


Mijnbouwschade, wat nu?



Advies Landelijke Aanpak Afhandeling Mijnbouwschade en Schadeprotocol Gaswinning uit Kleine Velden op Land

Technische commissie  bodembeweging

Postbus 20401
2500 EK Den Haag
T 088 042 5718
www.tcbb.nl
info@tcbb.nl

Samenvatting

Mijnbouwactiviteiten leiden bij bewoners en bestuurders tot onrust over de risico's, de verdeling van de lasten en de lusten en de afhandeling van eventuele schades, niet alleen in Groningen, maar ook daarbuiten, zoals in Drenthe, Friesland, Overijssel, Gelderland, Noord- en Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg.

Begin 2018 heeft de Staat de schadeafhandeling door de gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag in Norg in het publieke domein geplaatst. De betreffende schades worden sinds 19 maart 2018 afgehandeld door de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) in afwachting van een wettelijke basis voor het 'definitieve' Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG).

Voor de afhandeling van overige mijnbouwschades in Nederland adviseert de Technische Commissie Bodembeweging (Tcbb) om onder een publieke regie een uniforme, onafhankelijke landelijke aanpak vast te stellen die voor alle burgers in Nederland tot een gelijke behandeling leidt. Deze landelijke aanpak moet gaan gelden voor alle types mijnbouw, namelijk de gaswinning uit kleine velden (waaronder de gasopslag in andere velden dan Norg), de zoutwinning, de geothermie, de eventuele ondergrondse opslag van CO₂ en waterstof en de na-ijlende gevolgen van de vroegere steenkolenwinning in Limburg.

De Tcbb presenteert in dit advies vanuit deze aanpak allereerst een Schadeprotocol Gaswinning uit Kleine Velden op Land voor de afhandeling van mijnbouwschade door gaswinning uit kleine velden.

Voor de totstandkoming van de landelijke aanpak adviseert de Tcbb:

- Stel een centraal meldpunt voor mijnbouwschade in, het Landelijk Loket Mijnbouwschade (LLM).
- 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 uit het Groningenveld en de gasopslag in Norg).
- Zorg voor een adequate uitvoeringsorganisatie ter ondersteuning en onder aansturing van de CM.
- Stel per type mijnbouw een Schadeprotocol vast, te beginnen met een Schadeprotocol Gaswinning uit Kleine Velden op Land.
- Sluit per type mijnbouw een Convenant tussen de Staat en de betrokken mijnbouwmaatschappijen, 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-ijende gevolgen van de vroegere kolenwinning in Limburg.

De voorgestelde landelijke aanpak moet leiden tot een verbreding van het draagvlak voor mijnbouwactiviteiten met een passende verdeling van de lasten en de lusten. De afhandeling van mijnbouwschade is daarbij laagdrempelig, transparant en snel, waarbij de burger centraal staat.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Inhoudsopgave	2
1. Inleiding, adviesverzoek en werkwijze	3
2. Uitgangspunten voor de landelijke aanpak	5
3. Landelijke Aanpak Afhandeling Mijnbouwschade	9
4. Schadeprotocol Gaswinning uit Kleine Velden op Land	13
5. Vervolgstappen	20
Bijlagen	
A. Geconsulteerde instanties en personen	22
B. Beoordelingskader schade	23

1. Inleiding, adviesverzoek en werkwijze

Sinds de aardbevingen als gevolg van de gaswinning in Groningen leiden mijnbouwactiviteiten bij bewoners en bestuurders in heel Nederland tot onrust over de risico's, de verdeling van de lasten en de lusten en de afhandeling van schades aan met name woningen. Niet in de laatste plaats is dat het gevolg van de wijze waarop de schadeafhandeling in de provincie Groningen de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden.

Mijnbouw in Nederland bestaat in vele vormen. De gaswinning uit het Groningenveld is het meest bekend, maar ook wordt olie en gas gewonnen uit ongeveer 150 zogenaamde kleine velden op het land en in de Noordzee. Verder wordt zout gewonnen uit de ondergrond en tot in de jaren zeventig van de vorige eeuw waren de kolenmijnen in Limburg actief. De na-ijlende gevolgen daarvan zijn nog steeds aanwezig. Meer recent groeit de ervaring met en de belangstelling voor de winning van warmte uit diepere aardlagen, de geothermie. En verder wordt er op diverse locaties tijdelijk gas opgeslagen en wordt de ondergrondse opslag van CO₂ en waterstof overwogen.

Inmiddels is in Nederland de ontwikkeling en de uitvoering van een programma voor energietransitie in gang gezet. Voor de voortgang van deze energietransitie, waarbij voorlopig de gaswinning nog een belangrijke rol speelt, is herstel van vertrouwen in mijnbouwactiviteiten en de afhandeling van eventuele mijnbouwschade van groot belang.

In haar verkenning naar een uniforme en onafhankelijke afhandeling van mijnbouwschade in Nederland 'Help, een scheur in mijn huis!' van februari 2018 heeft de Technische Commissie Bodembeweging (Tcbb) geadviseerd:

"... om te komen tot een uniforme landelijke aanpak voor de afhandeling van mijnbouwschades. Daarbij zou per mijnbouwactiviteit in een gebiedsarrangement voorzien moeten worden in een basisvoorziening voor een snelle, efficiënte afhandeling van kleine schades. Mijnbouwschades moeten kunnen worden aangemeld bij een nieuw landelijk Instituut Mijnbouwschade (IM). Dit Instituut draagt zorg voor een onafhankelijke beoordeling en afhandeling van de schades binnen een publiekrechtelijk kader."

Op basis hiervan heeft de Minister van EZK in Kamerbrieven van 30 mei 2018 en 9 oktober 2018 aangegeven voornemens te zijn een "onafhankelijke en deskundige commissie (Commissie Mijnbouwschade) in het leven te roepen, waar gedupeerden van mogelijke mijnbouwschade, die niet het gevolg is van de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag in Norg, hun verzoek tot vergoeding daarvan kunnen indienen. Deze commissie zal moeten zorgen voor een onafhankelijke beoordeling van meldingen van mijnbouwschades en van verzoeken tot vergoeding daarvan."

Op 19 oktober 2018 heeft de Minister van EZK de Tcbb gevraagd te komen tot een voorstel voor een uniform gedragen landelijk schadeprotocol voor de kleine gasvelden op land, dat als basis kan dienen voor een integrale, landelijke aanpak voor de afhandeling van alle mijnbouwschades in Nederland, niet zijnde schade als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag in Norg. Deze mijnbouwschades zullen in dit advies worden aangeduid met 'de overige mijnbouwschades in Nederland' (waaronder dan ook begrepen zijn de mijnbouwschades in Groningen die niet het gevolg zijn van de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag in Norg).

In hoofdstuk 2 van het voorliggende advies formuleert de Tcbb eerst de uitgangspunten voor een landelijke aanpak voor de afhandeling van mijnbouwschades. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 deze landelijke aanpak nader uitgewerkt. Hoofdstuk 4 betreft de uitwerking van een Schadeprotocol Gaswinning uit Kleine Velden op Land. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de vervolgstappen die nodig zijn voor de verdere ontwikkeling van de landelijke aanpak en op een passende overgangsregeling.

De minister hecht aan een uniform gedragen landelijk schadeprotocol voor de kleine gasvelden op land. Daarom is dit advies tot stand gekomen middels gesprekken, bijeenkomsten en workshops met bewonersgroepen, landelijke en lokale bestuurders, mijnbouwmaatschappijen en overige instanties gerelateerd aan de gaswinning uit de kleine velden (zie bijlage A).

2. Uitgangspunten voor de landelijke aanpak

De Tcbb formuleert de volgende uitgangspunten voor een landelijke aanpak bij de afhandeling van mijnbouwschades. Deze landelijke aanpak wordt toegepast bij verschillende types mijnbouw, namelijk de gaswinning uit kleine velden (waaronder de gasopslag in andere velden dan Norg en de eventuele ondergrondse opslag van CO₂ en waterstof), de zoutwinning, de geothermie, en de na-ijlende gevolgen van de vroegere steenkolenwinning in Limburg.

Uniforme aanpak

Een belangrijk uitgangspunt voor de landelijke aanpak is dat 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.

In verband met de omvang van de schades in de provincie Groningen door de gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag in Norg is de afhandeling van die schades inmiddels door de wetgever in het publieke domein geplaatst om daarmee te kunnen voorzien in een snelle, uniforme en laagdrempelige afhandeling van die schades.

Voor de afhandeling van overige mijnbouwschades in Nederland zijn burgers nu nog in beginsel aangewezen op een procedure tegen de mijnbouwexploitant bij de civiele rechter. Daarnaast hebben burgers op grond van de Mijnbouwwet de mogelijkheid om de Tcbb advies te vragen over het causaal verband tussen een schade en een mijnbouwactiviteit en de omvang van die schade. Met uitzondering van Limburg plegen de mijnbouwmaatschappijen dit advies te volgen. Bij de uitvoering van enkele winningsplannen hebben mijnbouwmaatschappijen zelf een regeling gemaakt voor de afhandeling van schades.

De minister heeft benadrukt dat de schaal, de omvang en de risico's van mijnbouwschade door de gaswinning in Groningen van een geheel andere orde zijn dan in de rest van Nederland. Daarom wil de minister voor de rest van Nederland (onder publieke regie) voorzien in een passende, separate schaderegeling, die is afgestemd op het specifieke karakter van mijnbouwactiviteiten buiten de gaswinning in Groningen. Daartoe wil hij een Commissie Mijnbouwschade in het leven roepen die voor de afhandeling van deze mijnbouwschades gaat zorgdragen.

Laagdrempelig, transparant en snel

In het kader van de landelijke aanpak behoort de schadeafhandeling 'laagdrempelig, transparant en snel' te zijn, waarbij de burger centraal staat. Ook dient - zoals de Tcbb in haar advies 'Help, een scheur in mijn huis!' heeft geadviseerd - de schadeafhandeling zodanig ingericht te zijn dat een snelle, efficiënte afhandeling van grotere aantallen kleine schades mogelijk is. De minister geeft aan 'dat schadeclaims van relatief beperkte omvang ruimhartig zullen worden beoordeeld en snel en efficiënt zullen worden afgehandeld'.

Bij de schadeafhandeling wordt een schadeprotol toegepast dat uniform geldt voor de betreffende mijnbouwactiviteit(en), en wordt rekening gehouden met de inhoud van reeds bestaande regelingen, voorzover van belang voor de schadeafhandeling.

Onafhankelijk en deskundig

De landelijke aanpak moet er toe leiden dat burgers, die schade hebben geleden als gevolg van mijnbouwactiviteiten, niet verzand raken in verschillende procedures, maar die schade binnen een redelijke termijn vergoed krijgen op basis van een onafhankelijke en deskundige beoordeling, die voor alle burgers gelijk is.

Eén Commissie Mijnbouwschade

Voor de afhandeling van de overige mijnbouwschades in Nederland wil de minister één instantie in het leven roepen, de Commissie Mijnbouwschade (CM). In deze Commissie moet alle deskundigheid gebundeld worden die nodig is voor een adequate, onafhankelijke en deskundige afhandeling van deze schades. Daarmee wordt ook voorkomen dat burgers met mijnbouwschade nog 'van het kastje naar de muur' worden gestuurd.

Adequate uitvoeringsorganisatie

Uitgangspunt is ook dat bij de landelijke aanpak voorzien wordt in een adequate uitvoeringsorganisatie. Onderzocht moet worden of toegewerkt kan worden naar een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie van CM en TCMG. Hierover dient nadere afstemming met EZK en TCMG plaats te vinden.

Het inrichten van een aparte uitvoeringsorganisatie is in beginsel niet wenselijk omdat veel van de benodigde elementen al ontwikkeld zijn in opdracht van de TCMG. Een aparte uitvoeringsorganisatie met een eigen beoordelingskader voor overige mijnbouwschades zou kunnen leiden tot ongewenste verschillen in aanpak. Daarnaast zouden er afstemmingsproblemen kunnen ontstaan indien er sprake is van schades als gevolg van gestapelde mijnbouwactiviteiten, zoals schade als gevolg van gecombineerde bodembeweging door zout- en gaswinning. Het 'wiel zou dus zo min mogelijk opnieuw uitgevonden moeten worden'.

Verschillen ten opzichte van Groningen

De minister heeft ervoor gekozen om de schadeafhandeling door de TCMG in het publieke domein te plaatsen en de afhandeling van mijnbouwschade die niet onder de TCMG valt onder publieke regie te laten plaats vinden. In dit advies is de Tcbb van deze keuze uitgegaan. In essentie dient de schadeafhandeling procedureel zo veel mogelijk volgens dezelfde richtlijnen en stappen te verlopen, onafhankelijk of deze wordt uitgevoerd door de TCMG in het publieke domein of door de CM onder publieke regie. Voor de burger mag het resultaat van de wijze van afhandeling daardoor niet worden beïnvloed. Uit het oogpunt van uniformiteit heeft het naar het oordeel van de Tcbb overigens de voorkeur om de verschillen tussen beide 'systemen' op termijn op te heffen.

Zolang er sprake is van een afzonderlijke aanpak voor de afhandeling van overige mijnbouwschades in Nederland, zullen ten opzichte van de schadeafhandeling in Groningen door de TCMG met name twee verschillen in de afhandeling van mijnbouwschades (blijven) bestaan, te weten de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden en de rechtsbescherming.

- wettelijk bewijsvermoeden

Voor schades in de provincie Groningen door de gaswinning uit het Groningenveld en door de gasopslag in Norg geldt op grond van 6:177A BW de toepassing van het zogenoemde wettelijk bewijsvermoeden. Voor overige mijnbouwschades in Nederland geldt dit wetsartikel niet.

Toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden leidt er binnen het bestuursrechtelijk kader in Groningen toe dat de TCMG uitgaat van causaliteit als de schade naar zijn aard kan zijn ontstaan door bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag in Norg en als de schade geen andere uitsluitende oorzaak heeft, die evident en aantoonbaar tot de schade heeft geleid. Alleen wanneer aangetoond wordt dat de schade wél uitsluitend een andere oorzaak heeft is daarmee het bewijsvermoeden weerlegd en is er geen sprake van causaliteit.

Naar het oordeel van de Tcbb dient ook voor overige mijnbouwschades in Nederland als uitgangspunt te gelden dat het bewijsrisico met betrekking tot het causaal verband tussen een mijnbouwactiviteit en een schade niet bij de burger moet liggen. Ook in de rest van Nederland zou daarom moeten gelden dat causaliteit met bodembeweging door mijnbouw is aangetoond indien de schade kan zijn veroorzaakt door bodembeweging door de mijnbouw en als de schade geen evidente, aantoonbare andere oorzaak

heeft.

- rechtsbescherming

Een burger, die het niet eens is met een uitspraak van de TCMG (en later het IMG), kan daartegen opkomen, eerst bij de Deelcommissie Bezwaar van de TCMG en vervolgens bij de bestuursrechter.

Een burger, die het niet eens is met een uitspraak van de Commissie Mijnbouwschade zal alsnog naar de civiele rechter kunnen gaan voor een beoordeling van zijn schadeclaim.

