

Vergaderjaar 2024–2025

33 529

Gaswinning Groningen-veld

32 849

Mijnbouw

X¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 maart 2025

Het kabinet vindt het essentieel dat bewoners die schade hebben door bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten niet met deze schade achter blijven. Daarnaast vindt het kabinet belangrijk dat bewoners niet zelf hoeven aan te tonen of hun schade door bodembeweging is veroorzaakt. Voor het effectgebied van het Groningenveld en de gasopslagen Norg en Gripskerk is het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) ingesteld om schades af te handelen. Daarbij past het IMG onder meer het wettelijk bewijsvermoeden toe. Het wettelijk bewijsvermoeden houdt kortgezegd in dat een schademelder niet langer hoeft te bewijzen dat zijn of haar fysieke schade aan een gebouw het gevolg is van bodembeweging door een mijnbouwactiviteit, maar het voldoende is om te stellen dat dit redelijkerwijs het geval kan zijn. Het is dan vervolgens aan het mijnbouwbedrijf om dit vermoeden te weerleggen. Om bewoners te ontzorgen bij fysieke schade aan gebouwen door bodembeweging als gevolg van zoutwinning, opslag van stoffen in zoutcavernes en olie- en gaswinning uit of olie- en gasopslag in kleine velden is er een landelijke Commissie Mijnbouwschade ingesteld. Bij de Commissie Mijnbouwschade geldt het wettelijk bewijsvermoeden niet, maar de Commissie Mijnbouwschade neemt de bewijslast van bewoners over door onderzoek te doen naar de schade.

Met de motie van de leden Beckerman en Bushoff (Kamerstukken II, 2023/24, 33 529, nr. 1219) wordt de regering verzocht het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 177a van Boek 6 van het Burgerlijke Wetboek voor alle mijnbouwactiviteiten in Nederland te laten gelden om de positie van schademelders ten opzichte van bedrijven te verbeteren. Om te kunnen bepalen of uitbreiding van de reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden naar alle mijnbouwactiviteiten in Nederland juridisch houdbaar is, heeft het vorige kabinet voorlichting gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) (Kamer-

¹ De letter X heeft alleen betrekking op 33 529.

stukken II, 2023/24, 33 529, nr. 1233). De Afdeling heeft haar voorlichting op 25 november 2024 gepubliceerd.

Tijdens het debat over de begroting van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei op 25 februari 2025 heb ik de Kamer toegezegd de reactie van het kabinet over bovenstaande motie te sturen.

In deze brief ga ik in op de inhoud van de voorlichting, hoe het kabinet deze weegt en de vervolgstappen van het kabinet inzake de motie Beckerman en Bushoff. Een gelijkluidende brief wordt naar de Tweede Kamer gestuurd.

Voorlichting uitbreiding van de reikwijdte van het wettelijke bewijsvermoeden

De Afdeling heeft op 7 oktober 2015, ten aanzien van de introductie van het wettelijk vermoeden in Groningen, aangegeven dat voor het toepassen van het wettelijk bewijsvermoeden een dragende motivering nodig is (Bijlage bij Kamerstuk 34 041, nr. 43). Het wettelijk bewijsvermoeden is namelijk een uitzondering op de standaardregel in het Nederlands burgerlijk recht «wie stelt, bewijst». Deze uitzondering op de standaardregel werkt door in de procespositie van private partijen en kan tot gevolg hebben dat iemand schade moet vergoeden die hij/zij niet heeft veroorzaakt.

Voor een dragende motivering van de uitbreiding van de reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden naar alle mijnbouwactiviteiten in Nederland moet worden aangetoond dat deze uitbreiding een gerechtvaardigd belang dient. Ook moet deze uitbreiding noodzakelijk zijn om dit belang te realiseren. De maatregel moet dus proportioneel zijn. Het doel mag niet op een andere, minder ingrijpende manier gerealiseerd kunnen worden. Zoals het vorige kabinet in de brief van 17 april 2024 heeft aangegeven is de Afdeling verzocht om op deze punten in te gaan (Kamerstukken II, 2023/24, 33 529, nr. 1233).

In haar voorlichting geeft de Afdeling aan dat het wettelijk bewijsvermoeden nu alleen geldt voor het «effectgebied» van het Groningenveld en de gasopslagen Norg en Grijskerk. De Afdeling achtte het destijds voorstelbaar dat er voor de Groningse situatie dragende argumenten konden zijn voor het invoeren van een wettelijk bewijsvermoeden. Zij wees in dit verband op 1) de omvang van het aantal schadegevallen, 2) de gelijksoortigheid daarvan, alsook op 3) de ongelijke procespositie van partijen.

Voorts merkt de Afdeling op dat naarmate de reikwijdte voor het wettelijk bewijsvermoeden ruimer wordt, ook de motiveringseis zwaarder wordt. Het is volgens de Afdeling primair aan de wetgever om gewicht toe te kennen aan de verschillende elementen die meewegen bij de vraag of een uitbreiding van de reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden voldoende kan worden gemotiveerd. De Afdeling concludeert echter dat zij hiervoor geen gerechtvaardigd belang ziet. Dit onderbouwt de Afdeling met een aantal argumenten.

