



Beantwoording vragen Tijdelijke
Commissie Mijnbouwschade Groningen
Panel van deskundigen

22 januari 2019

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Wettelijke inkadering.....	4
3.	Het wettelijk bewijsvermoeden van art. 6:177a BW.....	8
4.	Advies.....	18
	Bijlage 1 - Beantwoording van de vragen uit de Notitie	19

1. Inleiding

Oprichting

De voorzitter van de Tijdelijke Commissie Mijnschade Groningen (hierna: "TCMG"), prof. mr. B.P.M. van Ravels, heeft een panel van deskundigen benoemd (hierna: het "Panel"). Het Panel is samengesteld uit deskundigen op het gebied van (i) het bestuurs(proces)recht, (ii) het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht (inclusief het burgerlijk procesrecht), en (iii) de civiele techniek en gewetenschappen.

Het Panel is opdracht gegeven een gezamenlijk advies uit te brengen over - kort gezegd - een aantal vragen verband houdende met de werkzaamheden van de TCMG. Hierbij is het Panel tevens verzocht, zo mogelijk, tot een advies te komen dat door alle leden van het Panel wordt onderschreven.

Met het oog op het gevraagde advies heeft prof. mr. B.P.M. Van Ravels op 1 november 2018 een notitie opgesteld, met de titel *Notitie houdende enige aan een panel van deskundigen te stellen vragen omtrent causaliteitskwesities waarmee de TCMG wordt geconfronteerd* (hierna: de "Notitie").

Uit de Notitie volgt dat de TCMG, meer in het bijzonder de deelcommissie mijnschade TCMG (hierna: de "Deelcommissie"), behoefte heeft aan een advies over de verschillende in de Notitie geformuleerde vragen. Het Panel begrijpt dat het door hem te geven advies de Deelcommissie en de eventueel door haar in te schakelen deskundigen duidelijke handvatten dient te geven om op consistente en deugdelijk gemotiveerde wijze in individuele gevallen te beslissen, conform het Besluit mijnschade Groningen (hierna: "BmG"), op aanvragen tot vergoeding van mijnschade met overeenkomstige toepassing van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht. Het Panel voldoet hieraan door de desbetreffende vragen en de antwoorden daarop kort en kernachtig op te nemen in Bijlage 1 bij dit advies. De nadere onderbouwing voor de beantwoording van de aan het Panel voorgelegde vragen is neergelegd in de hoofdtekst van dit advies, meer in het bijzonder in de onderdelen 2 (Wettelijke inkadering) en 3 (Het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW).

Samenstelling Panel

Het Panel bestaat uit de volgende personen:

- Prof. mr. A.I.M. van Mierlo (voorzitter)
- Prof. mr. P.J.J. van Buuren
- Ir. W.A.B. Meiborg
- Ir. P.C. van Staalduinen
- Ing. J. Nagtegaal NIVRE-re

Mevrouw mr. S.A. Gawronski M.Jur. is opgetreden als secretaris van het Panel.

Prof. mr. A.I.M. van Mierlo (1957) is hoogleraar privaatrecht aan de Erasmus School of Law, hoogleraar Burgerlijk Procesrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en tevens advocaat te Rotterdam. Prof. mr. P.J.J. van Buuren (1950) maakte tot medio 2017 als Staatsraad deel uit van de Raad van State. Hij was gedurende 25 jaar hoogleraar bestuursrecht van de Universiteit Utrecht. Ir. W.A.B. Meiborg (1951) is een onafhankelijk deskundige gespecialiseerd in grondmechanica en funderingstechnieken en heeft zich in de afgelopen jaren beziggehouden met schades aan gebouwen en funderingen, ook in Groningen. Ir. P.C. van Staalduinen (1963) is thans zelfstandig adviseur, daarvoor directeur/bestuurder van Syntens Innovatiecentrum en vóór 2007 onder meer directeur van TNO Bouw. Ing. J. Nagtegaal NIVRE-re (1960) is sinds 1990 werkzaam als schade-expert, is in 1998 ingeschreven in het register van de Stichting Nederlands Instituut Van Register Experts (NIVRE) en sinds 2009 ingeschreven in het Landelijk Register van Gerechtelijke Deskundigen (LRGD). Mevrouw mr. S.A. Gawronski M.Jur. (1985) is advocaat te Rotterdam en gespecialiseerd in bestuurs(proces)recht.

Werkwijze

Het Panel is voor het eerst samengekomen op woensdag 14 november 2018. Tijdens deze bijeenkomst zijn de uitgangspunten voor de samenwerking en het uit te brengen advies geformuleerd. Tevens zijn de eerste denkrichtingen besproken en is een plan van aanpak en een verdeling van de werkzaamheden afgesproken. In de periode tot 7 december 2018 is door de technisch respectievelijk juridisch deskundigen separaat een aantal

in de Notitie aan de orde gestelde aspecten en vraagstukken bestudeerd, (door)berekend en onderling besproken. In de daaropvolgende dagen is een eerste - ruwe - versie van een advies opgesteld. Dit is door alle leden van het Panel op 11 december 2018 gezamenlijk besproken, waarbij op onderdelen nog nadere input is gegeven. In de daarop volgende week is deze input verwerkt in het advies. Voorts zijn nadere berekeningen uitgevoerd. Op donderdag 20 december 2018 is een tweede conceptversie van het advies besproken, waarbij tevens door het Panel bij unanimititeit de twee - hierna in 3.3 (in het kader van vraag 3) te bespreken - alternatieve criteria zijn vastgesteld. In de hierop volgende weken - de feestdagen zorgden voor enige vertraging - hebben alle Panelleden de laatste aanvullingen geleverd op de hoofdtekst van het conceptadvies en zijn de in de Notitie gestelde vragen beantwoord en als bijlage aan het conceptadvies gevoegd. Dit conceptadvies is voor akkoord rondgestuurd op 16 januari 2019. Aan dit conceptadvies heeft ieder van de leden van het Panel vervolgens zijn individuele instemming gegeven, waarmee dit op 21 januari 2019 definitief is geworden. Vanwege administratieve afwerking is dit advies gedateerd op 22 januari 2019.

2. Wettelijke inkadering

Het Panel acht het belangrijk om in dit advies een korte uiteenzetting op te nemen over het wettelijke regime voor aansprakelijkheid voor mijnbouwschade. Op basis hiervan adviseert het Panel vervolgens slechts over de wijze van toepassing van het wettelijke bewijsvermoeden van artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek ("BW"). Het advies ziet niet op de aansprakelijkheid voor mijnbouwschade als geheel (6:177 BW) of de algemene aansprakelijkheid uit hoofde van een onrechtmatige daad (6:162 BW).

2.1 Aansprakelijkheid voor mijnbouwschade

Voor aansprakelijkheid voor door een derde geleden schade geldt in algemene zin, naast de aanwezigheid van schade, dat (i) een **grondslag** voor aansprakelijkheid aanwezig is, (ii) de schadeoorzaak toerekenbaar is aan de persoon die aansprakelijk wordt gesteld, én (iii) een causaal verband bestaat tussen de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid wordt gebaseerd en de schade. In het algemeen bestaat geen grond iemand aansprakelijk te houden voor schade die hij niet heeft veroorzaakt.

Wat: voor mijnbouwschade risicoaansprakelijkheid

De grondslag voor aansprakelijkheid voor mijnbouwschade is in het Nederlandse civiele recht neergelegd in artikel 6:177 BW. Deze bepaling verklaart, voor zover thans van belang, dat de (laatste) exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk is voor schade die ontstaat door "*beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van dat werk*" (art. 6:177 lid 1, aanhef en onder b, BW). Het bepaalde in artikel 6:177 BW vestigt een zogeheten risicoaansprakelijkheid; de gelaedeerde behoeft de gebrekkigheid van het mijnbouwwerk niet aan te tonen, terwijl de exploitant slechts in de expliciet in artikel 6:178 BW genoemde gevallen ontheven is van aansprakelijkheid. Zo brengt risicoaansprakelijkheid mee dat de (laatste) exploitant zich niet tegen aansprakelijkheid kan verweren door bijvoorbeeld te betogen dat hij alle redelijkerwijs mogelijke voorzorgsmaatregelen heeft getroffen om de schade te voorkomen. Evenmin wordt gekeken of de schade redelijkerwijs de exploitant kan worden toegerekend. Met het in de wet neerleggen van een risicoaansprakelijkheid voor mijnbouwschade wordt een gelaedeerde tegemoet gekomen in diens bewijspositie.

Waarvoor: schade door beweging van de bodem als gevolg van aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk

Het in artikel 6:177 e.v. BW neergelegde systeem van aansprakelijkheid voor mijnbouwschade komt, kort samengevat, neer op het volgende. Indien schade is veroorzaakt door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk, is de (laatste) exploitant van dit mijnbouwwerk voor deze schade aansprakelijk. Tussen schade en mijnbouwactiviteiten dient sprake te zijn van een zogeheten *dubbel causaal verband*. De schade moet *enerzijds* het gevolg zijn van een beweging van de bodem, terwijl deze beweging van de bodem *anderzijds* het gevolg moet zijn van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk. Is dit dubbele causale verband tussen de schade van de gelaedeerde en de mijnbouwactiviteiten bewezen, dan is de (laatste) exploitant aansprakelijk.

Het Panel merkt voor de goede orde op dat het aansprakelijkheidsregime (en daarmee het hierna nog te bespreken wettelijke bewijsvermoeden van art. 6:177a BW) geldt voor *alle soorten* bodembeweging en derhalve niet alleen voor bodembeweging door trilling of beving (hierna: "aardbeving"), maar bijvoorbeeld ook daling of stijging van de bodem door mijnbouwactiviteiten die aan de in art. 6:177a BW gestelde vereisten voldoen en zetting van een gebouw of werk tot gevolg heeft.

Wie: (laatste) exploitant

De risicoaansprakelijkheid voor eventuele mijnbouwschade rust, blijkens de aanhef van art. 6:177 lid 1 BW, op de exploitant van het mijnbouwwerk ten tijde van het ontdekken van de schade. Wordt de schade eerst bekend na sluiting van het mijnbouwwerk, dan rust de risicoaansprakelijkheid op degene die de laatste exploitant was.

