

Vergaderjaar 2016–2017

34 041

Wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178), en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de omkering van de bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk

34 390

Wijziging van de wet tot wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178), en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de omkering van de bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk in verband met aanpassing van de bepaling inzake een wettelijk bewijsvermoeden voor mijnbouwschade in Groningen en enkele andere bepalingen (Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen)

34 348

Wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen)

G¹

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 november 2016

¹ Letter G heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 041.

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de nadere vragen van de leden van verschillende fracties. Graag ga ik hieronder in op deze vragen. Voor de vragen over het wetsvoorstel bewijsvermoeden gaswinning Groningen (Kamerstukken 34 390, hierna: novelle) doe ik dat mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de fractie van de VVD vroegen hoe getoetst wordt of het bewijsvermoeden van toepassing is en hoe dit zich verhoudt tot de gewenste snelheid en voortvarendheid bij de schadeafhandeling. Het bewijsvermoeden gaat gelden bij fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard redelijkerwijs schade door bodembeweging als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld zou kunnen zijn. Bij de vraag of het bewijsvermoeden in een concreet geval van toepassing is, moet dus worden gekeken naar de aard van de schade. Daarbij kan bijvoorbeeld onderscheid worden gemaakt tussen een scheur in een muur en een vochtplek op een plafond, maar ook tussen verschillende typen scheuren. Voorts kan het zo zijn dat een bepaald type scheur in een muur in de nabijheid van het Groningenveld moet worden aangemerkt als schade die naar haar aard redelijkerwijs het gevolg van bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld zou kunnen zijn, maar in bijvoorbeeld de provincie Utrecht niet. Als het in de rede ligt dat de schade die zich heeft voorgedaan, het gevolg is van gaswinning uit het Groningenveld, is het bewijsvermoeden van toepassing. Jurisprudentie kan houvast geven bij de beoordeling hiervan. Indien partijen het er niet over eens zijn of het bewijsvermoeden moet worden toegepast, zal de Arbiter Aardbevingsschade of de rechter zich daar een oordeel over moeten vormen. Het kabinet hecht, net als de leden van de fractie van de VVD, aan het bevorderen van de snelheid en voortvarendheid bij de schadeafhandeling in Groningen. Om die reden is ook de Arbiter Aardbevingsschade ingesteld. Echter, indien partijen er niet onderling of met behulp van de Arbiter Aardbevingsschade uitkomen, kan een beroep op de rechter aan de orde zijn en kan op deze wijze jurisprudentie ontstaan over de vraag in welk gebied het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing is.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de verhouding tussen overhead en de daadwerkelijke hoeveelheid afgehandelde schadegevallen en versterkingswerkzaamheden binnen de organisatie van de Nationaal Coördinator Groningen. Sinds augustus 2012 tot het eind van het derde kwartaal van 2016 zijn er bij NAM en het Centrum Veilig Wonen (CVW) in totaal 74.797 schadezaken aangedragen. De reguliere route is dat deze door CVW worden afgehandeld. Als er sprake is van complexe problematiek dan neemt de NCG de bemiddeling van die gevallen op zich. In het derde kwartaal van 2016 heeft de NCG 47 complexe schadegevallen in behandeling genomen. Voor nadere informatie over de verhouding tussen de kosten voor schadeherstel of -compensatie en proceskosten verwijs ik naar mijn brief «Uitgaven schadeafhandeling Groningen» aan de Tweede Kamer van 16 november 2016 (bijgevoegd).

Daarnaast moeten er alleen al in de 0,2 PGA contour de komende vijf jaar zo'n 22.000 woningen worden geïnspecteerd, waarbij moet worden beoordeeld of ze voldoen aan de NPR 2015/998 inclusief de seismische dreiging die daarin is opgenomen. Als woningen niet blijken te voldoen, moeten deze worden versterkt. In het Meerjarenprogramma 2016–2021 zal worden aangegeven hoe daar invulling aan wordt gegeven. Bij schadeherstel en versterking is gekozen voor een aanpak waarin de bewoner/eigenaar centraal staat en er sprake is van intensieve begeleiding. Dit

omdat dit de sleutel is om voortgang te boeken en daarmee vertrouwen te herwinnen. Het beeld dat de inzet van menskracht en middelen daarop zou moeten worden geduid als «overhead» herken ik niet. Integendeel, dat is het primaire proces.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de fractie van het CDA vroegen hoeveel zaken sinds 2012 bij het Centrum Veilig Wonen of voorlopers daarvan zijn aangedragen, hoeveel er buiten de rechter om zijn afgehandeld en in hoeveel gevallen de Arbitrer Aardbevingsschade daarbij is ingeschakeld en met welke uitkomsten. De NCG maakt in kwartaalrapportages inzichtelijk wat de stand van zaken van de schadeafhandeling is. De derde kwartaalrapportage is op 31 oktober 2016 naar de Tweede Kamer verzonden (Kamerstukken II 2016/17, 33 529 nr. 312). Sinds augustus 2012 tot het eind van het derde kwartaal van 2016 zijn er bij NAM en het Centrum Veilig Wonen in totaal 74.797 schadezaken aangedragen. Hiervan is in 71.951 zaken een schade-expert langs geweest om de schade op te nemen en is in 61.531 zaken een akkoord over de compensatie bereikt met de schademelder. In deze zaken is de reguliere schadeafhandelingsprocedure doorlopen en is er geen sprake van een gang naar de rechter. Sinds 1 mei 2016 kunnen bewoners die het niet eens zijn met het aanbod van CVW voor compensatie van de schade naar de Arbitrer Aardbevingsschade. Tot het einde van het derde kwartaal hebben 138 bewoners deze stap gezet. De Arbiters hebben 28 zaken behandeld, waarbij bij 16 zaken sprake is van een schikking en bij 12 zaken van een uitspraak.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de gevolgen voor de bewijsvoering bij vormen van schade die niet onder het bewijsvermoeden vallen. Het wettelijk bewijsvermoeden is een aanvulling op de reeds geldende regels ten aanzien van schade door mijnbouwactiviteiten. Voor vormen van schade die niet onder het wettelijke bewijsvermoeden vallen, geldt deze aanvulling niet, maar blijven de overige regels ongewijzigd. Dit betekent onder meer dat voor schade ten gevolge van andere mijnbouwactiviteiten een risicoaansprakelijkheid geldt zoals beschreven in artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Voorts gelden de reguliere regels ten aanzien van de bewijslastverdeling, inclusief de bestaande mogelijkheid voor de rechter om een rechtelijk bewijsvermoeden te hanteren als daartoe aanleiding is. Er is dus geen sprake van dat de positie van de eisende partij slechter wordt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de fractie van D66 vroegen of het voorgestelde wettelijke bewijsvermoeden de bewijslast van benadeelden met andere schade dan fysieke schade aan gebouwen en werken door gaswinning uit het Groningenveld beoogt te verlichten. Dat is niet het geval. Het voorgestelde wettelijke bewijsvermoeden geldt alleen voor fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard redelijkerwijs schade door bodembeweging als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld zou kunnen zijn. Daarmee wordt beoogd de bewijslast te verlichten voor benadeelden met schade die het gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld zou kunnen zijn. Aanleiding daartoe is de specifieke situatie in Groningen, waar sprake is van een groot aantal gelijksoortige schadegevallen dat aan één oorzaak is toe te schrijven.

Deze leden vroegen ook naar de vergoeding van bijvoorbeeld economische schade en imagoschade in het aardbevingsgebied en naar de mogelijkheid om een rechtelijk bewijsvermoeden toe te passen. Voor economische schade en imagoschade geldt het wettelijke bewijsver-

moeden niet. Kortheidshalve verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar vormen van schade die niet onder het bewijsvermoeden vallen.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de omvang van de schade tot nu toe en de verwachting voor de komende jaren. In de rapportage van de NCG over het derde kwartaal van 2016 is gemeld dat NAM tot en met het derde kwartaal van 2016 een cumulatief bedrag van € 520,3 mln. heeft uitgegeven aan herstel of compensatie van schade (blz. 29, tabel 13: Bestuursakkoord en aanvullende toezeggingen, «Spoor 2: schadeafhandeling»). Naar verwachting zal, als gevolg van de verlaging van het productieniveau in combinatie met een gelijkmatige («vlakke») winning, de seismiciteit en de daardoor veroorzaakte schade afnemen. Ongeacht de daadwerkelijke ontwikkeling in de toekomst is NAM wettelijk aansprakelijk voor het herstellen of compenseren van alle schade veroorzaakt door beweging van de bodem als gevolg van haar gaswinningsactiviteiten.

Deze leden vroegen voorts in verband met de herziening van het gasgebouw duidelijkheid te verschaffen wanneer met voorstellen kan worden gekomen. Het gasgebouw is een constructie die in de jaren zestig is opgezet. Er hebben zich sindsdien allerlei ontwikkelingen voorgedaan die het noodzakelijk maken om te spreken over de oorspronkelijke constructie die we opgezet hebben en de huidige situatie en de wijze waarop daar vanuit beide invalshoeken en door verschillende partijen tegenaan wordt gekeken. Dit verkennende overleg is nu gaande en dient met grote zorgvuldigheid gevoerd te worden. Het is dan ook niet mogelijk om te aan te geven wanneer resultaten te verwachten zijn. Het is een ingewikkeld overleg op grond van een situatie die in de loop van tientallen jaren is uitgekristalliseerd. De huidige situatie wordt daar nu tegenaan gehouden, waarbij er vanuit verschillende belangen naar gekeken wordt. Op dit moment is het niet mogelijk om verder te gaan dan te zeggen dat er verkennende gesprekken gaande zijn en dat er nog geen nieuwe informatie aan de Kamer te melden is.

De leden van de fractie van D66 vroegen of de jurisprudentie uiteindelijk bepaalt of er sprake kan zijn van een bewijsvermoeden. Als het in de rede ligt dat de schade die zich heeft voorgedaan, het gevolg is van gaswinning uit het Groningenveld, is het bewijsvermoeden van toepassing. Jurisprudentie kan houvast geven bij de beoordeling hiervan. Ik verwijs ook naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van de VVD.

Daarnaast vroegen de leden van de D66-fractie wanneer de versterkingsopgave inzichtelijk wordt gemaakt. Hoe omvangrijk de versterkingsopgave precies is, is nog niet bekend. Er zijn inschattingen van NAM gebaseerd op een statistisch risicomodel over de omvang van de versterkingsopgave maar uit de inspecties die momenteel onder regie van de NCG worden uitgevoerd zal moeten blijken of de feitelijke situatie daarmee overeen komt. Omdat niet alles gelijktijdig kan worden aangepakt, is geprioriteerd langs vier lijnen. Er wordt gestart van binnen (het kerngebied) naar buiten, met voornamelijk die typologieën van bouwwerken die het meest kwetsbaar zijn. Er is een inspectie- en engineeringprogramma vastgesteld. De Nationaal Coördinator Groningen heeft in zijn meerjarenprogramma gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak waarbij de bewoner centraal staat. Nadat bewoners zijn geïnformeerd en toestemming hebben gegeven, worden de woningen geïnspecteerd en worden met de inspectiegegevens gemodelleerd en berekend of de woningen aan de norm voldoen of niet. Pas nadat resultaten van deze berekeningen bekend zijn, kan voor een bepaalde typologie bouwwerk een betere inschatting

worden hoe groot de versterkingsopgave is. Voor elk type bouwwerk kan dat anders zijn. De eerste resultaten van deze berekeningen worden in dit najaar verwacht.

De leden van de fractie van D66 vroegen om inzicht in het programma van de Economic Board Groningen (EBG) en de resultaten tot nu toe. De EBG heeft als doel een bijdrage te leveren aan de groei en de verbetering van de werkgelegenheid en bedrijvigheid in het aardbevingsgebied en de daaraan gerelateerde omgeving. Hiertoe is de EBG gestart met een vijftal actieprogramma's: Kansrijke sectoren, Ondernemersklimaat, Onderwijs en Arbeid, Vestigingsklimaat en Gebiedsmarketing, Digitale bereikbaarheid. Voor de uitvoering van dit gehele programma is € 97,5 mln. beschikbaar in de periode tot en met 2018. De uitvoering komt tot stand in nauwe samenwerking met de overheden, bedrijven en de NCG. Het programma is inmiddels goed op gang gekomen. Er is € 91,6 mln. besteed of bestemd. De resultaten die tot september 2016 zijn geboekt omvatten onder meer: 200 extra banen, ondersteuning van 140 ondernemers met hun (investerings-) plannen, afsluiten van een 5G-convenant, de opzet van een testcentrum voor aardbevingsbestendig bouwen en openstelling een investeringsfonds. Voor dit investeringsfonds (GROElfonds) van € 40 mln., dat op 15 juni geopend, is veel belangstelling. Er ligt nu al voor € 25 mln. aan aanvragen.

In aanvulling hierop vroegen de leden van de D66-fractie naar de voortgang op het 5G-convenant. Onder leiding van de EBG hebben 10 partijen (KPN, Huawei, Ericsson, TNO, SURFnet, RUG, Hanzehogeschool, het Ministerie van EZ en Agentschap Telecom) in juni een convenant getekend voor een adequate digitale infrastructuur in het gebied als noodzakelijke voorwaarde voor een aantrekkelijk woon- en werkklimaat. Het gaat om technologie ontwikkeling en het testen van concrete toepassingen. De toepassingsgebieden (landbouw, energie, zorg, verkeer en vervoer en leefomgeving) zijn relevant voor dit gebied maar sluiten ook naadloos aan bij de Europese en nationale ICT agenda's. Inmiddels is het centrale testcentrum ingericht op de Zernike Campus in Groningen voor de technische testen, demonstraties, events en de basisorganisatie. Nu wordt gewerkt aan de inrichting van zogenaamde testlocaties in het werkgebied van de EBG. Deze zomer zijn met regionale gebruikers zoals boeren, zorginstellingen en energie coöperaties 17 situaties geïdentificeerd om «use cases» te testen. Na de Fieldlab periode (2017–2020) kan de overstap worden gemaakt naar operationele netwerken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie vroegen naar de mogelijkheid dat zich andere schade voordoet dan fysieke schade. Het voorgestelde wettelijk bewijsvermoeden is beperkt tot fysieke schade aan gebouwen en werken vanwege de gelijksoortigheid van deze schade. Dat wil niet zeggen dat zich als gevolg van de gaswinning geen andere schade kan voordoen, of dat de exploitant niet aansprakelijk is voor andere vormen van schade. Wel is het zo dat het wettelijke bewijsvermoeden voor deze vormen van schade niet gaat gelden. Dit soort schade, zoals schade die bestaat uit gevoelens van onveiligheid of verminderde omzet door dalende inwoneraantallen, is complex van aard en minder gelijksoortig dan fysieke schade aan gebouwen en werken. De introductie van het wettelijk bewijsvermoeden wordt gerechtvaardigd doordat sprake is van een situatie waarin het grootste deel van een groot aantal soortgelijke schadegevallen het gevolg is van één oorzaak, namelijk gaswinning. Voor zover geen sprake is van deze situatie, zoals bij andere schade dan fysieke schade aan gebouwen en werken, is een wettelijk bewijsvermoeden niet aangewezen. Wel blijft in die gevallen de mogelijkheid van een rechtelijk bewijsvermoeden