De Afdeling gaat onder meer in op de omvang van de schade en de gelijksoortigheid daarvan. Zij merkt in dit verband op dat mijnbouwactiviteiten in Nederland op een beperkt aantal locaties plaatsvinden. Het hanteren van een bewijsvermoeden voor heel Nederland is daarmee niet in overeenstemming. Voor wat betreft de locaties waar de mijnbouwactiviteiten wel plaatsvinden verwijst de Afdeling naar de Commissie Mijnbouwschade. Volgens deze Commissie hebben er sinds 2020 weinig tot geen geïnduceerde aardbevingen plaatsgevonden als gevolg van

mijnbouwactiviteiten. De Commissie verwijst daarvoor naar de cijfers van het KNMI. Dit betekent volgens de Afdeling dat er geen rechtvaardiging is om de reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden uit te breiden naar heel Nederland. Daarnaast stelt de Afdeling dat uit de bevindingen van de Commissie Mijnbouwschade blijkt dat in nagenoeg alle gevallen waarin schade gemeld is, sprake is van een andere schadeoorzaak dan bodembeweging door mijnbouwactiviteiten. Bij het uitbreiden van de reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden wordt bij de gemelde schade vermoed dat deze veroorzaakt is door een mijnbouwactiviteit. Dit sluit hier volgens de Afdeling niet op aan.

Verder merkt de Afdeling op dat enkel het verbeteren van de procespositie van schademelders onvoldoende reden is om de reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden uit te breiden, omdat deze positie al aanzienlijk verbeterd is door het instellen van de Commissie Mijnbouwschade. De Commissie Mijnbouwschade doet zelfstandig onderzoek naar de oorzaak van de schade en gaat er van uit – indien niet aan te tonen, maar ook niet uit te sluiten is dat de schade veroorzaakt is door bodembeweging als gevolg van een mijnbouwactiviteit – dat deze schade is veroorzaakt door een mijnbouwactiviteit. De Afdeling geeft aan dat hiermee praktisch hetzelfde resultaat wordt bereikt als met toepassing van het bewijsvermoeden, zonder de daaraan verbonden nadelige gevolgen. De Afdeling concludeert dan ook dat uitbreiding van de reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden gelet op de werkwijze van de Commissie Mijnbouwschade voor schademelders geen meerwaarde biedt en niet zal leiden tot andere uitkomsten wat betreft de toekenning van schadevergoedingen.

Tot slot wijst de Afdeling erop dat door een uitbreiding van de reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden naar mijnbouwactiviteiten in heel Nederland verwachtingen gewekt kunnen worden over de uitkomsten van aansprakelijkheidsprocedures die niet waargemaakt kunnen worden. De Afdeling verwacht dat bedrijven in een niet te verwaarlozen aantal gevallen het bewijsvermoeden met succes kunnen weerleggen en geen schade hoeven te vergoeden. Volgens de Afdeling brengt uitbreiding van de reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden naar alle mijnbouwactiviteiten in heel Nederland daardoor het risico mee van teleurstelling bij bewoners die schade melden. Bewoners verwachten immers dat in meer gevallen schade zal worden vergoed, dan zonder het wettelijk bewijsvermoeden zou gebeuren, terwijl dit naar verwachting niet het geval zal zijn omdat gemelde de schade vaak niet veroorzaakt is door een mijnbouwactiviteit.

Naast bovenstaande punten signaleert de Afdeling nog twee risico's die het uitbreiden van de reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden met zich meebrengt. Ten eerste werpt de Afdeling de vraag op of bedrijven na uitbreiding van de reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden nog bereid zullen zijn zich te committeren aan het uitbetalen van de door de Commissie Mijnbouwschade geadviseerde schadevergoedingen. Daarnaast kan het vooruitzicht mogelijk aansprakelijk te worden gesteld voor fysieke schade aan woningen en gebouwen die een bedrijf niet zelf heeft veroorzaakt, ondernemers ervan weerhouden om mijnbouwactiviteiten te gaan verrichten in Nederland. Dit kan ertoe leiden dat toekomstige activiteiten in de diepe ondergrond die van groot belang zijn voor de energietransitie, zoals geothermie, niet door kunnen gaan. Hoewel bovenstaande twee aspecten inhoudelijk relevant zijn, raken deze niet aan de vraag of de uitbreiding van het bewijsvermoeden juridisch houdbaar is. Deze punten betreft het kabinet om die reden niet bij de weging of de uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden gerechtvaardigd en proportioneel is.

Weging kabinet

Het kabinet heeft, mede naar aanleiding van de afhandeling van schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslagen Norg en Gripskerk, geleerd dat het voor bewoners lastig is om schade rechtstreeks te verhalen bij bedrijven, omdat bewoners over minder expertise en middelen beschikken dan de bedrijven. Vanwege deze ongelijke uitgangspositie vindt het kabinet het van groot belang dat bewoners bij de afhandeling van schade door bodembeweging als gevolg van activiteiten in de diepe ondergrond zoveel mogelijk worden ontzorgd. Hiertoe heeft het kabinet de Commissie Mijnbouwschade ingericht die voorziet in procedure voor buitengerechtelijke schadeafhandeling die bewoners ontzorgt en laagdrempelig, toegankelijk en transparant is.

De motie van de leden Beckerman en Bushoff beoogt de positie van schademelders verder te verbeteren ten opzichte van bedrijven door het wettelijk bewijsvermoeden uit te breiden naar de rest van Nederland. Echter, op basis van de voorlichting van de Afdeling komt het kabinet tot de conclusie dat het toepassen van het wettelijk bewijsvermoeden hiervoor niet de oplossing biedt. Daarnaast kan de uitbreiding onvoldoende gemotiveerd worden en is daarmee niet juridisch houdbaar. Ten eerste, kan het beperkte aantal activiteiten in de diepe ondergrond, de bodembeweging die dit veroorzaakt en het aantal fysieke schades aan gebouwen door bodembeweging als gevolg van deze activiteiten een breed toepassingsbereik van het wettelijk bewijsvermoeden onvoldoende rechtvaardigen. Ten tweede, lijkt de maatregel weinig meerwaarde te hebben ten opzichte van de huidige wijze van schadeafhandeling door de Commissie Mijnbouwschade, omdat de commissie bewoners reeds ontzorgt. Ten derde, is de verwachting dat het wettelijk bewijsvermoeden in de rest van Nederland voor bedrijven relatief eenvoudig te weerleggen zal zijn. De vordering van de schadmelder zal dan worden afgewezen. Als gevolg van het beperkte schadebeeld in de rest van Nederland is de verwachting dat een uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden niet zal leiden tot een substantiële toename van het aantal schadevergoedingen en zelfs het risico van valse verwachtingen met zich meebrengt. Daarmee gaat de uitbreiding voorbij aan het beoogde doel om het proces van schadeafhandeling voor bewoners te verbeteren en, in het bijzonder, de positie van schademelders te versterken ten opzichte van bedrijven.

Als het bewijsvermoeden niet voldoende gerechtvaardigd kan worden, bestaat het risico dat sprake is van een ongerechtvaardigde beperking van het recht op eigendom van de mijnbouwonderneming. Ook de Afdeling Advisering van de Raad van State wijst daarop. Dit kan ertoe leiden dat rechters het bewijsvermoeden in concrete gevallen buiten toepassing laten. Dit leidt tot onzekerheid bij partijen en hoge proceskosten. Het kabinet wil niet dat het toepassen van het wettelijk bewijsvermoeden leidt tot een verslechtering van de positie van omwonenden en geeft daarom de voorkeur aan een andere invulling van de motie. Belangrijk daarbij is dat bewoners niet zelf hoeven te bewijzen of hun schade door bodembeweging is veroorzaakt.

Volgende stappen

In de motie van de leden Beckerman en Bushoff spreekt de Tweede Kamer zich duidelijk uit over het belang van de positie van schademelders ten opzichte van bedrijven. Het kabinet hecht hier ook veel waarde aan en wil de positie van schademelders daarom via andere wegen verder versterken. De meest effectieve manier om dit te realiseren is in de eerste plaats door het verbreden van de bevoegdheid van de Commissie

Mijnbouwschade naar alle mijnbouwsectoren. Hierdoor komt voor alle mijnbouwsectoren te gelden dat de Commissie Mijnbouwschade de bewijslast van schademelders in feite overneemt, door onderzoek te doen naar de oorzaak van de schade. Sinds 15 maart 2025 is de bevoegdheid van de Commissie Mijnbouwschade uitgebreid naar schade door bodembeweging als gevolg van opslag van stoffen in zoutcavernes. Daarnaast is de Kamer recent geïnformeerd over de beoogde afhandeling van schade door de voormalige steenkoolwinning in Limburg. In de meeste gevallen bestaat er geen recht op vergoeding van deze schade. Omdat het kabinet wil voorkomen dat mensen met schade achterblijven, wordt er gewerkt aan een coulanceregeling vanuit de Rijksoverheid die financiële compensatie of herstel in natura aanbiedt als uit onderzoek door de Commissie Mijnbouwschade blijkt dat het voldoende aannemelijk is dat de schade is ontstaan als gevolg van de vroegere steenkoolwinning. De regeling zal eind 2025 worden geopend. Daarnaast lopen er al langere tijd gesprekken met de geothermiesector om ook schade door bodembeweging als gevolg van geothermie onder te brengen bij de Commissie Mijnbouwschade. Deze gesprekken bleken gecompliceerder dan voorzien. Recent is besloten om eerst met een kopgroep van geothermieoperators overeenstemming te bereiken over een schadeprotocol. Het streven is om dit op de kortst mogelijke termijn te realiseren. Verder zal het kabinet, zoals ook reeds gemeld in de Kamerbrief over de evaluaties van de Commissie Mijnbouwschade, in overleg treden met de bedrijven om de twaalfmaandentermijn, die thans geldt voor het doen van een melding na een aardbeving, in het instellingsbesluit van de Commissie Mijnbouwschade te verruimen. Dit sluit aan bij een voorstel van de Afdeling in haar voorlichting.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans