

Bijlage bij ontwerp-Veenweideprogramma 2021-2030

Uitgangspunten voor nadeelcompensatie bij peilwijzigingen veenweidevisie

oktober 2020





1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor deze notitie

Voor het realiseren van de doelstellingen van het Veenweide-programma 2020-2030 zullen de waterpeilen in het Friese veenweidegebied worden verhoogd. Deze peilverhogingen kunnen effect hebben op het landbouwkundig gebruik. In het Veenweideprogramma 2020-2030 is het flankerend beleid voor compensatie van dit nadeel in hoofdlijnen uitgewerkt. Deze compensatie is er op gericht om in overleg met de betrokken grondeigenaar of –gebruiker afspraken te maken over compensatie of mitigatie van nadeel. Dit is maatwerk en kan in de vorm van een technische maatregel waarmee schade zoveel mogelijk wordt voorkomen, compensatie met extra grond of financiële compensatie.

1.2 Status van deze notitie

De aanpak van de peilwijzigingen en de uitgangspunten voor het omgaan met schade is in 2017 uitgebreid besproken met een klankbordgroep waarin vertegenwoordigers van landbouw, natuur en milieu, de provincie en de veenweidegemeenten zitting hadden. Deze notitie vormt een bijlage bij het veenweideprogramma 2020-2030 en wordt een leidraad bij de uitvoering. De uitgangspunten formele financiële nadeel-compensatie worden vastgelegd in een beleidsregel¹ die wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van Wetterskip Fryslân en vormt daarmee een kader voor het financieel compenseren van schade door de uitvoering van de peilverhogingen in het veenweidegebied. In deze notitie zijn de uitgangspunten voor compensatie van het nadeel bij wijziging van de peilen uitgewerkt. Schade als gevolg van wijziging van de functie of andere schade valt hier niet onder.

1.3 Uitgangspunten voor bepalen en vergoeden van onevenredig nadeel

Het verhogen van de peilen kan leiden tot onevenredig nadeel. Onevenredig nadeel is dat deel van het nadeel dat redelijkerwijs niet ten laste van de benadeelde gebracht mag worden. Bij peilverhoging kan dit nadeel bestaan uit vermindering van de landbouwkundige opbrengst en waardedaling van de grond. Naast opbrengstdepressie en waardedaling zijn er nog enkele andere schadecomponenten die voor verrekening in aanmerking komen. In hoofdstuk 3 is uiteengezet dat de aanpak gericht is op het voorkomen en vooraf bereiken van overeenstemming over nadeelcompensatie. Daarvoor moet echter wel eerst worden bepaald of er sprake is van onevenredig nadeel.

In deze paragraaf zijn de uitgangspunten voor het bepalen van het onevenredig nadeel in hoofdlijnen uitgewerkt. Deze uitgangspunten vormen de basis voor een door het dagelijks bestuur van het waterschap vast te stellen beleidsregel. Hierbij is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande jurisprudentie.

Onevenredig nadeel/ normaal maatschappelijk risico

Alleen schade die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en iemand in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, komt voor vergoeding in aanmerking. Dat volgt uit het beginsel van de gelijkheid voor openbare lasten ('égalité devant les charges publiques', ook wel 'égalitébeginsel' genoemd). Kort weergegeven wordt op grond van dat beginsel alleen bovenmatige schade vergoed door de overheid. Het égalitébeginsel ligt ten grondslag aan artikel 7.14 van de Waterwet. Artikel 7.14 van de Waterwet bevat een algemene regeling die voorziet in de vergoeding van schade als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer. Wie schade lijdt kan zich op dit artikel beroepen. Het verstrekken van een hogere vergoeding dan de hoogte van de schade valt onder staatssteun en is daarom niet toegestaan.

Bij onevenredig nadeel als gevolg van peilwijzigingen in het veenweidegebied hanteren we het uitgangspunt dat sprake is van inkomensschade als de doelrealisatie²:

- 1) vermindert met 10% punten of meer (tot 10% punten wordt tot het normaal maatschappelijk risico gerekend)
- 2) de doelrealisatie vermindert met minder 10% punten, maar komt wel onder de 70% uit. Het aantal procentpunten onder de 70% wordt als onevenredig nadeel beschouwd en volledig gecompenseerd of vergoed.

Rekenvoorbeeld 1: Als het opbrengend vermogen voor de peildatum 90% is en na de peildatum 70%. Dan is 10% het normaal maatschappelijk risico en komt 10% voor compensatie of vergoeding in aanmerking.

Rekenvoorbeeld 2: Als het opbrengend vermogen voor de peildatum 75% is en na de peildatum 65%. Dan is 10% het normaal maatschappelijk risico, maar de doelrealisatie zakt onder 70% en daarom wordt de afname van het opbrengend vermogen van 70% naar 65% gecompenseerd of vergoed.

¹ Een beleidsregel is een regel gemaakt door een bestuursorgaan. Het is geen Algemeen verbindend voorschrift (AVV). Ze geven aan hoe een bepaalde bevoegdheid van een bestuursorgaan zal worden uitgevoerd. De regels zijn een soort richtlijnen van het bestuursorgaan ten behoeve van het scheppen van duidelijkheid naar de burger. Ze zijn niet opgenomen in een wet, maar er wordt slechts in een beperkt aantal gevallen van afgeweken.

² Doelrealisatie is een percentage dat aangeeft hoe de landbouw-productiviteit van het perceel onder gegeven grondwaterstanden zich verhoudt tot de maximaal mogelijke landbouwproductie van dat perceel. Maximaal mogelijk zou 100% zijn. Dat is een theoretisch hoog percentage, dat in praktijk nooit haalbaar is. De grondwater-standen fluctueren en worden met oppervlakte waterpeilen beïnvloed.

Voor verschillende situaties komt dit er als volgt uit te zien:

opbrengend vermogen					
van	naar	afname	eigen risico	onevenredig nadeel	
95%	70%	25%	10%	15%	
90%	70%	20%	10%	10%	
85%	70%	15%	10%	5%	
80%	70%	10%	10%	0%	
75%	65%	10%	10%	5%	Doelrealisatie <70%
70%	65%	5%	10%	5%	Doelrealisatie <70%
65%	60%	5%	10%	5%	Doelrealisatie <70%

Voor alle schade, in welke vorm dan ook, wordt een ondergrens van € 1.000,- gehanteerd als drempel voor bagatelschade. Een bedrag – na aftrek van het maatschappelijk risico - lager dan € 1.000,- komt niet voor compensatie of vergoeding in aanmerking.

Voordeelverrekening

Er kan ook sprake zijn van een voordeel doordat er bijvoorbeeld sprake is van een afname van de droogteschade. Uit jurisprudentie blijkt dat voordeel moet worden verrekend. Voordeel wordt evenals het nadeel bepaald aan de hand van de toename van het opbrengend vermogen. Ook voor het bepalen van het voordeel wordt, in lijn met het bepalen van het onevenredig nadeel, een eigen risico gehanteerd van 10%.

Berekenen van de hoogte van de schade

Inkomensschade
Vernattingschade kan o.a. optreden op bouw- en/of grasland. Om die schade te berekenen wordt gekeken naar het opbrengend vermogen (doelrealisatie) voor en na de peildatum. Het waterschap berekent de schade aan de hand van hydrologische modellen waarmee de verandering in grondwaterstand wordt berekend. Vervolgens vindt er een vertaling plaats naar de verandering in opbrengend vermogen van de desbetreffende gronden. Hiervoor wordt de methode gebruikt die op dat moment het meest gangbaar en bruikbaar is. Bij de bepaling van de schade wordt gekeken naar het feitelijk gebruik van de gronden in de drie jaren voorafgaand aan de peildatum.

Op de te vergoeden inkomensschade wordt het volgende in mindering gebracht:

- De jaarlijkse rente uit eventueel vrijkomend kapitaal. Indien een aanvrager behalve een vergoeding voor geleden

inkomensschade, ook een vergoeding voor een verminderde waarde van onroerende zaken wordt toegekend, moet de rente van over de toegekende vergoeding voor de waardevermindering (de zogenoemde rente uit het vrijkomend kapitaal) in mindering worden gebracht op de begrote jaarlijkse inkomensschade;

- Het normaal maatschappelijk risico;
- Percentage genoten voordeel als gevolg van afname van droogteschade voor zover het voordeel meer dan 10% punten van de doelrealisatie bedraagt en eventueel ander genoten aantoonbaar voordeel.

Vervolgens wordt de jaarlijkse inkomensschade gekapitaliseerd, dit gebeurt op de wijze zoals dat ook in het onteigeningsrecht gebruikelijk is:
Eigenaar/erfpachter : factor 10
Hoeve-pachter: factor 9
Reguliere pachter: factor 8
Huur: factor 7

Vermogensschade
Vermogensschade wordt bepaald door de getaxeerde waarde van de eigendommen vóór en ná de peildatum met elkaar te vergelijken. De peildatum is de datum waarop de maatregel die de natschade veroorzaakt is getroffen of de datum waarop het besluit dat de schade veroorzaakt in werking is getreden. De eventuele waardevermindering van gronden en andere onroerende zaken als gevolg van de maatregel of het besluit wordt door middel van een taxatievergelijking vastgesteld. Bij het bepalen van de waarde voor en na de peildatum, wordt uitgegaan van de prijs die een goed geïnformeerde, redelijk denkend en handelend koper, na de beste voorbereiding, bereid zou zijn geweest te betalen vlak voor de maatregel of het inwerking treden van het schadeveroorzakend besluit en op het tijdstip direct daarna. In mindering wordt gebracht een normaal maatschappelijk risico van 5%. Voor het bepalen van de waardevermindering worden taxateurs ingeschakeld die ervaring hebben met het taxeren van

(theoretische) schades in vergelijkbare zaken. In het kader van het veenweideprogramma wordt gewerkt aan een afwaarderingssystematiek voor gronden als er sprake is van beperkingen in het gebruik. Deze systematiek kan de hierboven genoemde werkwijze mogelijk vervangen.

Geen recht op vergoeding van schade

Schadevergoeding is niet aan de orde als er sprake is van 'risicoaanvaarding'. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de aanvrager rekening had moeten houden met de kans dat er een ongunstig besluit zou worden genomen (actieve risicoaanvaarding). Een potentiële koper van een stuk land zou bij de verwerving/bepalen van de koopprijs van dat land al rekening moeten houden met een eventuele peilverhoging op basis van het veenweideprogramma. Doet hij dat niet dan aanvaardt hij het risico dat het land minder waard wordt en komt hij later niet in aanmerking voor schadevergoeding. Als tweede voorbeeld kan hierbij worden gegeven dat als een eigenaar van een perceel drainage laat aanleggen die niet geschikt is voor een hoger peil, terwijl hij weet dat het in de planning ligt om de peilen bij dat perceel te verhogen, hij achteraf niet de aanlegkosten van die drainage als schadevergoeding kan vorderen.

Bovendien is de aanvrager van nadeelcompensatie binnen redelijke grenzen gehouden tot het nemen van maatregelen ter beperking van de omvang van de schade. Indien zulks wordt nagelaten, moet worden aangenomen dat de aanvrager zelf schuld heeft aan het ontstaan van de schade en komt deze dan ook niet voor vergoeding in aanmerking. Ook als de schade anderszins het gevolg is van een omstandigheid die aan de aanvrager kan worden toegerekend, wordt deze niet vergoed.

Tot slot is er geen recht op vergoeding van schade indien de schade anderszins is verzekerd, bijvoorbeeld door aankoop van land.

Het voorgaande vloeit voort uit jurisprudentie en artikel 7.14 Waterwet en de toelichting daarop.

Kosten deskundigen bijstand en overige schade

Kosten die een aanvrager maakt voor het inhuren van een deskundige voor het indienen van een verzoek tot nadeelcompensatie en de behandeling van het verzoek kunnen voor vergoeding in aanmerking komen. Hierbij wordt aangehaakt bij vaste jurisprudentie in planschadezaken. Hierin is bepaald dat de kosten gemaakt voor het inschakelen van juridische en andere deskundige bijstand voorafgaand aan het uitbrengen van het conceptadvies van –in ons geval onafhankelijke schadecommissie dan wel andere onafhankelijke expert- niet voor vergoeding in aanmerking komen. Deskundige kosten na het uitbrengen van het conceptadvies kunnen voor vergoeding in aanmerking komen indien het redelijk was om voor de betreffende werkzaamheden (in dat stadium van de procedure) een deskundige in te schakelen én ook de hoogte van de kosten van deze deskundige redelijk zijn. Wat redelijk is, zal

per geval verschillen. In het algemeen wordt als maatstaf gehanteerd of degene die de bijstand van deze deskundige heeft ingeroepen, gezien de feiten en omstandigheden ten tijde van de inroeping, ervan mocht uitgaan dat de deskundige een relevante bijdrage zou leveren aan een voor de uitkomst van het geschil mogelijk relevante vraag. De schadecommissie of andere onafhankelijke deskundige zal ook een oordeel geven over of het redelijk is om de kosten die zijn gemaakt na het concept-advies te vergoeden.

Is het niet mogelijk om op basis van het advies van de schadecommissie tot overeenstemming te komen, dan zal het dagelijks bestuur een besluit nemen met inachtneming van het advies. Voor juridische deskundigenkosten die zijn gemaakt na het besluit van het DB, geldt het forfaitaire stelsel uit het Besluit proceskosten bestuursrecht. Voor overige deskundigenkosten geldt weer voornoemde redelijkheidstoets.

Overige schade

Hier worden vormen van schade bedoeld die hiervoor nog niet zijn genoemd, maar wel van toepassing kunnen zijn. In veel gevallen zal het bepalen van de hoogte van de schade plaats vinden door een onafhankelijk taxateur die het vertrouwen van beide partijen geniet.

Vergoeding wettelijke rente

Een vergoeding van wettelijke rente (als bedoeld in art. 6:119 van het Burgerlijk Wetboek) maakt deel uit van een toe te kennen vergoeding als die later wordt betaald dan het moment waarop de schade is ontstaan. Het tijdstip waarop de wettelijke rente ingaat wordt op zijn vroegst gesteld op de datum van ontvangst van de aanvraag om nadeelcompensatie en niet eerder dan het moment waarop de schade ontstaat.

Hardheidsclausule

In de Beleidsregel zal een hardheidsclausule worden opgenomen waarin wordt bepaald dat het dagelijks bestuur in individuele gevallen bepalingen uit de Beleidsregel buiten toepassing kan laten of daarvan kan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang dat de Beleidsregel beoogt te beschermen zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

