

25 159

Regels over tegemoetkoming in de schade en de kosten in geval van overstromingen door zoet water, aardbevingen of andere rampen en zware ongevallen (Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 2 april 1998

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat heeft uitgebracht over dit wetsvoorstel. De leden van de VVD- en de CDA-fractie hebben daarin een aantal vragen gesteld die hieronder, zoveel mogelijk in de volgorde waarin deze zijn gesteld, worden beantwoord.

De leden van de VVD-fractie hadden enige twijfel of de rechtsgrond van het wetsvoorstel wel overtuigend is. Deze twijfel is ingegeven door de veronderstelling dat wie op laaggelegen gronden of in rivierdalen een onroerende zaak koopt of huurt een zeker risico van wateroverlast aanvaardt dat verdisconteerd zal zijn in de koop- of huurprijs. Met de VVD-fractie ben ik van mening dat diegenen die zich in een bepaald laaggelegen gebied vestigen, bewust het risico op zich nemen dat hun zaken met een grote mate van waarschijnlijkheid door hoog water worden getroffen. Alleen het moment waarop is onbekend. Het wetsvoorstel voorziet dan ook niet in het verlenen van een financiële tegemoetkoming aan diegenen die schade lijden als gevolg van hoge waterstanden, veroorzaakt door een rivierafvoer met een kans van voorkomen groter dan 1/50 per jaar (zie artikel 1, onder b). In die situatie is er namelijk géén sprake van een onzeker voorval.

Op dit beginsel is door het aanvaarden van amendement nr. 7 (kamerstukken II 1997/98, 25 159) tijdelijk een uitzondering gemaakt voor hen die langs het onbedijkte gedeelte van de Maas wonen. Dit amendement brengt tot uitdrukking dat het redelijk is dat in de periode dat de in het Deltaplan grote rivieren bedoelde werkzaamheden ter bescherming tegen hoogwater langs de Maas nog niet volledig zijn uitgevoerd, de ondergrens niet op eenmaal per 50 jaar, maar op eenmaal per tien jaar ligt, ook al is er in die situatie geen sprake van een ramp of een zwaar ongeval. Hiervoor zij verwezen naar artikel 2 van het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of niet gezegd kan worden dat hooggelegen gronden het risico lopen van een extreme droogte. Ik betwijfel of dit in zijn algemeenheid zo gesteld kan worden. Droogte wordt immers niet alleen beïnvloed door de hoogteligging van een gebied maar ook door andere oorzaken zoals het gebruik van grondwater voor drinkwater en voor landbouw en industrie. Wat hiervan ook zij, steeds zal

in het kader van dit wetsvoorstel in eerste instantie beoordeeld moeten worden of het gaat om een ramp in de zin van de Wet rampen en zware ongevallen. Droogte is overigens een situatie die geleidelijk zal ontstaan, zodat er wellicht gelegenheid zal bestaan voor het treffen van preventieve maatregelen.

De leden van de VVD-fractie gaan blijkbaar uit van de veronderstelling dat met dit wetsvoorstel de regel wordt gevestigd dat de Staat aansprakelijk kan zijn voor de schade en kosten die niet door de Staat zijn veroorzaakt. Deze veronderstelling berust op een misverstand. Het creëren van een wettelijke aanspraak op een tegemoetkoming in de schade en de kosten die het gevolg zijn van een ramp of een zwaar ongeval als bedoeld in dit wetsvoorstel, is geenszins gebaseerd op de gedachte dat de rijksoverheid aansprakelijk is of kan zijn voor die schade en kosten. Ook vormt het wetsvoorstel niet een emotionele reactie op recente gebeurtenissen, zoals deze leden suggereren. Na de aardbeving in Limburg in 1992 leefde in brede kring de wens een structurele regeling te treffen voor de vergoeding van schade aan opstallen, inboedels en bedrijfsinventarissen die het gevolg is van overstromingen door zoet water en aardbevingen. Tegen die achtergrond hebben de rijksoverheid en de verzekeraars de mogelijkheden onderzocht op welke wijze die regeling vorm zou kunnen worden gegeven. In 1995 kwamen zij vervolgens met het idee een Zoetwateroverstromings- en aardbevingsfonds op te richten waarbij de verzekeraars organisatorisch en financieel betrokken zouden zijn en dat zou worden gevoed door verplichte jaarlijkse bijdragen van allen die een inboedel- en opstalpolis hebben gesloten. De rijksoverheid zou dit fonds niet meefinancieren.

Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, heeft de Raad van State over het voorstel van Wet aanspraak op vergoeding van zoetwateroverstromings- en aardbevings schade dat ertoe strekte dat fonds in het leven te roepen, een negatief advies is uitgebracht. Het belangrijkste kritiekpunt van de Raad was dat in het voorstel een wezenlijke bijdrage van de zijde van de overheid ontbrak. De Raad achtte financiering van de tegemoetkomingen aan gedupeerden van overstromingen door zoet water en aardbevingen uit de algemene middelen de meest voor de hand liggende oplossing. Ook de meerderheid van de Tweede Kamer was die mening toegedaan. Als gevolg hiervan hebben de Minister van Financiën en ik tijdens een overleg met de Tweede Kamer op 2 april 1996 de voor- en nadelen besproken van enerzijds het handhaven van de systematiek van het per ramp vaststellen van financiële regelen en anderzijds het bevorderen van de totstandkoming van een wettelijke regeling waarbij zou worden uitgegaan van het principe dat tegemoetkoming in de schade en de kosten zou plaatsvinden uit de algemene middelen (kamerstukken II 1995/96, 24 640, nr. 2). Op grond van de ad hoc-regelingen die in het kader van de wateroverlast in 1993 en 1995 waren getroffen, zijn duizenden uitkeringen verricht. In het algemeen is op bevredigende wijze tegemoetgekomen aan de schade bij burgers. Niettemin kan het altijd beter, met name op het punt van de coördinatie. Een meerderheid van de Tweede Kamer was met de Minister van Financiën en mij van mening dat er in 1993 en 1995, als resultaat van improvisatie, een lappendeken van financiële regelingen tot stand was gekomen. Deze situatie is niet wenselijk voor toekomstige noodsituaties, omdat ze het risico in zich bergt van ongerechtvaardigde en ongemotiveerde verschillen in behandeling van gedupeerden. Een andere belangrijk nadeel van de systematiek van het vaststellen van regelingen op ad hoc basis was dat gedupeerden niet vooraf wisten of, en zo ja in hoeverre zij een tegemoetkoming van het Rijk zouden ontvangen. Het overleg van 2 april 1996 heeft uiteindelijk erin geresulteerd dat het kabinet het voorstel van Wet aanspraak op vergoeding van zoetwateroverstromings- en aardbevings schade heeft ingetrokken en het onderhavige

wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig heeft gemaakt.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of waarom waterschade wel voor een tegemoetkoming in aanmerking komt en schade als gevolg van bijvoorbeeld oorlogen, misdrijven, ordeverstoringen, uitval van electriciteit en andere nutsvoorzieningen en ziekten van mensen, dieren en gewassen niet. Zij vragen zich af of dit wetsvoorstel het begin van «een lange weg» is.

Het wetsvoorstel is zonder meer van toepassing op overstromingen door zoet water en aardbevingen die aan de voorwaarden voldoen, zoals omschreven in de in artikel 1, onder b en c, gegeven definitie. Daarnaast biedt artikel 3 de mogelijkheid om de wet ook op andere rampen en zware ongevallen van toepassing te verklaren. Het moet dan gaan om rampen en zware ongevallen die van tenminste vergelijkbare orde zijn als overstromingen door zoet water en aardbevingen zoals in het wetsvoorstel gedefinieerd en waarvan de schade in overwegende mate onverzekerbaar of onverhaalbaar is. Als gevolg van deze voorwaarden zullen de gebeurtenissen die de leden van de VVD-fractie als voorbeelden noemen, met uitzondering van oorlogssituaties, niet onder de werkingssfeer van dit wetsvoorstel kunnen worden gebracht en het is nadrukkelijk ook niet de bedoeling dat daarvoor een andere financiële voorziening van de zijde van de rijksoverheid wordt getroffen. Ordeverstoringen en misdrijven zijn bijvoorbeeld uitgesloten omdat deze gebeurtenissen niet alleen geen rampen en zware ongevallen zijn, maar ook omdat de slachtoffers daarvan voor hun geleden schade en gemaakte kosten bij de desbetreffende veroorzaker, bijvoorbeeld de dader van het misdrijf, hun verhaal moeten vinden dan wel een beroep kunnen doen op hun verzekering of op het Schadefonds geweldsmisdrijven. Ook voor uitval van electriciteit en andere nutsvoorzieningen geldt dat financiële hulp van de zijde van de rijksoverheid niet aan de orde zal zijn omdat de gedeputeerden hun schadeclaims kunnen indienen bij de veroorzaker daarvan. De risico's van ziekten van mensen, dieren en gewassen zijn tenslotte redelijkerwijs verzekerbaar. In die situaties komt de overheid dus evenmin in beeld.

De leden van de VVD-fractie zien niet aanstonds in welke rechtvaardingsgrond kan worden aangedragen om een onderscheid te maken tussen kleine rampen met waterschade en massale rampen. Ik deel de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat de gevolgen in individuele gevallen zowel bij «kleine» als «grote» rampen even groot kunnen zijn. Desalniettemin is het kabinet van mening dat de rijksoverheid niet de financiële gevolgen van iedere ramp moet dragen. Zoals ik in de nota naar aanleiding van het verslag heb medegedeeld is het kabinet van oordeel dat de schade of kosten die het gevolg zijn van overstromingen door zoet water primair door de gedupeerden moeten worden gedragen. Het kan niet zo zijn dat een gedupeerde bij iedere overstroming, hoe gering in omvang ook, een financieel beroep kan doen op het Rijk. Pas op het moment dat een overstroming door zoet water qua gevolgen van een zo ernstige omvang is dat nationale belangen in het geding zijn doordat er bijvoorbeeld sprake is van economische ontwrichting dan wel ertoe leidt dat de totaalschade zeer groot is of de burgers onevenredig zwaar worden getroffen, acht het kabinet het redelijk dat de gevolgen mede door de gemeenschap worden gedragen en gedupeerden een aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming van het Rijk overeenkomstig dit wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie kunnen verder niet aanstonds het in het wetsvoorstel gehanteerde onderscheid tussen overstromingen door zoet water en zout water rechtvaardigen. Het enige onderscheid dat zonder nadere besluitvorming van toepassing is op overstromingen door zoet

water die voldoen aan de definitie, zoals neergelegd in artikel 1, onder b, en op overstromingen door zout water niet. Wil het wetsvoorstel van toepassing zijn op overstromingen door zout water, dan dient daarvoor ingevolge artikel 3 een koninklijk besluit te worden vastgesteld en in werking te treden. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag is vermeld, is één van de twee redenen daarvoor dat het kabinet de gelegenheid dient te hebben om, indien zich ondanks alle preventieve maatregelen een overstroming door zout water voordoet, zich te kunnen beraden over de financiële consequenties en de maatschappelijke gevolgen van een overstroming door zout water, omdat deze naar verwachting enorm zullen zijn.

De leden van de CDA-fractie vinden de formuleringen van de artikelen 1 en 3 niet geheel doorzichtig. Zij stellen in dit verband twee vragen. De eerste vraag is wat in artikel 3 onder het woord «orde» moet worden verstaan. De tweede vraag is of de minister voorbeelden kan geven van andere rampen en zware ongevallen die niet van dezelfde orde zijn als overstromingen en aardbevingen die ook het karakter van een ramp of zwaar ongeval hebben. Hieronder volgt het antwoord op deze vragen. De eerste voorwaarde houdt in dat de desbetreffende aardbeving of overstroming door zoet water kan worden aangemerkt als een ramp of een zwaar ongeval als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet rampen en zware ongevallen. De tweede voorwaarde is dat de desbetreffende overstroming door zoet water of aardbeving voldoet aan de in die omschrijving aangegeven grenzen.

Op andere rampen en zware ongevallen dan de overstromingen door zoet water of aardbevingen zoals in artikel 1, onder b respectievelijk c, van het wetsvoorstel gedefinieerd, kan het wetsvoorstel van toepassing worden verklaard, mits deze rampen of zware ongevallen van tenminste vergelijkbare orde zijn als bedoelde overstromingen door zoet water en aardbevingen. Onder de woorden «vergelijkbare orde» dient te worden verstaan dat niet zomaar iedere andere ramp of ieder ander zwaar ongeval onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel zal worden gebracht. Het moet, net zoals bij een overstroming door zoet water en een aardbeving waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, gaan om een ramp of een zwaar ongeval die niet alleen een ramp of een zwaar ongeval inhoudt, maar tevens van een zodanige omvang is dat het redelijk is dat de gemeenschap bijdraagt in de financiële gevolgen daarvan. De filosofie hierachter is, zoals reeds hiervoor is aangegeven, dat het kabinet het niet wenselijk vindt dat het Rijk bij iedere ramp of ieder zwaar ongeval vergelijkbaar met een overstroming door zoet water of een aardbeving in de zin van dit wetsvoorstel, hoe gering in omvang ook, gedupeerden financieel tegemoet treedt.

Een voorbeeld van een ramp of een zwaar ongeval die niet van tenminste vergelijkbare orde is als een overstroming door zoet water of een aardbeving als omschreven in artikel 1, onder b respectievelijk c, is een beperkte vorm van droogte als gevolg van een hittegolf of een vorm van langdurige koude in een strenge winter. Het mag duidelijk zijn dat rampen zich niet laten voorspellen. Juist om die reden is de mogelijkheid in het wetsvoorstel opgenomen om de regeling van toepassing te verklaren op situaties die we nu niet kunnen voorzien. Het is dan ook lastig om op voorhand aan te geven waar de grens ligt tussen situaties die onder de wet vallen en situaties waarin dat niet het geval zal zijn.

Het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of met het uitsluitend vergoeden van teeltplan- en bedrijfsschade niet wordt miskend dat bedrijven ook te maken kunnen hebben met een langdurige onderbreking van productieprocessen of met productieprocessen die niet vanaf hetzelfde punt in de productiecycclus kunnen worden opgestart, luidt ontkennend. Bij bedrijven waarin gebruik wordt gemaakt van levende

productiemiddelen (dat zijn gewassen en dieren), zijn onderbrekingen in natuurlijke processen onomkeerbaar van aard. Een voorbeeld: wanneer een tuinderij overstroomt en de vruchtenstruiken hierdoor afsterven, dan is het niet mogelijk om de eigenaar in de situatie van voor de overstroming terug te plaatsen. Het is immers niet mogelijk om nieuwe struiken met half-volgroeide vruchten te planten. Het oogstjaar gaat verloren en er moeten nieuwe struiken worden geplant die pas in een volgend oogstjaar productie kunnen leveren. Daarom voorziet het wetsvoorstel in het geven van een tegemoetkoming in de teeltplan- en bedrijfsschade. Bij bedrijven die niet werken met levende productiemiddelen, doet zich in geval van een schadeveroorzakende gebeurtenis het probleem van de onomkeerbaarheid in natuurlijke processen niet voor. Weliswaar kunnen deze bedrijven als gevolg van het stilleggen van de productieprocessen met omzetschade worden geconfronteerd, maar deze vorm van schade wordt geacht tot het normale ondernemingsrisico te behoren en dus voor eigen rekening te blijven. Dat uitgangspunt geldt ook voor bedrijven met levende productiemiddelen die omzetschade hebben geleden.

Omzetschade is dan ook in artikel 4, tweede lid, nadrukkelijk uitgesloten van de werkingssfeer van het wetsvoorstel. De Minister van Binnenlandse Zaken kan – in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie – als gevolg hiervan dan ook niet bij ministeriële regeling bepalen dat deze vorm van schade alsnog voor een tegemoetkoming in aanmerking komt.

De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat het wetsvoorstel grote onzekerheid schept met betrekking tot de vraag in welke mate in de schade en de kosten ten gevolge van rampen en zware ongevallen zal worden tegemoet gekomen. In dit verband vragen zij zich af langs welke weg de belanghebbenden kunnen vaststellen waar de grens ligt van hetgeen redelijkerwijs verzekeraar is.

Door het gebruik van het begrip «redelijkerwijs» heb ik willen aangeven dat niet op voorhand een messcherpe grens te trekken is. Het gaat om hetgeen in het normale maatschappelijk-economisch verkeer redelijk is. Hierbij speelt een belangrijke rol of de hoogte van de premie en de omvang van de dekking tot elkaar in een redelijke verhouding staan. Belanghebbenden kunnen hierover langs de normale commerciële kanalen worden geadviseerd door verzekeringsadviseurs en belangenorganisaties van consumenten en bedrijven.

Veelal zal het erop neerkomen dat een risico redelijkerwijs verzekeraar is als een dekking in de normale uitgebreide gevaren dekking of extra uitgebreide gevaren dekkingen voor woonhuis en inboedel is opgenomen. In ieder geval zijn overstroming, aardbeving, molest en atoomrisico op vrijwel alle polissen uitgesloten.

Door de leden van zowel de CDA-fractie als van de VVD-fractie is gevraagd naar de mogelijkheden die de verzekeringsmarkt thans biedt. In voorgaande jaren hebben mijn collega van Financiën en ik uitvoerig overleg gehad met vertegenwoordigers van verzekeringsbedrijven, samenwerkend in het Verbond van Verzekeraars. Hieruit is gebleken dat een normale, bevredigende verzekering op commerciële basis zonder overheidsbemoeienis niet haalbaar is. Dit geldt met name voor overstroming en aardbeving. Dit is de hoofdregel waarop – voor zover mij bekend – alleen een uitzondering geldt voor auto's en vaartuigen die all risk verzekerd zijn. Schade aan deze auto's en vaartuigen wordt ook bij overstroming gedekt, mits deze schade niet vermijdbaar was. Het is mij bekend dat inmiddels een polis, geheten «Catastrofe Risico Polis», op de markt is verschenen die dekking biedt voor schaden in geval van een overstroming en aardbeving. Ik heb mij laten adviseren over de strekking van deze polis. In deze polis is sprake van een hoge premie en een relatief

beperkte dekking. De basispremie is ongeveer gelijk aan de gemiddelde jaarpremie voor een woonhuisverzekering. Ligt een woning in een gebied waar de overstromingskansen groter zijn dan het gemiddelde Nederlandse niveau dan stijgt de premie sterk en kan oplopen tot een veelvoud van de gemiddelde jaarpremie van de woonhuisverzekering. Voor zeer grote delen van de bevolking zal dit neerkomen op onoverkomelijke hindernis waardoor de facto geen sprake is van redelijkerwijze verzekeraarbaarheid. Bovendien zal de limitering in de uitkering tot 25% van de geleden schade tot maximaal f 250 000,- voor vele onroerend-goedbezitters niet toereikend zijn.

Verder speelt hier het anti-selectiemechanisme. Een relatief klein deel van de bevolking zal gebruik maken van de aangeboden polis, te weten degenen die het meeste risico lopen. Anderen zullen van mening zijn te weinig belang te hebben bij verzekering. Dit betekent dat een klein deel van de inwoners geplaatst wordt voor een zeer hoge premie. Er is derhalve te weinig draagvlak voor een dergelijk verzekeringsproduct, waardoor dit erg duur zal blijven.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het wetsvoorstel aansluit bij de Europese verzekeringsmarkt.

Op het gebied van aardbevings- en overstromingsrisico's biedt de Europese markt zeer weinig mogelijkheden aan burgers. Er is een Duitse verzekeringsmaatschappij bekend die een polis aanbiedt aan Duitse inwoners van een bepaald gebied. Alhoewel uit de aard der zaak deze verzekeringsmaatschappij zelf bepaalt welke klanten zij accepteert, is het onaannemelijk dat ook bijvoorbeeld de bewoners van het Nederlandse rivierengebied zich bij deze maatschappij zouden kunnen verzekeren vanwege de risico's die zij lopen.

De leden van de CDA-fractie geven aan begrip te hebben voor de mening van het kabinet dat er geen onbeperkt beslag kan worden gelegd op de algemene middelen. Vanuit dat perspectief is in de memorie van toelichting gesteld dat het kabinet per ramp of zwaar ongeval in beginsel maximaal f 1 miljard beschikbaar heeft. Indien het totaal van de te vergoeden schaden en kosten boven dit bedrag uitkomt, zal het kabinet – in antwoord op de vraag ter zake van de leden van de CDA-fractie – mede aan de hand van de op dat moment geldende toestand van 's Rijks financiën beoordelen of het aanvullende middelen beschikbaar stelt. Het voorgaande betekent enerzijds dat het kabinet in geval van een ramp of zwaar ongeval in de zin van dit wetsvoorstel een lager bedrag kan uittrekken voor de tegemoetkomingen in de schade, anderszijds dat het kabinet, afhankelijk van de omvang en de ernst van de ramp of het zware ongeval, een hoger bedrag daarvoor ter beschikking kan stellen.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom in artikel 4, eerste lid, onderdeel j, het woord «extra» is gebruikt, terwijl dat woord in de onderdelen h en i is geschrapt, merk ik het volgende op. Het oorspronkelijke voorstel van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen maakte het mogelijk een tegemoetkoming te geven in de kosten voor evacuatie, beredding en opruiming die een onderneming heeft gemaakt als kosten van extra arbeid in eigen beheer. De bedoeling van het geven van een tegemoetkoming in de kosten van – uitsluitend – extra arbeid in eigen beheer, was dat over de uren die worden beschouwd als normale bedrijfstijduren, geen tegemoetkoming zou worden gegeven. De reden hiervan was dat arbeid die verricht wordt in deze uren geen extra kosten genereert, want ook zonder het intreden van een ramp of zwaar ongeval zouden de kosten voor arbeid in de normale arbeidstijd zijn gemaakt. Door het aanvaarden van het amendement nr. 14 (kamerstukken II 1997/98, 25 159) is het woord «extra» in artikel 3 (thans artikel 4), eerste lid, onder h, onderdeel 2°, en onder i,

vervallen. Dit betekent dat een onderneming in een geval van een ramp of een zwaar ongeval waarop het wetsvoorstel van toepassing is, recht heeft op een tegemoetkoming in de kosten met betrekking tot het bereddings- en evacuatiwerkzaamheden die haar personeel heeft verricht in de uren die worden beschouwd als normale bedrijfstijduren. Een voorwaarde hiervoor is uiteraard wel dat door middel van een accountantsverklaring kan worden aangetoond dat de desbetreffende onderneming dat personeel daadwerkelijk voor die werkzaamheden heeft ingezet en niet voor de productie.

Het aangehaalde amendement heeft echter niet tot doel gehad het mogelijk te maken dat een onderneming ook de kosten voor opruiming vergoed krijgt die zij heeft gemaakt doordat haar personeel in de normale bedrijfstijduren opruimingswerkzaamheden heeft verricht. Het woord «extra» is in artikel 4, eerste lid, onder j, namelijk gehandhaafd.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal