

Een koperen jubileum van de nieuwe Mijnbouwwet. Het falen van Wetgever, Toezichthouders en Commissies bij de gaswinning in Groningen

J.M. van Dunné¹

“Bij twijfel niet inhalen? Neen, juist gas geven!”
Gronings gezegde

1. Inleiding²

Het Hoge Noorden is regelmatig in het nieuws wanneer het land beeft als gevolg van de gaswinning en daardoor schade ontstaat die de bevolking in toenemende mate verontrust, zo niet in verzet brengt tegen de exploitant (NAM) en de overheid die alles lijkt te gedogen. De kreet “Groningen beeft!” is kort geleden ook van toepassing geworden op de *stad* Groningen, waarmee het probleem niet langer tot het platteland, de ‘Ommelanders’, beperkt was en directer op het bureau van het lokale bestuur terecht kwam. Nu lijkt het echt menens te worden.

In 2003 is een nieuwe Mijnbouwwet van kracht geworden die de oude Mijnwet van Napoleon uit 1810 verving, op een wijze die volgens het ministerie van EZ en het parlement een grote verbetering vormt, vooral voor gedupeerde grond- en huiseigenaren. Het verkrijgen van vergoeding van schade als gevolg van de gaswinningsactiviteiten was namelijk in de praktijk vrijwel onmogelijk gebleken. Het was vechten tegen de bierkaai, waarbij een langdurige, kostbare procedure voor de rechtbank geen aantrekkelijk perspectief bood.

Gezien alle commotie van bewoners in het winningsgebied, die begin vorig jaar zelfs leidde tot een Hoorzitting van de Tweede kamer in Groningen en een financieel noodplan, is er reden om na te gaan in hoeverre de nieuwe mijnwet tot een verbetering van de rechtspositie van bewoners heeft geleid.³ Eind jaren '90 werd er op het wetsontwerp zware kritiek geuit door de Noordelijke provincies en enkele NGO's die door een deel van de Tweede Kamer overgenomen werd (PvdA, aanvankelijk ook D66), maar EZ was heel stellig in het terzijde stellen van die bezwaren en kreeg tenslotte beide Kamers mee. Aldus ging de omkering van de bewijslast van tafel, en werd een laagdrempelige, effectieve schadebeoordeling in het vooruitzicht gesteld, door een deskundige onafhankelijke commissie. Dat was de (bestaande) Technische Commissie Bodembeweging (Tcbb), als alternatief voor een moeizame gang naar de rechter.

Het koperen lustrum van de Mijnbouwwet 2003 is een goede aanleiding om na te gaan wat er van de plannen van de wetgever terecht gekomen is. Daartoe allereerst de vraag wat het toepassingsgebied van de nieuwe mijnwet eigenlijk was.

¹ Emeritus hoogleraar Privaatrecht EUR te Rotterdam; website: www.esl.eur.nl/normatieveuitleg

² Een sterk verkorte versie van dit artikel verscheen eerder in *NJB*, 18 dec. 2014.

³ Hoorzitting Groningen, 27 januari 2013. EZ kwam met een financieel plan om de ergste nood te lenigen, gebaseerd op het voorstel van de Commissie-Meijer. Over 20 jaar uitgesmeerd kwam het neer op ongeveer 50 miljoen Euro per jaar (voor herstel- en preventiemaatregelen), niet echt om over naar huis te schrijven dus.

Eind jaren tachtig was er in Groningen sprake van honderden gevallen van schade aan huizen en landbouwgrond door bodemdaling en lichte bevingen waarmee de plaatselijke overheden geconfronteerd werden. Dat was overigens ook het geval geweest in Drenthe en Friesland, in de laatst genoemde provincie ook vanwege zoutwinning, maar ik laat beide provincies hier buiten beschouwing⁴. De belangrijkste mijnbouwexploitant in dat gebied, de NAM, had in samenspraak met de Provincie Groningen decennia lang het standpunt ingenomen dat: 1. bodemdaling geen schade kan veroorzaken, en wel omdat deze in het gaswinningsgebied slechts *gelijkmatig* plaatsvindt; 2. dat gaswinning nooit aardbevingen kan veroorzaken. Dat laatste had de NAM gebaseerd op eigen laboratoriumonderzoek uit 1986 (Shell-laboratorium, KSEPL) en werd door overheidsinstellingen, zoals de KNMI bevestigd. Begin jaren negentig neemt de NAM nog steeds dit standpunt in, maar dat gaat in 1995 kantelen: toegegeven wordt dat bevingen kunnen ontstaan, maar nooit zwaarder kunnen zijn dan 3.3 schaal van Richter, waarbij geen gevaar voor schade is. Een jaar later vindt in Roswinkel (Drenthe) een beving plaats van 3.4 Richter, met tientallen schadegevallen. In 1997 maakt de NAM bekend dat zij zal overgaan tot vergoeding van schade wegens aardshokken als gevolg van gaswinning, echter zonder aansprakelijkheid te erkennen omdat het verband wetenschappelijk niet vast stond.

In kringen van de NAM en de Provincie Groningen wordt nog steeds uitgegaan van de visie dat bodemdaling op zich geen schadelijk effect kan veroorzaken; aldus bijvoorbeeld het laatste Jaarverslag van de Commissie Bodemdaling (NAM/Groningen, waarover later meer) van 2012.⁵ Op grond hiervan worden steevast aanvragen tot schadevergoeding van burgers door die Commissie afgewezen; dat is ook de praktijk bij schadeafwikkeling door deskundigen die namens de NAM optreden in andere gevallen (aldus wordt ‘zettingschade’ steevast niet erkend, in duizenden gevallen).⁶

Die praktijk komt hieronder nog ter sprake. Kort samengevat, sinds invoering van de Mijnbouwwet in 2003 is vergoeding van schade aan particulieren eerder uitzondering dan regel (afgezien van bagatel-schades), hoofdzakelijk omdat door de Tcbb geen causaal verband met door gaswinning veroorzaakte bevingen vastgesteld wordt (evenmin door bodemdaling).⁷ De Tcbb-Nieuwe Stijl, door de minister van EZ als troef uit de mouw gehaald om de bepleite omkering van de bewijslast van tafel te krijgen, functioneert niet zoals de Kamer werd voorgespiegeld, als laagdrempelig rechtshulp-orgaan en alternatief voor overheidsrechtspraak. Het Waarborgfonds, door de Kamer aan EZ opgedrongen en min of meer een troostprijs, was tot voorkort non-existent en heeft op dit terrein geen enkele rol gespeeld. De omvang ervan: € 250.000, kan toch al niet imponeren; ter vergelijking: het Bodemdalingfonds NAM/Groningen begon in 1983 met ca. € 320 miljoen, waarvan rond

⁴ In Oost-Groningen, in Trips- en Borgercompagnie (omgeving van Veendam) is overigens ook van zoutwinning sprake en aanzienlijke bodemdaling (nu soms al 60 cm) en tientallen schadegevallen die niet vergoed werden. Nedmag wint hier magnesiumzouten. Er is daar ook sprake van laag-frevente trillingen, die psychische schade veroorzaken. Ook komer en kwel dus, maar dat gebied blijft hier buiten beeld.

⁵ Jaarverslag Commissie Bodemdaling 2012, p.16.

⁶ Even voor de leken, d.i. schade aan metselwerk in muren iets boven de grond, doorgaans (horizontale, trapsgewijze) scheurvorming, en heeft met de fundering te maken. De gemakkelijke beoordeling is dat de fundering bouwkundig niet deugt, of dat verandering in het grondwaterpeil de oorzaak is en daar zijn de Waterschappen verantwoordelijk voor, en dus niet de NAM. Maar waarom past men dat peil aan? Juist, vanwege bodemdalingen. En dan hebben wij het nog niet eens over bevingen. Al met krijgt de burger van de deskundige die de NAM erop af stuurt meestal nul op het rekest, of een kleine vergoeding die soms niet van een fooi is te onderscheiden.

⁷ In dit artikel staat de schade aan particulieren (inclusief MKB) centraal maar de schade toegebracht aan cultureel erfgoed mag niet onvermeld blijven: 69 Rijksmonumenten (waaronder Romaanse kerken) zijn zwaar beschadigd, waarvan er in Loppersum de meeste staan (18). Vgl. *NRC*, 27 nov. 2013.

2000 nog ca. € 150 miljoen over was, maar zoals gezegd hadden burgers daar niets aan, anders dan lokale overheden.

Dit artikel is een evaluatie van de Mijnwet 2003. Ik wil de verwachtingen die de wetgever met zijn nieuwe mijnwet in de jaren 2001-2002 in de Kamer gewekt heeft, tegenover de soms felle kritiek die tezelfder tijd redelijk Kamerbreed geuit werd, plaatsen naast de bevindingen uit de praktijk van vandaag in het Hoge Noorden bij de toepassing van de wet.

Ik teken hierbij aan dat intussen de aardbevingen jaar en dag doorgaan en daarbij in kracht toenemen. Het voorlopige hoogtepunt zijn de bevingen in Huizinge en Loppersum op 16 augustus 2012, twee mooie, meer dan 1000 jaar oude dorpen ten noorden van de stad Groningen, met een kracht van 3.6 Richter.⁸ Volgens bewonersorganisaties meldde de Duitse radio op dat moment M 3.9 en werd onder de Eemshaven tezelfdertijd M 4.1 gemeten (door de Duitse instantie Geofon).⁹ Overigens worden de bevingen in ons land steeds ook in Engeland en Zweden gemeten, en ik begrijp dat het traditie is dat de KNMI altijd lager zit dan wat in het buitenland bij ons geregistreerd wordt.¹⁰ Op 20 december 2013 was er trouwens in Duitsland op 40 km over de grens met Groningen een beving van M 3.5 (niet door de KNMI gerapporteerd in een recent overzicht).

In een advies dat het Staatstoezicht op de Mijnen in januari 2013 aan de minister naar aanleiding van de beving in Huizinge heeft uitgebracht wordt in een beschouwing over toekomstige ontwikkelingen in het gaswinningsgebied gesteld dat niet langer een maximum van M 3.9 voor aardbevingen aangenomen kan worden. Niet uitgesloten is dat er bevingen tot M 5 kunnen komen, met een ‘verwachtingswaarde’ voor de kans erop binnen 12 maanden van 7%.¹¹ Daarmee lijkt de kans op een grote klap zeker, evenals omvangrijke schade, onzeker is slechts wanneer dit zou kunnen gebeuren, een gegeven dat de Groningse bevolking niet is ontgaan. De aardbeving in Huizinge (M 3.6) van 2012 heeft overigens al grote schade veroorzaakt en leidde tot ruim 5.000 schademeldingen, het wordt dus menens langzamerhand. In 2013 waren er 127 bevingen, dat is meer dan een verdubbeling van het aantal in 2012 (53).

Indien men dit tot zich door laat dringen, als bewoner van de Randstad, wordt begrijpelijk dat er de laatste tijd zoveel commotie is ontstaan, zo niet een dreigende volksopstand van de Groningers. Zoals bekend, een wat stug volk en wat langzaam in reageren, maar als het erop aan komt, zoals met het verzet in de oorlog gebleken is, onverzettelijk.¹² Het is op het moment weer wat rustig, maar als er de verwachte zware aardbeving komt en er behalve grote schade ook gewonden of zelfs doden kunnen vallen, dan zijn de rapen gaar, zo kan men van verschillende kanten horen.

⁸ In 2006 was dit M 3.5, in naburig Middelstum. Ik zal in het vervolg niet verder ‘Richter’ vermelden maar de ‘M’ van magnitude. Overigens betekent 1 punt hoger op die schaal een toename van de kracht van de beving met een factor 10 (logaritmisch) anders dan het geval is bij een temperatuurschaal als die van Celsius. Minder bekend is dat de duur van de beving en de bovengrondse effecten (PGA, uitgedrukt in Europese normen: EMS-98) in de praktijk veel belangrijker zijn dan de score op schaal van Richter. Daarover hieronder meer.

⁹ *Dagblad van het Noorden*, 17 aug. 2012.

¹⁰ Ontleend aan informatie verkregen van het Onafhankelijk Geologen Platform.

¹¹ Jaarverslag SodM 2012, p.67. In antwoord op vragen van Verontruste Groningers (Heithuis, Groeneveld, Lanting, c.s.) d.d. 22 april 2013 stelt het Staatstoezicht dat de kans op een beving van M 3 of hoger momenteel geschat wordt op 47%. Het SodM adviseert de minister om de totale gaswinning met 40% terug te brengen om de kans op zware bevingen te verminderen. Dat advies werd niet overgenomen, zie nog onder.

¹² Zoals J.H. Beekhuis, jong hoogleraar aan de Universiteit van Groningen in de oorlog en adviseur van het verzet, in een interview mij eens vertelde over de Groningers, in *Acht civilisten in burger*, 1977, p.20.

Voor een goed begrip waar het indertijd allemaal om te doen was met de nieuwe Mijnbouwwet, volgt hier eerst een weergave van de conclusies van het artikel dat ik in 2002 in het *NJB* schreef over de ontwerp-Mijnbouwwet.¹³ Het artikel verscheen aan de vooravond van de behandeling in de Tweede Kamer dat jaar. Hierbij is, net als toen het geval was, een waarschuwing op zijn plaats over mijn positie in het tableau van de bodemschade door mijnbouw. Ik moet erop wijzen dat ik geen neutrale toeschouwer ben: als adviseur van de drie noordelijke provincies en van een viertal milieuorganisaties met veel natuurgebieden in dat deel van ons land, heb ik mij in het verleden over deze materie gebogen in rapporten die de Vaste Commissie EZ van de Tweede Kamer en het ministerie aangeboden zijn met het oog op de behandeling van het wetsontwerp, in de periode 1996-1999.^{14 15}

Hier volgen mijn Conclusies uit 2002:

Conclusies [NJB 2002, p.570]

“Ik kom tot een afronding. Het zal duidelijk zijn dat het wetsontwerp voor de nieuwe Mijnwet geen waardig opvolger van die van Napoleon is, en internationaal niet van niveau is. Het kan anders. Het eerder gegeven voorbeeld van de Grondwaterwet laat zien dat de overheid wel degelijk bij het regelen van publiekrechtelijke bevoegdheden (winning van grondwater) tegelijkertijd de belangen van particulieren in acht kan nemen en voor een schaderegeling kan zorgen, compleet met schadefonds. Het valt niet goed in te zien hoe de minister van EZ een beleid kan verantwoorden dat haaks op dit overheidsbeleid staat. Het beginsel is natuurlijk zo oud als de Onteigeningswet of de Belemmeringenwet Privaatrecht: indien men van hogerhand toestemming krijgt om geheel of gedeeltelijk inbreuk te maken op eigendom van een derde, dient deze in het voorkomende geval daarvoor schadeloos gesteld te worden.

Het ministerie van EZ is al decennia bezig om provinciale overheden wat mijnrecht betreft op het verkeerde been te zetten, en is op die weg doorgegaan bij de behandeling van het wetsontwerp Mijnbouwwet van 1998, waarbij de Kamer niet serieus genomen werd en stelselmatig verkeerd voorgelicht werd over het mijnrecht in omliggende landen. Dat recht is in grote lijnen wat eertijds de provincies, en tegenwoordig de gedupeerde huiseigenaren en milieuorganisaties het departement gevraagd hebben.

Het standpunt van de minister van EZ, dat de instelling van de Tcbb-nieuwe stijl een bewijsregeling in de Mijnbouwwet overbodig zou maken, is om een aantal redenen een te

¹³ “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 aardbevingen”, *NJB* 2002, pp.560-570. Het artikel is opgenomen in mijn *Verzameld Werk*, Kluwer: 2006 (incl. CD-rom), en ook te vinden op mijn website (zie boven nt 1). Dat laatste geldt ook voor: ‘De aansprakelijkheid van de mijnexploitant voor bodemschade’, Hfdst. 12, § 8, *Verbintenissenrecht, Deel 2*, 5^e dr., Kluwer: 2004, pp. 835-868.

Zie ook mijn artikel: ‘The new Dutch Mining Law: how to succeed in law without really trying. Compensation for soil subsidence damage and the burden of proof’, 13 *Environmental Liability*, 2005, p.128-134 (eveneens op de website).

