

## Nota van toelichting

### 1. Aanleiding

#### 1.1 Bewijsvermoeden

In het Burgerlijk Wetboek is het wettelijk bewijsvermoeden vastgelegd voor de afhandeling van fysieke schade aan gebouwen en werken als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld (artikel 6:177a). Op grond van de Tijdelijke wet Groningen vallen de gasopslagen Norg en Grijskerk ook onder het bewijsvermoeden. Dit houdt in dat fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard redelijkerwijs veroorzaakt kan zijn door gaswinning uit het Groningenveld (hierna: de gaswinning) of de gasopslagen Norg of Grijskerk, wordt vermoed daardoor veroorzaakt te zijn. Dit wettelijk bewijsvermoeden is een uitzondering op de standaardregel in het Nederlands burgerlijk recht dat 'wie stelt, bewijst', zoals blijkt uit artikel 150 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Voor een dergelijke uitzondering dient voldoende rechtvaardiging te zijn. In het geval van de gaswinning uit het Groningenveld, inclusief de gasopslag bij Norg en Grijskerk, is daarvan sprake. Er doet zich hier een situatie voor van een groot aantal gelijksoortige gevallen van fysieke schade aan gebouwen en werken waarbij het zonder bewijsvermoeden in de praktijk onmogelijk is om aan te tonen of die zijn veroorzaakt door bodembeweging door gaswinning.

Met het wettelijk bewijsvermoeden is beoogd bewoners in het aardbevingsgebied te ontlasten, doordat zij geen relatie van hun schade met de gaswinning of -opslag hoeven aan te tonen. In plaats daarvan moet de exploitant, de Nederlandse Aardolie Maatschappij (hierna: NAM) aannemelijk maken dat die relatie er niet is.

Voor zover een gedupeerde ervoor kiest om een aanvraag bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna: IMG) te doen, valt dit laatste binnen de taak van het IMG. Bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet Groningen is er bewust voor gekozen om ruimte te laten voor de invulling van de toepassing van het bewijsvermoeden op basis van actuele inzichten. Door dit niet expliciet vast te leggen in het wettelijk kader, is er namelijk ook de ruimte om snel in te springen op een eventuele noodzaak tot uitbreiding van het effectgebied. Voortschrijdend inzicht leidt echter tot de constatering dat het bestaan van deze ruimte ten koste gaat van de voorspelbaarheid en duidelijkheid voor bewoners waar het gaat om de wijze waarop schade wordt afgehandeld.

#### 1.2 Context

Het IMG heeft de taak om onafhankelijk, rechtvaardig en ruimhartig mijnbouwschade door de gaswinning af te handelen en stelt daartoe binnen de kaders van de Tijdelijke wet Groningen een werkwijze vast. Hierbij kan het IMG advies van onafhankelijke, externe deskundigen vragen en betrekken, bijvoorbeeld over het bepalen van het gebied waarbinnen het ontstaan van schade als gevolg van de gaswinning niet uitgesloten is en dus het bewijsvermoeden geldt. Het IMG heeft zich daarvoor in de eerste plaats gebaseerd op het advies dat in 2019 is opgeleverd door een panel van deskundigen op verzoek van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG), de voorloper van het IMG. Dit panel adviseerde bij het bepalen van de geografische reikwijdte van mogelijke schade-effecten door de gaswinning twee uitgangspunten te hanteren, zijnde:

- (1) een grens van 6 kilometer buiten de omtrek van het Groningenveld en de gasopslag Norg, in verband met de mogelijke effecten van bodemdaling en -stijging, en
- (2) een minimale trilling van 2 millimeter per seconde als gevolg van een beving met epicentrum gelegen in het Groningenveld, waarbij tot op heden de impact van de zwaarste beving tot nu toe (Huizinge, 2012) bepalend is.

Medio 2020 constateerde het IMG dat het aantal afwijzingen van schademeldingen in specifieke gebieden toenam. Dit betrof de gebieden buiten de reikwijdte van aardbevingen veroorzaakt door de gaswinning, waar wel rekening werd gehouden met de mogelijkheid dat bodemdaling en -stijging tot schade aan gebouwen kan leiden. In verband met onrust en onzekerheid door het ontstane gebrek aan eenduidigheid in deskundigenbeoordelingen van de schades, besloot het IMG de in deze gebieden lopende schadeprocedures stil te leggen en nader onderzoek te laten uitvoeren naar de directe en indirecte effecten van de diepe bodemdaling en -stijging op gebouwen. Op basis van deze onderzoeken, uitgevoerd door respectievelijk TNO en TU Delft<sup>1</sup> en Deltares<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Schade aan gebouwen door diepe bodemdaling en -stijging, TNO & TU Delft, 2021.

<sup>2</sup> Indirecte schade-effecten van diepe bodemdaling en -stijging bij het Groningen gasveld en gasopslag Norg, Deltares, 2021.

concludeerde het IMG dat diepe bodemdaling en -stijging in de betreffende gebieden niet tot schade aan gebouwen kan leiden, met uitzondering van een aantal deelgebieden waar diepe bodemdaling en -stijging indirect (dat wil zeggen in combinatie met andere mechanismen, zoals veranderingen in grondwaterpeil) wel schade kan veroorzaken. Dit bracht het IMG tot het besluit de schadeafhandeling te stoppen in die gebieden, waar een relatie tussen de aanwezige schade en de gaswinning op basis van voornoemde onderzoeken uitgesloten werd geacht.

Bovengenoemd besluit leidde tot onvrede onder bewoners, de betrokken gemeenten en provincies en de Tweede Kamer, evenals twijfel aan de volledigheid van de uitgevoerde onderzoeken. In overleg met betrokken partijen heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) daarom in 2022 opdracht verleend voor de uitvoering van een onafhankelijke, wetenschappelijke peer review van de genoemde onderzoeken. Het reviewpanel concludeerde in zijn rapport dat de onderzoeken goed zijn uitgevoerd en geen evidente fouten bevatten, maar plaatste kanttekeningen bij de gebruikte data en berekeningen betreffende directe effecten van diepe bodemdaling en -stijging met betrekking tot schade aan gebouwen.<sup>3</sup> Het IMG werkt ten tijde van de totstandkoming van dit besluit aan de opvolging van de door het reviewpanel gemaakte opmerkingen door middel van aanvullend onderzoek.

### 1.3. Wettelijke grondslag

Bij behandeling van de wijziging van de Tijdelijke wet Groningen (novelle verbetering uitvoerbaarheid) heeft de Tweede Kamer met het aannemen van een amendement van het lid Agnes Mulder c.s.<sup>4</sup> een wettelijke grondslag gecreëerd voor het bij algemene maatregel van bestuur kunnen bepalen van het gebied waarin het bewijsvermoeden in ieder geval moet worden toegepast. Aanleiding is de hierboven beschreven situatie waarin bewoners met schade aan hun woning in bepaalde gebieden vanaf 17 mei 2021 zijn uitgesloten van schadeafhandeling door het IMG, terwijl zij daar in het verleden wel een beroep op konden doen. De Tweede Kamer heeft zich over de onwenselijkheid van deze situatie uitgesproken middels onder meer de aangenomen motie Mulder en Grinwis<sup>5</sup> en heeft mede op basis van de overleggen met het kabinet over dit onderwerp<sup>6</sup> besloten tot een uitbreiding van de wettelijke grondslag voor de toepassing van het bewijsvermoeden, teneinde tot een duurzame oplossing te komen.

### 1.4. Gebruik van de wettelijke grondslag

Het voorgaande illustreert dat de ruimte die bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet Groningen is gelaten voor de invulling van de toepassing van het bewijsvermoeden, kan leiden tot dilemma's in de uitvoering en in het verlengde daarvan nadelige effecten waar het gaat om de voorspelbaarheid van beleid voor bewoners. Dit ligt in het verlengde van de destijds door de Afdeling advisering van de Raad van State aangedragen opmerking in een voorlichting over dit onderwerp, dat uit het oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid aangewezen lijkt om het effectgebied voor de toepassing van het bewijsvermoeden door middel van coördinaten of kaartmateriaal vast te leggen.<sup>7</sup> In het ingediende wetsvoorstel Wet bewijsvermoeden Groningen<sup>8</sup> was om die reden voorzien in een derde lid van artikel 6:177a BW, dat voorzag in de grondslag om het effectgebied bij ministeriële regeling vast te leggen. Door aanneming van een amendement van

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2022/23, 33529, nr. 1074

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36094, nr. 18.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2021/22, 33529, nr. 905.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2022/23, 33529, nr. 1087, **PM**.

<sup>7</sup> Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 7 oktober 2015 over de aangenomen amendementen op het voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met Implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178), No.W15.15.0151/IV/Vo, Kamerstukken I 2015/16, 34041, nr. C, p. 13.

<sup>8</sup> Voorstel van wet tot wijziging van de wet tot wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178), en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de omkering van de bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk in verband met aanpassing van de bepaling inzake een wettelijk bewijsvermoeden voor mijnbouwschade in Groningen en enkele andere bepalingen (Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen), Kamerstukken II 2015/16, 34390, nr. 2.

het lid Vos c.s.<sup>9</sup> is dit derde lid geschrapt en is bepaald dat het bewijsvermoeden van toepassing is op fysieke schade als gevolg van bodembeweging door mijnbouwwerkzaamheden ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld. Daarmee is ruimte geboden voor het bepalen van het gebied waarin het bewijsvermoeden wordt toegepast aan de hand van actuele (wetenschappelijke) inzichten en jurisprudentie. Deze afbakening aan de hand van wetenschappelijke inzichten is echter precair, zoals de praktijk van de schadeafhandeling inmiddels heeft aangetoond, en draagt het risico in zich van onzekerheid en onvoorspelbaarheid voor bewoners. Met deze algemene maatregel van bestuur wordt daarom gebruik gemaakt van de bovengenoemde wettelijke grondslag om het toepassingsgebied van het bewijsvermoeden nader te specificeren. Daarmee stelt het kabinet het bieden van duidelijkheid en voorspelbaarheid aan bewoners over de wijze waarop schade wordt afgehandeld voorop.

## 2. Inhoud besluit

Met dit besluit wordt het gebied waar fysieke schade aan gebouwen of werken, die redelijkerwijs mijnbouwschade zou kunnen zijn, in ieder geval met toepassing van het bewijsvermoeden dient te worden afgehandeld geografisch gedefinieerd. Daarvoor wordt de oorspronkelijke grens van het effectgebied voor de toepassing van het bewijsvermoeden, zoals bepaald op basis van het advies van het panel van deskundigen uit 2019, als uitgangspunt genomen. Dat houdt in dat het bewijsvermoeden dient te worden toegepast bij de afhandeling van meldingen van fysieke schade aan gebouwen en werken met een ligging:

- ofwel binnen de reikwijdte van aardbevingen veroorzaakt door de gaswinning (uitgaande van een minimale trilling van 2 millimeter per seconde);

- ofwel binnen 6 kilometer afstand van de grens van het Groningenveld of de gasopslag Norg. Het gebied dat op grond van deze criteria in ieder geval als effectgebied voor de toepassing van het bewijsvermoeden beschouwd moet worden, is geografisch weergegeven in bijlage 4. Met de inwerkingtreding van de wet versterking gebouwen in de provincie Groningen is het bewijsvermoeden ook van toepassing op de gasopslag bij Grijpskerk. Deze gasopslag ligt geheel binnen de reikwijdte van bovengenoemde criteria, zoals tevens zichtbaar is in bijlage 4.

Met de inwerkingtreding van onderhavig besluit kunnen inwoners van het beschreven gebied (weer) een beroep doen op het IMG voor behandeling en vergoeding van schade aan hun woning, die mogelijk is ontstaan als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslagen bij Norg of Grijpskerk. Het IMG bepaalt en ontwikkelt binnen de kaders van de Tijdelijke wet Groningen onafhankelijk zijn werkwijze. Sinds november 2021 biedt het IMG aanvragers binnen het effectgebied voor de toepassing van het bewijsvermoeden de mogelijkheid om te kiezen voor een vaste vergoeding bij relatief kleine, eenvoudige schade, of voor een maatwerktraject waarbij een deskundige de aanwezige schade opneemt, taxeert en beoordeelt of een relatie met bodembeweging als gevolg van de gaswinning aan de orde kan zijn. Het is hierbij van belang te markeren dat toepassing van het bewijsvermoeden niet gelijk staat aan de toekenning van een schadevergoeding. Ook met toepassing van het bewijsvermoeden zal het IMG individuele verzoeken moeten afwijzen als uit het deskundigenrapport volgt dat de opgenomen schade niet aan de gaswinning of gasopslag te relateren is en dus het bewijsvermoeden weerlegd moet worden geacht. Het blijft immers een vermoeden.

Het besluit beoogt geen andere verandering te bewerkstelligen in de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden dan het geografische gebied waarvoor dat in ieder geval geldt. Dat betekent bijvoorbeeld dat het ook binnen dat gebied nog steeds mogelijk is dat een fysieke schade naar zijn aard redelijkerwijs geen mijnbouwschade kan zijn, en dat daarom het bewijsvermoeden daar niet op van toepassing is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij afbladderende verf en soortgelijke voorbeelden die zijn genoemd in het bovengenoemde advies van het panel van deskundigen<sup>10</sup>. Ook kan het bewijsvermoeden weerlegd worden als een door het IMG ingeschakelde deskundige voor de schade een andere oorzaak dan mijnbouw aanwijst.

## 3. Effecten regeldruk

Met dit besluit wordt het gebied aangewezen waarbinnen wettelijk wordt geregeld dat een gedupeerde bij een aanvraag voor een vergoeding van fysieke schade geen relatie tussen deze schade en aardgaswinning in het Groningenveld en de gasopslagen in Norg en Grijpskerk hoeft aan te tonen. De relatie wordt, met andere woorden, vermoed te bestaan. Het is aan de exploitant om

---

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34390, nr. 21.

<sup>10</sup> [Bijlage 5.2 Lijst A Schade naar zijn aard geen mijnbouwschade.pdf \(schadedoormijnbouw.nl\)](#)

aannemelijk te maken dat de schade niet veroorzaakt kan zijn door de aardgaswinning. In de praktijk betekent dit dat, op de kennisnamekosten na, voor het overgrote deel van de eigenaren in het huidige effectgebied geen verandering in de regeldruk optreedt. Voor eigenaren van circa 24.000 gebouwen, in de gebieden die met dit besluit opnieuw bij het toepassingsgebied voor het bewijsvermoeden worden gevoegd, heeft dit besluit potentieel wel gevolgen voor de regeldruk.

### 3.2 Eenmalige regeldrukkosten

Dit besluit brengt zoals eerder benoemd geen veranderingen in regeldruk met zich mee voor eigenaren in het effectgebied waar momenteel door IMG de schade wordt afgehandeld. Potentiële regeldrukgevolgen hebben, buiten onderstaande kennisnamekosten, betrekking op gebieden waar het IMG voorheen, maar sinds 17 mei 2021 niet meer, de schadeafhandeling regelde en die met dit besluit weer zullen behoren tot het effectgebied.

#### *Kennisnamekosten*

Voordat een burger of bedrijf weet wat de gevolgen zijn van dit besluit moet men kennisnemen van dit besluit en vertaalt dat zich in de zogeheten kennisnamekosten. Voor de inschatting van deze tijdsbelasting worden de totale uren aan regeldruk voor burgers en bedrijven omgerekend in euro's met de omrekenfactor die een netto uurtarief bedraagt. Het standaard bedrag per burger is daarbij bepaald op € 17,- per uur en de gemiddelde tijd van kennisname wordt geschat op 15 minuten. Het gemiddeld internuurtarief per ondernemer bedraagt € 47,- en de gemiddelde tijd van kennisname wordt op 60 minuten geschat. Uitgaande van maximaal 24.000 eigenaren en een standaard- en internuurtarief van € 17,- en/of 47,- zoals opgenomen in het Handboek Meting Regeldrukkosten, zouden de totale eenmalige kennisnamekosten uitkomen op maximaal **€ 134.500**.

Wanneer de aanvrager een verzoek tot schadevergoeding indient bij het IMG voor behandeling kan er gekozen worden voor een vaste vergoeding bij relatief kleine, eenvoudige schade, of voor een maatwerktraject. Indien de aanvrager voor een vaste vergoeding kiest hoeft deze enkel foto's van de betreffende schade aan te leveren. Bij de maatwerkprocedure is de regeldruk aanzienlijk hoger omdat een bewoner bijvoorbeeld tijd kwijt is aan het thuisblijven of voor het opstellen van een zienswijze. Een deskundige die de aanwezige schade opneemt, taxeert en beoordeelt of een relatie met bodembeweging als gevolg van de gaswinning aan de orde kan zijn is ook extra tijd kwijt. De inschatting van de verwachte regeldruk, met betrekking tot een maatwerktraject [**PM** **verwerking vaste vergoeding**], is dat burgers maximaal rond de 9,62 uur kwijt zijn aan een fysieke schademelding. Voor bedrijven wordt maximaal rond de 11,5 uur geschat. De maximale totale regeldrukkosten bedragen naar verwachting [**PM**].

### 3.3 Financiële lasten

Met dit besluit wordt het effectgebied waarin het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing is geografisch gedefinieerd. De kosten van de schadeafhandeling worden conform de Tijdelijke wet Groningen verhaald op de NAM middels een heffing. Het is in deze context aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de Minister) om het heffingsbesluit voldoende te onderbouwen. Daarbij maakt de Minister gebruik van de verantwoording van de kosten die door IMG in haar jaarverslag zijn gemaakt.

## **4 Uitvoeringstoets IMG**

**PM**

## **5 Uitkomsten consultatie**

**PM**