



Cascadeplein 10
9726 AD Groningen

Antwoordnummer 3061
8000 WB Zwolle

0800 44 44 111
contact@schadedoormijnbouw.nl

Uitvoeringstoets

Bewijsvermoeden gasopslag Grijpskerk
27 september 2022

Het kabinet heeft op 14 februari 2022 besloten om de gasopslag Grijpskerk in te zetten als opslag voor zowel hoog- als laagcalorisch gas, zodat de afbouw en beëindiging van de gasproductie uit het Groningenveld wordt versneld. De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft op 14 februari 2022 aan de Tweede Kamer bericht het voornemen te hebben om de gasopslag toe te voegen aan artikel 6:177a BW (het bewijsvermoeden) en – door in de Tijdelijke wet Groningen (TwG) na "Norg" toe te voegen "en Grijpskerk" – het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) bevoegd te maken voor afhandeling van schade door de gasopslag.¹

EZK heeft het IMG gevraagd om een uitvoeringstoets op te stellen. Om de uitvoerbaarheid te toetsen, worden eerst kort de bodembewegingen (bevingen en bodemdalingen) bij de gasopslag Grijpskerk uiteengezet zoals volgt uit het advies van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) over de actualisatie van het opslagplan voor de gasopslag (brief van SodM aan de staatssecretaris van 11 november 2021). Daarna wordt ingegaan op het overgangsrecht aan de hand van twee scenario's. Vervolgens wordt ingegaan op de doelgroep, personeel en werkprocessen, ICT en financiën. Tot slot wordt geconcludeerd in hoeverre de wetswijzigingen uitvoerbaar zijn.

Bodembewegingen gasopslag Grijpskerk

SodM concludeert dat met de wijziging van gassamenstelling de inschatting van het risico van bevingen (incl. schadeverwachting) ongewijzigd blijft, maar net als voorheen moet nog steeds rekening worden gehouden met het mogelijk optreden van bevingen. De kans dat er nog één of meerdere bevingen zullen optreden gedurende de verdere periode van gasopslag is nog steeds reëel.² Volgens SodM zijn twee bevingen aan de gasopslag Grijpskerk toegeschreven, de eerste in 1997 bij Pieterzijl gedurende de gaswinning en de tweede in 2015 bij Kommerzijl gedurende de tijd als gasopslag. Toepassing van het model Bommer 2019 (dat ook gebruikt wordt voor bevingen uit het Groningenveld) leidt tot een gebied waar de maximale trilling 5,6 mm/s is geweest en een gebied waar de maximale trilling 7,5 mm/s is geweest.

Verder is volgens SodM sprake van drie effecten in het gebied rondom Grijpskerk die zorgen voor diepe bodemdaling.³ Onderzocht moet nog worden hoe die effecten zich verhouden tot de diepe bodemdaling die wordt veroorzaakt door het Groningenveld en of die effecten mogelijk leiden tot indirecte schade aan gebouwen in het gebied. Dit kan volgens SodM niet op voorhand worden uitgesloten.⁴

Samenloop effecten uit nabije gasvelden

Rondom de gasopslag Grijpskerk bevinden zich onder andere de gasvelden Pieterzijl-Oost, Kommerzijl, Saaksum, Faan, Molenpolder en Kollum. De gaswinning uit deze velden draagt bij aan de totale (samengestelde) bodemdaling boven de gasopslag.⁵ Ook geeft SodM aan dat de gasopslag wordt doorsneden door een interne breuk die noordwaarts doorloopt en ook grenst aan gasveld Kommerzijl. Op deze breuk kan zich spanning ontwikkelen zowel door de gasopslag als door gaswinning in het aangrenzende gasveld.⁶ Daarnaast zijn in de omgeving rondom de gasopslag sinds 1997 nog zes bevingen, naast die van Pieterzijl en Kommerzijl, met vergelijkbare

¹ Kamerstukken II 33529, nr. 983.

² SodM: Advies actualisatie opslagplan UGS Grijpskerk, p. 1.

³ SodM: Advies actualisatie opslagplan UGS Grijpskerk, pp. 3 en 4.

⁴ SodM: Advies actualisatie opslagplan UGS Grijpskerk, p. 5.

⁵ Idem.

⁶ SodM: Advies actualisatie opslagplan UGS Grijpskerk, p. 7.

sterkte waargenomen binnen een straal van vijf kilometer. Gegeven de onzekerheden in de locatiebepaling van deze bevingen en door de nabijheid van meerdere andere gasvelden, kan niet met zekerheid worden gezegd welk veld welke beving heeft veroorzaakt.⁷

SodM benadrukt in zijn advies het belang van duidelijkheid vooraf voor omwonenden van de gasopslag Grijpskerk. Omwonenden zijn gebaat bij duidelijkheid dat zij voor behandeling van schade altijd door dezelfde instantie geholpen worden. SodM adviseert om voor omwonenden ervoor te zorgen dat steeds het IMG de instantie is die alle mijnbouw-gerelateerde schadebehandeling doet.⁸

Interactie met de kleine velden

Zoals uit het advies van SodM blijkt is de gasopslag Grijpskerk omgeven door enkele kleine gasvelden in de omgeving die op één na nog in productie zijn. Er treden overlappings op van trillingen uit de kleine velden met schade door de gasopslag Grijpskerk. SodM wijst ook op indirecte effecten door diepe bodemdaling. Er is dus sprake van een complexe interactie tussen de gasopslag en de omliggende velden. Deze samenloop van effecten compliceert de schadeafhandeling. Het risico op schade door de gasopslag Grijpskerk wordt immers door deze interactie mede bepaald door eventuele bodembeweging in de kleine velden. De gasopslag Grijpskerk valt volledig binnen het effectgebied Huizinge. De kleine velden liggen nagenoeg volledig binnen het effectgebied van Huizinge. Omtrent de indirecte effecten van diepe bodemdaling wordt nader onderzoek gedaan over de wijze waarop de velden elkaar beïnvloeden. Omdat voor IMG en CM verschillende regels gelden, moet duidelijk zijn waar de bevoegdheid van het IMG ophoudt en waar de bevoegdheid van de CM begint. Uitgangspunt is dat het effectgebied van de gasopslag mede bepaald wordt door de interactie met de kleine velden. Voor dat gebied is het IMG bevoegd voor de afhandeling van mijnbouwschade. Waar meer mijnbouwexploitanten aansprakelijk zijn, geldt hoofdelijke aansprakelijkheid. In een dergelijk geval kan de NAM voor de gehele schade worden aangesproken en is het IMG bevoegd om deze schade te vergoeden. Met het oog op de uitvoeringspraktijk en de duidelijkheid voor bewoners is het noodzakelijk dat de staatssecretaris in de toelichting op het wetsvoorstel tot uitdrukking brengt dat het IMG met toepassing van het bewijsvermoeden bevoegd is voor schade in het effectgebied van de gasopslag Grijpskerk, dat mede omsluit het gebied waar sprake is van de kans op schade door interactie met omliggende velden. Deze duidelijkheid is ook door SodM bepleit.

Overdracht van lopende zaken

De systematiek van de TwG is dat het IMG niet bevoegd is voor eerder behandelde (afgedane) schade. Hieronder moet ook worden verstaan gevallen waarin de CM advies heeft uitgebracht aan de mijnbouwexploitant. Zodoende zal het IMG ook niet bevoegd zijn voor gevallen die afgehandeld zijn op basis van een uitgebracht advies van de CM. Overeenkomstig artikel 2 lid 4 onder c TwG is het IMG ook niet bevoegd voor aanvragen indien de gedupeerde met de mijnbouwexploitant onderhandelt met het doel te komen tot vergoeding van schade. Hieronder moet ook worden verstaan het geval dat de CM advies gaat uitbrengen over de schade aan de aanvrager en de mijnbouwexploitant, maar de zaak nog niet is afgedaan. In afwijking van de huidige systematiek van de TwG stelt het IMG voor dat eventuele lopende zaken bij de CM van rechtswege overgaan naar het IMG, tenzij de gedupeerde binnen een door de CM te stellen termijn ervoor kiest dat de zaak door de CM wordt afgehandeld. De CM heeft aangegeven tot op heden geen meldingen te hebben ontvangen voor schade door de gasopslag Grijpskerk. Voor de omliggende velden is dat nog niet bekend.

