

Geothermie, risicobeleid en schadeafhandeling: stand van zaken juni 2020

Versie 1.0 d.d. 3 juli 2020

Inhoud

1	Inleiding.....	1
1.1	Burgerlijk Wetboek	2
1.2	Het bestaande juridisch kader in ontwikkeling	2
2	Recente ontwikkelingen.....	4
2.1	Kamerbrief voortgang geothermie 28 mei 2020	4
2.1.1	Integraal beleid veiligheidsrisico's energietransitie.....	4
	Het uitgangspunt van minister	4
2.1.2	Risicobeleid geothermie.....	5
2.1.3	Instrumentarium risicoberekeningen	5
2.1.4	Afhandeling van schade.....	5
2.2	Overleg met sector geothermie.....	5
2.3	Commissie Mijnbouwschade.....	6
3	Schadeprotocol geothermie.....	7
3.1	Eerste advies Technische commissie bodembeweging.....	7
3.2	Tweede advies Tcbb	8
4	Tot slot.....	8

1 Inleiding

ICO Aardwarmte krijgt veel vragen naar afhandeling en vergoeding van schade die mogelijk kan optreden bij het zoeken naar, en de winning van, aardwarmte. Vooral bewoners, maar ook bestuurders maken zich zorgen over zulke schade, al is het duidelijk dat de wettelijke voorzorgen die genomen moeten worden in het kader van het benutten van aardwarmte, gevoegd bij het toezicht dat Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) daarop uitoefent, de risico's op ongelukken en schade sterk verminderen.

In eerste instantie dienen vragen over schade gericht te worden aan de betrokken bedrijven die verantwoordelijk zijn voor geothermische activiteiten, i.c. de houder van de opsporings-/winningsvergunning van het betreffende gebied. In de praktijk echter blijkt het lastig te zijn om een goed overzicht te krijgen van de bestaande wettelijke kaders en regelingen.

1.1 Burgerlijk Wetboek

Schadevergoeding bij mijnbouwactiviteiten, waaronder ook geothermie-activiteiten vallen, is primair geregeld in het Burgerlijk Wetboek. Er is een belangrijk artikel dat daarvoor de contouren schetst, te weten artikel 177¹ en de bijhorende artikelen 178-184. Het belangrijkste onderdeel uit artikel 177 is: *“De exploitant van een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 1, onderdeel n, van de Mijnbouwwet is aansprakelijk voor de schade die ontstaat door: a. uitstroming van delfstoffen als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Mijnbouwwet als gevolg van het niet beheersen van de ondergrondse natuurkrachten die door de aanleg of bij de exploitatie van het werk zijn ontketend; b. beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van dat werk. [...]”*

Voor het geval van gaswinning in ‘Groningen’ is daarop een uitzondering (feitelijk: uitbreiding) gemaakt, bij wetwijziging, gepubliceerd in Staatsblad 2016, 553²: *“Artikel 177a 1. Bij 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, wordt vermoed dat die schade veroorzaakt is door de aanleg of de exploitatie van dat mijnbouwwerk.”*

Onder deze zeer algemene bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek zijn in Nederland tal van regelingen van kracht of in ontwikkeling, die hieronder zo helder mogelijk in samenhang worden geschetst.

1.2 Het bestaande juridisch kader in ontwikkeling

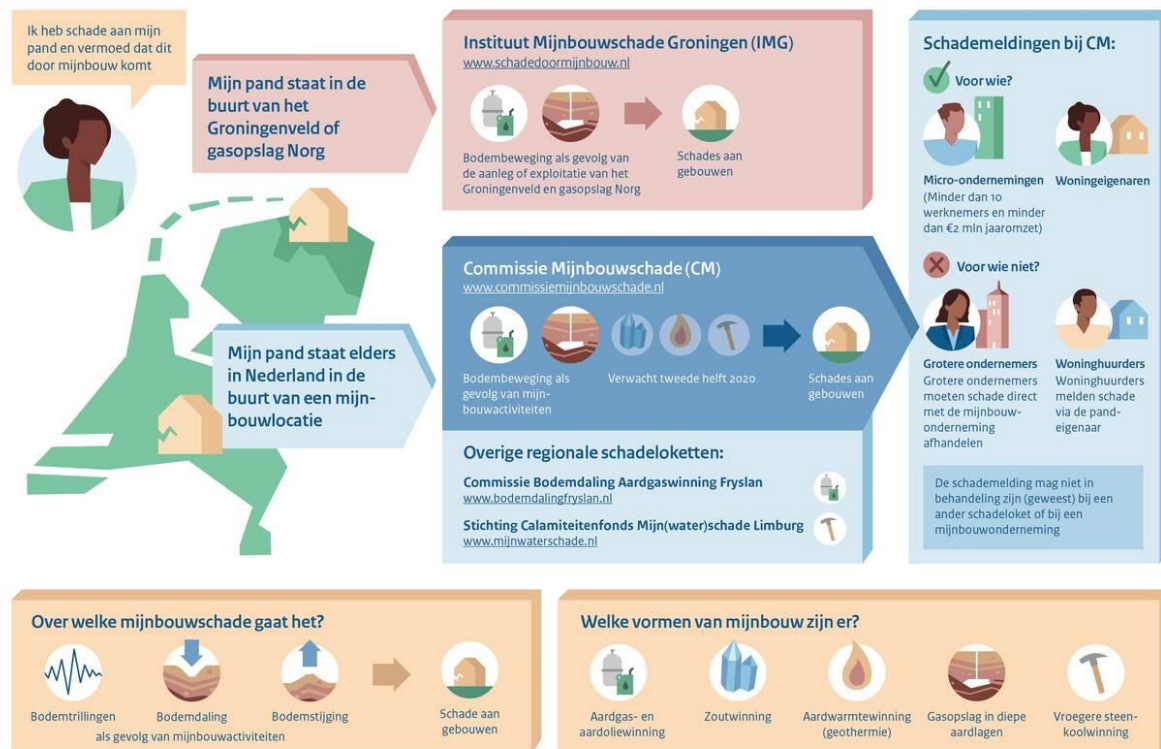
In een recent advies (25 maart 2019³) heeft de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) zich uitgebreid gebogen over het vraagstuk van risicobeleid en schadeafhandeling in de mijnbouw in Nederland. Dit advies bevat een groot aantal voorstellen dat het hele spectrum van de mijnbouw bestrijkt, waaronder de instelling van een centraal meldpunt voor mijnbouwschade (het Landelijk Loket Mijnbouwschade), de oprichting van een landelijke Commissie Mijnbouwschade (CM) voor de onafhankelijke afhandeling van alle mijnbouwschades (met uitzondering van Groningen), de vaststelling van een Schadeprotocol per type mijnbouw, het sluiten van een Convenant per type mijnbouw tussen de Staat en de betrokken mijnbouwmaatschappijen, de bevordering van de betrokkenheid van burgers en lokale overheden bij mijnbouwactiviteiten in hun omgeving, en de stimulering van omgevingsprocessen die leiden tot Gebiedsarrangementen.

¹ https://wetten.overheid.nl/BWBR0005289/2019-07-21/#Boek6_Titeldeel3_Afdeling2_Artikel177

² <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/stb-2016-553.html>

³ <https://www.tcbb.nl/file/download/57087395/25-03-2019%20Landelijke%20Aanpak%20Afhandeling%20Mijnbouwschade%20en%20Schadeprotocol%20Gaswinning%20uit%20Kleine%20Velden%20op%20Land.pdf>

Waar meld ik schade aan mijn pand door mijnbouw?



Afbeelding: Waar meld ik schade aan mijn pand door mijnbouw?

Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/06/30/commissie-mijnbouwschade-schademelden>

Geothermie is een van de vijf typen mijnbouw, naast gaswinning in Groningen, gaswinning uit kleine velden, zoutwinning en kolenwinning in Limburg. Het Tcbb-advies volgt deze indeling en heeft dus ook rechtstreeks betrekking op het risicobeleid en de schadeafhandeling van de geothermiesector. Naast de hierboven reeds genoemde meer algemene uitgangspunten, bevat het advies (onder verwijzing naar een eerder Tcbb-advies, van 28 februari 2018⁴) ook een aantal meer specifieke en technische voorstellen, waaronder:

- 1) “een integrale en transparante beoordeling van risico’s *voorafgaand* aan de start van mijnbouwactiviteiten en heldere afspraken tussen mijnbouwbedrijven, Rijk en regionale en lokale overheden omtrent de verdeling van de lasten en de lusten”; en
- 2) “een transparante en onafhankelijke monitoring van mogelijke schaderisico’s tijdens de mijnbouwactiviteiten, door inzichtelijk te maken welke bodembeweging (bodemdaling en bodemtrilling) feitelijk optreedt. Uitgangspunt daarbij is dat een geïnteresseerde burger eenvoudig het verloop van de bodembeweging in zijn omgeving moet kunnen volgen.”

⁴ <https://www.tcbb.nl/file/download/57087341/28-02-2018-Verslag-van-verkenning-naar-een-uniforme-en-onafhankelijke-afhandeling-van-mijnbouwschade-in-Nederland.pdf>

Voor een derde specifiek-technisch voorstel verwijst de Tcbb naar weer een ander Tcbb-advies, van 6 september 2018⁵, over de *representatieve nulmeting aan gebouwen*:

- 3) “De Tcbb concludeert dat de representatieve nulmeting slechts een beperkte meerwaarde heeft en adviseert in te zetten op een uitbreiding van de meetnetten boven de kleine velden. Daarmee is voor burgers inzichtelijk welke bodembeweging is opgetreden, terwijl die informatie ook belangrijk is voor de beoordeling van eventueel gemelde schades.”

Voor allerlei andere relevante voorstellen (zoals de instelling van beoordelingsgebieden en de twee varianten bij de afhandeling van de schademeldingen: de standaardprocedure, met deskundigenonderzoek, en de versnelde procedure, zonder deskundigenonderzoek) wordt kortheidshalve verwezen naar de inhoud van het Tcbb-advies.

Minister Wiebes heeft in een uitvoerige brief aan de Kamer (8 juli 2019⁶) gemeld de hoofdlijnen van het Tcbb-advies over te nemen. Sinds de publicatie van het Tcbb-advies, in maart 2019, en het overnemen van dit advies door minister Wiebes, in juli 2019, is er echter het nodige gebeurd in mijnbouwland in het algemeen en in geothermieland in het bijzonder. Daarom wordt hieronder nader ingegaan op deze ontwikkelingen, en op hun betekenis voor het risicobeleid en de schadeafhandeling in de geothermiesector.

2 Recente ontwikkelingen

2.1 Kamerbrief voortgang geothermie 28 mei 2020

Op 28 mei 2020 heeft minister Wiebes een Kamerbrief⁷ geschreven over “de verdere ontwikkeling en groei van de geothermiesector”. In die brief snijdt minister Wiebes allerlei belangrijke onderwerpen aan. Wij beperken ons hier tot slechts één van die onderwerpen, zoals behandeld in de voorlaatste paragraaf 3.1 van de brief, onder de titel “Risicobeleid voor seismiciteit en schadeafhandeling geothermie”.

2.1.1 Integraal beleid veiligheidsrisico’s energietransitie

Het uitgangspunt van minister Wiebes in deze recente Kamerbrief is dat de algemene bepalingen van de Mijnbouwwet rond veiligheids- en schaderisico’s, aan welke bepalingen geothermie thans gebonden is, te veel onzekerheid opleveren zowel voor regionale overheden, als voor ondernemers in de geothermie, als voor omwonenden rond geothermieactiviteiten. Ook voorgestelde nieuwe wetsartikelen maken geen einde aan deze onzekerheid. Omdat dit probleem niet alleen speelt bij geothermie, maar ook bij andere technologieën binnen de energietransitie (bijvoorbeeld waterstof, CCS), kondigt minister Wiebes aan dat hij het initiatief

⁵ https://www.tcbb.nl/file/download/57087387/DOMUS-18236399-v5-22082018_Nulmeting_EZK.pdf

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/07/08/kamerbrief-met-reactie-op-advies-landelijke-aanpak-afhandeling-mijnbouwschade/kamerbrief-met-reactie-op-advies-landelijke-aanpak-afhandeling-mijnbouwschade.pdf>

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/05/28/kamerbrief-over-voortgang-geothermie/kamerbrief-over-voortgang-geothermie.pdf>

heeft genomen voor een interdepartementale ontwikkeling van uitgangspunten voor proactief, integraal en verantwoord omgaan met veiligheidsrisico's van de energietransitie.

Concrete onderdelen van zo'n integraal beleid die hij noemt zijn a) adequate en proportionele voorzorg, b) communicatie over de toelaatbaarheid van risico's in het belang van de energietransitie, en c) leren centraal stellen bij pilotprojecten en bij beleidsreacties op incidenten. Dit integrale beleid werkt hij thans nader uit, en verwacht hij na de zomer in een brief aan de Kamer te presenteren.

