

Vergaderjaar 2018–2019

32 849

Mijnbouw

Nr. 188

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2019

Ik bied u hierbij, zoals aangekondigd in mijn brief van 2 april 2019 (Kamerstuk 32 849, nr. 181) en mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, mijn appreciatie van het Tcbb-advies «Landelijke Aanpak Afhandeling Mijnbouwschade en Schadeprotocol Gaswinning uit Kleine Velden op land» aan. Dit advies heeft betrekking op alle mijnbouwschades in Nederland, met uitzondering van de schades door de gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag in Norg (hierna: gaswinning Groningen).

Allereerst merk ik op dat de Tcbb – na een uitgebreide consultatie van maatschappelijke groeperingen en instanties – een gedegen en voor mij goed bruikbaar advies heeft opgeleverd. Om het te kunnen omzetten naar het beleidskader Landelijke Aanpak Afhandeling Mijnbouwschade en schadeprotocollen die worden ondertekend door de betreffende mijnbouwondernemingen, zijn op onderdelen nog aanpassingen en aanvullingen nodig.

Ik ga hieronder allereerst in op het doel van de landelijke aanpak en daarna achtereenvolgens op de onderdelen van het Tcbb-advies. Deze verdeel ik onder in: de hoofdlijnen, uitgangspunten voor de landelijke aanpak, schadeprotocol en convenant, en het betrekken van de omgeving. Elk onderdeel voorzie ik van mijn appreciatie.

Het doel van een landelijke aanpak voor mijnbouwschade

Op dit moment wordt mijnbouw vooral geassocieerd met gaswinning, zoutwinning en de voormalige steenkolenwinning. Tegelijkertijd zijn nieuwe toepassingen in opkomst. Zo zal de komende decennia naar verwachting nadrukkelijk worden ingezet op geothermie en mogelijk ook op de ondergrondse opslag van waterstof. Een uniforme en landelijke aanpak voor de afhandeling van mijnbouwschade is wenselijk. Deze moet liefst zo worden ingericht dat deze nu goed functioneert voor de afhan-

deling van schade veroorzaakt door gaswinning uit de kleine velden of zoutwinning, maar in de toekomst ook voor de afhandeling van eventuele schademeldingen vanwege een ander gebruik van de diepe ondergrond.

De inzet van de landelijke aanpak voor mijnbouwschade is dat deze buitengerechtigde afhandeling laagdrempelig, transparant, onafhankelijk en snel is, en dat de burger daarin centraal staat. Uitgangspunt daarbij is dat de ongelijkheid tussen burger en mijnbouwonderneming wordt verminderd en dat een gedupeerde bij de afhandeling van zijn schade wordt ontzorgd. Dit gebeurt door het instellen van een onafhankelijke partij die zelf onderzoekt wat de schadeoorzaak is en ook de hoogte van de mijnbouwschade vaststelt. Dit betekent een aanzienlijke verlichting van de vereiste inspanning van de gedupeerde omdat de burger niet meer in discussie hoeft met de mijnbouwonderneming maar rechtstreeks naar de CM kan, en draagt bij aan zijn ontzorging.

Met deze appreciatie van het Tcbb-advies, over een landelijke aanpak voor de afhandeling van schade door bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten (hierna: mijnbouwschade), geef ik meer duidelijkheid aan bewoners en bestuurders over de beoogde landelijke afhandeling van mijnbouwschade.

De situatie rondom de gaswinning Groningen wordt gekenmerkt door de veelheid aan relatief gelijksoortige schadegevallen, de aard en omvang van de problematiek als gevolg van bodembeweging door de gaswinning Groningen, de maatschappelijke ontwrichting die dit tot gevolg heeft en het bij bewoners, bedrijven en maatschappelijke partijen levende wantrouwen in schadeafhandeling door de mijnbouwonderneming. Nu de afhandeling van schademeldingen veroorzaakt door de gaswinning Groningen is overgenomen door de overheid, hebben bewoners en bestuurders die geconfronteerd worden met andere mijnbouwactiviteiten behoefte aan duidelijkheid over hoe in voorkomende gevallen omgegaan zal worden met reeds bestaande en mogelijk in de toekomst optredende mijnbouwschade. Daarbij vragen bewoners en bestuurders de afhandeling van schade op een vergelijkbare manier te regelen als het geval is bij de gaswinning Groningen. In deze appreciatie zal ik aangeven in welke mate en op welke wijze hieraan tegemoet gekomen zal worden.

De hoofdlijnen

Voor de landelijke aanpak adviseert de Tcbb in de samenvatting van haar advies:

- Stel een centraal meldpunt voor mijnbouwschade in, het Landelijk Loket Mijnbouwschade.
- Stel een landelijke Commissie Mijnbouwschade (CM) in met als taak de onafhankelijke afhandeling van alle mijnbouwschades in Nederland (met uitzondering van de schades door de gaswinning Groningen).
- Zorg voor een adequate uitvoeringsorganisatie ter ondersteuning en onder aansturing van de CM.
- Stel per mijnbouwsector een Schadeprotocol vast, te beginnen met een Schadeprotocol gaswinning uit kleine velden op land.
- Sluit per mijnbouwsector een Convenant tussen de Staat en de betrokken mijnbouwondernemingen, te beginnen met een Convenant gaswinning uit kleine velden op land.
- Bevorder dat burgers en lokale overheden worden betrokken bij mijnbouwactiviteiten in hun omgeving en stimuleer omgevingsprocessen die leiden tot Gebiedsarrangementen.
- Realiseer op zo kort mogelijke termijn een overgangsregeling voor de afhandeling van schades door gaswinning uit kleine velden.

- Breid de landelijke aanpak op korte termijn uit voor de zoutwinning, de geothermie en de na-ijlende gevolgen van de vroegere kolenwinning in Limburg.

Appreciatie

Ik ben het – zoals aangegeven in mijn brief van 9 oktober 2018 (Kamerstuk 32 849, nr. 137) – eens met het advies van de Tcbb om een CM in te stellen met als taak de onafhankelijke afhandeling te borgen van alle mijnbouwschades in Nederland, met uitzondering van de schades door de gaswinning Groningen. Ik deel ook de behoefte aan een adequate uitvoeringsorganisatie ter ondersteuning en onder aansturing van de CM, en zal hiervoor ook zorgdragen. Ik zal het reeds bestaande Landelijk Loket Mijnbouwschade omvormen tot het centrale meldpunt van de CM en bij betrokken instanties – zoals gemeenten, provincies en waterschappen – hieraan ook een bredere bekendheid geven. Voor burgers die schade willen claimen betekent dit dat zij bij één meldpunt terecht kunnen en zelf niet hoeven na te gaan welke mijnbouwactiviteit mogelijk oorzaak is van hun schade.

Ik zal er verder voor zorgen dat er per mijnbouwsector een schadeprotocol wordt vastgesteld en dat door de CM toegekende schadeclaims ook snel worden vergoed. Elk schadeprotocol bevat een set van regels, gebaseerd op uniforme uitgangspunten en generieke regels, die worden gehanteerd door de CM bij de afhandeling van schadeclaims. Elk schadeprotocol wordt vergezeld van een convenant waarin tussen de betrokken partijen afspraken worden vastgelegd over onder andere het opvolgen van de uitspraken van de CM en het zorgdragen voor een snelle vergoeding van toegekende schades (door de betreffende mijnbouwonderneming). Alhoewel ik een goede schadeafhandeling van gaswinning uit de kleine velden op land zie als een prioriteit, zet ik mij ervoor in om ook voor de andere mijnbouwsectoren – zoals de zoutwinning en geothermie – zo spoedig mogelijk te komen tot een schadeprotocol en een convenant met de betrokken mijnbouwondernemingen. Op de schadeafhandeling van de na-ijlende effecten van de voormalige steenkolenwinning in Limburg ga ik in een separate brief in.

Vooruitlopend op het operationeel zijn van de CM maak ik afspraken met de mijnbouwondernemingen zodat reeds bestaande of nieuwe schademeldingen zoveel mogelijk door de betreffende mijnbouwonderneming naar tevredenheid van de indieners worden afgehandeld. Wanneer dit behulpzaam is, zal ik ook de Tcbb vragen om hierin een rol te spelen. De omgang met schademeldingen die op het moment dat de CM operationeel wordt nog niet zijn afgehandeld, zal worden betrokken bij de afspraken die ik maak met de mijnbouwondernemingen. Dit zal met name voor de gaswinning uit de kleine velden nader worden uitgewerkt in het schadeprotocol.

Ik maak afspraken met mijnbouwondernemingen om omwonenden en de betrokken decentrale overheden proactief te betrekken bij hun activiteiten en daar ook helder over te communiceren. Ik zet mij ook in om, samen met de betrokken gemeente(n), provincie en mijnbouwonderneming, voor een nieuwe mijnbouwactiviteit te komen tot een gezamenlijke ontwikkeling van een adequaat omgevingsproces. In het omgevingsproces wordt zowel gewerkt aan (afspraken over) communicatie met burgers, het voorkomen van ongewenste effecten, het monitoren van bodembeweging, als ook ingegaan op hoe mijnbouwontwikkelingen van waarde kunnen zijn voor het winningsgebied, bijvoorbeeld in de vorm van een gebiedsconvenant of projectafstemmingsprogramma. Afspraken die uit

het gebiedsproces voortkomen kunnen vervolgens worden vastgelegd in een gebiedsarrangement.

Kortom: ik neem de hoofdlijnen van het Tcbb-advies over.

Uitgangspunten voor de landelijke aanpak

De Tcbb benoemt in haar advies de volgende uitgangspunten voor de landelijke aanpak bij de afhandeling van mijnbouwschades (met uitzondering van de schades door de gaswinning Groningen):

- Uniforme aanpak
- Laagdrempelig, transparant en snel
- Onafhankelijk en deskundig
- Commissie Mijnbouwschade
- Adequate uitvoeringsorganisatie
- Verschillen ten opzichte van Groningen
 - o wettelijk bewijsvermoeden
 - o rechtsbescherming
- Rol Tcbb
- Landelijk Loket Mijnbouwschade

Ik geef hieronder mijn appreciatie op elk van deze punten.

Appreciatie

Uniforme aanpak

De Tcbb geeft in haar advies aan dat een belangrijk uitgangspunt voor de landelijke aanpak is dat er geen rechtsongelijkheid ontstaat. Dat betekent dat alle meldingen van mijnbouwschade op uniforme wijze worden afgehandeld, onafhankelijk van het type mijnbouwactiviteit en de woonplaats van betrokkenen. Ik onderschrijf dit uitgangspunt voor de landelijke aanpak, met de kanttekening – die ook door de Tcbb in haar advies naar voren wordt gebracht – dat de landelijke aanpak niet gelijk is aan de aanpak voor afhandeling van schade door de gaswinning Groningen. Zoals ik ook in mijn brief van 9 oktober 2018 (Kamerstuk 32 849, nr. 137) heb benadrukt is dit onderscheid gerechtvaardigd omdat het aantal schadegevallen door de gaswinning Groningen en de ernst daarvan van een geheel andere orde is dan die door andere mijnbouwactiviteiten in Nederland. Deze bijzondere situatie rechtvaardigt de uitzonderlijke en vergaande stap om de schadeafhandeling te beleggen bij de overheid en schade met behulp van het bestuursrecht af te handelen. Voor een dergelijke uitzonderlijke en vergaande stap voor afhandeling van schade door overige mijnbouwactiviteiten ontbreekt een voldoende rechtvaardiging.

Dit laat onverlet dat met de landelijke aanpak zorg wordt gedragen voor een laagdrempelige, transparante, snelle, onafhankelijke en deskundige schadeafhandeling waarmee gedupeerden worden ontzorgd.

Laagdrempelig, transparant en snel

Ik ben het met de Tcbb eens dat de schadeafhandeling in de landelijke aanpak «laagdrempelig, transparant en snel» dient te zijn, waarbij de burger centraal staat. Dit komt onder andere tot uitdrukking door de procedure die ik voorstel rondom de onafhankelijke CM. Dat wordt hieronder verder toegelicht. Ook de in het Tcbb-advies genoemde «versnelde procedure» kan hieraan – in het uitzonderlijke geval dat sprake is van een groot aantal schademeldingen – bijdragen.

Onafhankelijk en deskundig

Voor de buitengerechtelijke afhandeling van mijnbouwschade anders dan door de gaswinning Groningen, zijn burgers nu in beginsel aangewezen op de mijnbouwonderneming. Deze partij moet bepalen of de gemelde schade het gevolg is van haar bedrijfsactiviteiten en ook wat de hoogte is van het te vergoeden schadebedrag. Als dit niet tot overeenstemming leidt en ook een eventueel advies hierover van de Tcbb niet leidt tot een oplossing, dan is de gedupeerde aangewezen op de civiele rechter. De schadeafhandeling door mijnbouwondernemingen wordt door velen gezien als onwenselijk omdat een individuele gedupeerde onvoldoende is opgewassen tegen een mijnbouwonderneming. Ik zal dan ook zorgen voor een schadebeoordeling die volledig onafhankelijk van de mijnbouwonderneming zal plaatsvinden, door een organisatie die de mensen en middelen heeft om hieraan op een deskundige en zorgvuldige wijze uitvoering te geven. De burger wordt hierdoor ontzorgd.

Commissie Mijnbouwschade

Ik zorg voor de instelling van een CM, met als taak de onafhankelijke beoordeling van alle mijnbouwschades in Nederland uitgezonderd de mijnbouwschades door de gaswinning Groningen. Ik verwacht dat deze commissie medio 2020 operationeel kan zijn.

De CM bestaat uit een nog nader te bepalen aantal leden. Zoals geadviseerd door de Tcbb zal in de commissie juridische, communicatieve en technisch-bestuurskundige kennis aanwezig zijn, alsmede kennis van bouwconstructies, diepe ondergrond, ondiepe ondergrond en mijnbouwactiviteiten. De CM kan haar werkzaamheden desgewenst indelen in kamers, bijvoorbeeld per mijnbouwsector.

De CM werkt op grond van de met de mijnbouwondernemingen gesloten convenanten en overeenkomstig het schadeprotocol voor de betreffende mijnbouwsector. De CM geeft een niet-bindend advies. Via de gesloten convenanten zijn mijnbouwondernemingen in beginsel wel aan de schadevaststelling door de CM gebonden. Daarnaast zullen reeds bestaande en goed functionerende lokale of regionale regelingen voor de schadeafhandeling worden betrokken bij het opstellen van de schadeprotocollen.

De CM kan mij gevraagd en ongevraagd adviseren over aangelegenheden rond de afhandeling van mijnbouwschade. Bij de instelling van de CM wordt voorzien in een procedure voor periodieke evaluatie van de CM met inbreng vanuit betrokken burgers, regionale overheden en mijnbouwondernemingen. Ik ben voornemens om de kosten van de leden van de Commissie te dragen. Over de financiering van de overige uitvoeringskosten maak ik afspraken met de mijnbouwondernemingen. Deze kunnen uit hoofde van de relevante staatssteunregelgeving niet voor rekening van de overheid blijven.

Adequate uitvoeringsorganisatie

Waar de Tcbb in haar advies lijkt te pleiten voor een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie van de CM en de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG), deel ik deze visie niet. Dit is met name ingegeven doordat de schadepraktijk voor de gaswinning Groningen zodanig afwijkend is, dat deze heeft geleid tot een wezenlijk andere context dan geldt voor de schadeafhandeling voor alle andere mijnbouwactiviteiten. Bovendien moet de TCMG al alle zeilen bijzetten voor de schadeafhandeling voor de gaswinning Groningen en wil ik hen niet ook

nog belasten met het bijdragen aan de schadeafhandeling voor de rest van Nederland.

Overigens ben ik het eens met de Tcbb dat voor de uitvoeringsorganisatie van de CM het wiel niet opnieuw moet worden uitgevonden. Om als CM snel efficiënt te kunnen opereren, is het verstandig om voor de uitvoeringsorganisatie gebruik te maken van een aantal verworvenheden uit de TCMG-praktijk. Om dit te kunnen realiseren en tegelijkertijd voldoende afstand te creëren tot de TCMG, ben ik van plan de uitvoeringsorganisatie van de CM te beleggen binnen de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), maar bij een ander RVO-onderdeel dan waar de uitvoeringsorganisatie van de TCMG is belegd. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat, in geval van een plotseling optredend groter aantal schademeldingen, snel kan worden opgeschaald in capaciteit. Ik heb RVO reeds opdracht gegeven een voorstel te maken voor de inrichting van de uitvoeringsorganisatie en de daarvoor benodigde capaciteit.

Verschillen ten opzichte van Groningen

De Tcbb adviseert dat de afhandeling van mijnbouwschade door de gaswinning Groningen en door overige mijnbouwactiviteiten procedureel zo veel mogelijk volgens dezelfde richtlijnen en stappen verlopen. De Tcbb wijst er daarbij op dat voor de burger het resultaat van de wijze van afhandeling niet mag worden beïnvloed door wie de schade afhandelt (TCMG of CM).

Ik onderschrijf de opvatting van de Tcbb dat wie de schade afhandelt en welke procedure daarvoor wordt gebruikt niet van invloed moet zijn op het resultaat van de schadeafhandeling. Uitgangspunt daarbij is dat gedupeerden maximaal ontzorgd worden als gevolg van de onafhankelijke beoordeling van hun verzoek om vergoeding van schade. Omdat zowel de TCMG als de CM werkt binnen de kaders van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht, wordt materieel hetzelfde beschermingsniveau geboden.

Vaststellen van de causaliteit

De Tcbb stelt dat voor mijnbouwschades in heel Nederland als uitgangspunt moet gelden dat het bewijsrisico met betrekking tot het causaal verband tussen een mijnbouwactiviteit en een schade niet bij de burger moet liggen.

Ik onderschrijf het advies van de Tcbb om in de landelijke aanpak voor de schadeafhandeling te bewerkstelligen dat de ongelijkheid tussen burger en mijnbouwonderneming wordt verminderd en dat een gedupeerde in deze procedure maximaal wordt ontzorgd. Dit gebeurt door het instellen van een onafhankelijke partij die zelf onderzoekt wat de schadeoorzaak is en ook de hoogte van de mijnbouwschade vaststelt. Dit betekent een aanzienlijke verlichting van de vereiste inspanning van de gedupeerde en draagt bij aan zijn ontzorging.

Deze landelijke aanpak verschilt wel van het bewijsvermoeden, zoals in Groningen toegepast. Het bewijsvermoeden van artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek geldt alleen voor het effectgebied van de gaswinning Groningen.

In het burgerlijk procesrecht geldt als hoofdregel «Wie stelt, bewijst». Dat betekent dat de gedupeerde die stelt dat een mijnbouwonderneming aansprakelijk is voor de door hem geleden schade ook moet bewijzen dat

aan de voorwaarden voor aansprakelijkheid is voldaan. De burger wordt daarin geholpen doordat het bij mijnbouwschade gaat om een risicoaansprakelijkheid. De burger hoeft dus niet de schuld van de mijnbouwonderneming te bewijzen. De burger moet wel bewijzen dat zijn schade een gevolg is van de mijnbouwactiviteiten (causaal verband). Voor schade door bodembeweging als gevolg van de gaswinning Groningen waren er goede redenen om van deze hoofdregel af te wijken¹. Daarom is in 2016 in artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek een bewijsvermoeden opgenomen voor fysieke schade aan gebouwen en werken. Het bewijsvermoeden werkt daarbij als een verlichting van de bewijslast voor de gedupeerden voor de aansprakelijkheidsvoorwaarde van het aantonen van een causaal verband tussen de schade en de gaswinning.

De belangrijkste redenen voor de invoering van een wettelijke bewijsvermoeden voor Groningen, te weten de veelheid aan aardbevingen door gaswinning en de veelheid aan gelijksoortige schadegevallen die een gevolg van een aardbeving kunnen zijn, gaan niet op voor mijnbouwschade door overige mijnbouwactiviteiten. Voor mijnbouwschade door overige mijnbouwactiviteiten is geen sprake van een situatie die voldoende rechtvaardiging vormt voor een dergelijke afwijking. Dat het bewijsvermoeden niet van toepassing is laat echter onverlet dat gedupeerden ontzorgd worden als gevolg van de onafhankelijke beoordeling van hun verzoek om vergoeding van schade door het CM.

Rechtsbescherming

De Tcbb constateert dat het hebben van twee systemen tot gevolg heeft dat voor de verschillende systemen rechtsbescherming beschikbaar is bij verschillende rechters. Tegen besluiten van de TCMG staat rechtsbescherming open bij de bestuursrechter en bij geschillen over de schadeafhandeling door de CM staat rechtsbescherming open bij de burgerlijk rechter.

Deze constatering van de Tcbb deel ik. Dit verschil vloeit voort uit de toepasselijkheid van het bestuursrecht op de schadeafhandeling door de TCMG. Dit betekent echter niet dat de rechtsbescherming die gedupeerden bij deze rechters ontvangen verschillend is. Beide rechters oordelen immers aan de hand van dezelfde regels van het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht. De rechtsbescherming die beide rechters bieden is dan ook materieel gelijkwaardig.

De Tcbb adviseert, uit het oogpunt van uniformiteit, ook dat het de voorkeur heeft om de verschillen tussen beide systemen op termijn op te heffen.

Dit advies onderschrijf ik. De bijzondere maatregelen die zijn getroffen voor de afhandeling van mijnbouwschade door de gaswinning Groningen zijn slechts van toepassing zolang de situatie in Groningen dergelijke vergaande maatregelen rechtvaardigt.

Rol Tcbb

De Tcbb gaat er in haar advies vanuit dat bij invoering van de landelijke aanpak voor haar geen rol meer is weggelegd bij de afhandeling van mijnbouwschades en dat de op de Tcbb betrekking hebbende bepalingen in de Mijnbouwwet kunnen komen te vervallen.

In de huidige Mijnbouwwet heeft de Tcbb twee taken, enerzijds adviseert de Tcbb mij over bodembeweging en maatregelen ter voorkoming van schade in het kader van de winningsplannen, anderzijds kunnen burgers

¹ Kamerstuk 32 849, nr. 137.

die schade hebben geleden als gevolg van bodembeweging advies vragen aan de Tcbb over het verband tussen die schade en de mijnbouwactiviteit(en) alsmede de hoogte van het schadebedrag.

Ik ben het eens met de Tcbb dat niet dezelfde commissie over (de kans op) gebouwschade dient te adviseren in zowel het voortraject van de besluitvorming als in het natraject (beoordeling van schadeclaims). Het op kortere termijn instellen van de CM kan ertoe leiden dat beide instanties gedurende een beperkte periode gelijktijdig operationeel zijn. Dit komt omdat een wetswijziging waarbij de taken van de Tcbb komen te vervallen over het algemeen meer tijd vergt. De concrete invulling hiervan moet ik nog nader bezien.

Landelijk Loket Mijnbouwschade

Zoals aangegeven in figuur 1 uit het Tcbb-advies komen er straks twee instanties voor schadeafhandeling: het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG, nu de TCMG) voor mijnbouwschades door de gaswinning Groningen, en de CM voor alle overige mijnbouwschades in Nederland. Voorlopig is de schadeproblematiek rond de gaswinning Groningen zodanig dat deze een aparte instantie rechtvaardigt. Bovendien krijgt het IMG – vanuit de ambitie om de afhandeling van schade door Gaswinning Groningen en de versterkingsoperatie uiteindelijk bij hetzelfde zbo onder te brengen – op termijn ook een rol bij de versterkingsoperatie. Hiermee worden de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie dichter bij elkaar georganiseerd, en voor de bewoner ook beter op elkaar afgestemd.

Alle mijnbouwschades in Nederland (dus ook schades over gestapelde mijnbouw of schades die na beoordeling gerelateerd blijken aan de gaswinning Groningen) kunnen gemeld worden bij het Landelijk Loket Mijnbouwschade. Schades waarvan de gedupeerde zelf al vermoedt dat deze gerelateerd zijn aan de gaswinning Groningen kunnen ook rechtstreeks bij het loket van de TCMG (straks IMG) worden gemeld.

Bij het inrichten van deze loketten wordt aandacht besteed aan een goede samenwerking/afstemming, zodat gedupeerden (bijvoorbeeld bij gestapelde mijnbouw) hier geen hinder van ondervinden. Een gedupeerde hoeft een schademelding maar eenmaal in te dienen, de melding wordt vervolgens behandeld door de voor de schadebeoordeling bevoegde instantie. Indien nodig worden meldingen overgedragen. Ik kom hiermee tevens tegemoet aan de door uw Kamer aangenomen gewijzigde motie Nijboer c.s. over de schadeafhandeling voor gestapelde mijnbouw (Kamerstuk 32 849, nr. 176).

Schadeprotocol en convenant

De Tcbb geeft aan dat elk schadeprotocol een set van regels bevat die wordt gehanteerd door de CM bij de afhandeling van schades. Naast regels die generiek van toepassing zijn, kan een schadeprotocol regels bevatten die specifiek van toepassing zijn voor de betreffende mijnbouwsector. De CM stelt zo nodig per schadeprotocol een nadere werkwijze vast voor de afhandeling van schades evenals een door deskundigen te hanteren beoordelingskader. Het Tcbb-advies beperkt zich tot het schadeprotocol voor de gaswinning uit kleine velden op land.

Gaswinning leidt tot bodemdaling en kan leiden tot geïnduceerde aardbevingen met bodemtrillingen tot gevolg. De Tcbb stelt dat bodemdaling bij gaswinning uit de kleine velden in het algemeen gering is, waardoor ook de kans op schade door bodemdaling klein is. Echter,

omdat schade door bodemdaling niet volledig is uit te sluiten, zullen schademeldingen die aan bodemdaling zijn gerelateerd ook worden beoordeeld door de CM.

De generieke regels in de schadeprotocollen betreffen de volgende onderwerpen:

- Begripsomschrijvingen: schade en beoordelingsgebied
- Eisen die worden gesteld aan schademeldingen
- Regels die gelden in geval van een acuut onveilige situatie
- Ontvangst en eerste beoordeling van de schademelding
- De te volgen procedure bij de schadeafhandeling
- Benoeming van deskundige(n) en zienswijze van de schademelder
- Onderzoek door en advies van deskundige(n)
- Zienswijzen op het advies van de deskundige(n)
- Uitspraak van de CM
- Vergoeding van de schade

Tussen de Staat en de betrokken mijnbouwmaatschappijen wordt per mijnbouwsector een convenant gesloten waarin afspraken worden vastgelegd over de afhandeling van mijnbouwschade door de CM en het daarbij te hanteren schadeprotocol. De afspraken betreffen onder meer dat de uitspraken van de CM in beginsel bindend zijn voor de mijnbouwonderneming, die zich verder verplicht tot betaling van de door de CM vastgestelde schadevergoedingen aan de schademelers.

Ik geef hieronder mijn appreciatie op elk van deze onderwerpen.

Appreciatie

Begripsomschrijving schade

De Tcbb adviseert om aan te sluiten bij het door het Burgerlijk Wetboek gehanteerde schadebegrip, maar geeft aan dat de voorgestelde landelijke aanpak met name is bedoeld voor burgers die schade ondervinden aan hun eigendom. Dit betreft volgens Tcbb in beginsel fysieke schade aan woningen en vergelijkbare objecten en materiële schade die het direct gevolg is van deze fysieke schade. Ik neem het advies van de Tcbb in deze over. Voor directe gevolgschade stelt de Tcbb voor dat de CM een leidraad vaste vergoedingen opstelt. Dit dient te worden betrokken bij het opstellen van het schadeprotocol.

Begripsomschrijving beoordelingsgebied

De Tcbb adviseert om met het oog op een efficiënte en transparante afhandeling van schademeldingen bij de landelijke aanpak het begrip beoordelingsgebied te hanteren. Dat is het gebied rondom het epicentrum van een geïnduceerde aardbeving waarbinnen schade aan bebouwing kan zijn ontstaan, terwijl dat daarbuiten vrijwel uitgesloten is. De grootte van het beoordelingsgebied is afhankelijk van de diepte en magnitude van de aardbeving en de eigenschappen van de ondergrond in het betreffende gebied. De grootte van het beoordelingsgebied is daarmee dynamisch en gekoppeld aan de betreffende aardbeving en locatie.

De Tcbb adviseert om schademeldingen in verband met de betreffende aardbeving in beginsel alleen in behandeling te nemen indien de schadelocatie binnen het beoordelingsgebied ligt. Op grond van haar discretionaire bevoegdheid kan de CM besluiten om schademeldingen van buiten het beoordelingsgebied toch in behandeling te nemen.

Ik neem de algemene strekking van het Tcbb-advies in deze over. Ik hecht er echter wel aan dat alle schademeldingen – zowel binnen als buiten het beoordelingsgebied, tenzij deze door het IMG (nu TCMG) in behandeling zijn of worden genomen – door de CM in behandeling worden genomen. In alle gevallen (ook wanneer de claim is gebaseerd op bodemdaling of wanneer het gaat om een afwijzing) is er namelijk behoefte aan een inhoudelijke uitspraak over de schadeclaim. Mogelijk zal de concrete toepassing van het beoordelingsgebied in een schadeprotocol of in het instellingsbesluit voor de CM nog nader worden uitgewerkt.

Eisen aan schademeldingen

De Tcbb adviseert om – met het oog op het vast te stellen causale verband – te eisen dat een schadeclaim die is gerelateerd aan een geïnduceerde aardbeving, binnen een jaar na de beving moet zijn ingediend.

Alhoewel ik de ratio begrijp achter dit Tcbb-advies, de vaststelling van het causale verband, betrek ik bij mijn uiteindelijke standpunt hierover ook hetgeen hierover is opgenomen in het Burgerlijk Wetboek.

Regels voor een acuut onveilige situatie

Acuut onveilige situaties kunnen volgens de Tcbb worden gemeld zoals aangegeven op de website van het Landelijk Loket Mijnbouwschade. Ik volg in deze het Tcbb-advies.

Ontvangst en eerste beoordeling van de schademelding

De Tcbb adviseert dat de CM beoordeelt of de melding volledig en ontvankelijk is. Voor de beoordeling van de ontvankelijkheid moet volgens de Tcbb worden getoetst aan twee voorwaarden die relevant zijn voor schades die zijn veroorzaakt door bodemtrilling als gevolg van een aardbeving door de gaswinning, te weten:

1. er moet sprake zijn van een door de gaswinning veroorzaakte aardbeving op het ontstaanstijdstip van de schade;
2. de schadelocatie moet in het beoordelingsgebied van de aardbeving liggen.

Indien ontvankelijk wijst de CM vervolgens een zaakbegeleider/contactpersoon aan, die contact opneemt met de melder en toelichting geeft over de verdere gang van zaken. Bij niet-ontvankelijkheid stelt de CM de schademelder op de hoogte dat de schademelding niet in behandeling wordt genomen. De CM kan op grond van haar discretionaire bevoegdheid overigens besluiten de schademelding toch in behandeling te nemen, aldus het advies van de Tcbb.

Ik volg de algemene strekking van het Tcbb-advies in deze. Ik merk daarbij wel op dat de voorwaarde dat de aardbeving een gevolg is van de gaswinning een inhoudelijke vraag is. Deze kan daarom niet als ontvankelijkheidsvraag worden behandeld. De CM moet over deze vraag kunnen oordelen bij de beoordeling van de aansprakelijkheid. De door de Tcbb genoemde voorwaarden zijn daarnaast uitsluitend van toepassing op mijnbouwschade door een aardbeving. Voor mijnbouwschades die het gevolg zijn van door gaswinning veroorzaakte bodemdaling zullen in de nadere uitwerking eventueel andere voorwaarden worden gesteld. Daarnaast verwijs ik naar mijn appreciatie onder het kopje «Begripsomschrijving beoordelingsgebied».

De te volgen procedure bij de schadeafhandeling

Voor de te volgen procedure bij de afhandeling van schademeldingen benoemt de Tcbb twee varianten: de standaard procedure (met deskundigenonderzoek) en de versnelde procedure (zonder deskundigenonderzoek).

Indien na een geïnduceerde aardbeving in korte tijd een groter aantal schademeldingen (bijvoorbeeld meer dan 200) door de CM worden ontvangen kan de CM, na consultatie van de betrokken mijnbouwonderneming en lokale bestuurders, besluiten om kleinere schades af te handelen via een versnelde procedure. De CM stelt hiertoe een gebied en een maximum schadebedrag vast. Voor de overige schademeldingen wordt de standaard procedure gevolgd.

In de versnelde procedure beoordeelt de CM op basis van de bij de melding gevoegde stukken en de beschikbare gegevens over de aardbeving het (vermoedelijke) causale verband tussen de schade en de aardbeving en stelt de hoogte van het te vergoeden schadebedrag vast. De CM kan besluiten om steekproefsgewijs door een deskundige onderzoek ter plaatse te laten doen naar schademeldingen die worden afgehandeld via de versnelde procedure.

Ik betrek het Tcbb-advies op dit punt bij het vaststellen van het schadeprotocol. Ik merk daarbij op dat een versnelde procedure met zich brengt dat het kan voorkomen dat een mijnbouwonderneming schade moet vergoeden die hij niet heeft veroorzaakt. Dit betekent dat er nauw overleg moet plaatsvinden tussen de CM en de aansprakelijke partij over de voorwaarden waaronder een versnelde procedure kan worden toegepast. Ik merk daarbij op dat de versnelde procedure alleen toegepast zal worden als het volgen van de standaardprocedure zou leiden tot een te lange doorlooptijd. Wanneer dit precies aan de orde is, dient nog nader bepaald te worden.

Benoeming van deskundige(n) en zienswijze van de schademelder

De Tcbb adviseert dat de door de CM te benoemen deskundigen voldoen aan expliciete eisen met betrekking tot deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De schademelder wordt door de CM gevraagd om een zienswijze op de door de CM beoogde deskundige(n); dit kan nog leiden tot een wijziging.

Ik begrijp de door de Tcbb in deze beoogde zorgvuldigheid, maar ben enigszins beducht voor de extra doorlooptijd. Ik wil dit aspect nader bezien bij de concrete vormgeving van de procedure en de uitvoeringsorganisatie.

Onderzoek door en advies van deskundige(n)

De Tcbb stelt voor dat door de deskundige(n) in opdracht van de CM onderzoek wordt gedaan naar het causaal verband tussen de geïnduceerde aardbeving en de schade. Voor zover naar het oordeel van de deskundige(n) sprake is van een causaal verband wordt daarbij ook de hoogte van het schadebedrag begroot. De deskundige brengt op basis van het onderzoek een adviesrapport uit aan de CM.

Ik volg het Tcbb-advies in deze, waarbij ik voor de wijze van vaststelling van de causaliteit verwijs naar het door mij gestelde onder het kopje «Verschillen ten opzichte van Groningen».

Zienschwijzen op het advies van de deskundige(n)

De Tcbb adviseert dat de schademelder een zienschwijze kan geven op het adviesrapport van de deskundige(n), waarna de CM zo nodig kan besluiten om een tweede deskundige(n)advies te vragen. Ik ben het eens met de Tcbb dat het verstandig is dat de schademelder een zienschwijze kan geven op het adviesrapport. Ik vind echter dat, in het kader van hoor en wederhoor, ook de mijnbouwonderneming de mogelijkheid moet hebben om hierop een zienschwijze te geven. Daarna kan de CM besluiten over het vervolg.

Uitspraak van de CM

De Tcbb stelt voor dat de CM in de standaardprocedure een schriftelijke uitspraak doet over het causaal verband tussen de gemelde schade en de mijnbouwactiviteit(en), de hoogte van het te vergoeden schadebedrag en de verantwoordelijke mijnbouwonderneming. Bij «gestapelde mijnbouw» bepaalt de CM het aandeel van elk van de betrokken mijnbouwondernemingen in het te vergoeden schadebedrag. Indien noodzakelijk gebeurt dit met een overdracht van de melding aan het IMG. Indien de schade volgens de CM een andere oorzaak heeft zal zij dit in de uitspraak vermelden. De uitspraak wordt naar de schademelder gestuurd en in afschrift naar de betreffende mijnbouwonderneming.

In de versnelde procedure stelt de Tcbb voor dat de CM op basis van de schademelding een schriftelijke uitspraak doet over de hoogte van het te vergoeden schadebedrag. De uitspraak wordt naar de schademelder gestuurd en in afschrift naar de betreffende mijnbouwonderneming.

Ik volg het Tcbb-advies in deze. In het schadeprotocol of convenant zal dit proces nader worden uitgewerkt.

Vergoeding van de schade

De Tcbb adviseert dat schadebedragen worden vergoed zodra de schademelder aan de CM heeft bevestigd in te stemmen met het door de CM vastgestelde schadebedrag. Voor de vergoeding van vastgestelde schadebedragen noemt de Tcbb, naar keuze van de schademelder, drie mogelijkheden: Het vergoeden van de betaalde factuur voor het herstel aan de schademelder, het betalen van de factuur voor het herstel aan de partij die de werkzaamheden heeft uitgevoerd, en – uitsluitend voor schadebedragen die niet hoger zijn dan het maximumbedrag van de versnelde procedure – het rechtstreeks uitbetalen van het te vergoeden schadebedrag aan de schademelder.

Ik volg het Tcbb-advies in deze en laat dit verder uitwerken.

Convenant

Ik volg het Tcbb-advies ook inzake de in een convenant te regelen onderwerpen.

Het betrekken van de omgeving

De Tcbb adviseert om te bevorderen dat burgers en decentrale overheden betrokken worden bij mijnbouwactiviteiten in hun omgeving, in een omgevingsproces dat kan leiden tot een gebiedsarrangement. De Tcbb geeft aan dat een gebiedsarrangement is bedoeld om afspraken vast te leggen tussen de mijnbouwonderneming en belanghebbenden in de omgeving van een mijnbouwactiviteit over (a) de communicatie over de

mijnbouwactiviteit en (b) een passende verdeling van de lasten en de lusten van die activiteit.

De Tcbb stelt dat bij de (hernieuwde) vaststelling van winningsplannen al steeds meer aandacht wordt besteed aan het onderzoeken van schaderisico's voorafgaand aan een winning, de monitoring van bodembeweging tijdens een winning, en het toegankelijk maken van deze informatie voor burgers. Een gebiedsarrangement kan afspraken bevatten over de wijze van monitoring en de communicatie over de meetresultaten. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat een geïnteresseerde burger eenvoudig het verloop van de bodembeweging in zijn omgeving kan volgen.

De Tcbb benadrukt in dit kader ook haar advies van 6 september 2018 over de representatieve nulmeting aan gebouwen. De Tcbb concludeert daarin dat deze nulmeting slechts een beperkte meerwaarde heeft en adviseert in te zetten op het bijplaatsen van versnellingsmeters boven de kleine velden. Daarmee is voor burgers inzichtelijk welke bodembeweging is opgetreden, terwijl die informatie ook belangrijk is voor de beoordeling van gemelde schades.