¹⁴ Vgl. resp.: ‘Bodemdaling in Friesland: aansprakelijkheidsvragen’, Instituut voor Milieuschade, EUR, 1996; ‘Schriftelijk Commentaar Mijnbouwwet (Wetsontwerp 26 219)’, Instituut voor Milieuschade, EUR, Rotterdam, 1998; hierop zijn nog 2 Nota’s gevolgd: een Nota van 4 aug. 1999 namens de Noordelijke Provincies geschreven, als reactie op brieven aan de vaste Commissie voor EZ van drs. Polkamp (NAM) en Prof. Barends (TU Delft); een Nota van 7 sept. 1999 als reactie op de Nota naar aanleiding van het Verslag, d.d. 21 juni 1999 (TK 26 219, nr. 7), op verzoek van de PvdA-fractie; *Natuurschade verhaal. Onderzoek naar aansprakelijkheidsvragen bij schade aan de waterrijke natuur als gevolg van gaswinning en bodemdaling*, in opdracht van Stichting Het Groninger Landschap, Vereniging Natuurmonumenten, It Fryske Gea en Noordhollands Landschap, Instituut voor Milieuschade, EUR/ Natuurmonumenten, ’s Gravendeel, mei 1999.

¹⁵ Nadat dit artikel geschreven was, ben ik betrokken geraakt bij de recente procedure van WAG (Stichting Waardevermindering door Aardbevingen Groningen) en 3 woningcorporaties tegen de NAM, ik heb op een onderdeel advies uitgebracht. De WAG vertegenwoordigt ca. 550 huiseigenaren; bij de woningcorporaties gaat het om ca. 90.000 woningen.

gemakkelijke conclusie. Voor eenvoudige schadegevallen zal de Tcbb goed werk kunnen doen; voor meer gecompliceerde zaken, bijvoorbeeld gevallen van meervoudige causaliteit (activiteiten van verscheidene mijnexploitanten, bodemgesteldheid, grondwaterpeilverlaging, bouwkundige elementen, e.d.), is een beroep op de burgerlijke rechter door een schadelijdende partij niet denkbeeldig. Tegenover de Kamer heeft de minister zelf een aantal keren op deze aspecten gewezen. Juist voor dergelijke situaties is een bewijsregel in de door mij bepleite (en elders in Europa door de wetgever aangenomen) zin gewenst. Ook in het Engelse mijnrecht combineert men bewijslastomkering met een technisch adviseur, die particulieren met bodemschade bijstaat.

In dit verband wijs ik erop dat de ervaring in Duitsland leert dat sinds 1982, het jaar van de invoering van de omkering van de bewijslast bij vermoeden van mijnschade, schadeprocedures in de mijnstreken vrijwel niet meer voorkomen. Wel wordt nog steeds schade aan woningen in mijnstreken (zoals Saarbrücken) zonder morren vergoed of hersteld door de mijnindustrie. Met de belangen van de mijnexploitant kan rekening worden gehouden, zoals door mij in 1998 opgestelde wetsvoorstel gebeurd is, in navolging van het Duitse stelsel (voor het merendeel overgenomen in Amendement Nr 31, Witteveen-Hevinga).

Het Amendement-Atsma (Nr. 37) spoort aardig met de Franse Code minier van 1994, zoals gewijzigd in 1999, terwijl het ook overeenkomst vertoont met het Engelse mijnrecht volgens de Mijnwetten van 1991 en 1994, waarin steeds sprake is van een subsidiaire aansprakelijkheid van een overheidslichaam dat belast is met de uitgave van mijnconcessies, de Coal Authority, indien de mijnexploitant niet thuis geeft. Een combinatie met omkering van de bewijslast, aanvaard in de mijnwetgeving van Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Verenigd Koninkrijk, lijkt de meest sterke wettelijke regeling. Een pikant aspect is hier, dat wanneer dit amendement wet wordt, de Staat groot belang kan hebben bij omkering van de bewijslast wanneer hij regres zoekt op mijnexploitanten. De aansprakelijkheid van de Staat werd in 1994 door het Franse parlement afgedwongen; een lichtend voorbeeld?"

De rest is geschiedenis. Helaas nog steeds levende geschiedenis, waarvan de gevolgen zichtbaar zijn in de praktijk van afwikkeling van bodemschade in Groningen. Het ministerie en de minister van EZ, Jorritsma, bleven mordicus tegen bewijslastomkering (afgaand op een Rapport opgesteld door Elf Petroland/NAM uit 1999) en wisten de Kamer te paaien met de invoering van een wat meer opgetuigde Technische Commissie, de Technische Commissie Bodembeweging (Tcbb), als alternatief daarvoor. Als gevolg hiervan kreeg het amendement-Witteveen-Hevinga (PvdA) inzake omkering bewijslast weinig steun, D66 was al eerder afgehaakt, en het werd tenslotte verworpen. Door de PvdA werd toen samen met D66 ter vervanging de instelling van een waarborgfonds voorgesteld: het amendement-Witteveen-Hevinga/Van Walsem. Dit werd aanvaard, tegen de zin van de minister; daarop werd het amendement-Atsma inzake aansprakelijkheid van de Staat ingetrokken.¹⁶ Na nog wat gepruttel in de Eerste Kamer (ook door D66) die net als eerder de Tweede Kamer door de ministeriële kluiten niet meer het riet kon zien waar zij ingestuurd werd, kon het geamendeerde ontwerp toen wet worden.¹⁷

Ik breng nog even in herinnering dat de omkering van de bewijslast al medio jaren negentig door de provincie Friesland bepleit was om in nieuwe mijnbouwvergunningen op te nemen, hetgeen door het ministerie van EZ afgewezen werd, en verwezen naar de nieuw Mijnwet die eraan kwam, waarin dat geregeld zou worden. Dat gold eveneens het instellen van een

¹⁶ Voor de Kamerbehandeling, TK 26 219, zie ook: *TMA* 2002-3, pp. 77-92, met commentaar van schrijver dezes (vgl. ook eerdere stukken, in *TMA* 2002-1 en -2).

¹⁷ Zie *TMA* 2002-6, p.155 e.v., met commentaar van T.J.C. van Noord. De rechtsvergelijking stond ook hier op een bedroevend laag niveau, ook deze Kamer onwaardig.

waarborgfonds.¹⁸ In het Voorontwerp van 1997 was echter niets daarvan te vinden. Friesland kreeg steun van de andere Noordelijke Provincies en een aantal NGO's, maar dat mocht niet baten. Friesland had EZ ook gevraagd om een fijnmaziger meetsysteem in te voeren met betrekking tot bodemdaling (eveneens bij vergunningverlening), door middel van zogenaamde 'tiltmeters' maar ving ook daarbij bot. Hieronder zullen wij zien dat dit grote gevolgen gehad heeft: zowel EZ als de NAM doen tegenwoordig voor het afwijzen van aansprakelijkheid een beroep op het ontbreken van meetgegevens ('data', in goed Nederlands). Daarbij wordt wijselijk in het midden gelaten waarom daarvoor niet al tien, twintig jaar geleden gezorgd kon zijn.

2. Wat was de bedoeling van de wetgever met de Mijnbouwwet in 2002?

Zoals gezegd had de minister van EZ, Jorritsma, al haar kaarten gezet op de instelling van de Tcbb met een 'taakuitbreiding': geen algemene adviesfunctie over schadeoorzaken van mijnbouw meer, maar het adviseren van burgers met concrete vragen over het oorzakelijk verband van mijnbouwschade. Deze commissie, de Commissie-Tommel (oud-staatssecretaris, D66, het voorstel was van hem afkomstig) was bedoeld om de brede beweging die omkering van de bewijslast op dit terrein voorstond wind uit de zeilen te nemen, en zo geschiedde. De Noordelijke Provincies keerden op hun schreden terug. Ik heb vroeger Machiavelli in dit verband aangehaald: het Noorden had nog veel te verhapstukken met EZ op economisch gebied in die tijd – en dat is tegenwoordig niet anders. Dat lag anders bij NGO's zoals de Waddenvereniging en de Vereniging van Gedupeerde Huiseigenaren. Belangrijker was dat de meerderheid van de Kamer meeging, inclusief D66 dat een slecht geheugen bleek te hebben (of wilde men partijgenoot Tommel niet voor de voeten lopen?). De PvdA bleef als enige over en ging strijdend onder.

Wat hield nu die 'taakuitbreiding' in? De minister had dat zo uitgelegd:

“De burger moet daarbij aantonen dat de schade is veroorzaakt door mijnbouw. Daarvoor kan advies gevraagd worden bij de Tcbb. Dat advies is kosteloos, op een lage toetredingsbijdrage na. In het advies wordt een uitspraak gedaan over het causaal verband tussen de schade en de mijnbouwactiviteiten. Er wordt ook een uitspraak gedaan over de hoogte van de schadevergoeding. De verwachting is dat het advies van de Tcbb meestal zal leiden tot schikkingen. Als het toch tot een proces komt, heeft de burger met het advies van de Tcbb voor de rechter een ijzersterke positie. Bij omkering van de bewijslast daarentegen zal die burger zelf naar de rechter moeten stappen om zijn recht te halen. Dat is duur – verplichte rechtsbijstand en deskundigenrapporten – en het zal waarschijnlijk veel langer duren dan een stelsel met een uitgebreide adviestaak van de Tcbb. Alle juridische discussies daargelaten, ben ik ervan overtuigd dat het nu voorgestelde systeem in de praktijk minstens even gunstig uitpakt. Ik vind het amendement dan ook onaanvaardbaar.”

(Hand. TK, 27 maart 2002, TMA 2002-3, p.82)

Wanneer blijkt dat Mevr. Witteveen met haar amendement een combinatie voorstaat van omkering bewijslast en de Tcbb-uitgebreid, leidt dat tot de opmerking dat de Tcbb dan de mijnbouwmaatschappij gaat adviseren met tegenbewijs hetgeen de minister 'krankzinnig' vindt (bijval alom, in de Kamer). D66 had opgemerkt dat aan bewijslastomkering geen - behoefte bestaat wanneer de burger “de gelegenheid heeft gekregen om bij de Tcbb zijn klacht in te dienen die deze onpartijdig en deskundig onderzoekt”. De minister heeft geen behoefte aan rechtsvergelijking op dit punt, want: “De vraag is niet hoe anderen dit doen, maar hoe wij in Nederland een goed stelsel kunnen bieden om de burger te beschermen. Ik

¹⁸ Voor deze materie zie men mijn artikel uit 2002. Kort gezegd, EZ vond dit in strijd met het publiekrechtelijke karakter van een vergunning en het zou ook een novum zijn. Beide punten zijn onjuist; ik vond mijnbouwconcessies al van voor de oorlog waarin dergelijke zaken opgenomen werden.

ben ervan overtuigd dat wij met dit stelsel zoals het in de Mijnbouwwet is vastgelegd, hierin zeker zijn geslaagd.”

De bedoeling van de wetgever met de in 2002 vastgestelde regeling van de nieuwe Mijnbouwwet kan dus als volgt samengevat worden:

- bij mijnbouwschade heeft de burger recht op de *bescherming van zijn rechten* door de overheid;
- bij de vaststelling van die schade, met name van het oorzakelijk verband, kan hij een advies van de Tcbb krijgen dat *onpartijdig* en *deskundig* is;
- dit advies van de Tcbb zal in de praktijk semi-bindend zijn, want het mijnbouwbedrijf zal dit meestal volgen bij de afhandeling van de schade;
- mocht dat bij uitzondering niet het geval zijn, dan heeft de burger voor de rechtbank een ‘ijzersterke positie’ met het Tcbb-advies in de hand;
- het advies van de Tcbb is (vrijwel) kosteloos en wordt snel uitgevoerd, en is dan ook niet te vergelijken met de dure en langdurige gang naar de rechter in het systeem waarbij van omkering van de bewijslast sprake is;
- in ieder geval zal de praktijk minstens even gunstig uitpakken als die met de gang naar de rechter.

Deze uitgangspunten van de wetgever zou ik willen toetsen aan de geldende praktijk in het Groningse in de afgelopen twaalf jaar. Als opmerking vooraf, degene binnen en buiten de Tweede Kamer die enig zicht had op de ontwikkelingen op schadegebied als gevolg van mijnbouw in de Noordelijke provincies in de jaren negentig kon zich alleen maar verbazen over het optimisme dat minister en Kamer uitstraalden. Waren onpartijdigheid en deskundigheid van de voorganger van de Tcbb niet al jaren onderwerp van kritiek? Enerzijds waren de leden merendeels *old-hands* uit de mijnbouw(wetenschap) en niet van de NAM te onderscheiden, anderzijds ontbrak juridische deskundigheid, en causaal verband is toch ook een juridisch begrip, afgezien van de technische achtergrond. Er waren geen waarborgen op dit gebied ingebouwd door de wetgever: alles werd overgelaten aan het ministerie van EZ dat op dit terrein bijgestaan werd door het Staatstoezicht op de Mijnen (verder ook: SodM). Nu is voor iedereen die zich enigszins op dit terrein beweegt zonneklaar dat zowel EZ als SodM al enkele decennia een visie hebben die niet te onderscheiden is van die van de NAM (en andere mijnbouwmaatschappijen). Anders gezegd, de mijnindustrie wordt geen strobreed in de weg gelegd. Hieronder volgen nog voorbeelden daarvan. Dat is overigens geen Wet van Meden en Perzen wanneer men de Economie hoog in het vaandel voert: de praktijk in Zuid-Limburg voor en na de oorlog was heel anders en in buurlanden is dat momenteel ook zo, in alle windrichtingen. Ook daarover hieronder meer.

Bij een onderzoek naar de huidige praktijk aan de hand van de genoemde maatstaven wil ik allereerst nagaan hoeveel zaken van mijnschade door burgers aan de Tcbb voorgelegd werden en hoe deze afgehandeld werden. Ik ga daarbij af op Jaarverslagen en andere openbare bronnen; als emeritus hoogleraar heb ik geen instituut meer om op terug te kunnen vallen. Daarbij streef ik geen volledigheid na, het gaat er enkel om een globale indruk te krijgen op grond van die Jaarverslagen en hetgeen ik van bewonersorganisaties vernomen heb.

3. Evaluatie Tcbb-werkzaamheden. Vergelijking met de Commissie Bodemdaling

Van de beginperiode, rond 2003, krijgen wij een beeld van het eerste functioneren van de Tcbb uit een verslag dat door Roggenkamp en Verwer is opgesteld. De commissie, bekend als de Commissie-Tommel, was in die tijd al vijf jaar in functie en zou onder de nieuwe mijnwet

een grotere taak op dit terrein krijgen.¹⁹ In iets minder dan de helft van de gevallen werd toen positief geadviseerd over de aanvraag tot vergoeding van mijnbouwschade door burgers.²⁰

De Jaarverslagen van de Tcbb zijn de bron voor dit verdere overzicht. In 2004 werd met een schone lei begonnen; de krachtige aardbeving in oktober en november 2003 in Loppersum leverde veel claims op, waarvan er 8 bij de Tcbb kwamen. In dat jaar werden 4 adviesverzoeken afgehandeld, in 3 Groningse gevallen inzake gaswinning en bevingen werd in tegenstelling tot het NAM-rapport causaal verband aangenomen.

In 2005 werden de overblijvende 4 verzoeken uit 2004 behandeld die afkomstig waren van de reeks aardbevingen in Loppersum en tezamen genomen waren. Het causaal verband in deze verwante zaken heeft de commissie in 1 geval afgewezen, en in de andere zaken dat ‘zeer ten dele’, voor ‘een ondergeschikt deel’ en ‘voor 50%’ aangenomen, steeds in afwijking van het standpunt van de NAM die aansprakelijkheid volledig had afgewezen. De behandeling heeft tussen 16 en 21 maanden geduurd; de Mijnbouwwet schrijft een termijn van 6 maanden voor, die de Commissie in het verslag ‘niet reëel’ noemt.

Dit is overigens het laatste jaar waarbij in het Jaarverslag enige informatie over de aard van de behandelde zaak en de uitslag van het advies geeft, zoals tevoren in zeer beknopte vorm gebeurde, hierboven aangehaald.

In 2005 werd daarnaast 1 nieuw verzoek ingediend. Het is ook het laatste jaar waarbij een jurist lid is van de Commissie (tot 1 april 2005) waarover hieronder meer, wanneer de samenstelling van de Commissie ter sprake komt.

In 2006 werden er 6 verzoeken om advies ingediend over schade toegeschreven aan de beving op 8 augustus 2006 in Middelstum die ook nog in het jaar 2007 behandeld werden. In het laatste jaar kwamen 10 nieuwe adviesverzoeken binnen. In 2008 werden nog 2 oude zaken met betrekking tot Middelstum behandeld; in dat jaar kwamen geen nieuwe verzoeken binnen. In het volgende jaar, 2009, werden 16 verzoeken ingediend, waarover 4 adviezen werden uitgebracht (uitslag onbekend). De resterende zaken hebben betrekking op gaswinning in Noord-Holland waarbij zich ook aardbevingen voorgedaan hebben, terwijl 6 zaken het gevolg zijn van steenkoolwinning in Zuid-Limburg (medio jaren zeventig gestaakt!).

