

Vergaderjaar 2014–2015

32 849

Mijnbouw

34 041

Wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178)

Nr. 37

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2015

Tijdens het plenaire debat van 12 februari jl. over de gaswinning in Groningen (Handelingen II 2014/15, nr. 54, item 11) heb ik toegezegd om uw Kamer schriftelijk te informeren over de praktijk in het buitenland ten aanzien van de bewijslast bij mijnbouwschade en de lessen die daar voor Nederland uit getrokken kunnen worden. Met deze brief geef ik invulling aan deze toezegging. Daarbij ga ik ook in op het amendement over omkering van de bewijslast dat het lid Ouwehand heeft ingediend in het kader van de wijziging van de Mijnbouwwet (Kamerstuk 34 041, nr. 8).

Afhandeling van mijnbouwschade

Uw Kamer heeft aandacht gevraagd voor de afhandeling van schade ten gevolge van de aardbevingen in Groningen, die het gevolg zijn van de gaswinning door NAM. Mensen die geconfronteerd worden met schade ten gevolge van mijnbouwactiviteiten moeten op een snelle en gemakkelijke manier de schade vergoed kunnen krijgen. De schadeafhandelingsprocedure is hier ook op gericht. Bij aardbevingsschade in Groningen werkt de schadeafhandelingsprocedure als volgt. Bewoners melden schade aan hun huis bij het Centrum Veilig Wonen (CVW), dat per 1 januari jl. de schadeafhandeling van NAM heeft overgenomen. CVW laat vervolgens een inspectie uitvoeren door een schade-expert, waarna de bewoner een schaderapport ontvangt. Er is voor degene die schade heeft geleden de mogelijkheid hierop contra-expertise uit te laten voeren. Als de benadeelde en CVW geen overeenstemming bereiken over het causaal verband tussen de schade en de mijnbouwactiviteiten of over de hoogte van het schadebedrag, kan de benadeelde een beroep doen op de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) voor een oordeel. Met betrekking tot aardbevingsschade in Groningen is slechts in enkele

gevallen een zaak voorgelegd aan de Tcbb. In alle overige gevallen is een overeenkomst tussen CVW (voor 1 januari jl. NAM) en de benadeelde tot stand gekomen zonder tussenkomst van de Tcbb. Op basis van het hierboven beschreven protocol heeft CVW inmiddels meer dan 5.500 schadegevallen afgehandeld.

Omkering van de bewijslast

Indien het resultaat van de hiervoor beschreven afhandelingsprocedure voor schade niet naar tevredenheid is, kunnen benadeelden hun zaak voorleggen aan de rechter. Als een zaak bij de rechter komt, speelt de verdeling van de bewijslast een rol. Tijdens het debat over de gaswinning in Groningen van 12 februari 2015 hebben diverse fracties mij gevraagd om het omkeren van de bewijslast bij mijnbouwschade te overwegen en hierbij voorbeelden uit het buitenland te betrekken.

Huidige Nederlandse stelsel

Het uitgangspunt van het Nederlandse bewijsrecht is dat wie stelt schade te hebben geleden door andermans handelen, dat ook moet bewijzen. Dit uitgangspunt geldt ook bij mijnbouwschade. Echter, voor mijnbouwschade is dit uitgangspunt verzwakt doordat er een risicoaansprakelijkheid van de mijnbouwonderneming geldt. Dit betekent dat de schuld van de exploitant of de onrechtmatigheid van de mijnbouwactiviteiten niet hoeft te worden bewezen. In die zin is er sprake van een beperkte bewijslast, waarbij het causaal verband tussen de schade en de mijnbouwactiviteit de belangrijkste voorwaarde voor aansprakelijkheid is.

Er zijn verschillende voorzieningen om deze bewijslast te verlichten. Allereerst kan een benadeelde de Tcbb vragen om een oordeel over de oorzaak van de schade, voordat een zaak bij de rechter komt. Wanneer een zaak bij de rechter komt, kan de rechter de bewijslast voor de benadeelde op twee manieren verlichten. Ten eerste kan hij uitgaan van het vermoeden dat de schade is veroorzaakt door de mijnbouwactiviteiten. Het hanteren van een dergelijk vermoeden ligt in de rede wanneer de schade die wordt gevorderd, schade is die kan worden verwacht van bodembeweging en deze bovendien is ontstaan binnen het gebied waar zich aardbevingen voordoen als gevolg van gaswinning. Het is aan de exploitant dit vermoeden te ontzenuwen door aannemelijk te maken dat de schade toch aan andere oorzaken te wijten is. Ten tweede kan de rechter de bewijslast ook verdergaand omkeren op grond van de redelijkheid en billijkheid. Dat houdt in dat de rechter de bewijslastverdeling kan afstemmen op de omstandigheden van het geval, zodat voorkomen wordt dat de benadeelde in een onredelijk zware bewijspositie terecht komt.

