

Vergaderjaar 2025-2026

33 529 Gaswinning Groningen-veld

32 849 Mijnbouw

AB¹ **VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 19 februari 2026

De vaste commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei² heeft nader schriftelijk overleg gevoerd met de minister van Klimaat en Groene Groei over **Uitbreiding wettelijk bewijsvermoeden mijnbouwactiviteiten in Nederland en afhandeling mijnbouwschade**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 15 oktober 2025.
- De antwoordbrief van 18 februari 2026.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei,
Karthaus

¹ De letters AB hebben alleen betrekking op 33 529.

² Samenstelling:

Van Aelst-den Uijl (SP), Aerdt (D66), Van Ballekom (VVD), Baumgarten (JA21), Beukering (Fractie-Beukering), Bovens (CDA), Crone (GroenLinks-PvdA), Dessing (FVD), Van Gasteren (BBB), Van der Goot (OPNL), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Holterhues (ChristenUnie), Kluit (GroenLinks-PvdA) (voorzitter), Kroon (BBB), Van Langen-Visbeek (BBB) (ondervoorzitter), Van Meenen (D66), Panman (BBB), Perin-Gopie (Vlt), Petersen (VVD), Prins (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Schalk (SGP), Straus (VVD), Van Strien (PVV), Thijsssen (GroenLinks-PvdA), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers), Walenkamp (Fractie-Walenkamp)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN / KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de minister van Klimaat en Groene Groei

Den Haag, 15 oktober 2025

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 17 juli 2025 met de antwoorden op de gestelde vragen over de kabinetsreactie op de voorlichting Raad van State over de uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden mijnbouwactiviteiten in Nederland en de afhandeling van de mijnbouwschade.³ De leden van de fractie(s) **GroenLinks-PvdA, BBB, CDA, D66, PvdD, SP, ChristenUnie, Volt** en **OPNL** hebben naar aanleiding daarvan gezamenlijk een aantal nadere vragen en opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties

De leden van de fracties van OPNL, GroenLinks-PvdA, BBB, CDA, D66, PvdD, SP, ChristenUnie en Volt gezamenlijk stellen vast dat in eerdere correspondentie tussen de minister en de Kamer nader is ingegaan op de vraag wat een rechtvaardige batenverdeling van de mijnbouw is, om zo lokaal draagvlak voor mijnbouwactiviteiten te vergroten.⁴ Ook dan blijft, in de ogen van de leden van de genoemde fracties, onverlet dat een toegankelijke, toereikende en tijdige schaderegeling van groot belang⁵ is. Zij hebben dan ook met interesse kennisgenomen van het verslag van het schriftelijk overleg van de commissie met u over *uitbreiding wettelijk bewijsvermoeden mijnbouwactiviteiten in Nederland en afhandeling mijnbouwschade*. De fractieleden van OPNL, GroenLinks-PvdA, BBB, CDA, D66, PvdD, SP, ChristenUnie en Volt gezamenlijk wensen naar aanleiding hiervan nog een aantal vervolgvragen te stellen.

De afhandeling van mijnbouwschade in Groningen – en vanaf december 2025 ook in Limburg – vindt plaats binnen een bestuursrechtelijk kader. In andere delen van Nederland, zoals in delen van Groningen, Fryslân, Drenthe en Overijssel, wordt schade echter nog via een civielrechtelijk traject afgewikkeld. Een bestuursrechtelijke procedure biedt voordelen voor bewoners en ondernemers, zoals lagere proceskosten, geen veroordeling in de kosten van de wederpartij, geen reformatio in peius⁶ en, meer in het algemeen, een eenvoudiger procesrecht. Acht u deze verschillen in toegang tot en wijze van rechtsbescherming gerechtvaardigd – ook in het kader van rechtseenheid? Zo ja, op basis van welke argumenten? Zo nee, welke stappen kunt u zetten richting harmonisatie van het schadevergoedingsrecht? Kunt u uiteenzetten hoe u op deze keuze reflecteert en welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen?

Ziet u mogelijkheden om de Commissie Mijnbouwschade eveneens binnen een bestuursrechtelijk kader te laten opereren, zodat er een meer uniforme en laagdrempelige rechtsbescherming ontstaat voor alle gedupeerden van mijnbouwschade, ongeacht waar in Nederland de schade zich voordoet?

