



# Gaswinning: van zegen tot ramp

**Datum** 26 februari 2015  
**Tijd** 19.30 - 21.30 uur  
**Locatie** Offerhauszaal  
Academiegebouw  
Rijksuniversiteit Groningen



Een ramp voltrekt zich in Groningen. De bodemdaling veroorzaakt materiële schade in een omvang die straks zijn weerga niet kent. Dodelijke slachtoffers lijken een kwestie van tijd.

Zijn bevingen een fact of life of biedt het recht mogelijkheden om het gevaar te keren? Wat is de schade tot nu toe, welke schade moet worden vergoed en door wie?

De Juridische Faculteitsvereniging vraagt vijf hoogleraren van de Faculteit Rechtsgeleerdheid Groningen in te gaan op deze vragen.

## Deelnemende hoogleraren

### **Prof. dr. O. Couwenberg**

Aardbevingen en schade: overzicht stand van zaken

### **Prof. mr. dr. J. G. Brouwer**

Het recht op veiligheid

### **Prof. mr. dr. H.E. Bröring**

De dialoogtafel

### **Prof. mr. dr. A.J. Verheij**

Aansprakelijkheid exploitant: omvang schade

### **Prof. mr. dr. F.T. Oldenhuis**

Aansprakelijkheid exploitant: causaliteit en voorzorg



## **Inhoudsopgave**

Aardbevingen in Groningen. Een overzicht.....	2
Prof dr. O. Couwenberg .....	2
Het recht op veiligheid en bodembeweging.....	3
J.G. Brouwer .....	3
Dialogotafel en Economic Board .....	5
Prof. dr. H.E. Bröring .....	5
Aansprakelijkheid van de exploitant: causaliteit en voorzorg.....	8
Prof.mr.dr. F.T. Oldenhuis.....	8

# Aardbevingen in Groningen. Een overzicht.

**Prof dr. O. Couwenberg**

Het Slochterenveld is vanaf begin jaren 60 door de NAM in productie genomen. Sinds 1991 worden er in de Groningse provincie bevingen geregistreerd. In de jaren 90 was het aantal bevingen nog beperkt, echter ook toen al kwamen wat zwaardere bevingen voor. Zij het incidenteel. Het is pas met het begin van 2003 dat het aantal bevingen toeneemt en ook de ernst ervan. Na 2009 is de schaal duidelijk anders: veel meer en ook heftiger, met een dip in 2010.

In 2013 werd er een record aantal aardbevingen geregistreerd in de provincie: 119, waarvan 2 tussen de 3,0 en 3,5 op de schaal van Richter. Mede dit aantal en de ernst van de bevingen was aanleiding de winning (plaatselijk) terug te schroeven in 2014. Dit lijkt effect te hebben gehad, aangezien het aantal bevingen in 2014 behoorlijk daalde. Deze discussie over winning heeft zich in 2015 voortgezet, leidende tot aanpassing van de winning voor het eerste half jaar.

Uit analyses door anderen (o.a. de NAM) blijken de aardbevingen samen te hangen met de compactie van de bodem. Een kritieke grens is een compactie van 18 centimeter geweest. Daarna is het aantal als ook de ernst van de bevingen toegenomen. Zie hiertoe de periode 2000 -2013 waar er sprake is van intensivering in de winning en een toename in het aantal en de ernst van de aardbevingen.

Pas met 2012 komen de schademeldingen op gang. Deze nemen daarna snel toe. Tot nu 16.000 schademeldingen in 2014, en een totaal over deze drie jaar van 28.000 meldingen. Ongeveer voor de helft hiervan is nu door de getroffen en met de NAM een schikking getroffen over de vergoeding van de schade met een gemiddeld schadebedrag van ongeveer Euro 9.500. Totale uitgekeerde schadebedrag tot nu toe (2014): Euro 135 miljoen. Dit wordt door velen als ook door onderzoeken voor wat betreft schade aan woningen, gebouwen en infrastructuur als ook waardedaling en leefbaarheid slechts als een eerste schadepost gezien. Recente berichten geven een schatting van Euro 6,5 miljard.

Wat leert ons dit nu:

- 1 Minder winnen leidt tot minder aardbevingen in een bepaalde periode.
- 2 Er is (nog) geen goed zicht op de materiele en immateriële geleden schade en waardevermindering van woningen, gebouwen en infrastructuur in het gebied.
- 3 Er zijn veel gevallen waar nog geen schikking is getroffen voor het verhelpen van de schade.

# Het recht op veiligheid en bodembeweging door gaswinning

**J.G. Brouwer**

Onlangs raakte ik in Kaapstad aan de praat met een jonge gids. Hij bleek gevlucht te zijn uit Congo. Toen ik hem vroeg wat het leven in Zuid-Afrika er voor hem beter op maakte, gaf hij een voor mij verrassend antwoord: 'Veiligheid! Voor de rest kan ik zelf zorgen in een land waarin er vrijheid heerst.'

Zijn antwoord illustreert treffend het belang van veiligheid. Het gaat om een eerste levensbehoefte, veiligheid is de primaire vraag van burgers aan een staat. In wezen schuilt in het bieden van veiligheid het bestaansrecht van een staat.

Hoe pijnlijk is het dan om in een rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid te lezen dat voor de veiligheid van inwoners van het 'Noorden' nauwelijks of geen aandacht bestaat. De regering blijkt tot nu toe slechts oog te hebben voor economisch gewin.

Hoe is dat mogelijk? Veiligheid is toch een van de belangrijkste eisen waaraan de Minister van Economische Zaken een winningsvergunning volgens de Mijnbouwwet moet toetsen. De minister zit gevangen in een onmogelijk dilemma. Van een substantiële vermindering van de gasproductie kan geen sprake zijn, ook al weet de minister dat de veiligheid van burgers serieus gevaar loopt. Zijn collega van Financiën doordringt hem er keer op keer van hoe belangrijk de gasopbrengsten voor de nationale begroting zijn. Om die reden dient er een onafhankelijk Mijnbouw Autoriteit te komen die toeziet op duurzame winning van bodemschatten.

Een moratorium op de winning van gas in de meest riskante gebieden, kost de staat geen geld. Het gas kan op een later moment worden gewonnen, bijvoorbeeld wanneer er een technologische oplossing is gevonden voor het probleem van bodembeweging.

Om innovatief onderzoek naar duurzame ontginning van gasvoorraden dwingend te stimuleren, moet het rehabilitatiebeginsel in de Mijnbouwwet worden opgenomen. Eenvoudig gezegd houdt het in: mijnbouwbedrijf, u moet het winningsgebied in zijn oorspronkelijke staat achterlaten. Men komt het in de wetgeving van veel mijnbouwlanden tegen.

De door beleidsmakers te maken afweging wordt dan een andere. Het gaat dan niet langer om het wegen van veiligheid versus aardgasbaten, maar van veiligheid tegenover uitgestelde overheidsinkomsten. In die afweging dient al heel snel voorrang toe te komen aan de veiligheid van de burgers.

Tot nu ziet de regering dit anders. Noordelijke gemeenten lijken soms al evenzeer in de pas van de mijnbouwbedrijven te lopen. Voor burgers rest er daarom weinig anders dan een beroep te doen op het recht op veiligheid, zoals dit voortvloeit uit tal van ons land bindende verdragen. De meeste bescherming biedt het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens kan dwingend vaststellen of sprake is van schending van mensenrechten.

Stellingen:

1. In de Mijnbouwwet dient het rehabilitatiebeginsel te worden vastgelegd.
2. In de Mijnbouwwet moet het beginsel van duurzame ontwikkeling expliciet worden vastgelegd.
3. Er dient een onafhankelijk Mijnbouw Autoriteit te worden ingesteld die toeziet op duurzame winning van bodemschatten.
4. Gemeenten die gevaar lopen als gevolg van bodembeweging dienen een gasberaad te vormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

# Dialogtafel en Economic Board

**Prof. dr. H.E. Bröring**

De organisatie rond de Groninger aardbevingenproblematiek is buitengewoon complex. Zij is omstreken waar het gaat om de plaats en rol van EZ. Maar ook een paar regionale organisaties, de Dialogtafel en de Economic Board, vragen aandacht. Als uitwerking van het rapport Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen, moet over de jaren 2014-2018 een totaalbedrag van € 1182,5 miljoen worden besteed, waarvan ruim een miljard euro voor rekening van de NAM. Bij de besteding van het enorme bedrag zijn ook de Tafel en de Board betrokken. Wat zijn dat eigenlijk voor organisaties: de Tafel en de Board?

De Tafel werkt met drie programma's, die invulling geven aan het thema leefbaarheid: herstructurering van het gebied; regionale programma's, bijv. inzake energietransitie, cultureel erfgoed, asbestsanering, snel internet; dorps- en gemeenschapsinitiatieven. De beslissingen op een aanvraag worden genomen door een werkgroep, waarin vertegenwoordigers van de Tafel zitting hebben; die uit de derde categorie kunnen worden overgelaten aan een andere organisatie, bijv. (het bestuur van) een dorpsvereniging. Naast het Leefbaarheidsprogramma van de Tafel (€ 25 miljoen) is er een programma Leefbaarheid en Duurzaamheid van de NAM (€ 60 miljoen); er is een gezamenlijk Loket Leefbaarheid. De Board, die zich richt op structurele verbetering van het economisch perspectief, heeft voor de eerste periode van vijf jaar € 97,5 miljoen ter beschikking (bijdrage NAM € 65 miljoen, bijdrage provincie Groningen € 32,5 miljoen). Tussen Tafel en Board bestaat een overlegrelatie.

Tafel en Board gaan over veel geld en hebben te maken met veel bewoners en bedrijven. Zij zullen het niet iedereen naar de zin kunnen maken. Vroeg of laat ontstaan conflicten. Ook anderszins kunnen verantwoordingsvragen rijzen. Dan moet de juridische positie van Tafel en Board duidelijk zijn. Hoe ziet die positie eruit? De Tafel heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid, al is verdedigbaar dat sprake is van een informele vereniging. De Board is een stichting. Zowel in geval van een privaatrechtelijke rechtspersoon als bij afwezigheid van enige rechtspersoonlijkheid kan toch sprake zijn van een bestuursorgaan. Allereerst is het soort taak van belang: gaat het alleen om overleggen en adviseren, of ook om zelf beslissen? Indien dit laatste: op welke juridische basis?

Volmachten (van de NAM) en delegatie- of mandaatbesluiten (van de overheid) lijken te ontbreken. Board en Tafel zijn niet bij wettelijk voorschrift met openbaar gezag bekleed. Dan komt het aan op twee criteria: hoe is de financiële band met de overheid ("wie betaalt?") en hoe is de inhoudelijke band met de overheid ("wie bepaalt?"). Tafel en Board zijn bestuursorgaan als ten minste de helft van de gelden afkomstig is van de overheid én de verdelingsgrondslagen en toekenningscriteria door de overheid zijn vastgesteld. Gelet op de herkomst van het overgrote deel van de financiële middelen (NAM) zijn Tafel en Board voor

zover valt te overzien geen bestuursorgaan. Dat verdelingscriteria eventueel door Tafel of Board zelf worden geformuleerd, maakt dat niet anders.

Consequentie is dat de betalingen niet publiekrechtelijk, maar privaatrechtelijk van aard zijn. Het zijn dus geen overheidssubsidies, maar private uitkeringen. Dit brengt onder andere mee dat een geschil over een beslissing van de Tafel of de Board niet langs bestuursrechtelijke weg kan worden afgedaan. Voor een deel gaat het om schadevergoeding wegens onrechtmatig handelen (aanspraken). Voor en ander (substantieel) deel zou gesproken kunnen worden van privaatrechtelijke coulancebetalingen (gunsten). De grens tussen beide is niet helemaal duidelijk. Preventiemaatregelen, bijv., zouden als een verplichting van de NAM kunnen worden aangemerkt

Ofschoon het in essentie om privaatrecht gaat, zijn er nauwe verbanden met het bestuursrecht. Zo is er de vraag in hoeverre aan de Tafel gemaakte afspraken kunnen worden aangemerkt als een (niet-wettelijk) advies of een covenant over een bestaande bevoegdheid van bijvoorbeeld GS. In dat kader kan wat de Tafel doet publiekrechtelijke betekenis hebben. In de tweede plaats kan men zich nog afvragen hoe privaatrechtelijke coulancebetalingen zich verhouden tot bestuursrechtelijke nadeelcompensatie. Komen burgers uit het gaswinningsgebied in geval van een rechtmatig gaswinningsbesluit van de minister van EZ in aanmerking voor nadeelcompensatie op grond van het égalitébeginsel? Zijn privaatrechtelijke coulancebetalingen daarop van invloed?

Kortom:

- Dialoogtafel en Economic Board zijn geen transparante organisaties.
- Dat is begrijpelijk in het licht van de urgentie en turbulentie ten tijde van hun ontstaan.
- De onduidelijkheid dient echter niet voort te duren, gegeven de besteding van omvangrijke financiële middelen en de wenselijkheid dat over de besteding daarvan consistente en gemotiveerde beslissingen worden genomen en daarover verantwoording wordt afgelegd.
- Bij de verduidelijking en herstructurering van bevoegdheden en verantwoordelijkheden dient de plaats en rol van een rijkscommissaris of -dienst dan wel een gebiedsautoriteit nadrukkelijk te worden betrokken.
- Uitgangspunt voor de herstructurering moet zijn dat sprake is van een zaak van publiek belang.
- Dat sluit het gebruik van privaatrechtelijke figuren niet uit, maar plaatst dat wel in een ander perspectief.

Ten slotte: Voor vertrouwen is van belang dat mensen begrijpen hoe een organisatie in elkaar zit, wie namens wie communiceert en wie waarvoor verantwoordelijk is. Gebrek aan

transparantie kan schadelijk voor vertrouwen zijn. Vertrouwen, waaraan juist Tafel en Board willen bijdragen.



# Aansprakelijkheid van de exploitant: causaliteit en voorzorg

Prof.mr.dr. F.T. Oldenhuis

## Causaliteit

1. Mijnbouw en schadevergoeding als gevolg van mijnbouwwerkzaamheden kennen in Nederland een lange traditie en begint niet bij Slochteren.
2. De aansprakelijkheid voor schade als gevolg van gaswinning wordt geregeld in het Burgerlijk Wetboek (art. 6:177 BW). Art. 6:177 BW kent een risicoaansprakelijkheid voor schade die ontstaat door 'beweging van de bodem' als gevolg van exploitatie van de bodem. Schuld van de exploitant is niet vereist. 'Beweging van de bodem' is ruimer dan beweging door aardbevingen.
3. Of gaswinning als *oorzaak* van de ontstane schade heeft te gelden is een juridisch vraagstuk, waarbij het oordeel van de ingenieur en geoloog stellig niet onbelangrijk is. Uiteindelijk geven juridische argumenten de doorslag; niet ingenieurs en bouwkundigen spreken het laatste woord, maar de rechter.
4. Wie verhoogde kans op gevaar schept, brengt de kans dat schade ontstaat dichterbij. Het exploiteren van een mijnbouwwerk is daarvan een voorbeeld. Is tussen de exploitatie van gaswinning en ontstane schade het causaal niet met 'zekerheid' vast te stellen, maar de mate van waarschijnlijkheid dat de schade daardoor is ontstaan niet onaanzienlijk, dan kunnen factoren, zoals het profijtbeginnsel, de aard van de aansprakelijkheid en de aard van de schade, de doorslag geven.
5. Ambtenaren (lees: de bevoegde Minister) namen bewust risico's, terwijl daartoe aangestelde deskundigen (SODM) vóóraf voor de realisering van die risico's hadden gewaarschuwd. In het (privaat)recht betaal je daarvoor een prijs.

## Voorzorg

1. Het in 1995 ingevoerde art. 6:184 BW bepaalt dat kosten ter voorkoming of beperking van schade op de aansprakelijke exploitant (lees: NAM) kunnen worden verhaald. Art. 6:184 BW is samen met onder meer art. 6:177 ingevoerd en bestrijkt deze materie, ook al werd in de Tweede Kamer bij het 'scherp krijgen' van deze bepaling alleen over het redden van met olie besmeurde vogels gesproken.
2. Het in art. 6:184 BW opgenomen criterium is dat er sprake moet zijn van '*ernstige en onmiddellijke dreiging van schade*'. Bij besmeurde vogels hoef je daar geen woorden aan vuil te maken.  
In het (epi)centrum van het aardbevingsgebied behoeft de toepassing van dat vereiste

evenmin een struikelblok te zijn om de kosten van 'stutten uit voorzorg' op de NAM te verhalen.

3. Voor het UMCG lijkt de urgentie tot het treffen van voorzorgsmaatregelen (op kosten van de exploitant: lees NAM) met het oog op het veiligstellen van medische apparatuur en (medische) data welhaast noodzaak. Zolang op maat gesneden wetgeving ontbreekt, rest niets anders dan afdwinging van de aan art. 6:184 BW verbonden rechten via de burgerlijke rechter.

4. Artikel 6:184 BW biedt ook voldoende rechtsgrond om de extra kosten die 'aardbevingsbestendig bouwen' in het (nader te bepalen) aardbevingsgebied ten aanzien van nieuw te realiseren bouwprojecten mee zal brengen, op de exploitant van de gaswinning te verhalen. Het feit dat dergelijke maatregelen in de toekomst door de overheid worden voorgeschreven doet aan dat uitgangspunt niet af.

5. In het aardbevingsgebied bepaalt de veroorzaker van de schade (lees: NAM) de wijze waarop de schadevergoeding wordt afgewikkeld. Bij grootschalige schade door scheurvorming zoals die thans in een groot deel van het aardbevingsgebied optreedt, is die aanpak niet acceptabel. Elke zeggenschap - hetzij direct hetzij indirect - van de veroorzaker van de schade (lees: NAM) bij de vaststelling of afwikkeling van grootschalige schade dient te worden vermeden.

### **Toezicht**

1. Uitbreiding van de rechtbank Noord Nederland met een Bijzondere Kamer, met een zeer ruime taakstelling met betrekking tot juridische geschillen over schade door beweging van de bodem, lijkt wenselijk om het geschonden vertrouwen in de rechtstaat te herstellen. De Bijzondere Kamer dient te bestaan uit ervaren rechters, bij voorkeur niet afkomstig uit de Rechtbank Noord Nederland. De Bijzondere Kamer dient voorts te worden belast met het toezicht op de afwikkeling van de schade, ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van gaswinning. Bijkomend effect is dat schijn van belangenverstremgeling door de overheid wordt geminimaliseerd.