

26



**Commissie
Integraal
Waterbeheer**

Handreikingen voor het vergoeden van vernattingschade werkgroep IV



CUWVO

**Commissie
Integraal
Waterbeheer**

Handreikingen voor het vergoeden van vernattings schade

werkgroep IV

CUWVO

Leeswijzer/samenvatting 5

- 1 Aanleiding 7**
 - 1.1 Inleiding 7
 - 1.2 Briefwisseling tussen Unie van Waterschappen en Minister van LNV 7
 - 1.3 Nadere uitwerking uitvoeringsaspecten vergoeden vernattingsschade 8
- 2 Beleidsmatige uitgangspunten bij verdrogingsbestrijding 9**
 - 2.1 Zorgvuldige afweging van belangen 9
 - 2.2 Vernattingsschaderegeling als vangnetconstructie 9
- 3 Soorten schade 11**
 - 3.1 Voorzienbare en onvoorzienbare vernattingsschade 11
 - 3.2 Inkomensschade, vermogensschade en belastingschade 11
- 4 (On)evenredigheidsvraag 13**
- 5 Omvang van de schadevergoeding 15**
- 6 Berekening inkomensschadebedragen ten gevolge van opbrengstderving 17**
 - 6.1 Gevoeligheid voor vernattingsschade 17
 - 6.2 Beheersstrategie 17
 - 6.3 Waardering van opbrengstveranderingen 17
- 7 Toerekening van voordeel 19**
- 8 Kapitalisatie van de inkomensschade 21**
- 9 Vermogensschade 23**
- 10 Belastingschade 25**
- 11 Deskundigencommissie 27**

Bijlagen

- 1 Bepaling van de hydrologische effecten 29
- 2 Bepaling van de opbrengstveranderingen ten gevolge van verdrogingsbestrijdingsmaatregelen 31
 - 2.1 Keuze van de te hanteren methode 31
 - 2.2 Bepaling opbrengstverandering m.b.v. de HELP-tabel 31
 - 2.3 Bodemkundige en hydrologische uitgangssituatie ('nul'-situatie) 32
- 3 Voorbeeld berekening belastingschade 33

In bijgaand advies van de Commissie Integraal Waterbeheer/CUWVO (CIW/CUWVO) worden enkele handreikingen geboden voor het vergoeden van vernattings schade op agrarische percelen ten gevolge van verdrogingsbestrijding.

In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op de aanleiding tot dit advies. De handreikingen kunnen worden gezien als een vervolg op het rapport 'Vernattings schade als gevolg van verdrogingsbestrijding: een bestuurlijk-juridische analyse'. Uitgangspunt van dit advies is dat de gekapitaliseerde voorzienbare vernattings schade tevoren wordt afgekocht met de betreffende agrariër.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op een aantal beleidsmatige uitgangspunten bij verdrogingsbestrijding. Kern van deze paragraaf is de boodschap dat het vergoeden van vernattings schade te allen tijde als een vangnetconstructie moet worden gezien.

In hoofdstuk 3 wordt uiteengezet welke soorten schade bij vernatting in het geding kunnen zijn. In dit advies wordt vooral ingegaan op de voorzienbare vernattings schade. Aangegeven wordt dat het daarbij kan gaan om inkomens schade, vermogens schade en belastings schade. Wat betreft de inkomens schade beperkt het advies zich tot de schade als gevolg van opbrengstderiving.

Aangezien alleen onevenredige schade voor vergoeding in aanmerking komt, worden in hoofdstuk 4 enkele overwegingen meegegeven voor beantwoording van de vraag wanneer hiervan sprake is. De vraag zelf zal alleen in concrete gevallen beantwoord kunnen worden.

Als er sprake is van onevenredige schade, is het uitgangspunt dat de totale schade volledig vergoed wordt. Dit komt aan de orde in hoofdstuk 5.

Om de schade ten gevolge van opbrengstderiving te kunnen vaststellen, dienen de hydrologische effecten van anti-verdrogingsmaatregelen op agrarische percelen te worden ingeschat en vervolgens te worden vertaald in opbrengstveranderingen. In hoofdstuk 6 wordt toegelicht dat voor dit laatste gebruik gemaakt kan worden van de HELP-tabellen. Voor de financiële waardering van opbrengstveranderingen kan voor grasland en bouwland gebruik gemaakt worden van de door de Commissie van Deskundigen Grondwaterwet jaarlijks vast te stellen waarde van de 1% opbrengstdepressie.

Maatregelen die in het kader van de verdrogingsbestrijding genomen worden kunnen ook leiden tot voordelen. In hoofdstuk 7 wordt toegelicht dat deze voordelen in principe in mindering moeten worden gebracht op de berekende schade om tot een netto uit te keren schadebedrag te komen.

In hoofdstuk 8 worden de in de rechtspraak gangbare kapitalisatiefactoren vermeld, waarmee de berekende jaarlijkse inkomens schade gekapitaliseerd kan worden tot een afkoopsom.

In de hoofdstukken 9 en 10 wordt ingegaan op de eventuele vergoeding van vermogens schade respectievelijk belastings schade.

Tot slot wordt in hoofdstuk 11 aanbevolen om regionaal een deskundigencommissie in het leven te roepen, die kan adviseren bij beantwoording van de vraag of er sprake zal zijn van onevenredige schade en bij de bepaling van het schade-afkoop-bedrag per vernat perceel.

1 Aanleiding

1.1 Inleiding

Om verdroging te bestrijden zal op veel plaatsen de waterhuishoudkundige situatie moeten worden aangepast. Hiertoe worden tal van projecten voorbereid en uitgevoerd. Eén van de problemen, waar men bij deze projecten tegen aan kan lopen, is dat er door een wijziging van de waterhuishouding ongewenste vernatting van agrarische percelen kan optreden. Dit probleem heeft de laatste jaren zowel op landelijk als regionaal niveau veel aandacht gekregen.

1.2 Briefwisseling tussen Unie van Waterschappen en Minister van LNV

Bij het zoeken naar oplossingsrichtingen voor deze problematiek vormt het rapport 'Vernattingssschade als gevolg van verdrogingsbestrijding: een bestuurlijk-juridische analyse' een belangrijke bouwsteen. Dit rapport is het resultaat van een onderzoek dat KPMG Milieu in samenwerking met het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant in het kader van het Nationaal Onderzoeksprogramma Verdroging heeft uitgevoerd¹). Naar aanleiding van dit onderzoek heeft een briefwisseling plaatsgevonden tussen het dagelijks bestuur van de Unie van Waterschappen en de Minister van LNV, waarin overeenstemming is bereikt over een aantal belangrijke zaken. Vervolgens is de Tweede Kamer bij brief dd. 29 september 1995 door de Minister van Verkeer en Waterstaat hiervan op de hoogte gesteld. De Kamer wordt erop gewezen dat door bedoelde briefwisseling is vastgelegd dat:

- *'bij de begrenzing van kern- en natuurontwikkelingsgebieden rekening zal worden gehouden met de hydrologische situatie opdat schadesituaties zoveel mogelijk worden voorkomen;*
- *bij de ontwikkeling van gebiedsgerichte herstelprojecten in eerste instantie zal worden getracht potentieel voorzienbare schade te voorkomen en/of te compenseren door het treffen van technische voorzieningen in het kader van betreffende projecten;*
- *onevenredige schade in beginsel voor vergoeding in aanmerking komt, waarbij bij de vaststelling van de schadevergoeding rekening gehouden zal moeten worden met vergoedingen die de betreffende agrariër voor dit type schade eventueel ontvangt in het kader van andere vergoedingsregelingen;*
- *bij de beoordeling van voorstellen voor herstelprojecten zal moeten worden nagegaan of de kosten voor de schadevergoeding in redelijke verhouding staan tot de overige projectkosten en het te verwachten natuurrendement;*

¹ Vernattingssschade als gevolg van verdrogingsbestrijding: een bestuurlijk-juridische analyse/ KPMG Milieu: P.J. de Putter, J. van der Vlies; in samenwerking met: Het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant: J.M. Verschuuren. Lelystad: RiZA; Zoetermeer: Hageman Verpakkers [distr.] rapport 18-1. ISBN 90369-4503-8.

-
- *de gekapitaliseerde voorzienbare schade bij herstelprojecten kan worden beschouwd als projectkosten. De op deze wijze berekende schadekosten komen voor subsidiëring in het kader van de Regeling gebiedsgerichte bestrijding van verdroging (GEBEVE-regeling) in aanmerking;*
 - *bij de nadere uitwerking van een aantal uitvoeringsaspecten de werkgroep Grondwater en Verdroging van de Commissie Integraal Waterbeheer/CUWVO zal worden ingeschakeld;*
 - *in het kader van de vierde Nota Waterhuishouding een beslissing zal worden genomen over een mogelijke voortzetting van de GEBEVE-regeling (in één of andere vorm), waarbij ook rekening zal worden gehouden met de problematiek van de schadevergoeding.'*

1.3 Nadere uitwerking uitvoeringsaspecten vergoeden vernattingschade

Onderhavig door de werkgroep Grondwater en Verdroging voorbereid advies van de CIW/CUWVO is bedoeld om invulling te geven aan de gewenste nadere uitwerking van een aantal uitvoeringsaspecten. Uitgangspunt van dit advies is dat de gekapitaliseerde voorzienbare vernattingschade tevoren wordt afgekocht met de betreffende agrariër. De in dit advies beschreven benadering sluit in hoofdlijnen aan bij de gangbare praktijk van de bepaling van verdrogingschade als gevolg van grondwateronttrekking, zij het dat bij grondwateronttrekking een systeem van jaarlijkse vergoeding van inkomensschade wordt gehanteerd, terwijl de onderhavige benadering uitgaat van afkoop van de voorzienbare schade.

Opgemerkt zij dat de hier beschreven benadering van vernatting op agrarische percelen analoog zou kunnen worden toegepast voor percelen met een bosbouwbestemming.

2 Beleidsmatige uitgangspunten bij verdrogingsbestrijding

2.1 Zorgvuldige afweging van belangen

Verdroging dient volgens de CIW/CUWVO in principe op een zodanige wijze bestreden te worden dat dit niet leidt tot substantieel nadelige gevolgen voor andere belangen, waarbij over en weer altijd enigszins sprake zal moeten zijn van 'geven en nemen'. Bij de voorbereiding van anti-verdrogingsmaatregelen zal vroegtijdig, tezamen met alle betrokkenen, een zorgvuldige afweging van de verschillende betrokken belangen moeten plaatsvinden. Hierbij wijst de CIW/CUWVO erop dat op natuur gerichte anti-verdrogingsmaatregelen ook baten voor de landbouw met zich mee kunnen brengen, wanneer tegelijkertijd het probleem van droogteschade in de landbouw wordt bestreden. Bovendien verdient het aanbeveling op agrarische bedrijven de mogelijkheden om op nattere situaties in te spelen ten volle te benutten.

2.2 Vernattingschaderegeling als vangnetconstructie

De CIW/CUWVO gaat er van uit dat het vergoeden van vernattingschade te allen tijde als een vangnetconstructie wordt gezien.

Bij de aanpak van verdroging maakt het verschil of het gaat om het herstel van natuurwaarden in een gebied met hoofdfunctie natuur danwel om herstel van de verdroging in een gebied waar het gewenst is om terwille van landschap, cultuurhistorie e.d. een kleinschalige afwisseling tussen landbouw- en natuureenheden te bewerkstelligen.

Aanpak in gebieden met hoofdfunctie natuur

In gebieden met hoofdfunctie natuur dienen de randvoorwaarden die door de natuur worden gesteld in principe als uitgangspunt voor het vaststellen van de gewenste hydrologische situatie. Het zal hier over het algemeen gaan om onderdelen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Wat betreft deze gebieden is het primair noodzakelijk dat zoveel mogelijk een zodanige begrenzing van de EHS plaatsvindt, dat de verdroging hier kan worden bestreden zonder dat dit buiten de EHS tot vernattingschade leidt. Vervolgens zal, waar nodig, met technische maatregelen eventueel voorzienbare vernattingschade op voorhand zoveel mogelijk uitgesloten moeten worden.

Wanneer, alles afwegende, de anti-verdrogingsdoelstelling van bepaalde natuurgebieden niet bereikt kan worden zonder dat de landbouw daar op een enkele plaats nadelige gevolgen van ondervindt, komt het financieel compenseren van vernattingschade in zicht. De CIW/CUWVO gaat er daarbij van uit dat er per project hoogstens op enkele tientallen hectaren sprake zal zijn van vernattingschade.

Aanpak in verweven landbouw-natuur-gebieden

In verweven landbouw-natuur-gebieden geldt als uitgangspunt voor beide sectoren dat de na te streven doelen moeten passen binnen het voor het gebied als totaal na te streven 'eindplaatje'. Dit betekent dat

bij het vaststellen van de gewenste natuurdoeltypen rekening dient te worden gehouden met de wensen ten aanzien van hydrologische randvoorwaarden voor andere, eveneens gewenste, functies binnen dat eindplaatje. Hetzelfde geldt voor het vaststellen van de mogelijkheden voor de landbouw in een dergelijk gebied. Het gaat er in deze gebieden dus om een situatie te creëren, waarin beide functies elkaars bestaansrecht en de consequenties daarvan accepteren. Dit heeft automatisch tot gevolg dat er in verweven gebieden in principe niet op grote schaal sprake zal zijn van vernattingsschade.

3 Soorten schade

3.1 Voorzienbare en onvoorzienbare vernattingschade

Voor die situaties dat vernatting van landbouwpercelen als direct en rechtstreeks gevolg van anti-verdrogingsmaatregelen onontkoombaar is, zal een financiële compensatie van eventuele gedupeerden overwogen moeten worden. Het is ook denkbaar dat bepaalde maatregelen tot verdrogingschade leiden, bijvoorbeeld bij een verbod op of beperking van beregening of een verbod op de aanvoer van gebiedsvreemd water. Hier wordt in dit advies verder niet op ingegaan.

Er wordt van uitgegaan dat de vernattingschade voor het grootste gedeelte tevoren te voorzien en in te schatten is. Bij de voorbereiding van een concreet project zal nagegaan moeten worden welke grondwaterstandsveranderingen op agrarische percelen verwacht kunnen worden en of deze tot schade zullen leiden. Het vervolg van dit advies richt zich met name op deze voorzienbare vernattingschade.

Voor de eventueel toch nog optredende onvoorzienbare schade verwijst de CIW/CUWVO naar de door KPMG en het Centrum voor wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant met het oog daarop gedane aanbeveling. Deze houdt in dat eventuele schadeclaims achteraf, na afloop van de uitvoering van het project, via de daarvoor in aanmerking komende (al dan niet specifieke) wettelijke regelingen worden afgehandeld.

3.2 Inkomensschade, vermogensschade en belastingschade

De vernattingschade die voor vergoeding in aanmerking komt kan bestaan uit de volgende onderdelen:

- inkomensschade;
- vermogensschade;
- belastingschade.

Inkomensschade

Inkomensschade kan ontstaan door:

- opbrengstderving: minder groei en/of hogere verliezen;
- hogere productiekosten: extra arbeidskosten, extra energiekosten, kosten benodigde technische voorzieningen (bijvoorbeeld drainage), niet optimale benutting van de machinecapaciteit, gebruik van aangepaste (duurdere) machines, extra afschrijvingskosten, e.d.;
- effecten op de mineralenbalans: verminderde stikstofmineralisatie, toename mineralenverliezen/overschotten (heffing).

Ten aanzien van het optreden van inkomensschade wordt opgemerkt dat bij de schadebepaling de schade als gevolg van elk van de hiervoor genoemde oorzaken niet zonder meer bij elkaar opgeteld mag worden. In veel gevallen is er sprake van een interactie tussen de verschillende schadecomponenten. Zo zullen de hogere productiekosten (aanpassen in de bedrijfsvoering) veelal leiden tot een vermindering van de

(schade door) opbrengstderving, waardoor er per saldo geen of minder schade is als gevolg van hogere productiekosten.

Of en in welke mate de effecten van vernatting op de mineralenhuishouding leiden tot extra schade is momenteel nog onderwerp van studie. Ook hierbij is er sprake van interacties met de gewasproductie en dus met de schade als gevolg van opbrengstderving. Bovendien is de eventuele schade met betrekking tot de effecten op de mineralenhuishouding afhankelijk van de mestregelgeving (heffing). Op dit punt bestaat thans nog geen duidelijkheid.

Onderhavig advies richt zich primair op het vaststellen van vernattingschade door opbrengstderving.

Vermogensschade

Van vermogensschade is sprake als de maatschappelijke handelswaarde van de grond is gedaald als gevolg van de getroffen maatregelen ter bestrijding van de verdroging of van het voornemen hiertoe.

Belastingschade

Belastingschade kan ontstaan als de uitkering van een schadevergoeding ertoe leidt dat meer belasting moet worden betaald dan in de situatie dat geen schadevergoeding zou zijn ontvangen.

4 (On)evenredigheidsvraag

Als bij de voorbereiding van een project is vastgesteld dat er sprake zal zijn van grondwaterstandsveranderingen op agrarische percelen, is het vervolgens de vraag of deze veranderingen tot onevenredige schade leiden. Immers, alleen onevenredige schade komt voor vergoeding in aanmerking. Deze vraag kan alleen in concrete gevallen beantwoord worden, aangezien dit sterk afhankelijk is van de specifieke situatie. Het gaat erom dat schadevergoeding pas aan de orde is als de schade voor gelaedeerde in vergelijking met zijn/haar medeburgers, die niet met de betreffende maatregelen worden geconfronteerd, onevenredig is. Uitgaande van het gelijkheidsbeginsel spelen hierbij de volgende aspecten een rol:

- een zekere maatschappelijke verantwoordelijkheid van elke burger voor de meer algemene belangen en daarmee het aanvaarden van een normaal maatschappelijk of bedrijfsrisico;
- het gegeven dat men op bedrijfsniveau ook mogelijkheden heeft om schade te beperken. Van de betreffende agrariër mag verwacht worden dat deze ook zelf tracht de schade zoveel mogelijk te voorkomen.

Pas als de vraag of er sprake is van onevenredige schade met ja is beantwoord, komt de vraag aan de orde wat de omvang van de schadevergoeding vervolgens moet zijn.

5 Omvang van de schadevergoeding

Als eenmaal is vastgesteld dat er sprake is van onevenredige schade, zal het uitgangspunt moeten zijn dat de totale schade volledig wordt vergoed. Afhankelijk van de specifieke situatie zou kunnen worden afgeweken van volledige schadevergoeding.

In dit verband wil de CIW/CUWVO verwijzen naar hetgeen hierover in het onderzoeksrapport 'Vernattingssschade als gevolg van verdrogingsbestrijding: een bestuurlijk-juridische analyse' is gesteld, te weten (citaat pag. 73/74):

'Het is hier tot slot relevant op te merken dat op de aldus berekende schade volgens de jurisprudentie niet altijd een billijkheidscorrectie toegepast kan worden, zoals die echter wel vaak in de specifieke wettelijke bepalingen is opgenomen. De billijkheidscorrectie komt erop neer dat de rechter de omvang van de schadevergoeding vermindert, 'omdat dit gelet op de consequenties van het samenleven in een dichtbevolkt land en de daarmee samenhangende algemene verwachtingen redelijk is'. In de toepassingspraktijk van artikel 49 WRO is echter een aantal malen door de rechter beslist dat het slachtoffer niet op een billijke maar op een volledige schadevergoeding recht heeft. Voor vermindering van schadevergoeding bestaat dan ook niet per definitie reden'.

Voorts zij verwezen naar een artikel van Van Wijmen in Het Waterschap ('Nadeelcompensatie in het moderne bestuursrecht', door mr. P.C.E. van Wijmen, advocaat te Breda, in Het Waterschap 1994 nummer 18), waarin hij stelt:

'Voorzover het nadeel niet (geheel) voortvloeit uit een oorzaak die voor het normaal maatschappelijk risico van de benadeelde komt en voorzover geen omstandigheden aan diens zijde ertoe nopen de schade (geheel) te zijnen laste te laten, wordt (het resterende deel van) die schade volledig betaald'.

6 Berekening inkomensschadebedragen ten gevolge van opbrengstderving

6.1 Gevoeligheid voor vernattingschade

De gevoeligheid voor het optreden van vernattingschade varieert sterk, zowel ruimtelijk (vooral als gevolg van bodemkundige en hydrologische verschillen) als in de tijd (onder andere verschillen in weersgesteldheid). In dit kader is het van belang de nauwkeurigheid van de benadering van de schade af te stemmen op de gevoeligheid voor schade. Het te verrichten onderzoek op relatief ongevoelige bodemtypen kan hierdoor extensiever zijn dan op relatief gevoelige bodemtypen. In bijlage 1 worden enkele handreikingen gegeven voor de bepaling van de hydrologische effecten, waarmee de basis kan worden gelegd voor de bepaling van de opbrengstveranderingen.

6.2 Beheersstrategie

De grootte van de schade wordt mede bepaald door de beheersstrategie. Een strategie waarbij men streeft naar een vaste algehele verhoging van de grondwaterstand (boven op de 'natuurlijke' fluctuatie, zowel in droge als in natte jaren) leidt tot een andere schade dan een strategie waarbij men beoogt de grondwaterstand te verhogen tot een 'vast' streefpeil. In dit laatste geval wordt in relatief droge jaren een grotere verhoging bewerkstelligd dan in natte jaren. Het is derhalve van belang de beheersstrategie mee te nemen in de berekening van de hydrologische effecten.

6.3 Waardering van opbrengstveranderingen

Wanneer de hydrologische effecten op agrarisch gebied van een anti-verdrogingsproject zijn ingeschat (zie bijlage 1), dienen de opbrengstveranderingen ten gevolge hiervan bepaald te worden. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van HELP-tabellen (HELP = Herziening Evaluatie Landinrichtings Plannen). In bijlage 2 wordt deze systematiek nader toegelicht. Vervolgens zullen de opbrengstveranderingen in geld gewaardeerd moeten worden.

De opbrengstdepressies in de HELP-tabel zijn uitgedrukt in een percentage van de praktisch potentiële productie. Hieronder wordt verstaan:

'De productie die in de praktijk kan worden bereikt onder de heersende meteorologische omstandigheden bij een optimale water- en zuurstofvoorziening, en onder bedrijfseconomische en bedrijfstechnische omstandigheden die in de gegeven situatie als algemeen gangbaar kunnen worden aangemerkt'.

Voor het vaststellen van de schade kan onderscheid worden gemaakt naar de aard van het bedrijf:

- veehouderijbedrijven (overwegend grasland en voedergewassen);
- gemengde bedrijven (zowel grasland/voedergewassen als akkerbouwgewassen);
- akkerbouwbedrijven (overwegend akkerbouwgewassen);
- tuinbouwbedrijven (groente-, fruit-, sierteelt, boomkwekerij).

Omdat wordt uitgegaan van de gemiddelde schade over een reeks van jaren, is vanwege de vruchtwisseling een inventarisatie van het grondgebruik per perceel niet zinvol.

Grasland

Voor de financiële waardering van de opbrengstverandering wordt voor grasland in het algemeen uitgegaan van de kosten van aankoop van vervangende voederwaarde.

De waarde van 1% opbrengstdepressie wordt jaarlijks door de Commissie van Deskundigen Grondwaterwet (CDG)² vastgesteld op basis van de voederwaardeprijzen.

Bouwland

Voor bouwland wordt de opbrengstverandering in het algemeen gewaardeerd op basis van de verkoopprijs van de gedeerde productie. Hierbij wordt uitgegaan van een gemiddeld bouwplan dat als representatief voor de betreffende regio kan worden aangemerkt. De waarde van 1% opbrengstdepressie wordt eveneens jaarlijks vastgesteld door de CDG.

Tuinbouw

Voor tuinbouwgewassen is de waarde van 1% depressie sterk afhankelijk van de geteelde producten. Dit kan van bedrijf tot bedrijf sterk variëren. Ook binnen een bedrijf is een grote verscheidenheid aan teelten mogelijk. De waarde van 1% depressie kan worden bepaald op basis van een gewogen gemiddelde van de hectare-opbrengsten van de geteelde producten. Eventueel kan hiervoor een taxateur worden ingeschakeld.

In bepaalde situaties kan het wenselijk zijn de opbrengstveranderingen door vermindering van vochttekort en door toename van wateroverlast verschillend te waarderen, bijvoorbeeld indien de opbrengstverandering kan worden gecompenseerd door bedrijfstechnische maatregelen of leidt tot kostenbesparing (minder beregening).

.....
² De CDG komt in de plaats van de Technische Commissie Grondwaterbeheer (TCGB).

7 Toerekening van voordeel

Het beginsel dat ter bepaling van de schadevergoeding zekere voordelen op de schade in mindering gebracht moeten worden is in het recht algemeen aanvaard. Artikel 100 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat indien eenzelfde gebeurtenis voor de benadeelde naast schade tevens voordeel heeft opgeleverd, dit voordeel bij de vaststelling van de verschuldigde schadevergoeding, voorzover dit redelijk is, in mindering moet worden gebracht.

Maatregelen die in het kader van de verdrogingsbestrijding worden genomen kunnen ook leiden tot bepaalde voordelen, bijvoorbeeld hogere gewasopbrengsten door vermindering van het vochttekort, besparing op kosten van (kunstmatige) watervoorziening of eventuele vermindering van lasten (waterschapslasten, pacht).

In geval van uitkering van vermogensschade wordt in de rechtsspraak de rente van het vrijgekomen kapitaal eveneens als voordeel aangemerkt.³⁾ Dit betekent, in het geval dat de gebruiker van de grond tevens eigenaar is, dat de rente over de eventueel uit te keren vermogensschade als voordeel in mindering moet worden gebracht op de inkomensschade.

³⁾ Voor een nadere toelichting en/of jurisprudentie hierover, zie onder andere:
– mr. C.H. Telders, 1968: 'Schadeloosstelling voor onteigening';
– TCGB, 1988: 'Juridische uitgangspunten bij het regelen van schade onder vigeur van de Grondwaterwet'.

8 Kapitalisatie van de inkomensschade

Het recht op vergoeding van de inkomensschade komt toe aan de feitelijke grondgebruiker. De inkomensschade kan worden geregeld door een uitkering ineens van de gekapitaliseerde, gemiddelde schade per jaar. Bij afkoop van de inkomensschade komen opvolgende grondgebruikers in principe niet meer in aanmerking voor schadevergoeding.

Kapitalisatie geschiedt door het bedrag van de gemiddelde jaarlijkse netto-inkomensschade (dit is de schade na aftrek van de eventueel toe te rekenen voordelen) te vermenigvuldigen met een kapitalisatiefactor. Met de uitkering van een som geld ineens wordt beoogd om de verliezen welke de gedupeerde in de loop van de komende jaren zal lijden te compenseren. In de rechtspraak wordt algemeen voor de eigenaar-gebruiker een kapitalisatiefactor van 10 gehanteerd. Voor een pachter wordt vanwege de tijdelijkheid van het gebruiksrecht een lagere kapitalisatiefactor toegepast. Hierbij wordt dan nog weer onderscheid gemaakt naar pachters van een hoeve en pachters van los land. Voor de onderscheiden categorieën zijn in de rechtspraak de volgende kapitalisatiefactoren gangbaar (Telders, mr. C.H., 'Schadeloosstelling voor onteigening'):

- eigenaar-gebruiker: factor 10;
- pachter van een hoeve: factor 9;
- pachter van los land: factor 8.

Indien de inkomensschade is afgekocht, kunnen nieuwe pachters/gebruikers in principe geen aanspraak meer doen gelden op vergoeding van inkomensschade.

9 Vermogensschade

Indien de inkomensschade van de grond wordt afgekocht zal een nieuwe pachter een lagere pacht prijs kunnen bedingen op grond van het feit dat het producerend vermogen van de grond is verminderd. De maatschappelijke handelswaarde van de grond daalt hierdoor en er is dus sprake van vermogensschade. De eigenaar van de grond kan aanspraak maken op vergoeding van deze vermogensschade voorzover deze een gevolg is van de (voorgenomen) verdrogingsbestrijdingsmaatregel(en). De vermogensschade kan worden vastgesteld door taxatie of door de vermogensschade te relateren aan de inkomensschade. Opvolgende eigenaren hebben in principe geen recht op schadevergoeding, omdat de 'schade' reeds in de vorm van een lagere aankoop prijs tot uitdrukking is gekomen.

10 Belastingsschade

De vergoeding van inkomensschade en vermogensschade kan in principe aanleiding geven tot te vergoeden belastingsschade. Belastingsschade ontstaat doordat over in de schadevergoeding begrepen posten, die fiscaal als inkomen moeten worden beschouwd, meer of eerder belasting wordt geheven dan geheven zou zijn indien datzelfde inkomen, zonder de optredende vernattingschade, anders verdeeld en op andere tijdstippen aan gelaedeerde zou zijn toegevallen. Het eventuele nadeel dat voor gelaedeerde kan optreden als gevolg van het meer en eerder verschuldigd zijn van vermogensbelasting behoeft niet te worden vergoed (HR 30 oktober 1968, NJ 1969, 379 (Staat/Den Otter)). Het gaat hier dus om een verandering in te betalen inkomstenbelasting.

Indien er over de vergoeding voor inkomensschade en vermogensschade geen inkomstenbelasting verschuldigd is, is er geen sprake van belastingsschade. Dit houdt in dat vergoedingen voor schade in de privé-sfeer niet tot belastingsschade leiden. Bovendien is het in het kader van deze problematiek van vernattingschade van belang dat vergoeding van vermogensschade aan een eigenaar-gebruiker onder de landbouwvrijstelling valt. Op grond van artikel 8, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964, wordt de vermogensschadevergoeding aan een eigenaar-gebruiker voor gronden die de agrarische bestemming behouden niet belast met inkomstenbelasting. Deze vergoeding zal dan ook geen aanleiding geven tot belastingsschade. De gelaedeerde dient uiteraard gebruik te maken van de bestaande fiscale mogelijkheden, zoals bijzonder tarief en de vorming van een vervangingsreserve, om het belastingnadeel zoveel mogelijk te beperken. Niet elke schadevergoeding hoeft tot een belastingnadeel te leiden; er kan ook sprake zijn van een voordeel, ook wel negatieve belastingsschade genoemd.

De belastingsschade (negatief danwel positief) dient verrekend te worden met de schadevergoeding voor gelaedeerde. Indien de belastinginspector het eens is met de hoogte van de berekende belastingsschade, is de vergoeding van deze schade belastingvrij.

In bijlage 3 wordt een voorbeeld gegeven van de berekening van belastingsschade voor een eigenaar-gebruiker. Hierbij wordt zichtbaar gemaakt dat er zowel sprake kan zijn van een belastingvoordeel als van een belastingnadeel, afhankelijk van de verschillende van toepassing zijnde tarieven.

11 Deskundigencommissie

Aanbevolen wordt om, waar de problematiek van vernattings schade speelt, regionaal een deskundigencommissie in het leven te roepen, die kan adviseren bij beantwoording van de vraag of er sprake zal zijn van onevenredige schade en bij de bepaling van het schade-afkoopbedrag per vernat perceel. In principe is de trekkende partij van een project verantwoordelijk voor het instellen van een dergelijke commissie. Overwogen kan worden om voor bedoelde commissie aan te sluiten bij de provinciale regionale toetsingscommissies of de (interprovinciale) Commissie van Deskundigen Grondwaterwet (die de opvolger wordt van de Technische Commissie Grondwaterbeheer). Op die manier kunnen meerdere schadesituaties door eenzelfde commissie worden beoordeeld. Bedoelde commissie zou ook een rol kunnen spelen wanneer zich na afloop van de uitvoering van het project eventueel toch nog onvoorziene schadesituaties voordoen.

Voor het vooraf vaststellen van de te verwachten hydrologische effecten van vernattingsmaatregelen is het gebruik van een niet-stationair model aan te bevelen. De schadegevoeligheid ten aanzien van grondwaterstandsverandering is bij vernatting aanzienlijk groter dan bij verdroging. Om deze reden is het noodzakelijk dat de hydrologische effecten met een grote mate van betrouwbaarheid worden aangegeven. Ook het voornemen de voorzienbare schade tevoren af te kopen door uitkering van een bedrag ineens, stelt hoge eisen aan de betrouwbaarheid. Mede op grond van deze overwegingen is het gewenst dat bij het te verrichten onderzoek de volgende criteria en aanbevelingen in acht c.q. ter harte worden genomen:

- voor het weergeven en interpreteren van de hydrologische effecten op perceelsniveau is een kaartschaal van 1:10.000 gewenst;
- de verandering van de grondwaterstand wordt gekarakteriseerd door de verandering van de Gemiddeld Hoogste Grondwaterstand (GHG), de Gemiddelde Voorjaars Grondwaterstand (GVG) en de Gemiddeld Laagste Grondwaterstand (GLG);
- de verandering van de GHG en de GVG dient met een marge van maximaal 5 cm te worden aangegeven; voor de GLG is een marge van 10 cm voldoende;
- voor een juiste interpretatie van de effecten op de opbrengst is het noodzakelijk inzicht te hebben in spreiding van de effecten in de tijd, zowel binnen een jaar als tussen jaren onderling (droge/natte jaren);
- voor de bepaling van de hydrologische effecten op perceelsniveau is een gedetailleerd inzicht in de drainageweerstand noodzakelijk. Het verdient aanbeveling dit aspect te betrekken bij een in het kader van het project te verrichten bodemkundig-hydrologische inventarisatie (kartering).

Bijlage 2 Bepaling van de opbrengstveranderingen ten gevolge van verdrogingsbestrijdingsmaatregelen

2.1 Keuze van de te hanteren methode

De effecten van de hydrologische verandering zijn onder te verdelen in:

- opbrengstverhoging door vermindering van vochttekorten;
- opbrengstvermindering door toename wateroverlast.

Voor de berekening van de effecten op de opbrengst kan gebruik worden gemaakt van:

- TCGB-tabellen (alleen voor grasland op zandgronden) (TCGB = Technische Commissie GrondwaterBeheer);
- HELP-tabellen (HELP = Herziening Evaluatie Landinrichtings Plannen);
- Modelberekeningen (bijvoorbeeld MUST, SWAGRA, SWACRO).

De TCGB-tabel is in vergelijking met de HELP-tabellen verfijnder wat betreft de opbrengstdepressie door verdroging (gedetailleerde bodemkundige en de waterhuishoudkundige indeling). De TCGB-tabel beperkt zich echter tot grasland op zandgronden. Wat betreft de depressie door wateroverlast geeft de HELP-tabel meer differentiatie in bodemtypen. De HELP-tabel omvat nagenoeg alle bodemtypen. Verder wordt onderscheid gemaakt naar grasland en bouwland. De HELP-tabel wordt vrij algemeen toegepast voor het kwantificeren van opbrengstveranderingen als gevolg van ingrepen in de waterhuishouding en is in dit opzicht een geaccepteerde benadering.

Met modelberekeningen zou de opbrengstverandering gedetailleerd kunnen worden berekend, rekening houdend met de feitelijke bodemkundige en waterhuishoudkundige situatie en desgewenst met de feitelijke bedrijfsomstandigheden. Een dergelijke berekening vergt echter veel invoergegevens en is daardoor arbeidsintensief en kostbaar. Verder dient bedacht te worden dat een grotere mate van detaillering niet per definitie hoeft te leiden tot een grotere betrouwbaarheid van de einduitkomst; de betrouwbaarheid van de invoergegevens is in dit opzicht bepalend.

Uit een oogpunt van uniformiteit in benadering en uit een oogpunt van onderzoekskosten wordt aanbevolen voor het vaststellen van de opbrengstveranderingen als gevolg van vernatting de HELP-tabellen te gebruiken.

2.2 Bepaling opbrengstverandering m.b.v. de HELP-tabel

De opbrengstverandering als gevolg van de wijzigingen in de hydrologische situatie wordt bepaald door voor zowel de 'nul'-situatie als voor de verwachte gewijzigde situatie, de opbrengstdepressie als gevolg van vochttekort en als gevolg van wateroverlast te berekenen. Het verschil in opbrengstdepressie tussen beide situaties geeft de opbrengstverhoging en de opbrengstvermindering als gevolg van de wijziging van de grondwaterstand.

In de HELP-tabel zijn de opbrengstdepressies weergegeven per Gt (Grondwatertrap). Elke Gt is in feite een combinatie van een bepaald traject voor de GHG en een traject voor de GLG. In de HELP-tabel is per Gt een concrete waarde voor de GHG en de GLG vermeld.

Deze waarden zijn te beschouwen als een gemiddelde waarde voor de betreffende Gt-klasse. Voor de natte Gt's (II en III) is voor de depressie door wateroverlast nog een onderverdeling gemaakt op basis van de GHG. De opbrengstdepressies in de HELP-tabel hebben betrekking op de vermelde combinaties van GHG en GLG.

In de tabel is geen waarde gegeven voor de Gemiddelde Voorjaars-grondwaterstand (GVG); deze kan echter op eenvoudige wijze uit de GHG en de GLG worden afgeleid met behulp van een hiertoe ontwikkelde empirische relatie. Voor andere combinaties van GHG, (GVG) en GLG dan die welke in de HELP-tabel vermeld staan, kan de opbrengstdepressie worden verkregen door interpolatie. Voor het berekenen van de opbrengstdepressies is een rekenprogramma (BoDep) beschikbaar.

De opbrengstdepressies door wateroverlast zijn gerelateerd aan de GHG en de GLG en de opbrengstdepressies door verdroging aan de GVG en de GLG.

Dit betekent dat de hydrologische effecten van vernattingsmaatregelen 'vertaald' moeten worden in veranderingen van de GHG, de GVG en/of de GLG. Het is denkbaar dat de verdrogingsbestrijdingsmaatregelen leiden tot een verlenging van de duur van de periode waarin het grondwater zich op GHG- of op GVG-niveau bevindt, zonder dat dit een verhoging van de GHG, de GVG of de GLG tot gevolg heeft. In deze situatie zal de HELP-tabel geen verandering van opbrengstdepressie aangeven. Hiervoor is het noodzakelijk een conversie toe te passen waarbij de verlenging van de periode met hoge grondwaterstanden wordt 'vertaald' in een verandering van de GVG en/of de GHG. Ook in het geval alleen de GVG gewijzigd wordt, is voor de bepaling van de wateroverlastdepressie een conversie nodig naar een verandering van de GHG en/of de GLG. Het verdient aanbeveling voor deze omzettingen per geval eenvoudige en praktisch hanteerbare uitgangspunten af te leiden.

2.3 Bodemkundige en hydrologische uitgangssituatie ('nul'-situatie)

Voor toepassing van de HELP-tabel zijn gegevens nodig over:

- bodemtype;
- grondwaterfluctuatie (GHG, GVG en GLG, evt. schijnspiegels).

Deze gegevens kunnen worden verkregen door middel van een bodemkartering of worden afgeleid uit bestaande bodem- en Gt-kaarten. In verband met de gevoeligheid van de opbrengstverandering voor geringe verschillen in grondwaterstand is voor een schadeberekening op perceelsniveau een kaartschaal van minimaal 1:10.000 vereist. Evenzo moeten op grond hiervan aan de vaststelling van de grondwaterfluctuatie hoge betrouwbaarheidseisen worden gesteld; een betrouwbaarheidsmarge van max. 10 cm voor de GHG en GVG en van max. 15 à 20 cm voor de GLG is hierbij een vereiste⁴.

Het verdient sterk aanbeveling de schatting van de grondwaterfluctuatie te laten ondersteunen door een gerichte opname van de GHG/GVG en/of de GLG.

Bij gebruik van bestaande bodem- en Gt-kaarten is het van belang na te gaan of de gegevens nog actueel zijn (met name de gegevens over de grondwaterfluctuatie).

.....
⁴ Voor de bepaling van de schade is de *verandering* van de grondwaterstand als gevolg van de te treffen maatregel over het algemeen een gevoeliger parameter dan het *niveau* (de diepte) van de grondwaterfluctuatie. Daarom kan bij de vaststelling van de grondwaterfluctuatie (GHG, GVG en GLG) volstaan worden met een wat grotere betrouwbaarheidsmarge dan bij de vaststelling van de verandering van de GHG, GVG en GLG (de hydrologische effecten van de maatregel).

Bijlage 3 Voorbeeld berekening belastingschade

Stel: er is sprake van een jaarlijkse inkomensschade ten gevolge van vernatting van een perceel met agrarische bestemming van f 5.000,-. Deze schade wordt gekapitaliseerd afgekocht met de eigenaar-gebruiker tegen een kapitalisatiefactor van 10. Deze krijgt dus in principe een bedrag van f 50.000,- uitgekeerd. Daarnaast krijgt gelaedeerde als eigenaar vermogensschade vergoed; dit blijft in dit voorbeeld echter buiten beschouwing, aangezien de uitkering van vermogensschade aan een eigenaar-gebruiker niet tot belastingschade leidt.

De hoogte van de belastingschade is afhankelijk van enerzijds het percentage van het bijzonder tarief en anderzijds het tariefpercentage waarmee de door vernatting gederfde inkomsten belast zouden zijn. Het bijzonder tarief is voor vergoedingen met betrekking tot inkomensschade over meerdere jaren 45%.

Als voorbeeld worden twee situaties onderscheiden:

A De top van het inkomen valt in de belastingschijf van 50%.

B De top van het inkomen valt in de belastingschijf van 38%.

ad A

– verschuldigde belasting over inkomensschadevergoeding:

$$0,45 * f 50.000,- = f 22.500,-;$$

– contante waarde van toekomstige jaarlijkse belastingen die betaald zouden moeten worden als geen sprake zou zijn van vernattingschade: $0,50 * f 5.000,- * 10 = f 25.000,-$;

– belastingschade = verschil tussen 1 en 2:

$$f 22.500,- \text{ minus } f 25.000,- = - f 2.500,-.$$

Er is sprake van een negatieve belastingschade van f 2.500,-. Dit belastingvoordeel mag in mindering gebracht worden op de vergoeding voor inkomensschade. Gelaedeerde krijgt uitgekeerd:

$$f 50.000,- \text{ minus } f 2.500,- = f 47.500,- \text{ (+ vergoeding vermogensschade).}$$

ad B

– verschuldigde belasting over inkomensschadevergoeding:

$$0,45 * f 50.000,- = f 22.500,-;$$

– contante waarde van toekomstige jaarlijkse belastingen die betaald zouden moeten worden als geen sprake zou zijn van vernattingschade: $0,38 * f 5.000,- * 10 = f 19.000,-$;

– belastingschade = verschil tussen 1 en 2:

$$f 22.500,- \text{ minus } f 19.000,- = f 3.500,-.$$

Er is sprake van een belastingschade van f 3.500,-. Dit belastingnadeel dient opgeteld te worden bij de vergoeding voor de inkomensschade.

Gelaedeerde krijgt uitgekeerd: $f 50.000,- \text{ plus } f 3.500,- = f 53.500,-$ (+ vergoeding vermogensschade).