Overgangsrecht

Het voorstel om het IMG met terugwerkende kracht vanaf 14 februari 2022 bevoegd te maken voor mijnbouwschade door de gasopslag Grijpskerk met toepassing van het bewijsvermoeden verdient uit uitvoeringsoptiek aandacht. Vanaf die datum wordt het IMG bevoegd voor aanvragen om vergoeding van mijnbouwschade, gerelateerd aan de gasopslag Grijpskerk. In de toelichting op het voorstel wordt terecht opgemerkt dat het voorstel tot wijziging van artikel 6:177a BW op grond

⁷ SodM: Advies actualisatie opslagplan UGS Grijpskerk, p. 6.

⁸ Idem.

van artikel 68a, eerste lid, Overgangswet NBW vanaf die datum onmiddellijke werking heeft. Het bewijsvermoeden is aldus van toepassing op alle aanvragen bij het IMG vanaf die datum. Inwerkingtreding per 14 februari 2022 zal ook tot gevolg hebben dat het bewijsvermoeden zal gelden voor schades die voor 14 februari 2022 zijn ontstaan en die nog niet zijn afgehandeld.

Het IMG acht dit overgangsrecht uit een oogpunt van duidelijkheid voor bewoners en uitvoeringstechnisch het meest wenselijk.

EZK heeft verzocht in deze uitvoeringstoets ook aandacht te besteden aan twee andere varianten van overgangsrecht ("scenario's").

In het eerste scenario zou in het overgangsrecht voor het bewijsvermoeden onderscheid worden gemaakt tussen gasopslagschade die voor 14 februari 2022 is ontstaan en die na die datum is ontstaan. Voor schade voor die datum zou het IMG niet het bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW moeten toepassen en voor schade na die datum wel. Het IMG acht een dergelijk onderscheid uitvoeringstechnisch bezwaarlijk om drie redenen:

- I. In het algemeen geldt, dat voor het overgrote deel van de gevallen van mijnbouwschade onduidelijk is wanneer de schade is ontstaan. Dat betekent dat in al die gevallen onzekerheid bestaat over het toepasselijk recht (wel of geen bewijsvermoeden). In lijn met artikel 173 Overgangswet NBW zou in een dergelijk geval het moment waarop de schade bekend is geworden beslissend zijn. Geschillen over dat moment doen af aan een voortvarende schadeafhandeling;
- II. Voor schade door trillingen in het effectgebied van Huizinge geldt nu al in Grijpskerk het bewijsvermoeden. Voor eenzelfde schade die mogelijk is ontstaan door de gasopslag (van voor 14 februari 2022) zou het bewijsvermoeden niet gelden. Een dergelijk onderscheid in bewijspositie (afhankelijk van de oorzaak van de schade) is voor de deskundige die de schade moet beoordelen een niet werkbaar systeem en ook niet uitlegbaar voor de gedupeerde. Dit leidt tot een onverklaarbaar verschil in rechtspositie tussen bewoners;
- III. Het onderscheid brengt mee dat het IMG onder omstandigheden bevoegd wordt voor de schadeafhandeling zonder toepassing van het bewijsvermoeden. Dit is voor de bewoners en de uitvoeringspraktijk verwarrend.

Dezelfde bezwaren gelden voor het tweede scenario waarin het IMG alleen bevoegd zou zijn voor schade door de gasopslag die na 14 februari 2022 is ontstaan. Omdat vaak niet onomstotelijk kan worden vastgesteld wanneer de schade is ontstaan, leidt een dergelijk onderscheid tot onzekerheid over de bevoegdheid van het IMG en dus tot geschillen. Bovendien is de vraag of met toepassing van het bewijsvermoeden ("is de schade naar haar aard redelijkerwijs mijnbouwschade") moet worden vastgesteld of er sprake is van mijnbouwschade terwijl nu juist eerst de bevoegdheidsvraag moet worden beantwoord. Een dergelijk scenario is dus hoogst onwenselijk.

Actieve en afgedane zaken

In de periode NAM/CVW hebben de bevingen in Pieterzijl en Kommerzijl in totaal geleid tot circa 50 schademeldingen, waarvan een groot aantal reeds ingediend voor de betreffende beving(en). Volgens de meest recente gegevens waarover het IMG beschikt, zijn er binnen het effectgebied van de beving van 1997 potentieel circa 100 schadeobjecten en voor het effectgebied van de beving van 2015 potentieel circa 280. Het effectgebied rond de beving van Kommerzijl in 2015 omvat Kommerzijl met in totaal rond de 260 adressen. Voor deze adressen zijn circa 160 schademeldingen bij het IMG gedaan, waarvan nog ongeveer 20 meldingen actief en er circa 130 besluiten zijn genomen. De Commissie Mijnbouwschade heeft tot nu toe geen schademeldingen ontvangen uit het gebied van de gasopslag Grijpskerk en de nabijgelegen gasvelden.

De gasopslag Grijpskerk ligt in het effectgebied van Huizinge. Het IMG heeft – met toepassing van het bewijsvermoeden – na melding in de genoemde gevallen een opname door een deskundige laten uitvoeren en in de genoemde aantallen een besluit genomen. De deskundige heeft daarbij gekeken naar de effecten uit het Groningenveld. Geen rekening is gehouden met de effecten door de gasopslag Grijpskerk. Bij nieuwe meldingen zal ook met de effecten van de gasopslag rekening moeten worden gehouden. Dat geldt (op grond van het overgangsrecht) voor nog lopende zaken. In deze zaken zal de schade worden vergoed indien de deskundige geen autonome oorzaak kan

aanwijzen. Bij de beoordeling zal ook gekeken moeten worden naar de effecten van de gasopslag Grijpskerk. Het is in ieder geval niet wenselijk om zaken langere tijd aan te houden.

Het is te verwachten dat wanneer het IMG bevoegd wordt voor schade door de gasopslag Grijpskerk en het bewijsvermoeden gaat gelden, relatief méér schademeldingen worden gedaan dan tot nu toe. In zijn genoemde brief van 14 februari 2022 aan de Tweede Kamer ziet de staatssecretaris de toepassing van het bewijsvermoeden als een belangrijke voorwaarde voor draagvlak (voor de wijziging van het gebruik van de gasopslag). De staatssecretaris wijst er daarnaast wel op dat de wettelijke adviseurs stellen dat bij de geschetste bodemdaling geen schade aan gebouwen zal ontstaan, maar dat niet uitgesloten kan worden dat door trillingen enige schade aan gebouwen kán ontstaan. Het seismisch risico verandert niet door een andere gassamenstelling. Er is dus een risico dat toepassing van het bewijsvermoeden leidt tot meer aanvragen om schadevergoeding, maar dat in veel gevallen moet worden geconstateerd dat het geen schade door de gasopslag betreft. Daarbij verdient opmerking dat de deskundige weliswaar nu niet rekening heeft gehouden met de gasopslag Grijpskerk, maar wel bij de onderzochte schade heeft geconstateerd dat er een andere autonome oorzaak van de schade is dan mijnbouwactiviteiten. Gewekte verwachtingen kunnen afdoen aan het vertrouwen in het IMG. Daarom is het advies in de memorie van toelichting duidelijk te zijn over de kans op schade.

Herzieningen

Bij de behandeling van afgedane aanvragen is, zoals hiervoor geschetst, niet onderzocht wat de effecten zijn geweest van de gasopslag en of schade daardoor eventueel is ontstaan c.q. verergerd. Het IMG wordt nu wel bevoegd voor die schade. Dat is een nieuw feit dat grond kan zijn voor herziening. Het IMG zal dan alsnog een deskundige moeten aanwijzen die moet onderzoeken of de schade niet veroorzaakt is door de gasopslag. Daarbij zal hij voor ontzenuwing van het bewijsvermoeden een andere oorzaak moeten kunnen aanwijzen. Dit leidt tot een zwaardere uitvoeringslast en wekt mogelijk verwachtingen die niet bewaarheid worden. Ook over dit effect moet de toelichting helder zijn.

Personeel en werkprocessen

De wetswijzigingen zullen invloed hebben op de capaciteit van het IMG en op de werkzaamheden binnen de keten.

- Klantcommunicatie en Dienstverlening: een (tijdelijke) opschaling van personeel zal vereist zijn om werkprocessen aan te passen, nieuwe schademeldingen te verwerken (Werkvoorbereiding) en (potentiële) aanvragers te woord te staan (Serviceloket, Zaakbegeleiding en IMG-steunpunten). Voor de communicatie met bewoners rondom de gasopslag Grijpskerk zal een communicatieplan moeten worden opgesteld, zullen medewerkers die direct contact hebben met burgers moeten worden geïnstrueerd en zal het IMG actief moeten communiceren met bewoners in dit gebied over de wijzigingen. Naar verwachting minimaal 10 fte.
- Analyses: Er zullen uitgebreide analyses moeten plaatsvinden om te bepalen welke adressen en aanvragen in aanmerking komen voor afhandeling (en eventueel herziening) en de ICT wijzigingen moeten in kaart worden gebracht. Naar schatting 2 fte.
- Schade Expertise & Herstel: het beoordelingskader moet worden gewijzigd en deskundigen moeten worden geïnstrueerd. Ook moet de ICT-applicatie voor hen worden gewijzigd voor nieuwe opnames in het gebied. Daarnaast moeten IMG medewerkers die de rapporten toetsen opnieuw worden geïnstrueerd en mogelijk moet worden opgeschaald. Naar verwachting zal hier minimaal 10 fte op moeten worden ingezet.
- Bestuurlijk Juridische Zaken en Schadeafhandeling: IMG medewerkers die de (herziene) beschikkingen opstellen, zienswijzen verwerken en bezwaren behandelen moeten worden geïnstrueerd over aangepaste werkwijzen en er zal moeten worden opgeschaald qua capaciteit. Naar verwachting 5 fte.
- Regiebureau: de gevolgen van de wijzigingen over de gehele fysieke schadeketen moeten in kaart worden gebracht en werkprocessen en ICT-functionaliteiten moeten worden aangepast. Naar verwachting ongeveer 5 fte.

Integratie ICT en financiën

Het IMG zal op ICT-gebied nog niet voldoende toegerust zijn. In de bestaande ICT-systemen van het IMG en die van de deskundigenbureaus, dienen aanpassingen te worden gemaakt om de nieuwe taken te kunnen uitvoeren. Daarbij moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat dit ten koste zal gaan van andere bestaande en toekomstige regelingen, waarvoor de vraag naar capaciteit voortdurend erg hoog is. Meer capaciteit is dus van groot belang voor een effectieve implementatie van de wetwijzigingen en de daaruit voortkomende wijzigingen in de ICT-systemen. De ICT kosten kunnen nog niet worden ingeschat.

Conclusie uitvoeringstoets

Hoewel de uitvoerbaarheid van de wetwijzigingen complex zal zijn, acht het IMG de wetwijzigingen uitvoerbaar mits rekening wordt gehouden met bovenstaande opmerkingen en financiële en personele consequenties. Expliciet wordt hierbij opgemerkt dat een grove inschatting van de capaciteit is gegeven en dat het IMG een andere detaillering hiervan zal afgeven wanneer duidelijkheid bestaat over de gewenste richting.

Verder onderschrijft het IMG het standpunt van SodM over het belang van duidelijkheid vooraf voor omwonenden van de gasopslag Grijpskerk, ook in het kader van een optimale en begrijpelijke dienstverlening. Dit pleit ervoor, ook gelet op de complexe interactie tussen de effecten van de gasopslag en de omliggende velden waar interactie mee is, dat het IMG ook bevoegd wordt schade af te handelen als gevolg van de omliggende velden. Dit zal bijdragen aan de duidelijkheid en ook aan de eenduidigheid in schadeafhandeling voor omwonenden. Het IMG geeft daarom ook het dringende advies om de afbakening en consequenties hiervan verder in kaart te brengen en het IMG bevoegd te maken voor de afhandeling van de schade van deze kleine velden die interactie met Grijpskerk hebben en waarbij de gecombineerde effecten van meervoudige mijnbouwactiviteiten tot schade kunnen leiden.