Buitenlandse stelsels

Bij de totstandkoming van de Mijnbouwwet is met name gekeken naar rechtsstelsels in Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk. Al deze rechtsstelsels gaan, net als het Nederlandse stelsel, uit van risicoaansprakelijkheid. In Frankrijk staat de exploitant echter een algemeen beroep op overmacht ter beschikking. In Oostenrijk is de exploitant van een mijnbouwwerk van aansprakelijkheid ontheven als hij kan aantonen dat hij alle maatregelen heeft genomen die mogelijk zijn om schade te voorkomen. In Nederland is dit niet mogelijk: het feit dat de schade zelfs met inschakeling van de meest recente technieken niet zou kunnen worden voorkomen, ontheft de exploitant niet van zijn aansprakelijkheid. Omdat het Franse en het Oostenrijkse regime op dit punt soepeler zijn dan het Nederlandse, heb ik

vooral gekeken naar het Duitse systeem, dat het meest in de richting gaat van omkering van de bewijslast.

Duitse stelsel

Het Duitse recht kent, net als het Nederlandse recht, specifieke bepalingen over aansprakelijkheid voor mijnbouwschade. Net als in Nederland is het causaal verband tussen de schade en de mijnbouwactiviteit een voorwaarde voor aansprakelijkheid. De schuld van de exploitant of de onrechtmatigheid van de mijnbouwactiviteiten hoeft door de benadeelde niet te worden bewezen. Een verschil met het Nederlandse stelsel is dat in Duitsland een bewijsvermoeden geldt ten aanzien van het verband tussen de mijnbouwactiviteiten en de schade. Dit bewijsvermoeden vergt bewijs van drie elementen:

1. De schade is opgetreden in een mijnbouwgebied;
2. De schade is veroorzaakt door bodembeweging;
3. De schade kan naar zijn aard mijnbouwschade zijn.

Indien deze elementen door de benadeelde aannemelijk worden gemaakt, wordt het causaal verband aangenomen. De exploitant van het mijnbouwwerk kan dit vermoeden vervolgens weerleggen door aannemelijk te maken dat sprake is van een andere oorzaak van de schade, zoals een constructiefout of natuurlijke geologische omstandigheden. Slaagt de exploitant erin het bewijsvermoeden te weerleggen, dan moet de reguliere bewijslastverdeling worden toegepast en ligt de bewijslast bij de benadeelde.

Waar de rechter in Nederland de vrijheid heeft een bewijsvermoeden te hanteren, is in Duitsland het bewijsvermoeden dus wettelijk vastgelegd. De genoemde elementen moeten worden aangetoond voordat een bewijsvermoeden geldt. De heersende opvatting in Duitsland is echter dat op dit moment het bewijsvermoeden niet van toepassing is op aardgasboringen. Bij schade als gevolg van aardgasboringen wordt dus de reguliere bewijslastverdeling toegepast en ligt de bewijslast bij de benadeelde.

Ook in andere mijnbouwzaken heeft het wettelijke bewijsvermoeden tot nu toe geen rol van betekenis gespeeld in de Duitse rechtspraak. Vaak wordt gebruik gemaakt van technische experts die een duidelijke deskundigenverklaring kunnen geven over de oorzaak van de schade, waarmee het causaal verband wordt aangetoond. Ook zijn in Duitsland de laatste jaren alternatieve geschillenbeslechtingsmechanismen geïntroduceerd in mijnbouwgebieden. Het doel van deze geschillencommissies is geschillen op te lossen buiten de rechter om. Procedures bij deze geschillencommissies zijn in beginsel kosteloos en sneller dan bij gewone rechtbanken. Een gang naar de rechter blijft altijd mogelijk.

Appreciatie

Het bewijsvermoeden in Duitsland heeft betrekking op het causaal verband tussen de schade en de mijnbouwactiviteiten. Anders dan in het verleden het geval was, bestaat hierover in Nederland tegenwoordig weinig discussie. Mocht er toch discussie ontstaan, dan kan de Tcbb hierover een technisch advies geven. Door experts kan over het algemeen met voldoende zekerheid worden vastgesteld of schade het gevolg is van mijnbouwactiviteiten. Bovendien kan de rechter de bewijslast op dit punt verlichten ten gunste van de benadeelde. Mede door deze werkwijze is het causaal verband tussen de schade en mijnbouwactiviteiten niet het knelpunt bij de afhandeling van schade. Verbetering van de schadeafhandelingsprocedure is mijns inziens dan ook niet zozeer te verwachten door aanpassing van juridische procedures, maar moet gezocht worden in de fase daaraan voorafgaand.

Amendement van het lid Ouwehand (Kamerstuk 34 041, nr. 8)

Op 6 februari jl. heeft het lid Ouwehand een amendement ingediend op het voorstel van wet tot Wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieu-beheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178) (Kamerstuk 34 041, nr. 8). Het amendement beoogt de introductie van een wettelijk vastgelegd bewijsvermoeden voor mijnbouwschade in het Burgerlijk Wetboek.

