

Consultatieverslag: Algemene Maatregel van Bestuur

Geografische afbakening van het effectgebied waar het wettelijk bewijsvermoeden in ieder geval geldt

Aanleiding

Bij de behandeling van een wijziging van een wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen (novelle verbetering uitvoerbaarheid) heeft de Tweede Kamer met het aannemen van het amendement van het lid Agnes Mulder c.s.¹ een wettelijke grondslag gecreëerd voor het bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) kunnen vaststellen van een of meer gebieden waarbinnen het bewijsvermoeden in ieder geval geldt. Aanleiding is de onzekerheid over het gebied waar schade aan gebouwen wordt afgehandeld met de toepassing van het bewijsvermoeden, en ontstane verschillen als gevolg daarvan.

De conceptversie van de AMvB is van 4 mei tot 4 juni 2023 ter consultatie voorgelegd. Er zijn 7 openbare reacties uit voortgekomen.

Voorstel geografische afbakening effectgebied

Bij fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard redelijkerwijs mijnbouwschade zou kunnen zijn vanwege het winnen van gas uit het Groningenveld, de gasopslag bij Norg of de gasopslag bij Grijpskerk, geldt het bewijsvermoeden. Met dit besluit wordt het gebied waar het bewijsvermoeden in ieder geval geldt vastgesteld.

Voor de geografische afbakening van het effectgebied waar het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing is, wordt de oorspronkelijke grens van het effectgebied van het bewijsvermoeden, zoals bepaald door een panel van deskundigen uit 2019, als uitgangspunt genomen.² Dat houdt in dat het bewijsvermoeden in ieder geval dient te worden toegepast bij de afhandeling door het Instituut Mijnbouwschade (hierna: IMG) van meldingen van fysieke schade aan gebouwen en werken met een ligging:

1. ofwel binnen de reikwijdte van aardbevingen veroorzaakt door de gaswinning uit het Groningenveld, gasopslag Norg of Grijpskerk (waar van een minimale trilling van 2 millimeter per seconde met een overschrijdingskans van 1 procent is berekend);
2. ofwel binnen 6 kilometer afstand van de grens van het Groningenveld, gasopslag Norg of gasopslag Grijpskerk.

Leeswijzer

In dit verslag wordt een algemeen beeld gegeven van de ingediende reacties. Bepaalde onderwerpen zijn bij meerdere reacties naar voren gekomen, bijvoorbeeld over de methodiek achter de bepaling van de geografische afbakening van het effectgebied of over de wijze waarop het effectgebied wordt weergegeven. De reacties zijn daarom geordend naar de meest voorkomende thema's. Aan het eind van dit verslag wordt toegelicht hoe de reacties zijn meegenomen in de afronding van deze AMvB.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 36094, nr. 18.

² Beantwoording vragen Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, Panel van deskundigen, 22 januari 2019.

Reacties internetconsultatie

Er zijn 7 reacties ontvangen, van het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR), provincie Groningen³, gemeente Noordenveld, en vier privé personen.

Methodiek

Een gedeelte van de respondenten heeft de twee criteria voor de geografische afbakening van het effectgebied ter discussie gesteld omdat deze vanuit een methodologisch oogpunt zouden berusten op te veel onzekerheden. Daaruit volgend wordt aangegeven dat het Bommer rapport van 2019, dat ten grondslag ligt aan de twee criteria, volgens de desbetreffende respondenten niet meer tot de laatste stand der techniek behoort. Tot slot geeft de provincie aan dat in het besluit ook aandacht moet komen voor bijzondere, kwetsbare gebouwen zoals monumenten.

Een afbakening aan de hand van voortschrijdende wetenschappelijke inzichten is precair, zoals de praktijk van schadeafhandeling inmiddels heeft aangetoond, en draagt het risico in zich van onzekerheid en onvoorspelbaarheid voor bewoners. In de AMvB is om deze reden de oorspronkelijke afbakening van het effectgebied als uitgangspunt genomen, gebaseerd op advies van deskundigen in 2019. Het voornaamste doel van deze afbakening, aan de hand van de twee betreffende criteria, is dat vanuit het perspectief van behoorlijk bestuur mensen duidelijkheid en zekerheid wordt geboden over waar zij met gebouwschade terecht kunnen.

Daarbij beperkt deze AMvB het IMG niet in de mogelijkheid om in specifieke situaties waar daar aanleiding voor is ook buiten deze criteria schade af te handelen. Bijvoorbeeld bij monumentale panden of grensgevallen. Dit is onderdeel van de werkwijze van het IMG en niet iets wat met dit besluit wordt voorgeschreven. De AMvB bepaalt enkel waar het bewijsvermoeden ten minste geldt op basis van een geografische afbakening.

Visualisatie kaart

De provincie geeft aan dat de in de AMvB opgenomen kaart niet op schaal is en dat aan de randen van het effectgebied het onduidelijk is of het gebouw wel of niet in de afbakening valt. Daarnaast moet voorkomen worden dat een strakke afbakening dwars door een straat gaat omdat daar nu eenmaal de grens van een kaart loopt.

Het IMG werkt aan de hand van GIS-data aan een applicatie die het mogelijk maakt om op adresniveau inzicht te geven in de omvang van het effectgebied en voor welke regelingen men in aanmerking komt. Hierin wordt zo goed mogelijk rekening gehouden met grenssituaties waarin de in deze AMvB bepaalde criteria tot een onduidelijke of onwenselijke uitkomst zouden leiden. Tegelijkertijd kan niet worden voorkomen dat met een bepaalde geografische afbakening daar huizen net buiten komen te liggen. Dit is een onvermijdelijk gevolg van het afbakenen van een gebied.

Grensgevallen & verruiming effectgebied

De provincie geeft aan dat er coulant moet worden omgegaan met grensgevallen om verschillen te voorkomen gezien dit soort gevallen lastig uitlegbaar zijn richting bewoners.

De twee criteria bepalen in de AMvB de minimale afbakening van het toepassingsgebied, zoals tot uitdrukking gebracht met de formulering 'in ieder geval' in de AMvB en ook in artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek. Daarmee borgt dit besluit dat het gebied waar het IMG schade afhandelt met toepassing van het bewijsvermoeden niet kleiner wordt dan het nu is of in het verleden is geweest. Dit is verduidelijkt in de toelichting van de AMvB. Tegelijkertijd zal elke afbakening tot gevolg hebben dat er bewoners zijn die daarbuiten vallen.

³ De reactie wordt mede ingediend namens de colleges van Groningen, Midden-Groningen, Oldambt, Eemsdelta, Het Hogeland, Pekela, Veendam, Westerkwartier, Westerwolde en Stadskanaal.

Afgelopen zomer is de Commissie Verschillen Groningen⁴ ingesteld. Deze externe commissie onder leiding van de heer van Geel heeft onderzocht hoe bestaande verschillen binnen dorpen en gemeenschappen kunnen worden opgelost en hoe nieuwe voorkomen kunnen worden. De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat heeft aangegeven de komende tijd aan de slag te gaan met deze adviezen.⁵

Bevoegdheid IMG

De provincie wil de AMvB samen laten gaan met de wettelijke bevoegdheid voor het IMG, met bijbehorend budget, om buiten de aansprakelijkheid van NAM vergoedingen toe te mogen kennen die redelijkerwijs niet voor de rekening van bewoners horen te blijven.

In de toelichting van de AMvB is verduidelijkt dat het geografisch gebied waar het bewijsvermoeden geldt gelijk staat aan het gebied waar het IMG bevoegd is schade af te handelen. Met de kabinetsreactie 'Nij Begun' op het parlementaire enquêterapport 'Groningers boven gas' heeft het kabinet maatregelen aangekondigd om de schadeafhandeling milder, menselijker en makkelijker te maken, waarbij het IMG ook ruimte en mogelijkheden krijgt om een oplossing te bieden die buiten de aansprakelijkheid van de NAM gaat. Wijzigingen in deze werkwijze van het IMG, onder meer naar aanleiding van voornoemde kabinetsreactie, behoren niet tot de reikwijdte van dit besluit, maar zullen uiteraard wel van toepassing zijn in het gebied waar dit besluit op ziet.

Ruimhartigheid

De provincie voorziet dat enkel de geografische afbakening van het effectgebied onvoldoende is om teleurstelling bij bewoners te voorkomen gezien de indruk kan zijn gewekt dat het wettelijk bewijsvermoeden betekent dat de bewoner schade automatisch vergoed krijgt.

In de toelichting van de AMvB is verduidelijkt dat toepassing van het bewijsvermoeden niet gelijk staat aan de toekenning van een schadevergoeding. Ook met toepassing van het bewijsvermoeden zal het IMG individuele verzoeken moeten afwijzen als de schade naar haar aard redelijkerwijs geen mijnbouwschade kan zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij afbladderende verf en soortgelijke voorbeelden die zijn genoemd in het bovengenoemde advies van het panel van deskundigen.

Uitvoering

De kenbaarheid van de geografische afbakening van het effectgebied op adresniveau wordt voor de invoering van het besluit uitgewerkt en geoptimaliseerd. Met een applicatie kan de gebruiker bepalen of hij of zij tot het effectgebied behoort en inzicht krijgen welk type schadebehandeling op hem of haar van toepassing is. Tot slot wordt in afstemming met het IMG gekeken naar mogelijkheden om het IMG in staat te stellen deze AMvB, in samenhang met andere maatregelen, effectief uit te voeren. Hierbij wordt specifiek aandacht besteed aan de capaciteit in de zin van personeel, ICT en beschikbare middelen.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 33529, nr. 1137.

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 33529, nr. 1195.