

Vergaderjaar 2013–2014

32 849

Mijnbouw

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2014

Tijdens het Verzamel-Algemeen Overleg Energie op 18 februari 2014 (Kamerstuk 33 750 XIII, nr. 121) heb ik met u gesproken over de na-ijlende gevolgen van de voormalige steenkolenwinning in Zuid-Limburg. Daarbij heb ik toegezegd u te zullen informeren over:

- de onderzoeken die zullen worden uitgevoerd naar de na-ijlende gevolgen van de voormalige steenkolenwinning in Zuid-Limburg,
- de juridische procedure ten aanzien van de ingediende verzoeken tot schadevergoeding ten laste van het Waarborgfonds mijnbouwschade, en
- de wenselijkheid en haalbaarheid om schrijnende gevallen van schade als gevolg van de voormalige kolenwinning te kunnen compenseren.

Met deze brief kom ik hieraan tegemoet.

Verder bevat deze brief een reactie op de motie van de leden De Rouwe en Agnes Mulder (Kamerstuk 29 023, nr. 157) waarin de regering wordt verzocht om de voor- en nadelen te onderzoeken van het eventueel verlengen of opheffen van de verjaringstermijnen voor schade door mijnbouwactiviteiten.

Tot slot kom ik in deze brief tegemoet aan de vraag van de vaste commissie voor Economische Zaken om in te gaan op de mogelijke lessen die geleerd kunnen worden van de wijze waarop in Duitsland wordt omgegaan met de problematiek en compensatie van mijnbouwschade.

Onderzoek naar de na-ijlende gevolgen van de steenkolenwinning

In mijn brief van 14 november 2013 (Kamerstuk 33 750 XIII, nr. 103) heb ik aangegeven dat er nader onderzoek nodig is om de aard, omvang en de risico's van de mogelijke na-ijlende gevolgen van de voormalige steenkolenwinning te onderzoeken. Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) heeft geïnventariseerd dat gerelateerd aan stijgend mijnwater de na-ijlende gevolgen kunnen bestaan uit bodemstijging, vervuiling, (grond)waterstijging, vrijkomen van mijngas en aardbevingen. Andere

gevolgen, zoals verzakkingen aan de bovengrond, hebben mogelijk te maken met schachten en ondiepe winningen. Tevens heb ik aangegeven te onderzoeken welke maatregelen er mogelijk genomen moeten worden om toekomstige risico's beheersbaar te houden. Op 14 april 2014 heeft SodM op mijn verzoek een onderzoeksplan voorgelegd.

Het onderzoek zal naar verwachting twee jaar duren en bestaat uit twee stappen:

1. Het verzamelen van de data, met name oude mijnkaarten, die als basis moeten dienen voor de onderzoeken in de tweede stap. TNO is begonnen met het verzamelen van de benodigde data en de reeds digitaal beschikbare mijnkaarten. Deze kaarten bevinden zich in diverse archieven. TNO heeft een wettelijke taak ten aanzien van het verzamelen en beheren van data en informatie met betrekking tot mijnbouw. Gedurende het onderzoek zal TNO ervoor zorgen dat de kennis wordt geborgd en dat gegevens en de resultaten van het onderzoek in een geschikt format worden omgezet, zodat deze kunnen worden gepubliceerd via DINOloket (Data en Informatie van de Nederlandse Ondergrond).
2. Het interpreteren en concreet onderzoeken van effecten en het maken van de risicokaarten. Voor deze stap van het onderzoeksplan wordt momenteel de aanbestedingsprocedure doorlopen. Er is een beperkt aantal partijen met de juiste expertise over geologie en hydrologie in Zuid-Limburg en expertise op het gebied van steenkolenwinning beschikbaar. Ik verwacht de onderzoeksopdracht op korte termijn te kunnen gunnen.

Het onderzoek zal een technische basis leggen voor de eventuele nazorg voor de steenkolenwinning in de regio en gaat het volgende opleveren:

1. een risicokaart, die voor elk van de na-ijlende gevolgen van de steenkolenwinning toont waar deze in het onderzoeksgebied gedurende de komende 40 jaar mogelijkwerwijs een risico vormen;
2. een monitoringsplan om het optreden van na-ijlende gevolgen bij te houden en om de mogelijke risico's zo vroeg mogelijk te identificeren;
3. een menukaart van concrete, preventieve en mitigerende maatregelen, inclusief een overzicht van de baten en lasten.

Het onderzoek wordt gefaseerd uitgevoerd, zodat gebieden met een hogere urgentie in de beginfase worden onderzocht. In eerste instantie zal vooral aandacht worden besteed aan oude schachten en ondiepe winningen. Deze bevinden zich vooral in Kerkrade en omgeving.

Voor het onderzoek zijn niet alleen oude mijnkaarten nodig. Ook actuele gegevens van de na-ijlende gevolgen en mogelijke mijnschade kunnen bijdragen aan het begrip van het ontstaan en het verloop van mogelijke mijnschade. Daarom wordt parallel aan de uit te voeren onderzoeken een pilotproject over monitoring van mogelijke mijnschade opgestart. Daarbij wordt bekeken of, en zo ja, in welke mate er welke groundbeweging plaatsvindt. Er zullen vijf actuele gevallen van mijnschade worden gemonitord, waarvan er in ieder geval één zich in de gemeente Kerkrade bevindt. De andere gevallen worden geselecteerd in overleg met het bureau dat de onderzoeken zal uitvoeren. Met gemeenten is afgesproken dat zij hiervoor voorstellen kunnen doen.

Verzoeken tot schadevergoeding ten laste van het Waarborgfonds mijnbouwschade

De Mijnbouwwet kent verschillende regelingen ter bescherming van burgers tegen schade door bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten. Het uitgangspunt is dat een houder van een winningsvergunning uit hoofde van de Mijnbouwwet een zorgplicht heeft ten aanzien van een

goede uitvoering van de activiteiten die met gebruikmaking van de vergunning worden verricht. Een vergunninghouder dient op grond van artikel 33 van de Mijnbouwwet alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem geveerd kunnen worden om te voorkomen dat door zijn mijnbouwactiviteiten schade door bodembeweging wordt veroorzaakt of de veiligheid wordt geschaad. De winning van delfstoffen moet voorts worden uitgevoerd overeenkomstig een door de Minister van Economische Zaken goedgekeurd winningsplan, waarbij ook wordt getoetst op risico's ten aanzien van bodembeweging (artikel 34 van de Mijnbouwwet). Ook moet de vergunninghouder op grond van artikel 41, eerste lid, van de Mijnbouwwet met het oog op de kans op beweging van de aardbodem voor de aanvang van het winnen van delfstoffen, tijdens het winnen en tot dertig jaar na het beëindigen van het winnen metingen verrichten. Indien door de aanleg of de exploitatie van het mijnbouwwerk schade door bodembeweging zou ontstaan, dan is de desbetreffende mijnbouwondernemer daarvoor aansprakelijk en dient hij die schade te vergoeden.

Bij de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet op 1 januari 2003 is ter verbetering van de (rechts)bescherming van derden in artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek een nadere bijzondere aansprakelijkheid ingevoerd van de exploitant van een mijnbouwwerk jegens derden voor schade als gevolg van bodembeweging. Op grond van het gewijzigde artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek is in dit geval sprake van een risicoaansprakelijkheid van mijnbouwondernemingen, hetgeen betekent dat de gedupeerde burger niet de onrechtmatigheid van de mijnbouwactiviteiten en de schuld van de mijnbouwondernemer hoeft te bewijzen. Wel zal hij aannemelijk moeten maken dat hij schade heeft geleden en dat die schade is veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten. Daartoe kan hij zich wenden tot de Technische Commissie Bodembeweging. In geval er twijfel zou bestaan omtrent de financiële positie en capaciteit van de mijnbouwonderneming in relatie tot de kans op schade en de omvang daarvan, kan de Minister van Economische Zaken op grond van artikel 46, eerste lid, van de Mijnbouwwet verlangen dat de mijnbouwondernemer ter verzekering van de uitbetaling van eventuele schadevergoedingen financiële zekerheid stelt ter dekking van de aansprakelijkheid voor de potentiële schade door bodembeweging.

Het Waarborgfonds mijnbouwschade vormt sinds 1 januari 2003 het sluitstuk in dit stelsel van bescherming van de burger tegen schade door mijnbouwactiviteiten. Hierdoor wordt gewaarborgd dat de burger niet met lege handen staat als de desbetreffende mijnbouwondernemer, die zaakschade heeft veroorzaakt, failliet is, heeft opgehouden te bestaan of anderszins de door hem veroorzaakte schade niet wil of kan betalen. Hierbij dient te worden benadrukt dat het niet zo is dat aan burgers die een aanspraak niet of moeilijk te gelde kunnen maken op de mijnbouwondernemer die de schade heeft veroorzaakt, te allen tijde een schadevergoeding ten laste van het Waarborgfonds mijnbouwschade zal worden toegekend. Het fonds wordt door mij beheerd. Eventuele uitkeringen uit het fonds komen ten laste van de mijnbouwondernemingen die het fonds hebben gevormd en voeden in geval van uitkeringen. Bij het beheer neem ik uiteraard de toepasselijke wet- en regelgeving, onder meer ten aanzien van verjaring, in acht.

In mijn brief van 14 november 2013 heb ik aangegeven dat drie inwoners van de gemeente Kerkrade een beroep hebben gedaan op schadevergoeding ten laste van het Waarborgfonds mijnbouwschade. De schade aan respectievelijk hun huis, garage en tuin zou naar het oordeel van de Technische Commissie Bodembeweging met grote mate van waarschijnlijkheid het gevolg zijn van een instabiele ondergrond als gevolg van de vroegere mijnbouwactiviteiten van de Domaniale Mijnmaatschappij.

Echter, voor deze verzoeken tot vergoeding van zaakschade ten laste van het Waarborgfonds mijnbouwschade is van belang dat de Domaniale Mijnmaatschappij de steenkolenwinning in Kerkrade in 1969 heeft beëindigd, in 1996 is geliquideerd en geen rechtsopvolger heeft die op vergoeding van de schade kan worden aangesproken. Voor deze situaties bepaalt artikel 3:310, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek dat een rechtsvordering tot vergoeding van schade die het gevolg is van beweging van de bodem door de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk in ieder geval verjaart door verloop van dertig jaar na de gebeurtenis waardoor de schade is ontstaan. Om die reden zijn de verzoeken tot uitkering uit het Waarborgfonds mijnbouwschade afgewezen. Tegen deze beslissing hebben de drie burgers beroep aangetekend bij de rechtbank te Maastricht. Deze procedure loopt nog.

Regeling voor schrijnende gevallen

Van juridische verplichtingen tot schadevergoeding door bedrijven of ten laste van het Waarborgfonds mijnbouwschade en overheidsaansprakelijkheid moet worden onderscheiden de maatschappelijke zorg en verantwoordelijkheid van de overheid voor het welzijn en de veiligheid van haar burgers. Deze verantwoordelijkheid kan met zich brengen dat van overheidswege (onverplicht) een voorziening wordt getroffen.

Op basis van de resultaten van de onderzoeken wordt besloten of, waar en wanneer er welke preventieve en mitigerende maatregelen nodig zijn om schade als gevolg van de na-ijlende gevolgen van de kolenwinning te voorkomen en te beheersen. Omdat het onderzoek ongeveer twee jaar in beslag zal nemen, wil ik nu een voorziening treffen voor de schrijnende gevallen waarin de veiligheid van burgers in het geding komt. Samen met de provincie Limburg, de 12 betrokken voormalige mijn gemeenten en de drie rechtsopvolgers van voormalige kolenwinningsbedrijven (DSM, Umicore en Oranje-Nassau) wil ik in Limburg een tijdelijke voorziening treffen die binnen bepaalde kaders zal voorzien in hulp aan gedupeerden. Die voorziening zal door een door de provincie en gemeenten ingestelde onafhankelijke commissie worden ingericht en uitgevoerd. Tegemoetkomingen voor schrijnende gevallen van schade die zijn ontstaan door de kolenwinning zullen na overleg met de betrokken burgers in natura plaatsvinden en zijn gericht op (bouwkundig) herstel van de schade zodat er weer een betrouwbare en veilige woonsituatie ontstaat. Voor de voorziening ga ik uit van een bedrag van twee miljoen euro. Ik ben met de bestuurders in de regio overeengekomen, onder voorbehoud van instemming door Provinciale Staten en de gemeenteraden, dat het Rijk de helft van dit bedrag beschikbaar zal stellen, behoudens bijdragen van de genoemde bedrijven, en dat de provincie en gemeenten zorgen voor de invulling van de andere helft. Over de verdere vormgeving en uitwerking zal nader bestuurlijk overleg plaatsvinden.

Zoals hierboven aangegeven, wil ik ook de rechtsopvolgers van de kolenbedrijven betrekken bij de voorziening voor tegemoetkoming aan schrijnende gevallen. Daarbij doe ik een beroep op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, aangezien er ook voor hen op dit moment geen juridische verplichting (meer) lijkt te zijn tot schadevergoeding. Ik heb de afgelopen periode gesproken met de drie bedrijven. DSM heeft aangegeven bereid te zijn om in enige vorm mee te werken aan een voorziening. Umicore en Oranje-Nassau zijn hiertoe vooralsnog niet bereid. Ik zal hierover met hen verdere gesprekken voeren.

Motie van de leden De Rouwe en Agnes Mulder (verjarings- termijn)

In een op 11 maart 2014 door de Tweede Kamer aangenomen motie (Kamerstukken II 2013/14, 29 023, nr. 157) hebben de leden De Rouwe en Agnes Mulder aangegeven dat burgers er op moeten kunnen vertrouwen dat, als zij schade ondervinden ten gevolge van mijnbouwactiviteiten, of dat nu door gaswinning of door steenkolenwinning komt, deze schade vergoed zal worden. Omdat schade ten gevolge van mijnbouw nog vele jaren later door verzakkingen kan ontstaan, wordt de regering verzocht de voor- en nadelen te onderzoeken van het eventueel verlengen of opheffen van de verjaringstermijn. Hierover kan ik het volgende mededelen.

Bij verjaring gaat het om een afweging van de belangen van enerzijds de benadeelde die gecompenseerd wil worden voor schade die hij door activiteiten van een ander heeft geleden, en anderzijds de rechtszekerheid van degene die daarvoor wordt aangesproken en diens mogelijkheid om zich naar redelijkheid tegen de vordering tot vergoeding van schade te kunnen verweren.

In het belang van de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid bevat het Burgerlijk Wetboek een uniforme en integrale verjaringsregeling voor (de verplichting tot en het recht op) vergoeding van schade door degene die de schade heeft veroorzaakt. Derhalve zijn ook op vorderingen naar aanleiding van mijnbouwschade de verjaringstermijnen van het Burgerlijk Wetboek van toepassing. Zo worden ook verzoeken tot uitkering uit het Waarborgfonds mijnbouwschade gezien op verjaringsaspecten.

De huidige, genuanceerde verjaringsregeling in artikel 3:310 van het Burgerlijk Wetboek kent voor een rechtsvordering tot vergoeding van schade een korte verjaringstermijn van vijf jaar, naast een lange termijn van twintig of dertig jaar. De korte termijn van vijf jaar gaat uit van een subjectief moment waarop die verjaringstermijn aanvangt, zijnde de dag na de dag waarop de benadeelde zowel met de schade als met de daarvoor aansprakelijke persoon bekend is geworden. Een vordering verjaart in ieder geval door verloop van een lange verjaringstermijn van in de meeste gevallen twintig jaar, die aanvangt op het tijdstip waarop de gebeurtenis waardoor de schade is ontstaan, heeft plaatsgevonden. Dat is een objectief en in beginsel absoluut moment.

Ingeval de schade een gevolg is van beweging van de bodem door de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk kent het Burgerlijk Wetboek sinds 1 januari 2003 een verlengde verjaringstermijn. Vanwege het «sluipende» karakter en het risico dat schade als gevolg van bodembeweging door mijnbouwactiviteiten zich pas na langere tijd manifesteert, verjaart in dat geval de rechtsvordering tot vergoeding van de schade pas door verloop van dertig jaar na de schadeveroorzakende gebeurtenis. Deze lange verjaringstermijn van dertig jaar voor schade door bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten is in het Burgerlijk Wetboek opgenomen ter uitvoering van een bij de behandeling van het wetsontwerp voor de Mijnbouwwet door de Tweede Kamer aangenomen amendement van de leden Witteveen-Hevinga en Atsma (Kamerstuk 26 219, nr. 86). Met genoemd amendement is beoogd de verjaringstermijn voor schade door mijnbouwactiviteiten gelijk te trekken met de verjaringsstermijn van dertig jaar die geldt voor aansprakelijkheid met betrekking tot schade die is ontstaan door bodem-, water- of luchtverontreiniging of door het gebruik van gevaarlijke stoffen (artikel 6:175 van het Burgerlijk Wetboek). In al deze gevallen kan de mogelijke schade een «sluipend karakter» hebben. Het bijzondere karakter van deze schade is op deze wijze in de verjaringstermijn verdisconteerd.

Omdat schade als gevolg van bijvoorbeeld een blow-out zich naar zijn aard direct manifesteert en niet «sluipend» kan zijn, was het amendement en is de lange verjaringstermijn van dertig jaar voor aansprakelijkheid beperkt tot schade die is ontstaan door beweging van de bodem. Tegelijkertijd is de termijn voor mijnbouwondernemingen voor het doen van metingen, als bedoeld in artikel 41, eerste lid, van de Mijnbouwwet, om gegevens te verkrijgen over mogelijke beweging van de bodem verlengd van de in het oorspronkelijke wetsontwerp voorgestelde vijf jaar naar dertig jaar na beëindiging van de winning. Deze termijn is daarmee in overeenstemming gebracht met de verjaringstermijn.

Anderzijds geldt ter bescherming van de belangen van een mijnbouwondernemer die op schadevergoeding wordt aangesproken, dat er in beginsel geen recht meer bestaat op schadevergoeding als meer dan dertig jaar zijn verstreken na de gebeurtenis die de schade zou hebben veroorzaakt. Het belang hiervan is gelegen in het beginsel van rechtszekerheid, ook voor de betreffende mijnbouwondernemer, dat met zich brengt dat de mijnbouwondernemer gedurende een periode van dertig jaar na de schadeveroorzakende gebeurtenis rekening dient te houden met mogelijke vorderingen tot schadevergoeding, maar daarna er van uit kan gaan dat hij niet meer met succes in rechte kan worden aangesproken.

In zeer bijzondere gevallen (tot op heden alleen bij overlijdens- en letselschade) is in de rechtspraak aanvaard dat met inachtneming van alle omstandigheden van het concrete geval een beroep op verjaring van de vordering naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is. Of daarvan sprake is in het geval van de afgewezen verzoeken van de drie burgers uit Kerkrade tot schadevergoeding ten laste van het Waarborgfonds mijnbouwschade, laat ik aan het oordeel van de rechter.

Situatie mijnschade Duitsland

In de procedurevergadering van 22 april 2014 heeft de vaste commissie voor Economische Zaken verzocht te worden geïnformeerd over de wijze waarop in Duitsland wordt omgegaan met de problematiek en compensatie van mijnbouwschade en wat daarvan kan worden geleerd.

De ondergrondse winning van steenkool had en heeft uitwerkingen aan de oppervlakte. Gezien het algemeen economisch belang moest c.q. moet een grondeigenaar mijnbouw onder zijn perceel toestaan en daarmee ook de kans op schade aanvaarden. Hierin verschilt de situatie in Duitsland niet van die in Nederland.