In 2010 werden 4 adviezen afgerond (uitslag onbekend); er meldden zich 7 verzoekers om advies over schade die betrekking had op respectievelijk: Noord-Holland (1) en Zuid-Limburg (6).

In 2011 zijn 6 adviezen uitgebracht (uitslag onbekend); 9 steenkoolwinning-zaken blijven liggen en er zijn 30 nieuwe verzoeken ingediend, waarvan 25 inzake magnesiumzoutwinning in Trips- en Borgercompagnie, bij Veendam, Groningen (door Nedmag).

In 2012 zijn er 38 zaken in portefeuille. Hiervan zijn er 13 Limburgse en de 25 Trips- en Borgercompagnie-zaken. Het Jaarverslag 2012 en dat van 2013 zijn op dit moment (mei 2014) nog niet verschenen. Ik heb begrepen van een bewonersorganisatie dat alle 25 Trips- en Borgercompagnie-zaken uit Oost-Groningen een negatief advies over causaal verband hebben gekregen.

Tot welke conclusies kan dit overzicht leiden? Het eerste dat opvalt, is dat de verslaglegging volstrekt ondoorgrondelijk is. Werd tot 2006 nog enigszins aangegeven waarmee de Tcbb

¹⁹ Zie art. 114, lid 2, sub *d* Mijnbouwwet. De verzoeken om advies berusten op dit artikel. Het hier volgende onderzoek werd door mij begin juni 2014 afgesloten, latere ontwikkelingen worden slechts incidenteel vermeld.

²⁰ M.M. Roggenkamp en C.P. Verwer, ‘De aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door bodembeweging. De rol van de Mijnbouwwetgeving en de Technische Commissie Bodembeweging’, 6 *Energie-recht*, 2004, p. 213. In de eerste 5 jaar van de Tcbb (die al voor invoering van de wet was begonnen) kregen 4 van de ruim 8 ingediende zaken een positief advies over aansprakelijkheid van de mijnbouwmaatschappij. Mr. Verwer (werkzaam bij EZ/SodM) was tot 2006 secretaris-Tcbb; hij werd toen opgevolgd door drs. De Zwaan.

bezig was, dat wil zeggen aantallen zaken en uitslagen, en dus niet *inhoudelijk* op welke gronden men tot een aanvaarding of afwijzing van causaal verband kwam, vanaf 2006 blijft men ook ten aanzien van de uitslagen van de adviezen in het ongewisse. Het is duidelijk dat de Commissie geen pottenkijkers wil, maar het gaat wel ver om zelf geen verslag te doen waartoe het advies geleid heeft. Aldus legt men geen enkele verantwoording af, hetgeen wellicht ook de bedoeling is. Bovendien kan het werk van de Commissie door niemand getoetst worden, op technisch noch juridisch vlak.

Verder valt op dat het aantal Groningse zaken dat voor advies aangebracht is en met de gaswinning te maken heeft, aanvankelijk (2004-2005) al uiterst gering was, slechts enkele zaken per jaar, maar toen de Commissie overging tot het negatief of vrijwel negatief adviseren over causaal verband (in 2005), het aantal aangebrachte zaken tot 0 kwamen. Een bekend bodemschade-gebied is de regio Middelstum – Loppersum (ten noorden van de stad Groningen) waar men in 1994, 2003, 2006, 2009 en 2012 steeds zwaardere aardbevingen had, tenslotte van M 3.5 naar M 3.6 (lees: 3.9?). De bevingen van 2006 leidde tot een in overleg met de bewoners ingesteld technisch onderzoek, het Deltares/TNO-rapport (2011), dat echter niet aan de verwachtingen van de bewoners voldeed.²¹

Al met al kan men constateren dat het wijdverbreide wantrouwen tegen de deskundigheid en onpartijdigheid van de Tcbb die bij bewonersorganisaties heerst, zoals mij in gesprekken en correspondentie is gebleken, met het gevolg dat men afziet van het indienen van een verzoek om advies (en bemiddeling) als een volkomen zinloze actie, in de Jaarverslagen bevestiging vindt.²²

Dat wantrouwen geldt overigens ook een andere, veel oudere Commissie die ingesteld werd om de bodemschade in Groningen te regelen: de Commissie Bodemdaling. Deze commissie, ingesteld in 1983, kent 6 leden die door de Provincie Groningen en de NAM ieder voor de helft benoemd worden. In mijn NJB-artikel uit 2002 heb ik aan de hand van de Jaarverslagen uit de doeken gedaan dat een burger hier niets te zoeken had: schadevergoedingen wegens bodemdaling werden enkel aan overheidsinstellingen (grif) verleend, zoals Waterschappen, gemeenten en de Provincie (een Bond van palingvissers daargelaten). Dat is nog steeds niet veranderd zag ik in recente Jaarverslagen; als een burger al de stoute schoenen aantrekt en de Commissie benadert, krijgt hij vrijwel steeds nul op het rekest, hetgeen niet verbaast omdat zoals eerder al opgemerkt werd de Commissie in haar Jaarverslagen steeds meldt: “dat uit tot op heden uitgevoerd onderzoek blijkt dat er door bodemdaling of door maatregelen in het kader van bodemdaling geen gebouwschade is te verwachten. In de praktijk is ook nog nooit een verband tussen bodemdaling door aardgaswinning en gebouwschade geconstateerd.”²³ In 2010 hadden zich 9 particulieren gemeld met schade aan hun woningen in verband met bodemdaling; na een toelichting ter plaatse door het secretariaat van de Commissie hebben geen van allen een verzoek om behandeling ingediend bij de Commissie. Deze meldt nog in

²¹ Informatie verkregen van de bewonersorganisatie ter plaatse. In het Rapport dat 3 jaar in beslag nam, werd voornamelijk literatuurstudie gedaan met statistische analyse, dus geen empirisch onderzoek, ook niet naar concrete schadegevallen. Opvallend is wel dat opgemerkt wordt dat bodemdaling tot grondwaterpeilverlaging kan leiden, met mogelijk schade aan ondiepe fundamente van gebouwen. Met de kritiek van de Groninger Bodem Beweging op het Rapport werd zo goed als niets gedaan.

²² De informatie heb ik o.m. verkregen van (oud-)bestuursleden van de Groninger Bodem Beweging en van de bewonersorganisatie van Trips- en Borgercompagnie (zoutwinning Nedmag).

²³ Jaarverslag 2010, p.12; 2012, p.16. De leden van de Commissie zijn allen ingenieurs, met uitzondering van 1 jurist, een oud-adviseur van de NAM. De Commissie geeft een vrijblijvend advies, waarna men desgewenst naar de Tcbb of de rechter kan gaan. Indien bindend advies verlangd wordt, dient men een overeenkomst te sluiten; de Commissie beslist op grond van ‘regelen des rechts’ en niet ‘als goede man naar billijkheid’. Een bekende slimmigheid van de NAM, aangezien dan gepleit zou kunnen worden dat veel moderne jurisprudentie niet gelijk gesteld kan worden met de regels die de wet inhoudt.

het verslag dat zij van mening is “dat er geen causaal verband is tussen de opgetreden bodemdaling door aardgaswinning en de gemelde schade aan de woningen”. In 2012 gebeurt precies hetzelfde met 8 particulieren die zich tot de Commissie gericht hadden.

Het zal geen verbazing wekken dat het secretariaat, bij de Provincie Groningen onder gebracht, uit ingenieurs en bouwkundigen bestaat.²⁴

4, De Tcbb als een onafhankelijke en onpartijdige instelling?

Terug naar de Tcbb en de Mijnbouwwet. Hoe is deze samengesteld, en op welke wijze werd invulling gegeven aan de zienswijze van de minister van EZ in 2002 in de Kamer dat deze commissie *onpartijdig* en *deskundig* is, zodat de *rechten van de burger beschermd zijn*? Men moet weten dat in de jaren voor 2002 van verschillende zijden (ook door Kamerleden) kritiek geuit was op de samenstelling van de Commissie Bodemdaling, waarvan de helft benoemd was door de NAM, een onmiskenbaar belanghebbende bij de afloop van een schadebehandeling, terwijl ook kritiek was op de grondmechanische en geologische inbreng van deze leden die zich in de praktijk voegden naar wat bij de NAM gangbare inzichten waren.²⁵

Het is opvallend dat wanneer er nog een jurist in de Tcbb zitting heeft in 2004 en een deel van 2005, de Commissie steeds causaal verband aanneemt (2004) of ten dele aanvaardt (2005) in de voorgelegde zaken. In de periode erna vermeldt de Commissie niet meer wat de uitslag is, volgens de volksmond wordt causaal verband steevast afgewezen en wordt aldus de verzoeker met lege handen achter gelaten.

Daarmee komen wij op de samenstelling van de Tcbb. De jurist die ik noemde was Marja Holsink, werkzaam bij de Landelijke Vereniging tot behoud van de Waddenzee als jurist en actievoordrager voordat zij in 1992 rechter in de Rechtbank Groningen (bestuursrecht en strafrecht) werd en later plaatsvervangend-raadsheer Hof Leeuwarden. Wanneer zij per 1 april 2005 terugtreedt, prijst de Commissie haar voor haar ‘kritische instelling’, daar kan men zich een en ander bij voorstellen. Met haar vertrek wordt in ieder geval de lijn fors omgebogen in de richting van het afwijzen van causaal verband bij de schademeldingen. Voor haar in de plaats komt Jaap Zeilemaker, landbouwkundige en sinds 1984 werkzaam bij de NAM. De andere leden zijn, naast voorzitter Dr. Dick Tommel (chemicus): Prof.Dr.Ir. Johan Blaauwendraad, oud-hoogleraar TU Delft, was verbonden aan TNO-IBC (nu TNO Bouw en Ondergrond); Dr. Hein Haak, geofysicus, seismoloog bij KNMI; Drs. Hans Klasen, geoloog, werkzaam bij Amoco en later BP; Prof.drs. Freek van Veen, oud-hoogleraar petroleumgeologie TU Delft (lid tot 2008); Prof.dr. Frans Barends, deeltijd-hoogleraar grondwatermechanica TU Delft (lid sinds 2006). Eind 2011 treedt toe in de plaats van Zeilemaker: mr. Huub Linthorst, gepensioneerd jurist EZ.

Men dient te bedenken dat de Tcbb bedoeld was als een college van geschillenbeslechting wiens advies niet bindend was maar ‘semi-bindend’, waardoor een gang naar de rechter overbodig werd, een besparing van kosten en tijd. Door de minister werd ervan uitgegaan en de Kamer in 2002 voorgehouden dat een voor verzoeker positief Tcbb-advies wel door de NAM overgenomen zou worden. Nu is een hoofdregel van geschillenbeslechting, in welke vorm dan ook, dat degenen die daarmee belast is geen enkele relatie mag hebben met een van

²⁴ Er is overigens ook sub-commissie voor de gaswinning in (Oost-)Friesland, met eigen Jaarverslagen. Ik heb dat hier buiten beschouwing gelaten

²⁵ Aldus o.m. het Onafhankelijk Geologen Platform en Dr. W. Crans, TUD. Die kritiek werd indertijd op een aantal bijeenkomsten naar voren gebracht waarbij alle belanghebbenden aanwezig waren, waaraan ik heb deelgenomen.

de partijen die een geschil hebben. Het is algemeen bekend hoe streng de regels bijvoorbeeld bij arbitrage zijn: vroegere adviezen, relaties van kantoorgenoten (hetgeen na fusies gemakkelijk het geval kan zijn) en familieleden met betrekking tot een van de partijen zijn volstrekt uit den boze. Wraking is momenteel aan de orde van de dag en het gaat daarbij uitsluitend om het voorkomen van de *schijn* van partijdigheid en afhankelijkheid. In de sfeer van de rechterlijke macht herinnert men zich nog wel in de Wilders-affaire het dinertje van de rechter in zijn vriendenkring waarbij een verkeerd persoon aanwezig was, althans dat werd niet zuiver op de graat bevonden – ergo: wraking.

Wij zien allereerst op de lijst van leden van de Tcbb een werknemer van de NAM staan, Jaap Zeilemaker, alsook een lid dat werkzaam is bij oliemaatschappij BP, die in hetzelfde schuitje zit als de NAM: Hans Klasen.

Dan enkele achtergronden van de overige leden die voor een buitenstaander iets minder doorzichtig zijn. De KNMI heeft zich al enkele decennia laten kennen als de spreekbuis van de NAM en EZ/SodM; in de jaren '80 en '90 heeft zij de NAM nimmer tegengesproken toen zij de wetenschappelijk onhoudbare stelling verkondigde dat gaswinning niets met aardbevingen te maken had (boze tongen zeiden indertijd dat bij de KNMI oud-ingenieurs van de NAM werkzaam waren) en het laatste decennium is van een onafhankelijk standpunt evenmin veel te merken (zie nog onder). Daarmee is de positie van het lid Hein Haak hoogst dubieus. Hetzelfde geldt voor een van EZ afkomstig lid, mr. Linthorst, om soortgelijke redenen. Overigens is hij pas in 2012 aan het werk gegaan, buiten de hier besproken periode.

De TU Delft is een ingewikkelder verhaal. Prof. Johan Blaauwendraad is natuurlijk een wetenschappelijk zwaargewicht als Delfts hoogleraar met naam en faam, maar dat is bij wraking geen punt van doorslaggevend belang: het gaat erom de schijn van belangenverstrengeling te vermijden. Dan wordt het verbonden zijn aan geweest aan TNO Bouw en Ondergrond een stevig min-punt, want het is van algemene bekendheid dat dergelijke afdelingen in Delft voor hun budget grotendeels afhankelijk zijn van de mijnbouwindustrie. Dat vraagt om nader onderzoek, dat openbaar gemaakt moet zijn. De Rechtbank Den Haag heeft bijvoorbeeld eens overwogen naar aanleiding van een deskundigenonderzoek dat door TNO uitgebracht was ten behoeve van een mijnbouwmaatschappij, dat dit afkomstig is van een van instituut dat met zijn budget voor 50% afhankelijk is van de mijnbouwindustrie.²⁶ Een bevriende collega aan de M.I.T. in Boston, Nicholas Ashford (jurist en chemicus), vertelde mij eens dat in de V.S. er geen enkel universitair instituut is dat zich onafhankelijk kan opstellen op het gebied van mijnbouwschade, aangezien zij voor hun fondsen grotendeels van de mijnbouwindustrie afhankelijk zijn. Dat geldt ook de M.I.T. zelf, hieronder zullen wij nog een sprekend voorbeeld daarvan tegenkomen, het onderzoek dat de NAM in 1990 door dat instituut liet uitvoeren.

In het geval van Prof. Frans Barends, die maar deeltijd-hoogleraar grondwatermechanica in Delft was (tot 2010) ligt dat weer iets anders. In de periode van de behandeling van de ontwerp-Mijnbouwwet in de Tweede Kamer heeft hij een actieve lobby gevoerd voor de mijnbouwmaatschappijen om de omkering van de bewijslast tegen te houden, en zich daartoe

²⁶ Zie Rb. Den Haag 8 okt 1999, *De Boer / Elf Petroland c.s.* (tussenvonnis), *TMA* 2002-4, p.107. Dit was een proef-procedure van 38 boeren in Grouw tegen Elf Petroland c.s. (de schade was in 1992 ontstaan). Er ging hier procedureel heel veel fout, bij eindvonnis van 17 jan. 2001 werd de vordering afgewezen. Zie mijn commentaar hierop in *TMA* 2000, p.5; *NJB* 2002, p.564 en uitvoerig de bespreking van G. van der Spek in *TMA* 2002, p.101 e.v. Deze procedure werd door de Vaste commissie van Justitie aan de Minister van EZ indertijd voorgelegd voor commentaar, dat zij later in de Kamer gaf: een pleidooi voor de Tcbb als alternatief voor de overheidsrechter.

in een brief tot de Kamer gewend, als *under cover agent*.²⁷ Dat was een tegenactie tegen een rapport van mijn hand uit 1998 dat door de Provincie Friesland de Kamer was aangeboden. Naderhand kwam vast te staan dat hij dit in opdracht van Elf Petroland en de NAM gedaan had, die in Friesland met gaswinning actief waren.²⁸ In dit geval is dus volkomen duidelijk dat het lid Barends niet voldoet aan het vereiste van onpartijdigheid en onafhankelijkheid.

5. Ingenieurs en bouwkundigen op glad ijs bij juridische adviesverlening en bemiddeling.
De grondslag van aansprakelijkheid van de mijnexploitant

Wij zagen hierboven dat de besproken Commissies vrijwel uitsluitend samengesteld zijn uit ingenieurs of vergelijkbare beroepsbeoefenaren. Een van de bezwaren die in het verleden hiertegen naar voren gebracht werd, hield in dat de kennis die de ingenieurs inbrachten eenzijdig was, namelijk technisch van aard. Een natuurwetenschappelijk causaal verband zoals een Delftenaar dat ziet is niet gelijk te stellen met een *juridisch* causaal verband. De *conditio sine qua non*-leer (de natuurwetenschappelijke oorzakelijkheid, als aaneengesloten reeks van gebeurtenissen) is door de Hoge Raad immers in 1928 verlaten, en vervangen door de adequate veroorzakingstheorie (hetgeen naar ervaring redelijkerwijze te verwachten is), die weer in 1971 door de toerekening naar redelijkheid vervangen is, welke in het Nieuwe BW in 1992 is opgenomen in artikel 6:98 BW.²⁹ Zoals de ontwerper van het Nieuwe BW in 1976 (Gewijzigd Ontwerp) het zegt, verwijzend naar arresten uit 1953, 1960 en 1970: “dat geen verder onderzoek naar waarschijnlijkheid nodig is, wanneer maar de beweerde onrechtmatige handeling het gevaar voor het gevolg in het algemeen heeft vergroot en dit gevaar zich heeft verwezenlijkt. (...) Maar het komt er in feite op neer dat hier een ander verband dan voorzienbaarheid wordt geëist”.

Men kan in ons recht, evenals in dat van alle omringende landen, aansprakelijk zijn zónder dat er van een aaneengesloten reeks van gebeurtenissen (CSQN, of de ‘but for’ test) sprake is, en anderzijds kan men ook niet aansprakelijk zijn terwijl dat verband er wél is. Maar dat moet men een ingenieur eerst wel uitleggen. In ieder geval kan hij geen zinnig woord over *juridische* aansprakelijkheid zeggen, en dus daarover adviseren, als hij zich alleen maar laat leiden door zijn technische kennis van het fysieke oorzakelijk verband. Een kennis waarover hij geen enkele verantwoording aflegt en die dus volkomen oncontroleerbaar is.

Dan hebben wij het nog niet eens over juridisch complexe figuren die zich bij een typisch geval van bodemschade zullen voordoen, zoals *meerdaderschap* en *multi-causaliteit*: verscheidene oorzaken die zich naast elkaar voordoen of wel tegelijkertijd, vaak in een onderlinge samenhang die onduidelijk is. Hierbij valt te denken aan factoren als: 1.

²⁷ In zijn brief van 15 maart 1999 aan de Tweede Kamer, een ‘Technisch-wetenschappelijke beschouwing’ over mijn Rapport voor Friesland van november 1998, heeft Barends dat rapport op technisch-wetenschappelijke merites beoordeeld “aangezien het vakgebied der grondmechanica door Van Dunné onrecht wordt aangedaan”. Voor bronvermelding, zie voorgaande noot.

²⁸ De Friese dagbladers wist dat al meteen te melden, het kwam ook voor in het dossier van Grouwse zaak, zoals Van der Spek meldt, zie t.a.p. In de Kamerbrief van Barends wordt ook Duits mijnrecht aangehaald, hetgeen de hand van de juristen van Elf Petroland/NAM verraadt. Overigens had Barends ook meegewerkt aan het TNO-rapport dat in de Grouwse zaak tot afwijzing van de vordering van De Boer leidde, aangezien daarin causaal verband ontkend werd. De rechtbank had De Boer voor dat TNO-onderzoek een voorschot van 150.000 gld. opgelegd, waarop de procedure al bijna afsprong omdat de rechtsbijstandsverzekeraars toen op tilt sloegen.

²⁹ Zie voor deze materie mijn *Verbintenissenrecht, Deel 2*, 5^e dr., 2004, Kluwer, pp.371-459. Rechtenstudenten kennen dit als de trits: CSQN, AQT en TNR. Dit is neergelegd in art. 6:98 BW; in de literatuur wordt vaak miskend dat de overgang naar TNR inhoudt dat CSQN afgedaan heeft als *constitutief* vereiste, zie MvA 1976, afgedrukt in mijn boek op p.404 (vgl. ook p.416), overigens niet te vinden in *Tekst & Commentaar BW* en in werken als de Asser-serie. De auteurs die dit over het hoofd zien, zijn veelal gevoelig voor de noden van verzekeraars (“geen Amerikaanse toestanden!”) zoals bij Spier, Hartlief en Lindenberg het geval is.

aardbeving (dit kan een verticale of horizontale kracht zijn, of combinatie daarvan); 2. grondwaterpeilverlaging, vaak het gevolg van: 3. bodemdaling (bodemverhoging komt echter ook voor); 4. slechte staat waarin het gebouw zich bevindt (ouderdom of achterstallig onderhoud), of 5. bouwkundige gebreken. Voor de jurist, maar wel een die kennis van onrechtmatige daads- en aansprakelijkheidsrecht heeft (dus geen bestuursrechtjurist, e.d.) komen hierbij figuren als dubbele causaliteit en alternatieve causaliteit in beeld. In het laatste geval, de dagelijkse praktijk in Groningen wanneer niet duidelijk is of de oorzaak in grondwaterpeilverlaging ligt en het Waterschap de dader is, dan wel het mijnbouwbedrijf, kan men een beroep doen op art. 6:99 BW. Het archetype van de twee jagers die tegelijkertijd schoten en het daarbij niet is vast te stellen *wie* van beide de wandelaar geraakt heeft (voor jagers, wat oubollig, kan men tegenwoordig farmaceutische producenten of lozers op oppervlaktewateren stellen). In die situatie kan men elk van de mogelijke daders voor de gehele schade, 100% dus, aanspreken (hoofdelijke aansprakelijkheid). De Hoge Raad heeft dit, op eigen initiatief, al in 1997 toegepast op lozers van schadelijke stoffen in een sloot in Friesland, in *Engelum*.³⁰ Bij mededaderschap (samenwerking onderling) kan men een dader voor een deel aanspreken of hoofdelijk voor het geheel (van dat laatste was het hof in dat Friese geval uitgegaan), bij meerdaderschap (geen onderlinge samenwerking) kan men een van de daders met een *deep pocket* uitzoeken en voor 100% aanspreken, ook indien hij maar een kleine veroorzaker is, zeg voor 20%.³¹

Het hoeft geen verwondering te wekken wanneer een ingenieur die geroepen is om zich over een schadeoorzaak en aansprakelijkheid van de NAM bij bodemschade uit te spreken hier geen kaas van gegeten heeft, en met een gerust gemoed een verzoeker naar het Waterschap of de Provincie doorverwijst, waar volgens hem de (hoofd-)oorzaak van de schade ligt.³² Instanties die vervolgens niet thuis geven, in de Groningse praktijk. Wanneer de mijnbouwmaatschappij zich achter een dergelijke complexe oorzakelijke samenhang verschuilt, beseft de ingenieur-beoordelaar niet dat dit haar niet kan baten, indien men tenminste van de bovengenoemde rechtsfiguren gebruik maakt. Maar daar heeft onze ingenieur nog nooit van gehoord, natuurlijk, en de verzoeker weet als juridische leek hier evenmin van (evenals zijn adviseurs, vaak van bestuursrechtelijke huize). Wat voor de ingenieur uit een Commissie geldt is ook van toepassing op een lager niveau, op de bouwkundige taxateur/schadebemiddelaar die de NAM doorgaans op een schadegeval afstuurt (hetgeen na de bevingen in Huizinge van 2012 op grote schaal gebeurd is). Legio zijn de verhalen dat dit zo in de praktijk afloopt bij schadeafhandelingen die de NAM op zich genomen heeft. Vaak zijn de bedrijven die ingehuurd worden, architecten- en consultantbureaus of bedrijven met bekende namen in de onroerend goedwereld voor een groot deel van hun omzet afhankelijk van de NAM, de grootste opdrachtgever in de regio. Daarmee komt hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid als adviseur al direct onder druk te staan.

³⁰ HR 17 jan. 1997, NJ 1997, 230, *Moerman /Bakker*. Zie ook mijn *Verbintenissenrecht* 2, p.342 e.v., en p. 367 voor meer recente jurisprudentie, in bevestigende zin. Het arrest is een vervolg op het bekende *DES-dochters*-arrest van 1992, waarmee deze rechtsfiguur op de kaart gezet werd

³¹ Zie HR 4 nov. 1955, NJ 1956, 1, m.nt. LEHR, *London & Lancashire Insurance / Huygen* (en thans art. 6:102 BW), waarover mijn *Verbintenissenrecht* 2, p.321. Archetype: verkeersongeluk waarbij student geen licht op de fiets heeft, een automobilist te hard reed, de remmen van de auto weigerden (na recente onderhoudsbeurt), de fabrikant van de auto nagelaten heeft om de auto wegens gebreken terug te roepen en de straatverlichting ter plekke uitgevallen was. In de vergelijkbare casus uit het arrest van 1955 had de fietser die voor 100% aangesproken werd slechts 17% bijgedragen aan de causaliteit van de gebeurtenis.

³² Aldus bijv. het Rapport Deltares/TNO (2011) inzake de bevingen bij Loppersum in 2006.

Een veel voorkomend struikelblok voor degenen die verhaal zoekt voor bodemschade wegens gaswinning, of het nu bodemdaling of bevingen betreft, is het argument van de NAM-schadebemiddelaar of de Commissie-ingenieur dat de schade geheel of grotendeels te wijten is aan de *gebrekkige staat van de woning of bedrijfsgebouw*. Soms gaat dat om gebouwen van vele honderden jaren oud, soms onder monumentenzorg vallend. Eigen schuld dus, want er is van achterstallig onderhoud sprake, zo niet van bestaande bouwkundige gebreken of wel gewoon een eigenaarsrisico. Zoals een expert van de NAM eens in een procedure voor de Rechtbank Assen zei, in het geval van een boerderij, 400 jaar oud en onder Monumentenzorg: “Die scheuren zouden er toch in gekomen zijn bij zo’n oud pand”. Daar doet dan niet aan af dat de scheurvorming ontstond precies op het moment dat de NAM seismologisch onderzoek verrichtte op enkele tientallen meters afstand van de boerderij (d.w.z. kleine explosies die in de ondergrond gedaan worden voor metingen). Van die dingen. Het komt voor dat zelfs een rechter dat voor zoete koek slikt en de NAM vrijuit laat gaan.³³

Het is niet algemeen bekend dat op een aanpalend terrein, dat van schade toegebracht door trillingen van heiwerkzaamheden, de Hoge Raad al sinds 1930 een vaste leer heeft dat degenen die daarmee schade toebrengt aan omwonenden zich niet kan beroepen op de gebrekkige toestand van het huis in kwestie. In 1973 heeft de Hoge Raad dat nog eens bevestigd in het geval van een bank die tot nieuwbouw overging en naast de bouwput het pand van een drogist aantrof dat in slechte staat was.³⁴ De aannemer gaat praten met de drogist en stelt voor om ter preventie van schade een bouwmuur aan te brengen, maar wel tegen gezamenlijk te dragen kosten. De drogist weigert dat laatste (het is immers niet zijn plan om daar te gaan bouwen, en zijn huis staat nog er prima bij); de aannemer gaat vervolgens een damwand heien, en zie: er komen scheuren in de muren van de buurman-drogist.

De Hoge Raad overweegt dat het hof de mate van voorzienbaarheid van de schade niet nader hoefde te onderzoeken nu de bank “zich ervan bewust moet zijn geweest dat het heien de schade kon teweegbrengen”. De drogist had recent een verbouwing aan zijn pand gedaan in de wetenschap dat er binnenkort naast hem gebouwd ging worden en het hof had dit buiten beschouwing gelaten. De Hoge Raad verwerpt de klacht daarover, met de overweging:

“dat toch, ook al zou door die verbouwing de fundering van het pand van Van de Reek ondeugdelijk zijn geworden (...) zulks niet wegnam dat de Boerenleenbank, door zonder voorafgaand overleg of onderzoek tot het doen heien van de damwand over te gaan, zich tegenover Van de Reek *onzorgvuldig* heeft gedragen.” (mijn curs.)

Al met al een mooi voorbeeld van de gevaarzettingsleer, op maat gemaakt voor toepassing op mijnbouw die bodemschade kan veroorzaken, ook door trillingen.³⁵ “Waar gehakt wordt,

³³ Vgl. Rb. Assen, 27 okt 1997, *Vodegel / NAM* (niet gepubl.). Ik herinner mij dit geval als een voorbeeld van het adagium dat ‘ellende nooit alleen komt’. De eigenaresse, die zich in barre nood indertijd gewend had tot ons Instituut voor Milieuschade, had een echtgenoot die weggelopen was, een advocaat van de rechtsbijstandverzekering gekregen die niet deugde: na 1 (waardeloze) brief ad 30.000 gld. was het geld op, een rechter die niet zo sterk was in zijn vak, en zo meer.

³⁴ HR 9 mrt 1973, *NJ 1973*, 464, m.nt. PZ, *Boerenleenbank / Van de Reek*; zie mijn *Verbintenissenrecht* 2, p.177 e.v.; 378.

³⁵ Voorbeelden hoe deze jurisprudentie niet in acht genomen wordt door de NAM waren te zien in het programma van Zembla (VARA): “Aardbeving in Loppersum” op 6 februari jl., zoals dat van een ouder echtpaar en dito huis met talloze scheuren in muren en wanden, dat alleen een klein scheurtje bij de voordeur-drempel vergoed kreeg, à raison van ca. 150 Euro. De rest viel onder gebreken door de ouderdom van het huis. Zie voor schrijvende gevallen ook de website van Eigen Huis: “Urgentiëlijst geeft ontluisterend beeld van schadeafhandeling Groningen”, 9 okt. 2014; vgl. ook 11 nov. 2014. En ook nog: de website van de Groninger Bodembeweging, GBB.

vallen spaanders”, wist men vroeger al, of nog simpeler: “Qui casse, paie” – “Wie breekt betaalt”.³⁶

6. De gevaarzettingsleer en de aansprakelijkheid voor mijnbouwschade. Omkering van de bewijslast?

Voor een beroep op de figuur van gevaarzetting als grondslag voor een onrechtmatige daad is volgens de jurisprudentie zoals wij zagen het gangbare uitgangspunt de schending van een zorgvuldigheidsnorm, vaak als veiligheidsnorm geformuleerd. Dat betekent in de praktijk doorgaans het schenden van een onderzoekplicht of van de verplichting om maatregelen te nemen ter voorkoming van schade. In de sfeer van medische aansprakelijkheid acht de Hoge Raad al geruime tijd het schenden van een protocol dat de beroepsgroep heeft opgesteld daartoe voldoende, hetgeen ook leidt tot omkering van de bewijslast ten aanzien van causaal verband. Dat klinkt allemaal als nieuw, zeker voor een praktijkjurist die zijn vak niet heeft bijgehouden (hetgeen helaas al te vaak de praktijk is ...), maar dat is maar schijn. Op het gebied van ons onderwerp, mijnbouwschade, heeft de Hoge Raad bepaald in het standaardarrest uit 1920, *kasteel Strijthagen*, de basis waarop sindsdien ruim 100.000 schadegevallen in Zuid-Limburg afgehandeld zijn voor vele honderden miljoenen gulden (thans met miljarden Euro's gelijk te stellen, prijspeil 2014), dat de mijnbouwmaatschappij haar verplichting om schade te voorkomen geschonden had.³⁷ Daarbij was niet relevant dat dit tot exorbitante kosten zou leiden, noch dat dit (ook in het buitenland) niet gebruikelijk was, aldus het verweer van de mijnexploitant. Let wel, dit alles op basis van schuldaansprakelijkheid onder de oude Mijnwet van 1810 op grond van een vermoeden van schuld (de rechtbank had risicoaansprakelijkheid aanvaard, naar Frans voorbeeld, maar dat ging het hof toen een brug te ver).