Tenzij: gronden voor uitsluiting van aansprakelijkheid in artikel 6:178 BW

Artikel 6:178 BW noemt zes gevallen waarin de exploitant is ontheven van risicoaansprakelijkheid op de voet van artikel 6:177 BW. Deze uitsluitingsgronden voor aansprakelijkheid zijn niet snel van toepassing en thans niet relevant. Het is om deze reden dat het Panel hieraan in dit advies verder geen aandacht besteedt.

Op deze plaats dient nog wel (de mogelijkheid) te worden genoemd dat in een concreet geval wordt geoordeeld dat het aannemen van aansprakelijkheid van de exploitant naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is. Deze uitzondering op het aansprakelijkheidsregime kan ertoe leiden dat de *bijzondere omstandigheden van het geval* maken dat het niet redelijk/billijk is de exploitant van het mijnbouwwerk aansprakelijk te houden voor de ontstane schade. Naar het oordeel van het Panel is deze specifieke uitzondering voor de Groninger situatie een theoretische – vrijwel te verwaarlozen – mogelijkheid, mede gelet op het uitgangspunt dat de TCMG bij de afwikkeling van de aanvragen om vergoeding van schade ruimhartig te werk moet gaan.

Bewijs: gelaedeerde moet dubbel causaal verband bewijzen, tenzij

Risicoaansprakelijkheid heeft, vanwege het geringe aantal gevallen waarin de exploitant van aansprakelijkheid is ontheven, verstreckende consequenties. Bij gemotiveerde ontkenning van aansprakelijkheid door de exploitant dient in beginsel de gelaedeerde het causaal verband tussen – kort gezegd – de door hem geleden schade en de mijnbouwexploitatie te bewijzen. De Nederlandse rechter heeft - in ieder geval: in theorie - de mogelijkheid de bewijslast om te keren. Een dergelijke omkering zou in gevallen als deze ertoe leiden dat de exploitant dient te bewijzen dat een causaal verband tussen geleden schade en mijnbouwexploitatie ontbreekt dan wel dat de schade door iets anders is veroorzaakt dan door aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk. Het wettelijk systeem voor gevallen als hier aan de orde is evenwel een andere; de bewijslast rust op de gelaedeerde, terwijl de exploitant tegenbewijs kan leveren. Het hierna te bespreken wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW komt de gelaedeerde in zijn bewijslast 'tegenmoet'.

Het leveren van bewijs in een juridische context van causaal verband tussen geleden schade en mijnbouwexploitatie is niet (steeds) eenvoudig. Bij een dergelijk bewijs is bepalend of een gebeurtenis in *juridische zin* als oorzaak van de schade heeft te gelden. Hiervoor is niet noodzakelijk dat deze gebeurtenis ook bezien vanuit andere disciplines, zoals bijvoorbeeld de (bouw)techniek of natuurkunde, als oorzaak van de schade is aan te merken. Natuurwetenschappelijk bewijs van causaliteit is niet vereist voor het aannemen van aansprakelijkheid in juridische zin. Ook het omgekeerde kan het geval zijn; aansprakelijkheid in juridische zin kan uitgesloten zijn, ook als natuurwetenschappelijk bewijs niet kan worden uitgesloten.

Wettelijk bewijsvermoeden

De hoofdregel van het Nederlandse civiele bewijsrecht is neergelegd in artikel 150 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: "Rv"). De partij die zich beroept op rechtsgevolgen van door haar gestelde - door de wederpartij niet of niet voldoende betwiste en voor de beslissing van het geschil relevante - feiten of rechten, draagt de bewijslast van deze feiten of rechten. Toegespitst op de door de Deelcommissie te beoordelen gevallen zou deze hoofdregel ertoe leiden dat degene die schadevergoeding claimt (de gelaedeerde) moet bewijzen dat de schade een gevolg is van het handelen of nalaten van de partij die voor de schade aansprakelijk wordt gehouden (de laedens).

Bewijslast impliceert bewijsrisico: het niet-slagen in het bewijs van een bepaald feit is nadelig voor de partij op wie de bewijslast ten aanzien van dit feit rust.

Op de hiervoor uiteengezette hoofdregel van bewijslastverdeling formuleert artikel 150 Rv een aantal uitzonderingen. Zo kan uit een bijzondere regel of uit de eisen van redelijkheid en billijkheid een andere verdeling van de bewijslast voortvloeien. In dit verband wordt wel gesproken van een omkering van de bewijslast. Hiervan moeten worden onderscheiden de gevallen waarin de wetgever de bewijslast van een partij *verlicht* door deze partij in haar bewijsvoering tegemoet te komen door het door haar te bewijzen feit of recht vooralsnog bewezen te achten, waarna de wederpartij de mogelijkheid moet worden geboden tot het leveren van tegenbewijs. Een voorbeeld van een dergelijke 'bewijsverlichting' is een uitdrukkelijk in de wet geformuleerd bewijsvermoeden. Dit wordt dan - en ook hierna, in het kader van artikel 6:177a Rv - aangeduid met de term 'wettelijk bewijsvermoeden'. Verlichting van de bewijslast in vorenbedoelde zin kan ook op andere wijze dan met behulp van een specifieke wettelijke bepaling plaatsvinden. Hierbij valt te denken aan het zogeheten rechterlijk of feitelijk vermoeden, waarbij de rechter voorshands door de ene partij te bewijzen feiten of rechten bewezen acht.

Voor de goede orde merkt het Panel uitdrukkelijk op dat ook in deze beide laatste gevallen - gelijk bij een wettelijk bewijsvermoeden - niet van de in artikel 150 Rv neergelegde hoofdregel van bewijslastverdeling wordt afgeweken. Anders geformuleerd: in geval van een wettelijk bewijsvermoeden of een rechterlijke of feitelijk vermoeden is van een omkering van de bewijslast geen sprake. De bewijslast wordt in de beide genoemde gevallen 'slechts' verlicht, waarbij het aan de wederpartij is om tegenbewijs te leveren (art. 151 lid 2 Rv). Slaagt de wederpartij hierin, dan is het nog altijd mogelijk dat de partij op wie de bewijslast rust alsnog door bewijslevering aan de op haar rustende bewijslast kan voldoen.

In de per 1 januari 2017 in werking getreden Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen (*Stb.* 2016, 553) is betreffende het causaliteitsbewijs voor fysieke schade ten gevolge van de gaswinning in Groningen een wettelijk bewijsvermoeden opgenomen. Dit is neergelegd in artikel 6:177a BW, dat als volgt luidt:

"Bij fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld zou kunnen zijn, wordt vermoed dat die schade veroorzaakt is door de aanleg of de exploitatie van dat mijnbouwwerk."

6

Dit wettelijk bewijsvermoeden heeft, zo blijkt uit de wettekst, betrekking op het bewijs van het – hiervoor reeds genoemde - dubbel causaal verband.

Tegen een wettelijk bewijsvermoeden staat de mogelijkheid van tegenbewijs open. Dit is slechts anders indien de wet tegenbewijs uitsluit (artikel 152 lid 2 Rv). Hiervan is in het geval van het wettelijk bewijsvermoeden op grond van artikel 6:177a BW geen sprake. Over de wijze waarop dit leveren van tegenbewijs in zijn werk gaat in de procedure ten overstaan van de Deelcommissie merkt het Panel het volgende op.

In een civiele procedure waarin een eiser en een verweerder tegenover elkaar staan en waarin voor eiser een wettelijk bewijsvermoeden van toepassing is, is het aan de verweerder tegenbewijs te leveren. In de door de Deelcommissie te beoordelen aanvragen tot vergoeding van mijnbouwschade is de situatie in zoverre bijzonder dat, voor zover het Panel heeft begrepen, een verweerder ontbreekt. Dit neemt niet weg dat de Deelcommissie bij de beoordeling van de aanvragen zal moeten open staan voor de mogelijkheid dat de fysieke schade in geval van de aanvrager niet het gevolg is van een bodembeweging maar van een andere oorzaak. De Deelcommissie zal die andere oorzaak alsdan moeten (laten) vaststellen en benoemen, om tot een deugdelijk gemotiveerd besluit te kunnen komen.

Vanuit de gedachte van ruimhartigheid bij de afwikkeling van aanvragen tot vergoeding van mijnbouwschade door de TCMG, meent het Panel dat de TCMG als uitgangspunt moet nemen dat fysieke schade aan een gebouw of werk moet worden aangemerkt als schade die redelijkerwijs het gevolg zou kunnen zijn van beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het

winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg¹ (hierna samen genoemd "Groningenveld"). Dit is in het licht van de omstandigheden van het concrete geval slechts anders, indien *evident* en *aantoonbaar* een andere oorzaak als uitsluitende oorzaak voor deze fysieke schade valt aan te wijzen. Slechts in de gevallen waarin de Deelcommissie, al dan niet na inschakeling van een of meer deskundigen, tot dát oordeel komt, moet worden geoordeeld dat het wettelijk bewijsvermoeden de gelaedeerde in het alsdan voorliggende geval niet baat, omdat dit vermoeden - vanwege het tegenbewijs (er is evident en aantoonbaar sprake van een andere oorzaak) - geen toepassing vindt. Het wettelijk bewijsvermoeden heeft volgens het Panel een ver gaande betekenis. Elke schade die naar haar aard redelijkerwijs schade als gevolg van een bodembeweging (als bedoeld in artikel 6:177a BW) zou kunnen zijn, moet als zodanig worden behandeld, tenzij evident en aantoonbaar een andere oorzaak als uitsluitende oorzaak kan worden aangewezen en (een of meer) bodembewegingen voor het ontstaan van de schade geen rol gespeeld hebben.

Het wettelijk bewijsvermoeden geldt blijkens de parlementaire geschiedenis alleen voor het effectgebied van het Groningenveld. De situatie in Groningen heeft te maken met de unieke eigenschappen van het Groningenveld. Een situatie zoals die in Groningen bestaat, doet zich - aldus de wetgever - in andere delen van Nederland niet voor. Tot een nadere bepaling van het effectgebied is het uiteindelijk in het wetgevingsproces niet gekomen; een harde grens werd - naar het oordeel van het Panel: terecht - als arbitrair ervaren. Dit belemmert evenwel de praktische hanteerbaarheid van het wettelijk bewijsvermoeden voor de Groninger situatie en staat een voortvarend optreden van de TCMG in de weg.

