

Vergaderjaar 2018–2019

32 849

Mijnbouw

Nr. 137

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2018

In mijn brief van 30 mei 2018 (Kamerstuk 32 849, nr. 132) heb ik toegezegd uw Kamer na de zomer te informeren over de nadere uitwerking van mijn voornemen om naar aanleiding van het advies van de Technische commissie bodembeweging (hierna: Tcbb) te komen tot een uniforme landelijke en onafhankelijke beoordeling en afhandeling van mogelijke mijnbouwschade. Met deze brief geef ik hieraan invulling.

Mijnbouwactiviteiten roepen bij burgers en bestuurders vragen en emoties op, niet alleen in Groningen maar ook daarbuiten. Naast goede informatievoorziening en het tijdig betrekken van burgers en decentrale overheden bij (voorgenomen) mijnbouwactiviteiten, is ook duidelijkheid over de wijze van beoordeling en afhandeling van mogelijke mijnbouwschade bij gedupeerden van groot belang. Waar het gaat om het beoordelen en afhandelen van schade is het wantrouwen tegen mijnbouwbedrijven toegenomen. Daarom is transparantie over de wijze waarop met de beoordeling en afhandeling van schade wordt omgegaan nodig.

In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de afhandeling van schade als gevolg van de gaswinning in Groningen in het publieke domein, de behandeling van overige mijnbouwschade onder publieke regie door de Commissie mijnbouwschade en de beoogde werkwijze van die commissie, overleg met stakeholders over draagvlak hiervoor en de verkenning van een landelijk schadefonds voor de gaswinning uit de kleine velden. In de bijlagen informeer ik u over de schadeafhandeling in Emmen en Zuidlaren en het Waarborgfonds mijnbouwschade

Schadeafhandeling in Groningen in het publieke domein

De vergoeding van schade die wordt veroorzaakt door een private partij is in principe een private aangelegenheid die met toepassing van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek langs civielrechtelijke weg

(privaatrecht) wordt afgehandeld. In Groningen deed zich echter de uitzonderlijke omstandigheid voor van een groot aantal relatief gelijksoortige gevallen van schade in korte tijd, waarbij het aannemelijk is dat in verreweg de meeste gevallen de gaswinning uit het Groningenveld de oorzaak is van de opgetreden schade.

De afgelopen jaren is gebleken dat gedupeerden van schade als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld onvoldoende in staat zijn geweest om met behulp van de beschikbare privaatrechtelijke middelen hun schade vergoed of hersteld te krijgen. Daardoor is grote maatschappelijke onrust ontstaan. Dat heeft geleid tot de conclusie dat het maatschappelijk belang van de onafhankelijke en adequate afhandeling van deze schadegevallen alleen goed tot zijn recht kan komen als de overheid de eindverantwoordelijkheid draagt voor de behartiging van dit belang. Daarbij speelt mee dat de bepaling van het niveau van de winning van gas uit het Groningenveld steeds meer een aangelegenheid is geworden van het Rijk. De afhandeling van de gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld (schade en versterking) is daardoor ook steeds meer een zaak van de overheid geworden.

Omdat de afhandeling van mijnbouwschade in de bijzondere situatie die zich voordoet in Groningen kan worden aangemerkt als een publiek belang, is het een overheidstaak om dat belang in het publieke domein te borgen. Met de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen heb ik daarom de afhandeling van mijnbouwschade als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag Norg zelf ter hand genomen. Ik heb een wetsvoorstel in voorbereiding dat als strekking heeft de afhandeling van aanvragen om vergoeding van schade definitief onder te brengen in het publieke domein en te laten uitvoeren door een zelfstandig bestuursorgaan, het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Voor een verdere toelichting op de taken, bevoegdheden en werkwijze van dit Instituut verwijs ik graag naar het wetsvoorstel hierover dat binnen afzienbare termijn bij uw Kamer zal worden ingediend.

Behandeling overige mijnbouwschade onder publieke regie

Ik voel mij ervoor verantwoordelijk dat de beoordeling en afhandeling van mogelijke mijnbouwschade ook in de rest van Nederland als rechtvaardig en bevredigend wordt ervaren. Gedupeerden moeten voor de beoordeling van hun schade niet afhankelijk zijn van de desbetreffende mijnbouwonderneming. Niet alleen in Groningen, maar ook in de rest van Nederland moeten zij schade als gevolg van mijnbouwactiviteiten op eenvoudige en laagdrempelige wijze kunnen verhalen. Aangezien schaal, omvang en risico's van mijnbouwschade in de rest van Nederland van een geheel andere orde zijn dan in Groningen is hiervoor een passende, separate schaderegeling nodig,

Daarom neem ik maatregelen om, onder publieke regie, een overzichtelijke procedure en een onafhankelijke en transparante behandeling en beoordeling van verzoeken om vergoeding van schade door een onafhankelijke commissie te waarborgen. Ik ga ervoor zorgen dat de beoordeling van mogelijke mijnbouwschade zowel procedureel als inhoudelijk transparant is en dat die plaatsvindt onafhankelijk van de mijnbouwonderneming die de schade moet vergoeden.

Commissie mijnbouwschade

Ik ben voornemens een onafhankelijke en deskundige commissie (Commissie mijnbouwschade) in het leven te roepen waar gedupeerden met mogelijke mijnbouwschade, die niet het gevolg is van de gaswinning

uit het Groningenveld of de gasopslag Norg, hun verzoek tot vergoeding daarvan kunnen indienen. Die commissie zal moeten zorgen voor een onafhankelijke beoordeling van meldingen van mijnbouwschades en van verzoeken om vergoeding daarvan.

Daarbij laat ik mij leiden door de volgende uitgangspunten:

- onafhankelijkheid: de schadebeoordeling wordt gedaan door een onafhankelijke en deskundige commissie en niet door de desbetreffende mijnbouwonderneming;
- deskundigheid: zowel op technisch als juridisch gebied;
- zorgvuldigheid en transparantie: heldere procedures en voorspelbare doorlooptijden;
- laagdrempeligheid: eenvoudig benaderbaar en met oog voor de (specifieke risico's van de) desbetreffende mijnbouwactiviteit.

Ik bespreek dit voornemen met alle (organisaties van) mijnbouwondernemingen in Nederland. Met hen maak ik afspraken dat zij aan het oordeel van de Commissie mijnbouwschade committeren en dienovereenkomstig tot schadevergoeding overgaan. Indien blijkt dat zij zich achter dit voornemen kunnen scharen, zal ik tot implementatie overgaan. Zodoende kunnen we komen tot een voortvarende vergoeding van schade als gevolg van mijnbouwactiviteiten.

Beoogde werkwijze

Gedupeerden met mijnbouwschade kunnen zich met hun schadeclaim rechtstreeks wenden tot de Commissie mijnbouwschade. Zij hoeven met hun verzoek tot schadevergoeding niet meer eerst naar de desbetreffende mijnbouwonderneming te gaan. Die commissie is voor hen dus het eerste aanspreekpunt in geval van mijnbouwschade. Op grond van een onafhankelijke beoordeling zal de commissie zich vervolgens een oordeel vormen en zich uitspreken over de aanspraak op vergoeding van de schade en over de hoogte van het schadebedrag dat door de desbetreffende mijnbouwonderneming dient te worden vergoed.

Ik zal een objectief en transparant schadeprotocol vaststellen dat de commissie een leidraad geeft bij de procedure voor het vormen van een oordeel over de ingediende schadeclaim, over de aanspraak op vergoeding van de schade en over de omvang van het bedrag van de schadevergoeding dat door de mijnbouwonderneming zou moeten worden uitgekeerd. Daarbij zet ik mij er samen met mijnbouwondernemingen voor in dat schadeclaims van relatief beperkte omvang ruimhartig zullen worden beoordeeld en snel en efficiënt zullen worden afgehandeld.

Omdat ik van alle mijnbouwondernemingen verwacht dat zij zich committeren aan de beoogde werkwijze van de Commissie mijnbouwschade en de beoogde beoordeling en afhandeling van schadeclaims, betrek ik hen vooraf bij de instelling, organisatie, werkwijze, werkprocessen en het schadeprotocol van de commissie. Ik zie daarbij toe op een evenwichtige afweging van alle betrokken belangen. In de operationele fase opereert de commissie bij de behandeling en beoordeling van schadeclaims onafhankelijk en conform het schadeprotocol. Uiteindelijk wil ik komen tot een voortvarende en rechtvaardige financiële afhandeling door mijnbouwondernemingen van de door de commissie conform het schadeprotocol gehonoreerde claim op vergoeding van schade.

Dat laat onverlet dat lokaal en regionaal al bestaande regelingen, die mijnbouwondernemingen met lokale en regionale overheden zijn overeengekomen en die in de praktijk goed en naar tevredenheid van alle betrokken partijen functioneren, kunnen blijven voortbestaan. Ik denk

daarbij bijvoorbeeld aan de convenanten die TAQA met gemeenten in Noord-Holland heeft gesloten en de Bodemdalingscommissie aardgaswinning Fryslân, die schadeclaims in Friesland op NAM en Vermilion kan beoordelen. Een goede landelijke regeling voor de behandeling van schadeclaims zal leiden tot zoveel als mogelijk uniforme en eenduidige procedures en maakt, bij een goede uitvoering ervan, het treffen van nieuwe lokale en regionale afspraken mogelijk overbodig. Over nut en noodzaak van een bouwkundige opname (nulmeting aan gebouwen) als mogelijk hulpmiddel bij het vaststellen van mijnbouwschade zal ik uw Kamer binnen enkele weken een aparte brief doen toekomen.

Draagvlak voor publieke regie op de afhandeling van mijnbouwschade

Lokale en regionale overheden

Ook gemeenten en provincies hechten, vaak vanwege de zorgen bij hun inwoners over een (voorgenomen) mijnbouwactiviteit, veel belang aan een onafhankelijke en voorspoedige behandeling van mijnbouwschade. In algemene zin bepleiten decentrale overheden een sturende rol van de rijksoverheid om een onafhankelijke beoordeling en een soepele afhandeling van mijnbouwschade te garanderen. Vanzelfsprekend zal ik ook de decentrale overheden verder betrekken bij de instelling en de verdere vormgeving van de voorgenomen schaderegeling en de afwikkeling van mogelijke schades door mijnbouwactiviteiten aan de hand van een schadeprotocol.

Operators gaswinning kleine velden

In reeds gevoerde gesprekken hebben de drie mijnbouwondernemingen die actief zijn met de gaswinning uit de kleine velden op land (NAM, Vermilion en TAQA) constructief meegedacht over de vormgeving en de werkwijze van de beoogde onafhankelijke Commissie mijnbouwschade en over de inrichting van de organisatie en de processen. Mij is gebleken dat er bij deze bedrijven de inzet is om, met eerbiediging van bestaande lokale en regionale afspraken en regelingen, de indiening en beoordeling van verzoeken van gedupeerden tot vergoeding van mijnbouwschade neer te leggen bij die commissie en zich te committeren aan de oordeelsvorming van de commissie aan de hand van een nog daartoe in te richten schadeprotocol. Ik wijs in dit verband ook op de door de Nederlandse gassector vastgestelde gedragscode Gaswinning kleine velden, die mijnbouwondernemingen algemene richtlijnen geeft voor het zorgvuldig betrekken van de omgeving bij olie- en gasprojecten uit kleine velden op land.

Een van mijn eerste taken zal zijn het vormgeven van een zorgvuldige en transparante procedure en een protocol voor de beoordeling van schade door eventuele bevingsen boven kleine gasvelden. Aan mijnbouwondernemingen zal worden gevraagd – en de hiervoor genoemde mijnbouwondernemingen hebben zich daartoe bereid getoond – direct en voortvarend met dit protocol te gaan werken, in de periode dat het dienaangaande wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet, waarin de commissie zal worden geformaliseerd, in behandeling is. Ik verwacht het schadeprotocol uiterlijk in het eerste kwartaal 2019 te hebben vastgesteld. Vanaf dat moment zullen betrokken mijnbouwondernemingen voor de gaswinning uit de kleine velden hier bij de schadeafhandeling al direct uitvoering aan geven. Zonodig kan in deze tussenfase de Tcbb toetsen op een juiste toepassing van het protocol. De aanpassing van de Mijnbouwwet waarmee de Commissie mijnbouwschade formeel wordt ingesteld, kan naar verwachting medio 2020 in werking treden.

Andere mijnbouwactiviteiten

Naast de gaswinning uit de kleine velden, is het mijn bedoeling dat de Commissie mijnbouwschade ook de beoordeling van mijnbouwschade in andere mijnbouwsectoren, zoals zoutwinning en geothermie, ter hand neemt. Ook voor deze mijnbouwactiviteiten gelden naar mijn mening dezelfde uniforme uitgangspunten bij de beoordeling en afhandeling van mogelijke schade door mijnbouwondernemingen. Hierover ga ik op korte termijn met deze sectoren in gesprek. De afspraken zullen ook hier worden vastgelegd in een gedragscode en eventueel in voorwaarden in de vergunningen. Ik zet mij ervoor in dat de mijnbouwondernemingen uit deze sectoren zich bij de afhandeling van mijnbouwschade op dezelfde wijze committeren aan de instelling, inrichting, werkwijze en oordeel van de beoogde commissie.

Technische commissie bodembeweging

Belangrijke factoren om te komen tot een goed functionerende Commissie mijnbouwschade, zijn: onafhankelijkheid en deskundigheid. Aangezien de Technische commissie bodembeweging voldoet aan dit profiel, ga ik, vooruitlopend op de instelling van de beoogde Commissie mijnbouwschade, met de Tcbb in gesprek over de bouwstenen voor de inrichting, organisatie, samenstelling en werkwijze van de Commissie mijnbouwschade en voor het opstellen van een schadeprotocol. Ik beraad mij nog op de mogelijkheden om een nieuwe commissie in het leven te roepen, dan wel de Tcbb om te vormen tot deze nieuw op te richten commissie. In het laatste geval zal de huidige adviesfunctie van de Tcbb over winningsplannen en in de mijnbouwvergunningverlening nader worden bezien en mogelijk elders belegd. Ik vind het ongewenst dat die adviesfunctie en de rol ten aanzien van de beoordeling van mijnbouwschade in dezelfde instelling zijn verenigd. Ik ben daarover nog met de Tcbb in overleg. Eveneens beraad ik mij nog over de mogelijkheid om het landelijk loket mijnbouwschade dat sinds 1 januari 2017 operationeel is en wordt bemenst door RVO, voor de Commissie mijnbouwschade te laten gaan fungeren als «front office» voor het indienen van schademeldingen.

Verkenning landelijk schadefonds kleine velden

In mijn brief van 30 mei 2018 over de gaswinning uit de kleine velden in de energietransitie (Kamerstuk 33 529, nr. 469) heb ik aangegeven de mogelijkheden te zullen verkennen om te bewerkstelligen dat toegekende claims voor de gaswinning uit de kleine velden snel worden uitgekeerd. Ik heb de vaste overtuiging dat het bovengenoemde overleg met de drie mijnbouwondernemingen die op land actief zijn met gaswinning uit de kleine velden, tot het beoogde resultaat leidt, en dat met de instelling van de Commissie mijnbouwschade wordt tegemoetgekomen aan deze doelstelling. Een apart landelijk schadefonds kleine velden, waaruit gehonoreerde schadeclaims in eerste instantie vergoed zouden worden, acht ik dan ook niet nodig. Mocht zich onverhoopt een situatie voordoen waarin de mijnbouwonderneming geen opvolging geeft aan het oordeel van de commissie, dan zal ik daarin bemiddelend optreden.

Tot slot

Ik vertrouw erop dat bovenstaande nadere uitwerking van de toegezegde uniforme landelijke en onafhankelijke beoordeling en afhandeling van mogelijke mijnbouwschade zal bijdragen aan een grotere maatschappelijke acceptatie van mijnbouwactiviteiten. Samen met decentrale overheden en mijnbouwondernemingen, blijf ik mij hiervoor inzetten

omdat het gebruik van onze diepe ondergrond, wanneer dit veilig en verantwoord kan, ook voor een duurzame energievoorziening van essentieel belang is en bijdraagt aan onze welvaart.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

Op basis van het Besluit mijnbouwschade Groningen worden schademeldingen van na 31 maart 2017 die zijn gerelateerd aan bevingen in het Groningen gasveld afgehandeld door de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen. De schademeldingen van voor deze tijd zal de NAM op een snelle en ruimhartige wijze afdoen.

Bestuurders uit Drenthe hebben daarop via mijn ministerie aan de NAM verzocht om de schademeldingen naar aanleiding van de beving in het Emmen gasveld (30 september 2015) en de beving in het Annerveen gasveld (23 december 2016) op vergelijkbare wijze af te handelen, waarbij feiten uit eerdere rapportages opnieuw en anders worden gewogen. De NAM heeft hierin toegestemd en heeft hiervoor concrete spelregels opgesteld. Toepassing hiervan geeft schademelders duidelijkheid over wat men op hoofdlijnen kan verwachten. Voor een aantal complexe meldingen zal nog extra maatwerk in de afwegingen nodig zijn.

De stand van zaken eind augustus 2018 was dat meer dan 93% van de 496 indieners van schademeldingen het door de NAM gedane aanbod hebben geaccepteerd. De NAM is inmiddels overgegaan tot het uitbetalen van schadebedragen. Alhoewel nog niet alle schademeldingen zijn afgehandeld en deze aanpak nog zal moeten worden geëvalueerd, zie ik dit vooralsnog als een positieve ontwikkeling. Bij de verdere vormgeving van de Commissie mijnbouwschade zal ik de resultaten van deze evaluatie betrekken en uw Kamer daarover informeren.

Inrichting Waarborgfonds mijnbouwschade

Het Waarborgfonds mijnbouwschade is ingesteld bij de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet in 2003. Burgers die door de Tcbb vastgestelde zaakschade hebben geleden door mijnbouwactiviteiten kunnen schadevergoeding vragen ten laste van dit fonds indien de mijnbouwonderneming die de schade heeft veroorzaakt, die schade niet meer kan vergoeden omdat hij failliet is verklaard of niet meer bestaat en er geen rechtsopvolger is. Vanwege de afwijzing van twee claims op dit fonds, in verband met schade als gevolg van de voormalige steenkolenwinning in Limburg door een inmiddels niet meer bestaande mijnbouwonderneming, staat dit fonds momenteel ter discussie. De rechter moet zich in een procedure tegen het Waarborgfonds mijnbouwschade nog uitspreken of het beroep op verjaring op grond van het Burgerlijk Wetboek voor het afwijzen van de claims redelijk en billijk is. Op grond van de rechterlijke uitspraak zal ik bekijken op welke wijze het mogelijk is om de behandeling van schadeclaims als gevolg van de voormalige steenkolenwinning in Limburg ook onder te brengen bij de Commissie mijnbouwschade. Daarbij zal ik ook het bestaande Calamiteitenfonds mijn(water)schade Limburg betrekken.

Het Waarborgfonds mijnbouwschade wordt eveneens nader gezien in verband met de positie van mijnbouwondernemingen op het terrein van geothermie. Houders van vergunningen voor toepassing van geothermie zijn op dit moment volgens de Mijnbouwwet niet gehouden een bijdrage te leveren aan het vermogen van het fonds, terwijl in voorkomende gevallen wel een beroep op dat fonds kan worden gedaan voor vergoeding van schade als gevolg van geothermie. Dit laatste heeft zich overigens nog niet voorgedaan.