

Vergaderjaar 2018–2019

33 529

Gaswinning

Nr. 605

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2019

In het VAO van 2 april jongstleden (Handelingen II 2018/19, nr. 69, VAO Mijnbouw/Groningen) heb ik uw Kamer toegezegd in een brief nader in te gaan op de redenen waarom de beoordeling van de causaliteitsvraag belangrijk is bij het afhandelen van verzoeken om vergoeding van schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld (hierna: gaswinning). Ook heb ik u toegezegd uiteen te zetten waarom het ook met een beoordeling van de causaliteit mogelijk is om te komen tot een snellere afhandeling van deze schades door de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (hierna: TCMG). Tot slot heb ik toegezegd om nader in te gaan op de verhouding tussen de causaliteitstoets en de aannemersvariant.

Aansprakelijkheid en bewijs

De exploitant, in dit geval de NAM, is op grond van artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek aansprakelijk voor schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning. Het gaat hier om een zogenaamde risicoaansprakelijkheid en daarom is het voor een aanspraak op schadevergoeding in beginsel noodzakelijk dat aan twee cumulatieve eisen is voldaan:

1. er moet sprake zijn van schade; en
2. er moet een causaal verband zijn tussen de schade en bodembeweging als gevolg van gaswinning.

Bij het toepassen van deze twee eisen geldt binnen het burgerlijk procesrecht als hoofdregel «Wie stelt bewijst». Dat betekent dat de gedupeerde die stelt dat een exploitant aansprakelijk is voor de door hem geleden schade ook moet bewijzen dat aan deze voorwaarden is voldaan. Voor schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld waren er echter goede redenen om van deze hoofdregel af te wijken. Daarom is in 2016 in artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek

een bewijsvermoeden opgenomen¹ voor fysieke schade aan gebouwen en werken.

Een bewijsvermoeden is niet hetzelfde als het loslaten van de beoordeling van het causaal verband. Het causale verband betreft de link tussen de bodembewegingen en de schade, het bewijsvermoeden gaat over hoe deze link vastgesteld wordt. Het bewijsvermoeden leidt tot een vereenvoudiging van de wijze waarop een gedupeerde het causaal verband kan worden vastgesteld. De gedupeerde hoeft niet te bewijzen dat de fysieke schade aan zijn gebouw of werk is veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld. Als gedupeerde aannemelijk kan maken dat de fysieke schade aan zijn gebouw of werk, naar zijn aard redelijkerwijs door bodembeweging kan zijn ontstaan, dan geldt het bewijsvermoeden en is het vervolgens aan de exploitant om dit vermoeden te ontzenuwen.

Beoordeling van de causaliteitsvraag

Het bestaan van een causaal verband tussen schade en de gestelde oorzaak van die schade is een algemeen en fundamenteel beginsel van het aansprakelijkheidsrecht, vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. Het betreft een essentiële voorwaarde voor een rechtvaardige afhandeling van schade.

Het loslaten van de beoordeling van de causaliteit bij het afhandelen van schade is in strijd met het uitgangspunt van het afhandelen van schade volgens de regels over aansprakelijkheid en schadevergoeding van het Burgerlijk Wetboek. Er wordt dan geen onderscheid gemaakt tussen schades veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van gaswinning en bijvoorbeeld schades veroorzaakt door achterstallig onderhoud of slechte bouw. Ook schade die geen enkele relatie heeft met gaswinning komt dan voor rekening van de NAM, bijvoorbeeld brandschade. Een dergelijke wijziging valt niet te rechtvaardigen en betekent dat er niet meer kan worden gesproken van het vergoeden van schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning. Voor vergoedingen die worden uitgekeerd aan ondernemingen heeft dit bovendien tot gevolg dat de uitgekeerde vergoedingen kunnen worden aangemerkt als ongeoorloofde staatssteun.

Het loslaten van de beoordeling van de causaliteitsvraag heeft ook verstrekende gevolgen voor de mogelijkheid voor de Staat om de kosten van uitgekeerde vergoedingen te verhalen op de NAM. Het wettelijk regelen van het loslaten van het causaliteitsvereiste als voorwaarde voor aansprakelijkheid van de exploitant leidt tot een inbreuk op het eigendomsrecht van de exploitant, zoals beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. NAM wordt dan aangetast in haar eigendomsrecht, omdat NAM in dat geval kosten moet dragen waarvoor niet is aangetoond dat zij aansprakelijk is. Kosten die niet kunnen worden verhaald op NAM komen voor rekening van de Staat.

Uit de overwegingen bij de moties van het lid Beckerman c.s.² en de leden Sienot en Beckerman³ blijkt dat het doel van het loslaten van de beoordeling van de causaliteitsvraag is dat de afhandeling van schademeldingen wordt versneld om zo te voorkomen dat de afhandeling van deze schademeldingen nog jarenlang zal duren. Zoals gezegd zijn er, om het eenvoudiger te maken om schade te verhalen, al verschillende maatre-

¹ Stb. 2016, nr. 553, Kamerstuk 34 390.

² Kamerstuk 33 529, nr. 594.

³ Kamerstuk 33 529, nr. 600.

gelen getroffen, zoals de invoering van het bewijsvermoeden en de afhandeling door de TCMG.

Werkwijze TCMG

Als gevolg van de werkwijze van de TCMG wordt de gedupeerde nog verder ontzorgd. Een gedupeerde hoeft alleen een verzoek om schadevergoeding in te dienen (door middel van een webformulier). De TCMG laat vervolgens door onafhankelijke deskundigen onderzoeken wat de omvang van de schade is en of die in causaal verband staat met bodembeweging. Daarbij past de TCMG ook het bewijsvermoeden toe. Een panel van onafhankelijke deskundigen heeft voor de toepassing hiervan een beoordelingskader geformuleerd. Concreet betekent dit dat de TCMG er bij fysieke schade aan een gebouw of werk binnen het effectgebied van het Groningenveld of de Gasopslag Norg van uit gaat dat er een causaal verband bestaat, tenzij de schade uitsluitend het gevolg is van een andere oorzaak en dit evident en aantoonbaar is. Voor de gedupeerde betekent dit dat hij ook niet meer zelf aannemelijk hoeft te maken dat de schade redelijkerwijs door bodembeweging zou kunnen zijn ontstaan en wat de omvang van zijn schade is.

De TCMG is in maart 2018 van start gegaan⁴. Er lag op dat moment een forse werkvoorraad van 13500 claims, omdat alle partijen hadden aangedrongen dat schadeafhandeling vanuit de NAM moest stoppen. Vanaf de oprichting was duidelijk dat de TCMG voor een enorme uitdaging stond om deze werkvoorraad weg te werken. Zoals ik in mijn brief van 2 april jongstleden⁵ heb gemeld heeft de TCMG in de afgelopen periode een aantal versnellingsopties doorgevoerd die tot een forse stijging van het aantal schadeopnames heeft geleid, conform de motie van het lid Sienot c.s.⁶ Naar verwachting zal de komende tijd het aantal opnames ook nog verder stijgen, onder andere door implementatie van de zogeheten «aannemersvariant».

Hoewel de toename van het aantal genomen schadebesluiten (4.685) en het aantal afgehandelde schademeldingen (6.246) nog niet gelijk opgaat met de versnelling in het aantal opnamen heeft de TCMG ook op dat punt maatregelen getroffen om te komen tot een versnelling. Deze maatregelen heb ik toegelicht in voornoemde brief. De TCMG geeft aan te verwachten dat eind dit jaar minimaal 16.000 schademeldingen zijn afgehandeld, met perspectief tot 19.000. De door de leden Sienot en Beckerman voorgestelde ingreep, zal niet leiden tot een verdere versnelling, aangezien ook zonder causaliteitstoets de schade moet worden opgenomen door een deskundige en naar aanleiding daarvan een besluit moet worden genomen.

Causaliteitsbeoordeling bij de aannemersvariant

In de reguliere procedure bij de TCMG neemt een deskundige de schade op. De deskundige stelt na de schade-opname een advies op over de schadeoorzaak en -omvang. Bij deelnemers aan de aannemersvariant loopt dit proces net iets anders. Eerst komt er een aannemer langs om de schade op te nemen. Een onafhankelijke deskundige beoordeelt vervolgens op basis van deze opname de causaliteit en begroot de omvang van de schade. Vervolgens komt dat in een adviesrapport voor de TCMG en de aanvrager. Deze werkwijze bespaart de deskundige tijd die de hij kan gebruiken voor het beoordelen van de opnames. Het aantal

⁴ Kamerstuk 33 529, nr. 526.

⁵ Kamerstuk 33 529, nr. 593.

⁶ Kamerstuk 33 529, nr. 569.

adviesrapporten dat een deskundige wekelijks kan opleveren, groeit daarmee aanzienlijk. Tegelijk waarborgt deze aanpak de onafhankelijke en onpartijdige advisering en een eenduidige aanpak.

Ook in de aannemersvariant blijft de beantwoording van de vraag of er een oorzakelijk verband is tussen de schade en de bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld, van essentieel belang. De causaliteitsvraag wordt in beide varianten op dezelfde wijze beoordeeld. Ook bij andere versnellingsvarianten zoals geschetst in voornoemde brief van 2 april 2019 (Kamerstuk 33 529, nr. 593) wordt altijd de causaliteit vastgesteld.

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