Rol Tcbb

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

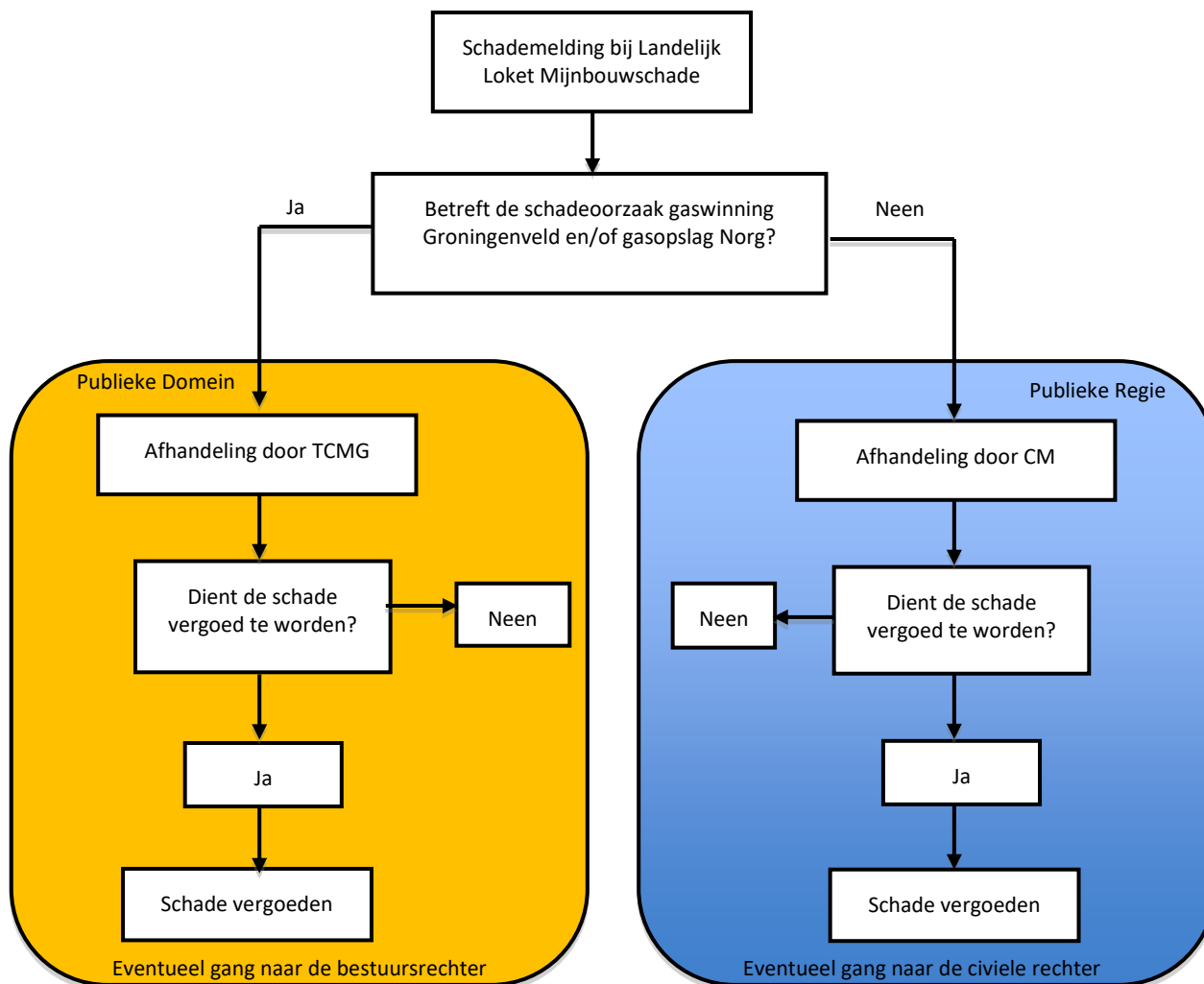
Zes elementen

De Tcbb adviseert om bij de Landelijke Aanpak Afhandeling Mijnbouwschade uit te gaan van de volgende zes elementen:

1. Een centraal meldpunt voor mijnbouwschade, het Landelijk Loket Mijnbouwschade (LLM).
2. Een landelijke Commissie Mijnbouwschade (CM) voor de afhandeling van de overige mijnbouwschades in Nederland.
3. Een uitvoeringorganisatie voor de CM.
4. Een landelijke schadeprotocol per mijnbouwtype.
5. Een convenant per mijnbouwtype tussen de Staat en de mijnbouwmaatschappijen met afspraken over de schadeafhandeling door de CM.
6. Gebiedsarrangementen die voorzien in een adequate communicatie over de mijnbouwactiviteiten in een bepaald gebied en in een passende verdeling van de lasten en de lusten van die mijnbouwactiviteiten.

Schema procesgang mijnbouwschade

Na invoering van de nieuwe landelijke aanpak ziet de procesgang bij de afhandeling van mijnbouwschade in Nederland er op hoofdlijnen zoals weergegeven in figuur 1.



Figuur 1 - Afhandeling mijnbouwschades in het publieke domein en onder publieke regie

Overige aandachtspunten

Naast de totstandkoming van de landelijke aanpak voor de afhandeling van mijnbouwschade blijft – zoals reeds aangegeven in het Tcbb-advies 'Help, een scheur in mijn huis!' – ook het volgende nodig:

- Een integrale en transparante beoordeling van risico's voorafgaand aan de start van mijnbouwactiviteiten en heldere afspraken tussen mijnbouwbedrijven, Rijk en regionale en lokale overheden omtrent de verdeling van de lasten en de lusten.
- Een transparante en onafhankelijke monitoring van mogelijke schaderisico's tijdens de mijnbouwactiviteiten, door inzichtelijk te maken welke bodembeweging (bodemdaling en bodemtrilling) feitelijk optreedt. Uitgangspunt daarbij zal moeten zijn dat een geïnteresseerde burger eenvoudig het verloop van de bodembeweging in zijn omgeving moet kunnen volgen.

De Tcbb verwijst in dit verband ook naar het Tcbb-advies d.d. 06-09-2018 over de representatieve nulmeting aan gebouwen. De Tcbb concludeert in dat advies dat de representatieve nulmeting slechts een beperkte meerwaarde heeft en adviseert in te zetten op een uitbreiding van de meetnetten boven de kleine velden. Daarmee is voor burgers inzichtelijk welke bodembeweging is opgetreden, terwijl die informatie ook belangrijk is voor de beoordeling van eventueel gemelde schades. De Tcbb benadrukt ook in dit advies het belang daarvan.

3. Landelijke Aanpak Afhandeling Mijnbouwschade

In hoofdstuk 2 zijn de zes elementen genoemd waaruit de landelijke aanpak bestaat. In dit hoofdstuk worden deze elementen nader uitgewerkt.

1. Landelijk Loket Mijnbouwschade

Het huidige Landelijk Loket Mijnbouwschade (LLM), dat is ondergebracht bij RVO, kan momenteel melders van schade helpen bij het bepalen van de aansprakelijke mijnbouwmaatschappij en bij het indienen van een schadeclaim bij die mijnbouwmaatschappij.

In de landelijke aanpak wordt het LLM verder ontwikkeld als:

- centraal digitaal meldpunt voor mijnbouwschade, waar burgers, die vermoeden dat zij schade hebben als gevolg van mijnbouwactiviteiten, hun schade kunnen melden, en als
- centraal digitaal informatiepunt, dat een burger alle informatie geeft rond mijnbouwactiviteiten in Nederland.

Het LLM geeft de schademelder informatie over welke gegevens de melder dient te verstrekken over de gemelde schade.

Met een centraal meldpunt wordt bereikt dat alle burgers één loket hebben in het geval zij schade willen melden, ongeacht hun woonplaats en ongeacht de mijnbouwactiviteit die de schade heeft veroorzaakt.

Het LLM zorgt dat de ontvangen schademeldingen worden doorgeleid naar hetzij de TCMG (indien de schade gerelateerd is aan de gaswinning uit het Groningenveld en/of de gasopslag in Norg) hetzij de Commissie Mijnbouwschade. Dit laat uiteraard onverlet de mogelijkheid voor burgers om zich met schade als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld en/of de gasopslag in Norg rechtstreeks te melden bij de TCMG. In gevallen van twijfel kan de schademelding door het LLM worden doorgeleid naar de CM voor nader advies over de te volgen route.

2. Commissie Mijnbouwschade

Door de Staat wordt een landelijke Commissie Mijnbouwschade (CM) ingesteld, met als taak de onafhankelijke afhandeling van alle mijnbouwschades in Nederland uitgezonderd de mijnbouwschades door de gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag in Norg.

De CM bestaat uit minimaal 3 en maximaal 7 onafhankelijke leden. In de commissie is (evenals thans in de Tcbb) juridische, communicatieve en technisch bestuurskundige kennis aanwezig, alsmede kennis van bouwconstructies, diepe ondergrond, ondiepe ondergrond en mijnbouwactiviteiten.

De CM stelt voor haar werkzaamheden kamers in. Deze kamers betreffen de gaswinning uit de kleine velden op land, de zoutwinning, de geothermie en de na-ijlende gevolgen van de kolenwinning in Limburg, dan wel combinaties daarvan.

De werkwijze van de CM is in overeenstemming met het schadeprotocol voor het betreffende mijnbouwtype waarbij tevens rekening wordt gehouden met de inhoud van het voor dat mijnbouwtype gesloten Convenant en eventuele reeds bestaande regelingen, voorzover van belang voor de schadeafhandeling.