Welke juridische en praktische knelpunten voorziet u bij een eventuele overgang van de Commissie Mijnbouwschade naar een bestuursrechtelijk regime?

³ Kamerstukken I 2024/25, 33.529 / 32.849, Z.

⁴ Kamerstukken I 2024/25, 32849, E.

⁵ Kamerstukken I 2024/25, 36600 XXII, I.

⁶ Het beginsel dat een burger die bezwaar of beroep instelt, niet slechter mag worden gesteld dan in het oorspronkelijke besluit.

Welke voordelen zouden daar volgens u tegenover staan, zowel voor gedupeerden als voor de uitvoeringsorganisaties?

Op dit moment zijn er verschillende instanties en fondsen waar gedupeerden van (vermeende) mijnbouwschade terecht kunnen. Bent u bereid om te onderzoeken of een landelijk bestuursrechtelijk schadevergoedingsmodel – eventueel met regionale kamers voor maatwerk – de voorkeur verdient boven de huidige lappendeken van civielrechtelijke en bestuursrechtelijke routes?

Hoe verhoudt een eventuele uitbreiding van de toepasselijkheid van het bestuursrechtelijk kader zich tot de positie van aansprakelijke ondernemingen? Kunt u toelichten of, en zo ja, welke pogingen u doet om de exploitanten in de Limburgse regio voor de huidige schade aansprakelijk te houden?

In Limburg is gekozen voor een Limburgse Kamer van de Commissie Mijnbouwschade, wat tegemoetkomt aan regionale betrokkenheid. Kunt u toelichten of een dergelijk model – een bestuursrechtelijke Commissie met regionale kamers – ook landelijk toepasbaar zou zijn?

In Limburg zal schadeafhandeling plaatsvinden op basis van het criterium dat schade “voldoende aannemelijk” moet zijn veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van voormalige steenkoolwinning.⁷ Kunt u uiteenzetten hoe dit causaliteitscriterium zich verhoudt tot de bewijsmaatstaf die het Instituut Mijnbouwschade Groningen en de Commissie Mijnbouwschade elders hanteren?

Kunt u een nadere juridische duiding geven van het criterium ‘voldoende aannemelijk’? Kunt u daarbij verhelderen in welke gevallen vastgesteld zal worden dat het ‘voldoende aannemelijk’ is dat schade is ontstaan als gevolg van de bodembeweging door de voormalige steenkoolwinning?

Indien er in het antwoord op de vorige vraag sprake is van verschillen: op welke juridische of beleidsmatige gronden zijn deze gebaseerd, en acht u het wenselijk en haalbaar om landelijk een meer uniforme bewijsmaatstaf te hanteren?

Niet alleen particulieren en bedrijven, maar ook medeoverheden kunnen schade ondervinden van mijnbouwactiviteiten, bijvoorbeeld aan infrastructuur (wegen, waterwerken) of aan de waterhuishouding. Kunt u uiteenzetten via welke routes medeoverheden hun schade momenteel kunnen verhalen onder de verschillende regimes (bestuursrechtelijk in Groningen en Limburg, civielrechtelijk elders)? Welke knelpunten en belemmeringen ervaren medeoverheden daarbij, en overweegt u maatregelen om hun toegang tot een effectieve en laagdrempelige schadevergoeding te verbeteren?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk binnen vier weken.

S.M. Kluit

Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

⁷ Kamerstukken II 2025/26, 32849, nr. 289, p. 2.

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 februari 2026

Hierbij zend ik u de antwoorden op de nadere vragen van de leden van de fracties GroenLinks-PvdA, BBB, CDA, D66, PvdD, SP, ChristenUnie, Volt en OPNL over de kabinetsreactie op de voorlichting Raad van State over de uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden mijnbouwactiviteiten in Nederland en de afhandeling van de mijnbouwschade⁸ (178381, ingezonden 15 oktober 2025).

Sophie Hermans
Minister van Klimaat en Groene Groei

⁸ Kamerstukken I 2024/25, 33.529 / 32.849, Z.

[178381]

1

De afhandeling van mijnbouwschade in Groningen – en vanaf december 2025 ook in Limburg – vindt plaats binnen een bestuursrechtelijk kader. In andere delen van Nederland, zoals in delen van Groningen, Fryslân, Drenthe en Overijssel, wordt schade echter nog via een civielrechtelijk traject afgewikkeld. Een bestuursrechtelijke procedure biedt voordelen voor bewoners en ondernemers, zoals lagere proceskosten, geen veroordeling in de kosten van de wederpartij, geen reformatio in peius en, meer in het algemeen, een eenvoudiger procesrecht. Acht u deze verschillen in toegang tot en wijze van rechtsbescherming gerechtvaardigd – ook in het kader van rechtseenheid? Zo ja, op basis van welke argumenten? Zo nee, welke stappen kunt u zetten richting harmonisatie van het schadevergoedingsrecht? Kunt u uiteenzetten hoe u op deze keuze reflecteert en welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen?

Antwoord

In Nederland is de afhandeling van schade die wordt veroorzaakt door een private partij gewoonlijk een private aangelegenheid. Deze afhandeling vindt plaats volgens de regels van het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht uit het Burgerlijk Wetboek en – als hiervoor tussenkomst van een rechter noodzakelijk is – door de burgerlijk rechter. Dat is de algemene regeling die in beginsel geldt voor alle vormen van schade. Alleen als daar een hele bijzondere reden (rechtvaardiging) voor is, kan er van deze algemene regeling worden afgeweken.

Voor schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslagen bij Norg en Grijpskerk is er sprake van een dermate bijzondere situatie dat, zoals ook is toegelicht in Kamerstukken II 2018/19, 35250, nr. 3 (§1.3), het kabinet het gerechtvaardigd vindt dat er een andere wijze van schadeafhandeling plaatsvindt.

De uitzonderlijke omstandigheid in het effectgebied van het Groningenveld en de gasopslagen Norg en Grijpskerk dat zich in korte tijd een groot aantal relatief gelijksoortige gevallen van schade voor hebben gedaan en blijven voordoen, in combinatie met het feit dat deze zich in één regio van Nederland bevinden en er één schadeoorzaak is, maakt dat de goede afhandeling van deze schade van een groot maatschappelijk belang is. De aanwezigheid van een (zwaarwegend) maatschappelijk belang is echter niet voldoende om de afhandeling van schade aan te merken als een publiek belang waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid moet dragen. Dit hoort alleen zo te zijn als zij ervan overtuigd is dat deze belangen enkel goed tot hun recht komen als de overheid daar de eindverantwoordelijkheid voor draagt. Alleen in die gevallen is er sprake van een publiek belang en is het de taak van de overheid om dit belang te borgen.

In het effectgebied van het Groningenveld en de gasopslagen Norg en Grijpskerk lieten de ervaringen zien dat gedupeerden onvoldoende in staat zijn gebleken om hun schade vergoed of hersteld te krijgen met behulp van de beschikbare privaatrechtelijke middelen. De daar getroffen maatregelen om het proces van afhandeling van schade te verbeteren leidden niet tot een bevredigende oplossing. Dit onder meer omdat NAM in deze procedures een aanzienlijk sterkere positie had dan gedupeerden, omdat gedupeerden niet beschikken over dezelfde hoeveelheid kennis, expertise en financiële middelen die nodig zijn om procedures goed te kunnen voeren. De jarenlange ontwrichting van het maatschappelijk leven en de grote mate van maatschappelijke onrust die dit tot gevolg had heeft geleid tot de conclusie dat het maatschappelijk belang van onafhankelijke en adequate afhandeling van schade zonder tussenkomst van de overheid niet goed tot zijn recht kwam. De adequate en onafhankelijke afhandeling van schade is om deze reden aangemerkt als een publiek belang.

Deze bijzondere situatie rechtvaardigde de uitzonderlijke en vergaande stap om de schadeafhandeling te beleggen bij de overheid en schade met behulp van het bestuursrecht af te handelen. Daarbij is ook expliciet opgemerkt dat deze maatregelen tijdelijk van aard zijn en slechts van toepassing zijn zolang de situatie in het gebied deze maatregelen rechtvaardigt.

Ook voor schade door bodembeweging als gevolg van de voormalig steenkoolwinning in Limburg is sprake van een dermate bijzondere situatie dat de uitzonderlijke en vergaande stap om de schadeafhandeling tijdelijk te beleggen bij de overheid en schade met behulp van het bestuursrecht af te handelen gerechtvaardigd is. Dit is toegelicht in paragraaf 1.1 van de toelichting bij het Besluit tegemoetkoming particuliere woningeigenaren mijnbouwschade steenkoolwinning Limburg (Stcrt. 2025, 35002).

