

Zienswijze Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen

Van : Commissie Bodemdaling
Datum : 13-08-2018
Bijlage(n) :-

Samenvatting

Op 03-07-2018 is het Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen voor consultatie op internet gepubliceerd. Het Wetsvoorstel raakt aan de bevoegdheden en werkzaamheden van de Commissie Bodemdaling.

Provincie Groningen en NAM en Rijk en NAM hebben in 1983 een overeenkomst gesloten voor de afhandeling van schade als gevolg van bodemdaling door gaswinning. Tot de Overeenkomst Groningen - NAM zijn 55 particuliere en overheidspartijen toegetreden. De Overeenkomst Bodemdaling Gaswinning werkt sindsdien conform de bedoeling.

Bodemdaling door gaswinning veroorzaakt met name problemen voor de waterhuishouding. Door vergoeding van preventieve waterhuishoudkundige maatregelen wordt schade aan gebouwen, landerijen en infrastructuur voorkomen. Fysieke schade aan gebouwen als gevolg van bodemdaling door gaswinning (diepe bodemdaling) is niet opgetreden en niet te verwachten.

Een belangrijke aanleiding voor het Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen is de grote onvrede over de afhandeling van schadeclaims. Deze onvrede is ontstaan bij de afhandeling van aardbevingsclaims. Onvrede bij de afhandeling van bodemdalingsclaims was en is niet aan de orde.

De werkingsgebieden van het Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen en de Bodemdalingsovereenkomsten zijn niet gelijk. Hierdoor dreigt een ingewikkelde en voor claimanten ongewenste situatie te ontstaan.

De Tcbb heeft in februari 2018 geadviseerd om de schade van burgers af te handelen via een landelijk instituut mijnbouwschade en aangegeven dat de bestaande Commissies Bodemdaling zich zouden kunnen beperken tot de afhandeling van schades aan overheidswerken en agrarische gronden. Dit is geheel in lijn met de zienswijze van de Commissie Bodemdaling.

Aanleiding

Op 03-07-2018 is het Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen voor consultatie op internet gepubliceerd. Het Wetsvoorstel raakt aan de bevoegdheden en werkzaamheden van de Commissie Bodemdaling. De Commissie Bodemdaling handelt sinds 1984 schade af die het gevolg is van bodemdaling door gaswinning in Groningen. Volgens het Wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting (MvT) gaat het op te richten Instituut Mijnbouwschade over alle vormen van schade aan gebouwen, industriegebouwen en infrastructuur die ontstaan door beweging van de bodem. Bodemdaling kan ook worden opgevat als beweging van de bodem maar wordt in het wetsvoorstel niet expliciet genoemd. Dit roept de vraag op in hoeverre in het wetsvoorstel rekening is gehouden met bodemdaling door gaswinning en de daarvoor bestaande regeling voor schadeafhandeling.

Aanvragen om vergoeding van schade worden uitsluitend door de overheid afgehandeld. Hiermee wordt beoogd een eind te maken de bestaande versnippering van mogelijkheden en bijbehorende procedures om schade vergoed te krijgen.

Commissie Bodemdaling

De Commissie Bodemdaling is in 1984 opgericht en voert de bodemdalingsovereenkomsten uit tussen Provincie Groningen en NAM en Rijk en NAM. Tot de overeenkomst Groningen - NAM zijn 55 partijen toegetreden waaronder de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze & Aa's, Wetterskip Fryslân, Groningen Seaports en diverse gemeenten en particulieren. Door de Commissie worden maatregelen vastgesteld die moeten worden genomen om schade door bodemdaling t.g.v. gaswinning te voorkomen. Het gaat daarbij met name om waterhuishoudkundige maatregelen. De kosten van deze maatregelen komen ten laste van de NAM tot een maximumbedrag van in totaal ongeveer € 900 miljoen op huidig prijspeil. Dit maximumbedrag kan zo nodig in de toekomst in overleg worden geactualiseerd.

De Commissie besluit met eenparigheid van stemmen (ieder lid heeft vetorecht). Deze wijze van besluitvorming stelt behoorlijke eisen aan de onderbouwing van claims en de inhoudelijke expertise van Commissieleden om deze te kunnen beoordelen. De Overeenkomst Bodemdaling Gaswinning werkt nu 34 jaar probleemloos en conform de bedoeling. Dat is niet alleen de verdienste van de Overeenkomst en de Commissie, maar zeker ook een gevolg van het feit dat de relatie gaswinning-bodemdaling-waterhuishoudkundige schade redelijk duidelijk is en het feit dat het bij bodemdaling voornamelijk gaat om schade van overheden.

Schade door bodemdaling door gaswinning

Bodemdaling door gaswinning veroorzaakt met name problemen voor de waterhuishouding. Door vergoeding van preventieve waterhuishoudkundige maatregelen wordt schade aan gebouwen, landerijen en infrastructuur voorkomen. De waterpeilen moet worden aangepast aan de dalende bodem. Hiervoor is al een groot aantal gemalen gebouwd of aangepast. Door aanpassing van de waterpeilen wordt schade aan bebouwing en landbouwpercelen voorkomen. Verder zijn ter compensatie van de bodemdaling zeedijken, boezemkades, haventerreinen en bruggen verhoogd.

Fysieke schade aan gebouwen als gevolg van bodemdaling door gaswinning (diepe bodemdaling) is niet opgetreden en niet te verwachten. Dit wordt bevestigd door een groot aantal onderzoeken. In een recent onderzoek (11-07-2018) naar de oorzaken van gebouwschade in het bodemdalingsgebied waarbij nieuwe technieken zijn gebruikt (hoge resolutie InSAR) concludeert TU Delft:

Diepe bodemdaling speelt geen rol bij het ontstaan van schade door zettingen in de onderzochte gevallen, althans niet in termen van door de bodemdaling veroorzaakte hellingen, krommingen en rekken in de bodem en in een gebouw. Dit geldt ook voor locaties met een zeer lokale diepe bodemdaling (a.g.v. zoutwinning) en zogenaamde gestapelde mijnbouwactiviteiten, zoals nabij Veendam en nabij Winschoten.

Verzakking van muren, vloeren, terrassen en opritten wordt over het algemeen veroorzaakt door het inklinken/zetten van ondiepe klei- en veenlagen (ondiepe bodemdaling). Deze problematiek is niet exclusief voor het bodemalingsgebied maar speelt in heel laag-Nederland.

Onvrede schadeafhandeling

Een belangrijke aanleiding voor het Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen is de grote onvrede over de afhandeling van schadeclaims. Deze onvrede is ontstaan bij de afhandeling van aardbevingsclaims. Voor de afhandeling van bodemdalingsclaims is van een dergelijke onvrede geen sprake en deze kan dan ook geen aanleiding zijn om de schadeafwikkeling voor bodemdalingsclaims aan te passen. Overheidsinterventie lijkt hier niet op z'n plaats.

Werkingsgebied

Het Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen richt zich op schade als gevolg van bodembeweging door de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of gasopslag bij Norg. De bestaande bodemdalings-overeenkomsten regelen de schade als gevolg van bodemdaling als gevolg van gaswinning in de gehele provincie Groningen. Naast bodemdaling door het Groningenveld wordt ook door gaswinningen uit kleine velden in het westen en zuiden van de provincie Groningen bodemdaling veroorzaakt. De betreffende bodemdalingsgebieden overlappen elkaar.

Omdat de werkingsgebieden van het Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen en de Bodemdalingsovereenkomsten niet gelijk zijn dreigt een onnodig ingewikkelde en voor claimanten ongewenste situatie te ontstaan. Bijvoorbeeld grote watersystemen zoals de Electraboezem en de Eemskanaal-Dollardboezem hebben te maken met bodemdaling door zowel het Groningenveld als de kleine velden. Voor beide watersystemen zijn momenteel integrale maatregelen in voorbereiding. Hierbij wordt rekening gehouden met de totale bodemdaling van het Groningenveld en de kleine velden. Als gevolg van het wetsvoorstel krijgen de waterschappen in de toekomst voor de financiering van hun maatregelen mogelijk te maken met 2 loketten. Ook voor een deel van de overige 53 partijen die tot de bodemdalingsovereenkomst zijn toegetreden kunnen vergelijkbare problemen ontstaan.

Toezeggingen

Op 1-1-2018 had de Commissie € 26,9 miljoen aan toezegging gedaan voor nog uit te voeren bodemdalingswerken. Deze toezeggingen geven de claimanten financiële zekerheid bij het uitvoeren van bodemdalingswerken. Daarnaast is € 87,5 miljoen gereserveerd voor de afkoop van periodiek terugkerende kosten van reeds uitgevoerde bodemdalingswerken. Hiermee hebben claimanten financiële zekerheid met betrekking tot de toekomstige kosten aan de reeds uitgevoerde bodemdalingswerken.

Continuïteit, kennis en expertise

Al tientallen jaren worden werkzaamheden uitgevoerd om de nadelige gevolgen van bodemdaling te compenseren. De doorlooptijd van planfase tot realisatie van deze grootschalige werkzaamheden bedraagt vaak 5 tot meer dan 10 jaar. Door de voortgaande bodemdaling zijn voor aantal grote watersystemen elke 10 à 20 jaar nieuwe, elkaar aanvullende maatregelen nodig. Continuïteit in de aanpak van de bodemdalingsmaatregelen is daarom van groot belang. Bij de Commissie Bodemdaling en het secretariaat is de benodigde zeer specifieke kennis en ervaring aanwezig voor het afhandelen van complexe bodemdalingsclaims. Door het handhaven van de huidige structuur van schadeafhandeling van bodemdalingsclaims wordt kennis en expertise behouden en wordt de continuïteit in de aanpak van nadelige gevolgen van bodemdaling gewaarborgd.

Het overgrote deel van de uiteindelijk te verwachten bodemdaling door gaswinning is reeds opgetreden. Het werk van de Commissie Bodemdaling zit tot 2030 in een afrondende fase. Claimanten zullen in die periode tot definitieve afhandeling van schades en afkoop willen overgaan. Gezien de reeds gemaakte afspraken en toezeggingen lijkt het verstandig het werk van de Commissie te continueren.

Afhandeling gebouwschade

Jaarlijks melden zich enkele tientallen particulieren met gebouwschade. Het betreft veelal een doorverwijzing door het voormalige CVW. Deze praktijk van doorverwijzing is voor de betreffende particulieren ongewenst en vruchteloos omdat diepe bodemdaling geen gebouwschade veroorzaakt.

De particulier met gebouwschade dient zich tot het Instituut Mijnbouwschade te richten, dat bij de behandeling van de schade zonodig kan samenwerken met waterschappen en gemeenten omdat ook niet-mijnbouw gerelateerde gebouwschade een rol kan spelen.

Schade infrastructuur door bodemdaling en aardbevingen

Tot op heden zijn er 2 claims waarbij er sprake is van gecombineerde schade door bodemdaling en aardbevingen: Dijkversterking Eemshaven-Delfzijl en de oevervoorziening in het Eemskanaal. Het betreft hier geen fysieke schade aan de betreffende objecten maar versterking van de objecten om de waterveiligheid te kunnen blijven garanderen. Het Instituut Mijnbouwschade Groningen is niet bevoegd tot het treffen van dergelijke versterkingsmaatregelen (artikel 2, vijfde lid). De versterkingsopgave zal in de toekomst worden uitgevoerd door een andere overheidsorganisatie dan het Instituut Mijnbouwschade Groningen.

Het is ook niet te verwachten dat er de komende jaren veel gecombineerde bodemdalings- / aardbevingsclaims zullen zijn. Een groot deel van de infrastructuur zoals ondergrondse leidingen, hoogspanningsmasten, viaducten en tunnels ondervindt geen schade a.g.v. bodemdaling door gaswinning. Door bodemdaling ontstaat vooral schade aan de zogenaamde natte infrastructuur zoals kades, dijken en oevers. Nu de gaswinning versneld wordt afgebouwd is de versterkingsopgave en de fysieke schade door aardbevingen aan de natte infrastructuur naar verwachting beperkt. Dit kan ons inziens geen aanleiding zijn om de schadeafwikkeling voor bodemdalingsclaims aan te passen. Zeker gezien het feit dat de afhandeling van dergelijke claims voor de Commissie Bodemdaling tot op heden geen problemen heeft opgeleverd.

Advies Tcbb

Op verzoek van het ministerie van EZK heeft de Tcbb een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden om te komen tot een verbeterde - en zo mogelijk uniforme - wijze van afhandeling van schade veroorzaakt door mijnbouw in Nederland (februari 2018). Hierin geeft zij aan dat de schade van burgers zou moeten worden afgehandeld via een landelijk instituut mijnbouwschade. Voorts geeft zij aan dat "de bestaande Commissies Bodemdaling zich zouden kunnen beperken tot de afhandeling van schades aan overheidswerken en agrarische gronden". Dit is geheel in lijn met de zienswijze van de Commissie Bodemdaling.