De minister van EZ, mevr. Jorritsma, had over dit standaardarrest gezegd dat in het Rapport-Van Dunné ten onrechte was aangenomen dat de Hoge Raad hier de omkering van de bewijslast had aanvaard.³⁸ Hiermee werd een verwarring gecreëerd die heel functioneel bleek voor het beoogde doel: de Kamer wist het ten slotte ook niet meer. Wat is er aan de hand? Zoals ik in mijn NJB-artikel van 2002 had uiteengezet, had de mijnbouwmaatschappij in cassatie geklaagd dat het hof de bewijslast had omgekeerd. De Hoge Raad wijst die klacht van de hand, maar gaat een stap verder door elk tegenbewijs zonder zin te achten omdat het hof terecht aansprakelijkheid door schuld had aangenomen. Het hof had immers geoordeeld dat elke verzakking ‘in den regel’ te voorkomen was, dus er was sprake van nalatigheid van de mijnexploitant. De Hoge Raad zegt hierover:

“dat, in verband met de bijzondere zorg, die de mijnexploitant heeft in acht te nemen, de feiten, door de Naaml. Venn. te bewijzen aangeboden, *ook al kwamen zij vast te*

³⁶ Het aantal schademeldingen bij de NAM is de laatste tijd dramatisch toegenomen: vorig jaar werd een aantal van 12.000 bereikt in mei 2014 zelfs 18.000 - hetgeen tot een grootschalige aanpak door NAM geleid heeft waarbij zelfs taxateurs-in opleiding ingeschakeld werden. Ruim 5.000 zaken zijn afgehandeld (vergoeding voor herstel) voor een bedrag van ca. 50 mln Euro. De onvrede is echter groot; de medio 2013 door EZ ingestelde Ombudsman, Leendert Klaassen, die de procedures moet controleren en 53 zaken onderzocht heeft, meldt in zijn Jaarverslag dat er veel fouten gemaakt worden en taxateurs vaak ‘intimiderend of bagatelliserend’ overkomen (NRC 24 dec. 2013). Ondanks de toegezegde ‘ruimhartige schadeafwikkeling’ wordt de toon grimmiger bij inwoners en wordt de dubbelrol van de NAM gewantwoord: als schadeveroorzaker en beoordelaar van schade die zij moet vergoeden, aldus Klaassen. In zijn Jaarverslag 2014 van september jl. signaleert Klaassen een intensivering van klachten (*Trouw*, 8 okt. 2014). De ‘Groningse Dialoogtafel’ heeft niets opgeleverd.

³⁷ HR 21 dec. 1920, NJ 1921, 230, waarover uitvoerig mijn NJB-artikel uit 2002, p.564, alsook mijn *Verbindenissenrecht* 2, p.838 e.v. Als gezegd, is deze paragraaf, nr. 8, “De aansprakelijkheid van de mijnexploitant voor bodemschade”, pp.835-868, ook apart op mijn website te vinden.

³⁸ Zie Handelingen TK, afgedrukt in: *TMA* 2002-3, p.87 e.v.

staan, het reeds van de andere zijde geleverd bewijs niet zouden vermogen te ontzenuwen; dat dus het middel is onaannemelijk.” (mijn curs.)

Ik heb in 2002 dit citaat gegeven en daarbij gezegd dat de hoogste rechter hier in wezen een onweerlegbaar vermoeden van schuld aanneemt, zoals de wetgever dat ook soms doet. Dat gaat dus zelfs verder dan een omkering van de bewijslast. Ook wees ik erop dat deze jurisprudentie van de Hoge Raad terug gaat tot 1881, die algemeen bekend was en door Meijers in 1935 en Scholten in 1945 met instemming aangehaald werd (met bronvermeldingen). Ik heb dat eerder eens ‘pseudo-risicoaansprakelijkheid’ genoemd: het begrip ‘schuld’ wordt volkomen geobjectiveerd en is niet meer van risicoaansprakelijkheid te onderscheiden.

Het was dus water naar de zee dragen wanneer men EZ wil trachten te overtuigen, zo blijkt. Maar het was geen eigen wetenschap van de minister (en haar ambtenaren): zij had daarbij een beroep gedaan op het door Elf Petroland en de NAM aan de Vaste commissie voor EZ van de Tweede Kamer aangeboden Rapport dat was geschreven door Hartlief en Sniijders (RU Leiden) in 1999, bedoeld als antidotum tegen het rapport van mijn hand dat de Provincie Friesland een jaar eerder had aangeboden.³⁹ In dit verband had de minister van EZ de Kamer ook voorgehouden, in haar afwijzing van omkering van de bewijslast in de nieuwe mijnwet, dat die figuur typisch bij de *schuldaansprakelijkheid* hoorde, en niet bij *risicoaansprakelijkheid* zoals nu (heel modern!) aanvaard in de Mijnbouwwet.

Aldus werd deze *canard* over omkering van de bewijslast feestelijk opgediend en vervolgens door de Kamer zonder veel commentaar geconsumeerd.

Ik wees in 2002 ook op de jurisprudentie van de Hoge Raad die vaste vorm had gekregen met de formule uit een reeks van arresten dat ingeval van de onzorgvuldige gedraging wanneer “een risico ter zake van het ontstaan van schade in het leven is geroepen en dit risico zich vervolgens verwezenlijkt, daarmee het causaal verband tussen die gedraging en de schade in beginsel gegeven is en het aan degene die op grond van die gedraging wordt aangesproken, is om te stellen en te bewijzen dat die schade ook zonder die gedraging zou zijn ontstaan” (HR 23 nov. 2001). Korte tijd later wezen veel schrijvers erop dat de ‘omkeringsregel’ in het aansprakelijkheidsrecht een vaste leer geworden was.⁴⁰

Terug naar de leer van de gevaarstelling, door Veegens in een mooie NJ-noot in 1946 ooit voorzien van het epitheton “sprekende feiten”, omdat het al voldoende kan zijn dat het gevaar *uit de feiten blijkt*. Dit als vertaling van *res ipsa loquitur*. zoals die rechtsfiguur in common law-landen bekend is. Daarbij geldt als adagium: “Een goed gezeekerde hijskraan gaat niet plots rijden en valt niet om” (de Hoge Raad in 1929), of: “Een goed aangelegde en beheerde

³⁹ Idem, p.83. Een rapport waarvan Kamerlid Atsma (CDA) in een hoorzitting van de Vaste cie. voor EZ triomfantelijk zei dat daarmee het Rapport-Van Dunné “aan reepjes gescheurd was” – ik zat toen op de publieke tribune en hoorde het met gemengde gevoelens aan. Mijn kritiek op het Rapport Sniijders/Hartlief is behalve dat de auteurs het bestaande mijnrecht niet kenden, ook dat men de nieuwe jurisprudentie over omkering van de bewijslast, die net tot bloei kwam, hadden genegeerd, evenals alle recente buitenlandse mijnwetgeving waarin dat vastgelegd was (Duitsland, Frankrijk). Ik laat nog daar dat enkel ingegaan was op mijn rapport uit 1998, en niet op 2 nota’s van mij uit 1999, evenals mijn boek *Natuurschade verhaal* uit dat jaar, geschreven in opdracht van Natuurmonumenten c.s. Zie verder voor een weerlegging, mijn NJB-artikel uit 2002, p.563.

⁴⁰ HR 23 nov. 2001, NJ 2002, 14, *polsoperatie*, met verwijzing naar soortgelijke arresten in dat jaar. A-G Hartkamp stelde in zijn conclusie voor HR 16 juni 2000, NJ 2000, 584, *Sint Willibrord Psychiatrisch Centrum*, al dat deze regel voor het gehele aansprakelijkheidsrecht geldt. In dezelfde zin enkele jaren later ook schrijvers als Hammerstein en Akkermans. Hier kan niet op latere jurisprudentie ingegaan worden waarbij in enkele specifieke (medische) gevallen de omkeringsregel niet gehanteerd wordt.

gasleiding ontploft niet” (de casus in 1946). In het Franse recht staat dit bekend als het *fait de chose*.

Het geeft in dit verband te denken dat de NAM al jaar en dag verkondigt dat de bodemdaling door gaswinning geen gevaar voor schade veroorzaakt en ook decennia lang volhield dat aardbevingen niets met de gaswinning van doen hadden, en toen dat in 1995 niet meer viel vol te houden, staande hield dat dit nooit een beving hoger dan M 3.3 kon zijn en dan geen gevaar voor schade inhield. Dat ging overigens in samenspraak met EZ, het KNMI en de Provincie Groningen.⁴¹ Toen de NAM in 1997 omging en bereid was om schade te vergoeden bleef zij volhouden dat er geen wetenschappelijke basis voor causaal verband was. Het zou mij niet verbazen dat de NAM door haar advocaten (thans aan de Zuid-As gevestigd) daartoe geïnstrueerd was, ervan uitgaand dat die hun vak hadden bijgehouden. Als die gevaren namelijk niet wetenschappelijk vast staan en dus niet voorzienbaar zijn, kan men ook geen zorgvuldigheidsnorm geschonden hebben en zou dat de figuur van gevaarstelling buiten de deur kunnen houden, zo kan men betogen. Het echte risico-denken staat hier natuurlijk buiten, het gevaarscheppend bezig zijn *à la française* of *à l'anglaise* is in die kringen niet echt een bekend concept. Dat is *zó niet Zuid-As!*

Ik sluit ook niet uit dat er eenzelfde reden is waarom de NAM al enige decennia het gebruik van een betere en zorgvuldiger methode van ondergrondse en bovengrondse seismologische meetsystemen met betrekking tot bevingen met kracht van de hand gewezen heeft, daarin gesteund door overheidsinstellingen als de KNMI en het Staatstoezicht op de Mijnen, die elk nieuw winningsplan dat zij moesten beoordelen op dit punt niets in de weg gelegd hebben. Zoals gezegd had de Provincie Friesland al in de jaren negentig om de plaatsing van ‘tiltmeters’ gevraagd die veel meer en nauwkeuriger informatie verschaffen dan met de bestaande ‘waterpasmethode’ kon worden verkregen. “Meten is weten!”, roept de technet altijd, maar het spiegelbeeld geldt ook: “Niet meten is niet weten!”. Of dat een sterk alibi kan opleveren wanneer er dingen fout gaan, staat echter nog te bezien. Daarmee komen wij op het onderwerp van beheer van en toezicht op de exploitatie van gaswinning door respectievelijk exploitant en overheid.

7. Het beheer van informatie over risico's van gaswinning door de exploitant en het toezicht erop door de overheid als concessieverlener

Als er na de grote beving in Huizinge in 2012 onder de bevolking enorme consternatie ontstaat over het onvoorspelbare karakter van de bodembewegingen als gevolg van de gaswinning blijkt dat de NAM (en daarmee ook het Staatstoezicht en KNMI) bijzonder weinig harde informatie daarover heeft. De voorspellingen van aardbevingen gebeurde al jaar en dag door middel van een statistische analyse aan de hand van historische bevingen waardoor het niet mogelijk is gebleken om een betrouwbare schatting te maken van de maximale magnitude die verwacht kan worden en wanneer dat het geval is.⁴² Daarvoor is

⁴¹ Brochure *Gaswinning en aardschokken*, 1995. Vgl. ook R.D. Schuiling, oud-hoogleraar geochemie en medeoprichter van het Onafhankelijk Geologen Platform, die onlangs in een krantenartikel kritiek op het NAM-beleid had en stelde dat lichte bevingen al meteen in de jaren '60 begonnen zijn en dit de NAM bekend was (NRC 15 mrt 2014). Ik teken hierbij nog aan dat de aardbeving van 1986 bij Assen ook door de NAM ontkend werd een gevolg van gaswinning geweest zijn. In andere zin: het Statenlid Meent van der Sluis, die toen door de NAM als dorpsgek weggezet werd, jaren lang. Tot de oprichters van het Platform behoorde ook L.M.J.U. van Straaten, oud-hoogleraar geologie Groningen. Het Platform werd door EZ stelselmatig genegeerd, zie reeds beantwoording van Kamervragen in 1997 n.a.v. vragen van Witteveen-Hevinga en Feenstra (PvdA) en Stellingwerf (RPF) door minister Wijers, Hand. TK 1996-1997, 1457 (waarover hieronder meer).

⁴² Hierbij is een vuistregel, heb ik begrepen, dat de schatting van een magnitude van een nieuwe beving verkregen wordt door 0.3 toe te voegen de magnitude van de laatste beving. Vandaar M 3.9 als nieuwe schatting

verder onderzoek nodig, stelt de NAM in januari 2013.⁴³ Kort tevoren had het Staatstoezicht ook geconstateerd dat voor aanvullende geomechanische berekeningen er geen data beschikbaar waren voor het Groningen-veld waardoor geen goede schattingen gemaakt konden worden over maximale magnitudes in de toekomst, anders dan waarschijnlijk hoger dan M 3.9 met een maximum van M 5.⁴⁴ Dit gebeurde dan zoals altijd op grond van een statistische analyse een literatuurstudie. Later zal de NAM zeggen dat omdat het aan informatie ontbreekt er meer meters geplaatst gaan worden, in de diepte en bovengronds ('accelerometers' en zelfs tiltmeters, die men steeds afgewezen had).

Niet valt in te zien waarom de bedoelde informatie niet al ruim een of twee decennia eerder verzameld had kunnen worden. Men kan niet anders concluderen dat ook de toezichthouders, KNMI en SodM, hier tekortgeschoten zijn in hun taak bij de toetsing van nieuwe winningsplannen, waarbij ook de voorgenomen metingen aan de orde komen. De risicoanalyses in een winningsplan worden overigens behalve door SodM ook beoordeeld door TNO-AGE en de Tcbb. Na de gunning moet de mijnexploitant volgens art. 41 Mijnbouwwet zorg dragen voor een adequaat meetnet en het jaarlijks rapporteren aan SodM volgens een meetplan. Hierbij heeft het KNMI een adviserende rol en moet erop toezien dat aan internationale standaarden voldaan wordt.

Het gebrek aan betrouwbare, objectieve informatie bij de toezichthoudende instellingen werd al in 1997 in de Tweede Kamer aan de orde gesteld door enkele Friese Kamerleden, van PvdA en RPF huize.⁴⁵ Nu wij de loop der historie kennen op het gebied van de gaswinning en overheidstoezicht is de beantwoording van de hierover gestelde vraag door de toenmalige minister van EZ, Wijers, zeer onthullend. Met name hoe het departement toen al opereerde met een NAM flankerend beleid. Ik geef hier de vraag weer, gevolgd door het antwoord van de minister:

“3. Heeft het ‘Onafhankelijk Geologenplatform’ in een brief aan de betrokken gaswinningsbedrijven gepleit voor het opbouwen van een onafhankelijke, multidisciplinaire expertise (tevens geologisch en geotechnisch onderzoek naar de ondiepe ondergrond) om aardbevingsschade die aangemeld is, zo objectief mogelijk te kunnen vaststellen. Wat vindt u van dit voorstel?”

Antwoord van minister Wijers:

“Ja. Het voorstel van het Onafhankelijk Geologenplatform (OGP) is bij mij bekend en is besproken met het KNMI, het Nederlands Instituut toegepaste voor Geowetenschappen (NITG, voorheen de Rijks Geologische Dienst) en het Staatstoezicht op de Mijnen. Het voorgestelde geologisch en geotechnisch onderzoek is reeds door het KNMI en het NITG aangevangen. De eindresultaten van dit onderzoek zijn op zijn vroegst begin 1998 te verwachten. Het opbouwen van onafhankelijke expertise vindt naar mijn mening plaats bij onder meer bovengenoemde instituten. Belangrijk element hierbij is dat naast expertise ook (deels

voor de toekomst, na M 3.6 in de Huizinge-beving van augustus 2012. Als de laatste magnitude te laag vastgesteld is door KNMI, waar het sterk op lijkt, gaan we al naar de M 4 range en komt ook M 5 in zicht. Kritische inwoners houden de Huizinge-beving op M 3.9, zoals door het Duitse Geofon gemeten (zelfs ook 4.1). Dat zou goed kloppen met de vuistregel: in 2009 M 3.5, plus 0.3 dus in 2012 M 3.8.

⁴³ Notitie NAM 21 jan. 2013, “Actualisatie seismologische inzichten Groningenveld”, gericht aan het SodM, p.2.

⁴⁴ “Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gas field”, SodM, 16 jan. 2013, p.2. Deze notitie was de NAM al in concept bekend toen haar eigen publicatie verscheen.

⁴⁵ Zie boven, noot 41. De aanleiding was de zware beving in Roswinkel (M 3.4) en de haperende schadeafhandeling, zeker vergeleken met de gangbare praktijk in Noord-Holland (Amoco).

bedrijfsvertrouwelijke) informatie beschikbaar moet zijn om een goed beeld op te bouwen. Deze informatie is beschikbaar bij genoemde organisaties en wordt ook toegepast bij het onderzoek. Vaststelling van de aangemelde aardbevingsschade gebeurt door een onafhankelijk bouwkundig expert. Bovengenoemd onderzoek moet voorzien in kennislacunes die op dit moment nog aanwezig zijn.”

Een veelbelovend antwoord, maar er zijn geen resultaten van belang gevolgd. Dat men het Platform buiten de deur wilde houden, blijkt zonneklaar.

Het gebrek aan degelijke, onafhankelijke informatie was in 2013 nog levensgroot aanwezig en het ministerie van EZ, onder wie SodM en KNMI vallen, begon vorig jaar eindelijk nattigheid te voelen, al was toen de directe aanleiding het advies van SodM van januari 2013 om de gaswinning drastisch te reduceren om de kans op zware aardbevingen te verminderen. In mei 2013 kondigt minister Kamp aan dat er 11 onderzoeken uitgezet zijn met rapportage in december 2013, zodat op basis van goede informatie tot besluitvorming kan worden overgegaan.⁴⁶ Daarover later mee. Eerst nog een paar kanttekeningen bij de rol van Staatstoezicht en KNMI op dit terrein. In de informatie die deze instellingen bekend maken over de aan zware aardbevingen verbonden risico's en gevaren valt op dat deze op een belangrijk onderdeel een vertekend beeld geeft, en anderzijds dat nagelaten wordt om gegevens te verzamelen om dat beeld aan te vullen. Vermoedelijk omdat die informatie tot nog meer onrust onder de bevolking zou leiden.

Men moet namelijk weten dat de magnitude van een aardbeving slechts een deel van het verhaal vertelt: daarnaast is de zogenaamde ‘intensiteit’ van de beving aan de oppervlakte eigenlijk van veel groter belang, deze wordt weergegeven op een schaal van I tot XII, zoals door de EU gestandaardiseerd met de European Macroseismic Scale, of EMS. De tweede editie staat bekend als EMS-98; bij schaal I voelt niemand de beving, bij schaal XII is sprake van volledige verwoesting (zie op internet voor details). Toen de KNMI in 1995 samen met Staatstoezicht en de NAM bekend maakte dat de maximaal te verwachten magnitude M 3.3 zou zijn, ging dit vergezeld van de indicatie van een intensiteit van VI-VII op de EMS-schaal, d.i. respectievelijk: ‘Slightly damaging’ en ‘Damaging’, ik kom hierop nog terug. Bij de beving van 16 augustus 2012 in Huizinge (M 3.6) had de KNMI schaal VI op zijn website gezet, overigens pas na herhaaldelijk vragen van bewoners. In zijn rapport over die beving stelt de KNMI dat maximale intensiteiten die behoren bij een ondiepe aardbeving van M 4 tot M 5 waarschijnlijk in de VI-VII range liggen”.⁴⁷ Dat verbaast, want dezelfde range werd eerder aangegeven voor M 3.3 (in 1995). Van meer belang is echter de KNMI geen activiteiten ondernomen heeft om de intensiteit daadwerkelijk vast te stellen. Kritische bewoners die zich hierover tot het Staatstoezicht gericht hebben in het voorjaar van 2013 hebben melding gemaakt van ervaringen van bewoners die behoren bij het beeld van schaal VIII, ‘Heavily damaging’: schoorstenen die breken op de daklijn, ernstige breuken in muren,

⁴⁶ Zoals bekend is het SodM-advies tot vermindering van gaswinning in januari 2014 door de minister van EZ ten dele overgenomen: in de regio van Loppersum is een reductie van 80% (5 putten aldaar) aangekondigd. Dat betekent dat elders (in 291 putten) de productie verhoogd zal moeten worden om het toegestane quotum te halen (42,5 mlrd m³), met welke effecten? Het SodM had echter begin 2013 een reductie van de totale gaswinning met 40% geadviseerd om het gevaar van bevingen te verminderen, waarover Karel Knip in *NRC* 2 mrt 2013. Bij dit alles moet men wel bedenken dat beëindiging van gaswinning geen direct effect heeft op het achterwege blijven van bevingen ter plaatse. Ervaring in Friesland leert dat nadat een put dicht ging, de bevingen nog 5 jaar door gingen volgens een vast patroon, met onverklaarbare oorzaak (aldus oud-medewerker NAM in ‘Nieuwsuur’, 15 jan. 2014).

⁴⁷ “The August 16, 2012 earthquake near Huizinge (Groningen)”, Bernard Dost en Dirk Kraaijpoel, KNMI, jan. 2013, samenvatting Bijlage 6.

grote scheurvorming (ook in muren van gewapend beton), klokken die gaan luiden, sommige gebouwen storten gedeeltelijk in, golfbeweging in de slappe bodem.⁴⁸ Bij schaal VI hoort slechts fijne scheurvorming in pleisterwerk, stukken pleister die afvallen; bij schaal VII zijn dat: scheuren in muren, meubilair verschuift en voorwerpen vallen van planken, scheefzakken van schoorstenen, de meeste mensen zijn bang en rennen naar buiten. Een groep ‘zeer verontruste inwoners’ doet navraag bij Staatstoezicht en uit de antwoorden die men krijgt blijkt duidelijk dat de toezichthouder het ook allemaal niet weet, steeds naar KNMI verwijst die verantwoordelijk zou zijn, terwijl men van verouderde, beperkte informatie over bodemgegevens uitgaat: een studie van 1998 die niet toegesneden is op de actualiteit van zware bevingen.⁴⁹ Ook blijken bevingen in de diepe ondergrond (3.000 m) op een hoop gegooid te worden met die in de ondiepe ondergrond (ca. 1.000 m); de echt ondiepe bevingen (tot ca. 600 m., boven de zoutlaag, die als een buffer werkt, met ricochet-effecten) blijven geheel onvermeld (zie daarover nog onder).⁵⁰ Armoe troef dus, wetenschappelijk gezien. Dat had anders kunnen zijn: indien men al in 1997 de kritiek van het Onafhankelijk Geologen Platform serieus had genomen die in Kamervragen aan EZ voorgelegd waren, die zojuist besproken zijn.

Zoals gezegd werden voorjaar 2013 door EZ een 11-tal studies aangekondigd om in bestaande leemten te voorzien. Studie nr. 3 gaat over schade die optreedt bij een beving van M 3.9 of sterker en bij langere duur van trillingen, terwijl studie nr. 4 betrekking heeft op nog sterkere magnitudes en intensiteiten.⁵¹

Er is nog een ander zwak punt in het beleid van de toezichthouders dat nog merkwaardiger is. De KNMI schiet namelijk ook schromelijk tekort op een verwant terrein: zijn taak, als seismologisch kenniscentrum, om na elke zware aardbeving de intensiteit bovengronds te meten. Dat kan op verschillende wijzen: klassiek is de enquête onder de bewoners aangevuld met vrijwillige meldingen, die verwerkt worden tot een intensiteitskaart (in Bergen NH is dit na bevingen gebeurd). Daarnaast is er tegenwoordig ook een methode om de versnelling van het aardoppervlak (horizontaal en verticaal) te meten, zoals in het buitenland gebeurt met versnellingsmeters. In het hele Groningen-veld waren voorjaar 2013 echter slechts 12 versnellingsmeters actief, waarvan er 5 verouderd waren.

⁴⁸ Ontleend aan Notitie d.d. 22 april 2013 van de ‘zeer verontruste inwoners van Groningen’ H. Groeneveld, F. Heithuis en J. Lanting (e.a.), par. nr. 2e. In dit stuk staan vragen gericht aan SodM met de verkregen antwoorden erop (van dr. A.G. Muntendam-Bos, SodM).

⁴⁹ Op de vraag van de bewoners in het zojuist genoemde stuk hoe het kan dat men bij de Huizinge-beving een veel grotere intensiteit voelde dan volgens schaal VI of VII, antwoordt SodM dat lokale effecten van bodemgesteldheid een grotere intensiteit kunnen meebrengen maar dat bij de intensiteitsbepaling wordt uitgegaan van het *globale* schadebeeld. Dat laatste is lastig, uitgegaan wordt van het rapport “Seismisch risico in Noord-Nederland” uit 1998 van De Crook, Haak en Dost, ook al is dit gebaseerd op kleine bevingen (M 2.5) en zijn bevingen op verschillende diepten tezamen genomen, waardoor een grote bandbreedte ontstaat. Deze is weer moeilijk te extrapoleren naar grotere magnitudes. Vandaar dat de minister in 2013 opdracht heeft gegeven tot 11 studies, aldus SodM (dit onderzoek van 1998 werd de Kamer in het vooruitzicht gesteld, bij de kritische Kamervragen van 1997, zie boven).

⁵⁰ De zoutlaag varieert in dikte van 200 tot 1800 m. (met peilers van 2800 m.). Over het gedrag van de zoutlaag bij een diepe (3.000 m., reservoirniveau) of ondiepe (900 m.) beving zijn de meningen verdeeld. Dat de zoutlaag slechts een dempend effect heeft, zoals de KNMI dit jaar stelde, lijkt weinig aannemelijk. Het zout kan voor een complexe interactie zorgen. Zie ook nog onder.

⁵¹ Overigens wordt in studie nr. 11 *aan de Tcbb gevraagd* om haar licht te laten schijnen over de procedures van schadeafhandeling. *Amazing*. Voorjaar 2013 werd door EZ ook nog een Ombudsman gaswinning Groningen aangesteld om de schadeprocedures te bezien, de reeds genoemde mr. Klaassen.

Hoe dan ook, na de grote beving van Huizinge in 2012 werd de intensiteit door KNMI niet vastgesteld, door enquêtes of anderszins, ondanks de vele verzoeken daartoe van verontruste bewoners.

Ook dit punt, de intensiteit-metingen, kent een lange traditie van toezichthouders die beloven, ontkennen en nalaten. Bij de eerder genoemde vragen van Friese Kamerleden in 1997 aan de minister van EZ kwam ook het optreden van het KNMI op dit punt aan de orde. Het ministerie neemt dat instituut geheel in bescherming, naar aanleiding van de kritiek van het Onafhankelijk Geologen Platform dat voor het doen van zinvolle prognoses de deelpopulaties van de bevingen te klein zijn en de schadeschaal van Mercalli daartoe ongeschikt is, want ontworpen voor natuurlijke bevingen en daarom niet bruikbaar voor de geheel andere schade-effecten van een ondiepe gasbeving (een onderwerp dat zoals wij zagen tegenwoordig hoogst actueel is). In zijn antwoord beschrijft de minister eerst de EMS-schaal (die hierboven door mij besproken werd, met de XII schalen) als vervanger van de Mercalli-schaal en stelt dan:

“Om tot een goede beschrijving van de gevolgen te komen wordt de bevolking ter plaatse gevraagd deze gevolgen te beschrijven door middel van een enquête. De vragenlijst die door het KNMI wordt gebruikt wordt in vergelijkbare vorm ook toegepast elders in Europa. Het KNMI voert aan de hand van de beantwoorde lijsten het middelingsproces uit om tot de intensiteit te komen, dit zijn dus de gemiddeld waargenomen gevolgen”.⁵²

Men kan deze uitspraak van de minister van EZ niet zonder verbazing lezen: ruim twee decennia later wordt de intensiteit *nog steeds niet* op de door de minister aan het Platform voorgehouden wijze uitgevoerd. Daar werd al jaren lang door bewonersorganisaties om gevraagd, zonder resultaat, met de zware beving in Huizinge van 2012 als climax.

Hoe is nu de stand van zaken nadat het ministerie van EZ de inhaalslag aan achterstallig onderzoek gemaakt heeft met de 11 onderzoeken die uitgezet zijn en die eind 2013 gereed kwamen? De voortekenen zijn niet gunstig. Een onafhankelijke geoloog, Peter van der Gaag, verbonden aan het Onafhankelijk Geologen Platform dat de NAM de afgelopen 20 jaar met netelige vragen confronteerde die stevast onbeantwoord gelaten werden – zoals wij zagen bij de beantwoording van de Kamervragen in 1997, heeft een exploitant ruime mogelijkheden om zich op zijn concurrentiepositie te beroepen en weet zich daarin door zijn toezichthouders gesteund – heeft zich onlangs in een open brief tot de Tweede Kamer gewend en 42 kritische vragen over de uitkomsten van dat nieuwe onderzoek gesteld.⁵³ Het is hier niet de plaats om uitvoerig hierop in te gaan, gesteld dat ik dat al zou kunnen, maar ik geef een indruk van de onderwerpen die aangesneden worden en die op pijnlijke wijze niet of slechts oppervlakkig behandeld worden in het voor EZ uitgevoerde onderzoek. Het zijn kwesties die in het buitenland al geruime tijd de aandacht gekregen hebben in wetenschappelijk onderzoek en de praktijk. Het is niet duidelijk of de manco's in de uitvoering van de onderzoeken of in de onderzoeksopdrachten gelegen zijn, waarmee men die gevoelige materie buiten het onderzoek gehouden heeft. Er is al zoveel onrust over de gevaren van gaswinning onder de bevolking.

De onderwerpen die door Van der Gaag aan de orde gesteld worden zijn onder meer:

⁵² T.a.p., Vraag 6. De minister verwerpt het onderscheid in gevolgen van een natuurlijke beving en een (ondiepe) door gaswinning veroorzaakte beving. Hij spreekt ook van door KNMI gehanteerde statistische technieken om de maximale magnitude te berekenen, met als kern de “Monte Carlo-methode” (als leek kan ik mij daar wel iets bij voorstellen, langzamerhand).

⁵³ Peter van der Gaag, geoloog te Rotterdam, d.d. 4 febr. 2014 (verkrijgbaar via pvdgaag@xs4all.nl).

Het is niet duidelijk bij het hanteren van een magnitude (M 4.1 bijv.) welke diepte daarbij bedoeld is, aangezien het effect van een beving aanzienlijk verschilt al naar gelang de diepte. Een ondiepe zwakke beving, zoals in Middelstum in 1994 (M 2.9) op 1,5 km diep, veroorzaakt meer schade (hogere intensiteit) dan een dergelijk beving op 3 km diepte (reservoirniveau). In de ondergrond van Groningen zijn zoutpijlers (zoutkoepels), daarin kan ‘caprock’ (gipshoed) voorkomen (ondergrondse holten door oplossing). In Duitsland hebben deze karstverschijnselen tot instortingen geleid. Wat is het effect van bevingen hierop, is dat onderzocht?

De maximale grondversnelling aan het maaiveld, de zogenaamde PGA, is een maat voor schade. Uit buitenlands onderzoek blijkt dat de grootste piekversnelling zich niet altijd direct boven de breuk (hypocentrum) voordoet maar op afstand kan gebeuren, soms enkele kilometers. Is dat onderzocht? Dat geldt ook voor het geval dat een geringe PGA het effect van verweking (‘liquefaction’) kan doen ontstaan. Is dat onderzocht voor de situatie in Groningen, met name bij ondiepe bevingen?

Is het effect van ‘lateral spreading’ onderzocht, bij oevers van vaarten en kanalen (dat speelde bij de grote beving in Roermond in 1992, van M 5.8). Daarvoor werd 20 jaar geleden al de aandacht gevraagd door het Onafhankelijk Geologen Platform. Zijn de versnellingsmeters (PGA-metingen) wel in die risicogebieden geplaatst? Waarom worden hierbij geen tilt-sensoren ingezet, waar al 20 jaar op wordt aangedrongen?

De indruk die hieruit ontstaat is dat het kennis-niveau van de NAM en haar Toezichthouders ten aanzien van de gevaren van gaswinning verre van *state of the art* is.⁵⁴ Dat zou op zich geen breuk met het verleden zijn, zoals eerder gezegd heeft de NAM de afgelopen decennia zich steeds op wetenschappelijk onderzoek beroepen bij het ontkennen van de gevaren van gaswinning, met name aardbevingen die kunnen ontstaan.⁵⁵ Dat gebeurde toen ook met gebruikmaking van buitenlands onderzoek, door een gerenommeerd instituut, het eerder genoemde M.I.T.-rapport uit 1990. Ik begrijp uit de pers dat dit instituut nu weer ingeschakeld is.

Dat brengt mij op het M.I.T.-onderzoek uit 1990 dat de NAM toen de basis gaf om luidkeels te verkondigen dat gaswinning nooit tot aardbevingen kon leiden, laat staan tot schade door zulke bevingen. Wat zegt M.I.T. eigenlijk in dat onderzoek, het eerste dat de NAM buiten de deur liet uitvoeren? Ik heb dat rapport in handen gekregen en het vormt hoogst interessante lectuur, vooral voor juristen die toch al zo naïef zijn op dit gebied en slechts door politici en bestuurders op dat punt overtroffen worden (een combinatie hier is als altijd heel gevaarlijk: men is dan meestal geen van beide).⁵⁶ De M.I.T.-onderzoekers hadden een concept-rapport gemaakt dat op 8 dec. 1989 door de Vertrouwenscommissie besproken is met de onderzoekers aan de hand van een aantal Vragen. In die commissie zaten behalve de NAM ook vertegenwoordigers van de Provincie Groningen en het Staatstoezicht. De notulen van die

⁵⁴ Voor het kritisch volgen van informatie afkomstig van EZ, KNMI, NAM, etc., zie men ook de website van Hilda Groeneveld, oud-bestuurslid GBB: www.oudergroningen.nl

⁵⁵ Zeer kritisch is ook Adriaan Houtenbos, tot 2000 als ingenieur werkzaam bij de NAM (geomatics), die meent dat de NAM en KNMI “de bevolking misleid hebben”, terwijl SodM niet tijdig aan de bel trok, in: interview NRC 9 okt. 2013 en paper congres ‘Gerommel in de ondergrond’, Groningen 9 okt. 2013. Houtenbos heeft berekend dat de bevingen sinds 1996 elk jaar met 16% toenemen, met een verdubbeling elke 4,7 jaar en vertienvoudiging elke 15,5 jaar. Een beving van M 4 zou elk moment kunnen komen en hoger dan M 5 in 2029. Zie website: www.Co2ntramine.nl. Begin 2014 heeft Houtenbos berekend dat de kans op bevingen zwaarder dan M 4.1 nu 23% is, terwijl KNMI en EZ van 10% uitgaan en daarop het veiligheidsrisico baseren.

⁵⁶ “Bodemdaling boven het Groningen gasveld. Een evaluatie van het bodemdalingsprogramma van de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM)”, M.N. Toksöz en J.B. Walsh, M.I.T., Boston, jan. 1990 (Ned. versie).

vergadering zijn als bijlage aan het rapport toegevoegd, evenals de opmerkingen en vragen van de Vertrouwenscommissie. Onthullend is Opmerking nr. 7:

“U besteedt in uw rapport aandacht aan de mogelijkheid van lichte bevingen veroorzaakt door de winning (productie) van aardgas. Er is geen seismische activiteit waargenomen in bijvoorbeeld soortgelijke gasvelden in de Golf van Mexico. De NAM wijst zo’n verband ook van de hand. Er zijn naar ons weten geen lichte bevingen waargenomen in Groningen. Op 1 december 1989 deed zich echter een trilling voor in Purmerend met een kracht van 2,5 op de schaal van Richter in de buurt van een klein gaststation van de NAM. De oorzaak is op dit moment nog niet duidelijk.”

De M.I.T.-onderzoekers begrijpen wat hun te doen staat en passen hun rapport aan. In de eind-versie van januari 1990 staat namelijk als conclusie:

“We hebben de kans op aardbevingen ten gevolge van gaswinning in het Groningen gasveld bestudeerd, daarbij rekening houdend met zowel plaatselijk tektonische omstandigheden als met de voorbeelden van geïnduceerde aardbevingen in olie- en gasvelden elders in de wereld. We zijn tot de conclusie gekomen dat het, gezien het aseismische karakter van het Groningen gasveld, uiterst onwaarschijnlijk is dat zich een geïnduceerde aardbeving zal voordoen. Zelfs al zouden dergelijke aardbevingen zich voordoen dan zouden deze volgens ons een kracht van 3 of minder op de schaal van Richter hebben en derhalve waarschijnlijk niet tot schade leiden.”(p.19).

De voorspelde mogelijke aardbeving wordt elders door de onderzoekers vergeleken met de trillingen van een zware vrachtwagen die langrijdt.⁵⁷ Deze tekst is niet alleen onthullend over de wijze waarop de opdrachtgever, de NAM, in samenspraak met de Provincie en Toezichthouders, de resultaten van een extern, deskundig onderzoek naar zijn hand weet te zetten om daarmee de goedgebouwde gemeenschap iets op de mouw te spelden, maar geeft ook aan dat alle betrokkenen al in 1990 op de hoogte waren van de risico’s van de gaswinning die zich in periode erna zouden openbaren. Tot de dag van vandaag zijn de exploitant en zijn toezichthouders op die weg verder gegaan, met medeweten van de Provincie. Het grote wantrouwen dat de bevolking tegen deze instellingen heeft is dan ook volkomen terecht.

Weinig vertrouwen wekkend is ook dat de instellingen van overheidszijde en de exploitant in de praktijk niet meer van elkaar te onderscheiden zijn in de praktijk aangezien ze met één tong spreken, en dat al decennia lang. Het doet mij denken aan een grap uit mijn studententijd (in Leiden, inderdaad) over het Groningse studentencorps, dat dit op een oud spel kaarten lijkt: “Je kunt de heer niet van de boer onderscheiden!” Hetzelfde gaat op, zoals wij zagen, voor de poppen: *EZ*, *KNMI*, *SodM* en *NAM*. Natuurlijk kun je nog best met een oud spel kaarten spelen, maar dan moet men zich wel aan de regels houden.

Daarmee komen wij op de positie van de overheid (*EZ*) als concessie- en vergunningverlener en toezichthouder op de exploitatie van de gaswinning, als onderdeel van haar algemene

⁵⁷ Een andere pikante opmerking die in het rapport heeft betrekking op onregelmatige bodemdaling, toen al een bekend probleem volgens de Vertrouwenscommissie (!). De onderzoekers zeggen in een conclusie: “We zijn ervan overtuigd dat sterke afwijkingen van de bodemdalingsgegevens het gevolg zijn van de compactie van ondiepe lagen, en primair worden veroorzaakt door instabiliteit van de locaties op veen en/of kleilagen. We stellen voor deze afwijkingen uit te filteren met daarvoor geschikte methoden”. Dan volgt een aanbeveling om naast de waterpassingsmethode ook van GPS gebruik te gaan maken (p.19). In het concept-rapport was in dit verband ook gewezen op “veranderingen in de grondwaterstand”, hetgeen de Vertrouwenscommissie van de hand wijst, in Opmerking nr. 9 (!).

verplichting om het welzijn van de burgers te beschermen en te bevorderen tegen van buiten komend onheil, schade van psychische of materiële aard.

8. Aansprakelijkheid Staat (SodM) als toezichthouder, het voorzorgsbeginsel

Uit de eerder gegeven analyse van de schade die door gaswinning werd toegebracht aan de eigendom van inwoners in het winningsgebied, met name aan gebouwen, kwam naar voren dat de Staat, dat wil zeggen het ministerie van EZ met het Staatstoezicht op de Mijnen tekortgeschoten is in maatschappelijke zorgvuldigheid en dus onrechtmatig gehandeld heeft. Kort gezegd, gaat het hier om onzorgvuldigheden bij de verlening van vergunningen in de afgelopen decennia, bij de advisering van SodM daarbij, bij het toezicht op de exploitatie eveneens door SodM en het toezicht op de afwikkeling van schade als gevolg van aardbevingen door SodM en KNMI. Het is denkbaar dat de Staat het verweer zal voeren dat het hierbij om gevaren en risico's gaat die een uiterst complexe wetenschappelijke achtergrond hebben en voor hem ondanks alle inspanning die verricht zijn, niet voorzienbaar of toerekenbaar waren.

Daarover in dit kader slechts een korte beschouwing, over een breed onderwerp: het omgaan met onbekende risico's door de overheid. Hierboven ging mijn commentaar uit van de positie die de overheid in het aansprakelijkheidsrecht heeft waarbij zij op gelijke voet beoordeeld wordt als wanneer het een private persoon zou betreffen, zoals in de jurisprudentie van voor de oorlog al is aanvaard. Daar komen nog enkele internationaal-publiekrechtelijke beginselen bij, met name het voorzorgsbeginsel, alias *precautionary principle*, meestal vertaald als: "Bij twijfel, niet inhalen". Men kan zich als toezichthoudende overheid niet verschuilen achter het ontbreken van algemeen erkende wetenschappelijke inzichten over een bepaald gevaar of risico. Uit mijn overzicht van de gaswinning-saga hierboven blijkt dat de NAM dit beginsel op vat als: "Bij twijfel, gas geven!". Net als in het wegverkeer, kan dit zoals bekend tot brokken leiden. Wat daarvan zij, het voorzorgsbeginsel is dankzij enkele Europese Richtlijnen (Habitat Richtlijn, 1992, Natura 2000, e.d.) in ons recht verankerd, vooral op het gebied van milieubescherming.⁵⁸ In dit verband is ook het recht op informatie dat burgers hebben internationaal vastgelegd, al met het Aarhus-verdrag uit 1998.⁵⁹ In mijn artikel uit 2002 in het NJB wees ik er op dat het recht op informatie bij bodembeheer bij ons van oudsher in de Grondwaterwet opgenomen is, terwijl in het buitenland de Duitse Umwelthaftungsgesetz van 1991 en het Engelse mijnrecht ook voorbeelden daarvan geven. Tot de dag van vandaag houdt de Staat zich op dit punt van de domme, daartoe aangezet door de NAM die nu eenmaal geen pottenkijkers wil.

Eind jaren negentig was dit beginsel van voorzorg in acht nemen geaccepteerd in ons recht, ook in de rechtspraak. De problemen rond de Waddenzee, het boren naar gas daar, met ook hier Shell/NAM in een hoofdrol, leidde tot een mooie uitspraak van de President Rechtbank Leeuwarden in 1997 die de Staat bekend zou moeten zijn. De President liet zich door de Raad van State inspireren die gesteld had dat bij leemten in kennis dat geen stellige conclusies over geringe effecten op het milieu kan rechtvaardigen.⁶⁰ Kortom, volgens Europese wetgeving moet men van een *worst case* scenario uitgaan. De President overwoog toen met betrekking tot de Planologische Kernbeslissing Waddenzee:

⁵⁸ Ik verwijs hiervoor naar: E.H.P. Brans, *Liability for damage to public national resources*, diss. EUR 2001, pp. 187; 197 e.v.; 204 e.v., en recenter: R.J.P. Aerts en E.H.P. Brans, *M&R* 2009, p. 144 e.v.; L.J. Smale en J.P. van der Sluijs, *TMA* 2010, p. 150 e.v. Volgens schrijvers als W.Th. Braams is het privaatrecht al voorzien van een voorzorgsbeginsel, zie *TMA* 2002.

⁵⁹ Hierop wordt ook gewezen door N.J. Schrijvers, hoogleraar op dit gebied in Leiden, in *NRC* van 4 febr 2014, auteur van een boek met de veelzeggende titel: "Development without destruction".

⁶⁰ ABRvSt. 20 mei 1996; zie ook Verschuuren, noot onder ABRvSt 19 mrt 1996, *M&R* 1996, p.245. Zie voor Pres. Rb. Leeuwarden 28 april 1997, *Ver. tot Behoud Waddenzee / EZ*, *M&R* 1997, 99, m.nt. Backes, mijn commentaar in: *TMA* 1998, p.1 e.v., 'Actualiteiten milieuaansprakelijkheid'.

“Wanneer op basis van de best beschikbare informatie bij de afweging sprake blijkt te zijn van duidelijke twijfel over het achterwege blijven van mogelijk belangrijke negatieve gevolgen voor het ecosysteem, dan zal het voordeel van de twijfel in de richting van het behoud van de Waddenzee gaan, hetgeen betekent dat de hoofddoelstelling [bescherming van de Waddenzee als natuurgebied, JvD] bepalend is.” (ov. 2.3)

Het ging mij er hier om, aan te tonen dat eind jaren negentig het voorzorgbeginsel accepté was in ons recht en dus ook bij het beheer van en toezicht op de gaswinning in Groningen toegepast had moeten worden door de Staat. “Bij twijfel, niet inhalen”. Het kan toch niet zo zijn dat op de belovende Wadden de kokkels en drieteen-strandlopers (om over zeehondjes nog maar te zwijgen) er beter van af komen dan de inwoners van Groningen?

Er valt veel te filosoferen over het Waarom van het optreden van de Staat in al haar gedaanten op het gebied van gaswinning, of liever gezegd: het gebrek aan optreden. Een niet onbelangrijke bijkomstigheid is dat de Staat als toezichthouder ook zelf groot belang heeft bij de opbrengsten van die activiteit. Op jaarbasis is dat doorgaans zo'n 10 miljard Euro, met in 2013 een grote uitschieter omdat om niet geheel duidelijke redenen de gasopbrengst naar ca. 53 miljard m³ gebracht werd (in 2012 was dat nog 10 miljard minder).⁶¹ De kip met gouden eieren die de slachting ontloopt, dient zich dan als sprookje aan maar het ziet er naar uit dat niet iedereen meer in sprookjes gelooft, zeker de Groningse bevolking niet.

De Groningse econoom F. de Kam heeft eens verklaard dat de Staatsbegroting de jaarlijkse inkomsten van 10 à 12 miljard niet zal kunnen missen en hoogstens het invoeren van een vermindering met 5 à 10% denkbaar is, voor het idee. De totale opbrengst van de gaswinning voor de Staat werd door hem op 250 miljard geschat, dat is tegen het prijspeil 2014 een bedrag van 500 miljard.⁶²

Wij spraken tot dusver slechts over de positie van de Staat als vergunningverlener en toezichthouder. Voor de aansprakelijkheid is echter minstens zo belangrijk dat de Staat ook *zelf* optreedt als mijnexploitant. Bij de concessie die in 1963 door de minister van EZ aan de NAM (50% Shell en 50% Exxon) werd verleend is dat gebeurd onder de voorwaarde dat deze een overeenkomst van samenwerking zou aangaan met een staatsparticipant (momenteel EBN). Dit werd de Maatschap Groningen en de winning van het Groningenveld vindt plaats voor rekening en risico van deze Maatschap. In dat samenwerkingsverband heeft de Staat een belang van 40%, maar de stemverhouding is 50:50. De concessie werd op grond van de Mijnwet aan de NAM eeuwigdurend verleend, waarbij zij de volledige eigendom van het ondergrondse (nog niet gewonnen) aardgas kreeg.⁶³

Met deze wetenschap is het nog duidelijker dat wanneer de Staat, het ministerie van EZ, zich decennia lang in alle bochten wringt om de NAM ter wille te zijn en tracht in de luwte te houden wanneer het op schadevergoeding aan door de mijnexploitatie getroffen burgers aankomt, in wezen zijn eigen agenda voert en voor het directe eigen belang opkomt. Via de

⁶¹ De minister van EZ heeft op grond van art. 55 Gaswet het productieplafond Groningenveld voor de periode 2006-2015 vastgesteld op 425 miljard m³, dit is gemiddeld 42,5 miljard m³ p/j (dat mag fluctueren).

⁶² In het programma ‘Nieuwsuur’ van 15 jan. 2014. Overigens heeft reductie van de gasproductie om veiligheidsredenen ook gevolgen voor de gaspolitiek: de positie van GasTerra dat het Groningengas inkoopt en veel langlopende leveringscontracten heeft in binnen- en buitenland. Bij tekorten zou van elders gas ingekocht moeten worden, uit Noorwegen, of Rusland?

⁶³ Vgl. M.M. Roggenkamp en K.J. de Graaf, ‘Aardbevingen in Groningen’, Column Groningen Centre for Energy, 28 jan. 2014.

concessievoorwaarde is de Staat mede-exploitant geworden, met alle gevolgen van dien voor de aansprakelijkheidsvragen die zich voordoen.⁶⁴

Al met al een reden om niet alleen de NAM, maar ook de Staat rechtstreeks aansprakelijk te stellen voor schade veroorzaakt aan derden door de gaswinning. Ik moet bekennen dat dit inzicht bij mij pas vrij recent doorgedrongen is.

9. Tot slot, een balansopname. Hoe nu verder met de gaswinning? Een Regeling voor schadevergoeding en een Convenant, naast nieuwe wetgeving

Het wordt hoog tijd om de balans op te nemen: wat is er van de plannen van de minister van EZ, gesteund door een brede Kamermeerderheid in 2002, terecht gekomen om met de nieuwe Mijnbouwwet tot een goedwerkende, redelijke afwikkeling te komen van schade als het gevolg van de gaswinning? Dat moest met name gebeuren door het inzetten van een Tcbb-nieuwe stijl, uniek in de wereld van de mijnbouw en elke rechtsvergelijking overbodig makend. Ik meen mijn bovenstaande analyse te kunnen samenvatten met de observatie dat in Groningen puin ruimen heel urgent is, niet alleen van gebouwen die het begeven hebben door verzakkingen en bevingen, maar ook juridisch en bestuurlijk puin. Met de bescherming van grondrechten, dat van eigendom voorop, maar ook het recht op gezondheid in een gezond leefmilieu en tenslotte het recht op *due process* en *fair trial* is het treurig gesteld. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens spreekt op al die punten duidelijke taal in zijn artikelen en vooral in de jurisprudentie van het Hof in Straatsburg.

De Tcbb, ooit als een panacee voor alle problemen gepresenteerd, heeft gefaald waar het deskundigheid en onpartijdigheid betreft en speelt daardoor geen rol van enige betekenis in de Groningse bodemproblematiek, terwijl met het recente alternatief van de door de mijnexploitant zelf ter hand genomen schadeafwikkeling daarvoor geen remedie geboden wordt⁶⁵. Rechtsbescherming en rechtszekerheid zijn ver te zoeken in het Groningse. Hadden wij maar het voorbeeld gevolgd van Duitsland, Frankrijk, of liefst het Verenigd Koninkrijk! Daar ontbreken wild-west toestanden zoals nu in ons Hoge Noorden.

De wetgever probeerde in 2003 de gang naar de rechter buiten de deur te houden, en daarmee langdurige en kostbare procedures. Ook dat is sinds kort een gepasseerd station: de WAG, de Stichting Waardevermindering door Aardbevingen Groningen die medio 2013 werd opgericht, is onlangs een rechtbankprocedure tegen de NAM begonnen om de vergoeding van waardevermindering van onroerend goed te vorderen die door gaswinningsactiviteiten veroorzaakt is. De NAM was namelijk slechts bereid gebleken om waardevermindering te vergoeden indien een eigenaar daadwerkelijk tot verkoop van zijn huis zou zijn overgegaan, en verkoop is momenteel geen courant artikel. Er hebben zich ongeveer 550 huiseigenaren bij de stichting aangesloten, evenals drie woningcorporaties in Groningen. Daarnaast heeft de

⁶⁴ Zo moet volgens de Mijnbouwwet een exploitant een meetplan invoeren en zorg dragen voor regelmatige metingen voor, tijdens en na afloop van de winning. De Staat heeft dus naast de NAM een eigen verantwoordelijkheid als mede-exploitant, bijvoorbeeld indien de laatste dit met de Franse slag gedaan heeft, zoals onafhankelijke deskundigen al jaar en dag betogen. Dit gaat dus verder dan goedkeuring van het plan als concessieverlener, en toezicht houden.

⁶⁵ Een gangbare observatie (o.a. Eigen Huis, Ombudsman Klaassen) is dat de NAM ca.75% van de schadeklachten heeft afgehandeld, maar dat gaat echter over de eenvoudige, gemakkelijk te regelen zaken. Alles wat iets gecompliceerder is blijft liggen, soms jaren. Klaassen raadde de NAM aan om anders met die laatste gevallen om te gaan, de onvrede en wanhoop groeit onder de bevolking (*Trouw*, 8 okt. 2014). De enquête die Eigen Huis uitvoerde liegt er niet om: 16% van ruim 1000 respondenten heeft vertrouwen in de schadeafwikkeling, 54% heeft twijfels en 30% heeft geen vertrouwen erin. Van de 550 respondenten die zelf schade hadden is slechts 26% tevreden over de afwikkeling, bij 57% is het nog niet afgewikkeld en 15% is ontevreden. Overigens heeft de NAM medio oktober 2014 een nieuw servicebureau voor het afhandelen van schade geïnstalleerd.

WAG een vordering ingesteld tot vergoeding van immateriële schade door psychisch leed dat toegebracht is. Angst is niet alleen maar een slechte raadgever, het vreet aan je in een gevaarssituatie.⁶⁶ Behalve angst voor de komende beving, die weer zwaarder zal zijn dan de laatste, is het ook de angst dat men zijn huis niet kwijt raakt, vluchten kan niet meer.⁶⁷ Het klinkt wat dramatisch, maar zo is het ook bedoeld, aardbevingen zijn geen pretje, om het zacht te zeggen.

Er gaat dus toch geprocedeerd worden, en vroeger leerden wij dat zoiets de tijd in beslag neemt van een academische studie. Dat was toen nog een jaar of vijf à zes, dat zou tegenwoordig twee studies na elkaar zijn. De 38 boeren in Grouw deden er negen jaar over om tot een rechtbankvonnis te komen, waar zij tenslotte niets aan hadden. En hier zal toch wel, gezien het belang, de Hoge Raad bij betrokken gaan worden.

Terug naar de balans die opgemaakt moet worden. Ik denk dat er een korte termijn- en een lange termijn-oplossing zal moeten komen voor het omgaan met mijnbouwschade. Om met het laatste te beginnen, de NAM verwacht nog zo'n 50 jaar met de gaswinning door te gaan (ijs en weder dienende, wat doen de Russen?) en een vuistregel in de mijnbouw is dat na sluiting van een mijn de schade door bodemdaling, bevingen, e.d. nog 100 jaar kan doorgaan. Er moet dus goede mijnbouwwetgeving komen die de toets van vergelijking met het buitenland kan doorstaan. Ons product van 2003 is ronduit van een beschamend niveau. Er is dus werk aan de winkel voor de wetgever, dat gaat lang duren weten we, maar dat geeft niet omdat het een werk van lange adem is. Het moet anderhalve eeuw meekunnen, de wet van 1810 heeft het ook aardig gedaan al die tijd. Bovendien, het voorwerk aan rechtsvergelijking is al gedaan, zie mijn artikel uit 2002 en mijn handboek. Een jonge wetgevingsambtenaar kan de was doen.

Dan de korte baan. Behalve juridische argumenten, die ik graag heb aangedragen, zijn er ook maatschappelijke argumenten, dus politieke argumenten die ervoor pleiten om als de wiedeweerga (zou Van Agt zeggen) een behoorlijke regeling op te stellen voor vergoeding van mijnbouwschade. Volgens het gewone aansprakelijkheidsrecht gaat het hier om vermogensschade, dat is dus inclusief waardevermindering en psychische schade. Als wij de eerste helft van de vorige eeuw de Limburgers schadeloos konden stellen voor naar huidig prijspeil miljarden Euro's, valt niet in te zien om wanneer de Groningers getroffen worden (het andere uiterste van ons Koninkrijk) dit anders zou moeten zijn. Dat ging indertijd om zo'n 100.000 gevallen, laten wij hopen dat het dit keer minder gaan worden.

In zo'n regeling zouden enkele standaardarresten uit de jurisprudentie centraal moeten staan, want het wiel hoeft niet opnieuw uitgevonden worden, zoals: *Kasteel Strythagen* van 1920, *Boerenleenbank / van de Reek* uit 1973, e.d., en natuurlijk ook de omkeringsregel voor de bewijslastverdeling die op een reeks van arresten is gebaseerd, ik noemde het *polsoperatie*-arrest van 2001. Het Engelse mijnrecht, de Coal Mining Subsidence Act 1991 vormt hierbij een goed voorbeeld (art. 37 e.v., door mij indertijd besproken).

⁶⁶ Een goed beeld hiervan geeft Marjoleine de Vos in haar *NRC*-column kort na de beving in haar stad Groningen op 30 september jl. met de titel: 'Laat hun vrouwen een gil geven in het donker'. Zij adviseert om Henk Kamp en de NAM-directie verplicht in Groningen te laten wonen, zie titel, en constateert ook nog: "Maar bodemverzakking als gevolg van gaswinning, telt niet, dat is geen aardbeving, daar hoeft de NAM niets aan te doen. Zak maar in de grond met je huis."

⁶⁷ Versterkingswerkzaamheden aan beschadigde huizen gaan volgens de Wet der Traagheid: minister Kamp zegde in zijn Kamerbrief van 11 febr. 2013 toe dat de NAM in 2^e kwartaal 2013 schade zou gaan inventariseren en 3^e kwartaal beginnen met versterkingswerkzaamheden. In november 2014 is nog geen begin gemaakt; wel komt binnenkort de Nederlandse Praktijk Richtlijn (NPR). De bevolking vreest grootschalige sloop van panden, en dat in een cultuurlandschap. Zie website GBB Nieuws: 17 nov. 2014; 30 sept. 2014.

Zo'n regeling voor Schadevergoeding bodemschade als gevolg van mijnbouw hoeft er niet ingewikkeld uit te zien, ik heb in 2002 al eens een voorstel gedaan, en zou in een Convenant tussen betrokken partijen vastgelegd moeten worden, waarover dadelijk meer.

Ik volsta hier met het weergeven van de regeling die ik indertijd voorgesteld heb aan de Tweede Kamer, nog zo goed als nieuw en prima bruikbaar.⁶⁸ Ik ben graag bereid om het verder uit te werken, al lijkt mij dat voor een goed verstander eigenlijk nauwelijks nodig. In een Toelichting zou dan de bovenstaande informatie aan de regels gekoppeld kunnen worden.

Regeling Schadevergoeding bodemschade als gevolg van mijnbouw

1. Indien in de naburigheid van een mijnbouwwerk als gevolg van zakking, oppersing of wijken van de bodem aan de oppervlakte, of door scheuring van de bodem, een 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 als gevolg van aardshokken of -trillingen in de naburigheid van een mijnbouwwerk, of in de inwerkingssfeer van een werk, een 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 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, indien geen sprake geweest zou zijn van de bodembeweging die zich voorgedaan heeft, geen schade veroorzaakt zou hebben, wordt hierbij geen gewicht toegekend. De eigenaar van een gebouw of werk die een beroep doet op het vermoeden van mijnbouwschade dient de tot schadevergoeding aangesproken exploitant op diens verzoek de bouwvergunning ter inzage te geven indien hij daarover beschikt.

2. De exploitant die tot vergoeding van mijnbouwschade aangesproken is, kan het vermoeden van mijnbouwschade weerleggen door aan te tonen dat geen sprake is van naburigheid van het mijnbouwwerk dat door hem aangelegd of geëxploiteerd wordt. Op verzoek van de wederpartij dient hij alle informatie waarover hij beschikt ten aanzien van de exploitatie, de bodemstructuur, en bodembewegingen te verstrekken die benodigd is om te kunnen beoordelen of zijn verweer gegrond is. In dit verband staat de informatie waarover de Staat, zijn organen of zijn adviserende instanties beschikken op diens verzoek ter beschikking van degene die verhaal voor mijnbouwschade zoekt op de exploitant.

3.a. Bij algemene maatregel van bestuur wordt aangegeven op welke wijze het mijnbouwgebied vastgesteld wordt op grond waarvan de naburigheid van een mijnbouwwerk, evenals de inwerkingssfeer van dat werk, zoals bedoeld in lid 1, terzake van bodembeweging bepaald kan worden.

b. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur geldt in ieder geval als mijnbouwgebied in de zin van sub a gestelde het vergunningsgebied van de exploitant van het mijnbouwwerk.

Zoals men ziet, is deze regeling gericht op omkering van de bewijslast zodat deze niet bij eiser, als schadelijdende partij, maar bij de mijnbouwexploitant komt te liggen, zoals in het mijnbouwrecht in ons omringende landen ook het geval is. Lichtend voorbeeld is hier de Engelse mijnwet, die het 'mijnbouwgebied' (regel 3a) omschrijft als 'area of responsibility', het gebied waarin de mijnbouwactiviteiten plaatsvinden, maar ook: "such other areas appearing to the Coal Authority to be capable of being affected by those operations as may be

⁶⁸ Zoals neergelegd in het amendement (nr. 31) van Witteveen-Hevinga waarin wordt voorgesteld om aan art. 6:177 BW de leden 6-8 toe te voegen. De hier afgedrukte tekst zou geactualiseerd kunnen worden aan de hand van de Groningse praktijk van de afgelopen 12 jaar. Hoe een geschillenregeling eruit zou moeten zien, en voor welk college is van later zorg, als stap 1 eenmaal genomen is met het sluiten van het Convenant. Dat in mijn optiek de Tcbb voor bewezen diensten bedankt kan worden, hoeft dacht ik geen betoog. Voor de vraag of een College van Advies, van Wijze Mannen (m/v), o.i.d. nodig is geldt m.i. het zelfde, eerst maar eens een Convenant.

described in the licence”. Indien de schade slechts op een deel van het ‘aansprakelijkheidsgebied’ plaats vindt is de concessiehouder hoofdelijk aansprakelijk, naast de concessiehouder van een aangrenzende gebied, en bij gebreke daarvan is de Authority aansprakelijk. De Coal Authority, in 1994 met de Coal Industry Act ingesteld om toezicht op de mijnindustrie te houden en de veiligheid van de burgers te waarborgen, is onafhankelijk van de Crown. Ook bestaat de figuur van de ‘subsidence adviser’, een onafhankelijk persoon benoemd door de staatssecretaris die bijstand verleent bij en verslag uitbrengt over de afwikkeling van bodemschade (zie verder mijn artikel uit 2002). Zo kan het dus ook.

Hoe is deze Regeling in te stellen? Ik gaf al aan dat ik aan een *convenant* denk, een duur woord, publiekrechtelijk getint voor wat de civilist een overeenkomst of contract noemt. Op milieugebied is het convenant zoals bekend een middel om het bedrijfsleven tot goed gedrag te brengen (verpakkingen, giflozingen, etc.) met als sanctie het invoeren van wetgeving terzake indien men zich niet aan het convenant houdt, en wetgeving daar houdt het bedrijfsleven niet zo van.

Wie moet zo’n convenant sluiten? Natuurlijk de Staat en de mijnbouwexploitant de NAM, maar ook alle verder daarbij betrokken adviserende organen, zoals het Staatstoezicht op de Mijnen en KNMI, er kan immers informatie vrijgegeven moeten worden in het kader van de Regeling. Nu is het zo dat zoals eerder beschreven de tot dusver hierbij betrokken instanties – de poppen uit het eerder genoemde kaartspel – vuile handen gemaakt hebben, en dat is nog voorzichtig uitgedrukt (ik laat de Provincie hier maar buiten beeld). Dat geldt ook voor het ministerie van EZ; gezien de omvang van de wantoestanden die aan de orde zijn, zou dit als *Chef Sache* op het bord van de Minister-President en Algemene Zaken gelegd kunnen worden. Het lijkt mij echter beter om dit aan de Algemene Rekenkamer toe te vertrouwen, die wordt te zijner tijd toch met de rekening geconfronteerd, maar belangrijker is nog dat het een onafhankelijke instelling is en gewend om ministeries vermanend toe te spreken. In het kabinet laat iedereen EZ zijn gang gaan, in een lange traditie. De minister van Justitie en Veiligheid (!) heeft zich onlangs tegenover Groningers ook in die zin uitgesproken, iets netter geformuleerd, dat wel. Hij moet zich trouwens nu met de mijnwetgeving gaan bezig houden, in mijn visie.

Het lijkt goed om aan het gremium dat een “Convenant Regeling Schadevergoeding bodemschade als gevolg van mijnbouw” gaat sluiten enkele partijen als waarnemer toe te voegen, zoals daar zijn bewonersorganisaties en onafhankelijke geologen en ingenieurs die een staat van dienst op dit terrein hebben.

Aan de slag!, zou ik zeggen. Er is geen tijd meer te verliezen, wil het in het Noorden niet helemaal uit de hand gaan lopen, de tekenen zijn daar.

Als uitsmijter de volgende uitspraak van minister Jorritsma in de Tweede Kamer in 2002, in antwoord op Atsma (CDA):

“Waarom heb ik dit nu allemaal gedaan? Ik heb de Tcbb toch niet voor niets die bevoegdheid gegeven? De burger is daar toch fantastisch mee geholpen? Ik zou zelfs zeggen dat wij dat verder voor geen enkele burger doen die mogelijk schade heeft door publiek handelen. Deze burgers worden dus heel goed geholpen. Ik ben het er overigens mee eens, omdat de burger op dit terrein nauwelijks enige expertise heeft”.⁶⁹

Ik denk dat de Groningers dit slechts tandenknarsend kunnen lezen. Om positief te eindigen, ik begon dit artikel met de recente beving die voor het eerst ook de stad Groningen trof (30

⁶⁹ Hand. TK 2001-2002, zie *TMA* 2002, p.88. Het ging over het Amendement-Atsma waarbij de Staat subsidiaire aansprakelijkheid zou krijgen naast de exploitant; dit werd naderhand ingetrokken.

september, M 2.8) en de burelen van Stadhuis en Provinciehuis deed trillen. In ieder geval lijkt burgemeester Vreeman wakker geschud te zijn, op een congres van 22 november in Groningen zei hij namelijk:

“De gevolgen van de gaswinning zijn zo groot dat de stad Groningen de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van haar inwoners niet langer kan dragen, Stad en Ommelanden lopen een groot risico. Het steeds balanceren van veiligheid en economische belangen kun je op een gegeven moment niet meer accepteren”.⁷⁰

Nu de daden nog.

⁷⁰ Zie website GBB, 25 nov. 2014. Was er niet ook een minister van Justitie *en Veiligheid?*, maar die laat dit over aan zijn collega van EZ.