

Vergaderjaar 2020–2021

32 849

Mijnbouw

Nr. 206

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2020

Door middel van deze brief geef ik gevolg aan drie toezeggingen. Allereerst heeft mijn ambtsvoorganger op 20 december 2016, tijdens de behandeling van drie wetsvoorstellen¹ in de Eerste Kamer, een toezegging gedaan aan de Kamer inzake de middelen van het Waarborgfonds Mijnbouwschade.² Als tweede heeft dezelfde ambtsvoorganger in het plenair debat Mijnbouw van 15 februari 2017 toegezegd dat de Kamer regelmatig wordt geïnformeerd over de aanpak van de na-ijlende effecten van de steenkolenwinning in Zuid-Limburg (Handelingen II 2016/17, nr. 53, item 6). Tot slot heb ik het lid De Vries (VVD) op 27 mei 2020 tijdens het notaoverleg Mijnbouw/Groningen toegezegd dat ik de Kamer informeer over de gevolgen van uitspraak³ van de Raad van State over de verjaring van mijnbouwschade in Limburg.

Zorg voor Limburg en de schadeafhandeling

Ik volg ten aanzien van Limburg en de gevolgen van de voormalige steenkolenwinning twee sporen. Het eerste spoor is het verminderen van de bestaande risico's en gevolgen voor de burgers in de voormalige mijnstreek. De provincie Limburg en de gemeenten voeren concrete maatregelen uit, zoals het saneren van schachten en verzakkingen, het monitoren van bodembeweging, het starten van een meetprogramma voor mijnogas en het meten van de stijging van het mijnwater. Het door de regio ingerichte Informatiecentrum Nazorg Steenkolenwinning geeft op verzoek de daarbij benodigde informatie en bewaart alle gegevens. Dit pakket van maatregelen is destijds met de regio afgesproken. De regio

¹ Deze wetsvoorstellen zijn vindbaar via de volgende Kamerstukken 34 041, 34 390 en 34 348

² De volledige toezegging luidt: bekijken wat de behoefte aan middelen voor het Waarborgfonds Mijnbouwschade (in verband met schadeafhandeling in o.a. Limburg) is en zorg te dragen voor het aanvullen van deze middelen

³ ECLI:NL:RVS:2020:1056

voert de maatregelen uit en deze worden door mij gefinancierd. Uw Kamer is hier op 15 december 2016 per brief⁴ over geïnformeerd.

Het tweede spoor betreft de afhandeling van de mijnbouwschade in Limburg. Hierbij was het lang onduidelijk of er nog iemand voor deze mijnbouwschade aanspreekbaar is en of deze schade niet reeds is verjaard. De uitspraak heeft mijn inzet niet gewijzigd: ik streef naar een oplossing waarbij burgers met schade als gevolg van mijnbouw recht wordt gedaan.⁵ Ik vind dat mijnbouwschade op een uniforme en onafhankelijke wijze moet worden afgehandeld waarbij de burger wordt ontzorgd. Ik zal daarom ook de behandeling van mijnbouwschade ten gevolge van de voormalige steenkolenwinning onderbrengen bij de landelijke aanpak van mijnbouwschade en de uniforme werkwijze van de recent ingestelde Commissie Mijnbouwschade.⁶

De uitspraak in casu

Naar oordeel van de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) heeft in dit geval een lekkende boorplug geleid tot transport van bodemmateriaal door het boorgat naar beneden in de oude mijngang. Dit heeft uiteindelijk geleid tot bodembeweging onder de huizen, waardoor schade is ontstaan aan de woningen. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft dit oordeel overgenomen in haar uitspraak en het disfunctioneren van een plug waarmee een opwaartse boring⁷ destijds is afgesloten aangemerkt als de schadeveroorzakende gebeurtenis. Doordat de steenkolenmijnen niet meer toegankelijk zijn, kan de aanvang of het einde van de schadeveroorzakende gebeurtenis moeilijk worden vastgesteld. Daarom is het belangrijk om duidelijkheid te verkrijgen over het startpunt, de termijn en daarmee het eindpunt voor een eventuele aansprakelijkheid voor schade door bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten.

Uitvoering van de uitspraak

De uitspraak ziet op de vergoeding van de kosten voor periodieke controle aan de panden, een nieuwe beslissing over de waardedaling van de woningen en de vergoeding van de proceskosten. Inmiddels heb ik de uitspraak uitgevoerd en zijn de desbetreffende schadevergoedingen uitgekeerd. Daarbij wil ik benadrukken dat de twee inwoners van Kerkrade in 2018 een vergoeding hebben ontvangen uit het Calamiteitenfonds Mijn(water)schade Limburg (hierna: het Calamiteitenfonds) voor herstel van de woningen, zodat er geen sprake zou zijn van een onveilige of onleefbare situatie of van een situatie waarbij de kosten van herstel voor rekening van de bewoners zouden komen.⁸

Gevolgen van de uitspraak

In 2018 ben ik tegen de uitspraak⁹ van de rechtbank Limburg in hoger beroep gegaan om duidelijkheid te krijgen over de aanvang van de objectieve verjaringstermijn die geldt voor mijnbouwactiviteiten. Ik vind dit belangrijk, omdat er sprake moet zijn van rechtszekerheid in mijnbouwzaken.

⁴ Kamerstuk 32 849, nr. 97

⁵ Kamerstuk 32 849, nr. 189

⁶ Kamerstuk 32 849, nr. 202

⁷ Een opwaartse boring is een boring die vanuit een mijngang richting de bovengrond is gemaakt, met als doel het ontwateren en onderzoeken van de bovenliggende lagen. Naar schatting zijn er ten tijde van de steenkolenwinning ruim 7000 opwaartse boringen gemaakt

⁸ Kamerstuk 32 849, nr. 151

⁹ Rb. Limburg, 2 november 2018, ECLI:NL:RBLM:2018:10382

Het belang van rechtszekerheid heeft daarbij twee kanten. Aan de ene kant is dit het recht van gedupeerden op vergoeding voor schade als gevolg van een mijnbouwactiviteit. Aan de andere kant hebben bedrijven en hun rechtsopvolgers er ook behoefte aan om te weten hoe lang zij aansprakelijk blijven. Daarom is het belangrijk een duidelijk startpunt, termijn en eindpunt te kunnen hanteren voor aansprakelijkheid voor schade door bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat de schadeveroorzakende gebeurtenis leidend is voor het bepalen van het moment van aanvang van de verjaringstermijn. Met andere woorden, de beëindiging van de schadeveroorzakende gebeurtenis is dus het startpunt voor de looptijd van de verjaringstermijn. Indien er onzekerheid bestaat over wanneer deze gebeurtenis is beëindigd, komt het risico dat voortvloeit uit deze onzekerheid voor rekening van de exploitant of rechtsopvolger. Wanneer er geen rechtsopvolger meer is, kan het Waarborgfonds Mijnbouwschade (hierna Waarborgfonds) worden aangesproken. Dat is in deze specifieke casus het geval. Voor mijnbouwactiviteiten geldt een objectieve verjaringstermijn van dertig jaren voor de rechtsvordering tot vergoeding van de mijnbouwschade (artikel 3:310, tweede lid, BW). Dit betekent dat schade als gevolg van mijnbouw dertig jaar na beëindiging van de schadeveroorzakende gebeurtenis verjaart en dus niet 30 jaar na het beëindigen van de mijnbouwactiviteit. Dit kan betekenen dat een mijnbouwondernemer of zijn rechtsopvolger langer dan 30 jaar na beëindiging van de mijnbouwactiviteit aansprakelijk blijft, omdat er altijd een mogelijkheid bestaat dat er nog een schadeveroorzakende gebeurtenis kan optreden.

In de eerste plaats heeft de uitspraak gevolgen voor de situatie in Limburg. Zo is de verjaring van aansprakelijkheid voor mijnbouwschade niet meer gekoppeld aan de beëindiging van de steenkolenwinning, maar aan de schadeveroorzakende gebeurtenis. Daardoor kan niet op basis van het moment van het beëindigen van de mijnbouwactiviteiten alleen worden geoordeeld dat mijnbouwschade ten gevolge van de voormalige steenkolenwinning is verjaard. Dit hangt namelijk af van de specifieke situatie van het schadegeval. Dit betekent dat de twee rechtsopvolgers (DSM en Umicore) en het Waarborgfonds zich niet per definitie kunnen beroepen op verjaring. Tegelijkertijd betekent dit ook dat mijn inzet om schade als gevolg van de steenkolenwinning te herstellen vanuit een publiek voorgefinancierd fonds in de voorgenomen vorm geen doorgang kan vinden, omdat de rechtsopvolgers en het Waarborgfonds aanspreekbaar zijn. Ook heeft de uitspraak invloed op de manier waarop de steenkolenwinning kan worden ondergebracht bij de werkwijze van de Commissie Mijnbouwschade (hierna de Commissie). Mede daarom is het van belang dat ik zorgvuldig omga met de gevolgen van de uitspraak, teneinde een toekomstbestendige oplossing in te richten.

In de tweede plaats heeft de uitspraak gevolgen voor alle mijnbouwondernemingen in alle mijnbouwsectoren in Nederland. Waar zij eerder meenden dat het risico van aansprakelijkheid voor schade – als gevolg van hun mijnbouwactiviteiten – dertig jaar na het beëindigen van deze activiteiten zou stoppen, moeten zij nu rekening houden met het risico dat dit in potentie aanzienlijk langer kan voortduren dan 30 jaar na beëindiging van de mijnbouwactiviteit. Deze potentieel voortdurende aansprakelijkheid van mijnbouwondernemingen en hun rechtsopvolgers voor schade is een logisch gevolg van het centraal stellen van de schadeveroorzakende gebeurtenis in plaats van het beëindigen van de mijnbouwactiviteit voor het bepalen van het moment van aanvang van de verjaringstermijn. Het volledig uitsluiten van het plaatsvinden van een schadeveroorzakende gebeurtenis is immers onmogelijk. Een potentieel niet

eindigende periode van aansprakelijkheid kan gevolgen hebben voor de financiële zekerheden die ondernemingen moeten stellen als voorwaarde voor vergunningverlening, de bereidheid van partijen om deel te nemen aan een mijnbouwproject (zoals geothermie) en daarmee voor de energiemarkt als geheel en het niet kunnen opheffen van ondernemingen na beëindiging van mijnbouwactiviteiten.

In de laatste plaats heeft de uitspraak gevolgen voor het Waarborgfonds. De casus waar de uitspraak op ziet betreft mijnbouwschade die veroorzaakt is door een mijnbouwonderneming die niet meer bestaat. Naar aanleiding van de uitspraak zijn schadevergoedingen uitgekeerd, met als gevolg dat het Waarborgfonds moet worden bijgevuld. Op grond van de huidige regelgeving (het Mijnbouwbesluit) zijn bedrijven uit de gas-, olie- en zoutsector een bijdrage verschuldigd ten behoeve van de vulling van het Waarborgfonds. De mijnbouwbedrijven in kwestie zullen dit jaar een verzoek ontvangen over het aanvullen van het Waarborgfonds. Daarmee geef ik gevolg aan mijn toezegging op 20 december 2016.

Vervolgstappen

Naar aanleiding van de uitspraak ga ik drie vervolgstappen ondernemen. De eerste stap is toewerken naar een toekomstbestendige oplossing voor burgers met schade als gevolg van de voormalige steenkolenwinning. Zoals ik eerder in deze brief aangaf, ben ik voornemens om schade door bodembeweging als gevolg van steenkolenwinning onder te brengen bij de landelijke aanpak van mijnbouwschade en de werkwijze van de Commissie Mijnbouwschade. Dit draagt bij aan de uniformiteit en zorgt ervoor dat ook bij schade door bodembeweging als gevolg van steenkolenwinning sprake is van een laagdrempelige, transparante en deskundige afhandeling van mijnbouwschade.

Om mijn voornemen te realiseren, moet het proces van schademelding worden vastgelegd in het zogenoemde protocol. Tevens zal ik een overeenkomst moeten sluiten met de huidige twee rechtsopvolgers in Limburg, teneinde te borgen dat zij zich committeren aan het advies van de Commissie. Ik hoop samen met de rechtsopvolgers, de provincie Limburg en het Calamiteitenfonds te komen tot een breed gedragen protocol. Daartoe ga ik de komende weken in gesprek met de rechtsopvolgers. Ik streef ernaar om voor het einde van dit jaar het protocol gereed te hebben.

De tweede stap betreft de werking van het Waarborgfonds. Het Waarborgfonds is aansprakelijk voor mijnbouwschade die is veroorzaakt door een onderneming die niet meer bestaat. Het fonds is en wordt gevuld door mijnbouwbedrijven uit de olie-, gas- en zoutsector. Deze bedrijven hebben feitelijk niets te maken gehad met de voormalige steenkolenwinning. Ik vind het dan ook bezwaarlijk dat deze bedrijven de schade door bodembeweging als gevolg van de voormalige steenkolenwinning dienen te dragen. Dit vraagt om een oplossing. De komende periode ga ik werken aan een nieuw fonds waaruit de mijnbouwschade door de steenkolenwinning betaald of hersteld kan worden. Dit fonds kan aangesproken worden voor mijnbouwschade in die gebieden in Limburg waar op dit moment het Waarborgfonds aansprakelijk is of waar sprake is van verjaarde mijnbouwschade. Per casus zal ik aan de hand van het advies van de Commissie Mijnbouwschade een besluit nemen tot het vergoeden of herstellen van de mijnbouwschade.

Voor schadegevallen door oliewinning, gaswinning, zoutwinning, geothermie en opslag blijft de huidige werking van het Waarborgfonds van kracht. Ik neem daarbij ook de rol van de geothermiesector mee,

omdat de aansprakelijkheid van het Waarborgfonds ook ziet op schadegevallen als gevolg van geothermie.

Als derde stap ga ik onderzoeken of en op welke manieren aan de rechtszekerheid voor mijnbouwondernemingen tegemoet kan worden gekomen. Op dit moment is het mogelijk dat een mijnbouwonderneming lange tijd aansprakelijk kan zijn voor mijnbouwschade, ook na het sluiten van een mijnbouwwerk. Dit geldt niet alleen voor de voormalige steenkolenwinning, maar ook voor andere vormen van mijnbouw. Bij het zoeken naar oplossingen voor mijnbouwondernemingen mag vanzelfsprekend geen afbreuk worden gedaan aan het recht op schadevergoeding van gedupeerden van mijnbouwschade.

Tot slot

De uitspraak van de Raad van State heeft mij duidelijkheid gegeven over de kwestie omtrent het startpunt van verjaring en de aanspreekbaarheid van partijen. De uitspraak heeft geen gevolgen voor mijn inzet. Ik wil dat niemand blijft zitten met mijnbouwschade, of deze nu verjaard is of niet. In de komende weken wordt gesproken met de rechtsopvolgers over de gevolgen van de uitspraak. Ik zal de afhandeling van de mijnbouwschade als gevolg van de voormalige steenkolenwinning onderbrengen in de landelijke aanpak van de Commissie Mijnbouwschade. Ik streef ernaar om voor het einde van dit jaar het protocol voor de schadeafhandeling gereed te hebben. Totdat deze structurele oplossing van kracht wordt, blijven de Tcbb en het Calamiteitenfonds actief in Limburg. Hierdoor kunnen de urgente schadegevallen waarbij de veiligheid in het geding is, worden aangepakt.

Ook de succesvolle samenwerking met de regio, met als doel het verminderen van bestaande risico's en gevolgen, gaat onverminderd door. Risicovolle schachten en verzakking worden gesaneerd. Daar waar we nieuwe dingen tegenkomen, passen we de lopende afspraken en regelingen in overleg aan. De kennis die hierbij wordt opgedaan, is en wordt ondergebracht bij het door de regio ingerichte Informatiecentrum Nazorg Steenkolenwinning. Het centrum adviseert de regionale overheden over de voormalige mijnbouw. Dit zogenoemde pakket van maatregelen zal nog vele jaren van kracht zijn en de nadelige gevolgen van de voormalige steenkolenwinning verminderen.

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