De CM maakt gebruik van gekwalificeerde, onafhankelijke deskundigen, conform de schadeprotocollen.

De CM kan de minister van EZK adviseren over diverse aangelegenheden rond de afhandeling van mijnbouwschade.

De CM beschikt over passende publieke financiering.

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 mijnbouwmaatschappijen.

3. Uitvoeringsorganisatie

De CM moet gebruik kunnen maken van een adequate uitvoeringsorganisatie. Op termijn is een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie van CM en TCMG na te streven. Hierover dient nadere afstemming met EZK en TCMG plaats te vinden. Gedacht kan daarbij worden aan een separate afhandelingslijn binnen de uitvoeringsorganisatie met voldoende capaciteit, die beschikbaar is voor en die kan worden aangestuurd door de CM. Belangrijk is dat grotere aantallen schademeldingen snel kunnen worden afgehandeld.

4. Schadeprotocolen

Door de Staat wordt per mijnbouwtype een uniform, landelijk schadeprotocol vastgesteld voor de mijnbouwtypes:

- gaswinning uit kleine velden op land (inclusief ondergrondse opslag van gas);
- zoutwinning;
- geothermie;
- na-ijlende gevolgen van de kolenwinning in Limburg.

Het eerste schadeprotocol (inzake de gaswinning uit kleine velden op land) zal een bijlage zijn bij het instellingsbesluit van de CM.

Elk schadeprotocol bevat een set van regels die worden 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 het betreffende mijnbouwtype.

De generieke regels in de schadeprotocolen betreffen de volgende onderwerpen:

1. Begripsomschrijvingen.
2. Eisen die worden gesteld aan schademeldingen.
3. Regels die gelden in geval van een acuut onveilige situatie.
4. Ontvangst en eerste beoordeling van de schademelding.
5. De te volgen procedure bij de schadeafhandeling (zonder of met deskundigenonderzoek).
6. Benoeming van deskundige(n) en zienswijze van de schademelder.
7. Onderzoek door en advies van deskundige(n).
8. Zienswijze van de schademelder op het advies van de deskundige(n).
9. Uitspraak van de CM.
10. Vergoeding van de schade.

Voor het Schadeprotocol Gaswinning uit Kleine Velden op Land zijn deze onderwerpen nader uitgewerkt in hoofdstuk 4.

De CM stelt zonodig per schadeprotocol een nadere werkwijze vast voor de afhandeling van schades.

De CM stelt tevens een beoordelingskader vast dat door deskundigen gehanteerd wordt bij de beoordeling van schades.

Uitgaande van het primaat van de publieke regie is de uitspraak van de CM bindend voor de betreffende mijnbouwmaatschappij die de schade conform de uitspraak van de CM vergoedt aan de schademelder. Dit wordt vastgelegd in de te sluiten convenanten tussen de Staat en de mijnbouwmaatschappijen (zie hierna).

De schadeafhandeling door de CM voorziet niet in een bezwaar- of beroepsmogelijkheid voor de schademelder. Indien de schademelder het niet eens is met de uitspraak van de CM kan deze zich wenden tot de civiele rechter.

De Tcbb adviseert om voor het begrip schade aan te sluiten bij het Burgerlijk Wetboek. Daarbij geldt dat de voorgestelde landelijke aanpak met name is bedoeld voor burgers die schade ondervinden aan hun eigendom. In beginsel betreft dit fysieke schade aan woningen en vergelijkbare objecten en materiële schade die het direct gevolg is van deze fysieke schade. Voor deze directe gevolgschade wordt door de CM een leidraad vaste vergoedingen opgesteld.

De Tcbb stelt voor om – evenals is geschied bij de instelling van de TCMG – de schade die via de landelijke aanpak voor vergoeding in aanmerking komt vooralsnog te beperken tot deze fysieke schade aan woningen en vergelijkbare objecten en de materiële schade die daarvan het directe gevolg is. In vervolg op de rechtsontwikkeling zou de reikwijdte van de landelijke aanpak dan te zijner tijd nog uitgebreid kunnen worden met de beoordeling van immateriële schade en/of de waardevermindering van objecten.

5. Convenanten

Tussen de Staat en de betrokken mijnbouwmaatschappijen wordt per mijnbouwtype een convenant gesloten waarin afspraken worden vastgelegd over de afhandeling van mijnbouwschade door de CM en het daarbij te hanteren schadeprotocol.

De afspraken behelzen onder meer dat de uitspraken van de CM bindend zijn voor de mijnbouwmaatschappijen die zich verplichten tot betaling van de door de CM vastgestelde schadevergoedingen aan schademelders. De afspraken betreffen ook de financiering van de kosten van de schadeafhandeling door de CM en de financiering van de door de CM toegekende schadevergoedingen voortvloeiend uit de aansprakelijkheid van de mijnbouwmaatschappijen en de zorgplicht van de Staat.

De Tcbb adviseert in ieder geval de volgende onderwerpen in de convenanten te regelen:

1. Verantwoordelijkheden van betrokken partijen.
2. Commitment aan de CM en de uitspraken van de CM.
3. Commitment aan het betreffende schadeprotocol.
4. De relatie met bestaande regionale en lokale afspraken en regelingen.
5. Financiële afspraken ten aanzien van de kosten van de schadeafhandeling door de CM en de uitvoeringsorganisatie.
6. Financiële afspraken ten aanzien van de draagplicht van de door de CM vastgestelde schadevergoedingen.
7. In- en uittreden van partijen.

6. Gebiedsarrangementen

In het Tcbb-advies 'Help, een scheur in mijn huis!' is het begrip gebiedsarrangement geïntroduceerd. Een gebiedsarrangement is daar bedoeld om afspraken vast te leggen tussen de mijnbouwmaatschappij 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.

Inmiddels wordt bij de (hernieuwde) vaststelling van winningsplannen al steeds meer aandacht besteed aan het onderzoeken van schaderisico's (voorafgaand aan een winning) en de monitoring van schaderisico's (tijdens een winning). Die monitoring houdt in dat tijdens de mijnbouwactiviteit bodembewegingen permanent worden geregistreerd. In gebiedsarrangementen kunnen nadere afspraken worden vastgelegd over monitoring en op welke wijze de betreffende meetresultaten toegankelijk worden gemaakt voor burgers.

Binnen het mijnbouwtype gaswinning uit kleine velden zetten mijnbouwmaatschappijen nu reeds bij nieuwe mijnbouwactiviteiten samen met de omgeving zogenaamde projectafstemmingsprogramma's op, overeenkomstig de gedragscode van de branchevereniging van olie- en gasmaatschappijen (Nogepa). Tevens is sprake van zogenaamde gebiedsconvenanten. Projectafstemmingprogramma's en gebiedsconvenanten zouden onderdeel kunnen zijn van een gebiedsarrangement voor het betreffende winningsgebied.

De Tcbb adviseert om in winningsgebieden de totstandkoming en verdere ontwikkeling van gebiedsarrangementen te stimuleren door middel van omgevingsprocessen. De nieuwe Omgevingswet biedt hiervoor ook instrumenten aan.

In een omgevingsproces kunnen betrokken zijn:

- gemeente(s);
- provincie(s);
- waterschap(pen);
- burgers;
- mijnbouwmaatschappij(en);
- Staat der Nederlanden.

Momenteel worden al op enkele plaatsen omgevingsprocessen geïnitieerd om tot nadere afspraken te komen tussen burgers, lokale en regionale overheden en mijnbouwmaatschappijen rond mijnbouwactiviteiten in een winningsgebied. Zo participeert de NAM in het omgevingsproces Ternaard en initieert zij een vergelijkbaar proces in de regio Assen. Vermilion participeert in een projectafstemmingsprogramma in Weststellingwerf en Taqa heeft gebiedsconvenanten gesloten met de Gemeenten Alkmaar, Bergen, Heiloo en Schermer.

Een omgevingsproces zou kunnen leiden tot de gezamenlijke ontwikkeling van bijvoorbeeld energietransitieprogramma's, waaraan de betrokken mijnbouwmaatschappij en eventueel ook de Staat een financiële bijdrage leveren. Zo'n programma kan lokale projectvoorstellen volgens regelingen als bijvoorbeeld ISDE stimuleren.

Diverse gemeenten vinden het wenselijk te komen tot een financiële en organisatorische facilitering van omgevingsprocessen, bij voorkeur op een 'boven lokaal' niveau.

Gebiedsarrangementen kunnen zo bijdragen aan draagvlak voor mijnbouwactiviteiten en een passend handelingsperspectief bieden voor burgers.

4. Schadeprotocol Gaswinning uit Kleine Velden op Land

In dit hoofdstuk wordt een uitwerking gegeven van het schadeprotocol voor gaswinning uit de kleine velden op land. Dit protocol is tevens van toepassing op schades als gevolg van ondergrondse opslag van gas.

Introductie

Zoals aangegeven in het Tcbb-advies 'Help, een scheur in mijn huis!' is bij de gaswinning uit de kleine velden op land de situatie anders dan in Groningen. Zoals gezegd, zijn de schaal en de omvang van mijnbouwschade door de gaswinning in Groningen van een geheel andere orde dan in de rest van Nederland. De veiligheidsrisico's en de kans op aardbevingen en daardoor veroorzaakte schade zijn bij de gaswinning uit de kleine velden aanzienlijk kleiner.

Gaswinning leidt tot bodemdaling en kan leiden tot geïnduceerde aardbevingen met bodemtrilling tot gevolg. De bodemdaling is bij gaswinning uit de kleine velden in het algemeen gering 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.

Als er bij gaswinning uit een klein veld schade ontstaat dan zal deze bijna altijd gerelateerd zijn aan bodemtrilling door een geïnduceerde aardbeving. Een aardbeving kan leiden tot grotere aantallen schademeldingen binnen korte tijd na de aardbeving. Zo hebben de aardbeving met magnitude 2,3 in Emmen op 30 september 2015 en de aardbeving met magnitude 2,4 in Zuidlaren op 23 december 2016 tot circa 500 schademeldingen geleid.

Omdat de kans op grotere magnitudes bij gaswinning uit kleine velden klein is zullen de eventueel veroorzaakte schades veelal een geringe omvang hebben.

Met de beoogde landelijke aanpak moeten dergelijke schademeldingen in de toekomst snel en efficiënt afgehandeld kunnen worden. De wijze van afhandeling wordt in het Schadeprotocol Gaswinning uit Kleine Velden op Land nader geregeld.

Bij het uitgangspunt van een laagdrempelige, transparante en snelle afhandeling van mijnbouwschade in het kader van de landelijke aanpak past een afhandeling waarbij mogelijke onzekerheden over het causaal verband tussen een schade en mijnbouwactiviteit niet voor rekening en risico van de burger worden gelaten. In het schadeprotocol wordt hieraan een nadere invulling gegeven, onder meer door de vaststelling van een beoordelingsgebied rondom het epicentrum van een aardbeving alsmede door een bij de aard van de mijnbouwschade passende onafhankelijke en deskundige beoordeling van het al dan niet aanwezig zijn van een causaal verband.

Onderwerpen in het schadeprotocol

Van de in hoofdstuk 3 gegeven onderwerpen voor een schadeprotocol wordt in deze paragraaf een nadere uitwerking met toelichting gegeven.

1. Begripsomschrijvingen

1a Schade

Gedefinieerd wordt wat onder schade wordt verstaan waarbij wordt aangesloten bij het Burgerlijk Wetboek (6:106 BW) en het schadeprotocol van de TCMG (en haar opvolger het IMG). In afwachting van de verdere rechtsontwikkeling wordt de mogelijkheid voor burgers om schade vergoed te krijgen via de landelijke aanpak beperkt tot:

- fysieke schade aan woningen en vergelijkbare objecten die is veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van de gaswinning;
- materiële schade die het direct gevolg is van deze fysieke schade, zoals aangegeven in een door de CM vast te stellen overzicht van vaste vergoedingsbedragen.

1b Beoordelingsgebied

Met het oog op een efficiënte en transparante afhandeling van schademeldingen wordt bij de landelijke aanpak het begrip beoordelingsgebied gehanteerd. Dat is het gebied rondom het epicentrum van een aardbeving waarbinnen schade aan bebouwing kan zijn ontstaan, terwijl dat daarbuiten vrijwel uitgesloten is. De grootte van het beoordelingsgebied is afhankelijk van de magnitude van de aardbeving, de diepte van het hypocentrum 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 begrenzing van het beoordelingsgebied is gebaseerd op een kans van ordegrootte 10^{-3} (1 op 1.000) dat in een relatief kwetsbaar pand op een locatie net buiten het beoordelingsgebied aardbevingsschade ontstaat. Om de begrenzing vast te stellen wordt op basis van uitgevoerde metingen in combinatie met rekenmodellen bepaald waar de opgetreden trillingssnelheid (PGV)¹ 2 mm/s met een overschrijdingskans van 10^{-2} (1 op 100)² is geweest.

Het beoordelingsgebied wordt zo spoedig mogelijk - bij voorkeur binnen één week na de aardbeving - door de CM vastgesteld en bekend gemaakt door middel van publicatie op de website van de CM.

Schademeldingen in verband met de betreffende aardbeving worden in beginsel alleen in behandeling genomen 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 nemen.

Toelichting:

Met het hanteren van een beoordelingsgebied wordt met name voorkomen dat schademeldingen van buiten dit gebied, waarbij het vrijwel uitgesloten is dat de schade is veroorzaakt door de aardbeving, inhoudelijk moeten worden beoordeeld. Het zal duidelijk zijn dat een eventuele aardbeving met een beperkte magnitude in bijvoorbeeld Eleveld bij Assen schade zou kunnen veroorzaken in de directe omgeving van het epicentrum, maar niet op locaties in de provincie Overijssel. Omdat bevingsschades op locaties net buiten het beoordelingsgebied echter niet volledig zijn uit te sluiten biedt de discretionaire bevoegdheid van de CM ruimte om dergelijke schademeldingen toch in behandeling te nemen. Het is vrijwel zeker dat voor locaties buiten het beoordelingsgebied een andere oorzaak voor de schade zal worden aangetoond dan beving door de gaswinning. Voor locaties binnen het beoordelingsgebied zal uit de inhoudelijke beoordeling overigens ook kunnen blijken dat de schade het gevolg is van een andere oorzaak dan beving door de gaswinning. Dit is des te meer het geval naarmate de schadelocatie dichterbij de grens van het beoordelingsgebied ligt.

Met de gekozen kans van ordegrootte 10^{-3} (1 op 1.000) is het vrijwel uitgesloten dat buiten het beoordelingsgebied aardbevingsschade is ontstaan. Voor het bepalen van de begrenzing van het beoordelingsgebied is leidend waar de opgetreden trillingssnelheid (PGV) van 2 mm/s met een overschrijdingskans van 10^{-2} (1 op 100) is geweest. De begrenzing wordt bepaald op basis van uitgevoerde metingen in combinatie met rekenmodellen. Opgemerkt wordt dat trillingssnelheden kleiner dan 2 mm/s veel voorkomen, los van aardbevingen door de gaswinning. Tevens geldt dat het redelijkerwijs vrijwel uitgesloten is dat bij trillingssnelheden lager dan 2 mm/s aardbevingsschade

¹ PGV staat voor Peak Ground Velocity.

² De trillingssnelheid van 2 mm/s met overschrijdingskans van 10^{-2} sluit aan bij wat de TCMG hanteert.

ontstaat. De trillingsnelheid van 2 mm/s is ontleend aan SBR Trillingsrichtlijn A: Schade aan bouwwerken: 2017. De gekozen getalswaarden volgen overigens niet uit exacte wetenschap maar moeten worden opgevat als goed bruikbare keuzes ten behoeve van de schadeafhandeling.

Naarmate meer metingen in het bevingsgebied beschikbaar zijn kan nauwkeuriger worden bepaald in welk gebied de trillingsnelheid van 2 mm/s is overschreden. Metingen verkleinen dus de onzekerheid over de opgetreden trillingsnelheden.

