

Position paper ten behoeve van de Eerste Kamercommissie EZ/KGG (3 juni 2025)

Mr. dr. G.S.A. (Gerrit) Dijkstra en Prof.dr. F.M. (Frits) van der Meer

Instituut Bestuurskunde Universiteit Leiden

Voor nadere onderbouwing van ons standpunt zie onder andere:

Van euforie tot misère: wat valt er te leren uit ‘Affaires’, een onderzoek naar het overheidsbeleid rond de afhandeling van schade als gevolg van de aardbevingen in Groningen in vergelijkend perspectief, augustus 2024, Mr.dr. G.S.A. (Gerrit) Dijkstra. Prof.dr. F.M. (Frits) van der Meer. Uitgebracht in het kader van de Staat van de Uitvoering: [Van euforie tot misere: wat valt er te leren uit ‘affaires’? - Staat van de Uitvoering.](#)

Gerrit Dijkstra, Frits van der Meer, Maak het Groninger model voor mijnbouwschade algemeen geldend, in: Socialisme en Democratie, maart 2025.

1. Het verdient aanbeveling een algemene wettelijke regeling voor de afhandeling van mijnbouwschade op te stellen die uitgaat van een bestuursrechtelijke afhandeling van schadeclaims en rechtsbescherming bij de bestuursrechter. In deze procedures dient het bewijsvermoeden uitgangspunt te zijn. De afhandeling van schadeclaims moet in handen worden gelegd van een publiekrechtelijk vormgegeven ZBO (zoals het IMG). De Staat is dan verantwoordelijk voor de verdere terugvordering van schadevergoedingen bij de mijnbouwmaatschappijen. Dit betekent dat het ‘Groningermodel’ algemeen geldend wordt.
2. De publiekrechtelijke uitvoering en rechtsbescherming biedt de gedupeerden laagdrempelige mogelijkheden om hun schades vergoed te krijgen. Dat is bij de privaatrechtelijke variant niet het geval. Dit wordt ook duidelijk uit de procedures ten aanzien van aardbevingsschades als gevolg van het Groningerveld. Gedupeerden hebben daarbij de keuze tussen de privaatrechtelijke en de publiekrechtelijke weg. Vrijwel iedere gedupeerde kiest voor de publiekrechtelijke weg.
3. Het bewijsvermoeden bij mijnbouwschade dient centraal te staan in de wettelijke regeling. De causale relatie tussen schades en mijnwinning is voor gedupeerden nauwelijks te bewijzen. Omgekeerd is het voor de mijnbouwmaatschappijen lastig te bewijzen dat schades niet veroorzaakt zijn door mijnbouw. Maar mijnbouwmaatschappijen verdienen aan de activiteiten en kunnen deze risico’s incalculeren. Bovendien vormen zij ook machtige en draagkrachtige partijen bij een eventuele procedure. Het bewijsvermoeden compenseert deze ongelijke positie.

4. De Raad van State geeft aan dat er drie redenen kunnen zijn voor een afwijkende regeling mijnbouwschades, namelijk de omvang van het aantal schadegevallen, de gelijksoortigheid ervan en de ongelijke procespositie van partijen. Als daar sprake van is, is er sprake van een dragende motivering en kan de wetgever met een wettelijke regeling komen die afwijkt van de ‘normale’ civielrechtelijke bewijslastverdeling. In het geval van het Groningerveld is die dragende motivering er volgens de Raad van State wel, voor andere mijnbouwactiviteiten niet. Dit argument valt moeilijk te begrijpen. Wellicht geldt dit alleen voor de omvang van het aantal schadegevallen, maar het valt moeilijk in te zien dat dit argument doorslaggevend zou moeten zijn voor het maken van een verschillende wettelijke behandeling.
5. De inschakeling van de Commissie Mijnbouwschade biedt voordelen voor gedupeerden, maar vormt geen adequaat alternatief ten opzichte van de publiekrechtelijke weg. Het voordeel van de inschakeling van de Commissie Mijnbouwschade ten opzichte van de puur privaatrechtelijke weg, is dat een deel van het onderzoek en bewijs uit handen wordt genomen van de gedupeerden. Maar dit is onvoldoende. Indien een gedupeerde het niet eens is met het advies van de Commissie Mijnbouwschade (en de mijnbouwmaatschappij het advies overneemt) staat voor de gedupeerde de weg open naar de civiele rechter. Voor zover wij kunnen nagaan heeft tot nu toe geen enkele gedupeerde de civiele rechter ingeschakeld. Ook de Commissie Mijnbouwschade gaat daarvan uit maar geeft aan daarover geen informatie ter beschikking te hebben.
6. De Commissie Mijnbouwschade kan alleen ingeschakeld worden als het gaat om mijnbouwmaatschappijen die via een overeenkomst met de Staat zich hieraan gebonden hebben. Dergelijke overeenkomsten kunnen vrij eenvoudig worden opgezegd. Voor de afhandeling van kolenwinning Zuid-Limburg is er nog geen ‘loket’ geopend van de Commissie Mijnbouwschade. Dat lijkt nog niet op korte termijn te gebeuren.
7. De Commissie Mijnbouwschade gaf in een beperkt aantal gevallen het advies gedupeerden schadevergoeding toe te kennen. In die enkele gevallen (anno 2024: 14 gevallen van 650 gevallen) kwam de Commissie tot een positief advies om een schadevergoeding toe te kennen. De bedragen waren daarbij rond de 10.000 Euro.
8. De Commissie Mijnbouwschade geeft zelf aan feitelijk uit te gaan van het bewijsvermoeden. Ook de Raad van State wijst hierop. Waarom de Raad van State en het kabinet dan toch tegen de algemene invoering van het bewijsvermoeden zijn, terwijl zij tegelijkertijd voorstander zijn van de handelswijze van de Commissie Mijnbouwschade is dan enigszins merkwaardig. Of de bewering van de Commissie Mijnbouwschade correct is, valt moeilijk na te gaan onder andere om de reden dat, voor zover bekend, er zich nog geen rechterlijke procedures hebben voorgedaan

waarin het handelen van de Commissie Mijnbouwschade door de (civiele) rechter getoetst kon worden.

9. Het kabinetsstandpunt kent, in navolging van de Raad van State, tal van moeilijk te begrijpen argumenten. Een voorbeeld is dat ervan uitgegaan wordt dat de meeste verzoeken om schadevergoeding afgewezen zullen worden omdat het bewijsvermoeden gemakkelijk te weerleggen zou zijn. Een algemene wettelijke regeling zou dan eerder kunnen leiden tot teleurstelling bij gedupeerden. Daar voegen Raad van State en regering nog aan toe dat een wettelijke regeling zal leiden tot afhaken van mijnbouwmaatschappijen bij het sluiten van overeenkomsten over schadeafhandeling (via de Commissie Mijnbouwschade). Dit zijn argumenten die juist pleiten voor een door ons voorgestane wettelijke regeling met bestuursrechtelijke uitvoering en rechtsbescherming. Verder bevatten advies Raad van State en regeringsstandpunt argumenten die niet onderbouwd worden. Zoals het punt van het eigendomsrecht van mijnbouwmaatschappijen, terwijl het eigendom van bodemschatten in Nederland in handen is van de Staat. Wellicht wordt iets anders bedoeld. En dat zonder een 'dragende motivering' een algemene wettelijke regeling afwijkend van het normale civielrechtelijke uitgangspunt (wie stelt bewijst) juridisch aanvechtbaar zou zijn. Het argument dat de rechter een dergelijke wettelijke regeling onverbindend zou verklaren wordt niet inhoudelijk onderbouwd.
10. De argumentatie van de Raad van State in haar adviezen en de minister in het regeringsstandpunt is dan ook niet overtuigend. Dat de Raad van State en de minister tegenstander zijn van een door ons bepleitte algemene regeling lijkt vooral politiek ingegeven. De angst mijnbouwmaatschappijen tegen zich in het harnas te jagen en zo kosten en verantwoordelijkheden voor de (Rijks)overheid te laten toenemen kan niet primair de overweging zijn. Naar onze mening moet dat wel de invoering zijn van een wettelijke regeling die meer oog heeft voor de gedupeerden van mijnbouwschades en zo de betrouwbaarheid van en vertrouwen van burgers in de overheid doet toenemen.