In de rest van Nederland vindt er een beperkt aantal activiteiten in de diepe ondergrond plaats. Ook de bodembeweging die dit veroorzaakt en het aantal fysieke schades aan gebouwen door bodembeweging als gevolg van deze activiteiten is beperkt. Hoewel de wijze waarop schade wordt afgehandeld, ook met de hulp van de Commissie Mijnbouwschade, niet voor alle gedupeerden voldoet aan de verwachtingen die zij daarvan hebben zijn er – zoals ook blijkt uit de recente evaluatie van de Commissie Mijnbouwschade en de door de Commissie Mijnbouwschade uitgevoerde evaluatie van de schadeafhandeling in Ekehaar (Kamerstukken II 2025/26, 32 849, nr. 294) – duidelijke punten geïdentificeerd waarop de schadeafhandeling verder kan worden verbeterd. Dit zonder dat wordt afgeweken van het uitgangspunt van civielrechtelijke schadeafhandeling. In de rest van Nederland is er – anders dan in Groningen en Limburg – dan ook geen sprake van een dermate bijzondere situatie dat er een voldoende rechtvaardiging is voor een afwijkende wijze van schadeafhandeling.

2

Ziet u mogelijkheden om de Commissie Mijnbouwschade eveneens binnen een bestuursrechtelijk kader te laten opereren, zodat er een meer uniforme en laagdrempelige rechtsbescherming ontstaat voor alle gedupeerden van mijnbouwschade, ongeacht waar in Nederland de schade zich voordoet? Welke juridische en praktische knelpunten voorziet u bij een eventuele overgang van de Commissie Mijnbouwschade naar een bestuursrechtelijk regime?

Antwoord

Nee, die mogelijk ziet het kabinet niet. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 1 is de afhandeling van schade die wordt veroorzaakt door een private partij in Nederland in beginsel een private aangelegenheid. De schadeafhandeling door de Commissie Mijnbouwschade is gestoeld op privaatrechtelijke overeenkomsten met mijnbouwbedrijven. In deze overeenkomsten hebben de mijnbouwbedrijven zich gecommitteerd aan de buitengerechtelijke schadeafhandeling door de Commissie Mijnbouwschade en het uitbetalen van schadevergoedingen aan schademelders, die de Commissie Mijnbouwschade adviseert.

Indien ervoor gekozen zou worden om de Commissie Mijnbouwschade binnen een bestuursrechtelijk kader te laten opereren wordt afgeweken van het uitgangspunt dat de afhandeling van schade die wordt veroorzaakt door een private partij in beginsel een private aangelegenheid is. De burgerlijk rechter heeft de meeste ervaring met oordelen over geschillen tussen private partijen en is naar de mening van het demissionair kabinet dan ook het best toegerust om hier over te oordelen.

In het geval van schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslagen bij Norg en Grijpskerk is er, zoals is aangegeven in het antwoord op vraag 1, sprake van dermate bijzondere omstandigheden dat afwijking van dit uitgangspunt gerechtvaardigd is. Ook in het geval van de schade door bodembeweging als gevolg van voormalig steenkoolwinning in Limburg is er sprake van bijzondere omstandigheden die een andere keuze rechtvaardigen. Voor schade door bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten in de rest van Nederland is een dergelijke rechtvaardiging er niet. Dit betekent niet dat de overheid hier in het geheel geen rol vervult. Met de instelling van de Commissie Mijnbouwschade worden gedupeerden door de overheid ondersteund bij het verhalen van hun mijnbouwschade.

Daarnaast zouden de uitvoeringskosten voor de Rijksoverheid toenemen als de schadeafhandeling publiekrechtelijk vorm gegeven zou worden. Verder bestaat het risico dat er een roep ontstaat om andere schades die door private partijen zijn veroorzaakt ook publiekrechtelijk af te handelen.

3

Welke voordelen zouden daar volgens u tegenover staan, zowel voor gedupeerden als voor de uitvoeringsorganisaties?

Antwoord

Vaak wordt verondersteld dat publiekrechtelijke schadeafhandeling zou leiden tot meer schadevergoedingen. Dat is echter niet het geval. Doordat bodembeweging door mijnbouw in Nederland (met uitzondering van het effectgebied van het Groningenveld en de gasopslagen Norg en Grijpskerk) veel geringer is, kan mijnbouw op basis van objectieve meetgegevens vaak als oorzaak worden uitgesloten. Ook gaat de Commissie Mijnbouwschade er in de huidige situatie al van uit dat indien niet aan te tonen, maar ook niet uit te sluiten is dat schade veroorzaakt is door bodembeweging als gevolg van een mijnbouwactiviteit, dat deze schade is veroorzaakt door een mijnbouwactiviteit.

Verder wordt verondersteld dat invoering van publiekrechtelijke schadeafhandeling in de rest van Nederland zou leiden tot hogere schadevergoedingen. Het kabinet vindt het van belang om te benadrukken dat de hoogte van vergoedingen afhankelijk is van de gekozen methode van schadebegroting en toerekening, niet van het feit of de schadeafhandeling civiel- of publiekrechtelijk van aard is. Hoewel ruimhartige publiekrechtelijke schaderegelingen bewoners verder kunnen ontzorgen, is het niet altijd mogelijk om de kosten hiervoor bij mijnbouwbedrijven te verhalen op grond van het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht. Als mijnbouwbedrijven niet bereid zijn om deze kosten op zich te nemen, komen deze voor rekening van de Rijksoverheid. Dit gaat voorbij aan het uitgangspunt dat de schadeveroorzaker betaalt.

Tot slot moet worden opgemerkt dat er in Nederland ook andere activiteiten van private partijen plaatsvinden die hinder en schade kunnen veroorzaken. Indien de overheid voorziet in ruimhartige schaderegelingen voor schade door bodembeweging als gevolg van alle mijnbouwactiviteiten in Nederland, is de kans groot dat er een precedent wordt gecreëerd voor andere hinder- en schadeveroorzakende activiteiten van private partijen.

4

Op dit moment zijn er verschillende instanties en fondsen waar gedupeerden van (vermeende) mijnbouwschade terecht kunnen. Bent u bereid om te onderzoeken of een landelijk bestuursrechtelijk schadevergoedingsmodel – eventueel met regionale kamers voor maatwerk – de voorkeur verdient boven de huidige lappendeken van civielrechtelijke en bestuursrechtelijke routes?

Antwoord

Met de instelling van de Commissie Mijnbouwschade is een landelijke aanpak voor de afhandeling van mijnbouwschade ontworpen waarin de burger centraal staat. Het klopt dat er naast deze landelijke aanpak afwijkende regimes bestaan voor afhandeling van mijnbouwschade in Groningen en Limburg. De keuzes voor deze afwijkende regimes zijn zorgvuldig onderbouwd. Het kabinet is niet bereid om te onderzoeken of een landelijk bestuursrechtelijk schadevergoedingsmodel de voorkeur verdient boven de huidige landelijke aanpak, omdat de huidige landelijke aanpak volgens de recente evaluatie van Ecorys een laagdrempelige, transparante, onafhankelijke en snelle afhandeling van mijnbouwschade biedt. Wel vindt het kabinet het wenselijk om te bezien of de landelijke aanpak verder kan worden verbeterd, hierover worden verkennende gesprekken met de betrokken mijnbouwondernemingen gestart. Besluitvorming hierover is aan een volgend kabinet.⁹

5

⁹ Kamerstukken II, 32849-294.

Hoe verhoudt een eventuele uitbreiding van de toepasselijkheid van het bestuursrechtelijk kader zich tot de positie van aansprakelijke ondernemingen? Kunt u toelichten of, en zo ja, welke pogingen u doet om de exploitanten in de Limburgse regio voor de huidige schade aansprakelijk te houden?

Antwoord

Een eventuele uitbreiding van de toepasselijkheid van het bestuursrechtelijk kader heeft geen invloed op de aansprakelijkheid van de ondernemingen. De desbetreffende bedrijven blijven aansprakelijk voor schade door bodembeweging als gevolg van voormalig steenkoolwinning, enkel de eiser verandert. De kosten van uitgekeerde vergoedingen of de herstelde schade zullen naderhand waar mogelijk door de overheid worden verhaald op de nog bestaande rechtsopvolgers. Dit traject moet nog nader vorm worden gegeven. De focus ligt nu bij het opstarten van de schadeafhandeling en daarna bij het vergoeden of herstellen van de schade.

6

In Limburg is gekozen voor een Limburgse Kamer van de Commissie Mijnbouwschade, wat tegemoetkomt aan regionale betrokkenheid. Kunt u toelichten of een dergelijk model – een bestuursrechtelijke Commissie met regionale kamers – ook landelijk toepasbaar zou zijn?

Antwoord

Nee, zoals toegelicht in het antwoord op vraag 4 is het kabinet voorstander van een uniforme en landelijke aanpak voor de afhandeling van mijnbouwschade. Op deze manier kan kennis en kunde over de afhandeling van mijnbouwschade gebundeld worden en kunnen vergelijkbare gevallen van schade vergelijkbaar behandeld worden. Hierin wordt alleen in uitzonderlijke situaties van afgeweken.

Afwijkende regimes voor schadeafhandeling dienen dan ook zorgvuldig onderbouwd te zijn. Een dergelijke rechtvaardiging kan voortkomen uit significante afwijkingen in aantallen, ernst of omvang van fysieke schade die in een regio veroorzaakt is door mijnbouw of door specifieke kennis en kunde die nodig is voor de schadeafhandeling in een bepaalde regio. Het aantal schademeldingen en de gevallen waarin een schadevergoeding wordt toegekend in de rest van Nederland rechtvaardigt een afwijkend regime momenteel niet.

Het klopt dat er een Limburgse Kamer is ingesteld binnen de Commissie Mijnbouwschade. De oorzaak hiervan is echter gelegen in de bijzondere aard van de schadeproblematiek aldaar. In Limburg is sprake van langdurige na-ijleffecten van steenkoolwinning die soms lastig te scheiden zijn van andere schadeoorzaken. Omdat het in Limburg, mede als gevolg van het grote tijdsverloop sinds het beëindigen van de mijnbouwactiviteiten, lastiger is om causaal verband vast te stellen en schade toe te rekenen aan verschillende schadeoorzaken. Ook zijn er – eveneens door het lange tijdsverloop – in veel gevallen geen aansprakelijke rechtsopvolgers van de voormalig mijnbouwondernemingen meer. Omdat in veel gevallen wel zeer aannemelijk is dat de schade veroorzaakt is door bodembeweging als gevolg van voormalig steenkolenwinning, maar het voor gedupeerden zeer moeilijk is om hun schade te verhalen op de rechtsopvolgers van de voormalig mijnbouwondernemingen, is hier gekozen voor een onverplichte tegemoetkoming. Hierbij worden bewoners tegemoet gekomen in de schade aan hun woning als ‘voldoende aannemelijk’ is dat de schade het gevolg is van bodembeweging als gevolg van de voormalige steenkoolwinning, ook als er geen rechtsopvolger van de voormalig mijnbouwonderneming meer is.

7

In Limburg zal schadeafhandeling plaatsvinden op basis van het criterium dat schade “voldoende aannemelijk” moet zijn veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van voormalige steenkoolwinning. Kunt u uiteenzetten hoe dit causaliteitscriterium zich verhoudt tot de bewijsmaatstaf die het Instituut Mijnbouwschade Groningen en de Commissie Mijnbouwschade elders hanteren?

8

Kunt u een nadere juridische duiding geven van het criterium 'voldoende aannemelijk'? Kunt u daarbij verhelderen in welke gevallen vastgesteld zal worden dat het 'voldoende aannemelijk' is dat schade is ontstaan als gevolg van de bodembeweging door de voormalige steenkoolwinning?

Antwoord op vragen 7 en 8

Bij de afhandeling van schade door bodembeweging als gevolg van de voormalige steenkoolwinning wordt in plaats van causaal verband inderdaad gebruik gemaakt van het alternatieve criterium 'voldoende aannemelijk'. Dit omdat het in het licht van de specifieke omstandigheden in Limburg zeer moeilijk is om te bewijzen dat er een causaal verband is tussen de opgetreden schade en bodembeweging als gevolg van voormalig steenkoolwinning en in welke mate de schade kan worden toegerekend aan bodembeweging als gevolg van de voormalige steenkoolwinning. Dit komt met name door het tijdsverloop tussen beëindiging van de mijnbouwactiviteit, het zich voordoen van de schadeveroorzakende gebeurtenis, het optreden en constateren van schade en het indienen van een aanvraag.

Het criterium van 'voldoende aannemelijk' is een ander criterium dan het causaal verband. Op grond van het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht wordt aan aansprakelijkheid voor schade door bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten de eis gesteld dat de gedupeerde moet bewijzen dat zijn schade hierdoor is veroorzaakt en hieraan kan worden toegerekend. Zowel het IMG (wanneer er wordt gekozen voor de maatwerkregeling) als de Commissie Mijnbouwschade nemen op grond van hun werkwijze de bewijslast van de gedupeerde van mijnbouwschade over¹⁰. Dit betekent dat zij onderzoeken of kan worden bewezen dat de geleden schade (mede) is veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten en zo ja, of dit hier geheel of – in het geval van verschillende schadeoorzaken – gedeeltelijk aan kan worden toegerekend. Als dat niet kan worden bewezen is er geen recht op vergoeding van schade.

Het criterium dat voor de schadeafhandeling in Limburg wordt gehanteerd is soepeler dan het bewijslast criterium zoals gehanteerd door de CM en anders dan het wettelijk bewijsvermoeden waar het IMG mee werkt. Er hoeft niet te worden bewezen dat de schade is veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van voormalig steenkoolwinning, dit moet voldoende aannemelijk zijn.

Concreet hanteert de CM de volgende beoordelingsmethodiek:

- 1) Ligt de woning in een gebied waar bodembeweging is vastgesteld die zodanig is dat hierdoor schade aan een woning kan zijn ontstaan?
- 2) Is er een verband tussen deze bodembeweging en de (na-ijlende effecten van) de steenkoolwinning?
- 3) Zo ja, kan de schade naar zijn aard verband houden met deze bodembeweging ten gevolge van steenkoolwinning?

Bij driemaal ja adviseert de CM dat voldoende aannemelijk is dat sprake is van mijnbouwschade. Alleen bij schade van € 10.000,- of meer wordt dan nog onderzocht of er een andere oorzaak is voor de schade. Is er een uitsluitende andere oorzaak, dan wordt er geen vergoeding geadviseerd. Mocht er een andere oorzaak voor de schade zijn, maar is de schade mogelijk of waarschijnlijk ook beïnvloed door bodembeweging als gevolg van de steenkoolwinning of de na-ijlende effecten daarvan dan doet de CM een uitspraak over welk deel van de gemelde schade aan mijnbouw kan worden toegerekend.

Ook het IMG kent regelingen voor fysieke schade waarbij niet wordt gewerkt met het bewijscriteria. Dit zijn de Vaste Eenmalige Schadevergoeding en Daadwerkelijk Herstel, bij deze regelingen wordt er geen onderzoek gedaan naar de oorzaak van de schade.

¹⁰ Daarbij past het IMG het wettelijk bewijsvermoeden (artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek) toe, waarbij er vanuit wordt gegaan dat schade het gevolg is van mijnbouwactiviteiten tenzij er een andere oorzaak voor de schade is aan te wijzen. De Commissie Mijnbouwschade gaat er op haar beurt, indien niet is aan te tonen, maar ook niet is uit te sluiten dat schade veroorzaakt is door bodembeweging als gevolg van een mijnbouwactiviteit, vanuit dat deze schade is veroorzaakt door een mijnbouwactiviteit.

De Commissie Mijnbouwschade heeft in 2025 een pilotproject uitgevoerd om te onderzoeken of haar beoordelingsmethodiek voor de schadegevallen in Limburg werkbaar is. Het kabinet heeft op 26 januari de Tweede Kamer per brief¹¹ geïnformeerd over de bevindingen van de Commissie Mijnbouwschade.

9

Indien er in het antwoord op de vorige vraag sprake is van verschillen: op welke juridische of beleidsmatige gronden zijn deze gebaseerd, en acht u het wenselijk en haalbaar om landelijk een meer uniforme bewijsmaatstaf te hanteren?

Antwoord

Voor schade door bodembeweging als gevolg van (de na-ijleffecten van) voormalig steenkoolwinning in Limburg is een uitzondering gemaakt op het vereiste van het causaal verband voor het recht op een vergoeding van schade. Dit omdat bewoners op grond van de normale regels van het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht in veel gevallen geen recht (meer) hebben op een vergoeding van hun schade. Het verhalen van schade door bodembeweging als gevolg van voormalige steenkoolwinning in Limburg op de daarvoor aansprakelijke partij in de praktijk namelijk zeer complex gebleken als gevolg van omstandigheden die specifiek voor deze vorm van schade in dit gebied gelden. Omdat de mijnbouwactiviteiten reeds decennia geleden zijn beëindigd komt het voor dat een vordering tot vergoeding van schade is verjaard of er geen aansprakelijk mijnbouwonderneming of rechtsopvolger meer is. Ook blijkt het in de praktijk voor bewoners als gevolg van het grote tijdsverloop erg moeilijk om te bewijzen dat hun schade is veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van de voormalige steenkoolwinning, terwijl dit wel zeer aannemelijk is.

Om deze bewoners te helpen heeft de toenmalige Staatsecretaris van Economische Zaken en Klimaat op 27 oktober 2023 aangekondigd dat er een onverplichte tegemoetkoming van overheidswege beschikbaar zal worden gesteld om hen te helpen met het herstel van de fysieke schade aan hun woning. Daarbij is er, om de voornoemde aandachtspunten het hoofd te bieden in deze specifieke casus gekozen voor een afwijkende aanpak voor schadeafhandeling.

Voor het landelijk toepassen van het criterium ‘voldoende aannemelijk’ in heel Nederland is geen voldoende rechtvaardiging. Van de specifieke omstandigheden die een rol spelen in de Limburgse situatie is landelijk namelijk geen sprake. In de eerste plaats omdat er geen sprake is van een groot tijdsverloop tussen de beëindiging van de mijnbouwactiviteiten en het optreden en vorderen van schade. Verder is bodembeweging door mijnbouw in Nederland (met uitzondering van het effectgebied van het Groningenveld en de gasopslagen Norg en Grijpskerk) veel geringer en kan mijnbouw op basis van objectieve meetgegevens vaak als schadeoorzaak worden uitgesloten. Ook gaat de Commissie Mijnbouwschade er in de huidige situatie al van uit dat indien niet aan te tonen, maar ook niet uit te sluiten is dat schade veroorzaakt is door bodembeweging als gevolg van een mijnbouwactiviteit, deze schade is veroorzaakt door een mijnbouwactiviteit.

10

Niet alleen particulieren en bedrijven, maar ook medeoverheden kunnen schade ondervinden van mijnbouwactiviteiten, bijvoorbeeld aan infrastructuur (wegen, waterwerken) of aan de waterhuishouding. Kunt u uiteenzetten via welke routes medeoverheden hun schade momenteel kunnen verhalen onder de verschillende regimes (bestuursrechtelijk in Groningen en Limburg, civielrechtelijk elders)? Welke knelpunten en belemmeringen ervaren medeoverheden daarbij, en overweegt u maatregelen om hun toegang tot een effectieve en laagdrempelige schadevergoeding te verbeteren?

Antwoord

Medeoverheden gelegen binnen het effectgebied van het Groningenveld en de gasopslagen Norg en Grijpskerk kunnen eventuele schade als rechtspersoon en eigenaar van een beschadigd object,

¹¹ Kamerstuk 32 849, nr. 295

zoals gebouwen en kunstwerken, melden en vergoed krijgen bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen, op een vergelijkbare wijze als particulieren en bedrijven. Daarbij zijn mij geen specifieke knelpunten of belemmeringen bekend.

Voor het vergoeden van schade als gevolg van bodemdaling door aardgaswinning kunnen medeoverheden – afhankelijk van de winningslocatie – terecht bij de Commissie Bodemdaling Groningen of Friesland. Deze Commissies zijn gebaseerd op overeenkomsten tussen de provincie Groningen dan wel Friesland en de betreffende mijnbouwondernemingen, en tussen de Staat en de betreffende mijnbouwondernemingen. Deze overeenkomsten hebben als doel het vergoeden van schade door bodemdaling als gevolg van gaswinning in Groningen en Friesland. De overeenkomsten met de provincies Groningen en Friesland zien op bodemdalingsschade in beide provincies, vooral aan waterstaatkundige voorzieningen, met uitzondering van Rijksobjecten. De overeenkomst tussen het Rijk en de betreffende mijnbouwondernemingen betreft uitsluitend schade aan Rijksobjecten binnen de provincies Groningen en Friesland.

Medeoverheden in de rest van Nederland dienen via de civielrechtelijke weg zelf zorg te dragen voor de vergoeding van eventuele schade als gevolg van mijnbouw. De Commissie Mijnbouwschade is ingesteld om de ongelijke positie van schademelders (burgers en micro-ondernemingen) ten opzichte van mijnbouwondernemingen te verhelpen. Bij medeoverheden is geen sprake van een dergelijke ongelijke positie, zij ervaren geen vergelijkbare knelpunten en belemmeringen.

Sophie Hermans
Minister van Klimaat en Groene Groei