In geval van een aardbeving geeft de CM het KNMI opdracht en instructies om het bijbehorende beoordelingsgebied te bepalen op basis van de beschikbare resultaten van de in het betrokken gebied uitgevoerde metingen van de opgetreden trillingssnelheden met het meetnetwerk van het KNMI in combinatie met een rekenmodel (Ground Motion Model), dat geschikt is voor het betreffende kleine veld. Het beoordelingsgebied wordt op deze wijze door een deskundig instituut en onafhankelijk van de mijnbouwmaatschappij bepaald waarna de CM dit gebied vaststelt. Het KNMI geeft de ligging van het beoordelingsgebied weer op een kaart die door de CM wordt gepubliceerd op de CM-website, zodat burgers kunnen zien waar de begrenzing van het beoordelingsgebied ligt.

De staande praktijk is dat het KNMI direct na het optreden van een aardbeving informatie beschikbaar stelt over de opgetreden aardbeving, zijnde het tijdstip van optreden, de magnitude, de locatie van het epicentrum en de diepte van hypocentrum. Voorlopige informatie is 'real time' beschikbaar op de website van het KNMI, binnen een aantal dagen gevolgd door een actualisatie op grond van een analyse van de metingen door het KNMI. Dit geldt ook voor aardbevingen die het gevolg zijn van de gaswinning.

De CM stelt in de 'Nadere Werkwijze Schadeafhandeling Gaswinning uit Kleine Velden op Land' de verdere uitwerking vast van de wijze waarop het beoordelingsgebied wordt bepaald. Dit betreft onder meer de wijze waarop metingen en rekenmodellen worden gecombineerd.

2. Eisen die worden gesteld aan schademeldingen

Een schade wordt gemeld bij het Landelijk Loket Mijnbouwschade. De schade kan digitaal of per post worden gemeld.

De schademelding bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de melder;
- b. de datum van de melding;
- c. de aard en het adres van het gebouw waarop de melding betrekking heeft;
- d. de datum en het tijdstip waarop de schade is ontstaan of een inschatting daarvan;
- e. een aanduiding van de oorzaak van de schade;
- f. een beschrijving van de aard en de omvang van de schades en foto's daarvan;
- g. een zo goed mogelijke schatting van het schadebedrag;
- h. de inschatting of sprake zou kunnen zijn van een acuut onveilige situatie (zie 3);
- i. (indien van toepassing) de melding dat de schade ook bij een ander orgaan gemeld is;
- j. overige relevante informatie.

Een schademelding moet worden ingediend binnen een termijn van één jaar na de aardbeving. Schades die buiten deze termijn worden gemeld worden in beginsel niet in behandeling genomen. Op grond van haar discretionaire bevoegdheid kan de CM overigens besluiten schademeldingen die later zijn gedaan toch in behandeling te nemen.

Toelichting:

De reden voor het opnemen van een termijn van één jaar is dat bodemtrilling als schadeoorzaak gekoppeld is aan het optreden van een aardbeving als gevolg van de gaswinning. Naarmate meer tijd

verstrijkt na de aardbeving is het moeilijker het causaal verband tussen de aardbeving en de schade vast te stellen. Informatie over opgetreden aardbevingen wordt naar buiten gebracht door het KNMI en, als er sprake is van aardbevingen door de gaswinning uit de kleine velden, ook door de CM. Burgers in het betreffende gebied kunnen daarvan op de hoogte zijn als zij de aardbeving al niet hebben gevoeld of ervan hebben gehoord. De door de bodemtrilling veroorzaakte schade manifesteert zich vrijwel direct na de aardbeving en zal normaliter binnen korte tijd kunnen worden opgemerkt en worden gemeld. De genoemde termijn doet overigens geen afbreuk aan de wettelijke verjaringstermijnen.

3. Regels die gelden in geval van een acuut onveilige situatie

Acuut onveilige situaties kunnen worden gemeld op de wijze die is aangegeven op de website van het LLM.

Toelichting:

De kans op het ontstaan van acuut onveilige situaties door aardbevingen als gevolg van de gaswinning uit de kleine velden is extreem klein maar is ook niet volledig uit te sluiten. Als dit toch gebeurt moet duidelijk zijn welke regels gelden. Omdat er in dat geval sprake is van urgentie moet de schademelder gebruik kunnen maken van een speciale meldingsprocedure. Vervolgens moet de schademelding op adequate wijze direct worden opgevolgd. Voor de procedure en de vervolgstappen kan worden uitgegaan van de werkwijze van de TCMG bij de melding van een acuut onveilige situatie (zogenaamde AOS-melding).

4. Ontvangst en eerste beoordeling van de schademelding

Na ontvangst van een schademelding wordt de ontvangst daarvan bevestigd aan de melder. De CM beoordeelt of de melding volledig en ontvankelijk is. Bij onvolledige meldingen wordt de melder schriftelijk in de gelegenheid gesteld om de melding (zo veel mogelijk) te completeren. De CM kan hierbij assisteren. Voor de completering geldt een termijn van twee weken.

Completering van de schademelding is niet nodig indien duidelijk is dat de schademelding niet voldoet aan de voorwaarden bij de hierna genoemde toets op de ontvankelijkheid. In dat geval wordt de schademelding namelijk afgewezen.

Voor de beoordeling van de ontvankelijkheid wordt 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 geweest zijn van bodemtrilling als gevolg van een door de gaswinning veroorzaakte aardbeving op het ontstaanstijdstip van de schade;
2. de schadelocatie moet in het beoordelingsgebied van de aardbeving liggen.

De schademelding is ontvankelijk indien aan deze voorwaarden is voldaan. De CM wijst vervolgens een zaakbegeleider/contactpersoon aan, die contact opneemt met de melder en toelichting geeft over de verdere gang van zaken.

De schademelding is niet ontvankelijk indien niet aan één of beide voorwaarden is voldaan. De CM stelt de schademelder in dat geval 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.

Toelichting:

Zoals eerder aangegeven is de kans op schade door bodemdaling als gevolg van de gaswinning uit de kleine velden klein. Desondanks worden ook schademeldingen die zijn gerelateerd aan bodemdaling in

behandeling genomen door de CM, conform de daarvoor eventueel bestaande regelingen.

5. De te volgen procedure

Voor de te volgen procedure bij de afhandeling van schademeldingen zijn twee varianten beschikbaar, namelijk de standaard procedure en de versnelde procedure.

5a Standaard procedure

Afhandeling via de standaardprocedure houdt in dat de schade door één of meer deskundigen wordt onderzocht waarbij wordt beoordeeld of sprake is van een causaal verband tussen de schade en de door de gaswinning veroorzaakte bodembeweging. Het onderzoek door de deskundige(n) betreft tevens het schadebedrag voor zover de schade een causaal verband heeft met de bodembeweging.

5b Versnelde procedure

Indien na een aardbeving grotere aantallen schademeldingen door de CM worden ontvangen kan de CM, na consultatie van de betrokken mijnbouwmaatschappij 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. Schademeldingen van locaties binnen het vastgestelde gebied en met schadebedragen tot het vastgestelde maximum schadebedrag worden dan via de versnelde procedure afgehandeld. 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.

Toelichting:

Schadeafhandeling via een versnelde procedure houdt in dat de schade direct wordt vergoed zonder onderzoek ter plaatse door een deskundige. Voor de afhandeling via de versnelde procedure denkt de Tcbb aan een termijn van drie maanden na de schademelding. Voor schades met een beperkt schadebedrag is de versnelde procedure efficiënt omdat daarmee tijd en kosten worden bespaard. Het voor de versnelde procedure vastgestelde gebied zal in beginsel aanzienlijk kleiner zijn dan het beoordelingsgebied.

6. Benoeming van deskundige(n) en zienswijze van de schademelder

De door de CM te benoemen deskundigen voldoen aan expliciete eisen met betrekking tot de deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

De schademelder wordt door de CM op de hoogte gesteld van het voornemen om één of meer deskundigen te benoemen. De schademelder kan hierop binnen twee weken een zienswijze indienen bij de CM.

Indien de zienswijze van de schademelder naar het oordeel van de CM daartoe aanleiding geeft kan de CM besluiten één of meer andere deskundigen te benoemen.

7. Onderzoek door en advies van deskundige(n)

Door de deskundige(n) wordt in opdracht van de CM onderzoek gedaan naar het causaal verband tussen de aardbeving en de schade. Voor zover naar het oordeel van de deskundige(n) sprake is van een causaal verband wordt de hoogte van het schadebedrag begroot door de deskundige(n).

Door de deskundige(n) wordt op basis van het onderzoek een adviesrapport uitgebracht aan de CM met advies over:

- de aard en de omvang van de gemelde schade;
- of er sprake is van een causaal verband tussen de aardbeving en de gemelde schade of dat de schade een andere evidente, aantoonbare oorzaak heeft;
- of er eventueel sprake is van meerdere mijnbouwactiviteiten in het gebied die de gemelde schade kunnen hebben veroorzaakt;
- de kosten van het herstel van de fysieke schade voorzover er sprake is van causaliteit;
- de omvang van eventuele materiële schade die het directe gevolg is van de gemelde fysieke schade;
- eventuele overwegingen omtrent de verdere afhandeling van de schademelding.

Toelichting:

De werkwijze van de deskundigen en de van toepassing zijnde termijnen voor het uitvoeren van het onderzoek, de beoordeling en de rapportage worden vastgelegd in een nader door de CM vast te stellen beoordelingskader. Bijlage B schetst hiervoor de contouren.

Bij de beantwoording van de causaliteitsvraag adviseert de Tcbb conform haar eigen praktijk de eventuele onduidelijkheid over de schadeoorzaak in het voordeel van de schademelder te laten werken. Er is sprake van causaliteit als de schade naar zijn aard kan zijn veroorzaakt door de aardbeving en als er geen andere evidente aantoonbare oorzaak is.

Een schade kan in relatie staan tot zowel één of meer mijnbouwactiviteiten als tot maatregelen van andere organisaties (bijvoorbeeld een aanpassing van het grondwaterpeil door een waterschap in verband met een bodemdaling als gevolg van gaswinning in een gebied). In dat geval zal de deskundige die relaties in zijn onderzoek betrekken.

8. [Zienswijze van de schademelder op het advies van de deskundige\(n\)](#)

Na ontvangst van het adviesrapport van de deskundige(n) wordt dit adviesrapport naar de schademelder gestuurd die binnen een termijn van twee weken een zienswijze kan geven op het rapport. De termijn kan op verzoek van de schademelder door de CM worden verlengd. Het rapport wordt ter informatie eveneens toegezonden aan de betrokken mijnbouwmaatschappij(en).

Indien de zienswijze van de schademelder naar het oordeel van de CM daartoe aanleiding geeft kan de CM besluiten om een tweede advies aan één of meer deskundigen te vragen.

9. [Uitspraak van de CM](#)

9a [Standaard procedure](#)

De CM doet een schriftelijke uitspraak over het causaal verband tussen de gemelde schade en de mijnbouwactiviteit(en), de hoogte van het te vergoeden schadebedrag en de verantwoordelijke mijnbouwmaatschappij(en). Deze uitspraak is gebaseerd op de schademelding, het adviesrapport van de deskundige(n) en de zienswijze van de schademelder op het adviesrapport van de deskundige(n). In geval van meerdere mijnbouwactiviteiten in het betrokken gebied die de schade veroorzaakt kunnen hebben ('gestapelde mijnbouw') bepaalt de CM het aandeel van elk van de betrokken mijnbouwmaatschappijen in het te vergoeden schadebedrag. Indien de schade volgens de CM een evident andere oorzaak heeft zal zij dit in de uitspraak vermelden. De uitspraak wordt naar de schademelder gestuurd en in afschrift naar de betreffende mijnbouwmaatschappij(en).

9b Versnelde procedure

De CM doet op basis van de schademelding een schriftelijke uitspraak over de hoogte van het te vergoeden schadebedrag. De uitspraak wordt naar de schademelder gestuurd en in afschrift naar de betreffende mijnbouwmaatschappij(en).

10. Vergoeding van de schade

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 zijn er naar keuze van de schademelder drie mogelijkheden:

1. Het te vergoeden schadebedrag wordt - indien het schadebedrag niet hoger is dan het maximum bedrag van de versnelde procedure - binnen vier weken na ontvangst van de instemming van de schademelder door de mijnbouwmaatschappij(en) rechtstreeks aan de schademelder betaald.
2. Het te vergoeden schadebedrag wordt binnen vier weken na de overlegging van betaalde facturen betreffende het uitgevoerde schadeherstel door de mijnbouwmaatschappij rechtstreeks aan de schademelder betaald.
3. Het te vergoeden schadebedrag wordt binnen vier weken na ontvangst van facturen van de partij die het schadeherstel heeft uitgevoerd door de mijnbouwmaatschappij aan deze partij betaald.

Indien de schademelder niet instemt met het door de CM vastgestelde schadebedrag houdt de schademelder het recht om de schade te laten beoordelen door de civiele rechter.

5. Vervolgstappen

Landelijk Loket Mijnbouwschade

De Staat initieert dat het bestaande LLM verder wordt ontwikkeld als centraal meldpunt voor mijnbouwschade en als centraal informatiepunt voor mijnbouwactiviteiten.

Commissie Mijnbouwschade

De Staat stelt een landelijke Commissie Mijnbouwschade (CM) in. De CM stelt haar werkwijze en beoordelingskader vast.

Uitvoeringsorganisatie

De Staat voorziet in een adequate uitvoeringsorganisatie die beschikbaar is voor en die wordt aangestuurd door de CM. Overwogen kan worden om te zijner tijd tot een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie te komen met de TCMG. Hierover dient nadere afstemming met EZK en TCMG plaats te vinden. Belangrijk is dat door de CM grotere aantallen schademeldingen snel kunnen worden afgehandeld.

Schadeprotocol Gaswinning uit Kleine Velden op Land

De Staat stelt een Schadeprotocol Gaswinning uit Kleine Velden vast. Ter uitvoering daarvan maakt de CM op basis van het Schadeprotocol nadere afspraken met het KNMI voor het tijdig leveren van kaarten aan de CM waarop beoordelingsgebieden zijn aangegeven.

Convenant Gaswinning uit Kleine Velden op Land

De Staat sluit met de mijnbouwmaatschappijen NAM, Vermilion en Taqa een Convenant Gaswinning uit Kleine Velden op Land, waarin naast de aansprakelijkheid van de maatschappijen onder meer ook de zorgplicht van de Staat en de reikwijdte van de daarmee samenhangende publieke regie vastgelegd wordt.

Gebiedsarrangementen Gaswinning uit Kleine Velden op Land

De Staat bevordert dat burgers en lokale overheden worden betrokken bij mijnbouwactiviteiten in hun omgeving en stimuleert via omgevingsprocessen de totstandkoming van Gebiedsarrangementen op basis van lokale projectvoorstellen met bijdragen van de betrokken mijnbouwmaatschappijen en de Staat.

Overgangsregeling Gaswinning uit Kleine Velden op Land

Vanuit de huidige situatie, waarbij burgers hun schade als gevolg van de gaswinning moeten melden bij de betreffende mijnbouwmaatschappij en waarbij de mijnbouwmaatschappijen de schade afhandelen, kan gefaseerd worden toegewerkt naar de gewenste eindsituatie met de landelijke aanpak voor de schadeafhandeling gaswinning uit de kleine velden. Een kwartiermaker kan deze overgang voorbereiden.

Na gereedkomen van het Schadeprotocol Gaswinning uit Kleine Velden op Land en het beschikbaar komen van een uitvoeringsorganisatie kan desgewenst de Tcbb - vooruitlopend op de instelling van de CM - de rol van Tijdelijke CM vervullen.

Regeling openstaande meldingen buiten Groningenveld en gasopslag Norg

Er zijn buiten het Groningenveld en de gasopslag Norg nog diverse schademeldingen die niet zijn afgehandeld. Werk een regeling uit om deze schademeldingen alsnog adequaat af te handelen.

Uitwerking voor overige mijnbouwtypes

Parallel aan de totstandkoming van de landelijke aanpak voor de gaswinning uit de kleine velden kan op overeenkomstige wijze gewerkt worden aan de totstandkoming van de landelijke aanpak voor de overige types mijnbouw, namelijk de zoutwinning, de geothermie en de na-ijlende gevolgen van de kolenwinning in Limburg. Het Schadeprotocol Gaswinning uit Kleine Velden op Land kan daarbij fungeren als model voor de schadeprotocollen bij de overige types mijnbouw.

Met betrekking tot mijnbouwschades door de naijlende gevolgen van de kolenwinning in Limburg wordt nog opgemerkt dat in een aantal gevallen geen mijnbouwmaatschappij meer aangesproken kan worden voor vergoeding van die mijnbouwschades. In die gevallen zou de Staat (al dan niet samen met andere partijen) kunnen voorzien in de vergoeding van de mijnbouwschade (rechtstreeks of via een fonds).

Bijlage A Geconsulteerde instanties en personen

Bewonersgroepen

Bewonersvereniging Stop Gaswinning Marsdijk Nu
Dorpsbelangen Ternaard
Dorpsbelang Wierum
Stichting Fêste Grûn Noord-east Fryslân

Landelijke en lokale bestuurders

EZK

IPO

VNG

Provincies: Drenthe, Overijssel, Noord-Brabant, Noord- en Zuid-Holland

Gemeentes: Aa en Hunze, Assen, de Fryske Marren, Hardenberg, Heerenveen, Tubbergen, Weststellingwerf, Westerkwartier, Woerden

Mijnbouwmaatschappijen

NAM

Vermilion

Taq

ONE

Nogepa

Overige instanties

TCMG

KNMI

Mijnraad

SodM

RVO

Bijlage B Beoordelingskader schade

1. Inleiding

Het achterhalen van de oorzaak of oorzaken van schade aan gebouwen is een lastige opgave, zeker als aardbevingen daarbij een rol kunnen spelen. De grootste knelpunten vanuit technisch oogpunt zijn:

- Bij het vaststellen van de technische causaliteit is de vraag of er een verband is tussen een bepaalde gebeurtenis (in het verleden) en de (op een bepaald moment) geconstateerde schade. Het tijdsaspect speelt daarbij een grote rol. Bij bevingsschade gaat het gewoonlijk om schade die gelijktijdig met de beving, of kort daarna, optreedt. Daartegenover treedt zettingsschade gewoonlijk pas op vele jaren nadat een woning is gebouwd, verbouwd, bijgebouwd, of nadat een verandering in de omgeving heeft plaatsgevonden.
- Hoeveel onderzoek moet worden uitgevoerd om tot een uitspraak over de causaliteit te komen? Er is een tendens om bij gebouwopnames alle aanwezige schades fotografisch vast te leggen en deze één voor één te analyseren. Worden de beoordelingsresultaten beter bij een uitgebreider onderzoek en hoe verhouden de onderzoekskosten zich tot de opgetreden schade?
- Hoe groot is het bij een aardbeving te beschouwen gebied? De door een beving veroorzaakte trillingen zijn op korte afstand van het epicentrum relatief groot en op grote afstand relatief klein. Op welke afstand is de trillingssnelheid zo klein geworden dat er redelijkerwijs geen schade aan gebouwen door de beving meer valt te verwachten c.q. veroorzaakt kan zijn?

2. Onderzoek oorzaken bouwkundige schade in Groningen

Bouwkundige schade doet zich vaak voor in de vorm van scheuren in metselwerk. In de studie naar bouwkundige schade in Groningen³ is aan de hand van 69 case studies van gebouwen gekeken welke afzonderlijke oorzaken of combinaties van oorzaken een rol kunnen hebben gespeeld bij het ontstaan van schade. Daartoe zijn scenario's beschouwd om de schade te kunnen verklaren naar type, aard en voorkomen. In het onderzoeksrapport worden de mogelijke oorzaken van schade in drie hoofdcategorieën onderverdeeld:

- gebouwgebonden oorzaken;
- ongelijkmatige zettingen;
- bevingen.

Gebouwgebonden oorzaken zijn die oorzaken die uitsluitend samenhangen met het gebouw, de geometrie, de toegepaste bouwmaterialen en constructiewijzen en met de krachtswerking in het gebouw. Deze oorzaken staan los van de lokale situatie. Gebouwgebonden oorzaken zijn niet specifiek voor de onderzochte panden of voor de provincie Groningen. Deze oorzaken komen in heel Nederland voor.

Zettingen en zettingsverschillen kennen een breed spectrum van achterliggende of dieper liggende oorzaken die sterk worden bepaald door specifieke lokale omstandigheden. In vrijwel alle onderzochte gevallen is de situatie van de fundering in combinatie met de lokale ondiepe ondergrond de belangrijkste factor bij het ontstaan van zettingen en zettingsverschillen. Voor de verklaring van de bouwkundige schade speelt deze oorzaak een grote rol. De meeste onderzochte panden staan niet op palen en zijn zogenaamd 'op staal' (= ondiep) gefundeerd.

³ Ir. P.C. van Staalduinen, dr. ir. K.C. Terwel, prof. dr. ir. J.G. Rots, Onderzoek naar de oorzaken van bouwkundige schade in Groningen, Methodologie en case studies ter duiding van de oorzaken, TU Delft, Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen, Rapportnummer CM-2018-01, 11 juli 2018

Bevingen zijn als schadebijdragende factor moeilijk uit te sluiten van de best verklarende scenario's, maar vallen tegelijk ook moeilijk als zodanig te bewijzen. Het schadebeeld biedt hiervoor meestal onvoldoende aanknopingspunten. Waar combinaties van bevingen met andere oorzaken optreden, lijkt bij lichte bevingen het schadebeeld vooral gerelateerd te zijn aan andere onderliggende oorzaken. Het kan echter zijn dat de beving de 'trigger' is geweest voor het ontstaan van de schade. Voor het betrouwbaar bepalen van de invloed van de beving op de schade is kennis van het moment van het ontstaan van de schade essentieel.

In gemiddeld 70% van de schades kon op basis van de beschikbare schadeopnamerapporten een best verklarend scenario in de studie worden geformuleerd. In de overige gevallen waren er te veel opties of was de kwaliteit van de informatie over de schade onvoldoende om tot een oordeel te komen. Eén van de conclusies van het rapport is dat in Groningen gebouwgebonden oorzaken en ongelijkmatige zettingen de belangrijkste schadeoorzaken zijn. Gebleken is dat gebouwen van na 1970 mede op basis van beter grondonderzoek beter zijn gefundeerd: de schade door zettingen is bij deze gebouwen hier aanzienlijk geringer.

3. Gaswinning uit kleine velden

De studie biedt een goede basis voor de beoordeling van eventuele schade door gaswinning uit kleine velden. De bevindingen over gebouwgebonden schade hebben een breder toepassingsgebied dan alleen de provincie Groningen en hetzelfde geldt voor schade als gevolg van ongelijkmatige zettingen: ondiepe funderingen op een samendrukbare klei-ondergrond komen niet alleen in de provincie Groningen voor, maar op veel meer plaatsen in Nederland. Het betreft dan vooral de wat oudere bebouwing.

Voor de beoordeling van de oorzaak (of oorzaken) van gemelde schades en de beantwoording van de causaliteitsvraag hanteert de CM een beoordelingskader waarbij deskundigen als volgt te werk gaan:

- stel per schadegeval een best verklarend scenario op met toepassing van de hiervoor genoemde drie hoofdcategorieën;
- houdt bij het trekken van de uiteindelijke conclusie rekening met de grotere onzekerheid rond het vaststellen van de schadeoorzaak 'bevingen' in vergelijking met de schadeoorzaken 'gebouwgebonden schade' en 'ongelijkmatige zettingen';
- eventuele onduidelijkheid over de schadeoorzaak werkt in het voordeel van de schademelder.

Voor het vaststellen en beoordelen van de schade adviseert de Tcbb de onderzoeken op locatie beperkt te houden tot de schade die door de bewoner is gemeld en dus niet alle onvolkomenheden in een gebouw te gaan fotograferen en analyseren. De Tcbb vindt het belangrijk dat de schade wordt onderzocht en beoordeeld door deskundigen op het gebied van bouwconstructies en ondiepe ondergrond. Die deskundigen zijn tevens verantwoordelijk voor het opstellen van het adviesrapport aan de Commissie Mijnbouwschade.

Met betrekking tot de schadelocatie is van belang dat rekening wordt gehouden met de trillingssnelheden die door een beving kunnen zijn opgetreden in vergelijking met de trillingssnelheid waarbij schade is te verwachten. De gevoeligheid van het bouwdeel voor trillingsschade is daarbij een belangrijke parameter. De SBR Trillingsrichtlijn A: Schade aan bouwwerken: 2017 biedt daarvoor goed bruikbare informatie.