De met het amendement voorgestelde situatie lijkt sterk op de Duitse situatie. Zoals ik hierboven beschreven heb, ben ik van oordeel dat een dergelijk wettelijk bewijsvermoeden niet leidt tot verbetering van de afhandeling van mijnbouwschade in Nederland. Het door het lid Ouwehand voorgestelde amendement is zelfs onwenselijk, omdat het in de praktijk de bewijslast voor de benadeelde kan verzwaren. Dit komt doordat het amendement vereist dat vaststaat dat de schade het gevolg is van bodembeweging, voordat het vermoeden wordt gevestigd dat er een verband is tussen de schade en de mijnbouwactiviteit. Met het amendement is de rechter gebonden aan deze bewijslastverdeling en zal de benadeelde dus altijd eerst moeten bewijzen dat de schade het gevolg is van bodembeweging. In de huidige situatie in Nederland heeft de rechter de vrijheid om aan te nemen dat de schade het gevolg is van bodembeweging, of de bewijslast voor het tegendeel bij de exploitant te leggen.

Voorbeeld

Meneer Jansen uit Loppersum heeft een scheur in de muur van zijn huis. Hij neemt contact op met CVW maar ze komen er samen niet uit, omdat CVW oordeelt dat de scheur niet het gevolg is van een aardbeving. Meneer Jansen schakelt de Tcbb in, maar ook deze concludeert dat niet vastgesteld kan worden dat de scheur in de woning van meneer Jansen veroorzaakt is door een aardbeving. Meneer Jansen denkt daar anders over en stapt naar de rechter.

In de huidige situatie is de hoofdregel dat meneer Jansen moet aantonen dat de schade is veroorzaakt door een aardbeving die het gevolg is van gaswinning. De rechter kan er echter voor kiezen om in plaats daarvan NAM te laten bewijzen dat de schade niet is veroorzaakt door gaswinning. Ook kan de rechter aannemen dat de schade het gevolg is van gaswinning. Het is dan aan NAM om dit vermoeden te weerleggen. De rechter kan dus de bewijslastverdeling aanpassen aan de omstandigheden van het geval.

In de met het amendement voorgestelde situatie moet meneer Jansen aantonen dat de schade is veroorzaakt door een aardbeving. De rechter kan daar niets aan veranderen. Pas als het meneer Jansen lukt om dit aan te tonen, moet de rechter uitgaan van het vermoeden dat de schade het gevolg is van gaswinning en dat NAM dus aansprakelijk is. Het is dan aan NAM om te weerleggen dat de aardbeving het gevolg is van gaswinning.

Daar komt nog bij dat het door het lid Ouwehand voorgestelde bewijsvermoeden in het Nederlandse recht ongekend is en op gespannen voet staat met het fundamentele beginsel dat niemand aansprakelijk kan worden gehouden voor schade die hij niet heeft veroorzaakt. Voorkomen moet worden dat exploitanten in Nederland in een onredelijk nadelige

bewijspositie worden gebracht en dat misbruik van de aansprakelijkheidsregeling in de hand wordt gewerkt.

Om deze redenen ontraad ik het amendement.

Tot slot

De aanleiding van het verzoek van diverse fracties om te komen tot omkering van de bewijslast was de soms trage afhandeling van schade als gevolg van aardbevingen. Uit mijn analyse blijkt dat omkering van de bewijslast niet leidt tot een betere en snellere afhandeling van schade. Verbetering is niet zozeer te verwachten door aanpassing van juridische procedures, maar moet gezocht worden in de fase daaraan voorafgaand. Door een snelle en zorgvuldige schadeafhandeling kan worden voorkomen dat benadeelden belast worden met een gang naar de rechter. Daar heb ik de nodige maatregelen voor genomen. Zo is de schadeafhandelingprocedure in Groningen het afgelopen half jaar op een aantal punten verbeterd: de schadeafhandeling is overgeheveld van NAM naar CVW waardoor de schadeafhandeling op afstand van NAM is komen te staan, CVW heeft het schadeafhandelingprotocol aangepast op basis van input van een werkgroep van de Dialogotafel en NAM en CVW hebben verklaard dat de adviezen van de Tcbb voor hen materieel bindend zijn. Verder wordt in de komende periode in het kader van het opzetten van de Overheidsdienst Groningen gekeken naar alternatieve geschillenbeslechting, waarvan ook in Duitsland vaak gebruik wordt gemaakt voor mijnbouwschade. Ook wordt gewerkt aan een garantstellingfonds om, indien er naast mijnbouwschade ook sprake is van achterstallig onderhoud, tot een passende oplossing met de woningeigenaar te komen, waarbij zowel de schade als gevolg van aardbevingen als het achterstallig onderhoud worden opgepakt. Dit fonds richt zich met name op de financieringskosten van achterstallig onderhoud, als blijkt dat de woningeigenaar deze onvoldoende zelf kan dragen.

Ik blijf mij inzetten om de schadeafhandelingprocedure zo goed mogelijk te laten verlopen en sta open voor suggesties ter verbetering. Ik houd via de Commissie van Toezicht op het CVW zicht op de ontwikkelingen op dit punt. Ik zal uw Kamer hierover informeren aan de hand van de rapportages van de Commissie en aan de hand van de algemene voortgangsrapportage Groningen, die ik uw Kamer in september zal toesturen.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp