

## CONCEPT BELEIDSREGEL NADEELCOMPENSATIE VERNATTINGSSCHADE

Het dagelijks bestuur van het Waterschap Rijn en IJssel

gelet op artikel 7.14 van de Waterwet, artikel 9 van het Delegatiebesluit van het Waterschap Rijn en IJssel, artikel 1:3 lid 4 en artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht, alsmede artikel 4 lid 1 aanhef en sub c van de Procedureverordening nadeelcompensatie Waterschap Rijn en IJssel;

overwegende

dat het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur diverse besluiten nemen of zullen nemen en/of handelingen verrichten of zullen verrichten waardoor op diverse gronden binnen het beheersgebied van het Waterschap Rijn en IJssel vernatting zal optreden;

dat het wenselijk is om beleid vast te stellen met betrekking tot de wijze waarop het dagelijks bestuur omgaat met de aan hem (al dan niet op basis van delegatie) toekomende bevoegdheid om te besluiten op aanvragen tot het toekennen van nadeelcompensatie voor de ontstane vernattingsschade;

besluit;

vast te stellen de navolgende Beleidsregel nadeelcompensatie vernattingsschade;

### Artikel 1: definities

- a. aanvrager: de indiener van de aanvraag om nadeelcompensatie.
- b. dagelijks bestuur: het dagelijks bestuur van het Waterschap Rijn en IJssel.
- c. algemeen bestuur: het algemeen bestuur van het Waterschap Rijn en IJssel.
- d. peildatum: de datum waarop het schadeveroorzakende besluit in werking is getreden of de datum waarop als gevolg van een handeling schade is opgetreden.
- e. onroerende zaak: de onroerende zaak (het perceel) ten aanzien waarvan om een vergoeding van schade is verzocht, waaronder begrepen de onroerende zaken die daarmee naar het oordeel van het dagelijks bestuur één samenhangend geheel vormen.
- f. opbrengend vermogen: het inkomen dat met gebruikmaking van de onroerende zaak kan worden gegenereerd overeenkomstig het bepaalde in artikel 8, eerste lid.
- g. KWIN-normen: de normen zoals vastgelegd in het Handboek Kwantitatieve Informatie Veehouderij zoals uitgegeven door Wageningen UR Livestock Research.
- h. Procedureverordening: de Procedureverordening nadeelcompensatie Rijn en Waterschap IJssel.

### Artikel 2: werkingssfeer

Deze Beleidsregel is van toepassing op aanvragen op basis van artikel 7.14 van de

Waterwet die strekken tot het verkrijgen van een vergoeding voor de schade die is ontstaan of zal ontstaan als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid door het dagelijks bestuur of het algemeen bestuur, indien en voor zover de uitgeoefende taak of bevoegdheid naar het oordeel van het dagelijks bestuur aanhoudend / structureel vernatting doet optreden.

### **Artikel 3: onevenredige schade**

1. De schade van de aanvrager behoort redelijkerwijs niet of niet geheel te zijner laste te blijven in de zin van artikel 7.14 lid 1 Waterwet indien en voor zover deze schade uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico en de aanvrager in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft.
2. Tot het normale maatschappelijke risico als bedoeld in het eerste lid wordt ten minste gerekend:
  - a. de vermogensschade in de vorm van een vermindering van de waarde van een onroerende zaak, die niet uitstijgt boven 2% van de waarde van de onroerende zaak direct voorafgaand aan de peildatum.
  - b. de inkomensschade die wordt veroorzaakt door vernatting op een deel van een onroerende zaak, indien en voor zover het opbrengend vermogen daarvan met 10% of minder afneemt ten opzichte van het opbrengend vermogen direct voorafgaand aan de peildatum.
  - c. de schade in welke vorm dan ook die niet uitstijgt boven een bedrag van € 250,00.

### **Artikel 4: geen recht op vergoeding van schade**

Schade blijft in elk geval voor rekening van de aanvrager voor zover:

1. hij het risico van het ontstaan van de schade heeft aanvaard;
2. hij de schade had kunnen beperken door binnen redelijke grenzen maatregelen te nemen, die tot voorkoming of vermindering van de schade hadden kunnen leiden;
3. de schade anderszins het gevolg is van een omstandigheid die aan de aanvrager kan worden toegerekend of;
4. de vergoeding van de schade anderszins is verzekerd als bedoeld in artikel 7.14 lid 1 Waterwet.

### **Artikel 5: voordeelverrekening**

1. Indien de schadeveroorzakende gebeurtenis als bedoeld in artikel 2 tevens voordeel voor de aanvrager heeft opgeleverd, wordt dit bij de vaststelling van de te vergoeden schade in aanmerking genomen.
2. Als voordeel in de zin van lid 1 wordt niet beschouwd de toename van het opbrengend vermogen van een deel van een onroerende zaak, indien en voor zover dit met slechts 10% of minder toeneemt ten opzichte van het opbrengend vermogen van dat deel direct voorafgaand aan de peildatum.

### **Artikel 6: schadevergoeding anders dan in geld**

Het dagelijks bestuur kan, in overleg met aanvrager, een vergoeding toekennen in andere vorm dan betaling van een geldsom.

### **Artikel 7: wijze van berekening van vermogensschade**

1. Het dagelijks bestuur berekent de schade in de vorm van de vermindering van

- de waarde van een onroerende zaak door een vergelijking van de waarde daarvan direct voorafgaand aan en direct na de peildatum.
2. Deze schade komt onder een aftrek vanwege het normale maatschappelijke risico als bedoeld in artikel 3, voor vergoeding in aanmerking.

#### **Artikel 8: wijze van berekening van inkomensschade bij agrarische percelen**

Indien de vernattingschade optreedt op een onroerende zaak die bestemd is voor het gebruik als bouw- of weideland, stelt het dagelijks bestuur de inkomensschade als volgt vast:

1. Het dagelijks bestuur berekent eerst de inkomensschade die jaarlijks optreedt of op zal treden door te bepalen wat het verschil is in het opbrengend vermogen van de onroerende zaak direct voorafgaand en direct na de peildatum.
  - a. Het dagelijks bestuur maakt hiervoor gebruik van de methodiek die daarvoor naar zijn oordeel op dat moment het meest geschikt is.
  - b. Het gaat daarbij uit van het gebruik van de onroerende zaak dat het meest in de rede ligt, mede gelet op het gebruik dat de aanvrager feitelijk van de onroerende zaak maakte in de drie jaren voorafgaand aan de peildatum, alsmede de overige omstandigheden van het geval.
  - c. Daarnaast gebruikt het dagelijks bestuur voor het bepalen van het opbrengend vermogen van de onroerende zaak KWIN-normen (Kwantitatieve Informatie Veehouderij en Akkerbouw Vollegrondsgroente) of de normen die het dagelijks bestuur op dat moment het meest geëigend acht.
2. Vervolgens wordt op de aldus berekende jaarlijkse inkomensschade de jaarlijkse rente uit eventueel vrijkomend kapitaal in mindering gebracht.
3. Ten slotte wordt de aldus berekende jaarlijkse inkomensschade na aftrek van het normale maatschappelijke risico als bedoeld in artikel 3 en verrekening van eventueel voordeel als bedoeld in artikel 5 gekapitaliseerd.

#### **Artikel 9: Kosten van deskundigenbijstand**

1. Indien bij de indiening en de behandeling van de aanvraag, de aanvrager een beroep doet op rechts- dan wel andere deskundigenbijstand en zowel het inroepen als de kosten daarvan redelijk zijn te achten, kunnen deze kosten voor vergoeding in aanmerking komen.

#### **Artikel 10: vergoeding van wettelijke rente**

1. Een vergoeding van wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 van het Burgerlijk Wetboek kan deel uitmaken van de toe te kennen vergoeding.
2. Het tijdstip waarop de wettelijke rente ingaat wordt op zijn vroegst gesteld op de datum van ontvangst van de aanvraag om nadeelcompensatie door het dagelijks bestuur en niet eerder dan het moment waarop de schade voor het eerst ontstaat. Indien de schade een gevolg is van een besluit, niet zijnde een gevolg van de uitvoering van dat besluit, ontstaat de schade op het moment waarop dit besluit in werking treedt.

#### **Artikel 11: hardheidsclausule**

Het dagelijks bestuur kan in individuele gevallen bepalingen uit deze Beleidsregel buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang dat deze Beleidsregel beoogt te beschermen zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

**Artikel 12: inwerkingtreding en overgangsrecht**

Deze Beleidsregel treedt in werking op [...] en is van toepassing op aanvragen die na die datum zijn ingediend.

## TOELICHTING BELEIDSREGEL NADEELCOMPENSATIE VERNATTINGSSCHADE

### 1. Inleiding

Het Waterschap Rijn en IJssel bevordert om verschillende redenen de vernatting van gronden.

Niet zelden geschiedt dit met het oog op de bescherming van de biodiversiteit. Hieraan kan onder meer worden bijgedragen door de verdroging van de natuur tegen te gaan. Omdat aan de waterschappen de zorg voor de waterhuishouding is opgedragen, is hierbij ook een taak voor het Waterschap Rijn en IJssel weggelegd. Aan deze taak wordt veelal invulling gegeven door te onderzoeken wat het zogenoemde Optimale Grond- en Oppervlaktewaterregime (OGOR) is. Dit kan vervolgens worden afgezet tegen het Actuele Grond- en Oppervlaktewaterregime (AGOR). Daarna is het aan het algemeen bestuur van het waterschap om te beslissen in hoeverre het OGOR moet en kan worden nagestreefd. Dit wordt vastgelegd als het Gewenste Grond- en Oppervlaktewaterregime (GGOR). In het GGOR-besluit is dus op beleidsniveau vastgelegd hoe het Waterschap op termijn wenst het grond- en oppervlaktewaterregime te gaan vormgeven.

Er kan ook om andere redenen toe worden besloten om op bepaalde gronden vernatting te laten optreden. Zo wordt er regelmatig toe besloten om gronden te doen vernatten, met het oog op de optimalisatie van de agrarische mogelijkheden van de betreffende gronden.

#### *De negatieve gevolgen van vernatting*

Bij het nemen van een besluit dat ertoe strekt om verdroging tegen te gaan, hetgeen vernatting tot gevolg heeft, moet het waterschap alle relevante feiten en omstandigheden tegen elkaar afwegen. Hieronder moeten ook de belangen worden begrepen van degenen die in het betreffende gebied woonachtig zijn of aldaar hun (agrarische) bedrijf hebben gevestigd (artikel 3:4 Awb). Het tegengaan van verdroging geschiedt immers niet zelden door het verhogen van het waterpeil, hetgeen ook negatieve gevolgen kan hebben op de mogelijkheid om bepaalde gewassen op bepaalde percelen te ontwikkelen.

Een verhoging van het waterpeil wordt vastgelegd in een zogenoemd peilbesluit van het algemeen bestuur van het waterschap op basis van artikel 5.2 van de Waterwet. Ook is het mogelijk dat er (bijvoorbeeld ter uitvoering van het GGOR-besluit) een projectplan in de zin van artikel 5.4 Waterwet wordt vastgesteld. Zodra het algemeen bestuur een dergelijk peilbesluit of projectplan heeft vastgesteld<sup>1</sup>, waarbij bijvoorbeeld het waterpeil wordt verhoogd en aldus vernatting optreedt, is het mogelijk om daartegen bij bestuursrechter in beroep te gaan<sup>2</sup>. Indien de bestuursrechter oordeelt dat het waterschap er in redelijkheid toe heeft kunnen besluiten om het peilbesluit vast te stellen, is daarmee de rechtmatigheid van dat besluit gegeven en staat daarmee

<sup>1</sup> Op basis van het Delegatiebesluit van het Waterschap Rijn en IJssel is het dagelijks bestuur onder omstandigheden bevoegd om in de plaats van het algemeen bestuur een projectplan in de zin van artikel 5.4 Waterwet vast te stellen.

<sup>2</sup> Tegen een projectplan is geen bezwaar mogelijk maar kan een zienswijze worden ingediend tijdens de terinzagelegging. Afdeling 3.4 Awb is van toepassing verklaard op het vaststellen van projectplannen.

bovendien rechtens vast dat het besluit in het algemeen belang is.

Dit laatste betekent evenwel niet dat de eventuele negatieve gevolgen van de vernatting in alle gevallen voor rekening en risico van de in het gebied woonachtige of gevestigde (rechts)personen dienen te blijven. Onder omstandigheden kan desgevraagd door het dagelijks bestuur op basis van artikel 7.14 van de Waterwet een vergoeding worden toegekend aan degene die als gevolg van een besluit of handeling schade lijdt of zal lijden.<sup>3</sup> Een dergelijke vergoeding wordt veelal nadeelcompensatie genoemd.

#### *Stappenplan ter voorkomen van natschade*

Het waterschap hecht eraan dat schade als gevolg van herstel en ontwikkeling van natte natuur zoveel als redelijkerwijze mogelijk te voorkomen. Het waterschap streeft naar vrijwillige medewerking van belanghebbenden bij vernattingsprojecten van het waterschap; dat is in lijn met de Watervisie 2030. Het waterschap richt zich daarbij primair op het voorkomen van nadelige gevolgen voor derden. Daarbij past het waterschap in beginsel een stappenplan toe<sup>4</sup> waarbij voor het realiseren van de GGOR-maatregelen de volgende uitgangspunten gelden:

- Stap 1: bescherming van de dubbelfunctie (hydrologische beschermingszone rond landnatuur);
- Stap 2: (her)beoordelen van de fysieke uitvoerbaarheid van het ontwikkelen van de dubbelfuncties;
- Stap 3: zo mogelijk schade voorkomen door goede gebiedsindeling en kavelruil;
- Stap 4: ondervangen van schade met inrichtingsmaatregelen. Indien dit problematisch is:
- Stap 5: compenseren van de schade met een vrijwillige overeenkomst. Indien dit problematisch is:
- Stap 6: tegemoetkomen in de schade bij onvrijwillig uitvoeren van maatregelen of onteigening.

De stappen 2 tot en met 5 zouden volledig moeten worden benut alvorens de laatste stap 6 "onvrijwillig vernatten of onteigening" wordt gezet. Die stap zou alleen gezet moeten worden als na overleg met de belanghebbende geen oplossing wordt gevonden.

#### *Het doel van de Beleidsregel nadeelcompensatie vernattingsschade*

Het waterschap is betrokken bij diverse gebiedsprocessen als gevolg waarvan gebieden kunnen vernatten. Het dagelijks bestuur acht het nuttig om beleid vast te stellen met betrekking tot de wijze waarop het zal gaan besluiten op aanvragen om nadeelcompensatie voor de schade die kan ontstaan als gevolg van een GGOR-besluit, projectplan, peilbesluit of een ander besluit of andere handeling van het dagelijks of algemeen bestuur van het Waterschap Rijn en IJssel. Het is bedoeld voor die gevallen waarin met behulp van het stappenplan in overleg met de belanghebbende geen oplossing wordt gevonden. Teneinde de rechtszekerheid en de

<sup>3</sup> Op basis van artikel 9 van het Delegatiebesluit van het Waterschap Rijn en IJssel is de bevoegdheid om te beslissen op aanvragen om nadeelcompensatie ex artikel 7.14 Waterwet gedelegeerd van het algemeen bestuur naar het dagelijks bestuur van het Waterschap Rijn en IJssel.

<sup>4</sup> Het stappenplan is ook bekend onder de aanduiding "de ladder van Keereweer"

rechtsgelijkheid te bevorderen van degenen die uiteindelijk een aanvraag om nadeelcompensatie zullen indienen, is in deze Beleidsregel nadeelcompensatie vernattingssschade vastgelegd onder welke voorwaarden het dagelijks bestuur nadeelcompensatie kan toekennen.

Hierna zal een algemene toelichting worden gegeven op de inhoud van de Beleidsregel nadeelcompensatie vernattingssschade (hierna: 'de Beleidsregel') én wordt het beleid van het dagelijks bestuur ter zake van in het bijzonder de omvang van het normale maatschappelijke risico nader toegelicht.

#### *Het juridische karakter van de Beleidsregel nadeelcompensatie vernattingssschade*

Voor de goede orde zij opgemerkt dat de Beleidsregel door het dagelijks bestuur is vastgesteld en dat deze dient te worden gekwalificeerd als een (in hoofdzaak wetsinterpreterende) beleidsregel in de zin van artikel 1:3 lid 4 en artikel 4:81 Awb. Dit laatste betekent dat het dagelijks bestuur in beginsel overeenkomstig dit beleid zal beslissen op een aanvraag om nadeelcompensatie, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de Beleidsregel te dienen doelen (artikel 4:84 Awb en artikel 9 van de Beleidsregel). Voorts kan het dagelijks bestuur ter motivering van zijn besluiten verwijzen naar de inhoud van hetgeen in deze Beleidsregel is vastgelegd (artikel 4:82 Awb).

De onderhavige toelichting kwalificeert niet als een beleidsregel en daaraan kunnen dan ook geen rechten of verplichtingen worden ontleend.

## **2. Procedureverordening nadeelcompensatie Waterschap Rijn en IJssel**

Door het algemeen bestuur is de Procedureverordening nadeelcompensatie Waterschap Rijn en IJssel vastgesteld (hierna: de Procedureverordening). Deze verordening is van toepassing op aanvragen om nadeelcompensatie indien de te vergoeden schade is veroorzaakt door de uitoefening van een taak of bevoegdheid die plaatsvond na 1 april 2011. In de Procedureverordening is beschreven aan welke vereisten een aanvraag om nadeelcompensatie moet voldoen en hoe deze aanvraag door het dagelijks bestuur en door de (in veel gevallen) in te schakelen Adviescommissie procedureel moet worden behandeld.

Voor de precieze wijze waarop de aanvraag om nadeelcompensatie procedureel dient te worden behandeld, wordt op deze plaats volstaan met een verwijzing naar de Procedureverordening en de toelichting daarop. Wel is het nog van belang om te wijzen op een drietal onderdelen uit de Procedureverordening.

Ten eerste blijkt uit artikel 4 lid 1 aanhef en onder sub c van de Procedureverordening dat het dagelijks bestuur bevoegd is om een aanvraag om nadeelcompensatie zonder nader onderzoek en/of zonder een advies van de Adviescommissie af te doen, indien het dagelijks bestuur voor de betreffende specifieke categorieën van schadeveroorzakende gebeurtenissen beleidsregels heeft vastgesteld. De onderhavige beleidsregel geldt als zodanig.

Ten tweede biedt de Procedureverordening de aanvrager de mogelijkheid om te vragen om een voorschot op de toe te kennen compensatie (artikel 12 Procedureverordening).

Ten derde en tot slot is in artikel 11 lid 1 van de Procedureverordening geregeld dat het dagelijks bestuur overgaat tot uitbetaling binnen een termijn van zes weken na het onherroepelijk worden van het besluit tot het toekennen van nadeelcompensatie.

### **3. Toelichting Beleidsregel nadeelcompensatie vernattingssschade**

De bevoegdheid om nadeelcompensatie toe te kennen is in artikel 7.14 van de Waterwet gegeven aan het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur van het Waterschap Rijn en IJssel. Voor zover deze bevoegdheid aan het algemeen bestuur toekomt, is deze door hem vervolgens gedelegeerd aan het dagelijks bestuur.

Een recht op nadeelcompensatie kan blijkens artikel 7.14 Waterwet pas ontstaan indien er door het dagelijks bestuur of het algemeen bestuur van het Waterschap Rijn en IJssel op rechtmatige wijze uitvoering is gegeven aan een publiekrechtelijke taak of bevoegdheid. In het geval van vernattingssschade – waarop de Beleidsregel van toepassing is – zal dit in veel gevallen een peilbesluit of een projectplan van het algemeen bestuur zijn.