2.1.2 Risicobeleid geothermie

Naast dit aangekondigde en op korte termijn verwachte *algemene* integrale beleidskader, wil minister Wiebes specifiek voor geothermie nog sneller aan de slag met een "risicobeleid voor geothermie". Hij kondigt aan dat hij daarin onder meer invulling zal geven aan a) wat hij verstaat onder aanvaardbare en onaanvaardbare seismische risico's rond geothermie, b) binnen welke bandbreedte er onzekerheid mag zijn, en c) welke maatregelen er getroffen moeten worden om risico's en onzekerheden in te perken. Dit specifieke beleidskader voor geothermie moet uiterlijk in juli 2021 zijn afgerond. Ook verwijst hij naar een "panel van hoogleraren" dat hem hierover adviseert, en dat klaarblijkelijk al enige tijd aan het werk is. En hij kondigt aan dat de kernpunten van dit nieuwe beleid voor geothermie worden opgenomen in het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling.

2.1.3 Instrumentarium risicoberekeningen

Daarnaast meldt minister Wiebes dat hij, parallel aan de ontwikkeling van dit risicobeleid voor geothermie, bezig is met de vernieuwing van het instrumentarium waarmee risicoberekeningen worden gemaakt en getoetst. Dit instrument (dat bekendstaat onder de naam Seismic Hazard and Risk Analysis of SHRA) moet ook in de loop van de eerste helft van 2021 klaar zijn. Als dan, wat de minister verwacht, in juli 2021 de wijziging van de Mijnbouwwet van kracht is, dan is er tegelijkertijd "een solide kader voor (on)aanvaardbare seismische risico's en de berekening hiervan".

2.1.4 Afhandeling van schade

Het nieuwe risicobeleid voor geothermie rust vanaf dat moment op drie pijlers: 1) een integraal risicobeleid, 2) een risicobeleid specifiek voor geothermie, en 3) een vernieuwd instrument voor risicoberekeningen. Naast dat omvattende, gelaagde risicobeleid is er dan natuurlijk ook nog behoefte aan een regeling van de afhandeling van schade, wanneer die zich onverhoopt toch voordoet. Daarover meldt minister Wiebes dat hij hierover in 2019 met de gas- en oliesector afspraken heeft gemaakt, en dat hij in 2020 "op een vergelijkbare wijze" afspraken wil maken met de geothermiesector. Hij verwacht eind 2020 "een convenant met de sector te kunnen sluiten waarin wij de overeengekomen afspraken vastleggen".

2.2 Overleg met sector geothermie

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is inderdaad al geruime tijd in gesprek met vertegenwoordigers van de sector. Die sector kent een brancheorganisatie, de Dutch Association Geothermal Operators (DAGO). DAGO heeft officieel 29 leden, en daarnaast nog een aantal kandidaat-leden. Het heeft ook een bureau met een beperkt aantal werknemers.

Twee werknemers van het bureau en zes DAGO-leden hebben sinds het najaar van 2019 regelmatig overleg gehad met een groep ambtenaren van EZK. Er is ook al een keer een plenaire bijeenkomst geweest van EZK met alle leden van DAGO. Het doel van dit overleg is om overeenstemming te bereiken over 1) een Schadeprotocol Geothermie en 2) een sectorovereenkomst tussen EZK en de 29 leden van DAGO. Zowel voor het schadeprotocol als voor de overeenkomst wordt het convenant dat EZK in 2019 heeft gesloten met de sector gaswinning kleine velden als voorbeeld gebruikt. Bij navraag bij EZK en DAGO is door beide verzekerd dat de gesprekken in een goede sfeer verlopen, dat men verwacht dat het overleg in de loop van 2020 succesvol zal worden afgerond, maar wordt ook benadrukt dat zo'n positieve uitkomst niet bij voorbaat vaststaat.

2.3 Commissie Mijnbouwschade

Eind december 2019 stuurde minister Wiebes het Instellingsbesluit Commissie Mijnbouwschade⁸ naar de Kamer (bijlage bij Kamerbrief van 20 december 2019⁹). De Commissie Mijnbouwschade (CM) start haar werkzaamheden per 1 juli 2020. Vanaf dat moment bestaan er twee onafhankelijke instanties voor de afhandeling van schade bij mijnbouw: 1) het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) voor Groningen en 2) CM voor alles buiten Groningen. IMG en CM verschillen ook in die zin van elkaar dat schadeafhandeling door IMG geschiedt *in het publieke domein* (het *bestuursrecht* is van toepassing, wat inhoudt dat burgers tegen besluiten van IMG bezwaar kunnen aantekenen en uiteindelijk ook in beroep kunnen gaan bij de *bestuursrechter*), terwijl schadeafhandeling door CM geschiedt *onder publieke regie* (het *privaatrecht* is van toepassing, wat inhoudt dat burgers tegen besluiten van CM in beroep kunnen gaan bij de *civiele rechter*).

Het Instellingsbesluit Commissie Mijnbouwschade regelt inhoudelijk twee zaken: 1) vormgeving CM en 2) schadeprotocol gaswinning uit kleine velden op land. Twee andere zaken regelt dit instellingsbesluit nog niet c.q. schuift het instellingsbesluit voor zich uit: 3) zoutwinning en 4) geothermie. Wel kondigt minister Wiebes in de eerder genoemde Kamerbrief aan dat hij op korte termijn voor de laatste twee sectoren (zoutwinning en geothermie) met een regeling zal komen die is geënt op het schadeprotocol van gaswinning uit kleine velden op land. Voor wat betreft geothermie heeft minister Wiebes dit nu dus verder uitgewerkt in zijn Kamerbrief van 28 mei 2020 (zie hierboven en voetnoot 7). Voor wat betreft zoutwinning moet dit nog gebeuren, zij het dat zoutwinning aanzienlijk overzichtelijker is dan geothermie, omdat er in de zoutwinningsector slechts drie ondernemingen actief zijn (tegenover 29 in de geothermiesector). Het ministerie van EZK werkt kennelijk op basis van een stappenplan, waar verschillende maar samenhangende onderdelen van een meer omvattend plan (de integrale regeling van mijnbouwschade in Nederland) achtereenvolgens worden afgewerkt en afgevinkt. In dat verband moet ook nog melding worden gemaakt van de vijfde mijnbouwsector:

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-economische-zaken-en-klimaat/documenten/besluiten/2019/12/20/instellingsbesluit-commissie-mijnbouwschade>

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-economische-zaken-en-klimaat/documenten/kamerstukken/2019/12/20/kamerbrief-over-de-voortgang-aanpak-landelijke-afhandeling-mijnbouwschade>

kolenwinning in Limburg. Mijnbouwschade in Limburg verschilt echter historisch en juridisch zozeer van de andere vier sectoren, dat dit hier verder buiten beschouwing blijft.

3 Schadeprotocol geothermie

Wie inzicht wil krijgen in het schadeprotocol geothermie waarover EZK momenteel zo druk in gesprek is met de geothermiesector (DAGO), moet dus vooral kijken naar het schadeprotocol olie- en gaswinning kleine velden, zoals dat is opgenomen in het Instellingsbesluit Commissie Mijnbouwschade van 20 december 2019 (zie voetnoot 8 en ¹⁰). Minister Wiebes heeft de afgelopen drie jaar in een serie Kamerbrieven herhaaldelijk benadrukt dat hij voor alle vijf mijnbouwsectoren een schadeprotocol wil vaststellen, op basis waarvan hij met de betreffende sector een convenant of overeenkomst wil sluiten. En met betrekking tot de geothermiesector in het bijzonder heeft hij, ook herhaaldelijk, aangegeven dat het schadeprotocol en de overeenkomst voor die sector vorm moet krijgen op basis van het schadeprotocol en de overeenkomst voor de sector kleine gasvelden. Maar de oorsprong van deze voorbeelden (protocol én overeenkomst) is niet het Instellingsbesluit Commissie Mijnbouwschade, maar zijn de adviezen van de Technische commissie bodembeweging (Tcbb), in het bijzonder de twee Tcbb-adviezen uitgebracht in 2018 en 2019. Vandaar dat wij hieronder nader ingaan op de inhoud van deze twee adviezen.

3.1 Eerste advies Technische commissie bodembeweging

De Technische commissie bodembeweging (Tcbb) is opgericht in 2002. Samenstelling, taak en werkwijze van de Tcbb zijn geregeld in de artikelen 113–122 van de Mijnbouwwet van 2002¹¹. De Tcbb onderscheidt op haar eigen site de volgende vier taken:

1. Het geven van informatie aan particulieren over mijnbouwactiviteiten en bodembeweging.
2. Het adviseren van de minister van Economische Zaken en Klimaat over de gevolgen van mijnbouw voor de beweging van de aardbodem. En over de schade die hierdoor kan ontstaan.
3. Het geven van advies aan burgers met schade aan hun woning door bodembeweging. Komt dit door mijnbouwactiviteiten? En wat is het schadebedrag?
4. Het delen van kennis met andere organisaties.

Op 28 februari 2018 publiceerde de Tcbb een eerste advies, getiteld “Help, een scheur in mijn huis—Een verkenning naar een uniforme en onafhankelijke afhandeling van mijnbouwschadeschade in Nederland” (zie voetnoot 4). In dit advies pleitte de Tcbb onder meer voor een *integrale* aanpak van schaderisico’s bij mijnbouwactiviteiten en voor een *uniforme landelijke aanpak* voor de afhandeling van mijnbouwschades. De Tcbb adviseerde op deze wijze het verschil tussen Groningen en de andere vier mijnbouwsectoren op te heffen. Dit voorstel heeft minister Wiebes echter naast zich neergelegd. In Kamerbrieven van 30 mei

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-economische-zaken-en-klimaat/documenten/publicaties/2019/12/20/overeenkomst-landelijke-behandeling-mijnbouwschade-kleine-velden>

¹¹ https://wetten.overheid.nl/BWBR0014168/2020-03-18#Hoofdstuk6_Paragraaf6.2

2018¹² en 9 oktober 2018¹³ heeft hij aangegeven vast te willen houden aan een status aparte voor Groningen, in het publieke domein en onder verantwoordelijkheid van een aparte, onafhankelijke commissie (was vanaf 19 maart 2018 de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, of TCMG; wordt per 1 juli 2020 het Instituut Mijnbouwschade Groningen, of IMG). Tegelijkertijd meldde hij positief te staan tegenover het idee van een integrale, landelijke regeling voor alle andere mijnbouwsectoren (kleine gasvelden, geothermie, zoutwinning, Limburg).

3.2 Tweede advies Tcbb

Op 25 maart 2019 publiceerde de Tcbb daarop een tweede advies, getiteld “Mijnbouwschade, wat nu? Advies Landelijke Aanpak Afhandeling Mijnbouwschade en Schadeprotocol Gaswinning uit Kleine Velden op Land” (zie voetnoot 3). Daarin accepteerde de Tcbb het standpunt van minister Wiebes (Groningen apart) als een feit, en kwam zij met nieuwe, verder uitgewerkte plannen voor een landelijke regeling van de afhandeling van mijnbouwschade, inclusief geothermie, maar exclusief Groningen. Dit tweede advies van de Tcbb bevat een flink aantal relevante onderwerpen waaronder de noodzaak van *nulmetingen, monitoring, uitbreiding meetnetten, betrokkenheid van omwonenden* en andere zaken.

4 Tot slot

Er bestaat momenteel politiek en maatschappelijk veel aandacht voor het goed regelen van de afhandeling van mijnbouwschade. Het ministerie van EZK en de geothermiesector (DAGO) werken gezamenlijk aan een schadeprotocol geothermie en aan een convenant. Het is niet onredelijk te verwachten dat zo’n protocol en zo’n convenant er binnen afzienbare tijd zijn, naar alle waarschijnlijkheid vóór eind 2020. De inhoud van dit protocol en dit convenant zou in principe geen grote verrassingen moeten opleveren, want de bouwstenen daarvan zijn te vinden in het Tcbb-advies van 2019, die ook al zijn gebruikt voor het protocol en het convenant van de olie- en gasector voor wat betreft kleine gasvelden op land. Dit wordt bevestigd door de meest recente brief die minister Wiebes hierover aan de Kamer schreef, op 9 juni 2020¹⁴: in die brief herhaalt de minister zijn algemene uitgangspunten voor de afhandeling van *alle* mijnbouwschade: “de burger moet worden ontzorgd”, de Commissie Mijnbouwschade brengt dit in de praktijk “door de bewijslast over te nemen en deskundig te adviseren over de schademelding”, en schademelders kunnen zich wenden tot “één loket ... dat zichtbaar en herkenbaar is”.

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-economische-zaken-en-klimaat/documenten/kamerstukken/2018/05/30/kamerbrief-over-advies-tcbb-inzake-afhandeling-van-mijnbouwschade-in-nederland>

¹³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32849-137.html>

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-economische-zaken-en-klimaat/documenten/kamerstukken/2020/06/09/kamerbrief-voortgang-landelijke-aanpak-afhandeling-mijnbouwschade>