bestaan. Korthedshalve verwijs ik ook naar de beantwoording van de vraag van de leden van de VVD-fractie daarover.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom het wettelijk bewijsvermoeden alleen geldt voor de gaswinning uit het Groningenveld. Zij vroegen ook naar de mogelijkheid om een rechterlijk bewijsvermoeden te hanteren, bijvoorbeeld voor schade door gaswinning buiten het Groningenveld. Het wettelijke bewijsvermoeden dat met de novelle wordt geregeld, is inderdaad beperkt tot de gaswinning uit het Groningenveld. Ten aanzien van schade die niet onder het wettelijke bewijsvermoeden valt behoudt de rechter de reeds bestaande mogelijkheid om in het kader van de bewijslastverdeling een rechterlijk bewijsvermoeden toe te passen. Daardoor wordt dan de bewijslast voor de benadeelde verlicht. Dit kan de rechter doen voor alle soorten schade en voor alle mijnbouwactiviteiten, dus ook voor gaswinning buiten het Groningenveld. Zoals de leden terecht opmerkten, was het bewijsvermoeden in het oorspronkelijke amendement Jan Vos en Ouwehand (Kamerstukken II, 2014–2015, 34 041, nr. 12) niet beperkt tot het Groningenveld. Met de novelle is de reikwijdte van het bewijsvermoeden aangepast naar aanleiding van de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de oorspronkelijke tekst. In die voorlichting werd aangegeven dat met het bewijsvermoeden een wettelijke afwijking van de hoofdregel «wie stelt bewijst» wordt geïntroduceerd, die doorwerkt in de procesposities van private partijen en dat de lasten van een dergelijke afwijking niet onevenredig mogen zijn voor de partij tegen wie het bewijsvermoeden wordt ingeroepen. De novelle beoogt de bewijspositie van benadeelden te versterken, zonder tot een onevenredige situatie te komen. Daarbij is van belang dat de Afdeling advisering in haar voorlichting heeft aangegeven dat indien in een groot aantal gelijksoortige schadegevallen vaststaat dat verreweg het grootste deel van die gevallen aan één bepaalde oorzaak moet worden toegeschreven, daaraan het vermoeden zou kunnen worden ontleend dat ook de overige – vergelijkbare – gevallen aan die oorzaak moeten worden toegeschreven. In de Groningse situatie kan de omvang van het aantal schadegevallen en de gelijksoortigheid ervan een argument zijn voor een bewijsvermoeden. Daarbij kan ook de zwakke procespositie van één van de partijen ten opzichte van de andere partij worden meegewogen. Elders in Nederland kan ook sprake zijn van gelijksoortige schadegevallen, maar daar is geen sprake van een zodanig groot aantal gelijksoortige schadegevallen, waarvan het merendeel aan één oorzaak is toe te schrijven, dat een wettelijk bewijsvermoeden gerechtvaardigd is. Daarom is elders in Nederland niet op voorhand bij wet vast te stellen of een bewijsvermoeden passend is, maar moet dit per concreet geval door de rechter worden beoordeeld. De exploitant van een mijnbouwwerk zou anders immers steeds vermoed worden de veroorzaker van schade in een individueel geval te zijn, zonder dat voldoende aannemelijk is dat dit ook daadwerkelijk het geval is. Om die reden wordt een wettelijk bewijsvermoeden elders in Nederland niet wenselijk gevonden. Het aantal te verwachten procedures speelt daarin geen rol.

Deze leden vroegen ook naar de mogelijkheid om een rechterlijk bewijsvermoeden te hanteren voor schade die niet onder het wettelijke bewijsvermoeden valt. Dit is inderdaad mogelijk. Korthedshalve verwijs ik ook naar het antwoord op een soortgelijk vraag van de leden van de fractie van de VVD.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom de veelvuldigheid van schadegevallen van belang is voor de afbakening van het bewijsvermoeden. Van belang is het onderscheid tussen rechterlijke en wettelijke bewijsvermoedens. Op grond van artikel 150 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering kan een rechter een procespartij in een

concreet geval tegemoet komen bij diens stelplicht en bewijslast door een rechterlijk bewijsvermoeden te hanteren. De rechter beslist dan op basis van de omstandigheden van het concrete geval zelf tot toepassing van een bewijsvermoeden. De novelle betreft een wettelijk bewijsvermoeden. Daarmee wordt op voorhand voor een categorie gevallen bepaald dat een bewijsvermoeden geldt. Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State in haar voorlichting heeft aangegeven mogen de lasten van een dergelijke wettelijke afwijking van de hoofdregel «wie stelt bewijst», die doorwerkt in de procesposities van private partijen, niet onevenredig zijn voor de partij tegen wie het bewijsvermoeden wordt ingeroepen. Daarbij is van belang dat de Afdeling advisering heeft aangegeven dat indien in een groot aantal gelijksoortige schadegevallen vaststaat dat verreweg het grootste deel van die gevallen aan één bepaalde oorzaak moet worden toegeschreven, daaraan het vermoeden zou kunnen worden ontleend dat ook de overige – vergelijkbare – gevallen aan die oorzaak moeten worden toegeschreven. Ten aanzien van het Groningenveld is inmiddels duidelijk dat de aardbevingen veel gelijksoortige fysieke schade aan bouwwerken in de omgeving hebben veroorzaakt. Die veelvuldigheid van soortgelijke schadegevallen rechtvaardigt het vermoeden dat de schade door de gaswinning is veroorzaakt en rechtvaardigt om dit vermoeden wettelijk te verankeren. Dit neemt niet weg dat in andere gevallen de rechter in een individueel geval een vergelijkbaar vermoeden kan toepassen.

De leden van de fractie van de SP vroegen naar een vergelijkend overzicht van de partijen die in Nederland en in de ons omringende landen betrokken zijn bij het bewijsvermoeden bij mijnbouwschade en de voor- en nadelen die zij daarbij ondervinden. Bij de totstandkoming van de huidige Mijnbouwwet, en ook later, is hierover reeds de nodige informatie uitgewisseld. In de eerste plaats speelde deze vraag bij de totstandkoming van de huidige Mijnbouwwet. In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 7) is hierover informatie gegeven. Vervolgens is hierover op 13 april 2015 aan de Tweede Kamer een brief gezonden (Kamerstukken II 2014/15, 32 849, nr. 37). Ook heeft deze vraag gespeeld bij de behandeling van de voorliggende wetsvoorstellen in de Tweede Kamer. In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken 2015/16, 34 390 nr. 6) is hier nader op ingegaan. Kort samengevat komt deze informatie er op neer dat de rechtsstelsels in Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk, net als het Nederlandse stelsel, uitgaan van een wettelijke risicoaansprakelijkheid. Wat betreft het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht werd vastgesteld dat artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek verder gaat dan het merendeel van de risicoaansprakelijkheden die in het Burgerlijk Wetboek zijn te vinden (afdelingen 6.3.2 en 6.3.3 BW). Bij deze andere aansprakelijkheden dient eiser aan te tonen dat zijn schade het gevolg is van een gebrek. Deze eis wordt door artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek niet gesteld: de gebrekkigheid van het mijnbouwwerk is in geen enkel opzicht van belang voor de aansprakelijkheid. Bovendien kan slechts een beroep op artikel 178 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek gedaagde van aansprakelijkheid ontheffen. Aansprakelijkheid is dus alleen niet aan de orde in de in de wet limitatief omschreven, en uitzonderlijk te noemen, gevallen. Voor wat betreft het al dan niet hanteren van een bewijsvermoeden werd aangegeven dat in Oostenrijk en Frankrijk de bewijslast met betrekking tot het oorzakelijke verband onverkort op de eiser rust. In die landen bestaat evenmin een voorziening zoals de Technische commissie bodembeweging. In Duitsland geldt een weerlegbaar vermoeden ten aanzien van het verband tussen de mijnbouwactiviteiten en de schade. Indien de benadeelde aannemelijk maakt dat schade is opgetreden in een mijnbouwgebied, is veroorzaakt door bodembeweging en naar haar aard mijnbouwschade is, wordt, behoudens tegenbewijs, aangenomen dat de schade is veroorzaakt door de mijnbouwactiviteiten. Anders dan in de novelle wordt voorgesteld,

moet in Duitsland dus door de benadeelde aannemelijk worden gemaakt dat de schade het gevolg is van bodembeweging, voordat een beroep kan worden gedaan op het bewijsvermoeden. Het bewijsvermoeden in Duitsland is beperkt tot het effectgebied van ondergrondse opsporing en winning. In de juridische literatuur wordt verondersteld dat mijnbouw door middel van boorgaten, zoals gaswinning, daar niet onder valt. De wet biedt daarover echter geen duidelijkheid. Naar mijn meest actuele informatie is men in Duitsland daarom bezig met een wetsvoorstel dat het bewijsvermoeden expliciet uitbreidt tot schade binnen het effectgebied van mijnbouwactiviteiten via boorgaten, waardoor ook gaswinning onder het bewijsvermoeden zou gaan vallen. Over de vraag hoe een wettelijk of rechterlijk bewijsvermoeden wordt toegepast en hoe dit wordt ervaren, beschik ik thans niet over aanvullende informatie ten opzichte van de ten tijde van de behandeling van voorliggende wetsvoorstellen in de Tweede Kamer gegeven informatie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de aanbevelingen van de Raadsman inzake het terugdringen van de invloed van NAM op het proces van schadeafhandeling. In reactie op de motie Van Veldhoven c.s. (Kamerstukken II 2016/17, 33 529, nr. 288) heb ik bij brief van 12 oktober 2016 (Kamerstukken II 2016/17, 33 529, nr. 310) aan de Tweede Kamer bericht dat ik op korte termijn zal komen met voorstellen om de publieke regie op het afhandelen van schade en de versterkingsopgave te verbeteren en de NCG hiertoe sterker te positioneren. Gezien de omvangrijke en urgente opgave die er in het aardbevingsgebied ligt, streef ik ernaar deze voorstellen nog dit jaar te bespreken in het kabinet en hierover hierna zo spoedig mogelijk te berichten.

Deze leden vroegen naar de redenen om geen effectgebied aan te wijzen. In de novelle zoals ingediend bij de Tweede Kamer werd een bewijsvermoeden voorgesteld dat zou gelden in een bij ministeriële regeling vastgesteld effectgebied. Met het aangenomen amendement van het lid Jan Vos c.s. (Kamerstukken II, 2015/16, 34 390, nr. 21) is de novelle aangepast, waardoor het bewijsvermoeden zal gelden voor fysieke schade aan gebouwen en werken die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld zou kunnen zijn. Daarmee is niet langer sprake van een vast te stellen effectgebied en van wijzigingen in de omvang daarvan. In het verleden is voor verschillende doeleinden gebruikt gemaakt van contourenkaarten. Dit heeft tot onvrede geleid, omdat daarmee een harde grens wordt getrokken die als arbitrair wordt ervaren. De thans gekozen formulering beoogt tegemoet te komen aan de opmerkingen die de Afdeling advisering van de Raad van State in haar voorlichting heeft gemaakt over de afbakening van het type schade en de onderbouwing van de maatregel en tegelijkertijd te bewerkstelligen dat iedereen die schade heeft door bodembeweging als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld, onder het bewijsvermoeden valt.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen welke procedure gevolgd zou moeten worden om tot duidelijke afbakening van effectgebieden van gaswinning te komen. Op basis van seismische en geologische gegevens kan een gebied worden geduïd waarbinnen zich effecten voordoen als gevolg van gaswinning. De afbakening van het gebied zal afhankelijk zijn van het doel waarvoor die afbakening wordt gemaakt en de criteria en onzekerheidsmarges die daarvoor worden gehanteerd. Met het aangenomen amendement van het lid Jan Vos c.s. (Kamerstukken II, 2015/16, 34 390, nr. 21) is de novelle aangepast, waardoor het bewijsvermoeden zal

gelden voor fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld zou kunnen zijn. Daarmee is niet langer sprake van een vast te stellen effectgebied voor de toepassing van het wettelijke bewijsvermoeden. Op deze situatie is ingegaan naar aanleiding van vragen van de leden van de fractie van de VVD hieromtrent. Hiernaar wordt korthedshalve verwezen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen hoe de rechtszekerheid en snelheid van afhandeling wordt gediend. Korthedshalve verwijs ik naar de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van de VVD.

Deze leden vroegen naar de mogelijk ondersteunende werking van een contourenkaart met effectgebied in de Groningse situatie in vergelijking met enigszins vergelijkbare regionale situaties. In de Groningse situatie is het vaststellen van een effectgebied niet meer bepalend voor toepassing van het bewijsvermoeden. Korthedshalve wordt hiervoor verwezen naar de antwoorden op de hierover door deze leden gestelde vragen. Met name door de onzekerheid van de bewegingen in de ondergrond, heeft een contourenkaart bij het bewijsvermoeden een zeker arbitrair karakter. Dit kan anders liggen bij andere situaties, zoals door deze leden genoemd.

Deze leden vroegen of de regering over de novelle advies van de Landsadvocaat heeft gekregen. Dat is niet het geval.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de gevolgen voor de werking van de bestaande jurisprudentie en voor de mogelijkheid om een rechterlijk bewijsvermoeden te hanteren ten aanzien van schade die niet onder het wettelijke bewijsvermoeden valt. Het wettelijk bewijsvermoeden in deze novelle wijzigt niets aan de regels inzake bewijslast voor schade die niet onder dit wettelijke bewijsvermoeden valt. Daarop blijven de artikelen 150 en verder uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing, inclusief de mogelijkheid dat de rechter een rechterlijk bewijsvermoeden toepast. Zie ook het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie hierover.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar andere vormen van schade dan zaakschade. Korthedshalve verwijs ik naar de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de SP-fractie hierover.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of ervaringen met het bewijsvermoeden in met name Duitsland relevant zijn voor de Nederlandse situatie. In Duitsland zijn met geschillen over mijnbouwschade als gevolg van aardgaswinning nog geen ervaringen opgedaan. Bij geschillen over schade als gevolg van steenkool- en bruinkoolwinning zijn wel ervaringen. Die zijn gebaseerd op de concrete, specifieke omstandigheden van het geval en kunnen niet zonder meer worden toegepast op de Nederlandse situatie waar de omstandigheden anders zijn. Hoe de Arbitrer aardbevingschade en de rechter in de Nederlandse situatie in concrete situaties met het geïntroduceerde wettelijk bewijsvermoeden omgaan, zal moeten worden afgewacht. Jurisprudentie zal meer duidelijkheid en houvast bieden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of bij het oorspronkelijke amendement van de leden Jan Vos en Ouwehand een dragende motivering aanwezig was. In haar voorlichting over het amendement

heeft de Raad van State aangegeven dat een dragende motivering en een heldere afbakening nodig zijn voor een dergelijke wettelijke afwijking van de hoofdregel «wie stelt, bewijst», die doorwerkt in de procesposities van private partijen. De redenen van de indieners om te pleiten voor een wettelijk bewijsvermoeden waren helder. Voor een dragende motivering is voorts nodig dat voldoende onderbouwd wordt waarom specifiek de voorgestelde maatregel noodzakelijk en proportioneel is met het oog op het geconstateerde probleem. Het gaat daarbij om een combinatie van een heldere afbakening van de maatregel en een dragende motivering. Zoals de Afdeling advisering aangaf, is naar mate het bewijsvermoeden een ruimer bereik heeft, de motiveringseis zwaarder. Nu het voorgestelde amendement het bewijsvermoeden niet beperkte tot het Groningenveld of tot bepaalde soorten schade, zou de motivering dus de conclusie moeten kunnen dragen dat een bewijsvermoeden voor heel Nederland en voor alle soorten schade noodzakelijk is. Een zodanige motivering was bij het oorspronkelijke amendement niet aanwezig.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen naar de noodzaak tot afbakening van het wettelijke bewijsvermoeden en verwijzen naar jurisprudentie hierover. Voor wat betreft de redenen voor de gekozen afbakening van het bewijsvermoeden verwijs ik korthedshalve naar de beantwoording van de vraag van de leden van de SP-fractie hierover. Voor wat betreft de Nederlandse jurisprudentie verwezen de leden van de GroenLinks-fractie allereerst naar het arrest «Kasteel Strythagen» uit 1920 (Hoge Raad 21 december 1920, NJ 1921/230). Dat arrest betrof de aansprakelijkheid voor schade als gevolg van exploitatie van een steenkolenmijn. Destijds gold daarvoor geen risicoaansprakelijkheid en moest dus sprake zijn van schuld van de exploitant om te komen tot aansprakelijkheid. Ten aanzien van die schuld heeft de Hoge Raad in het Strythagen-arrest een rechterlijk vermoeden gehanteerd. Thans geldt de risicoaansprakelijkheid van artikel 6:177 BW en is bewijs van schuld niet meer vereist. Bij het nu voorliggende bewijsvermoeden gaat het niet om een *rechterlijk* vermoeden van *schuld*, zoals in de door de leden van de GroenLinks-fractie aangehaalde jurisprudentie, maar om een *wettelijke* afwijking van de hoofdregel «wie stelt, bewijst» ten aanzien van het *oorzakelijke verband*, in combinatie met de bestaande risicoaansprakelijkheid. Daarmee wordt niet op basis van de specifieke omstandigheden van een individueel geval, maar op voorhand voor een categorie gelijksoortige gevallen bepaald dat een bewijsvermoeden geldt. Dit vergt dat de evenredigheid van de maatregel reeds op voorhand wordt geborgd. Dit laat onverlet dat de mogelijkheid om een rechterlijk bewijsvermoeden te hanteren, blijft bestaan wanneer het andere schade betreft dan fysieke schade aan werken en gebouwen ten gevolge van gaswinning in het Groningenveld. De leden van de fractie van GroenLinks verwezen voorts naar de arresten van de Hoge Raad betreffen de zogenaamde «omkeringsregel». Dat is een specifieke toepassing van het *rechterlijk* bewijsvermoeden ten aanzien van het bestaan van causaal verband tussen de schending van een verkeers- of veiligheidsnorm en de geleden schade. Van een vergelijkbare normschending is bij gaswinning geen sprake.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen naar de mogelijkheid om een rechterlijk bewijsvermoeden te hanteren voor schade die niet onder het wettelijke bewijsvermoeden valt. Deze mogelijkheid blijft bestaan. Korthedshalve verwijs ik ook naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie hierover.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen waarom het niet mogelijk en wenselijk is om wanneer een opsporings- of winningsvergunning wordt aangevraagd voor een groot gebied en er nog geen concrete werkzaam-

heden zijn gepland, toch al een beoordeling te maken van de kwetsbaarheid van milieu en veiligheid. Op grond van het voorliggende wetsvoorstel zal bij de beoordeling van een aanvraag om een opsporings- of winningsvergunning voor delfstoffen of aardwarmte, zoals ook was voorzien in het amendement Van Tongeren/Vos, globaal worden getoetst aan mogelijke effecten op de veiligheid van omwonenden, mogelijke nadelige gevolgen voor het milieu en eventuele nadelige gevolgen voor de natuur (artikel 9, eerste lid, onderdeel f). Als er reeds in deze fase overduidelijk sprake is van een situatie waarin het in de aanvraag aangeduide gebied niet geschikt wordt geacht voor de in de aanvraag vermelde activiteiten onder andere met het oog op de veiligheid van omwonenden of de nadelige gevolgen voor het milieu of voor de natuur, is dit een grond om een aanvraag te weigeren. Omgevingseffecten, zoals gevolgen voor de veiligheid van omwonenden of effecten op het milieu, kunnen echter pas goed beoordeeld worden wanneer duidelijk is of, en ja waar, eventuele werkzaamheden zullen plaatsvinden en wanneer bekend is welke maatregelen zijn voorzien om eventuele negatieve effecten te beperken of te voorkomen. Op het moment van de aanvraag van een opsporings- of winningsvergunning is dit vaak nog niet het geval, dus zal dit niet snel een grond zijn om een dergelijke vergunning af te wijzen. Zoals aangegeven, gaat het hier om marktordeningsvergunningen en daarmee vooral over de vraag wie er eventueel mijnbouwactiviteiten mag uitvoeren in het aangevraagde gebied. Het zijn geen vergunningen voor de mijnbouwactiviteiten zelf. Indien op basis van de eerste, globale inschatting een opsporings- of winningsvergunning is verleend, zal er voor concrete werkzaamheden ook een omgevingsvergunning nodig zijn. Pas bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor het oprichten en inwerking hebben van een boorinstallatie of de omgevingsvergunning voor het oprichten en inwerking hebben van een winningsinstallatie is duidelijk waar welke activiteiten zullen plaatsvinden, welke effecten dit heeft op de omgeving (w.o. veiligheid en milieu) en welke maatregelen de aanvrager heeft voorzien om deze effecten te beperken of waar mogelijk te voorkomen.

Ten aanzien van het verplichten van een milieueffectrapportage vroegen de leden van de GroenLinks-fractie of in bepaalde gevallen ook bij winning van minder dan 500 ton aardolie per dag, of 500.000 m³ gas, het verplichten van een milieueffectrapportage wenselijk is. Bij een mogelijke winning vanaf 500 ton aardolie per dag of 500.000 m³ gas per dag stelt het Besluit milieueffectrapportage verplicht dat een milieueffectrapportage wordt uitgevoerd voordat een omgevingsvergunning wordt verleend. In het geval dat naar verwachting minder dan 500 ton aardolie of 500.000 m³ gas wordt gewonnen verplicht het Besluit milieueffectrapportage te toetsen aan de selectiecriteria, bedoeld in bijlage III van de EU-richtlijn voor milieueffectbeoordeling. Dit zijn criteria om vast te stellen of een in bijlage II van die richtlijn genoemd project, zoals ondergrondse mijnbouw of een diepboring, aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen. Bij deze beoordeling worden de kenmerken van het project, de kwetsbaarheid van het milieu en het potentiële effect, waaronder de aard van het effect en de cumulatie van effecten, betrokken. Het kan dus zijn dat, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, ook voor een winning van minder dan 500 ton aardolie per dag of 500.000 m³ gas, een milieueffectrapportage toch verplicht is.

Deze leden constateerden dat er in het wetsvoorstel gekozen is voor een getrappt adviesrecht voor het college van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van de waterschappen en vroegen waarom niet is gekozen voor een eigenstandig adviesrecht voor deze organen, zodat ook in gevallen waarin sprake is van verschil van mening transparantie geborgd is.

Met betrekking tot de aanvraag voor een opsporings- of winningsvergunning is in het wetsvoorstel gekozen voor getrappt adviesrecht, waarbij de provincie het college van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van de waterschappen betreft bij haar advies over de ingediende aanvraag. Hier is onder andere voor gekozen naar aanleiding van de voorlichting van de Raad van State. De Raad van State is van oordeel dat bij de aanvraag voor een opsporings- of winningsvergunning een beperking van het adviesrecht tot gedeputeerde staten meer voor de hand ligt, omdat opsporings- en winningsvergunningen in het algemeen een gemeente overstijgend gebied betreffen. Zo is bij de aanvraag van een opsporingsvergunning meestal nog niet duidelijk waar in het gebied eventuele mijnbouwactiviteiten zullen plaatsvinden. Ook de aard van de vergunning (marktordening) speelt hierbij een rol. De provincie is daarom het beste in staat om in deze vroege fase van de besluitvorming (er zijn immers nog meer vergunningen nodig voordat er daadwerkelijk gewonnen kan worden) een integrale regionale afweging te maken. Het is daarbij aan de provincie hoe zij in haar advies adviezen van individuele gemeenten of waterschappen betreft. Wel ligt het voor de hand dat de provincie in haar advies inzichtelijk maakt op welke wijze de standpunten van gemeenten en waterschappen een rol hebben gespeeld bij het advies. Bij de omgevingsvergunning voor het oprichten en inwerking hebben van de boor- of winningsinstallaties zal de gemeente waarbinnen de opsporings- of winningsinstallatie is voorzien wel direct worden betrokken bij het verlenen van de omgevingsvergunning. Ook bij het winningsplan geldt op basis van het in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 35, vijfde lid, een direct adviesrecht voor de relevante provincies, gemeenten en waterschappen. Juist bij de beoordeling van een winningsplan worden de lokale gevolgen van de winning duidelijk en is een direct adviesrecht van gemeenten en waterschappen van belang.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen naar de mogelijkheid om een rechterlijk bewijsvermoeden te hanteren voor schade die niet onder het wettelijke bewijsvermoeden valt. Dit is mogelijk. Ik verwijs korthedshalve naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie hierover.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp