

# Een novum van wetgeving getoetst in de Parlementaire enquête aardgaswinning Groningen

De bestuursrechtelijke afhandeling van mijnbouwschade naar civiel aansprakelijkheidsrecht. Geldt hier: ‘Operatie geslaagd, patiënt overleden’?

Jan van Dunné<sup>1</sup>

Het eindrapport van de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen heeft veel aan het licht gebracht over de schadeafhandeling in Groningen. De Conclusies en Aanbevelingen uit Deel 1 zijn ingrijpend, maar missen overtuigingskracht ten aanzien van hoe nu ingegrepen zou moeten worden. Terecht wordt vastgesteld dat de positie van gedupeerden ‘bij de bestuursrechter zwakker lijkt te zijn dan was voorzien bij de overgang van schadeafhandeling naar het bestuursrecht’. Maar bij de Aanbevelingen blijkt de Commissie een papieren tijger te zijn. Zij beseft niet wat er werkelijk aan de hand is met het nieuwe stelsel en heeft voor zoete koek geslikt dat het IMG tot ‘een strikte toepassing van het BW’ gebonden zou zijn, hetgeen om een ‘verruiming van de wettelijke opdracht’ zou vragen. Betoogd wordt dat dit onjuist is, waarmee de aanbevelingen om ‘het bewijsvermoeden soepeler toe te passen’, en gedupeerden te subsidiëren voor de bewijslast in de lucht komen te hangen. Auteur bepleit correcte toepassing van het BW (aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht), en niet het verder opendraaien van de geldkraan, de remedie die de Commissie biedt.

## 1. Inleiding: enkele *caveats* bij het lezen van het parlementaire enquêterapport

Het grote ongenoegen over de afhandeling van de mijnbouwschade als gevolg van de gaswinning in Groningen in de afgelopen decennia heeft tot het instellen van een parlementaire enquête geleid, het rapport is op 24 februari van dit jaar verschenen.<sup>2</sup> Al eerder was de behoefte aan zo'n enquête ontstaan: Gisolf riep in 2017 daartoe op, de Tweede Kamer voelde er wel voor, maar wilde minister Wiebes die net een geheel nieuwe aanpak had beloofd, eerst een kans geven om dat waar te maken.<sup>3</sup> Er was namelijk op 8 januari 2018 met de beving van Zeerijp een nieuwe *wake-up call* geweest (na die van Huizinge in 2012) en het was iedereen duidelijk dat de vastgelopen afhandeling van mijnbouwschade vlot getrokken moest worden. Minister Wiebes kondigde nog in dezelfde maand van de beving (!) bij Besluit van 31

januari 2018 aan dat voortaan de schade *bestuursrechtelijk* afgehandeld ging worden, met handhaving van de civielrechtelijke aansprakelijkheid van mijnexploitant NAM als grondslag. Voorzien werd in de oprichting van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) als uitvoerend orgaan, met beroep tegen besluiten bij de bestuursrechter. Voortvarende, laagdrempelige en ruimhartige afwikkeling van het schadedossier Groningen

### Auteur

1. Prof. mr. J.M. van Dunné is emeritus hoogleraar Privaatrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam.

### Noten

2. *Groningers boven gas*, 5 Delen. In maart

2019 was tot instelling van de enquête besloten.

3. R.C. Gisolf, ‘Politiek, publiekrecht, privaatrecht’, *NJB* 2017/1176, afl. 22, p. 1529. Gisolf, oud-pres. Rb. Amsterdam, lid Arbiters Bodembeweging (2016-2020; opgeheven).



Oost Groningen © Hillebrand Breuker / Shutterstock

was daarbij (opnieuw) het devies. Met de Tijdelijke Wet Groningen (TWG) werd in 2020 aan dit besluit vormgegeven.

Er is echter al direct meer aan de hand dan een wel zeer voortvarende nieuwe minister van EZK: insiders wisten dat onder zijn voorganger Kamp de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) Alders en de NAM het plan hadden gesmeed om de hele schadevergoedingsoperatie op bestuursrechtelijke voet te gaan uitvoeren. De beving van Zeerijp was een welkom moment om daadkracht te tonen en een zeer ingrijpend voorstel er door te krijgen. Er was meteen kritiek op de voorgenomen diametrale koerswijziging van minister en wetgever, maar dat ging verloren in de roep om daadkracht en nieuwe instrumenten om de zich voortslepende 'on-Nederlandse toestanden' (Wiebes) in het Groningse gaswinningsgebied aan te pakken. Op die kritiek, van Ruth de Bock en mij, zal ik hieronder nog

terugkomen.<sup>4</sup> Het werd veelal weggezet als misbaar van civilisten die zich onmisbaar achtten, en zoals Van de Bunt het toen treffend omschreef: 'civiel aansprakelijkheidsrecht is echt geen *rocket science*!'. De bestuursrechter kan dit aan, en bovendien wegen de voordelen van die laagdrempelige procesgang zwaar.<sup>5</sup>

Men zou verwachten dat bij een parlementaire enquête deze ontstaansgeschiedenis en de keuze voor een geheel andere aanpak van afhandeling van schadegevalen aandacht zou krijgen en bovenal, dat onderzocht zou worden of deze koerswijziging voordelen had, verbetering inhield ten opzichte van de oude, civielrechtelijke behandeling door arbiters en rechtbanken. Niets van dat alles; bij de analyse van de schadeafhandeling onder de TWG gaat de Parlementaire enquêtecommissie (verder: de Commissie) uit van de vanzelfsprekendheid van de bestuursrechtelijke weg, en stelt zich niet de vraag of daarbij de

## **Bij de analyse van de schadeafhandeling onder de TWG gaat de Parlementaire enquêtecommissie uit van de vanzelfsprekendheid van de bestuursrechtelijke weg**

schadetoewijzing voldoet aan maatstaven van civiel aansprakelijkheidsrecht en of er onder het nieuwe regime van een verbetering sprake is. Zij heeft zich op dit gebied niet laten adviseren, heeft geen civilisten gehoord en geen literatuur of jurisprudentie op dat gebied geraadpleegd.<sup>6</sup> De centrale adviseur van de Commissie was dan ook van andere huize: een Groningse hoogleraar Bestuursrecht, Bröring.<sup>7</sup>

Ik sta hierbij al meteen stil, omdat in de analyse die het rapport geeft van de schadeafhandeling onder de TWG het wettelijk bewijsvermoeden het belangrijkste onderdeel is. Dat is een puur civielrechtelijk onderwerp, met een lange voorgeschiedenis.

In mijn bespreking van het rapport is een overkoepelend thema dat het IMG zich bij zijn uitvoering belemmerd voelt door het 'keurslijf van het BW' waarin hij door de wetgever geplaatst is. Men zou graag anders willen en een meer ruimhartige, menselijke schadeafhandeling volgen, maar kan niet anders (par. 2). Dit is wel de meest aanvechtbare uitspraak en opstelling van dit bestuursorgaan bij monde van zijn voorzitter, Bas Kortmann, en vraagt om een stevige reactie van civielrechtelijke zijde. Zo'n respons kwam niet van de Commissie (adviseurs ontbraken), die dat standpunt voor waar aangenomen heeft.

In aansluiting hierop zal de toepassing van het bewijsvermoeden onderzocht worden, wat er de laatste tijd zoal fout is gegaan op dat gebied, met een centrale plaats voor het instrumentarium dat het IMG daarbij hanteert (de zogenaamde 'trillingstoel') en de rol van deskundigen (par. 3). Vervolgens wordt nader ingegaan op de bestuursrechtelijke afhandeling van schadezaken. Is er sprake van een verbetering, lagere drempel, gelijkwaardigere positie tussen partijen (gedupeerden en exploitant)? En hoe staat het met de toepassing van het civiele aansprakelijkheidsrecht door de bestuursrechter? (par. 4) Als gebruikelijk ronden conclusies het verhaal af, met ruimte voor de vraag hoe het zover heeft kunnen komen (par. 5). De conclusies die de Commissie trekt bieden daarbij aanknopingspunten.

## 2. Het 'keurslijf van het BW' dat het IMG in de weg zat bij de schadeafhandeling

De Commissie citeert uit het verhoor van Bas Kortmann als voorzitter van het IMG waarbij hij verklaard heeft dat het instituut in zijn werkzaamheden beperkt wordt door de wettelijke taak van toepassing van het BW. Dat wordt ervaren als 'het juridisch keurslijf waarin het IMG zit' (p. 1779). Wel worden om 'ruimhartig' te kunnen optreden 'de grenzen van de wet opgezocht en in geval van twijfel steeds het voordeel aan de gedupeerde gegeven'. In zijn verweer tegen het verwijt van gebrek aan ruimhartigheid

wijst Kortmann erop dat de wetgever het IMG 'een semi-rechterlijke rol' gegeven heeft, hetgeen betekent dat bij de afweging van belangen ook dat van de NAM meetelt (p. 1782).<sup>8</sup> De Commissie stelt vervolgens vast dat uit de Evaluatie TWG gebleken is dat de Groningers de schadeafhandeling van IMG *niet* als ruimhartig ervaren.

Daarbij laat de Commissie het. Elders in het rapport vindt men echter wel kritische opmerkingen over deze insteek van het IMG wanneer het toepassingsgebied voor het bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW aan de orde komt, zoals de beperking die ten aanzien van de randen van het Groningenveld en vooral de gasopslag in Norg aangebracht werd.<sup>9</sup> In het verleden werd het bewijsvermoeden daar wel toegepast, maar Kortmann verklaart dat 'dit niet betekent dat je die fout mag herhalen'.

Met deze opstelling heeft de Commissie een enorme steek laten vallen, en wreekt het zich dat zij zich niet van deugdelijk advies van civielrechtelijke huize heeft voorzien. Het standpunt van IMG verdiende principiële weerlegging, om twee redenen: de zienswijze van een 'BW keurslijf' deugt op zich al niet, bovendien vraagt artikel 6:177a BW om wetsuitleg op moderne leest geschoeid, met ook aandacht voor de wetsgeschiedenis en de rol van de wetgever, de Staat/EZ als mede-exploitant, naast de NAM. Om bij dat laatste te beginnen, een thema dat ik in mijn Inleiding al aangesneden heb: alle betrokkenen bij mijnbouwschade en de afhandeling ervan: de noordelijke provincies, NGO's, Kamerleden, hebben al sinds 1997 aangedrongen op op invoering van een *algemene* omkering van de bewijslast bij vaststelling van schade, zoals ook in de mijnwetgeving van omringende landen al decennia te vinden is. Het Ministerie van EZ heeft dat steeds trachten te verhinderen, en toen de Kamer er in 2015 breed voor gingen liggen, heeft het in een koehandel bedongen dat die omkering alléén op het winningsgebied 'Groningenveld' betrekking zou hebben en bovendien alleen op *fysieke* schade. De Kamer, moegestreden, telde haar knopen,

**Met deze opstelling heeft de Commissie een enorme steek laten vallen, en wreekt het zich dat zij zich niet van deugdelijk advies van civielrechtelijke huize heeft voorzien**

4. R.H. de Bock, 'Mijnbouwschade in Groningen. Waar is de civiele rechter?', *NJB* 2019/3, afl. 1; en J.M. Dunné, "'Gaswinning in Groningen"', een drama in vele bedrijven', *NJB* 2018/821, afl. 17.

5. J. van de Bunt, 'Geef de bestuursrechter het voordeel van de twijfel. Reactie op Ruth de Bock, "Mijnbouwschade in Groningen, Waar is de civiele rechter?"', *NJB* 2019/689,

13. Zij was lid van de eerste Commissie-Hammerstein, met W.D.H. Asser (2017).

6. Wel werd P. Schulting, voorzitter Arbitreren Bodembeweging, gehoord. De literatuurlijst vermeldt als enige civilisten: De Bock *NJB* 2019 (*supra* nt. 4), en schrijver dezes, een rapport uit 1998 (!) over de Ontwerp-Mijnbouwwet. Over adviseurs, zie p. 1876: Bröring is vermeld onder 'Reflectiegroep' als

enige jurist, en ook onder 'Technische briefings', tussen de ingenieurs.

7. Dat deze bestuursrechtelijke insteek van de Commissie van het begin af aan de opzet was, blijkt ook uit het volgende. Ik kreeg 24 november 2021 een uitnodiging van de Commissie om gehoord te worden (door Kamerleden voorgedragen). Na maanden stilte hoorde ik bij navraag dat de

Commissie geen behoefte had aan een gesprek, en vergeten was dat te melden.

8. Op p. 1782. Zie ook zijn artikel 'Afwikkeling van aansprakelijkheid NAM door de overheid', *NJB* 2023/1086, afl. 16.

9. Op p. 1768 e.v., beperking tot twaalf deelgebieden. Bröring c.s. hebben kritiek, pleiten voor 'strikte wetstoepassing': Norg wordt in de wet genoemd.

slikte die beperkingen maar haalde wel een ruimere formulering van het 'effectgebied' binnen, als wisselgeld. Hieronder kom ik nog daarop terug, als van belang voor de uitleg van het wetsartikel. Bij dit product van wetgeving gaven de zakelijke belangen van EZ als exploitant en voor 64% (thans 73%) draagplichtig voor uitgekeerde schadevergoedingen de doorslag.<sup>10</sup> Zou zo'n wetsgeschiedenis niet op zichzelf al een soepele ('redelijke') wetsuitleg toestaan? In het 'paneladvies' van 2019 werd het effectgebied al met 6 km rond het Groningenveld uitgebreid.<sup>11</sup>

Een teken aan de wand had kunnen zijn, dat de Arbiters Bodembeweging in een vaste praktijk geen beperking aannamen bij toepassing van het bewijsvermoeden: de locatie speelt daarbij geen rol. Ook werden verzakkingen en funderingsschade onder het vermoeden gebracht. De Commissie vermeldt dat, maar trekt er geen conclusies uit, zij stelt droogjes vast dat deze instelling medio 2020 'is opgehouden te bestaan'. Dat is een beslissing van EZ geweest, op instigatie van de NAM: dit paste niet in hun kraam van beperking van schadetoewijzingen.<sup>12</sup> Bij de Conclusies van Deel 1 zegt de Commissie wel dat het 'betreurenswaardig' is dat aan deze toegankelijke route voor schadeafhandeling voor Groningers een einde gekomen is.

De Commissie heeft evenmin lering getrokken uit de praktijk in zaken die voor de civiele rechter gebracht werden, waarbij de rechtbanken zonder beperking omkering van bewijslast toepasten, zoals nog steeds gebeurt. En daarmee komen wij op het eerste punt: het 'BW keurslijf' dat zou wringen. Want zoals veilig aangenomen kan worden, lieten de Arbiters Bodembeweging en de rechtbanken zich bij toepassing van omkering van de bewijslast door het 'BW', het schadevergoedingsrecht, leiden. Rechtsregels die van dat wetboek afkomstig zijn; doctrine en rechtspraak enerzijds over gevaarstelling die schade veroorzaakt, anderzijds over mijnbouwschade sinds 1920. De afgelopen jaren is hier veel over geschreven, niet alleen door mij, ook door Oldenhuis en Verwey, daarover kan ik hier kort zijn.

In 2000 schreef A-G Hartkamp al in een conclusie dat de omkeringsregel op het gehele aansprakelijkheidsrecht van toepassing was.<sup>13</sup> Die vaste jurisprudentie werd in het arrest van 2008 (*Gevallen fietser*)<sup>14</sup> verwoord als: voor een beroep op de regel is niet nodig dat men 'ook de precieze toedracht van het ongeval aannemelijk maakt'. In het arrest van 2012 (*Gynaecoloog*)<sup>15</sup> werd als de ratio van de regel gegeven, dat 'de onzekerheid omtrent het exacte verloop van de gebeurtenissen voor risico komt van degeene die de desbetreffende norm heeft geschonden'.

Het is een uitwerking van het veel oudere beginsel van *gevaarstelling* en kreeg in 1946 al van Veegens in een *NJ*-noot (*gasleiding-ontploffing*)<sup>16</sup> de omschrijving 'sprekende feiten' mee. In zijn boek over *Het nieuwe bewijsrecht*, uit 1973, noemt Veegens vier arresten van de Hoge Raad waarin op die basis de omkeringsregel aanvaard werd, met als eerste: een arrest over aansprakelijkheid van een mijnexploitant voor mijnschade, *Kasteel Strythagen*, uit 1920.<sup>17</sup> Een jurisprudentie die, zoals Meijers en Scholten in de jaren dertig schreven, terugging tot een standaardarrest uit 1881, over het schade toebrengen aan burens (aanleg spoorlijnen). Meijers zegt over die vaste rechtspraak in 1935: 'zij wordt ook trouw op den mijnexploitant toegepast, nadat een eerste poging om bij dezen een aansprakelijkheid zonder schuld aan te nemen, mislukt was'.<sup>18</sup>

Zoals men ziet is de omkeringsregel hecht verankerd in het aansprakelijkheidsrecht (*primo*) en kennen wij in ons recht *mijnrecht*, met het arrest van 1920 als middelpunt (*secundo*). De oude Mijnwet is van 1810 en in een dissertatie van 1912 wordt uiteengezet dat de aansprakelijkheid van de mijnexploitant een risicoaansprakelijkheid is, zoals dat ook in Frankrijk en België onder dezelfde wet aanvaard is.<sup>19</sup> Ook Oldenhuis vroeg in 2015 aandacht voor het arrest van 1920 voor de Groningse praktijk.<sup>20</sup> Wat het eerste punt betreft, het is dus niet verwonderlijk dat de Arbiters Bodembeweging en de rechtbanken in civiele zaken de omkeringsregel ruim toepassen bij mijnbouwschade. Dat is gewoon geldend recht.

Hoe kon het gebeuren dat de wetgever (EZ) in zijn botsing met de Tweede Kamer in 2015 die tot het compromis van artikel 6:177a BW geleid heeft die zojuist beschreven stand van het recht zo veronachtzaamd heeft, zelfs met voeten getreden heeft? Minister Kamp vroeg zich af of de door de Tweede Kamer gewenste omkeringsregel als een bijzondere rechtsfiguur niet in het BW (Boek 6) neergelegd moest worden en niet in de Mijnbouwwet. De Afdeling Advisering van de Raad van State werd om advies gevraagd, en Kamp ontving *mirabile dictu* een op maat gesneden advies. Daarin werd echter ten aanzien van omkering van de bewijslast een volkomen vertekend beeld gegeven van de stand van het recht op dat gebied. De Afdeling betoogde dat het een zeer uitzonderlijke afwijking zou zijn van de hoofdregel van het bewijsrecht: 'wie stelt, bewijst'. Zó uitzonderlijk, dat er sterke argumenten zouden moeten zijn om het in te voeren. Zo'n argument vindt de Afdeling in het *getalsmatig veel voorkomen* van mijnbouwschade in Groningen, en wel *alléén in het gebied van het Groningenveld*. De verwijzing naar een civielrechtelijke bron is een enkel tijdschriftartikel en een masterscriptie, de eerder besproken jurisprudentie en doctrine mankeren.<sup>21</sup> Het beroep op 'getalsmatig veel voorkomen' van een bepaald type schadevorm, nog wel *binnen een bepaalde regio*, is in strijd met het aansprakelijkheidsrecht. Het laat zich niet combineren met de jurisprudentie over gevallen fietsers, medische ingrepen, en dergelijke. Zeer uiteenlopende gevallen, over het hele land verspreid, maar wel onder de gezamenlijke noemer van gevaarstelling.

Aldus het 'keurslijf van het BW' waaraan het IMG volgens Kortmann *nolens volens* gebonden zou zijn. Het is een gelegenheidsartikel in Boek 6 dat oogt als een in elkaar geflanst jasje, zeker geen strak keurslijf. Iedere erva-

**Het 'keurslijf van het BW' waaraan het IMG volgens Kortmann *nolens volens* gebonden zou zijn is een gelegenheidsartikel in Boek 6 dat oogt als een in elkaar geflanst jasje**



ren civilist – kenner van het BW – zal dat onmiddellijk zien en deze vorm van gelegenheidswetgeving door hebben, als *pour besoin de la cause*.

Als laatste punt, Kortmann sprak van het ‘grenzen van de wet opzoeken’, dat zou kunnen duiden op wetsuitleg, in zijn geval gebeurt dat in strikte vorm. Heeft Paul Scholten ons dan vergeefs geleerd dat de ‘geest boven de letter uitgaat’? Bestaat de *praeter legem*-uitleg nog wel, om te zwijgen van die *contra legem* (in het verlengde van de wetstekst, c.q. er tegenin gaand)? Een exercitie van rechtsvinding is niet echt nodig, wanneer men de tekst van artikel 6:177a BW beziet. Het wisselgeld dat Jan Vos c.s. in 2015 in de Kamer bij dit wetsartikel binnenhaalden was de *ruime omschrijving* van veroorzaking van schade in het ‘effectgebied’, namelijk bij schade aan gebouwen die ‘naar haar aard redelijkerwijs door beweging van de bodem als gevolg van aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk zou kunnen zijn, wordt vermoed dat die schade veroorzaakt is door de aanleg of exploitatie van dat mijnbouwwerk’. Deze vrije formulering is ontleend aan de Engelse Mijnwet uit 1994 en heb ik indertijd ingebracht. Deze wetstekst, en de ruimte die voor een soepele toepassing van dit wettelijk vermoeden geboden wordt, staat haaks op de praktijk van het IMG: het rekenmodel ‘trillingstool’ dat daarbij de dienst uitmaakt, omstreden als het is, alleen al vanwege miskening van het *site effect* (factor bodemgesteldheid).

De Commissie is niet op deze kwestie van wetsuitleg ingegaan, maar laat wel enkele personen aan het woord, geen juristen: Jelle van der Knoop en Willem Meiborg.<sup>22</sup> De eerste geeft aan dat het IMG de term: ‘naar zijn aard’ niet laat verwijzen naar ‘het soort van schade’, maar vervangen heeft door: ‘als dat mogelijk is’, en dat laatste te bepalen met het rekenmodel, de ‘tool’. De tweede spreker is het met de tool-grens van 2,0 mm/sec niet eens en bepleit een andere, soepelere maatstaf (0,3 mm/sec). Het zou volgens hem ook met foto’s van vóór 2012 mogen. Als leken die wetstekst aldus met hun gezond verstand kunnen lezen, waarom zouden dan juristen moeten achterblijven? In de praktijk gebeurt dat niet; Meiborg wijst erop dat de civiele rechtbank helemaal geen contour (‘Gronin-

## Jurisprudentie waarop na 1920 ruim 100.000 schadegevallen in Limburg afgehandeld zijn werd op een zijspoor gezet, met begrijpelijke instemming van de NAM en EZ

genveld’) aanhoudt: als ‘schades lijken op schades die door mijnbouw kunnen zijn veroorzaakt, is het bewijsvermoeden van toepassing’. Ik voeg hieraan toe, dat civiele rechters bij vaststelling van mijnbouwschade ook rekening houden met de omstandigheden op locatie, de bodemgesteldheid ter plaatse, wat als *site effect* bekend staat. Een factor die ontbreekt in IMG’s trillingstool.<sup>23</sup>

Zo kan het dus ook. Al met al doet de term ‘keurslijf’ aan de ‘Kleren van de Keizer’ denken. Of is het in het bestuursrecht de gewoonte om wetsteksten letterlijk te nemen, de platte tekst? Daarmee wordt het tijd om dat recht, zoals in Groningen ingezet, nader te onderzoeken.

### 3. Toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden door het IMG

In het rapport worden twee paragrafen aan het wettelijk bewijsvermoeden gewijd, waarbij de kritische toon overheerst.<sup>24</sup> Al meteen wordt duidelijk gemaakt dat het bewijsvermoeden niet te onderscheiden valt van omkering van de bewijslast, met een beroep op het arrest van 19 juli 2019, *Prejudiciële beslissingen*. Dat is wel anders geweest, in 2015 heeft H.J. Sniijders in dit blad mijn standpunt in die zin bestreden en daarmee het beroep dat ik deed op het arrest *Kasteel Strythagen* van 1920 als standaardarrest voor mijnbouwschade en omkering van bewijslast verworpen. Ik zou de Kamerfracties die ik toen adviseerde verkeerd voorgelicht, zelfs ‘in dwaling’ gebracht hebben.<sup>25</sup> Daarmee werd jurisprudentie waarop na 1920 ruim 100.000 schadegevallen in Limburg afgehandeld zijn

10. Schadevergoeding valt voor de NAM onder exploitatiekosten, voor rekening van de Staat. Dit kwam aan het licht toen het *Dagblad van het Noorden* in 2018 de ‘Overeenkomst-1963’ publiceerde.

11. Zie p. 1767, Commissie met Van Mierlo als voorzitter.

12. P. 1766. Arbitr Schulting verklaarde dat de NAM steeds intervenieerde in zaken en met schikkingen ongunstige uitspraken wilde voorkomen, zie: Deel 1, p. 69. Ik heb in *NJB* 2018/821 (*supra* nt. 4) bepleit om deze Arbiters te handhaven, die ca. 3000 zaken behandelden.

13. ECLI:NL:PHR:2000:AA6233, Conclusie voor HR ECLI:NL:HR:2000:AA6233 (*Sint Willibrord Psychiatrisch Centrum*); zie ook: ECLI:NL:HR:2001:AB2737 (*Polsooperatie*). Zie mijn artikel ‘De Wet bewijsvermoeden

gaswinning Groningen, laatste bedrijf’, *NJB* 2016/2062, afl. 40, par. 3, met vindplaatsen, en mijn artikel AA 2018, p. 840 e.v., par. 2.2. Mijn publicaties zijn gebundeld in: *Schadevergoeding voor mijnbouwschade door bodemdaling en aardbevingen*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2020 (verder: *Boek 2020*).

14. HR 19 december 2008, ECLI:NL:HR:2008:BG1890 (*Gevallen fietser*).

15. HR 23 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX7264, *NJ* 2012/669 (*Gynaecoloog*).

16. HR 28 juni 1946, *NJ* 1946/723 (*Naald-wijkse gasontploffing*).

17. HR 31 december 1920, *NJ* 1921/230. (*Kasteel Strythagen*).

18. Zie hierover mijn artikel ‘Mijn en dijn in

de ontwerp-Mijnbouwwet. De noodzaak van bewijslastomkering en aansprakelijkheid van de staat bij mijnbouwschade van particulieren als gevolg van bodemdaling en aardschokken’, *NJB* 2002, afl. 11, par. 2 (*Boek 2020*, p. 31 e.v.). Voor Scholten, zie: Asser-Scholten, *Zakenrecht*, 1945.

19. B.F. Boekhold, *Mijnrecht* (diss. Leiden), 1912. Wat recenter: de gebroeders Van Oppen, Ch. Van Oppen, openingsrede jaarvergadering NJV 1941 en R. van Oppen, ‘Enkele opmerkingen over de Mijnwet van 21 april 1810’, deel I, *NJB* 1962, afl. 12, p. 257 e.v., deel II, *NJB* 1962, afl. 13, p. 281 e.v.; zie mijn *Verbintenissenrecht Deel 2, Onrechtmatige daad*, 5<sup>e</sup> dr., Deventer: Kluwer 2004, p. 837 (*Boek 2020*, p. 49 e.v.), met ook verdere literatuur.

20. F.T. Oldenhuis, ‘Aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant. Over causaliteit en preventie’, *NJB* 2015/1249, afl. 26.

21. Ik heb dat uiteengezet in mijn artikel in *NJB* 2016/2062 (*supra* nt. 13), par. 3 (*Boek 2020*, p. 142 e.v.).

22. P. 1775 e.v., respectievelijk bestuurslid Groninger Bodembeweging en bouwkundig ingenieur.

23. Aldus recente uitspraken van Rechtbank Noord-Nederland in zaken m.b.t. Meedhuizen, Losdorp en Winsum.

24. Deel 5, Hfdst. IX. 2-3, p. 1762-1778.

25. H.J. Sniijders, ‘Bewijsvermoedens nader beschouwd. Mede in het licht van de actuele discussie over vergoeding van mijnbouwschade’, *NJB* 2015/1902, afl. 38. Minister Kamp (EZ) volgt Sniijders’ standpunt over het onderscheid bewijsvermoeden – omkering bewijslast in 2015 in de Tweede Kamer.

op een zijspoor gezet, met begrijpelijke instemming van de NAM en EZ, hetgeen grote invloed gehad heeft op het wetgevingsproces. Tegelijkertijd werd ook ontkend dat de buitenlandse mijnwetgeving die ik steeds had aangehaald op omkering van de bewijslast berust. Dat standpunt had EZ al sinds 1998 ingenomen bij de Ontwerp-Mijnbouwwet, voortgezet bij de Kamerbehandeling ervan die tot de Mijnbouwwet 2003 geleid heeft.<sup>26</sup>

Bij de bespreking van de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden door het IMG gaat de Commissie eerst in op de vaststelling van 'het effectgebied' met behulp van de methode van Julian Bommer. Dat houdt in: het trekken van een cirkel om het epicentrum van de beving en toepassing van een formule die herleid is tot de zogenoemde 'trillingstool', als een 'praktische manier' om per locatie de trillingssnelheid te bepalen en de daardoor veroorzaakte schade (p. 1768, 1772). De Commissie gaat hierbij voorbij aan de kritiek die op dit instrument geuit is: het trekken van een cirkel klopt al niet, een blik op de weergave van een stevige beving op internet leert al dat zich rond het epicentrum een soort Rohrschach-test aftekent. Ook leert de praktijk dat soms de zwaarste schade zich ver van het epicentrum afspeelt, anders dan men zou verwachten. Beide hebben te maken met de bodemgesteldheid, die enerzijds de loop (richting) en aard (versnelling, intensiteit: soms versterking) van trillingen kan beïnvloeden, en anderzijds op locatie tot totaal verschillende uitkomsten qua schadetoebrenging kan leiden, het zogenoemde *site effect*. Een huis gebouwd op een oude zeegeul, op een wierde (terp), op veen of klei, dat maakt allemaal een levensgroot verschil in het effect van een beving (en dan hebben wij het nog niet over 'zweklei' of 'loopzand').<sup>27</sup> Dit model van IMG staat bij insiders al enige tijd onder grote druk; binnenkort zullen van Bommer en Van der Gaag studies voor de NAM verschijnen met een kritische analyse van het model, in relatie tot bodemgesteldheid en *site effect*.

De Commissie geeft wel kritische aandacht aan de trillingstool als instrument bij het *weerleggen van bewijsvermoeden* door het IMG waarbij de kritiek van Bröring c.s. genoemd wordt, die zich afvragen of op die manier niet van een 'versoepeling' van het tegenbewijs sprake is.<sup>28</sup> Geciteerd wordt hun constatering dat de trillingstool 'een generiek instrument is dat gebaseerd is op (model)berekeningen in plaats van (locatiespecifieke) metingen en geen rekening houdt met cumulatieve effecten'. Met als gevolg dat 'eerder dan voorheen wordt aangenomen dat sprake is van een andere, uitsluitende oorzaak ("want geen serieuze trilling")'. Dit is de spijker op zijn kop, maar die spijker had natuurlijk ook geslagen moeten worden in de primaire fase, het gebruik van die 'tool' bij het vaststellen van mijnbouwschade, niet alleen in het kader van tegenbewijs door de exploitant/IMG.

De Commissie spreekt hier geen kritiek uit over het gebruik van de trillingstool op het hoofdtoneel, de vaststelling van fysieke schade. Dat is opmerkelijk, want dat gebeurt wél bij de Conclusies in Deel 1. Daar wordt de vinger gelegd op de blinde vlek die in Groningen bestaat voor 'de bodem zelf'. Op p. 43 leest men dat in tegenstelling tot bevingen in rotsachtige gesteente dat aardbevingen grotendeels kan absorberen, 'de slappe klei- en veenbodem in Groningen dat niet doet. Integendeel zelfs, in

sommige gevallen resoneren de bevingen in de klei, waardoor de trillingen aan de oppervlakte juist worden versterkt en de aardbeving meer schade aanricht. Een veel betere maat voor de schade van aardbeving is dan ook de grondversnelling die optreedt bij bevingen'. Dit wordt verder uitgewerkt, eindigend met de opmerking dat gebruik van de schaal van Richter 'bijdraagt aan de onderschatting van de problemen'. Dit is volstrekt juist – ik heb dat al jaren betoogd – en het brengt de Commissie tot Aanbeveling 1 (p. 91), dat dit instrument 'onnodig strikt wordt toegepast', in strijd met 'de geest van de TWG' en als 'inperking van de rechten van gedupeerden'. Zij roept het IMG op om de trillingstool niet langer in deze vorm te gebruiken(!).

Bij de behandeling van het tegenbewijs door IMG geeft De Commissie aandacht aan het onderzoek van Boot c.s., waaruit blijkt dat de bestuursrechter in de overgrote meerderheid van gevallen aanvaardt dat het bewijsvermoeden door IMG weerlegd is.<sup>29</sup> De knelpunten die de auteurs daarbij vaststellen is het belang dat de rechter aan het deskundigenbewijs hecht en de toetsing ervan. Meestal wordt het oordeel van de IMG-deskundige gewoon overgenomen, zonder dat de rechter een externe deskundige inschakelt. Een ander recent onderzoek dat in het rapport besproken wordt, van Bröring c.s., toont aan dat het groot verschil maakt of de gedupeerde zelf een deskundige heeft ingebracht, of dat hij daartoe niet de middelen (verzekering) gehad heeft.<sup>30</sup> In dat laatste geval heeft hij doorgaans geen schijn van kans, in het eerste geval leidt dat tot een 'battle of experts', met de problemen van dien: 'een zwakke stee in het stelsel van schadeafdoening'. Het Kamervoorstel tot financiële ondersteuning van gedupeerden op dit punt, vindt bijval van genoemde auteurs.

De Commissie neemt deze standpunten over bij Aanbeveling 1: het IMG zou meer gebruik moeten maken van 'de mogelijkheid om zonder nader onderzoek naar eventuele andere oorzaken schadevergoeding toe te kennen', en roept het kabinet op om juridische, bouwkundige en financiële bijstand aan gedupeerden te subsidiëren.

#### 4. De bestuursrechtelijke afwikkeling van mijnbouwschade, een evaluatie

In de Inleiding werd al gememoreerd dat minister Wiebes in zijn voortvarende aanpak van de mijnbouwschade in Groningen in 2018 met het novum van de bestuursrechtelijke afhandeling gekomen is, op privaatrechtelijke leest geschoeid. Zijn keuze voor een *exclusieve* publiekrechtelijke afhandeling van mijnbouwgeschillen bleek een brug te ver, na een kritisch advies van de Raad van State die op de Grondwet (artikel 112) wees, bleef de burgerlijke rechter toegankelijk voor dergelijke schadevorderingen. Aldus verscheen het wetsvoorstel in bijgestelde vorm als Tijdelijke Wet Groningen op 8 juli 2019.<sup>31</sup> Ik noemde eerder ook al de kritiek op de ingeslagen bestuursrechtelijke weg in het conceptwetsvoorstel van Ruth de Bock en mij in het *NJB* van 2019 en 2018. In een evaluatie zou ik beide betogen willen afzetten tegen de praktijk van het IMG in de afgelopen jaren. Al werden wij door de trotse ouders als boze feeën gezien aan de wieg van het bestuursrechtelijke nieuwkometje, wij zien nu dat veel van de voorspellingen zijn uitgekomen.

Ruth de Bock had vraagtekens gezet bij de laagdrempeligheid van de nieuwe procedure, vergeleken met de civielrechtelijke en wijst op de 'onderdelenfuik' en de 'grondenfuik' bij hoger beroep in het bestuursrecht, hetgeen om deskundige bijstand vraagt. Behalve dat de bestuursrechter 'zuiniger' is dan zijn civiele collega, is het bewijsrecht er minder ontwikkeld. Verder verwacht zij dat de marginale toetsing zal gaan overheersen, ook in complexe zaken van causaal verband.<sup>32</sup> Dat laatste was in 2019 ook de zorg van de Raad voor de rechtspraak, die ervan uitging dat de bestuursrechter besluiten over schadevergoeding 'vol toetst' op grond van civielrechtelijke criteria.<sup>33</sup>

In mijn *NJB*-artikel uit 2018 had ik als zwakke stee in het Besluit van 31 januari 2018 genoemd dat de beoordelingsmethodiek van mijnbouwschade in het midden was gelaten en aan het op te richten IMG overgelaten was. Kort tevoren had de Commissie-Hammerstein nog scherpe kritiek geleverd op het Voorstel Beoordelingsmethodiek Schadeprotocol NCG 2.0, een heel gevoelige materie dus. Mijn angst was dat sluipenderwijs de oude NAM-protocollen weer ingevoerd zouden worden, met hun categorieën A, B en C (2014-2017), zonder aandacht voor de rol van funderingen van een gebouw bij bevingen (zettingen) en multicausaliteit (zoals grondwaterpeilverlagingen). En in het algemeen, het gelijkstellen van juridisch causaal verband met natuurwetenschappelijk verband, hetgeen volgens Gisolf in 60% van de gevallen tot afwijzing door de NAM heeft geleid.

Kortom, ik was er weinig gerust op dat de bestuursrechter deze typisch civielrechtelijke materie zou beheersen en het verschil zou maken met de vroegere schadeafwikkeling door de NAM. Een tijdperk waarover Oldenhuis eens schreef: 'De door de NAM ontwikkelde vergoedingscultuur spot met de uitgangspunten zoals die op basis van titel 6.1 BW zijn uitgewerkt'.<sup>34</sup>

Dit waren de, toegegeven, sombere vooruitzichten van twee civilisten in 2018-2019, zijn die uitgekomen? Dat is mijns inziens voor het merendeel het geval. Maar laten wij eerst bezien hoe in de Parlementaire enquête gedeeld wordt over de gang van zaken in Groningen na medio 2020, toen het IMG aan de slag ging. De Commissie zegt wel dat de 'ongelijkwaardige positie' tussen gedupeer-

den en de NAM in civiele procedure nu weggenomen is (p. 1781), maar de praktijk van IMG en procedures voor de bestuursrechter wijzen anders uit. Even verder haalt zij nota bene de kritiek uit de Evaluatie TWG aan: 'de overheid staat tegenover gedupeerden i.p.v. aan hun zijde' (p. 1782). Wanneer dat betekent dat de landsadvocaat die overheid vertegenwoordigt, leidt dat tot kritiek van de Commissie, minister Wiebes wordt expliciet daarover aan de tand gevoeld. De bewindsman roept verbaasd uit dat dit 'volstrekt niet de bedoeling was', 'dat zou toch idioot zijn?' (p. 1782-1783). Die verbazing geldt mijnerzijds de naïviteit van deze politicus, mijn indruk was al dat hij niet helemaal in de gaten had hoe de hazen liepen in het Groningenveld. Van zijn voorganger, Kamp, kan dat echter niet gezegd worden.

Een ander punt van kritiek van de Commissie is dat van de 'laagdrempeligheid' van de bestuursrechtelijke weg weinig terecht is gekomen doordat de korte termijnen vaak door de gedupeerden als leken overschreden werden – behalve het proces is ook de schadevaststelling ingewikkeld – met niet-ontvankelijkheid bij de rechtbank tot gevolg. Daar was overigens eerder voor gewaarschuwd, onder andere door Van de Bunt en Tjepkema in 2018. De Commissie bepleit om dat euvel te herstellen, in Aanbeveling 1 (Deel 1, p. 91).

Bij een onderzoek naar de tekortkomingen bij het stelsel van schadeafhandeling moet een onderscheid gemaakt worden tussen eenvoudige vormen van schade, zoals scheuren in muren en dergelijke, en de 'complexe gevallen', zoals de Commissie ook doet. De eerste categorie, wat Duitsers *Bagatellschaden* noemen, kost de minste hoofdbreken, dat is een kwestie van administratieve afdoening op grote schaal. Onder de NAM waren die bedragen van € 1500 al opgelopen tot € 2500, het IMG maakte daar € 5000 van, met steeds: geen onderzoek naar schade/causaal verband, 'incasseren en wegwezen'.<sup>35</sup> Daarvoor hoeft men overigens niet een bestuursrechter in te schakelen, de burgerlijke rechter doet dat (en kan dat) ook. De *class action*, ingesteld bij *mass torts* (massaschade), is een civielrechtelijke figuur uit de VS overgewaaid en ook bij ons al jaren toegepast – de *DES-dochters*-zaak is uit 1992 – en is nu wettelijk geregeld. Ook in Groningen

26. Al bij die Kamerbehandeling kwam de buitenlandse wetgeving aan de orde, van de landen: Duitsland (1982), Frankrijk (1994), VK (1991; 1994) en Oostenrijk (1999). Door de Minister van EZ Jorritsma werd het bestaan ervan ontkend of irrelevant geacht, richtinggevend was daarbij het rapport Snijders/Hartlief voor NAM/Elf Petroland (1999). Zie mijn artikel 'Mijn en dijn in de Mijnbouwwet 2003. Het demasqué van een wetgever op het Groningen gasveld', *NJB* 2014/2264, afl. 44/45, par. 4.6 (*Boek 2020*, p. 118 e.v.). Aldus ook minister Kamp in 2015.

27. Zie hieromtrent mijn artikel 'Vergoeding van waardedaling van woningen in rechtspraak en wetgeving – een 'achterhoedegevecht' of een 'frontliniekwestie'? Het falen

van de Tijdelijke Wet Groningen met de vervanging van de civiele rechter door de bestuursrechter', *NJB* 2020/5, afl. 1, par. 5 (*Boek 2020*, p. 266 e.v.); en drs. P. van der Gaag (geoloog-hydroloog): *De Ingenieur*, september 2022; *H2O* 2022, 15 november 2022. Hij was mede-oprichter van het Onafhankelijk Geologen Platform en werd door de Commissie gehoord.

28. P. 1774 e.v.; H.E. Bröring, K. de Bakker & R.D. Lubach, 'Afhandeling fysieke mijnbouwschade tien jaar na "Huizinge"', *JB plus*, 2022, afl. 3, p. 113 e.v., op p. 127.

29. P. 1776 e.v., D. Boot, E. van Dongen & E. de Jong, e.a., *Evaluatie Tijdelijke Wet Groningen*, Utrecht: Andersson Effers Felix & UU, september 2022, p. 159 e.v.

30. Bröring, et al., oktober 2022, geciteerd

op p. 1778.

31. De minister had zich indertijd laten adviseren door De commissie Technisch advies Wet Instituut Mijnbouwschade, met als leden mrs. A. Hammerstein (voorz.), K. Teuben en T.W. Franssen, beiden van Pels Rijcken, de landsadvocaat.

32. Voor kritiek op De Bock, zie: Marseille e.a., 'Mijnbouwschadegeschillen. Beter af bij de bestuursrechter dan bij de civiele rechter', *NJB* 2019/690, afl. 13, met repliek van De Bock, 'Aardbevingschade hoort thuis bij de civiele rechter', *NJB* 2019/691, afl. 13. Zie ook: B. Kortmann, *Liber amicorum Fred Hammerstein*, Den Haag: Boom juridisch 2022, op p. 161 e.v. In dezelfde zin als De Bock: F.T. Oldenhuis & P. Koerts, in: *Juridische aspecten van gaswinning, een*

'Groningse' verkenning, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 65 e.v.

33. Advies 26 september 2019, sub V.

34. *NJB* 2015/1249, p. 1724 (*supra* nt. 20); aldus ook mijn artikel *NJB* 2014/2264, (*supra* nt. 26) par. 4 (*Boek 2020*, p. 114 e.v.).

35. Tegenwoordig is zelfs sprake van € 40.000, wanneer staatssecretaris Vijlbrief zijn zin krijgt volgens zijn '50 punten-plan' van 25 april 2023, waartegen het IMG zich echter heftig verzet. Zie de brief van voorzitter Korvinus op de website van het IMG, [schadedoormijnbouw.nl](https://www.schadedoormijnbouw.nl), 31 mei 2023. Op 13 juni 2023 heeft de Tweede Kamer dat bedrag verhoogd tot € 60.000.

werden zulke procedures gevoerd, over waardedaling van woningen en immateriële schade van bewoners, met uitspraken van het Hof Leeuwarden.

Daar zit dus de pijn niet voor de gedupeerden in Groningen, waar het knelt zijn de complexe gevallen. Ik ken zaken die al elf jaar en acht jaar lopen in procedures tegen de NAM en tegenwoordig IMG (en het 'Interventieteam' voor vastgelopen zaken), en nog steeds doorgaan voor de rechtbank. De complexiteit in dat soort zaken zit meestal in de aard van causaliteit of het soort schade. In het eerste geval is archetypisch dat de exploitant zich beroept op een deskundigenrapport dat wijst op peilverlaging door het waterschap als oorzaak. Die peilaanpassing is echter noodzakelijk vanwege bodemdaling als gevolg van gaswinning. De mijnexploitant blijft dan aansprakelijk als mede-veroorzaker, zelfs voor 100% (en kan wel verhaal zoeken op waterschap), hetgeen steevast ontkend wordt door NAM/IMG.

Het tweede aspect, complexe vorm van schade, is meestal gelegen in het type gedupeerde: een rechtspersoon met een bedrijf, en dus is er ook sprake van bedrijfschade, gederfde winst, etc. De lekkende mestkelder van een boer is hier beeldvormend, de schade loopt dan al gauw in de miljoenen. Als dus gezegd wordt dat er circa 1000 complexe gevallen zijn, kan men dat getal met 1 miljoen vermenigvuldigen. Nu gaat het mij hier niet om het geld dat ermee gemoeid is – al begrijpt men wel waarom die zaken vaak tien jaar blijven liggen – het oplossen van die ingewikkelde materie is iets dat om het specialisme van de burgerlijke rechter vraagt, en niet van een bestuursrechter. Multicausaliteit, abstracte schadevergoeding, en op zich reeds vaststelling van schade (vrijheid bij schatting; afkomen van winst), dat zijn onderwerpen waarvan de bestuursrechter geen kaas gegeten heeft. Een materie die wel op het menu van de burgerlijke rechter staat, met torens van jurisprudentie en doctrine.<sup>36</sup>

In de praktijk gaat het niet alleen fout bij de bestuursrechter in eerste instantie, de rechtbank, dat is ook het geval wanneer in hoger beroep de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State moet oordelen. Een paar illustratieve voorbeelden, het bestek van dit artikel laat geen verdere uitwerking toe. Het thema van gebreken aan een gebouw: volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad ligt dat risico niet bij de eigenaar, maar bij de laedens (hier: mijnexploitant).<sup>37</sup> Een miskennis van die rechtsregel vindt men behalve op rechtbankniveau, ook bij de hoogste bestuursrechter, zoals in de uitspraak ABRvS 15 maart 2023.<sup>38</sup>

Een tweede voorbeeld gaat over abstracte schadeberekening met gebruik van een model, bij waardedaling van woningen. Hierbij wreken zich twee dingen: gebrek

aan kennis van vaststelling van schade *in civilibus*, en de gewoonte van de bestuursrechter om niet vol, maar marginaal te toetsen: kon het IMG in redelijkheid op de deugdelijkheid van het model afgaan (in casu het Atlas-model)? Zoals dat ook met deskundigenrapporten in dit verband gaat. Bij de burgerlijke rechter wordt zo'n model getoetst, ook in cassatie. Het *Meerstool II*-arrest van 1985 is een goed voorbeeld, er lagen zes modellen voor waaruit gekozen moest worden om de waarde van zo'n meerpaal te bepalen (kan tot fl. 250.000 oplopen), en A-G Leijten verzuchtte in zijn conclusie dat hij 'met weemoed aan zijn wiskundeleraar moest denken'.<sup>39</sup>

De bestuursrechter komt aan zo'n exercitie niet toe, hij toetst marginaal of IMG redelijkerwijze mocht afgaan op de uitkomsten het gebruikte model, en zo ja, 'volgende zaak!' Aldus de Rechtbank Noord-Nederland in talloze zaken.<sup>40</sup>

## 5. Conclusies. Was klar ist, lässt sich klar sagen

De Commissie heeft met dit rapport veel aan het licht gebracht over de schadeafhandeling in Groningen, maar heeft het op essentiële onderdelen laten afweten. De Conclusies en Aanbevelingen uit Deel 1 zijn ingrijpend, maar missen overtuigingskracht ten aanzien van hoe ingegrepen zou moeten worden. Terecht wordt vastgesteld dat de positie van gedupeerden 'bij de bestuursrechter zwakker lijkt te zijn dan was voorzien bij de overgang van schadeafhandeling naar het bestuursrecht'. Van bescherming van de zwakkere positie door die rechter is 'in de praktijk weinig terug te vinden', met weerlegging van het bewijsvermoeden door IMG als voorbeeld (p. 68, nr. 7). Maar bij de Aanbevelingen blijkt de Commissie een *papiere tijger* te zijn. Zij beseft niet wat er werkelijk aan de hand is met het nieuwe stelsel, waardoor de aanbevelingen als onuitvoerbaar kunnen stranden. De hoofdoorzaak is dat voor zoete koek geslikt wordt dat het IMG tot 'een strikte toepassing van het BW' gebonden zou zijn, hetgeen om een 'verruiming van de wettelijke opdracht' zou vragen (p. 90, nr. 1). Zoals betoogd, is dit onjuist, en daarmee komen de aanbevelingen om 'het bewijsvermoeden soepeler toe te passen', en gedupeerden te subsidiëren voor de bewijslast in de lucht te hangen. Bij correcte toepassing van het BW is dat overbodig. Hier wordt weer de geldkraan gebruikt voor het daadwerkelijk aanpakken van een probleem. Wel ironisch, want het besparen van geld was de drijfveer geweest voor het inzetten van de bestuursrechtelijke route bij NAM en EZK-ambtenaren in 2017. Weer een voorbeeld van 'innige samenwerking', zoals de Enquêtecommissie het noemt.<sup>41</sup>

Dramatischer is nog het effect van de aanbeveling om het IMG de 'trillingstoel in deze vorm' bij het bewijsvermoeden niet langer te laten gebruiken, omdat dit 'niet in de geest van de TWG' zou zijn – Paul Scholten roert zich hierbij (p. 91). Het merendeel van schadezaken wordt immers met dat instrument door het IMG afgewezen, bij de opname zelf of later in rechtszaken. En als er dan een trillingstoel 'in andere vorm' komt, wat schiet dat op als de bestuursrechter dat slechts marginaal blijft toetsen?<sup>42</sup> Waar is de civielrechtelijke onderbouwing, ter overtuiging van EZK (exploitant)? Het gebrek aan dat laatste doet zich ook kennen wanneer de Commissie het IMG oproept: 'ga

**Multicausaliteit, abstracte schadevergoeding, en op zich reeds vaststelling van schade, dat zijn onderwerpen waarvan de bestuursrechter geen kaas gegeten heeft**



aan de slag met complexe schades' (p. 93). De problemen daar zijn juist, al jarenlang, onkunde (onwil?) op gebied van het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht, de olifant in de kamer bij de Commissie. Zij schrijft dat het belangrijk is om 'de schadeafhandeling voor de lange termijn goed te regelen, zodat de bewoners meer perspectief krijgen', want de bevingen gaan 'nog tientallen jaren' door (p. 70, nr. 7), maar nagelaten wordt om aan te geven hoe zo'n regeling eruit zou moeten zien.

De analyse van de TWG in deze Enquête zou, indien serieus genomen, tot dwingende conclusies en aanbevelingen moeten leiden, bijvoorbeeld – *in staccato* – de volgende.

### 1. Conclusie:

*De bestuursrechtelijke schadeafhandeling (IMG/bestuursrechter) als experiment, heeft gefaald omdat:*

- normen van civiel aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht geschonden zijn bij vaststelling en bewijs van schade;
- de bestuursrechter besluiten van het IMG slechts marginaal toetst, hetgeen ten onrechte tot afwijzing van beroep leidt, in een grote meerderheid van zaken;
- dat patroon van marginale toetsing niet gecorrigeerd wordt door de Afdeling Bestuursrechtspraak in hoger beroep, integendeel;
- van bescherming van de zwakke partij niets is terecht gekomen, terwijl voor toegankelijkheid termijnen een belemmering vormen; bovendien is een gedupeerde zonder (dure) deskundige bijstand vrijwel kansloos.

### 2. Aanbeveling:

*Het experiment TWG moet beëindigd worden, waarbij:*

- Het IMG een privaatrechtelijke status krijgt (geen zbo meer), en rechtstreeks onder EZK valt. Dat laatste is *de facto* al het geval: staatssecretaris Vijlbrief heeft IMG verboden om in hoger beroep te gaan van rechtbankvonnissen, en zijn '50 punten-plan' kent acht instructies aan het IMG, zoals de € 40.000-regeling; de Tweede Kamer nam ook instructies voor het IMG aan over het bewijsvermoeden (op 13 december 2022);<sup>43</sup>

36. Zie daaromtrent mijn *Contractenrecht, Verbintenissenrecht Deel 1*, 6<sup>e</sup> dr., Zutphen: Uitgeverij Paris, 2023, p. 874 e.v.; p. 885 e.v., lichte motiveringsplicht, *Rummikub*-arrest (1996).

37. Sinds jurisprudentie van 1933 en 1973 inzake schade door trillingen in de bouw, onlangs bevestigd in het arrest van 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278 (*Prejudiciële beslissingen*).

38. ECLI:NL:RVS:2023:1019 (*X/IMG*), r.o. 60. Aldus ook: ABRvS 11 jan. 2023, ECLI:NL:RVS:2013:96 (*Hein/IMG*), r.o. 57; 101.

39. Zie hierover: mijn *Contractenrecht*, p. 905 e.v.

40. Zie bijv. Rb. Noord-Nederland 25 april 2022, nr. 21/3045, bevestigd: ABRvS 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:1536 (*Blanken/IMG*).

41. Kritisch beschreven in Deel 1, p. 61 e.v., Kockelkoren (directeur SodM) sprak in zijn verhoor van 'vier handen op één buik', aangehaald op p. 62.

42. Zie de oude versie trillingstool in de Praktische Uitwerking voor Deskundigen 4.1 van 15 mei 2023 (IMG-website, schade-doormijnbouw.nl), twee maanden na het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie nog gehandhaafd. In het '50 punten-plan' van Vijlbrief is een AMvB voorzien ter bepaling van het effectgebied van bevingen, ook op basis van de oude trillingstool. Een

## Het belangrijkste instrument dat de Commissie heeft aangereikt is de *geldkraan*, maar dat blijft dweilen met de kraan open

- De taak van het IMG beperkt wordt tot behandeling van kleine schadezaken en het toewijzen van forfaitaire schadevergoedingen (zoals reeds gebeurt, met succes);
- Het instituut Arbiters Bodembeweging (oud-rechters) weer geïnstalleerd wordt en tot taak heeft overige schadezaken te beoordelen en af te handelen, met voorrang voor de 'complexe zaken' (circa 1000) die vaak al tien jaar in behandeling zijn. Daarbij schade en herstel onder één systeem te brengen;
- Een en ander bij Besluit ingesteld wordt (zoals ook in 2018) – dus niet op een nieuwe zware beving en comotie wachten – en een wetsontwerp voorbereid wordt ter vervanging van de tijdelijke 'TWG' door de 'DWG' (Definitieve Wet Groningen).<sup>44</sup>
- Ervaren civilisten en geologen ingeschakeld worden en een nieuw Protocol Schadevergoeding Mijnbouwschade opgesteld, waarbij lering getrokken wordt uit de praktijk van de afgelopen jaren, ter informatie van de Groningers.
- Het gebruik van een trillingstool zoals in de praktijk van het IMG, een model gebaseerd op statistiek waarbij geen rekening gehouden wordt met het *site effect* van een beving (invloed van bodemgesteldheid op locatie) noch het schadelijk effect van lichte (vaak ondiepe) bevingen, onmiddellijk beëindigd dient te worden.

Aldus een blauwdruk. Het belangrijkste instrument dat de Commissie heeft aangereikt is de *geldkraan*, maar dat blijft dweilen met de kraan open. Een dweilorkest is altijd leuk, maar dan voor de pauzes. Er moet weer echt geschaatst worden – slagen maken! – na al dat scheve schaatsen van de laatste jaren, op steeds gladder ijs. ●

AMvB werd al door mij in *NJB* 2002, afl. 11 (*supra* nt. 18) en *NJB* 2014/2264 (*supra* nt. 26) voorgesteld (*Boek 2020*, pp. 43, 98).

Inspiratie vormde toen de Engelse *Mijnwet*, met als 'area of responsibility' het gebied waar mijnbouwactiviteiten plaatsvinden en 'such other area's appearing to be capable of being affected by those operations as may be described in the licence'. Goed voorbeeld, doet nog steeds niet goed volgen, bij EZK.

43. Het Centrum Veilig Wonen (CVW), 2014-2019, was overigens zo'n private instelling, een BV met Arcadis, CED (verzekeraar) en een bouwconsortium als aandeelhouders, belast met herstelmaatregelen voor woningen (het winsttoegmerk van die B.V.

werd naast slecht functioneren een bron van kritiek). Hier kan ook gedacht worden aan 'agentschappen', verzelfstandigde organen van ministeries. Het EZK heeft daar al vijf van, op uiteenlopende gebieden: DICTU, AT, RvA, NEA en RVO.

44. Staatssecretaris Vijlbrief heeft al een nieuwe versie van de TWG aangekondigd, de 'Groningenwet', zie: 'Beantwoording vragen commissie over de Kabinetsreactie op het rapport "Groningers boven gas" van de Parlementaire Enquête Groningen', *Kamerstukken II* 2022/23, 35561, nr. 17, p. 7.