

1. Uitgangspunt van ons aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht is dat *een ieder zijn eigen schade* draagt. Daarop wordt een uitzondering gemaakt wanneer de schade door *schuld* van een ander is veroorzaakt (art. 6:162 BW). In een aantal gevallen wordt voor de aansprakelijkheid van een ander voldoende geacht dat de schade voor diens *risico* komt. Onder meer is dit zo bij mijnbouwschade (art. 6:177 BW). De keuze voor risicoaansprakelijkheid in plaats van schuldaansprakelijkheid berust op een aantal overwegingen. Te denken valt aan het profijt voor de mijnbouwexploitant. Voorts is er een relatie met de bevoegdheden van de minister voor het geven van toestemmingen voor mijnbouwactiviteiten (art. 9 en 36 Mijnbouwwet). Sinds 2017 zijn deze bevoegdheden nader ingekaderd en houden zij kort gezegd in dat de minister in het belang van onder meer “de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen” (bevoegdheidsvoorwaarden, beoordelingsruimte) de vergunning of instemming *kan* weigeren (beleidsruimte). Alleen wanneer aan de bevoegdheidsvoorwaarden is voldaan, mag de minister zijn toestemming weigeren. Is aan de bevoegdheidsvoorwaarden voldaan, dan is nog een belangenafweging nodig (“kan”; discretionaire bevoegdheid). Dit stelsel betekent dat de minister zijn toestemming mag geven ondanks dat vaststaat dat met de mijnbouwactiviteit de veiligheid wordt aangetast en/of vaststaat dat deze activiteit schade aan gebouwen veroorzaakt. Het laatste is begrijpelijk: uitsluiting op voorhand van elke schade zou betekenen dat mijnbouwactiviteiten geheel zijn uitgesloten. Echter, het op voorhand accepteren van schade heeft risicoaansprakelijkheid als keerzijde.
2. Wat betreft “de veiligheid” trekt aandacht dat dit begrip aanvankelijk werd vereenzelvigd met *fysieke* veiligheid (instortingsgevaar). Tegenwoordig gaan de minister en de rechter uit van een ruimere interpretatie, ten minste voor de casus Groningen, waarbij ook wordt gekeken naar factoren zoals “stress, gezondheidsklachten en vermindering van woongenot als gevolg van het grote gevoel van onveiligheid in Groningen na jaren van aardbevingen”. Een ruimere interpretatie betekent dat toestemming voor een mijnbouwactiviteit iets eerder dan voorheen mag worden geweigerd. In discussie is hoe ruim het begrip “veiligheid” moet worden uitgelegd, met name buiten het Groningenveld. Geldt ook voor de gaswinning uit kleine velden dat de veiligheid zodanig aan de orde is dat wordt voldaan aan een bevoegdheidsvoorwaarde om toestemming voor de gaswinning te weigeren? Naar mijn mening zijn alleen subjectieve gevoelens van onveiligheid niet voldoende, maar dient aan de hand van objectieve gegevens te worden onderbouwd dat sprake is van medische en psychologische problematiek van een zekere ernst. Voor Groningen zijn dergelijke gegevens in voldoende mate aanwezig; voor andere gebieden staat dat nog te bezien.
3. De (risico)aansprakelijkheid van een ander kan worden aangevuld met een *wettelijk bewijsvermoeden*, zoals voor Groningen in artikel 6:177a BW is neergelegd (alleen voor fysieke schade). Exclusief voor Groningen, in verband met de enorme aantallen gelijksoortige schade en niet alleen veronderstelde, maar ook bewezen gemeenschappelijke causale verbanden (schade door bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld). Moet het wettelijk bewijsvermoeden nu worden uitgebreid naar alle gaswinning en alle mijnbouwactiviteiten? Een tweetal punten is van bijzonder belang. Ten eerste de vraag of de mijnbouwactiviteit in het betrokken gebied de *schadekansen* in relevante mate vergroot vergeleken met overeenkomstige gebieden waar geen mijnbouwactiviteit plaatsvindt. Zo ja, dan is dat een argument voor invoering van het wettelijk bewijsvermoeden. Ten tweede kan de invoering van dit vermoeden om redenen van *ongelijkheidscompensatie* worden bepleit (anders dan bewoners heeft een mijnbouwexploitant de kennis en diepe zakken voor de bewijsvoering).
4. Er zijn ook argumenten tegen de invoering van een wettelijk bewijsvermoeden. In de eerste plaats moet worden gewaakt voor te hoge verwachtingen. Zo gaan de meeste bezwaar- en beroepszaken over fysieke schade in Groningen nog altijd over de causaliteitsvraag. In de tweede plaats is van belang dat

de Commissie Mijnbouwschade de bewijslast van bewoners overneemt, zodat deze niet (geheel) op de bewoners drukt. Daarbij is relevant of tevens naar andere schadeoorzaken dan de gaswinning wordt gekeken en of bij resterende twijfel in het voordeel van de bewoner wordt beslist. In de derde plaats kan een rechter ook zonder een wettelijke regeling met een bewijsvermoeden werken. Dat gebeurt in de praktijk weliswaar niet met grote regelmaat, maar een rechterlijk bewijsvermoeden kan onder bepaalde omstandigheden wel degelijk in beeld komen. In de vierde plaats worden bepaalde drempels voor het voeren civiele procedures tegen mijnbouwexploitanten, zoals procesrisico's, niet weggenomen door een wettelijk bewijsvermoeden. In de vijfde plaats zijn er alternatieven waarmee gedupeerden veel meer gebaat zijn dan met juridische procedures met een wettelijk bewijsvermoeden, zoals schadeovereenkomsten in verband met bodemdaling.

5. Voor het Groningenveld is een *bestuursorgaan*, het IMG, belast met de schadeafhandeling. Dit mede gezien de enorme aantallen schadeclaims, maar ook in aanmerking genomen de rol die de overheid hier bij de schadeveroorzaking heeft gespeeld. Het was en is nog steeds de opdracht aan het IMG om de *civielrechtelijke* aansprakelijkheid van NAM op *civielrechtelijke* wijze af te handelen (art. 2 lid 6 TwG). Geleidelijk aan is de taakvervulling versoepeld; dit onder druk van bepleite ruimhartigheid en om redenen van efficiëntie en voortvarendheid. Resultaten zijn onder andere de vaste eenmalige vergoeding (eerst € 5000, nu € 10.000) en daadwerkelijk herstel zonder causaliteitsbeoordeling (eerst tot € 40.000, nu tot € 60.000; Nei Begun, maatregel 3). Duidelijk is dat laatstgenoemde regeling nauwelijks meer van doen heeft met het op basis van het civiele schadevergoedingsrecht afwikkelen van de aansprakelijkheid van NAM (zodat verhaal op NAM nog maar beperkt mogelijk is). Het gaat voornamelijk om *buitenwettelijk* subsidiebeleid. Uit het aansprakelijkheidsrecht volgt dwingend dat voor schadevergoeding en versterking geldt: 'koste wat het kost'. Daarbuiten kunnen politieke keuzes worden gemaakt om bewoners nader tegemoet te komen. Naast subsidies valt te denken aan coulancecompensatie (onverplichte tegemoetkomingen, die de harde juridische aanspraken op schadevergoeding – en nadeelcompensatie – te boven gaan). Vergeleken met coulancecompensatie en ook met schadevergoeding hebben subsidies het voordeel dat tegenover de geldverstrekking een verplichte prestatie staat, in dit geval het opknappen van gebouwen, waarmee wordt bevorderd dat een gebied beter achterblijft.
6. Ieder wordt geacht zijn eigen schade te dragen; een ander is aansprakelijk wanneer de schade door diens toedoen is veroorzaakt. Voor de invoering van een wettelijk bewijsvermoeden moeten bijzondere redenen bestaan. Er is zo gezegd tegenbewijs nodig dat een wettelijk bewijsvermoeden kan rechtvaardigen. Na de vraag of het wettelijk bewijsvermoeden moet gelden voor alle gaswinning en alle mijnbouw zullen vragen rijzen als: Waarom een wettelijk bewijsvermoeden alleen voor mijnbouwschade, en niet ook voor andere vormen van fysieke schade (bijv. Kanaal Almelo – De Haandrik)? Waarom alleen voor fysieke schade, en niet ook voor gezondheidsschade door geluidsoverlast (bijv. Schiphol, windparken) of het gebruik van pesticiden op lielevelden? Waar de overheid betrokken is – hetzij omdat zijzelf de schade heeft veroorzaakt, hetzij omdat zij de afhandeling van door een ander veroorzaakte schade op zich heeft genomen – kan er politieke en maatschappelijke druk ontstaan om te komen tot ruimhartige schadeafhandeling. Dit kan er in resulteren – vaak gaat het om een proces van 'creeping' – dat niet meer het aansprakelijkheidsrecht maar beleidskeuzes de boventoon voeren. Inderdaad kunnen deze bijdragen aan het vermijden van juridische procedures en anderszins praktische oplossingen. Dat helpt vaak beter dan nadere wetgeving die zeer uiteenlopende casus moet bestrijken.

Herman Bröring, hoogleraar bestuursrecht Rijksuniversiteit Groningen