Uiteraard dient een mijnonderneming zowel in Nederland als in Duitsland schade zoveel mogelijk te voorkomen en de desondanks ontstane schade te compenseren. Daarnaast heeft in Duitsland een mijnonderneming mogelijkheden om preventieve bouwmaatregelen voor te schrijven of een waarschuwing te doen uitgaan. Indien op grond van bestemmingsplannen bebouwing plaatsvindt, dient zowel de mijnonderneming als de toezichthouder op de hoogte te worden gesteld.

Om zeker te stellen dat mijnschade ook gecompenseerd kan worden wanneer de verantwoordelijke mijnonderneming door bijvoorbeeld faillissement niet meer in staat is te betalen, is er in Duitsland een garantiefonds ingesteld. Deze Bergschadensausfallkasse wordt beheerd door het Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. De situatie is daarmee vergelijkbaar met die in Nederland, waar een Waarborgfonds mijnbouwschade is ingesteld.

In Duitsland is de overheid eeuwigdurend aansprakelijk voor schade ten gevolge van (voormalige) mijnbouw. Nederland kent, zoals reeds is aangegeven, een verjaringstermijn van dertig jaar voor aansprakelijkheid van de mijnonderneming, en geen overheidsaansprakelijkheid. In Nederland is gekozen voor een systeem waarbij mijnbouwschade wordt behandeld overeenkomstig de algemene regels van het burgerlijk recht.

Tijdens winning en sluiting is zowel in Nederland als in Duitsland de mijnonderneming verantwoordelijk voor het voorkomen van veiligheidsrisico's. De overheid ziet er tijdens de winning van steenkool op toe dat de mijnonderneming de wettelijke bepalingen naleeft. In Duitsland eindigt dit toezicht op het moment dat de afsluitplannen conform de afspraak zijn uitgevoerd en er geen gevaren meer verwacht worden. Dit is vergelijkbaar met de situatie in Nederland. Daarnaast dient een mijnonderneming tot dertig jaar na het beëindigen van het winnen metingen van bodembewegingen te verrichten.

Na afloop van het toezicht, wanneer er geen mijnonderneming meer is, is de Bergbehörde Nordrhein Westfalen (NRW) verantwoordelijk voor het nemen van preventieve maatregelen om risico's te voorkomen (Verkehrssicherungspflicht). Om plotselinge verzakkingen bij oude schachten en ondiepe winningen te voorkomen wordt in Duitsland met een risicomangementsysteem gewerkt. NRW reserveert jaarlijks € 2 miljoen voor de opzet van dit systeem, plus € 5 miljoen voor preventiemaatregelen. In Duitsland, specifiek in deelstaat NRW, is bij concreet gevaar door verlaten mijnbouw de Bergbehörde verantwoordelijk voor het afwenden van risico's. Dit gebeurt op grond van het Ordnungsbehördengesetz. Kosten worden achteraf zo mogelijk verhaald op een mijnonderneming. Als die er niet meer is, dan komen de kosten voor rekening van de deelstaat. De deelstaat NRW heeft hiervoor € 3,5 miljoen per jaar op de begroting staan.

In Nederland zijn de verantwoordelijkheden voor het bestrijden van rampen en het beheersen van crises verankerd in de Wet veiligheidsregio's. Hierin staan de taken voor gemeenten en veiligheidsregio's benoemd. Voor mijnbouwgerelateerde gevaren zijn er geen expliciete bepalingen of taken voor SodM opgenomen.

Met het oog op de uitwerking van de resultaten van de onderzoeken naar de na-ijlende effecten van de kolenwinning en het treffen van de nodige maatregelen ten aanzien van mitigatie van risico's bij calamiteiten bij nazorg steenkool, de preventie van risico's bij nazorg steenkool en de preventie van schade bij nazorg steenkool zal zeker ook de vigerende Nederlandse wet- en regelgeving en de wijze waarop in Duitsland taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden aangaande (de na-ijlende gevolgen van) de steenkolenwinning zijn geregeld nader in ogenschouw worden genomen. Hierover zal ik uw Kamer te zijner tijd nader informeren.

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