

Vergaderjaar 2020–2021

35 603

Wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen

Nr. 42

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2021

Op 10 februari jl. (Handelingen II 2020/21, nr. 55, debat over versterking van gebouwen in de provincie Groningen) heb ik met uw Kamer gesproken over de wijziging van de Tijdelijk wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (Kamerstuk 35 603). Met deze brief ga ik in op het verzoek schriftelijk terug te komen op de mogelijke dekking van de kosten van duurzaam herstel. Tijdens de wetsbehandeling bleek er te weinig tijd om alle vragen behandelen. Ik heb daarbij toegezegd de nog openstaande vragen over de reikwijdte van de wet en de zorgplicht, de algemene maatregelen van bestuur en een aantal overige vragen schriftelijk te beantwoorden en die voor 24 februari aan uw Kamer te sturen. Dat doe ik ook middels deze brief. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties reageert middels een separate brief op toezeggingen die vallen onder haar portefeuille. Gezamenlijk versturen wij ook een separate brief met de appreciatie van de amendementen.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
B. van 't Wout

Duurzaam herstel

Met uw Kamer heb ik 10 februari jl. in de eerst termijn van de plenaire behandeling van de wijziging van de Tijdelijke wet Groningen gesproken over duurzaam schadeherstel. Ik heb toegezegd hier schriftelijk op terug te komen.

Het IMG heeft op grond van de Tijdelijke wet Groningen als taak om schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg (hierna: schade door bodembeweging) te vergoeden met toepassing van het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht. Het recht op vergoeding van schade omvat op grond van artikel 184 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in situaties waarin er sprake is van een ernstige en onmiddellijke dreiging ook de «kosten van iedere redelijke maatregel ter voorkoming of beperking van schade». Uit jurisprudentie volgt dat het daarbij om *redelijke* kosten moet gaan. Het Gerechtshof Arnhem Leeuwarden (uitspraak van 16 juli 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:5849) heeft geoordeeld dat ook het voorkomen van overlast, gelegen in een herhaalde confrontatie met schade en de afhandeling daarvan, in dat kader kan bijdragen aan de conclusie dat het redelijk is een maatregel te treffen. Dit betekent dat het IMG bij het vaststellen van een vergoeding van schade rekening kan houden met de reële kans dat de bewoner die zijn schade heeft hersteld bij een volgende beving opnieuw met nieuwe schade wordt geconfronteerd.

Daarmee heeft het IMG op grond van de reeds in de Tijdelijke wet Groningen vastgelegde taak al de mogelijkheid te kiezen voor duurzaam herstel door een redelijke maatregel ter voorkoming van schade, in plaats van die schade slechts te herstellen of daar een vergoeding voor te geven. Een voorbeeld is het vervangen van een zwakke muur waar bij elke nieuwe beving een scheur in ontstaat door een steviger muur die bestand is tegen dergelijke bevingen. Dergelijke maatregelen vallen binnen het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht, en vallen daarmee binnen de taak van het IMG en zijn op grond van artikel 15 van de Tijdelijke wet Groningen dus ook middels een door mij op te leggen heffing te verhalen op de NAM.

In haar recente brief aan de Minister van BZK en mij d.d. 29 januari 2021, die in afschrift aan vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat is gestuurd, verwijst het IMG naar duurzaam herstel. Het IMG vraagt naast deze reeds bestaande mogelijkheid een aanvullende bevoegdheid om in bijzondere gevallen «een in redelijkheid te bepalen tegemoetkoming in geld of in natura toe te kennen voor iedere redelijke maatregel die nodig is om te bewerkstelligen dat de schade waarvoor vergoeding wordt gerekend, duurzaam kan worden hersteld». Dit verzoek is geland in het amendement van het lid Agnes Mulder (CDA) met Kamerstuk 35 603, nr. 26. Het zou uiteraard aan het IMG zijn om te bepalen welke redelijke maatregelen dit zijn, anders dan de redelijke maatregelen die wél binnen de reeds bestaande taak vallen. Aangezien deze bevoegdheid ook blijkens de gekozen formulering («naast de schade, bedoeld in artikel 184 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek») boven het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht en de bestaande wettelijke taak van het IMG uit zou gaan, kan ik de daarmee gepaard gaande kosten op grond van de Tijdelijke wet Groningen niet verhalen op de NAM. De onderliggende reden is dat dit schade betreft die een andere oorzaak kan hebben dan schade door bodembeweging. Hierbij kan worden gedacht aan funderingsschade door bijvoorbeeld wateroverlast, droogstand of bodeminklinking of schade door (zelf aangebrachte) aanpassingen in de constructie in een woning. Funderingsschade door

bijvoorbeeld droogte is niet uniek voor Groningen, maar komt in heel Nederland voor.

Het kan in sommige gevallen zijn dat funderingsschade wel is ontstaan als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld of de opslag in Norg. Het IMG kan deze schade in dat geval op grond van de Tijdelijke wet Groningen, reeds vergoeden. Deze bijbehorende kosten kunnen ook worden verhaald op NAM.

Het IMG stelt dat gebleken is dat de eisen die artikel 6:184 BW nu stelt, met een koppeling aan de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de exploitant en een garantie dat nieuwe schade wordt beperkt of voorkomen, te vaak onvoldoende grondslag is voor duurzaam herstel. Het aanpakken daarvan ten behoeve van het duurzaam herstellen van schade door bodembeweging kan verder gaan dan wat redelijk is ter voorkoming of beperking van schade door bodembeweging (artikel 6:184 BW), waarmee het juridisch niet te verhalen is op NAM. De Landsadvocaat deelt deze analyse. Dit neemt niet weg dat ook NAM voordeel kan hebben van het duurzaam herstellen van de schade. De kans op herhaalde schademeldingen op hetzelfde adres is dan immers kleiner. Zoals reeds toegezegd in het debat zal ik het bovenstaande betrekken in de gesprekken die ik met NAM voer. Separaat stuur ik uw Kamer de appreciatie op alle ingediende amendementen.

Reikwijdte wet en zorgplicht

Wat is de rol van het IMG in de versterkingsoperatie en hoe verhoudt dit zich tot de lokale bestuurders. Wat gebeurt er als er een verschil van mening is tussen lokale bestuurders en het IMG? Hoe gaan we daar dan mee om?

Fractie: D66

Het IMG heeft op grond van de wet geen rol in de uitvoering van de versterkingsoperatie. Wel kan het IMG bij het opnemen van schade aan gebouwen feiten of omstandigheden tegenkomen die een indicatie geven dat een gebouw mogelijk ook versterking behoeft. Dit kan voortkomen uit bijvoorbeeld de behandeling van acuut onveilige situaties of wanneer sprake is van constructieve schade. Het IMG meldt dit bij de NCG.

Ten algemene geldt voor een zbo als IMG dat het in gesprek is met de partijen waar het mee in aanraking komt bij de uitvoering van de taken. Het IMG heeft periodiek overleg met o.a. de regionale overheden en maatschappelijke organisaties over de schadeafhandeling. Het IMG is echter onafhankelijk. Dit betekent dat het uiteindelijk aan het IMG is om te beslissen of en hoe de inbreng van de eerder genoemde partijen wordt meegewogen bij besluitvorming.

Waarom is de wet beperkt tot een aantal gemeenten?

Fractie: SP en ChristenUnie

Deze gemeenten beslaan het gehele gebied waar versterking aan de orde is. Bij de jaarlijkse risicoanalyse wordt gekeken welke gebouwen mogelijk niet aan de veiligheidsnorm voldoen. Deze gebouwen worden opgenomen in de versterkingsoperatie, waarbij uit voorzorg een onzekerheidsmarge wordt gehanteerd. De seismische dreiging wordt in de jaarlijkse risicoanalyse bepaald voor het hele gebied tot en met vijf kilometer buiten het Groningenveld.

Boven op de onzekerheidsmarge kunnen de gemeenten en het NCG gebouwen die niet uit de risicoanalyse naar voren komen toch meenemen als er technische redenen zijn om te twijfelen aan de uitkomst van de risicoanalyse. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat er buiten de in

de wet genoemde gemeenten gebouwen zijn die versterkt moeten worden. De seismische dreiging buiten het aangewezen gebied is dermate laag dat een gebouw volgens de NPR geen beoordeling behoeft. Voor schade geldt deze afbakening niet. Het is niet uit te sluiten dat door aardbevingen ten gevolge van de gaswinning in Groningen ook in andere gemeenten schade aan gebouwen optreedt, daarom is het gebied waarbinnen IMG opereert niet tot een aantal gemeenten beperkt.

Het is noodzakelijk om de gemeenten Eemsdelta, Groningen, Het Hogeland, Midden-Groningen en Oldambt aan te wijzen in deze wet omdat dit wetsvoorstel de genoemde gemeenten nieuwe verantwoordelijkheden en taken geeft.

Worden de foutmarges van de modellen onderzocht die worden gebruikt om te bepalen welke woningen onder de versterkingsoperatie vallen?

Fractie: CDA

Het model dat vanaf dit jaar wordt gebruikt om mede de scope van de versterkingsoperatie te bepalen is de Seismische Dreiging en Risicoanalyse (SDRA) van TNO. Bij de toepassing van dit model wordt een foutmarge gehanteerd.

Jaarlijks wordt een keuze (en daarmee actualisatie) van de deelmodellen die worden gebruikt voor de publieke SDRA Groningen gemaakt. Het Staatstoezicht op de Mijnen adviseert mij over de bruikbaarheid en kwaliteit van door TNO jaarlijks voorgestelde aanpassingen en modelversies. Daarnaast is een proces ingericht voor de verdere ontwikkeling van deze modellen op de langere termijn. Ook het wetenschappelijk panel van het Kennisprogramma Effecten Mijnbouw met internationale wetenschappers adviseert mij jaarlijks over de doorontwikkeling van modellen.

Waarom kent de wet geen einddatum?

Fractie: PVV

In de Tijdelijke wet Groningen is niet voorzien in een einddatum omdat op dit moment niet duidelijk is wanneer de bijzondere maatregelen waarin de wet voorziet, overbodig worden. Bij de periodieke evaluatie van de wet wordt steeds bezien of de als tijdelijk bedoelde maatregelen waarin de wet voorziet, noodzakelijk blijven.

Hoe verschillen de procedures voor bezwaar en beroep tussen schade en versterken? Waarom is hier voor gekozen?

Fractie: ChristenUnie

Indien de eigenaar het niet eens is met een besluit kan de eigenaar in beide gevallen eerst in bezwaar bij respectievelijk het IMG en de NCG. Vervolgens kan de eigenaar tegen een besluit omtrent de schadeafhandeling een beroep indienen bij de rechtbank, eventueel gevolgd door een hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State. Bij versterken is dit proces ingekort; er staat rechtstreeks beroep open, in enige instantie, bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dat bevordert de snelheid van het versterkingsproces en geeft alle belanghebbenden snel duidelijkheid over de versterking van een gebouw. Dit is juist voor versterken belangrijk, omdat de uitvoering van de versterking van onveilige gebouwen snel van start kan gaan. Daarnaast zijn bij versterking niet alleen de individuele belangen van de eigenaar gemoeid. Ook voor burens en omwonenden kan het belangrijk zijn om snel duidelijkheid te krijgen over de wijze waarop de woning, wordt versterkt.

Staat de zorgplicht in de wet? Waarom wordt de zorgplicht uit Mijnbouwwet geschrapt?

Fractie: SP

De zorgplicht is in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen, zie artikel 13ba.

Hierin staat dat de beide ministers elk voor de aan hen toebedeelde taken, alle maatregelen nemen die redelijkerwijs van hen geveerd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad. Met het koninklijk besluit van 16 oktober 2019 is deze zorgplicht een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Minister van EZK en de Minister van BZK. In de Tijdelijke wet Groningen is deze zorgplicht van de Minister ingevuld. Het artikel uit de Mijnbouwwet is hiermee overbodig geworden. Met het wetsvoorstel vervalt artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet dat gaat over de zorgplicht voor de veiligheid. Aan de zorgplicht van NAM zoals het in de Mijnbouwwet (artikel 52g, 1^e, 2^e en 4^e lid) staat beschreven verandert dit wetsvoorstel niets.

Algemene maatregel van bestuur

Een aantal onderdelen van de wet wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur (AMvB). Kunt u aangeven welk deel van de AMvB terugkomt in de Kamer en hoeveel ruimte er dan is om bij te sturen? Waarom wacht u met het uitwerken van de AMvB?

Fracties: CDA en ChristenUnie

Een deel van de wet wordt nader uitgewerkt bij AMvB of ministeriële regeling om zo flexibeler op actuele omstandigheden te kunnen inspelen. De AMvB die momenteel al in voorbereiding is, ziet onder meer op de beoordelingsmethoden van gebouwen en op de aanspraak die de eigenaar kan maken op budget voor betalingen aan aannemers en leveranciers die zijn gebouw versterken, als de eigenaar ervoor kiest om versterking geheel of gedeeltelijk in eigen beheer uit te voeren. Het wetsvoorstel kan zonder deze AMvB niet in werking treden. Zodra uw Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen, kan ik de AMvB voor advies voorleggen aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Voor deze AMvB is geen voorhangbepaling opgenomen in het wetsvoorstel. In een wet wordt alleen in bijzondere omstandigheden voorzien in een voorhang- of nahangbepaling¹. In dit geval zie ik geen omstandigheden die ertoe leiden dat een voorhang- of nahangbepaling moet worden opgenomen. De AMvB bevat een nadere uitwerking die grotendeels gebaseerd is op de huidige uitvoeringspraktijk in Groningen. Daarnaast slaat een aantal van de bestuurlijke afspraken van 6 november 2020 neer in deze AMvB. De AMvB heeft eind vorig jaar reeds ter consultatie voorgelegd, waarop twee reacties kwamen. Deze zijn meegenomen. Omdat het wetsvoorstel en de AMvB snel in werking moeten treden, vervolg ik na aanvaarding van het wetsvoorstel graag snel de route naar de Raad van State.

Naast deze AMvB hecht ik eraan om nadere regels inzake de samenwerking tussen de NCG en het IMG vast te leggen. Voor een nadere reactie hierop verwijs ik u naar de brief met de appreciaties van de amendementen, waaronder amendement VVD-32 en PvdA-34 waarin ook wordt gesproken over nadere regelgeving.

¹ Zie aanwijzing 2.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving: «In de wet wordt geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving geregeld tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan».

Overig

Kunt u aangeven hoe wordt voorzien in de versterking van de infrastructuur?

Fractie: 50plus

Beheerders van infrastructuur die versterkt moet worden, ontvangen van mij hiervoor een vergoeding. Tot 1 januari 2021 liep deze vergoeding via de NAM, en ik ben voornemens op zeer korte termijn met terugwerkende kracht vanaf die datum deze verantwoordelijkheid over te nemen, waardoor NAM definitief op afstand staat. Ik zal uw Kamer daarover binnenkort informeren. Overigens valt op te merken dat veel infrastructuurle werken reeds zijn onderzocht op veiligheid. Zo zijn de zeedijken in Groningen en de Eemshaven reeds versterkt. Op dit moment lopen er geen aanvragen voor infrastructuurle projecten.

Gaat u alle kosten van alle werkzaamheden in Groningen verhalen op de NAM?

Fractie: PvdA

Dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om aan de NAM een heffing op te leggen voor alle kosten die gemaakt worden ten behoeve van de (voorbereiding van de) versterking van gebouwen in Groningen zodat zij voldoen aan de veiligheidsnorm. De Tijdelijke wet Groningen (artikel 15) biedt de mogelijkheid om een heffing op te leggen voor alle kosten van de schadeafhandeling die door het IMG zijn gemaakt, voor de afhandeling van schade door bodembeweging als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg. Tot deze kosten behoren ook de proceskosten.

Kunt u toezeggen dat de bestuursrechter op een billijke en inhoudelijke wijze naar de zaken van bewoners kijkt?

Fractie: PvdA

In algemene zin geldt dat de bestuursrechter zich bij de beoordeling van een beroep, anders dan de burgerlijk rechter, niet lijdelijk maar actief opstelt. Ter bescherming van de burger vult de bestuursrechter ambtshalve rechtsgronden aan. Bovendien kan hij ambtshalve feiten aanvullen. De bestuursrechter kijkt op basis van de beroepsgronden zowel naar het proces van besluitvorming als naar de inhoud van het besluit, waaronder de redelijkheid en billijkheid. Het wetsvoorstel biedt ruimte voor maatwerk en daarmee heeft de bestuursrechter voldoende ruimte om een dergelijke afweging te maken.