Teneinde de praktische hanteerbaarheid van artikel 6:177a BW te vergroten, stelt het Panel twee - door de Deelcommissie dan wel door de deskundigen die door haar worden ingeschakeld - eenvoudig vast te stellen criteria voor op grond waarvan kan worden aangenomen dat het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW van toepassing is. Van gevallen van fysieke schade waarin aan ten minste één van de beide criteria wordt voldaan, kan naar het oordeel van het Panel worden gezegd dat deze schade *redelijkerwijs* is veroorzaakt door de aanleg of de exploitatie van het mijnbouwwerk. Het formuleren van deze beide criteria - en daarmee het formuleren van een 'grens' aan het wettelijk bewijsvermoeden - acht het Panel van essentieel belang voor het realiseren van de twee uitgangspunten voor de schadeafwikkeling door de TCMG: rechtvaardig én voortvarend optreden.

7

Het Panel tekent hierbij aan dat op deze praktische methode om tot toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden te komen mogelijk een uitzondering moet worden gemaakt in zeer uitzonderlijke situaties. Het Panel denkt aan schade aan gebouwen en werken die gevoeliger zijn voor aardbevingen dan andere, zoals gebouwen of werken in wierdendorpen, op taluds en langs slootkanten. Het Panel adviseert de Deelcommissie dan ook attent te zijn op dergelijke uitzonderlijke situaties. In zulke uitzonderlijke situaties zou de TCMG om iedere kans op onrechtvaardigheid uit te sluiten toch van het bewijsvermoeden moeten uitgaan als de aard van de schade daartoe aanleiding geeft, ook als niet aan ten minste één van beide criteria wordt voldaan.

Volledigheidshalve merkt het Panel nog het volgende op. Het feit dat het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW geen toepassing vindt, houdt geenszins vanzelfsprekend in dat de exploitant niet aansprakelijk zou kunnen zijn op de voet van artikel 6:177 BW. In een dergelijk geval zal de gelaedeerde echter zelfstandig bewijs van het dubbele causale verband moeten leveren. Met andere woorden: de gelaedeerde ontbeert in dát geval slechts de 'steun' van het te zijner faveure geschreven wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW. Het spreekt voor zich dat ten gevolge hiervan voor die gevallen een minder voortvarende afhandeling door de Deelcommissie in de lijn der verwachting ligt.

Onrechtmatige daad (art. 6:162 BW) als vangnet

Het Panel acht het van belang op te merken dat denkbaar is dat zich gevallen (zullen) voordoen waarbij het risicoaansprakelijkheidsregime van 6:177 BW niet van toepassing is, omdat niet wordt voldaan aan één of meer voor de toepassing van artikel 6:177 BW noodzakelijke criteria. Dit geldt bijvoorbeeld voor aan mijnbouw

¹ Hoewel het bewijsvermoeden slechts geldt voor - kortgezegd - het Groningenveld, adviseert het Panel de TCMG om ten aanzien van aanvragen die betrekking hebben op het effectgebied van de gasopslag Norg (op basis van bij koninklijk besluit van 4 november 1968, no. 18 (*Stct.* 1968, 234) verleende opslagvergunning) een - gelijkkluidend - bestuurlijk bewijsvermoeden toe te passen gelet de wens van de TCMG om gelijke gevallen, gelijk te willen behandelen.

gerelateerde activiteiten, die op zichzelf niet aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk vormen maar die wel schade kunnen veroorzaken. Te denken valt bijvoorbeeld aan activiteiten die worden verricht ná de periode van de exploitatie van een mijnbouwwerk of aan activiteiten die door anderen dan de exploitant worden verricht, zoals de aanpassing van peilbesluiten. Voor dergelijke gevallen is een mogelijke aansprakelijkheidsgrond te vinden in het meer algemeen geformuleerde artikel 6:162 BW. Dit algemene aansprakelijkheidsregime is echter van een geheel andere orde dan dat van artikel 6:177 e.v. BW en wordt door het Panel in dit advies verder buiten beschouwing gelaten.

2.2 Doelen en uitgangspunten: rechtvaardig, ruimhartig, onafhankelijk en voortvarend en conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De primaire besluiten over schadevergoeding die de Deelcommissie neemt, zijn beschikkingen op aanvraag (als bedoeld in titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: "Awb")). Op de procedure van besluitvorming – en overigens ook op de rechtsbescherming tegen besluiten van de Deelcommissie - is de Awb van toepassing. Het BmG geeft daarnaast een aantal aanvullende regels voor deze procedure. Deze volgen, aldus de toelichting bij het BmG, als uitgangspunt de regels die hiervoor gelden op basis van de Awb en de hierop gebaseerde jurisprudentie. Dit betekent voor de Deelcommissie dat – kort samengevat – haar besluitvorming dient te voldoen aan de eisen van de Awb, waaronder de beginselen van behoorlijk bestuur. Daarnaast dient de wijze waarop de afhandeling van de aanvragen om vergoeding van schade die het gevolg is van de Groningse gaswinning rechtvaardig, ruimhartig, onafhankelijk en voortvarend, te zijn. Het Panel heeft bij het opstellen van zijn advies deze uitgangspunten steeds voor ogen gehouden.

2.3 Beperking: geen oordeel over aansprakelijkheid; alleen oordeel over toepassing 6:177a BW

Het Panel benadrukt dat het streng heeft vastgehouden aan een aantal grenzen. Zo gaat het Panel slechts in op de toepassing van artikel 6:177a BW omtrent het wettelijke bewijsvermoeden en niet op de overige aspecten van de besluitvorming die de Deelcommissie verricht met overeenkomstige toepassing van het civiele aansprakelijkheidsrecht voor mijnbouwschade. Dat zou immers de reikwijdte te buiten gaan van de opdracht aan het Panel, zoals die is neergelegd in de Notitie.

Het Panel heeft zich wel rekenschap gegeven van de hiervoor genoemde context van het wettelijk bewijsvermoeden, zodat zijn advies de grenzen in acht neemt die de wetgever met het aansprakelijkheidsregime voor mijnbouwschade heeft getrokken. Zo trekt het Panel een harde grens voor schade die is veroorzaakt door andere oorzaken dan bodembeweging, of schade die veroorzaakt is door bodembeweging die niet is ontstaan door aanleg of exploitatie van mijnbouwwerken. Met het bewijsvermoeden van art. 6:177a BW heeft de wetgever de gelaedeerden een vergaande handreiking gedaan. De beperkingen hiervan die het Panel hierna zal bespreken, dienen wel in acht te worden genomen. Er is geen grond voor ruimhartigheid buiten artikel 6:177 BW om. Worden de beperkingen niet in acht genomen, dan dreigt het gevaar van een veelheid aan ongefundeerde claims die de TCMG veel werk zullen kosten. Hiermee is naar het oordeel van het Panel niemand gebaat.

3. Het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW

3.1 Wettekst artikel 6:177a BW

Het Panel citeert nogmaals het wettelijke bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW:

"Bij fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld zou kunnen zijn, wordt vermoed dat die schade veroorzaakt is door de aanleg of de exploitatie van dat mijnbouwwerk."

Ten behoeve van de hierna opgenomen analyse en toepassing van dit wettelijke bewijsvermoeden, heeft het Panel een aantal cruciale elementen in art. 6:177a BW onderstreept. Deze elementen laten zich als volgt toelichten.

3.2 Elementen

Fysieke schade

Het eerste element fysieke schade houdt in dat sprake moet zijn van tastbare schade aan het gebouw of werk zelf, zoals bijvoorbeeld scheuren in muren. Het bewijsvermoeden geldt naar het oordeel van het Panel dan ook niet voor de veroorzaking van andere soorten schade, zoals eventuele gevolgschade ten gevolge van de fysieke schade, zoals bijvoorbeeld omzetschade, kosten van tijdelijk verblijf elders, verhuiskosten, opslagkosten of overnachtingskosten. Ter zake van de vergoeding van eventuele gevolgschade verwijst het Panel - korthedshalve - naar bijlage 2, behorende bij artikel 7 lid 4 van het BmG.

Het wettelijk bewijsvermoeden geldt evenmin voor de waardedaling van woningen, immateriële schade, schade in de vorm van vermindering van woongenot, of imagoschade. Het Panel onderkent dat dit een belangrijke beperking is, maar stelt vast dat die uit de wettekst voortvloeit. Ook voor schade aan auto's en inboedel is het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW niet geschreven.

Het vorenstaande laat onverlet dat de exploitant aansprakelijk is voor schade die het gevolg is van de in artikel 1 van het BmG genoemde oorzaken. Dit kunnen ook schadeposten zijn die niet onder de reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden vallen.

Het Panel definieert fysieke schade als volgt:

"Onder fysieke schade wordt verstaan: een fysieke aantasting, die zich manifesteert in een blijvende verandering van vorm of structuur of stand c.q. verzakking, die naar verkeersopvatting de gaafheid kenmerkt."

9

Schade aan gebouwen en werken

Artikel 6:177a BW en daarmee artikel 7 van het Protocol mijnbouwschade Groningen (hierna: "PmG") ziet enkel op fysieke schade aan gebouwen en werken. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat daarbij sprake is van een groot aantal gelijksoortige schadegevallen, waarbij het grootste deel van deze gevallen aan één bepaalde oorzaak moet worden toegeschreven. Het begrip 'gebouw' is niet gedefinieerd. Vaststaat slechts dat dit niet ziet op industriegebouwen. Het Panel acht het raadzaam voor het begrip 'gebouw' aan te sluiten bij de definitie uit de Woningwet, te weten: een bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt. Het begrip 'werken' ziet op constructies die zijn bedoeld om duurzaam ter plaatse te blijven, zoals een afdak of een terreinafscheiding.

Ook hier benadrukt het Panel dat het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW niet van toepassing is op andere objecten dan gebouwen of werken. Dit laat echter onverlet dat de exploitant voor schade aan dergelijke objecten wel degelijk aansprakelijk kan zijn op grond van artikel 6:177 BW. Het Panel begrijpt dat de TCMG op dit punt echter geen taak heeft.

Aard van de schade

Bij de beantwoording van de vraag of het wettelijk bewijsvermoeden in een concreet geval van toepassing is, is de aard van de schade bepalend.

Het Panel begrijpt – gelet op de in de Notitie geformuleerde tweede vraag – dat de werking van de bodembewegingen – met name aardbevingen, maar ook bodemdaling – in de regel niet tot unieke en als zodanig duidelijke identificeerbare schade aanleiding geeft. De huidige inzichten en de ervaring in de praktijk

laten zien dat schade aan gebouwen of werken door bodembeweging een uiterlijke verschijningsvorm heeft van schades die ook zonder de bodembeweging zouden kunnen zijn ontstaan.

Alleen in bijzondere gevallen leidt de werking van aardbevingen tot schade die duidelijk te benoemen is als schade door overbelasting als gevolg van de bodembeweging of als gevolg van wijzigingen in draagkracht of vervormingseigenschappen van de bodem. Tijdstip van het ontstaan van schade is hierbij een belangrijke indicator. Het schadebeeld kenmerkt zich dan door recent ontstane scheuren, kenbaar aan onder meer het ontbreken van vervuiling in het scheurvlak en scherpe scheurranden. Het gaat dan om schade die zich uit in:

- scheuren en/of verandering van stand van onderdelen van gebouwen of bouwwerken (bijv. schoorstenen);
- scheuren in gevelvlakken die duiden op een zogenoemde belasting *uit* het vlak of verandering van stand;
- scheuren in gevelvlakken die duiden op een zogenoemde grote belasting *in* het vlak (in de regel gaat het hierbij dan om diagonale of verticale scheuren);
- scheuren in onderdelen van gebouwen of bouwwerken die duiden op een verschilbeweging op aansluitingen tussen verschillende bouwdelen of onderdelen van gebouw of bouwwerk (bijv. aansluitingen van gevelvlakken, van dak- en gevelvlakken).

Slechts de volgende fysieke schades kunnen op basis van alleen hun uiterlijke kenmerken worden uitgesloten van enige relatie met bodembewegingen door mijnbouwexploitatie (en komen mitsdien ook niet voor vergoeding in aanmerking):

- verkleuring, vlekvorming;
- bladderen van verfwerk, loslaten/onthechten van verf-/kitwerk;
- veroudering, verwerking;
- kripscheuren in materialen (bijvoorbeeld scheuren in houten balken, in een baksteen e.d.). N.B. kripscheuren tussen twee verschillende materialen of ter plaatse van overgangen vallen hier niet onder.

In de meeste gevallen kan naar het oordeel van het Panel geen duidelijk antwoord worden gevonden op de vraag of tussen schade en bodembewegingen een relatie bestaat, louter op basis van de aard van de schade. Hiervoor ziet het Panel een mogelijke oplossing die hierna in paragraaf 3.3. (onder 3, pagina's 12-15) aan de orde komt.

Schade zou redelijkerwijs het gevolg kunnen zijn

Op de betekenis van het woord redelijkerwijs in artikel 6:177a BW wordt in de parlementaire geschiedenis niet expliciet ingegaan. Dit woord moet naar het oordeel van het Panel in een juridische context, zoals hier aan de orde, aldus worden verstaan dat de inschatting of een schade het gevolg zou kunnen zijn van - kort gezegd - mijnbouwactiviteiten in zekere mate objectiveerbaar moet zijn. Het mag dus niet gaan om een puur subjectieve opvatting. Redelijk oordelende deskundigen kunnen over het antwoord op die vraag niet van mening verschillen. Het woord 'redelijkerwijs' sluit uit dat de mening van een willekeurig persoon, die stelt dat over de vraag of de schade het gevolg zou kunnen zijn van mijnbouwactiviteiten ook anders kan worden gedacht, zou moeten worden gevolgd.

Het Panel merkt uitdrukkelijk op dat 'redelijkerwijs' overigens niet betekent dat honderd percent zekerheid behoeft te bestaan. De inschatting moet op basis van de beschikbare feiten, kennis en ervaring voldoende draagkrachtig *te motiveren* zijn. Dit wordt benadrukt door de keuze dat de schade redelijkerwijs het gevolg zou kunnen zijn in plaats van dat de schade redelijkerwijs het gevolg is.

Van a) beweging van de bodem b) die het gevolg is van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk

Met de zinsnede beweging van de bodem wordt niet alleen bedoeld op bodemdaling of bodemstijging, maar ook op aardbevingen (trillingen), bodemdalingen, bodemstijgingen en zettingen, voor zover die het gevolg zijn van mijnbouwactiviteiten die aan de in art. 6:177a BW gestelde vereisten voldoen. Dat wil zeggen: de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk.

Het Panel acht het van belang om hierbij te benadrukken dat voor schade die is veroorzaakt door andere oorzaken dan bodembeweging, of schade die is veroorzaakt door bodembeweging die niet is ontstaan door aanleg of exploitatie van mijnbouwwerken, het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW niet is geschreven. Dergelijke schade valt ook niet binnen de reikwijdte van het mijnbouwaansprakelijkheidsregime van artikel 6:177 BW.

Mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld

Het wettelijke bewijsvermoeden geldt voor het effectgebied van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld op basis van de bij koninklijk besluit van 30 mei 1963, nr. 39 (*Stct.* 1963, 126) verleende winningsvergunning. Voor de aanduiding van het Groningenveld is aangesloten bij het inmiddels vervallen artikel 55 van de Gaswet, dat onderscheid maakt tussen het Groningenveld en nabij gelegen andere velden onder dezelfde concessie.

3.3 Beantwoording vragen TCMG

De eerste – alomvattende – vraag in de Notitie luidt:

"Wanneer kan – gelet op het bepaalde in artikel 6:177a van het BW en artikel 7 lid 1 van het PmG - fysieke schade aan een gebouw of werk, worden aangemerkt als schade die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld zou kunnen zijn?"

Het Panel meent dat bij de afwikkeling van aanvragen tot vergoeding van schade binnen de geografische afbakening tot het Groningenveld en de gasopslag Norg door TCMG als uitgangspunt moet worden genomen dat fysieke schade aan een gebouw of werk moet worden aangemerkt als schade die redelijkerwijs het gevolg zou kunnen zijn van beweging van de bodem die het gevolg is van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld, tenzij dat in het licht van de omstandigheden van het concrete geval *evident en aantoonbaar niet* het geval is. Het Panel meent dat bij de afwikkeling van aanvragen een "ja, tenzij evident en aantoonbaar niet"-benadering moet worden gehanteerd. Mede tegen de achtergrond van hetgeen hiervoor in hoofdstuk 2 en paragrafen 3.1 en 3.2 is opgemerkt, komt het Panel tot de volgende werkwijzer. De Deelcommissie dient, naar het unanieme oordeel van het Panel, bij de afhandeling van een aanvraag tot vergoeding van schade de volgende vragen te beantwoorden.

Vraag 1. Is sprake van fysieke schade?

- | | |
|-------------|--|
| Toelichting | → De vraag dient te worden beantwoord of sprake is van een fysieke aantasting, die zich manifesteert in een blijvende verandering van vorm of structuur of stand c.q. verzakking, die naar verkeersopvatting de gaafheid kenmerkt. |
| Zo ja? | → Door naar vraag 2. |
| Zo nee? | → Geen toepassing wettelijk bewijsvermoeden; beoordeling aansprakelijkheid exploitant op basis van artikel 6:177 BW (met bewijsverrichtingen gelaedeerde). |

Vraag 2. Is sprake van schade aan gebouwen of werken?

Toelichting → De vraag dient te worden beantwoord of sprake is van schade aan een gebouw of werk, waarbij met het begrip «werken» wordt bedoeld op constructies die zijn bedoeld om duurzaam ter plaatse te blijven, zoals een afdak of een terreinafscheiding.

Zo ja? → Door naar vraag 3.

Zo nee? → Geen toepassing wettelijk bewijsvermoeden; beoordeling aansprakelijkheid exploitant op basis van artikel 6:177 BW (met bewijsverrichtingen gelaedeerde).

Vraag 3. Kan de schade redelijkerwijs het gevolg zijn van beweging van de bodem die het gevolg is van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld?

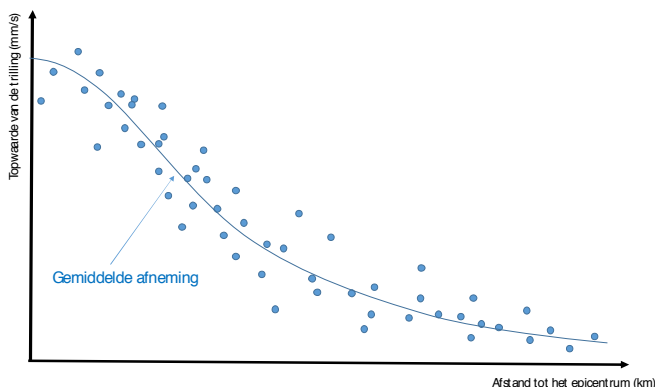
Toelichting → Het Panel stelt voorop dat een harde grens arbitrair is en ook is verwijderd uit het voorstel van wet dat tot invoering van artikel 6:177a BW heeft geleid. De grenzen van het effectgebied zijn niet door de wetgever zelf concreet vastgesteld. Dit is door het Panel expliciet onderkend.

Teneinde het wettelijk bewijsvermoeden tot zijn recht te laten komen voor de gevallen waarvoor het is bedoeld, meent het Panel dat dit vermoeden niet aan de orde is indien in een concreet geval de fysieke schade aan het gebouw of werk niet meer *redelijkerwijs* geacht kan worden een gevolg te zijn van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld. Om de beoordeling van schade en de werking van het wettelijk bewijsvermoeden te faciliteren, stelt het Panel een tweetal criteria voor die zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

a) Bij schade door bodembeweging die bestaat uit stijging of zakking van de bodem is de geografische reikwijdte waarbinnen de stijging of zakking kan ontstaan beperkt. Dit zal namelijk slechts boven het mijnbouwwerk kunnen zijn en in een zeer beperkte kring daaromheen. Het Panel hanteert hierbij een ruime grens van 6 km buiten de begrenzing van het Groningenveld.

b) Bij schade door bodembeweging die bestaat uit aardbevingen van de bodem is de geografische reikwijdte waarbinnen een effect en daarmee schade kan zijn, niet eenduidig af te bakenen. Dit zal onder meer afhangen van de kracht van de beving en van de bodemeigenschappen.

Duidelijk is dat bij elke aardbeving de kracht van de trilling gemiddeld genomen afneemt naarmate verder van het epicentrum van de beving een meting van de trilling wordt verricht, zoals in bijgaande figuur weergegeven.



Op een gegeven moment gaat de trilling op in – zoals het Panel dit gemakshalve aanduidt – de 'achtergrondtrilling', waaraan elk gebouw of werk dagelijks staat blootgesteld. Hierbij bestaat binnen het Panel consensus dat:

- (i) een trilling met een topwaarde van 0,1 à 0,2 mm/s of minder niet merkbaar is voor personen die in een gebouw of werk verblijven;
- (ii) achtergrondtrillingen door normaal gebruik van een gebouw of werk en invloeden van buitenaf (zoals trillingen door diverse soorten verkeer en bijzondere weersomstandigheden, zoals onweer of storm) regelmatig incidentele pieken in trillingen in gebouw of werk veroorzaken binnen de reikwijdte van topwaarden van 0,3 tot 0,5 mm/s en het gebouw of werk, volgens de praktijkervaring, hiervoor geen aanwijsbare gevoeligheid heeft;
- (iii) voor zover trillingen met een iets grotere sterkte schade aan een gebouw of werk kunnen veroorzaken, deze schade gering van omvang zal zijn.

Het Panel hanteert de volgende voorwaarden bij het formuleren van een begrenzingscriterium voor de aardbevingen:

- De sterkte van de trilling (in mm/s) door de aardbeving is vanaf een bepaalde afstand tot het epicentrum van de aardbeving gemiddeld niet meer te onderscheiden van de sterkte van incidentele trillingen door andere omstandigheden van normaal gebruik van invloeden van buitenaf.
- De kans dat een trilling van een aardbeving veel sterker is dan het gemiddeld te verwachten niveau (overschrijdingskans van n%), moet zodanig klein zijn dat de kans op schade aan een gebouw of werk behorende tot een grote verzameling gebouwen gelegen op een grotere afstand tot het epicentrum van de aardbeving zeer klein is, ten hoogste 10^{-4} (dus 1:10.000). Hiermee wordt rekenschap gegeven van de onzekerheid² van de sterkte van de trilling als gevolg van een aardbeving op een bepaalde plaats³, van de kans op schade aan een gebouw⁴ en van de omstandigheid dat de trilling als gevolg van de aardbeving op een grote groep gebouwen of werken tegelijk invloed heeft.

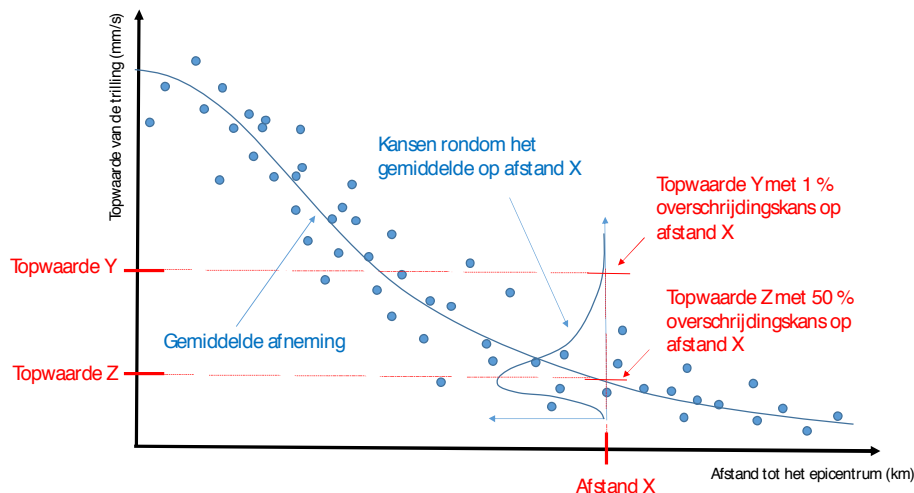
Aan beide voorwaarden wordt naar de mening van het Panel voldaan, indien op een afstand X tot het epicentrum de topwaarde Y van de trilling

² De sterkte van de trillingen door aardbevingen is afhankelijk van de diepte van de aardbeving, van de magnitude van de aardbeving en van de locatie van het epicentrum van de aardbeving. Deze grootheden worden op basis van wetenschappelijk onderbouwde seismologische modellen vastgesteld, maar kenmerken zich desondanks ook door een (gekwantificeerde) onzekerheid. De sterkte van de trillingen van de beving dicht bij het epicentrum is voorts afhankelijk van richtingsafhankelijke uitstralingseffecten. De afname van de sterkte van trillingen door aardbevingen naarmate de afstand tot het epicentrum groter wordt, wordt bepaald op basis van sensorwaarnemingen. Voor de afneming van de sterkte van de trillingen met de afstand zijn wetenschappelijk onderbouwde modellen ontwikkeld. Die modellen kenmerken de afneming van de sterkte van de trillingen in termen van een gemiddelde relatie met daaromheen een zekere spreiding of onzekerheid, die het gevolg is van verschillen in de bodemgesteldheid. Alle hier genoemde bronnen van onzekerheid dragen bij aan de onzekerheid van de sterkte van een trillingen op een willekeurige locatie.

³ Er is gebruik gemaakt van het model *MaxRot* uit: Julian J. Bommer, Peter J. Stafford & Michail Ntinalexis, *Empirical Ground-Motion Prediction Equations for Peak Ground Velocity from Small-Magnitude Earthquakes in the Groningen Field Using Multiple Definitions of the Horizontal Component of Motion*, Updated model for smaller earthquakes, November 2017.

⁴ Zie pag. 91 in: P.C. van Staalduinen, K.C. Terwel, J.G. Rots, "Onderzoek naar de oorzaken van bouwkundige schade in Groningen - Methodologie en case studies ter duiding van de oorzaken", TU Delft, Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen, Rapport nummer: CM-2018-01, Delft: juli 2018.

van 2 mm/s een overschrijdingskans heeft van minder dan 1% dan wel, als equivalente formulering, indien de topwaarde Z van de trillingen van 0,44 mm/s een overschrijdingskans heeft van 50% (de mediaan) zoals in onderstaande figuur schematisch weergegeven.⁵



Op basis van het voorgaande formuleert het Panel de volgende twee alternatieve criteria:

- a) De ligging van het gebouw of werk met de fysieke schade is op een afstand van minder dan 6 km buiten de begrenzing van het Groningenveld (of, zo de suggestie van het Panel, zoals verwoord in voetnoot 1 wordt gevolgd, buiten de begrenzing van de gasopslag Norg).

of

- b) De topwaarde van de trilling van het maaiveld als gevolg van een aardbeving met epicentrum gelegen in het Groningenveld – bepaald op basis van wetenschappelijk gevalideerde rekenmodellen op basis van praktijkwaarnemingen – bedroeg in een periode van ten hoogste 30 jaar (gelijk aan de wettelijke verjaringstermijn) vóór de melding van de schade bij enige aardbeving meer dan 2 mm/s in combinatie met een overschrijdingskans⁶ van meer dan 1%. Dit is equivalent met een topwaarde van 0,44 mm/s in combinatie met een overschrijdingskans van 50%.

Met andere woorden: bij dit criterium is de kans op schade bij een gebouw of werk dat zich bevindt op een ten opzichte van het epicentrum van de beving verder weg gelegen locatie in een individueel geval minder dan circa 1 op 10.000. Gelet op het aantal aanwezige gebouwen op verder weg gelegen locaties, in combinatie met een nog verder afnemende individuele

⁵ Dit is voor diverse historische aardbevingen met epicentrum in het Groningenveld nagegaan aan de hand van het aantal door de trillingen getroffen woningen en hun afstand tot de epicentra van die bevingen volgens het BAG-register.

⁶ Het is essentieel dat de onzekerheid in de topwaarden van de trillingen door een aardbeving kan worden gekwantificeerd. Daarom adviseert het Panel bij de toetsing van dit criterium uit te gaan van wetenschappelijk gevalideerde modellen die zijn geformuleerd op basis van een groot aantal sensorwaarnemingen, in plaats van toetsing aan een afzonderlijk gemeten topwaarde op één locatie. De twee gehanteerde formuleringen voor het criterium met een 1% overschrijdingskans en een 50% overschrijdingskans zijn equivalent bij het nu gehanteerde model *MaxRot* (zie voetnoot 3).

schadekans op die verder weg gelegen locaties, houdt het criterium ook in dat het aantal gebouwen waarin zich schade als gevolg van trillingen door aardbevingen zal voordoen, statistisch kleiner is dan 1. Deze kans is zo klein, dat naar het oordeel van het Panel, niet meer kan worden gezegd dat de schade redelijkerwijs het gevolg zou kunnen zijn van beweging van de bodem die het gevolg is van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld. Dit is nagegaan aan de hand van de beving Huizinge (2012), in combinatie met de ligging van alle gebouwen van voor 1940 (de meest kwetsbare groep) ten opzichte van het epicentrum van de beving Huizinge. Daarbij geldt nog dat indien zich op verder weg gelegen locaties schade zou voordoen, dit naar verwachting zeer lichte schade betreft.

Wordt aan ten minste één van deze beide criteria voldaan, dan is volgens het Panel het wettelijk bewijsvermoeden van art. 6:177a BW van toepassing.

N.B. Het Panel is zich er overigens van bewust dat criterium b) volgens de thans beschikbare inzichten op dit moment ook vrijwel alle gebouwen en werken omvat, die aan criterium a) voldoen. Het Panel kiest desondanks voor het vasthouden aan de twee criteria omdat op deze wijze tevens voor de toekomst een geschikte maatstaf wordt voorgesteld.

Indien in een concreet geval aan géén van de beide criteria wordt voldaan, kan een relatie tussen bodembewegingen en het ontstaan van fysieke schade weliswaar wetenschappelijk niet worden uitgesloten, maar valt deze redelijkerwijs niet aan te nemen. Het gevolg hiervan is dat in een dergelijk geval het wettelijk bewijsvermoeden niet van toepassing is. Het Panel tekent hierbij aan dat op deze praktische methode om tot toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden te komen in zeer uitzonderlijke situaties mogelijk een uitzondering moet worden gemaakt. Nader onderzoek in een dergelijk concreet geval, waarin de bijzondere omstandigheden zich voordoen, zou kunnen uitwijzen, dat een bestuurlijk bewijsvermoeden op zijn plaats is. Het Panel denkt in dit verband aan fysieke schade aan een gebouw of werk dat, gelet op de aard van de locatie van dit gebouw of werk, al dan niet in combinatie met de bijzondere constructiekenmerken van dat gebouw of werk, gevoeliger is voor aardbevingen dan andere gebouwen of werken. Wat betreft deze uitzonderlijke categorie 'gevoelige gebouwen of werken' moet worden gedacht aan gebouwen of werken in wierdendorpen, op taluds en langs slootkanten, of bepaalde grote boerderijen of molens. Echter ook dan geldt "Ja, tenzij"; tenzij er sprake is van evident en aantoonbare andere oorzaak. Het Panel meent dat de Deelcommissie bij de beslissing op aanvragen tot vergoeding van mijnbouwschade aan aldaar gelegen gebouwen of werken bewust moet zijn van de kennelijk grotere gevoeligheid van het gebouw of werk in kwestie. In zulke uitzonderlijke situaties zou de Deelcommissie naar het oordeel van het Panel, om iedere kans op onrechtvaardigheid uit te sluiten, een bestuurlijk bewijsvermoeden toepasselijk moeten achten als de aard van de schade daartoe aanleiding geeft, ook als *in concreto* niet een van de beide hiervoor geformuleerde criteria van toepassing zijn. Overigens geldt ook hier dat als het wettelijk bewijsvermoeden niet van toepassing wordt geacht aansprakelijkheid van de exploitant op grond van artikel 6:177 BW niet uitgesloten.

- Zo ja? → Dan moet aan ten minste aan één van de twee hiervoor genoemde criteria zijn voldaan en is het wettelijk bewijsvermoeden van art. 6:177a BW van toepassing. Het wettelijk bewijsvermoeden wordt echter weerlegd, indien in een concreet geval *evident* en *aantoonbaar* een andere oorzaak als uitsluitende oorzaak voor de fysieke schade valt aan te wijzen (zie hierna vraag 4).
- Zo nee? → Dan wordt niet aan een van de twee hiervoor genoemde criteria voldaan en is het wettelijk bewijsvermoeden niet van toepassing; beoordeling aansprakelijkheid exploitant op basis van artikel 6:177 BW (met bewijsverrichtingen gelaedeerde).

Vraag 4. Is evident en aantoonbaar sprake van een andere uitsluitende oorzaak van de fysieke schade?

Toelichting → Het Panel is zich ervan bewust dat fysieke schade aan een gebouw of werk verschillende andere oorzaken kan hebben. Zo is bijvoorbeeld denkbaar dat (i) bij de bouw van het gebouw of werk fouten zijn gemaakt (bijvoorbeeld gebreken in de constructie of in de gebruikte materialen), (ii) aan het gebouw of werk onvoldoende onderhoud is gepleegd, of (iii) de ouderdom van het gebouw of werk ertoe kan hebben geleid dat het in slechte staat is komen te verkeren. Ook zijn externe oorzaken denkbaar die schade aan het gebouw of werk hebben veroorzaakt. In dat verband valt bijvoorbeeld te denken aan bouwwerkzaamheden in de (directe) omgeving van het gebouw of werk en hiermee gepaard gaande heiwerkzaamheden die (schadelijke) trillingen veroorzaken. Evenzeer valt te denken aan trillingen die worden veroorzaakt door spoor- of landwegverkeer in de nabije omgeving van het gebouw of werk. Hetzelfde geldt voor industriële grondwateronttrekkingen of onttrekkingen met het oog op de drinkwatervoorziening en voor grondwaterpeilwijzigingen. Ook andere mijnbouwactiviteiten dan ten behoeve van de gaswinning uit het Groningenveld kunnen schade aan gebouwen of werken veroorzaken. In dat verband valt bijvoorbeeld te denken aan zout-, magnesium- en oliewinning. Vanzelfsprekend moeten deze verschillende hiervoor genoemde andere oorzaken wel overeenstemmen met de periode waarin de fysieke schade aan het gebouw of werk zich manifesteert.

De vraag of de Deelcommissie bij de afwikkeling van de aanvragen om vergoeding van schade in het algemeen zou mogen aannemen dat de fysieke schade aan het gebouw of werk niet zozeer door gaswinning in het Groningenveld en de daardoor veroorzaakte beweging van de bodem is veroorzaakt, maar veeleer door andere – externe – oorzaken, dient naar het oordeel van het Panel – kort samengevat en op hoofdlijnen – ontkennend te worden beantwoord. In deze benadering is naar het oordeel van het Panel bij de aanvraag om vergoeding van fysieke schade het bewijsvermoeden weerlegd indien in een concreet geval *evident* en *aantoonbaar* een andere oorzaak als uitsluitende oorzaak voor de fysieke schade valt aan te wijzen dan beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld. Deze opvatting, waarbij de ‘lat’ voor afwijzing van een aanvraag tamelijk hoog wordt gelegd, volgt naar de mening van het Panel uit de tekst van het wettelijk bewijsvermoeden van art. 6:177a BW. Wanneer het wettelijk bewijsvermoeden zou mogen worden ontkracht door in een bepaald geval bijvoorbeeld er op te wijzen dat wellicht ook de instabiele ondergrond of een minder goede fundering of de matige staat van het onderhoud van het gebouw een rol heeft gespeeld bij het ontstaan van de schade, zou daarmee in hoge mate afbreuk worden gedaan aan de door de wetgever beoogde waarde en betekenis van het bewijsvermoeden. De door het Panel voorgestane lezing van het bewijsvermoeden past ook goed bij door de TCMG uitgesproken doelstelling van de TCMG aanvragen om vergoeding van schade ruimhartig en voortvarend te behandelen.

Het voorgaande betekent dat het bewijsvermoeden niet van toepassing is, indien de schadeoorzaak *evident en aantoonbaar* uitsluitend een andere is dan de bodembeweging als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk.

Het Panel is van oordeel dat de volgende fysieke schades op basis van louter hun uiterlijke kenmerken *evident* en *aantoonbaar* geen relatie hebben met bodembewegingen: verkleuring, vlekvorming, bladderen van verfwerk, loslaten/onthechten van verf-/ kitwerk, veroudering, verwerking, krimpscheuren in materialen (bijvoorbeeld scheuren in houten balken, bakstenen, etc.). Onder dit laatste vallen dus niet krimpscheuren of naadvorming tussen twee verschillende materialen of ter plaatse van overgangen.

- Zo ja? → het wettelijk bewijsvermoeden is niet van toepassing; beoordeling aansprakelijkheid exploitant op basis van artikel 6:177 BW (met bewijsverrichtingen gelaedeerde).
- Zo nee? → het wettelijk bewijsvermoeden is van toepassing.

3.4 Hoogte van de schadevergoeding

Als aansprakelijkheid van de exploitant voor bepaalde fysieke schade is aangenomen, dient de hoogte van de schadevergoeding te worden bepaald. Omdat de TCMG zich heeft uitgesproken hierin eveneens ruimhartigheid te willen betrachten, gaat het Panel in dit advies niet nader in op de wettelijke maatstaven hiervoor. Wel wenst het Panel nog de volgende opmerking te maken.

Het Panel acht het vanuit een oogpunt van ruimhartigheid verdedigbaar dat voor vergoeding in aanmerking komen: alle kosten die nodig zijn voor herstel van de schade. Dit houdt bijvoorbeeld in dat indien in een badkamer in één tegelwand enkele beschadigde tegels moeten worden vervangen de gehele wand opnieuw dient te worden betegeld en dat als de desbetreffende tegels niet meer leverbaar zijn of op een niet-zichtbare wijze uit te wisselen met tegels achter een spiegel of badkamermeubel, tot volledige herbetegeling van de gehele badkamer met een vergelijkbare tegel moet worden overgegaan en dat de hiermee gemoeide kosten worden vergoed. Een ander voorbeeld inzake ruimhartigheid is dat het herstel van een beschadigde wand niet mag leiden tot kleurverschil met de onbeschadigde wanden, plafond en/of vloerbedekking in een ruimte. Wanneer sprake is van kleur of visueel verschil houdt dit in dat het behang- of sauswerk of andere wand-, plafond- of vloerafwerking van de onbeschadigde wanden/plafonds/vloeren evenzeer moet worden vervangen. Een dergelijke toepassing van ruimhartigheid geldt ook voor buitengevels met scheuren. Is sprake van een gesausde gevel, dan zal de volledige gevel waarin de scheur zich bevindt na herstel hiervan volledig moeten worden gesausd.

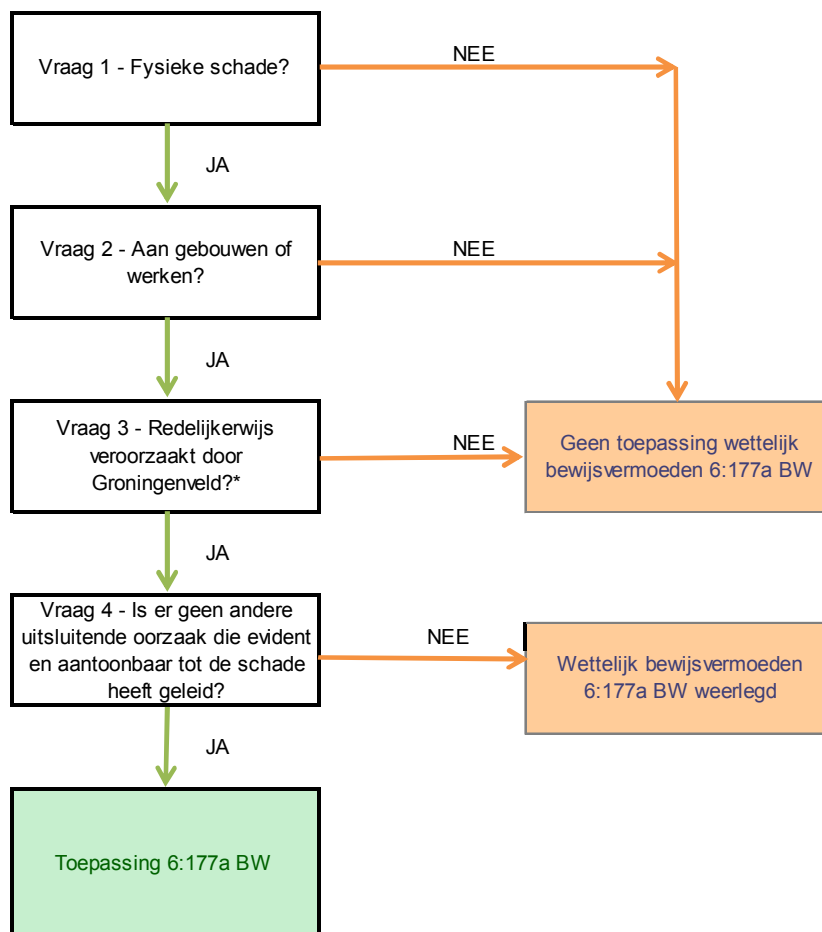
Het Panel is echter wel van mening dat de ruimhartigheid begrensd is tot de ruimten waarin de beschadiging is gesitueerd, alsmede dat voor ruimhartigheid geen plaats is in de gevallen waarin sprake is van louter verbetering.

Wat betreft het eerste - de ruimte waarin de beschadiging is gesitueerd - , bepaalt de dorpel of de wijziging van de vloerbedekking bij schade aan de vloerbedekking de begrenzing. Is geen dorpel als begrenzing tussen de verschillende ruimten aanwezig, dan zal de deskundige in alle redelijkheid de begrenzing (moeten) bepalen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het vervangen van een natuurstenen vloertegel of houten parket in de ene ruimte en het schuren en polijsten (natuursteen) of schuren en lakken (parket) van alle ruimten, waarin dezelfde natuurstenen vloertegel of hetzelfde parket is gelegen.

Wat betreft het tweede - louter verbetering - valt bijvoorbeeld te denken aan een gebouw of werk waarbij als gevolg van langdurig achterstallig onderhoud de samenhang tussen het metselwerk in de gemetselde gevel(s), dat wil zeggen: het voeg- en speciewerk, vrijwel of nagenoeg geheel is verdwenen. Ook valt te denken aan een gebouw of werk waarbij, als gevolg van langdurig achterstallig onderhoud, bijvoorbeeld de dakconstructie haar constructieve samenhang heeft verloren of de dakbedekking nagenoeg is verdwenen. In dergelijk gevallen is het, naar het oordeel van het Panel, niet redelijk om de kosten van volledige vervanging van het betreffende dak voor vergoeding in aanmerking te laten komen, indien het gebouw of werk in kwestie tevens een schade kennen die redelijkerwijs het gevolg is van – kort gezegd – mijnbouwaanleg of -exploitatie.

4. Advies

Dit maakt dat de alomvattende vraag - "Wanneer kan – gelet op het bepaalde in artikel 6:177a van het BW en artikel 7 lid 1 van het PmG - fysieke schade aan een gebouw of werk, worden aangemerkt als schade die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld zou kunnen zijn?" - als volgt kan worden beantwoord:



* = Zou de schade redelijkerwijs het gevolg kunnen zijn van beweging van de bodem die het gevolg is van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld? Antwoord is "ja", indien:

1) het gebouw of het werk met de fysieke schade ligt op een afstand van minder dan 6 km buiten de begrenzing van het Groningenveld (of, zo de suggestie van het Panel, zoals verwoord in voetnoot 1 wordt gevolgd, buiten de begrenzing van de gasopslag Norg); of

2) als de topwaarde van de trilling van het maaiveld ter plaatse van het gebouw of werk met de fysieke schade als gevolg van een aardbeving met epicentrum gelegen in het Groningenveld - bepaald op basis van wetenschappelijk gevalideerde rekenmodellen op basis van praktijkwaarnemingen - in een periode van ten hoogste 30 jaren vóór de melding van de schade bij enige aardbeving meer dan 2 mm/s in combinatie met een overschrijdingskans van meer dan 1% (equivalent aan een topwaarde van 0,44 mm/s net een overschrijdingskans van 50%) bedroeg.

Bijlage 1 - Beantwoording vragen uit de Notitie

1. Wanneer kan – gelet op het bepaalde in artikel 6:177a van het BW en artikel 7 lid 1 van het PmG - fysieke schade aan een gebouw of werk, worden aangemerkt als schade die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld zou kunnen zijn?

Als de ligging van het gebouw of werk met fysieke schade (1) op een afstand van minder dan 6 km buiten de begrenzing van het Groningenveld is of (2) als de topwaarde van de trilling van het maaiveld als gevolg van een aardbeving met epicentrum gelegen in het Groningenveld – bepaald op basis van wetenschappelijk gevalideerde rekenmodellen op basis van praktijkwaarnemingen – in een periode van ten hoogste 30 jaar (gelijk aan de verjaringstermijn) vóór de melding van de schade bij enige aardbeving meer dan 2 mm/s in combinatie met een overschrijdingskans van meer dan 1% (equivalent met een topwaarde van 0,44 mm/s in combinatie met een overschrijdingskans van 50%) bedroeg, tenzij er sprake is van een evidente en aantoonbare andere oorzaak.

2. Kunnen de deskundigen handvatten bieden ter beantwoording van de vraag welke kenmerken van fysieke schade aan een gebouw of werk, al dan niet in samenhang met overige omstandigheden van het geval, van belang kunnen zijn voor de beantwoording van de vraag of deze schade redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld zou kunnen zijn?

In de meeste omstandigheden kan geen duidelijk antwoord worden gevonden op de vraag of tussen schade en bodembewegingen een relatie bestaat, louter op basis van uitsluitend de aard van de schade.

2a. i. Is het mogelijk enige categorieën van (veel voorkomende) soorten fysieke schades aan gebouwen of werken te noemen waarin over het algemeen kan worden aangenomen dat het fysieke schade is die naar zijn aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van gaswinning in het Groningenveld zou kunnen zijn?

Tijdstip van het ontstaan van schade is hierbij een belangrijke indicator. Het schadebeeld kenmerkt zich dan door recent ontstane scheuren, kenbaar aan onder meer het ontbreken van vervuiling in het scheurvlak en scherpe scheurranden. Het gaat dan om schade die zich uit in:

- *scheuren en/of verandering van stand van onderdelen van gebouwen of bouwwerken (bijv. schoorstenen);*
- *scheuren in gevelvlakken die duiden op een zogenoemde belasting uit het vlak of verandering van stand;*
- *scheuren in gevelvlakken die duiden op een zogenoemde grote belasting in het vlak (vaak diagonale of verticale scheuren);*
- *scheuren in onderdelen van gebouwen of bouwwerken die duiden op een verschilbeweging op aansluitingen tussen verschillende bouwdelen of onderdelen van gebouw of bouwwerk (bijv. aansluitingen van gevelvlakken, van dak- en gevelvlakken).*

2a. ii. Is het mogelijk enige categorieën van (veel voorkomende) soorten fysieke schades aan gebouwen of werken te noemen waarin het voldoende aannemelijk kan worden geacht dat schade ook zonder de door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld zou zijn ontstaan zodat geen rechtens relevant causaal verband kan worden aangenomen?

Slechts de volgende fysieke schades kunnen op basis van alleen hun uiterlijke kenmerken worden uitgesloten van enige relatie met bodembewegingen (en komen mitsdien ook niet voor vergoeding in aanmerking):

- *verkleuring, vlekvorming;*
- *bladderen van verfwerk, loslaten/onthechten van verf-/kitwerk;*
- *veroudering, verwerking;*
- *krimpscheuren in materialen (bijvoorbeeld scheuren in houten balken, in een baksteen e.d.). N.B. krimpscheuren tussen twee verschillende materialen of ter plaatsen van overgangen vallen hier niet onder.*

2b. Is het van belang bij de beantwoording van de vragen 1 en 2 een onderscheid te maken tussen schade die het directe gevolg is van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld, en schade die als gevolg daarvan is verergerd? Zo ja, waarom?

Nee. Want in de meeste omstandigheden kan geen duidelijk antwoord worden gevonden op de vraag of tussen schade en bodembewegingen een relatie bestaat, louter op basis van uitsluitend de aard van de schade. Laat staan tussen dat deel van de schade dat is veroorzaakt door een andere oorzaak en dat deel dat de schade heeft verergerd.

3. Is het mogelijk in het advies handvatten te bieden ter beantwoording van de vraag of, en zo ja welke betekenis toekomt aan de geografische locatie van een gebouw of werk bij de beantwoording van de vraag, of in een concreet geval rechtens relevant causaal verband kan worden aangenomen tussen beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld en door aanvragers gestelde schade als bedoeld in artikel 1 van het BmG?

3a. Is de geografische locatie van een gebouw of werk van belang bij de beantwoording van de vraag of het bewijsvermoeden van artikel 6:177a van het BW en artikel 7 lid 1 van het PmG in een concreet geval van toepassing is, in de zin dat de in een concreet geval vastgestelde fysieke schade aan een gebouw of werk naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld zou kunnen zijn?

Ja, de geografische locatie is van belang.

3b. Zo ja, welke betekenis komt daaraan toe?

De geografische locatie ten opzichte van het Groningenveld en ten opzichte van de epicentra van de aardbevingen in het Groningenveld bepalen in belangrijke mate de kans op schade en daarmee het antwoord op de vraag wanneer schade redelijkerwijs zou kunnen zijn veroorzaakt door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld, en wanneer niet meer.

3c. Is de geografische locatie van een gebouw of werk van belang bij de beantwoording van de vraag of het bewijsvermoeden van artikel 6:177a van het BW en artikel 7 lid 1 van het PmG in een concreet geval al dan niet geacht kan worden weerlegd te zijn?

Indien een gebouw of werk op meer dan 6 km buiten het Groningenveld (of, in voorkomend geval, de begrenzing van de gasopslag Norg) is gelegen en indien de topwaarde van de trillingen van enige aardbeving met epicentrum in het Groningenveld ter plaatse van het gebouw of werk een niveau van 2 mm/s in combinatie met een overschrijdingskans van 1% (equivalent met: een niveau van 0,44 mm/s met een overschrijdingskans van 50%) niet hebben overschreden, is het bewijsvermoeden volgens artikel 6:177a BW en artikel 7 lid 1 van het PmG niet van toepassing.

3d. Zo ja, welke betekenis komt daaraan toe? Komt daaraan bijvoorbeeld de betekenis toe dat het bewijsvermoeden is ontzenuwd, indien (in hoge mate) onaannemelijk kan worden geacht dat op de plaats van de schade een bodembeweging (trillingen, bodemdaling, bodemstijging) als gevolg van de

aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld is voorgekomen die de schade kon veroorzaken?

Zie Hoofdstuk 2.1 van het Advies. Het in de wet geformuleerd bewijsvermoeden van artikel 6:177a Rv - aangeduid met de term 'wettelijk bewijsvermoeden' - is een voorbeeld van een 'bewijsverlichting'. Voor de goede orde merkt het Panel uitdrukkelijk op dat ook in deze beide laatste gevallen - gelijk bij een wettelijk bewijsvermoeden - niet van de in artikel 150 Rv neergelegde hoofdregel van bewijslastverdeling wordt afgeweken. Anders geformuleerd: in geval van een wettelijk bewijsvermoeden is van een omkering van de bewijslast geen sprake. De bewijslast wordt in de beide genoemde gevallen 'slechts' verlicht, waarbij het aan de wederpartij is om tegenbewijs te leveren (artikel 151 lid 2 Rv). De lat hiervoor ligt echter hoog. Er moet evident en aantoonbaar sprake zijn van een andere uitsluitende oorzaak van de schade. Slaagt de wederpartij hierin, dan is het nog altijd mogelijk dat de partij op wie de bewijslast rust alsnog door bewijslevering aan de op haar rustende bewijslast kan voldoen. In de bestuursrechtelijke procedure die voor de Deelcommissie is vastgesteld, is er geen wederpartij, maar is het aan de Deelcommissie om - voorgelicht door deskundigen - vast te stellen dat er in een aan de orde zijn de geval evident een aantoonbaar uitsluitend een andere oorzaak is. In het bestuursrecht spreekt het vanzelf dat de Deelcommissie die vaststelling niet doet zonder de gelaedeerde in de gelegenheid te stellen over de relevante feiten zijn zienswijze te geven.

- 3e. Is het mogelijk gezichtspunten, richtlijnen en / of criteria te formuleren die kunnen worden gehanteerd bij het in de beoordeling (van een aanvraag om schadevergoeding) betrekken van de geografische locatie van het beschadigde gebouw of werk?

Ja.

- 3f. Zo ja, welke?

Zie hoofdstuk 3.3 van het Advies.

- 3g. Komt bij de beantwoording van vraag 3e betekenis toe aan de SBR Trillingsrichtlijn A, Schade aan bouwwerken, december 2017, en zo ja welke?

Nee, deze dient geen rol te spelen.

- 3h. Is het rechtens aanvaardbaar om, overeenkomstig het advies van de Technische commissie bodembeweging, getiteld: Help, een scheur in mijn huis ! – Een verkenning uniforme en onafhankelijke afhandeling van mijnbouwschade in Nederland, februari 2018, bij de beoordeling van aanvragen om schadevergoeding een (praktische) begrenzing te hanteren van het effectgebied van door gaswinning in het Groningenveld veroorzaakte aardbevingen die is gebaseerd op de trillingssnelheden die in elk gebouw door andere oorzaken dan aardbevingen optreden, te weten 2 mm/s?

Het Panel verstaat onder de genoemde trillingssnelheden topwaarden van 2 mm/s, met een overschrijdingskans op de desbetreffende locatie van ten hoogste 1%. Deze laatste toevoeging van de (geringe) overschrijdingskans is essentieel omdat daarmee duidelijk wordt gemaakt dat de kans dat de topwaarden van een gemeten trilling ter plaatste toch groter is, kleiner is dan 1%.

- 3i. Verdient het aanbeveling bij bevestigende beantwoording van vraag 3h een onzekerheidsmarge te hanteren, en zo ja welke?

In door het Panel voorgestelde criteria zijn de onzekerheden meegenomen en deze bevatten door de wijze van formulering (0,44 mm/s met overschrijdingskans 50% of 2 mm/s met overschrijdingskans 1%) de noodzakelijke marges.

4. Welke eisen moeten worden gesteld aan de motivering van een advies van deskundigen, respectievelijk aan een besluit van de deelcommissie mijnbouwschade van de TCMG, indien daarin geoordeeld wordt dat het – hiervoor bedoelde - bewijsvermoeden in het concrete geval is ontzenuwd? Daarbij ware in het bijzonder ook aandacht te besteden aan de te hanteren maatstaf voor bewijswaardering, aan de omstandigheid dat de

exploitant van het mijnbouwwerk niet deelneemt aan de procedure, en aan de hierna in de toelichting vermelde verschillen tussen het burgerrechtelijk bewijsrecht en het bestuursrechtelijk bewijsrecht.

Elk besluit van de Deelcommissie, al dan niet na advies door een deskundige, dient conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot stand te komen en een deugdelijke motivering te bevatten. Dat houdt onder andere in dat elk besluit - tot toewijzing, maar zeker ook tot afwijzing - na een zorgvuldige voorbereiding en belangenafweging tot stand moet komen. Er is daarom een actieve kennisvergaring ten opzichte van de aanvrager van de schadevergoeding, deze is gehouden alle gegevens en bescheiden te verschaffen die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs kan beschikken. Maar ook de Deelcommissie en de deskundige zullen de aanvrager in staat moeten stellen hun standpunt te verdedigen. Nodig is in dit verband dat de aanvrager in de gelegenheid wordt gesteld met een zienswijze te komen op feiten of omstandigheden – al dan niet door deskundigen naar voren gebracht – die de Deelcommissie zouden kunnen worden gebruikt om de aanvraag geheel of gedeeltelijk af te wijzen, zeker indien moet worden aangenomen dat de aanvrager die feiten of omstandigheden mogelijk nog niet kende.

Het Panel geeft de TCMG hierbij mee dat het de kwaliteit van de besluitvorming ten goede zal komen als de deskundigen een duidelijke opdracht meekrijgen met uniform (meet)programma op basis van gevalideerde modellen van MaxRot uit: Julian J. Bommer, Peter J. Stafford & Michail Ntinalexis, Empirical Ground-Motion Prediction Equations for Peak Ground Velocity from Small-Magnitude Earthquakes in the Groningen Field Using Multiple Definitions of the Horizontal Component of Motion, Updated model for smaller earthquakes, November 2017.

De vraag of de Deelcommissie bij de afwikkeling van de aanvragen om vergoeding van schade in het algemeen zou mogen aannemen dat de fysieke schade aan het gebouw of werk niet zozeer door gaswinning in het Groningenveld en de daardoor veroorzaakte beweging van de bodem is veroorzaakt, maar veeleer door andere – externe – oorzaken, dient naar het oordeel van het Panel – kort samengevat en op hoofdlijnen – ontkennend te worden beantwoord. In deze benadering is naar het oordeel van het Panel bij de aanvraag om vergoeding van fysieke schade het bewijsvermoeden weerlegd indien deze schade evident en aantoonbaar het gevolg is van een andere externe oorzaak dan door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld. Deze opvatting, waarbij de 'lat' voor afwijzing van een aanvraag tamelijk hoog wordt gelegd, volgt naar de mening van het Panel uit de tekst van het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW. Wanneer het wettelijk bewijsvermoeden zou mogen worden ontkracht door in een bepaald geval bijvoorbeeld erop te wijzen dat wellicht ook de instabiele ondergrond of een minder goede fundering of de matige staat van het onderhoud van het gebouw een rol speelde bij het ontstaan van de schade, zou daarmee in hoge mate afbreuk worden gedaan aan de waarde en betekenis van het bewijsvermoeden. De door het Panel voorgestane lezing van het bewijsvermoeden past ook goed bij door de TCMG uitgesproken doelstelling van de TCMG aanvragen om vergoeding van schade ruimhartig en voortvarend te behandelen.

Het voorgaande betekent dat slechts indien de schadeoorzaak evident en aantoonbaar een andere is dan de bodembeweging als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk in het Groningenveld, het wettelijk bewijsvermoeden niet van toepassing is. Deze zullen de deskundigen op een begrijpelijke en schriftelijke wijze dienen te motiveren. Voor de gasopslag Norg geldt m.m. hetzelfde indien de TCMG de door het Panel in voetnoot 1 gedane suggestie overneemt.

Het Panel is overigens van oordeel dat de volgende fysieke schades op basis van louter hun uiterlijke kenmerken evident en aantoonbaar geen relatie hebben met bodembewegingen: verkleuring, vlekvorming, bladderen van verfwerk, loslaten/onthechten van verf-/ kitwerk, veroudering, verwerking, krimpscheuren in materialen (bijvoorbeeld scheuren in houten balken, bakstenen, etc.). Onder dit laatste vallen dus niet krimpscheuren of naadvorming tussen twee verschillende materialen of ter plaatse van overgangen.

5. Kan aan een aanvrager in een concreet geval worden tegengeworpen dat geen causaal verband kan worden aangenomen, omdat de constructie van het beschadigde gebouw of werk “gebrekkig” zou zijn, of dat de schade – bijvoorbeeld de scheurvorming als gevolg van door de gaswinning geïnduceerde aardbevingen - het gevolg is van reeds in de constructie aanwezige spanningen?

5a. Zo neen, kunnen deze omstandigheden van belang zijn voor de bepaling van de omvang van de voor vergoeding in aanmerking komende schade, bijvoorbeeld bij toepassing van de artikelen 6:97, 6:98 en /of artikel 6:101 BW?

Zie 3.4 van het Advies.

6. Voor zover nog niet aan de orde geweest bij de beantwoording van de vorige vragen: welke conclusies kunnen worden getrokken uit het rapport van P.C. van Staalduinen, K.C. Terwel en J.G. Rots, Onderzoek naar de oorzaken van bouwkundige schade in Groningen – Methodologie en case studies ter duiding van de oorzaken, Rapport nummer: CM-2018-01, 11 juli 2018, voor de beantwoording van de vraag, of in een concreet geval rechtens relevant causaal verband kan worden aangenomen tussen beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld en door aanvragers gestelde schade als bedoeld in artikel 1 van het BmG?

Het Panel heeft bij het formuleren van de antwoorden op de vragen en bij het formuleren van de criteria acht geslagen op de inzichten die uit deze studie zijn voortgekomen, in het bijzonder de omstandigheid dat schade door bodembewegingen als zodanig niet uniek herkenbaar is, dat de schadelijke werking van bodembewegingen vaak optreedt in combinatie met andere factoren die schade kunnen veroorzaken en met de omstandigheid dat geringe bodembewegingen schade kunnen initiëren of verergeren, in combinatie met die andere factoren.