

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:1056
Datum uitspraak	15 april 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluiten van 16 maart 2017 heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat de afzonderlijke verzoeken van [appellanten sub 2] om een schadevergoeding uit het Waarborgfonds mijnbouwschade afgewezen. In hoger beroep is in geschil of en in hoeverre [appellanten sub 2] aanspraak maken op schadevergoeding op grond van artikel 137 van de Mijnbouwwet.

Volledige tekst

201809906/1/A2.

Datum uitspraak: 15 april 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de minister van Economische Zaken en Klimaat,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 2 november 2018 in zaken nrs. 17/3837 en 17/3839 in het geding tussen:

[appellanten sub 2]

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluiten van 16 maart 2017 heeft de minister de afzonderlijke verzoeken van [appellanten sub 2] om een schadevergoeding uit het Waarborgfonds mijnbouwschade afgewezen.

Bij besluiten van 5 oktober 2017 heeft de minister de door [appellanten sub 2] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 2 november 2018 heeft de rechtbank de door [appellanten sub 2] daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten van 5 oktober 2017 vernietigd en bepaald dat de minister nieuwe besluiten op bezwaar neemt. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld.

[appellanten sub 2] hebben incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellanten sub 2] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De minister heeft een zienswijze op het incidenteel hoger beroep ingediend.

Bij besluit van 23 december 2019 heeft de minister opnieuw de bezwaren ongegrond verklaard en de afwijzing van de verzoeken om schadevergoeding gehandhaafd.

[appellanten sub 2] en de minister hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 januari 2020, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. J.S. Procee, mr. E.H.P. Brands en mr. R.G.P. van Slijpe, advocaten te Den Haag, en [appellanten sub 2], bijgestaan door mr. S.A.L. van de Sande en mr. D. van Tilborg, advocaten te Breda, zijn verschenen.

Overwegingen

Geschil

1. In hoger beroep is in geschil of en in hoeverre [appellanten sub 2] aanspraak maken op schadevergoeding op grond van artikel 137 van de Mijnbouwwet. Aan het slot van deze uitspraak heeft de Afdeling onder 78 haar belangrijkste conclusies samengevat.

Artikel 137 van de Mijnbouwwet

2. Artikel 137, aanhef en onder a en b, van de Mijnbouwwet luidt als volgt:

"Onze Minister kent een natuurlijke persoon bij wie zaakschade is opgetreden als gevolg van mijnbouwactiviteiten op diens verzoek een schadevergoeding toe ten laste van het waarborgfonds, indien:

a. de betrokken mijnbouwondernemer failliet is verklaard, surséance van betaling is verleend of ten aanzien van hem de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is verklaard, of

b. de betrokken mijnbouwondernemer heeft opgehouden te bestaan of is overleden, en

c. de schade niet reeds geheel of gedeeltelijk uit anderen hoofde is vergoed."

3. [appellanten sub 2] stellen schade te hebben geleden als gevolg van mijnbouwactiviteiten.

4. De woning van [appellant sub 2A] aan [locatie 1] en de woning van [appellant sub 2B] aan [locatie 2] liggen in het concessiegebied, waar de voormalige Domaniale Mijnbouwmaatschappij N.V. (hierna: de Domaniale) steenkolen heeft gewonnen. De winning is in 1969 beëindigd en de Domaniale is in 1998 geliquideerd zonder rechtsopvolging.

Advies van de Technische commissie bodembeweging

5. Op 3 juni 2014 hebben [appellanten sub 2] een verzoek ingediend bij de Technische commissie bodembeweging (hierna: de commissie) als bedoeld in artikel 114, tweede lid, aanhef en onder d, van de Mijnbouwwet.

6. In het advies van de commissie van 23 augustus 2016 is vermeld dat de woningen als gevolg van mijnbouwactiviteiten van de Domaniale ernstige schade hebben opgelopen. Het is noodzakelijk die schade op korte termijn te herstellen. De commissie acht het aannemelijk dat het niet meer goed functioneren van de afsluiting van een verticale boring (met nummer

185) materiaaltransporten en bodembeweging heeft veroorzaakt, waardoor in de directe omgeving van de woningen grote verzakkingen zijn ontstaan. Volgens de commissie is de schade daarmee redelijkerwijs een na-ijlend gevolg van de kolenmijnbouwactiviteiten. De kosten van herstel van de schade aan de woning van [appellant sub 2A] bedragen € 39.220,00 en voor de woning van [appellant sub 2B] € 2.938,00. De commissie wijst er verder op dat met de herstelwerkzaamheden de feitelijke oorzaak van de schade niet is weggenomen en nieuwe schade zich op termijn kan manifesteren. De commissie beveelt hierom een jaarlijkse visuele controle en een controle in de vorm van een waterpassing aan. Verzoek om schadevergoeding

7. [appellanten sub 2] hebben beiden op 21 november 2016 een aanvraag om toekenning van een schadevergoeding ten laste van het Waarborgfonds mijnbouwschade ingediend. Zij hebben verzocht om vergoeding van schade van respectievelijk € 178.970,00 en € 181.406,00.

Deze bedragen zijn als volgt opgebouwd:

I. Kosten van herstel van de schade aan de woning, respectievelijk € 39.220,00 en € 2.938,00 exclusief BTW;

II. Kosten van toekomstig schadeherstel, respectievelijk € 39.220,00 en 2.938,00 exclusief BTW;

III. Kosten van jaarlijkse controle op de toekomstige schade, die in beide gevallen € 5.530,00 exclusief BTW bedragen;

IV. Waardedaling van de woning, respectievelijk € 95.000,00 en € 170.000,00.

Besluitvorming van de minister

8. De minister heeft de verzoeken om schadevergoeding afgewezen en die afwijzing gehandhaafd in het bestreden besluit van 5 oktober 2017. In de kern heeft hij dat als volgt gemotiveerd. [appellanten sub 2] hebben voor de herstelkosten een gezamenlijke vergoeding van € 47.638,89 op grond van de Schaderegeling Stichting Calamiteitenfonds Mijn(water)schade gekregen. Daarmee zijn de herstelkosten al ruimschoots uit anderen hoofde vergoed als bedoeld in artikel 137 van de Mijnbouwwet, omdat de commissie de herstelkosten lager heeft vastgesteld (zie hiervoor onder 6). De kosten van herstel van toekomstige schade en controlekosten komen niet voor vergoeding in aanmerking, omdat uit het Waarborgfonds mijnbouwschade geen toekomstige schade wordt vergoed. Op grond van artikel 137 van de Mijnbouwwet komt alleen reeds opgetreden zaakschade voor vergoeding in aanmerking. De gestelde waardedaling van de woningen is volgens de minister aan te merken als zuivere vermogensschade en niet als zaakschade als bedoeld in artikel 137 van de Mijnbouwwet en komt daarom niet voor vergoeding in aanmerking.

9. De minister heeft zich daarnaast op het standpunt gesteld dat de rechtsvorderingen tot vergoeding van de schade op grond van artikel 3:310, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek zijn verjaard, omdat zij meer dan 30 jaar na het einde van de mijnbouwactiviteiten zijn ingediend. Daartoe heeft de minister gesteld dat de mijnbouwactiviteiten van de Domaniale in 1969 zijn beëindigd en dat daarmee de termijn voor het indienen van verzoeken in 1999 is verstreken.

Uitspraak van de rechtbank van 2 november 2018

10. De rechtbank heeft onder verwijzing naar de uitspraken van de Afdeling van 24 augustus

2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2324 en ECLI:NL:RVS:2016:2325) overwogen dat een beroep op het Waarborgfonds in beginsel een aanspraak veronderstelt op grond van artikel 6:177 van het BW. Met de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet per 1 januari 2003 treedt de minister in de plaats van een niet meer bestaande - ingevolge artikel 6:177 van het BW aansprakelijke - exploitant van een mijnbouwwerk. Op de exploitant van een mijnbouwwerk rust een risicoaansprakelijkheid voor schade die ontstaat door beweging van de bodem als gevolg van de exploitatie van dat werk. Als de aansprakelijke exploitant niet meer bestaat, voorziet artikel 137 van de Mijnbouwwet in een regeling.

Verjaring

11. Volgens de rechtbank kan de minister zich bij de beoordeling van aanvragen om toepassing van artikel 137 van de Mijnbouwwet beroepen op verjaring zoals geregeld in artikel 3:310 van het BW. In het tweede lid van dit artikel is een verjaringstermijn van 30 jaar neergelegd voor een aanspraak op vergoeding van schade als gevolg van beweging van de bodem.

12. Over de aanvang van de verjaringstermijn heeft de rechtbank als volgt overwogen. De Domaniale heeft de mijnbouwactiviteiten in 1969 beëindigd. De rechtbank is van oordeel dat artikel 6:177 van het BW, waarop artikel 137 van de Mijnbouwwet een aanvulling vormt, ziet op schade die is ontstaan tijdens de exploitatie van mijnbouwwerken, waaronder steenkolenwinning en ook op de schade die daarna is ontstaan. De directe oorzaak van de schade kan een gebeurtenis zijn die zich weliswaar na beëindiging van de winning heeft voorgedaan, maar wel het gevolg is van mijnbouwactiviteiten. Onder verwijzing naar arresten van het Gerechtshof Arnhem van 21 februari 2006 (ECLI:NL:GHARN:2006:AV4726) en het Gerechtshof Amsterdam van 23 januari 2016 (ECLI:NL:GHAMS:2018:249) is de rechtbank van oordeel dat het disfunctioneren van de afsluiting van een verticale boring de directe oorzaak van bodemverzakking is en dat dit moet worden gezien als de laatste schakel in de causale keten die is begonnen met een mijnbouwactiviteit. Het exacte tijdstip waarop de afsluiting is gaan disfunctioneren, is niet meer vast te stellen, zoals ook de minister heeft erkend. Niet uitgesloten is dat dit korter is dan 30 jaar voor de door [appellanten sub 2] ingestelde vorderingen om schadevergoeding. Deze onzekerheid komt volgens de rechtbank voor risico van de minister.

13. De rechtbank komt dus tot de conclusie dat de minister ten onrechte verjaring aan de afwijzing van de verzoeken ten grondslag heeft gelegd.

Zaakschade

14. De rechtbank heeft voorop gesteld dat het begrip zaakschade van artikel 137 van de Mijnbouwwet is overgenomen van artikel 114, tweede, lid, van de Mijnbouwwet. Volgens de rechtbank blijkt uit de wetsgeschiedenis van artikel 114, tweede lid, van de Mijnbouwwet (TK 2000/2001, 26219, 13. p.7), dat met zaakschade financiële schade wordt bedoeld die direct is te herleiden tot aantasting van de waarde van een onroerend goed. Persoonsschade, immateriële schade of schade die een indirect gevolg is van zaakschade, zoals stillegging van bedrijfsactiviteiten, zijn geen zaakschade.

15. De door [appellanten sub 2] gestelde kosten van gederfd woongenot, waaronder uitgaven van hypotheekrente, onroerende zaakbelasting en inkomstenbelasting wegens eigenwoningbezit, die volgens hen hun doel hebben gemist omdat zij het voordeel van ongestoord woongenot hebben moeten missen, vallen volgens de rechtbank niet onder zaakschade als bedoeld in artikel 137 van de Mijnbouwwet, omdat deze schade in een te ver verwijderd verband staat tot de beschadiging van de woningen.

16. De kosten van noodzakelijk herstel in de toekomst, jaarlijkse controle en (na herstel resterende) waardevermindering vallen volgens de rechtbank wel onder zaakschade. Het gaat hierbij volgens de rechtbank om schade die direct is te herleiden tot aantasting van (de waarde van) de woningen en deze schade is daarmee geen zuivere vermogensschade. Een overeenkomstige toepassing van artikel 6:184, eerste lid, van het BW biedt volgens de rechtbank een basis voor aansprakelijkheid voor de kosten van maatregelen ter voorkoming of beperking van verdere schade.

17. De rechtbank heeft verder overwogen dat in het advies van de commissie dat ten grondslag ligt aan de besluitvorming, alleen de hoogte van de schade in de vorm van herstelkosten is vermeld. In het advies is vermeld dat de oorzaak van de schade niet is weggenomen en dat zich in de toekomst nieuwe schade zou kunnen voordoen, hetgeen aanleiding is voor de aanbeveling de woningen jaarlijks te controleren. Dit had voor de minister aanleiding moeten zijn nader onderzoek te laten doen naar deze kostenposten. Dat geldt ook voor de na herstel van de woningen eventueel resterende waardedaling van de woningen, waarop in het advies evenmin is ingegaan. In zoverre heeft de minister het advies niet aan zijn besluitvorming ten grondslag kunnen leggen, aldus de rechtbank.

18. Ten aanzien van de door [appellant sub 2A] gestelde meerkosten van herstel ziet de rechtbank geen aanleiding om het advies van de commissie op dit punt ondeugdelijk te achten. Het advies ziet niet op deze kosten, omdat [appellant sub 2A] deze kosten niet, alhoewel hij daartoe voldoende in de gelegenheid is geweest, heeft aangevoerd bij de commissie.

Conclusie uitspraak van de rechtbank

19. De rechtbank heeft geoordeeld dat de afwijzing van de verzoeken om schadevergoeding uit het waarborgfonds, omdat de schade al volledig uit anderen hoofde zou zijn vergoed, ondeugdelijk is gemotiveerd. De rechtbank heeft de besluiten van 5 oktober 2017 vernietigd en bepaald dat de minister nieuwe besluiten neemt, voor zover de bezwaren zien op de afwijzing van de verzoeken om vergoeding van schade in de vorm van herstelkosten, kosten van jaarlijkse controle en waardevermindering van de woningen van [appellanten sub 2].

Hoger beroep minister: artikel 137 van de Mijnbouwwet mist toepassing

20. De minister betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat artikel 137 van de Mijnbouwwet toepassing mist. Daartoe stelt de minister dat uit de uitspraken van de Afdeling van 24 augustus 2016 volgt dat artikel 137 alleen van toepassing is als de exploitant aansprakelijk zou zijn geweest op grond van artikel 6:177 BW. Het overgangsrecht bij artikel 6:177 BW is neergelegd in artikel 189a van de Overgangswet Nieuw Burgerlijk Wetboek. Daaruit volgt dat de regeling voor risicoaansprakelijkheid voor schade ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de exploitatie van een mijnbouwwerk, niet van toepassing is indien de schade bekend is geworden voor de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet op 1 januari 2003. Omdat [appellanten sub 2] al vóór 2003 bekend waren met het feit dat door bodembeweging als gevolg van de exploitatie van de mijn scheuren zijn ontstaan in het verleden, is artikel 6:177 van het BW niet van toepassing en kunnen zij geen beroep doen op het waarborgfonds. Daaraan doet volgens de minister niet af dat zij niet konden voorzien dat na 2003 andere scheuren in de woningen zouden ontstaan door een disfunctionerend boorgat. Volgens de minister ondergraaft een andere interpretatie de werking van het overgangsrecht.

Standpunt [appellanten sub 2]

21. [appellanten sub 2] stellen hier tegenover dat het eerst in hoger beroep ingenomen

standpunt dat artikel 189a, tweede lid, van de Overgangswet Nieuw Burgerlijk Wetboek in de weg staat aan een beroep op het Waarborgfonds mijnbouwschade, te laat naar voren is gebracht. De minister heeft deze prealabele afwijzingsgrond niet aan zijn besluitvorming ten grondslag gelegd en evenmin in beroep aangevoerd. In dit verband wijzen [appellanten sub 2] op de uitspraak van de Afdeling van 28 november 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3901](#), r.o. 8.1. Het onnodig uitstellen van deze prealabele afwijzingsgrond tot in hoger beroep is volgens hen onevenredig belastend en belemmert een efficiënte rechtsgang.

Voor zover de minister het standpunt inneemt dat artikel 189a, tweede lid, van de Overgangswet Nieuw Burgerlijk Wetboek ambtshalve door de rechtbank had moet worden toegepast en van openbare orde is, stellen [appellanten sub 2] daar het volgende tegenover. De bevoegdheid van de minister te beslissen op aanvragen om een vergoeding uit het waarborgfonds berust op artikel 137 van de Mijnbouwwet. Dit artikel heeft onmiddellijke werking en is niet afhankelijk van de overgangsrechtelijke bepaling van artikel 189a van de Overgangswet Nieuw Burgerlijk Wetboek. Uit de uitspraken van de Afdeling van 24 augustus 2016, waarnaar de rechtbank verwijst (zie hiervoor onder 10.) volgt niet dat de minister slechts bevoegd is te beslissen op een verzoek indien de schade bekend is geworden na de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet, maar alleen dat het alleen in dat geval tot een toewijzing kan leiden.

Juridisch kader

22. Artikel 177 BW luidt als volgt:

"1. De exploitant van een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 1, onderdeel n, van de Mijnbouwwet is aansprakelijk voor de schade die ontstaat door: uitstroming van delfstoffen als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Mijnbouwwet als gevolg van het niet beheersen van de ondergrondse natuurkrachten die door de aanleg of bij de exploitatie van het werk zijn ontketend;

[...]

4. Voor schade door beweging van de bodem is aansprakelijk degene die ten tijde van het bekend worden van deze schade exploitant is. Indien na het bekend worden een ander exploitant wordt, blijft de aansprakelijkheid rusten op degene die ten tijde van dit bekend worden exploitant was. Indien deze schade bekend wordt na sluiting van het mijnbouwwerk, rust de aansprakelijkheid op degene die de laatste exploitant was."

Artikel 189a, tweede lid, van de Overgangswet Burgerlijk Wetboek luidt als volgt:

"Artikel 177, vierde lid, van Boek 6, zoals dat is komen te luiden na de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet, is niet van toepassing indien de schade bekend is geworden voor de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet."

Oordeel Afdeling

23. In de uitspraken van 24 augustus 2016 heeft de Afdeling geoordeeld dat uit dit samenstel van bepalingen volgt dat een beroep op het Waarborgfonds een aansprakelijkheid veronderstelt van de exploitant van het mijnbouwwerk op grond van artikel 6:177 BW. In die uitspraken heeft de Afdeling, in navolging van de rechtbank, geoordeeld dat de exploitant van het schadeveroorzakende mijnbouwwerk niet uit hoofde van artikel 6:177 BW aansprakelijk was, omdat de schade vóór 1 januari 2003 bekend was. Omdat deze aansprakelijkheid ontbreekt, is evenmin risicoaansprakelijkheid op grond van artikel 137 Mijnbouwwet aan de orde. De minister had in de zaken die geleid hebben tot de uitspraken van 24 augustus 2016

deze prealabele afwijzingsgrond aan zijn besluiten ten grondslag moeten leggen.

24. Anders dan de minister betoogt, heeft de rechtbank in de voorliggende zaak daartoe terecht geen aanleiding gezien. Uit het feitencomplex dat ten grondslag ligt aan de besluitvorming blijkt niet dat [appellanten sub 2] vóór 2003 bekend waren met de schade als gevolg van het disfunctioneren van de verticale boring, zoals deze zich in 2014 heeft gemanifesteerd. In het besluit van 16 maart 2017 wijst de minister op het rapport van de commissie van 23 augustus 2016. Daarin is vermeld dat de mijnbouwactiviteiten, die in verschillende lagen onder de woningen hebben plaatsgevonden, van voor 1970 niet verantwoordelijk zijn voor de in 2014 geconstateerde schade. De schade is redelijkerwijs het gevolg van de niet goed functionerende afsluiting en die is volgens het rapport pas de laatste tijd zichtbaar geworden zonder dat daarbij een exact tijdstip kon worden vermeld. Voor zover in het rapport is vermeld dat aan woning nr. 28 in 1990 lichte schade is ontstaan door mijnbouwactiviteiten, schade die toen ook is gerepareerd, biedt dit geen grond voor het oordeel dat de in 2014 opgetreden schade als gevolg van de disfunctionerende afsluiting toen ook kenbaar was. Daarvoor is onvoldoende dat de afsluiting en het verlaten van een boorgat onderdeel vormen van de aanleg en exploitatie van een mijnbouwwerk. De rechtbank heeft dus op basis van de feiten zoals deze haar gelet op de besluitvorming van de minister kenbaar waren terecht geen aanleiding gezien om artikel 189a, tweede lid, van de Overgangswet BW hier van toepassing te achten, zoals de feiten die bekend waren in de zaken die geleid hebben tot genoemde uitspraken van de Afdeling van 24 augustus 2016 daartoe wel aanleiding gaven.

25. Voor zover de minister in hoger beroep betoogt dat het disfunctioneren van het boorgat ook de oorzaak was van de in 1990 opgetreden schade, biedt het advies van de commissie daarvoor feitelijk geen grondslag. Dat geldt ook voor de besluitvorming; de minister noemt in het besluit van 5 oktober 2017 de schade uit 1990 niet. De minister mag deze nieuwe feitelijke grondslag van zijn besluitvorming niet pas in hoger beroep aanvoeren. Daarbij komt dat de minister al ten tijde van zowel het primaire besluit 16 maart 2017 als het besluit op bezwaar van 5 oktober 2017 bekend was met de uitspraken van 24 augustus 2016. Het lag dus in de rede dat de minister, als hij zich op dat standpunt had willen stellen, aan de besluitvorming ten grondslag zou hebben gelegd dat artikel 137 Mijnbouwwet toepassing mist.

26. De slotsom is dat de rechtbank er terecht vanuit is gegaan dat de schade is veroorzaakt door het disfunctioneren van de afsluiting van het boorgat, dat niet is vast te stellen wanneer het disfunctioneren van het boorgat is opgetreden en dat de daarop volgende schade door verschuiving van de bodem zich na 2003 heeft gemanifesteerd. In dit geval is het moment van daadwerkelijke bekendheid met de schade als gevolg van het disfunctioneren van de afsluiting van de verticale boring bepalend en niet de omstandigheid dat in 1990 bekend was dat bodembeweging als gevolg van exploitatie van mijnbouwwerken tot schade heeft geleid. Anders dan de minister betoogt, staat het overgangsrecht bij 6:177 BW dus niet bij voorbaat in de weg aan risicoaansprakelijkheid van de minister en daarmee dus ook niet aan een beroep op het waarborgfonds.

Het betoog van de minister faalt.

Hoger beroep minister: verjaring

27. De minister betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de vordering op grond van artikel 137 van de Mijnbouwwet niet is verjaard. De minister stelt voorop dat een aanspraak op het waarborgfonds een aanspraak op artikel 6:177 BW veronderstelt. De

wetgever heeft de aansprakelijkheid van de exploitant beperkt door vorderingen tot vergoeding van mijnbouwschade te koppelen aan een absolute verjaringstermijn van 30 jaar (artikel 3:310, tweede lid, van het BW). Deze termijn neemt volgens de minister een aanvang op de dag van de beëindiging van de mijnbouwactiviteiten in 1969 en dus is de vordering verjaard. De rechtbank heeft miskend dat de keuze voor het disfunctioneren van de afsluiting van het boorgat als aanvangstermijn van verjaring op gespannen voet staat met de rechtszekerheid.

Standpunt [appellanten sub 2]

28. [appellanten sub 2] betogen dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de dertigjarige verjaringstermijn van artikel 3:310, tweede lid, BW een aanvang heeft genomen op het moment waarop de afsluiting van de verticale boring is gaan disfunctioneren. Zij stellen dat de directe oorzaak van de schade kan liggen in een gebeurtenis die zich na beëindiging van de winning heeft voorgedaan, mits die gebeurtenis een gevolg is van mijnbouwactiviteiten. In dit geval is het disfunctioneren van de afsluiting van de verticale boring de directe oorzaak van de bodemverzakking en is de afsluiting verricht als onderdeel van de steenkolenwinning door de Domaniale. Omdat de minister heeft erkend dat het exacte tijdstip van het disfunctioneren niet kan worden vastgesteld, kan niet worden uitgesloten dat dit korter dan 30 jaar geleden is. Dat betekent dat de vordering op grond van artikel 137 van de Mijnbouwwet dus niet is verjaard. Ter ondersteuning van dit betoog wijzen [appellanten sub 2] onder meer op het arrest van de Hoge Raad van 22 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:412.

Artikel 3:310 BW

29. Artikel 3:310 BW luidt als volgt:

"1. Een rechtsvordering tot vergoeding van schade of tot betaling van een bedongen boete verjaart door verloop van vijf jaren na de aanvang van de dag, volgende op die waarop de benadeelde zowel met de schade of de opeisbaarheid van de boete als met de daarvoor aansprakelijke persoon bekend is geworden, en in ieder geval door verloop van twintig jaren na de gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt of de boete opeisbaar is geworden.

2. Is de schade een gevolg van verontreiniging van lucht, water of bodem, van de verwezenlijking van een gevaar als bedoeld in artikel 175 van Boek 6 dan wel van beweging van de bodem als bedoeld in artikel 177, eerste lid, onder b, van Boek 6, dan verjaart de rechtsvordering tot vergoeding van schade, in afwijking van het aan het slot van lid 1 bepaalde, in ieder geval door verloop van dertig jaren na de gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt.

3. Voor de toepassing van lid 2 wordt onder gebeurtenis verstaan een plotseling optredend feit, een voortdurend feit of een opeenvolging van feiten met dezelfde oorzaak. Bestaat de gebeurtenis uit een voortdurend feit, dan begint de termijn van dertig jaren bedoeld in lid 2 te lopen nadat dit feit is opgehouden te bestaan. Bestaat de gebeurtenis uit een opeenvolging van feiten met dezelfde oorzaak, dan begint deze termijn te lopen na dit laatste feit.

[...]"

Oordeel Afdeling

30. Aan de lange verjaringstermijn genoemd in het eerste en tweede lid van artikel 3:310 BW ligt volgens de wetsgeschiedenis en vaste rechtspraak van de Hoge Raad de rechtszekerheid ten grondslag ligt (HR 31 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AL8168, r.o. 3.4). Deze termijn begint te lopen door het intreden van de schadeveroorzakende gebeurtenis. Gelet op het

belang van de rechtszekerheid is het enkele tijdsverloop bepalend en niet het moment waarop de gelaedeerde met de schade bekend is geworden. De rechtszekerheid eist voor de lange verjaringstermijn een naar objectieve maatstaven vaststaand aanvangstijdstip. De reden is, onder meer, dat na twintig of dertig jaar de feiten die aan de vordering ten grondslag liggen door tijdsverloop mogelijk niet meer goed kunnen worden vastgesteld.

31. In dit geval moet het er voor worden gehouden dat het disfunctioneren van de afsluiting van het boorgat als onderdeel van (beëindiging van) de mijnbouwactiviteiten, de schadeveroorzakende gebeurtenis is. Daardoor ontstond de schade waar het in deze zaak over gaat als gevolg van een doorlopend fysiek proces en niet, zoals de minister betoogt, door stopzetting van de mijnbouwactiviteiten in 1969. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de onzekerheid over het moment van disfunctioneren van het boorgat voor rekening van de minister komt en dat de aanspraak op vergoeding van schade niet is verjaard, omdat niet kan worden uitgesloten dat de afsluiting van het boorgat minder dan dertig jaar geleden is gaan disfunctioneren. Omdat onduidelijk is wanneer de afsluiting is gaan disfunctioneren en ook het voortdurende karakter van het disfunctioneren van het boorgat in deze zaak meebrengt dat die gebeurtenis niet tot één moment kan worden herleid, bestaat er onzekerheid over het aanvangstijdstip van de verjaring. Daarom moet in een geval als dit worden aangenomen dat de termijn van dertig jaren begint te lopen zodra de gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt, is opgehouden te bestaan, waarbij de Afdeling aansluit bij r.o. 3.5.2 van het door [appellanten sub 2] genoemde arrest van de Hoge Raad van 22 maart 2019. Anders dan de minister betoogt, acht de Afdeling de in dit arrest gevolgde gedachtegang van toepassing, omdat het ook in dit geval gaat om risicoaansprakelijkheid voor schade die zich daadwerkelijk heeft gemanifesteerd en het gevolg is van een voortdurende schadeoorzaak.

Het betoog van de minister faalt.

Hoger beroep minister: zaakschade

32. De minister betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat schade in de vorm van kosten voor toekomstig herstel, kosten voor jaarlijkse controle en de waardevermindering van de woningen niet kunnen worden aangemerkt als zaakschade als bedoeld in artikel 137 van de Mijnbouwwet en dus niet voor vergoeding in aanmerking komen. Daartoe stelt de minister het volgende.

33. De minister wijst erop dat het begrip zaakschade niet is gedefinieerd in de Mijnbouwwet. In de parlementaire toelichting bij het toenmalige artikel 98 van de Mijnbouwwet (nu artikel 114 van de Mijnbouwwet) staat dat met zaakschade wordt bedoeld "financiële schade die direct te herleiden is tot de aantasting van de waarde van een (on)roerende zaak". (Kamerstukken II, 2001-2002, 26 219, nr.15, p.55). In de literatuur is volgens de minister algemeen aanvaard dat zaakschade schade is die het gevolg is van de beschadiging van iemands zaak. De schade bestaat uit kosten van herstel en kosten ter vaststelling van de schade of van de aansprakelijkheid.

34. Volgens de minister kan alleen de na herstel resterende waardedaling als zaakschade worden aangemerkt, omdat een woning met herstellende schade minder waard kan zijn dan een woning waaraan geen schade is geweest. Voor zover [appellanten sub 2] stellen dat hun woningen onverkoopbaar zijn door het risico op verzakkingen in de toekomst en daardoor in waarde zijn gedaald, is dit volgens de minister zuivere vermogensschade en geen zaakschade. Ter onderbouwing van dit standpunt wijst hij op het arrest van het Hof Arnhem-Leeuwarden van 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618. De rechtbank heeft miskend

dat de schade het directe gevolg moet zijn van de zaakbeschadiging en niet van de angst voor toekomstige verzakkingen. Die vorm van waardevermindering is niet het gevolg van zaakbeschadiging, aldus de minister.

35. Voor de kosten van toekomstig herstel en de kosten van inspectie geldt volgens de minister ook dat die kosten niet het directe gevolg van de zaakbeschadiging zijn. Het gaat hierbij volgens de minister om een vergoeding vooraf van schade waarvan onzeker is dat die schade zich in de toekomst zal voordoen. Ook hier gaat het om zuivere vermogensschade en niet om zaakschade. Deze schade valt buiten artikel 137 van de Mijnbouwwet, aldus de minister.

Standpunt [appellanten sub 2]

36. [appellanten sub 2] stellen daartegenover dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Mijnbouwwet volgt dat zaakschade moet worden aangemerkt als financiële schade die direct is te herleiden tot de aantasting van (de waarde van) de (on)roerende zaak.

37. Volgens [appellanten sub 2] miskent de minister dat zij niet vragen om vergoeding van waardevermindering die voortkomt uit angst voor toekomstige verzakkingen. Zij vragen om een vergoeding van waardevermindering die is opgetreden als gevolg van de bestaande beschadigingen van de woningen. In het advies van de commissie is vermeld dat de herstelwerkzaamheden de feitelijke oorzaak van de schade niet kunnen wegnemen en dat er op termijn weer nieuwe schade kan ontstaan.

38. Volgens [appellanten sub 2] doet de minister tevergeefs een beroep op het arrest van het Hof Arnhem-Leeuwarden van 23 januari 2018, waarin waardedaling van woningen als zuivere vermogensschade wordt gekwalificeerd en niet als zaakschade. Het hof heeft in die zaak geen uitleg gegeven aan het begrip zaakschade in de zin van artikel 137 van de Mijnbouwwet. Het hof hanteert de term zuivere vermogensschade om het geval aan te duiden waarin geen beschadiging van een onroerende zaak heeft plaatsgevonden en de enkele ligging van een woning in een aardbevingsgebied al een waardeverminderend effect kan hebben. In dit geval gaat het om waardevermindering die het gevolg is van concrete beschadiging aan de woningen en de omstandigheid dat de feitelijke oorzaak van de schade niet kan worden weggenomen. Uit het arrest van de Hoge Raad van 23 mei 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC6897 (Oranje Nassau Mijnen) blijkt dat voortdurende schade die een waardevermindering heeft op onroerende zaken heeft, als een rechtstreeks gevolg van zaakbeschadiging voor vergoeding in aanmerking komt, aldus [appellanten sub 2].

39. [appellanten sub 2] stellen zich verder op het standpunt dat de minister miskent dat de kosten van jaarlijkse controle het directe gevolg zijn van zaakbeschadiging. Deze schadeposten zijn direct te herleiden tot de aantastingen van de woningen en het maken van deze kosten is noodzakelijk omdat, zoals ook in het advies is vermeld, de bodembeweging zal blijven voortduren en er recent weer schade is opgetreden aan de woningen.

40. Tot slot voeren [appellanten sub 2] aan dat de minister ten onrechte betoogt dat de tekst van artikel 137 van de Mijnbouwwet geen steun biedt voor het standpunt dat uit het waarborgfonds alleen schade wordt vergoed die reeds is opgetreden. Artikel 6:105, eerste lid, BW maakt vergoeding van toekomstige schade mogelijk en vergt een inhoudelijke beoordeling of het mogelijk is om niet ingetreden schade bij voorbaat te begroten. Het gaat hierbij om redelijke verwachtingen omtrent toekomstige ontwikkelingen.

Oordeel Afdeling

41. De Afdeling is van oordeel dat de waardevermindering van de woningen die het gevolg is van de schade aan de woningen en van het risico dat er weer schade zal optreden door bodembeweging als gevolg van het disfunctioneren van de afsluiting van het boorgat, aangemerkt kan worden als zaakschade als bedoeld in artikel 137 van de Mijnbouwwet. Hiertoe wordt als volgt overwogen.

42. In artikel 137 van de Mijnbouwwet wordt gesproken over vergoeding van zaakschade als gevolg van mijnbouwactiviteiten en niet over schade. Artikel 6:177 BW, waar artikel 137 een aanvulling op vormt, kent een breder schadebegrip, voor de invulling waarvan wordt aangesloten bij artikel 6:95 BW, zoals nader uitgewerkt in artikel 6:96 BW. De minister wijst er terecht op dat uit de wetsgeschiedenis volgt dat de wetgever een vangnet wilde bieden voor natuurlijke personen, die worden geconfronteerd met schade aan hun woningen ontstaan door exploitatie van mijnbouwwerken, terwijl de exploitant niet meer bestond (Kamerstukken II, 2001/02, 26219, nr. 313b, p.16 e.v.). Bij zaakschade gaat het om schade die het gevolg is van de beschadiging van iemands zaak. Hoewel in de Mijnbouwwet zaakschade niet is gedefinieerd, blijkt uit de wetsgeschiedenis (TK 2000/2001, 26219, 13, p.7) van artikel 114, tweede lid, van de Mijnbouwwet waaruit het begrip zaakschade van artikel 137 is overgenomen, dat daarmee financiële schade is bedoeld die direct te herleiden is tot aantasting van (de waarde van) een onroerend goed, maar niet persoonsschade, immateriële schade of schade die een indirect gevolg van zaakschade is, zoals stillegging van bedrijfsactiviteiten.

43. De minister stelt zich ook terecht op het standpunt dat waardevermindering die het gevolg is van zaakbeschadiging die door herstelwerkzaamheden niet volledig ongedaan kan worden gemaakt, moet worden onderscheiden van waardevermindering die het gevolg is van de ligging in een risicogebied waar bijvoorbeeld aardbevingen en/of verzakkingen als gevolg van mijnbouwactiviteiten kunnen optreden. De eerste vorm van waardedaling is een direct gevolg van zaakbeschadiging. Daarentegen is waardedaling die het gevolg van de ligging in een risicogebied, geen zaakschade maar vermogensschade. De ligging in een risicogebied brengt op zichzelf nog geen schade met zich die is te herleiden tot beschadiging van een woning. Anders dan [appellanten sub 2] hebben betoogd, leidt het genoemde arrest van het hof van 23 januari 2018 niet tot een ander oordeel. In dit arrest staat de vraag centraal of de eigenaar van een woning in het gebied waarin door gaswinning aardbevingen hebben plaatsgevonden en mogelijk nog meer bevingen zullen plaatsvinden, aanspraak heeft op vergoeding van schade bestaande uit de waardevermindering van zijn woning, ook als de woning niet wordt verkocht en ongeacht of de woning zelf is beschadigd. Hieruit kan niet afgeleid worden dat waardevermindering als gevolg van het liggen in een risicogebied als zaakschade voor vergoeding in aanmerking komt. Het biedt dus geen steun aan de door [appellanten sub 2] voorgestane interpretatie van zaakschade, zoals bedoeld in artikel 137.

44. Anders dan de minister betoogt, is de Afdeling echter van oordeel dat niet alleen waardevermindering die het gevolg is van het niet voldoende adequaat kunnen herstellen van woningen na beschadiging, is aan te merken als zaakschade, maar ook de waardevermindering die het gevolg is van het risico dat beschadiging zich opnieuw zal voordoen, omdat de oorzaak van de eerste beschadiging niet is weggenomen en dit van invloed is op de verkoopwaarde van de woningen. Dit is financiële schade die direct te herleiden is tot de aantasting van de woningen als gevolg van het disfunctioneren van het boorgat en dus schade die blijkens de hiervoor aangehaalde wetsgeschiedenis als zaakschade in de zin van artikel 137 van de Mijnbouwwet voor vergoeding in aanmerking komt. Deze vorm van waardevermindering is niet het gevolg van het liggen in een risicogebied, maar hangt direct samen met de concrete oorzaak van de beschadiging van de

zaak. De slotsom is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de minister nader onderzoek moet doen naar de na herstel van de woningen eventueel resterende waardedaling van de woningen.
Het betoog faalt.

45. Anders dan de minister betoogt, is de Afdeling van oordeel dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de redelijke kosten van jaarlijkse controle ter voorkoming of beperking van schade voor vergoeding in aanmerking komen op grond van artikel 137 van de Mijnbouwwet. In dit geval staan de door [appellanten sub 2] gestelde kosten van jaarlijkse controle in direct verband met de beschadiging van de woningen. In het advies van de commissie van 23 augustus 2016 is vermeld dat de feitelijke oorzaak van de schade aan de constructie van de woningen niet is weggenomen. Recente inspecties hebben laten zien dat er nog steeds beweging is in de woningen. In het advies van 26 juli 2019 is nader toegelicht dat de controles tot doel hebben om vast te stellen of de woningen nog veilig zijn. Is dat niet het geval dat kan tijdig worden ingegrepen voordat er een onomkeerbare situatie ontstaat. De Afdeling is van oordeel dat de periodieke controles in dat opzicht als schadebeperkend en schadevoorkomend kunnen worden aangemerkt. Anders dan de minister betoogt, staan deze kosten in direct verband met de beschadiging van de woningen, omdat zij zonder die beschadiging niet nodig zouden zijn geweest. De door de minister voorgestane interpretatie dat de kosten alleen voor vergoeding in aanmerking komen ingeval van een onmiddellijke en acute dreiging is te beperkt, omdat de kosten ook zonder deze dreiging direct te relateren zijn aan de reeds opgetreden zaakschade. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de minister nader onderzoek moet doen naar de vergoedbaarheid van de gestelde kosten van jaarlijkse controle.

Het betoog faalt.

46. De minister betoogt terecht dat, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, de kosten van toekomstig herstel in deze procedure niet voor vergoeding in aanmerking komen op grond van artikel 137 van de Mijnbouwwet. Met overeenkomstige toepassing van artikel 6:105 BW kan niet redelijkerwijs worden ingeschat of, en zo ja, welke en in welke omvang toekomstige schade aan de woningen zal optreden. Voor zover [appellanten sub 2] betogen dat alleen de rechter bevoegd is om artikel 6:105 BW toe te passen, is van belang dat de minister een besluit neemt op een aanvraag om vergoeding uit het Waarborgfonds mijnbouwschade en in dit verband beoordeelt of er aanleiding bestaat om naar analogie van artikel 6:105 BW toekomstige schade te vergoeden. De bestuursrechter toetst of de minister terecht vergoeding van de kosten van toekomstige schade geheel of gedeeltelijk heeft afgewezen.

47. In de adviezen van de commissie is vermeld dat ook in de toekomst schade aan de woningen van [appellanten sub 2] zou kunnen optreden. De waarschijnlijkheid en de omvang van die schade is afhankelijk van het proces van materiaaltransporten. Het verloop van dat proces is onzeker. Om die reden kan het optreden van toekomstige schade niet concreet gemaakt worden en dat betekent dat toekomstige schade niet kan worden begroot of geschat. Onder deze omstandigheden heeft de minister terecht geen grond gezien voor begroting van toekomstige schade. Dat de commissie nieuwe schade in de vorm van nieuwe scheuren heeft geconstateerd, is onvoldoende om toekomstige schade te begroten. Daarbij komt dat [appellanten sub 2] de mogelijkheid hebben om nieuwe verzoeken in te dienen om een vergoeding uit het Waarborgfonds mijnbouwschade in het geval zich in de toekomst nieuwe zaakschade voordoet. Onder deze omstandigheden heeft de minister er terecht voor gekozen de toekomstige schade niet op grond van artikel 6:105 BW te begroten. Het betoog

van [appellanten sub 2] dat het onwenselijk is dat zij in de gaten moeten houden of en wanneer zij geconfronteerd worden met schade en vervolgens een verzoek moeten indienen, treft geen doel. Uit het wettelijk systeem volgt dat als een partij schade aan zijn woning vermoedt of constateert die mogelijk het gevolg is van mijnbouwactiviteiten, hij de commissie om advies kan verzoeken (artikel 114, aanhef en sub c en d, van de Mijnbouwwet).

48. Nu het voor de minister op basis van de adviezen van de commissie niet mogelijk is een inschatting te maken van toekomstige schade, is de minister evenmin gehouden een voorschot toe te kennen als vergoeding voor niet in te schatten schade in de toekomst. De verwijzing van [appellanten sub 2] naar het arrest van de Hoge Raad van 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, leidt niet tot een andere conclusie. In dit arrest is de mogelijkheid vermeld van het verstrekken van voorschotten in het kader van vergoeding van waardedaling van woningen in het Groningen(gas)veld. De minister heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat in het voorliggende geval niet duidelijk is op welke schade (aard en omvang) het voorschot betrekking moet hebben.

49. Anders dan [appellanten sub 2] betogen, biedt de uitspraak van de rechtbank geen grond voor het oordeel dat de minister voor de begroting van de kosten van herstel voor toekomstige zaakschade, had moeten aansluiten bij artikel 6:184 BW.

50. De slotsom is de rechtbank niet heeft onderkend dat de kosten van toekomstig herstel niet voor vergoeding in aanmerking komen.

Het betoog van de minister slaagt.

Conclusie hoger beroep minister

51. Het hoger beroep van de minister is gegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden vernietigd voor zover deze betrekking heeft op de kosten van herstel voor toekomstige schade. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling in zoverre het door [appellanten sub 2] ingestelde beroep tegen de besluiten van 5 oktober 2017 ongegrond verklaren.

52. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de minister nieuwe beslissingen op bezwaar dient te nemen, voor zover de bezwaren zien op de afwijzing van de vergoeding van de waardevermindering van de woningen als gevolg van de beschadiging van de woningen en de kosten van jaarlijkse controle. De uitspraak van de rechtbank dient in zoverre te worden bevestigd.

Hoger beroep [appellanten sub 2]: vergoeding gederfd woongenot

53. [appellanten sub 2] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de kosten van gederfd woongenot niet voor vergoeding in aanmerking komen op grond van artikel 137 van de Mijnbouwwet, omdat de kosten (uitgaven aan hypotheekrente, onroerendezaakbelasting en inkomstenbelasting) niet onder zaakschade vallen en in een te ver verwijderd verband staan tot de beschadiging van de woningen.

54. Daartoe stellen zij dat derving van woongenot een vorm van financiële schade is die direct te herleiden is tot de beschadiging van de woningen en de daarop volgende herstelwerkzaamheden. Ter ondersteuning van hun betoog wijzen zij op het arrest van de Hoge Raad van 28 januari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR6460 (Dakar-rally) en op het arrest van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618. Uit dit laatst genoemde arrest blijkt dat de omstandigheid dat schade is veroorzaakt door het op

profijt gerichte handelen van de exploitant van een mijnbouwwerk een belangrijk argument is voor een ruimhartige benadering van daardoor geleden schade. Tot slot valt niet in te zien dat derving van woongenot wel voor vergoeding in aanmerking komt op grond van artikel 6:177 BW, maar niet op grond van artikel 137 van de Mijnbouwwet. In dit verband is van belang dat de Afdeling in de uitspraken van 24 augustus 2016 heeft overwogen dat een beroep op het waarborgfonds een aanspraak op grond van artikel 6:177 BW vooronderstelt, aldus [appellanten sub 2].

Standpunt minister

55. De minister bestrijdt het standpunt dat als kosten van gederfd woongenot verhaald hadden kunnen worden op de mijnbouwexploitant op grond van artikel 6:177 BW, deze ook op grond van artikel 137 Mijnbouwwet voor vergoeding in aanmerking komen. In de uitspraken van 24 augustus 2016 heeft de Afdeling overwogen dat een aanspraak op het waarborgfonds in ieder geval niet meer kan omvatten dan de schade die anders tot de risicoaansprakelijkheid van de exploitant had behoord. De wetgever heeft ervoor gekozen om op grond van artikel 137 van de Mijnbouwwet alleen zaakschade voor vergoeding in aanmerking te laten komen.

56. Daarbij komt dat de betaalde onroerendezaakbelasting en inkomstenbelasting voor zover samenhangend met het eigenwoningforfait niet zijn te beschouwen als kosten die hun doel hebben gemist, waardoor dit in het geheel geen schadeposten zijn.

Oordeel Afdeling

57. Zoals ook onder 23 is overwogen, veronderstelt een beroep op het waarborgfonds een aanspraak op grond van artikel 6:177 BW. Zoals de minister terecht betoogt, betekent dit niet dat alle schade waarvoor de exploitant aansprakelijk is, ook op grond van artikel 137 Mijnbouwwet voor vergoeding in aanmerking komt. In artikel 137 van de Mijnbouwwet wordt een beperkter schadebegrip gehanteerd dan in artikel 6:177 BW door te spreken over zaakschade in plaats van schade. Uit de tekst en de parlementaire geschiedenis volgt niet dat de wetgever heeft beoogd aan te sluiten bij het bredere schadebegrip van artikel 6:177 BW. Op grond van artikel 137 van de Mijnbouwwet komt alleen schade voor vergoeding in aanmerking, die direct te herleiden is tot de schadetoebrengende gebeurtenis. Daaronder valt onder meer niet immateriële schade, persoonsschade of de uit de zaakbeschadiging voortvloeiende omzet/inkomensschade. Er is geen grond voor het oordeel dat dit niet geldt voor gemist woongenot. Gemist woongenot is immers gemis van een immaterieel voordeel (woongenot) dat kwalificeert als vermogensschade, die de wetgever niet als zaakschade als bedoeld in artikel 137 van de Mijnbouwwet heeft willen aanmerken. Dat is in lijn met het antwoord van de Hoge Raad op de achtste prejudiciële vraag in het arrest van 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278 waarbij gederfd woongenot door (het risico op) bodemdaling als vermogensschade wordt gekwalificeerd.

Het betoog faalt.

Hoger beroep [appellanten sub 2]: meerkosten van herstel

58. [appellanten sub 2] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de meerkosten van herstel voor vergoeding in aanmerking behoren te komen. Deze kosten (€ 4.524,93) zijn gemaakt voor de vervanging van het plafond aan de achterzijde van de woning, voor verschillende werkzaamheden, zoals schilder- en sluitwerk en voor verlichting in het systeemplafond dat in de keuken is aangebracht. Dat de vergoeding uit het Calamiteitenfonds de herstelkosten dekt die door de commissie zijn vastgesteld, laat onverlet

dat die vergoeding alleen ziet op de kosten van het opheffen van bouwkundige gebreken aan de woning. Bij de meerkosten van herstel gaat het daarentegen om zaakschade, die niet wordt vergoed uit het Calamiteitenfonds en dus om schade die niet geheel of gedeeltelijk uit anderen hoofde is vergoed in de zin van artikel 137, aanhef en onder c, van de Mijnbouwwet. 59. [appellanten sub 2] betogen voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij voldoende in de gelegenheid zijn gesteld om de meerkosten bij de commissie ter beoordeling voor te leggen. De schade in de vorm van meerkosten van herstel is pas ontstaan in april en mei 2017, dus nadat de commissie haar definitieve advies had uitgebracht op 21 november 2016. Zij stellen dat de rechtbank heeft miskend dat het op de weg van de minister had gelegen om aanvullend advies aan de commissie te vragen over deze kosten.

Standpunt minister

60. De minister stelt dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat alleen schade voor vergoeding in aanmerking komt als de commissie de hoogte ervan en het causale verband met de mijnbouwactiviteiten heeft vastgesteld. De commissie heeft geen advies uitgebracht over de door [appellanten sub 2] verzochte meerkosten. Zij hebben geen bezwaar gemaakt tegen het door de commissie vastgestelde bedrag aan herstelkosten. Eerst nadien hebben zij gevraagd om een aanvulling van dat bedrag. Het was volgens de minister primair aan [appellanten sub 2] om de commissie, desgewenst, om een nieuw of aanvullend advies te vragen.

Oordeel Afdeling

61. [appellant sub 2A] heeft verzocht om vergoeding van herstelkosten ter hoogte van € 39.220,00 en [appellant sub 2B] om vergoeding van € 2.938,00. Dit verzoek is afgewezen, omdat aan hen een (voorlopig) bedrag was toegekend van € 47.638,89 vanuit het Calamiteitenfonds Mijn(Water)schade Limburg. De vergoeding is op basis van facturen uiteindelijk vastgesteld op € 48.151,35. In bezwaar hebben [appellanten sub 2] een aantal facturen overgelegd, die niet door het Calamiteitenfonds zijn vergoed (€ 4.524,39). Artikel 114 van de Mijnbouwwet biedt zowel de minister als de gedupeerde de mogelijkheid om de commissie om advies te vragen. Alhoewel de herstelwerkzaamheden na het advies van de commissie zijn uitgevoerd en de kosten daarvan na het advies zijn gemaakt, acht de Afdeling het aannemelijk dat, gelet op het geschetste tijdpad, de gestelde schade al daarvoor duidelijk moet zijn geweest en daarvan dus melding had kunnen worden gemaakt bij de commissie vóór de vaststelling van het definitieve advies. Nu [appellanten sub 2] de kosten van de desbetreffende herstelwerkzaamheden vergoed willen hebben en er voor de totstandkoming van het definitieve advies geen aanleiding was dat de berekening van de herstelkosten niet op hun instemming kon rekenen, heeft de rechtbank terecht overwogen dat het op de weg van [appellanten sub 2] had gelegen de te verwachten meerkosten eerder aan te dragen, dan wel om een nieuw advies te verzoeken over de meerkosten van herstel.

Het betoog faalt.

Conclusie hoger beroep [appellanten sub 2]

62. Het hoger beroep van [appellanten sub 2] is ongegrond.

Besluit van 17 december 2019

63. De minister heeft voor de nieuwe beslissingen op bezwaar advies gevraagd aan de commissie. De commissie heeft op 26 juli 2019 advies uitgebracht en op 8 oktober 2019 een

nader advies naar aanleiding van de reactie van [appellanten sub 2] op het advies van 8 oktober 2019.

Kosten van toekomstig herstel

64. Uit hetgeen onder 46 en 51 is overwogen, volgt dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de kosten van toekomstig herstel niet voor vergoeding in aanmerking komen.

Kosten van periodieke controle

65. De minister stelt zich op het standpunt dat op basis van artikel 6:184, eerste lid, BW redelijke kosten ter voorkoming of beperking van schade bij een ernstige of onmiddellijke dreiging dat schade zal ontstaan voor vergoeding in aanmerking kunnen komen. Uit het advies van de commissie van 26 juli 2019 en de nadere reactie van 8 oktober 2019 blijkt dat in dit geval zich geen ernstige en onmiddellijke dreiging voordoet, omdat het eventuele proces van materiaaltransporten en bodembewegingen naar verwachting traag verloopt. Dat de commissie de periodieke controles aanmerkt als schadebeperkend, omdat zij aanleiding kunnen geven tot tijdig ingrijpen waardoor kosten van herstel kunnen worden beperkt, is volgens de minister geen aanleiding de kosten van periodieke controle te vergoeden, omdat een ernstige en onmiddellijke dreiging van schade zich niet voordoet.

Gronden [appellanten sub 2]

66. [appellanten sub 2] betogen dat de minister de kosten van monitoring en controle van hun woningen op grond van artikel 6:184, eerste lid en onder a, BW had moeten vergoeden. De interpretatie van de minister van dit artikel is te beperkt. Het gaat in dit geval om kosten van redelijke maatregelen ter voorkoming of beperking van schade. Daarbij wijzen zij op feitelijke ontwikkelingen in de recente jaren (2014, 2016 en 2017) en de adviezen van de commissie. De commissie acht de kosten noodzakelijk en heeft deze begroot op € 15.000,00 voor een periode van zeven jaar.

Oordeel Afdeling

67. Uit hetgeen onder 45 is overwogen, volgt dat redelijke maatregelen ter voorkoming of beperking van schade in direct verband staan met de beschadiging van de woningen en als zaakschade op grond van artikel 137 van de Mijnbouwwet voor vergoeding in aanmerking komen. In het advies van de commissie van 23 augustus 2016 is vermeld dat de feitelijke oorzaak van de schade (die zich heeft gemanifesteerd als ernstige schade aan de constructie) niet is weggenomen. De commissie heeft in het advies van 26 juli 2019 vermeld dat recente inspecties hebben laten zien dat er nog steeds beweging is in de woningen. Onder punt 8 van het advies geeft de commissie aan dat de controles tot doel hebben om vast te stellen of de woningen nog veilig zijn. Is dat niet het geval dan kan tijdig worden ingegrepen voordat er een onomkeerbare situatie ontstaat. De Afdeling is, zoals hiervoor is toegelicht, van oordeel dat de periodieke controles als schadebeperkend kunnen worden aangemerkt en dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat deze kosten niet voor vergoeding in aanmerking komen.

68. Het beroep van [appellanten sub 2] is gegrond. De beslissing op bezwaar van 17 december 2019 is op dit onderdeel in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb en komt op die grond voor vernietiging in aanmerking.

69. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid en onder b, van de Awb in zoverre zelf in de zaak te voorzien.

70. De commissie komt in het advies van 26 juli 2019 tot een gezamenlijk bedrag van € 15.000,00 voor een periode van zeven jaar voor de periodieke controle van de woningen door deskundigen. De Afdeling is van oordeel dat dit bedrag redelijk is voor de controles in een periode van zeven jaar en zal de minister tot vergoeding van dit bedrag veroordelen. Hieruit kan niet de conclusie worden getrokken dat [appellanten sub 2] voor de daarna komende periode van zeven jaar wederom in aanmerking komen voor een vergoeding van de kosten van periodieke controle. Dit is afhankelijk van de ontwikkelingen in de komende periode en toekomstige advisering op dit punt.

Waardevermindering woningen

71. De minister heeft in het besluit van 17 december 2019 geen aanleiding gezien de gestelde waardedaling van de woningen te vergoeden. De minister stelt dat in het geval dat het uiterlijk of de normale eigenschappen van een woning nadelig zijn beïnvloed door het herstel, er sprake kan zijn van waardevermindering die als zaakschade zoals bedoeld in artikel 137 van de Mijnbouwwet voor vergoeding aanmerking komt. De schade is dan niet volledig ongedaan gemaakt door de herstelwerkzaamheden. In het taxatierapport van Aelmans Rentmeesters & Makelaarskantoor B.V., dat als bijlage bij het advies van de commissie is gevoegd, is vermeld dat door de herstelwerkzaamheden geen waardevermindering is opgetreden. Het uiterlijk en de gebruiksmogelijkheden van de woningen zijn niet beperkt of aangetast. Volgens de minister betekent dit dat er na volledig herstel geen waardevermindering resteert en er dus geen grond is voor schadevergoeding.

Gronden [appellanten sub 2]

72. [appellanten sub 2] betogen dat de minister heeft miskend dat waardevermindering van de woningen als gevolg van de ligging van de woningen in de directe nabijheid van een verticale boring waarvan de afsluiting disfunctioneert, als zaakschade als bedoeld in artikel 137 van de Mijnbouwwet voor vergoeding in aanmerking komt. De minister heeft ten onrechte de uitspraak van de rechtbank te beperkt geïnterpreteerd en ten onrechte de commissie alleen de vraag voorgelegd of de herstelwerkzaamheden het uiterlijk of normale eigenschappen van de woning zodanig nadelig hebben beïnvloed dat daardoor na volledig herstel waardedaling resteert. [appellanten sub 2] wijzen erop dat zij de minister bij brief van 30 april 2019 hebben verzocht de vraagstelling uit te breiden en bij de beoordeling van de waardedaling de omstandigheid te betrekken dat de oorzaak van de beschadiging van de woningen niet kan worden weggenomen. Ten onrechte heeft de minister hiervoor geen aanleiding gezien. Daarmee heeft de minister een onjuiste uitvoering gegeven aan de uitspraak van de rechtbank, omdat daarin zaakschade is gedefinieerd als alle financiële schade die direct te herleiden is tot aantasting van (de waarde van) een onroerend goed.

Oordeel Afdeling

73. Onder 50 heeft de Afdeling overwogen dat de waardevermindering van de woningen die het gevolg is van de schade aan de woningen en van het risico dat er weer schade zal optreden door bodembeweging als gevolg van het disfunctioneren van de afsluiting van het boorgat, aangemerkt kan worden als zaakschade. Dat betekent dat de Afdeling enerzijds het standpunt van de minister onderschrijft dat er geen aanleiding is voor vergoeding van waardevermindering die het gevolg is van de ligging in een gebied waarin mijnbouwactiviteiten hebben plaatsgevonden. Anderzijds heeft de minister zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat de waardevermindering niet voor vergoeding in aanmerking komt alleen al omdat de schade adequaat is hersteld en de woningen daardoor niet in waarde zijn gedaald. Daarbij miskent de minister dat van de opgetreden zaakschade en het niet

wegnemen van de onderliggende oorzaak van die zaakschade een waardeverminderende invloed uitgaat op de woningen en dus de verkoopwaarde van de woningen minder wordt.

74. Het beroep van [appellanten sub 2] is gegrond. Het besluit op bezwaar is ook in zoverre in strijd met artikel 7:12 van de Awb en dient ook in zoverre te worden vernietigd.

Judiciële lus

75. De minister dient nieuwe beslissingen op bezwaar te nemen op de door [appellanten sub 2] ingediende bezwaren, omdat de afwijzing van het verzoek om vergoeding van de waardevermindering van hun woningen niet deugdelijk is gemotiveerd. De minister dient de waardevermindering te laten taxeren die het gevolg is van de ligging van de woningen in de nabijheid van het boorgat, waarvan de afsluiting niet goed functioneert, waardoor schade is ontstaan en waardoor in de toekomst nieuwe schade kan ontstaan. De minister dient de aldus getaxeerde schade als uitgangspunt te nemen voor de aan [appellanten sub 2] toe te kennen vergoeding voor de waardevermindering van hun woningen, te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf de ontvangst van de aanvragen tot de dag van algehele voldoening van de verschuldigde schadevergoeding. Deze bedragen zijn te beschouwen als een afweging van goede en kwade kansen als bedoeld in art. 6:105, eerste lid, BW ter zake van toekomstige waardevermindering. (Vergelijk het arrest van de Hoge Raad van 23 mei 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC6897.)

76. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen de door de minister te nemen nieuwe besluiten slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

77. De minister dient op de na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Daarbij komen de kosten van beroep en in dit geval ook de kosten van verweer in hoger beroep voor vergoeding in aanmerking, omdat het omvangrijke hoger beroep van de minister op de meeste punten faalt.

Samenvatting belangrijkste conclusies

78. Ten behoeve van de duidelijkheid en leesbaarheid van deze uitspraak vat de Afdeling haar belangrijkste conclusies samen:

- Het in hoger beroep naar voren gebrachte betoog van de minister dat artikel 137 van de Mijnbouwwet, waarop de aanspraken van [appellanten sub 2] gebaseerd zijn, toepassing mist, slaagt niet.

- Datzelfde geldt voor het betoog van de minister dat die aanspraken zijn verjaard.

- De minister stelt zich terecht op het standpunt dat de schade die het gevolg is van het feit dat de woningen in een risicogebied liggen, niet onder de te vergoeden zaakschade valt.

- Dat neemt niet weg, dat de waardedaling van de woningen die het gevolg is van het risico dat de beschadiging zich opnieuw zal voordoen, omdat de oorzaak van de beschadiging niet is weggenomen en dit van invloed is op de waarde er wel onder valt.

- Gederfd woongenot en onder 57. genoemde kosten vallen er niet onder, maar kosten van periodieke controle die de Afdeling in navolging van de commissie aanmerkt als schadebeperking wel.

Uit het voorgaande volgt tot welke beslissingen dit leidt.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van de minister van Economische Zaken en Klimaat gegrond;

II. verklaart het hoger beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] ongegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Limburg van 2 november 2018 in zaken nrs. 17/3837 en 17/3839, voor zover daarin de minister is opgedragen nieuwe beslissingen op bezwaar te nemen inzake de kosten van herstel van toekomstige schade;

IV. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] in zoverre ongegrond;

V. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;

VI. verklaart het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen de besluiten van 17 december 2019 gegrond;

VII. vernietigt deze besluiten;

VIII. bepaalt dat de minister aan [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] een bedrag van € 15.000,00 (zegge: vijftienduizend euro) toekent voor de kosten van periodieke controle, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de minister van Economische Zaken en Klimaat aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

IX. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van de vernietigde besluiten;

X. draagt de minister van Economische Zaken en Klimaat op om binnen 12 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen nieuwe besluiten op bezwaar over de vergoeding van waardevermindering van de woningen van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] te nemen;

XI. bepaalt dat tegen de nieuwe besluiten op bezwaar slechts beroep bij de Afdeling kan worden ingesteld;

XII. veroordeelt de minister van Economische Zaken en Klimaat tot vergoeding van bij [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] in verband met de behandeling van het beroep tegen de besluiten van 17 december 2019 opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.100,00 (zegge: eenentwintighonderd euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de minister van Economische Zaken en Klimaat aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. J.E.M. Polak en mr. J.A. Hagen, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.A.E. Planken, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 15 april 2020

299.