De Tcbb wijst erop dat voor de gaswinning uit kleine velden – overeenkomstig de gedragscode van de sector – mijnbouwondernemingen nu bij nieuwe activiteiten al samen met de omgeving zogenaamde projectafstemmingsprogramma's opzetten. Ook is soms al sprake van een zogenaamd gebiedsconvenant. Beide zouden voor een specifiek winningsgebied onderdeel kunnen zijn van een gebiedsarrangement.

De Tcbb adviseert om in winningsgebieden de totstandkoming en verdere ontwikkeling van gebiedsarrangementen te stimuleren door middel van omgevingsprocessen. Hierin kunnen gemeente, provincie, waterschap, burgers, mijnbouwonderneming en de Staat een rol spelen. Een omgevingsproces zou kunnen leiden tot de gezamenlijke ontwikkeling van bijvoorbeeld energietransitieprogramma's, waaraan de betrokken mijnbouwonderneming en eventueel ook de Staat een financiële bijdrage leveren. Zo'n programma kan lokale projectvoorstellen stimuleren, bijvoorbeeld door toepassing van subsidieregelingen (zoals de Investeringsubsidie duurzame energie, ISDE).

Appreciatie

Zoals de Tcbb opmerkt, zet ik al nadrukkelijk in op een betere communicatie met inwoners en lokale overheden over mijnbouwactiviteiten in hun omgeving. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de adviesrechten van decentrale overheden, de uitbreiding van de inspraakmogelijkheden, en het opstellen van een seismische risicoanalyse als onderdeel van een nieuw of wezenlijk gewijzigd winningsplan voor gaswinning op land. Ook schrijf ik daar waar zinvol monitoring voor, die voor omwonenden uitlegbaar is en zal zijn afgestemd op het betreffende schadeprotocol. Het bijvoorbeeld bijplaatsen van versnellingsmeters rond de kleine velden speelt hierbij een belangrijke rol.

Daarnaast stimuleer ik omgevingsprocessen die leiden tot een verbeterde afstemming tussen de lokale inspanningen van de mijnbouwonderneming en de behoeften van omwonenden. Ik denk hierbij aan de lessen die voortvloeien uit de in januari 2019 succesvol afgeronde besluitvorming over de pilot zoutwinning Harlingen en de nog lopende omgevingspilot rond de eventuele gaswinning Ternaard. Het opstellen van een zogenaamd projectafstemmingsprogramma bij nieuwe activiteiten voor de gaswinning uit kleine velden, zoals dat nu al gedaan wordt door de mijnbouwonderneming samen met de omgeving, past in deze context.

Ik zie duidelijk meerwaarde in een bredere maatschappelijke inbedding van nieuwe mijnbouwactiviteiten in een gebiedsarrangement, enerzijds om bij te dragen aan de verbetering van communicatie met burgers en anderzijds om mijnbouwontwikkelingen ook van waarde te laten zijn voor het winningsgebied. De hierboven door mij genoemde elementen kunnen daar onderdeel van uitmaken. Soms zal dit ook een gezamenlijke ontwikkeling kunnen betreffen van bijvoorbeeld een energietransitieprogramma waaraan de betrokken partijen (zoals bijvoorbeeld decentrale overheden, de mijnbouwonderneming, de burger en/of de Staat) een bijdrage leveren. Afspraken die voortkomen uit het omgevingsproces kunnen – zowel voorafgaand als na de besluitvorming – worden vastgelegd in een gebiedsarrangement. Waar passend en wenselijk kunnen deze arrangementen op «boven lokaal» niveau worden afgesloten. Omdat elke omgeving uniek is, evenals elke nieuwe mijnbouwactiviteit, zal elk gebiedsarrangement ook steeds maatwerk zijn.

Vervolg

De gevraagde en verkregen consultatiereacties van VNG, IPO en Nogepa (de koepel van olie- en gasbedrijven) zijn alle in algemene zin positief over het Tcbb-advies. Voor een deel betreft dit punten die hierboven zijn benoemd, voor een ander deel betreft dit punten die in de verdere uitwerking aan de orde zullen komen. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan het beleidskader waarin ik wil ingaan op de herijking van het Waarborgfonds mijnbouwschade en het verzoek vanuit de regio om een apart schadefonds.

Ik streef ernaar om voor einde van het jaar alle relevante elementen te hebben uitgewerkt en aan u toe sturen. In ditzelfde tijdsbestek werk ik ook aan het instellingsbesluit voor de CM, aan het schadeprotocol en convenant voor de gaswinning uit de kleine velden en tref ik de voorbereidingen voor de uitvoeringsorganisatie van de CM binnen RVO.

Mijn toezegging aan uw Kamer in het 30-ledendebat van 10 april 2019 hoe ik met een fonds wil omgaan, heb ik helaas niet in deze brief gestand kunnen doen. Ik doe dit als onderdeel van bovengenoemde uitwerking.

Ik verwacht na de zomer overeenstemming te bereiken en dit vast te leggen in een schadeprotocol voor de gaswinning uit kleine velden. Parallel hieraan werk ik aan een beleidskader voor alle mijnbouwsectoren (zoals geothermie). Vanwege de gewenste uniformiteit zal ik het schadeprotocol kleine velden en het beleidskader nog moeten afstemmen. Dit betekent dat ik verwacht dat het schadeprotocol definitief zal zijn voor einde van het jaar, gelijktijdig met de vaststelling van het beleidskader voor de landelijke aanpak voor de afhandeling van mijnbouwschade.

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