#### **Artikel 1: definities**

In artikel 1, onder d, van de Beleidsregel is een definitie gegeven van het begrip 'peildatum'.

Indien de schade wordt veroorzaakt door een (peil)besluit van het dagelijks bestuur of van het algemeen bestuur, zal de schade zich niet eerder kunnen verwezenlijken dan het moment waarop het betreffende besluit in werking is getreden. Dit is in beginsel de dag nadat het betreffende besluit op de voorgeschreven wijze is bekend gemaakt. Die dag geldt derhalve in beginsel als peildatum voor het vaststellen van de omvang van de schade.<sup>5</sup> Het is echter ook mogelijk dat (een deel van) de schade pas op een later moment optreedt, bijvoorbeeld omdat het betreffende besluit pas op een later moment wordt geëffectueerd. In dat geval kan als peildatum voor de begroting van de schade worden aangeknoopt bij het moment waarop het besluit daadwerkelijk wordt uitgevoerd.<sup>6</sup> In het geval de schade anderszins een gevolg is van een feitelijke handeling tijdens het dagelijks bestuur of het algemeen bestuur, moet voor de peildatum worden aangeknoopt bij het moment waarop die handeling is uitgevoerd.

Zodra het schadeveroorzakende besluit is genomen en bekend gemaakt of de schadeveroorzakende handeling is verricht, is het voor degenen die dientengevolge schade lijden mogelijk om een aanvraag om nadeelcompensatie in te dienen op basis van artikel 7.14 van de Waterwet. Echter, omdat een aanspraak op nadeelcompensatie vanwege een schadeveroorzakend besluit, alleen kan bestaan indien dat *rechtmatig* is, is het dagelijks bestuur pas bevoegd om op een aanvraag uit dien hoofde te beslissen zodra het schadeveroorzakende besluit onherroepelijk is. Immers staat pas dan de rechtmatigheid van dat besluit vast.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Vergelijk bijvoorbeeld Rb. Dordrecht 4 april 2002, LJN: AEE1704 en ABRvS 15 januari 2003, AB 2003, 121 m.n.t GMvdB.

<sup>6</sup> Vz. ABRvS 13 mei 1993, AB 1993, 537 m.nt. PCEvW.

<sup>7</sup> Vergelijk ABRvS 15 januari 2003, AB 2003, 121, m.nt. CMvdB en M.K.G. Tjepkema, Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel, Kluwer: Deventer 2010, p. 315 – 316.



In artikel 1, onder e, van de Beleidsregel is een definitie gegeven van het begrip 'onroerende zaak'. Dit kan zowel een agrarisch perceel als een perceel met daarop een opstal betreffen. In het bijzonder is het van belang om vast te stellen op welke manier de onroerende zaak moet worden afgebakend. Het begrip onroerende zaak vormt immers het aanknopingspunt voor het bepalen van de waarde, waarvan twee procent tot het normale maatschappelijke risico behoort in het geval van vermogensschade in de vorm van een vermindering van de waarde van een onroerende zaak. Naarmate de onroerende zaak groter wordt afgebakend, zal in de regel dus ook de omvang van het normale maatschappelijke risico in absolute zin toenemen. Dit is geoorloofd, aangezien ook de kans dat een eigenaar geconfronteerd wordt met schade van enige omvang toeneemt, naarmate zijn eigendommen omvangrijker zijn. Daarmee is het voor een agrariër met een zeer groot areaal aan agrarische gronden in abstracto eerder voorzienbaar dat hij vernattingsschade zal lijden dan een agrariër die een beperkt areaal grond in eigendom heeft. Er bestaat pas aanleiding om eigendommen buiten beschouwing te laten, indien die niet een samenhangend geheel vormen met de onroerende zaak waarop de schade zich heeft gemanifesteerd. Om deze reden is in de definitie van het begrip onroerende zaak opgemerkt dat onder dit begrip ook de onroerende zaken moeten worden begrepen die daarmee één samenhangend geheel vormen. Dit begrip is ontleend aan jurisprudentie van de ABRvS.<sup>8</sup> Of er sprake is van een samenhangend geheel moet worden bepaald aan de hand van alle relevante omstandigheden van het geval. Niet bepalend is of de onroerende zaken voor wat betreft de kadastrale registratie één geheel vormen. Evenmin is bepalend of de onroerende zaak van elkaar zijn afgescheiden door middel van een omheining of hekwerk. Bezien moet worden of de percelen voor wat betreft hun ligging of voor wat betreft hun exploitatie beschouwd moeten worden als één samenhangend geheel. Zo zullen naast elkaar gelegen percelen die aan één aanvrager in eigendom toebehoren in beginsel kwalificeren als een samenhangend geheel. Percelen die niet naast elkaar zijn gelegen, maar nog wel in elkaars nabijheid, kunnen een samenhangend geheel vormen indien die gezamenlijk worden geëxploiteerd. Van dit laatste is niet alleen sprake indien de percelen gelijktijdig worden gezaaid en geoogst, maar ook als de percelen deel uitmaken van één teeltplan.

In artikel 1, onder f, van de Beleidsregel is een definitie gegeven van het begrip 'opbrengend vermogen'. Dit begrip is vooral van belang in het kader van het bepalen van de omvang van eventuele inkomensschade, alsmede het afbakenen van het normale maatschappelijke risico bij inkomensschade. Voor wat betreft het bepalen van de omvang van eventuele inkomensschade moet een vergelijking worden gemaakt tussen het opbrengende vermogen van een onroerende zaak direct voorafgaand en direct na de peildatum. Korthedshalve wordt hiervoor verwezen naar de toelichting bij artikel 8 van de Beleidsregel. Het begrip 'opbrengend vermogen' is echter ook relevant in het kader van de afbakening van het normale maatschappelijke risico. Dit zal hierna nader worden toegelicht in het kader van artikel 3.

<sup>8</sup> ABRvS 7 september 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU2158; ABRvS 29 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI2668, zie tevens ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4467, ABRvS 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3336 en met betrekking tot artikel 11, derde lid Wet voorkeursrecht gemeenten ABRvS 22 maart 2001, ECLI:NL:RVS:2001:A0947.

## **Artikel 2: werkingsfeer Beleidsregel**

In artikel 2 is de werkingsfeer van de Beleidsregel afgebakend. Deze is – zo blijkt uit dit artikel – alleen van toepassing op aanvragen om nadeelcompensatie op basis van artikel 7.14 Waterwet. Meer specifiek geldt deze Beleidsregel uitsluitend voor aanvragen die strekken tot het verkrijgen van een vergoeding voor zogenoemde vernattings schade. Er is voor gekozen om het begrip ‘vernattings schade’ niet te definiëren in de Beleidsregel maar om het aan het dagelijks bestuur over te laten of de schade waarvoor een compensatie wordt gevraagd, aangemerkt kan worden als vernattings schade. Dienaangaande komt het dagelijks bestuur dan ook beoordelingsvrijheid toe. De reden dat hiervoor is gekozen, is omdat op voorhand bezwaarlijk exact te zeggen valt op welke wijze vernattings schade kan ontstaan en in welke vormen dit zich kan manifesteren. Wel zal het doorgaans moeten gaan om schade die – kort gezegd en onder meer – ontstaat doordat als gevolg van een besluit of handeling van het waterschap het grondwater- of oppervlaktewaterpeil in een gebied structureel wordt verhoogd. Het gaat dus niet om situaties waarin bijvoorbeeld waterberging wordt gerealiseerd of aanwijzing van noodoverloopgebieden waarin incidentele inundatie optreedt of inundaties die optreden als gevolg van gekozen beschermingsniveaus (T=10 of T= 100).

De onderhavige Beleidsregel is dus niet van toepassing op schade die een andere oorzaak heeft dan hiervoor bedoeld.

## **Artikel 3 lid 1: het recht op nadeelcompensatie, onevenredige schade:**

De omstandigheid dat iemand schade lijdt als gevolg van een rechtmatig besluit of rechtmatige handeling, is niet voldoende om een aanspraak op nadeelcompensatie te doen ontstaan. Daarvoor is noodzakelijk dat de desbetreffende schade *onevenredig* is. Dit is de schade die:

- (1) boven het zogenoemde normale maatschappelijke risico en het normale ondernemersrisico uitstijgt (de ‘abnormale last’) én die
- (2) op een beperkte groep burgers drukt.

Er bestaat alleen een recht op de vergoeding van schade voor zover die schade uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico en het normale ondernemersrisico. In de Beleidsregel is – ten behoeve van de leesbaarheid – alleen het begrip normale maatschappelijke risico gebruikt. Daaronder moet in het onderhavige geval ook het zogenoemde ondernemersrisico worden begrepen.

## **Artikel 3, lid 2: het normale maatschappelijke risico en het normale ondernemersrisico**

In de rechtspraak wordt overwogen dat de invulling van het normale maatschappelijke risico afhankelijk is van de relevante omstandigheden van het geval.<sup>9</sup> De bestuursrechters en de burgerlijke rechter zijn dienaangaande eensgezind.<sup>10</sup> In de

<sup>9</sup> Zie uitvoeriger: B.P.M. van Ravels, *Grenzen van voorzienbaarheid*, (rede RU), Deventer: Kluwer 2005.

<sup>10</sup> HR 17 september 2004, LJN: AO7887; NJ 2005, 392, m.nt. JBMV; AB 2006, 41 m.nt. B.P.M. van Ravels; CBB 10 december 2008, LJN: BH0855; AB 2009, 90 m.nt. B.P.M. van Ravels; JB 2009/ 86; ABRvS 21 juni 2006, LJN: AX9047; BR 2006, 847; ABRvS 24 juni 2009, LJN: BI9694; ABRvS 27 april 2011, LJN: BQ2650; AB 2011, 150 m.nt. B.P.M. van Ravels, LJN: BQ2657; JB 2011/ 140; LJN: BQ2658; LJN: BQ2652; ABRvS 18 mei 2011, LJN: BQ4941, BR 2011, 118; ABRvS 6 februari 2013, LJN: BZ0755; ABRvS 27 februari 2013, LJN: BZ2513; ABRvS

toelichtende stukken bij de, inmiddels tot wet verheven Wet nadeelcompensatie, wordt daarbij aangesloten.<sup>11</sup>

Hoe groot het normale maatschappelijke risico, of het normale ondernemersrisico is, moet derhalve worden bepaald met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval.

Voorts is van belang dat aan het dagelijks bestuur bij de invulling van het normale maatschappelijke risico en het normale ondernemersrisico, beoordelingsvrijheid toekomt. Hiervan werd al geruime tijd uitgegaan in (een deel van) de literatuur.<sup>12</sup> De ABRvS heeft de juistheid van dit uitgangspunt inmiddels expliciet bevestigd:

*7.2. Vooropgesteld wordt dat de vaststelling van de omvang van het normaal maatschappelijk risico of normaal ondernemersrisico in de eerste plaats aan het bestuursorgaan is. Deze komt daarbij beoordelingsvrijheid toe. Het bestuursorgaan zal zijn vaststelling naar behoren moeten onderbouwen. De bestuursrechter toetst de besluitvorming op rechtmatigheid en daarmee dus ook aan het égalitébeginsel.<sup>13</sup>*

Dat aan het dagelijks bestuur beoordelingsvrijheid toekomt bij de invulling van het normale maatschappelijke risico, betekent dat de bestuursrechter deze invulling terughoudend zal dienen te toetsen. Het is in beginsel niet aan de rechter om zelf de omvang van het normale maatschappelijke risico vast te stellen.

In de rechtspraak is voorts overwogen dat het in beginsel met het oog op uniformiteit en de voorspelbaarheid van de eventuele vergoeding van schade aanvaardbaar is dat het bestuursorgaan ten aanzien van het normaal maatschappelijk risico of normaal ondernemersrisico werkt met een vaste drempel of korting of met een vaste drempel in combinatie met een korting bovenop het schadebedrag. Dat komt de rechtszekerheid ten goede, aangezien daarmee eenvoudig de vraag kan worden beantwoord of de opgetreden schade onevenredig is. Het is niet aan de bestuursrechter om in dit verband een percentage vast te stellen maar om te toetsen.

Het dagelijks bestuur zal, als daartoe op grond van de door de benadeelde verschaft gegevens aanleiding bestaat, moeten beoordelen of deze drempel of korting, dan wel drempel in combinatie met een korting, ook onverkort toepassing kan vinden in de omstandigheden van het geval. Naarmate het dagelijks bestuur een hoger percentage als normaal ondernemersrisico als ondergrens hanteert dan wel op een tegemoetkoming in mindering brengt, geldt dat er zwaardere eisen aan de motivering

---

17 april 2013, LJN: BZ7731; ABRvS 17 april 2013, LJN: BZ7718.

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2010–2011, 32 621, nr. 3. p. 23.

<sup>12</sup> B.J. Schueler, Goede besluiten met slechte gevolgen. De verplichting tot nadeelcompensatie in het bestuursrecht, in: Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad (VAR-reeks 128), Den Haag: BJu 2002, p. 137-/19; B.J. Schueler, antwoord op interventie F.J. Van Ommeren, in: Verslag van de algemene vergadering gehouden op 17 mei 2002 ter behandeling van de preadviezen over: Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad, (VAR-reeks 129), Den Haag: BJu 2003, p. 62–63 e.v.; B.P.M. van Ravels, Nadeelcompensatie en andere vergoeding in de waterstaatszorg, in: Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad (VAR-reeks 128), Den Haag: BJu 2002, p. 280–282. Vgl. o.m.: CBB 5 september 2000, AB 2001, 20 AB 2001, 20 (m.nt. JHvdV); AGRvS 23 december 1993, BR 1994/1027 BR 1994/1027 (m.nt. P.C.E. van Wijmen) en ABRvS 12 december 1995 (nr. R03.93.3211).

<sup>13</sup> ABRvS 5 december 2012, nr. 201112232/1/T1/A2, r.o. 7.2 en ABRvS 22 mei 2013, nr. 201203750/1/A2.

worden gesteld.<sup>14</sup>

Het dagelijks bestuur is van oordeel dat er bij vernattings schade aanleiding is om een drempel vanwege het normale maatschappelijke risico en het normale ondernemersrisico toe te passen. Dit houdt in dat het dagelijks bestuur voor inkomens schade een drempel hanteert van 10% van het zogenoemde opbrengend vermogen van de onroerende zaak. Voor waardevermindering wordt een percentage van 2% van de waarde van de onroerende zaak tot het normale maatschappelijke risico gerekend. Voor alle schade, in welke vorm dan ook, geldt een ondergrens van € 250,- als het normale maatschappelijke risico.

Ter motivering van deze percentages en dit bedrag wijst het dagelijks bestuur op het volgende.

Allereerst geldt dat de mogelijke schade die de aanvragers om nadeelcompensatie zullen lijden, naar haar aard zuivere financiële schade is (bijvoorbeeld inkomens schade of een waardevermindering). Voorts is van belang dat een wijziging in de waterhuishouding, waaronder begrepen een wijziging van het grond- en oppervlaktewaterregime, in zijn algemeenheid niet uitzonderlijk is en aldus in de lijn der verwachtingen kan liggen. Dit geldt in het bijzonder in het geval agrariërs hun bedrijf uitoefenen in gebieden waarin het waterschap voornemens is om – ten behoeve van de bescherming van de biodiversiteit – verdroging tegen te gaan. Deze gebieden kenmerken zich immers doordat zij in veel gevallen zijn gelegen in een Natura 2000 gebied of in de nabijheid daarvan. In zodanig geval ligt het in de lijn der verwachtingen dat wijzigingen worden doorgevoerd in de waterhuishouding ten behoeve van de bescherming van deze natuur, waaronder ook begrepen wijzigingen in het grond- en oppervlaktewaterpeil. Daar komt bij dat het een aan de agrarische bedrijfsvoering inherent risico is dat de waterhuishouding in een voor de agrariër ongunstige zin kan wijzigen. Dit geldt niet alleen als gevolg van een rechtmatige wijziging in het peil, maar ook door externe omstandigheden zoals extreme droogte of regenval. Zeker wanneer de gronden zijn gelegen in de nabijheid van een oppervlaktewater.

Tot slot zij opgemerkt dat het voorgaande onverlet laat dat het dagelijks bestuur per aanvraag om nadeelcompensatie alle relevante feiten en omstandigheden heeft af te wegen. Zulks kan er onder omstandigheden toe leiden dat er aanleiding is om hogere drempelpercentages toe te passen dan hiervoor als beleid is beschreven maar ook dat het in een concreet geval nodig is daarvan ten gunste van de aanvrager af te wijken (artikel 4:84 Awb). Een dergelijke afwijking zal dan echter wel draagkrachtig moeten worden gemotiveerd.

**Artikel 3, lid 2 sub a, normaal maatschappelijk risico bij waardevermindering**

Indien de schade van de aanvrager van nadeelcompensatie zich voordoet in de vorm van een daling van de waarde van onroerende zaken, meent het dagelijks bestuur dat het redelijk is om een drempelpercentage te hanteren van 2% van de waarde van de desbetreffende onroerende zaken.

<sup>14</sup> Zie ABRvS 30 mei 2012 in zaak nr. 201104496/1/T1/A2 en ABRvS 5 december 2012, nr. 201112232/1/T1/A2, r.o. 7.2..

Ter adstructie van dit percentage wijst het dagelijks bestuur erop dat (onder meer) aanknoping is gezocht bij het percentage dat op basis van artikel 6.2 lid 2 sub b van de Wet ruimtelijke ordening geldt voor de vergoeding van (indirecte) planschade als gevolg van een nadelige planologische wijziging.<sup>15</sup>

Het dagelijks bestuur heeft er van afgezien om in het onderhavige geval een hoger percentage te hanteren dan in genoemd artikel 6.2 Wro is bepaald. Dit ondanks het feit dat een wijziging in de waterhuishoudkundige staat van agrarische percelen in zijn algemeenheid een normale maatschappelijke ontwikkeling betreft die in de lijn der verwachtingen ligt, hetgeen in het bijzonder geldt voor de percelen die in de nabijheid van Natura 2000 gebieden zijn gelegen. In zodanig geval zou – zo kan uit de jurisprudentie van de ABRvS worden afgeleid – normaliter ook een percentage van 5% kunnen worden gehanteerd.<sup>16</sup> Dat acht het dagelijks bestuur in het onderhavige geval evenwel niet opportuun. Vandaar dat is vastgehouden aan het minimum-forfait zoals dat ook in artikel 6.2 Wro is opgenomen.

Het voorgaande betekent dat alleen dat gedeelte van de waardevermindering van een onroerende zaak voor vergoeding in aanmerking komt, dat uitstijgt boven 2% van de waarde van de betreffende onroerende zaak.

**Artikel 3, lid 2 sub b, normaal maatschappelijk risico bij inkomensschade**

Voor wat betreft de inkomensschade die kan ontstaan door vernatting, stelt het dagelijks bestuur de drempel in beginsel op 10% van het opbrengend vermogen. Dit betekent concreet dat indien het opbrengend vermogen van een bepaald deel van de onroerende zaak met 10% of minder afneemt, de inkomensschade die daardoor ontstaat behoort tot het normale maatschappelijke risico. Voor zover het opbrengend vermogen met meer dan 10% afneemt, komt het surplus voor vergoeding in aanmerking. De vraag is in een dergelijk geval nog wel, hoe het betreffende deel van een onroerende zaak moet worden afgebakend. Immers, naar mate die afbakening ruimer is, zal de afname van het opbrengend vermogen verder uitmiddelen. Het dagelijks bestuur meent dat het – naar de huidige stand van de techniek – noodzakelijk is om hiermee te werken met sectoren (ook wel 'pixels') van de onroerende zaak. Voor iedere sector moet dan worden bepaald met welk percentage het opbrengend vermogen van de onroerende zaak afneemt. Op dit moment is het dagelijks bestuur van oordeel dat hiervoor gewerkt moet worden met sectoren van 25 m<sup>1</sup> bij 25 m<sup>1</sup>, derhalve in totaal met een oppervlakte van 625 m<sup>2</sup>. Voor iedere sector van 625 m<sup>2</sup> wordt dus bepaald wat de afname van het opbrengend vermogen is, ten opzichte van het opbrengend vermogen dat de betreffende sector direct voorafgaand aan de peildatum had (de zogenoemde nulsituatie). Indien de afname 10% of minder is, behoort de inkomensschade die daardoor ontstaat tot het normale maatschappelijke risico (het ondernemersrisico). Indien de afname de 10% overstijgt, komt het surplus volledig voor vergoeding in aanmerking. Er wordt dus niet voor gekozen om het opbrengend vermogen op perceelsniveau te bepalen. Deze keuze is in de regel in het voordeel van de aanvrager, omdat op die manier de afname in het

<sup>15</sup> Vergelijk ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2513, Gst. 2013/58; ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1198, BR 2014/73.

<sup>16</sup> Zie ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1198, BR 2014/73.

opbrengend vermogen niet over een groot oppervlakte wordt gemiddeld, als gevolg waarvan de inkomensschade eerder de drempel van 10% zal overstijgen. Voor de goede orde zij opgemerkt dat het dagelijks bestuur het op dit moment niet mogelijk acht om voor kleinere sectoren een voldoende nauwkeurige berekening van het verlies in opbrengend vermogen te maken. Indien dat op een gegeven moment wel mogelijk is, zal besloten kunnen worden kleinere sectoren te gaan hanteren.

Hierbij moet worden opgemerkt dat het dagelijks bestuur ervan heeft afgezien om aanknopingspunten te zoeken bij de jaaromzet van de aanvrager, aangezien het rendement dat met agrarische gronden behaald kan worden in de regel relatief beperkt is. Zodoende zou het hanteren van de jaaromzet als aanknopingspunt voor het normale maatschappelijke risico er in de regel toe leiden dat géén schade voor vergoeding in aanmerking komt. Het dagelijks bestuur heeft om deze reden geen aanknopingspunt gezocht bij de jaaromzet maar bij het opbrengend vermogen van het deel van de onroerende zaak waar de schade zich manifesteert.

Voor het hanteren van de drempel van 10% is redengevend dat agrariërs er rekening mee dienen te houden dat het opbrengend vermogen van gronden van tijd tot tijd kan wijzigen. Het dagelijks bestuur is van oordeel dat het gelet op deze, en de hiervoor genoemde omstandigheden, in de lijn der verwachtingen ligt dat het opbrengend vermogen van agrarische grond met 10% in negatieve zin kan wijzigen.

Naar het oordeel van het dagelijks bestuur ligt het niet alleen in de lijn der verwachtingen dat het opbrengend vermogen van agrarische grond met 10% afneemt, maar ligt het evengoed in de lijn der verwachtingen dat het opbrengend vermogen van agrarische grond toeneemt. Om deze reden beschouwt het dagelijks bestuur een toename van het opbrengend vermogen van een deel van de onroerende zaak tot en met 10% niet als een 'voordeel' in de zin van artikel 5 van de Beleidsregel. Dit betekent dat het dagelijks bestuur een toename van het opbrengend vermogen tot en met 10% niet zal verrekenen met een afname van het opbrengend vermogen op een andere plaats. Alleen een toename van het opbrengend vermogen die de 10% overstijgt, komt voor zover voor verrekening met het nadeel in aanmerking. Dit zou in zoverre gezien kunnen worden als een soort 'normaal maatschappelijk voordeel'. Korthedshalve wordt hier verder verwezen naar (de toelichting bij) artikel 5, tweede lid, waarin dit tot uitdrukking is gebracht, respectievelijk is toegelicht.

#### **Uitwerking van een voorbeeld van de toepassing van het normale maatschappelijke risico en voordeelverrekening bij inkomensschade**

Ter illustratie van de hiervoor beschreven systematiek met betrekking tot de aftrek van het normale maatschappelijke risico bij inkomensschade, alsmede het al dan niet verrekenen van voordelen, is onderstaand een kaart opgenomen waarop per sector is aangegeven in welke mate er een afname of toename van het opbrengend vermogen op een perceel is te verwachten. Zoals uit de legenda bij de kaart blijkt, wordt afhankelijk van de kleur van de sector een afname of een toename van een bepaald percentage van het opbrengend vermogen verwacht. Deze afname of toename wordt bepaald overeenkomstig hetgeen is bepaald in artikel 7, lid 1, van de Beleidsregel. Korthedshalve wordt hier naar de toelichting op dit artikel verwezen.



In beginsel moet aan de hand van deze kaart, tezamen met een concrete opname van het perceel ter plaatse door een taxateur, worden vastgesteld welke inkomensschade jaarlijks te verwachten valt door een vergelijking te maken tussen het opbrengend vermogen van het perceel direct voorafgaand en direct na de peildatum. Echter, op de aldus berekende inkomensschade moet vervolgens nog een correctie vanwege het normale maatschappelijke risico moet worden toegepast (artikel 3, lid 2, aanhef en onder c, Beleidsregel). Daarnaast wordt in het kader van de verrekening van eventuele voordelen, alleen rekening gehouden met de toename van het opbrengend vermogen van een deel van het perceel, indien die toename groter is dan 10%.

*Rekenvoorbeeld (bij bovenstaand kaartje)*

Het opbrengend vermogen van al deze gronden: € 150,= / pixel

**Berekening van het nadeel:**

	Aantal pixels	Afname in opbrengst	10% van opbrengend vermogen (= Normaal Maatschappelijk Risico)	Te verrekenen Nadeel
>50% afname opbrengst	0	0	0	0
25-50% afname opbrengst	18	€ 1012,50	€ 270	€ 742,50
10-25 afname opbrengst	32	€ 840	€ 480	€ 360
5-10% afname opbrengst*	43	€ 483,75	€ 645	€ 0
0-5% afname opbrengst*	39	€ 146,25	€ 585	€ 0
Totale nadeel				€ 1102,50

\*) 10% = Normaal Maatschappelijk risico

#### Berekening van het voordeel:

	Aantal pixels	Afname in opbrengst / toename in opbrengst	Voordeel dat niet wordt verrekend: 10% van opbrengend vermogen	Te verrekenen voordeel
0-5% toename opbrengst*)	63	€ 236,25	€ 945,=	€ 0
5-10% toename opbrengst*)	16	€ 180	€ 240,=	€ 0
10-25% toename opbrengst	0	0	0	0
>25 toename opbrengst	0	0	0	0
<b>Voordeel dat verrekend wordt:</b>				€ 0

\*) 10% toename voortbrengend vermogen wordt niet verrekend

Bedrag dat wordt uitbetaald: € 1102,50 (nadeel) - € 0 (voordeel) = € 1102,50

#### **Artikel 3, lid 2 sub c, bagatelschade**

Alle schade in welke vorm dan ook tot een totaal bedrag van € 250,= wordt tot het normale maatschappelijk risico gerekend.

Voor andere vormen van schade dan inkomensschade of vermogensschade in de vorm van een vermindering van de waarde van een onroerende zaak, is het op voorhand niet goed mogelijk om algemene regels te geven omtrent de omvang van het normale maatschappelijke risico en het normale ondernemersrisico. Het dagelijks bestuur ziet om deze reden aanleiding om de ondergrens hiervan te bepalen op (slechts) € 250,00. Een schade met een dergelijk geringe omvang<sup>17</sup> kan naar het oordeel van het dagelijks bestuur niet als onevenredig worden beschouwd, mede gelet op de aard van de schadeveroorzakende handeling en het feit dat die in zijn algemeen niet als geheel onvoorzienbaar of onverwacht kan worden aangemerkt. Dit betreft dus nadrukkelijk een minimum-forfait. Per geval zal bezien moeten worden welk normaal maatschappelijk risico in dat geval redelijk is.

#### **Artikel 4, aanhef en onder 1: risicoaanvaarding**

Voorts dient de schade niet vergoed te worden indien degene die deze schade lijdt, het ontstaan van deze schade heeft aanvaard. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen zogenoemde actieve en passieve risicoaanvaarding.

Van actieve risicoaanvaarding is sprake indien de aanvrager heeft gehandeld waar hij dit, om de schade te voorkomen, had dienen na te laten. Van passieve risicoaanvaarding kan sprake zijn indien een aanvrager heeft nagelaten om te handelen, terwijl hij dit wel had moeten doen.

Bij de beantwoording van de vraag of de aanvrager het ontstaan van de schade actief heeft aanvaard, moet worden bezien of hij op het moment van het aangaan van de investering waaraan schade optreedt (bijvoorbeeld het sluiten van een koopovereenkomst), het ontstaan van de schade kon voorzien. Daarbij is niet vereist

<sup>17</sup> ABRvS van 22 december 1995, AB 1996, 250; AR 29 juni 1987, AB 1988, 262; AG 27 augustus 1990, BR 1991, p. 283



dat op dat moment reeds volledig en onherroepelijk vast stond dat het grond- en oppervlaktewaterregime op een voor hem ongunstige wijze zou worden veranderd. Evenmin is vereist dat deze maatregel reeds op dat moment tot in detail was uitgewerkt of dat de omvang van de nadelige gevolgen geheel nauwkeurig was bepaald. Beslissend is of op het moment van investering de mogelijkheid van de maatregel zodanig kenbaar was, dat een redelijk denkende en handelende ondernemer bij de beslissing tot investering daarmee rekening moest houden.<sup>18</sup> Op dat moment was het ontstaan van de schade immers voorzienbaar.

Het is niet mogelijk om in algemene zin te stellen vanaf wanneer een redelijk denkende en handelende ondernemer rekening had moeten houden met de mogelijkheid dat het grond- en oppervlaktewaterregime in een voor hem nadelige zin zou gaan wijzigen. Dit zal per geval moeten worden beoordeeld.

Voor het geval de vernattingsschade is ontstaan ter uitvoering van een GGOR-besluit, wijst het dagelijks bestuur er op dat het ontstaan van deze schade *in ieder geval* voorzienbaar was, vanaf het moment dat het concept van het GGOR-besluit openbaar is gemaakt. Per aanvraag zal beoordeeld moeten worden of, en zo ja wanneer, het optreden van de schade op een eerder moment voorzienbaar was.

#### **Artikel 4, aanhef en onder 2: schadebeperkingsplicht**

De aanvrager van nadeelcompensatie is 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.

In het kader van vernattingsschade kan het redelijk zijn om van een agrariër te vergen dat hij tot op zekere hoogte zijn bouwplan aanpast, indien dat de totale omvang van de schade beperkt. Zo kan het aangewezen zijn om bepaalde gewassen juist wel of niet te kweken op percelen waar de vernatting zal optreden. Indien er kosten moeten worden gemaakt bij het treffen van noodzakelijke en passende schadebeperkende maatregelen, dan komen deze kosten – binnen redelijke grenzen – voor vergoeding in aanmerking.

#### **Artikel 4, aanhef en onder 4: anderszins verzekerd**

Bij de beantwoording van de vraag of de vergoeding van de schade anderszins is verzekerd dient blijkens vaste rechtspraak van de Afdeling rekening te worden gehouden met alle relevante feiten en omstandigheden, aan de hand waarvan bepaald dient te worden of de vergoeding voldoende reëel en toereikend is.<sup>19</sup>

Indien door één aanvrager zowel een vergoeding voor geleden inkomensschade als voor de verminderde waarde van onroerende zaken is aangevraagd, is het nog van belang om te bezien in hoeverre er samenhang tussen deze schades bestaat.

<sup>18</sup> ABRvS 10 november 2010, nr. 201002921/1/T1/H2, ABRvS 6 februari 2013, nr. 201202757/1/A2, ABRvS 17 april 2013, nr. 201207444/1/A2.

<sup>19</sup> ABRvS 3 augustus 2005, nr. 200409930/1, ECLI:NL:RVS:2005:AU0430, ABRvS 15 maart 2006, nr. 200506528/1, ECLI:NL:RVS:2006:AV5061, BR 2006, 642, ABRvS 21 mei 2008 in zaak nr. 200705598/1.

Beoordeeld moet worden, of en zo ja in hoeverre, de vermogensschade in de vorm van waardevermindering die op de peildatum is ontstaan niet reeds is verdisconteerd in de gekapitaliseerde inkomensvergoeding.<sup>20</sup> De gedachte hierachter is dat met de vergoeding van de gekapitaliseerde inkomensschade, de aanvrager mogelijk reeds geheel of gedeeltelijk in dezelfde financiële situatie wordt gebracht als wanneer het schadeveroorzakende besluit niet was genomen. Dit zal zich kunnen voordoen, indien de onroerende zaak zijn waarde in enige mate ontleent aan de mogelijkheid om daarmee een inkomen van een bepaalde omvang te generen. Zulks is naar het oordeel van het dagelijks bestuur bij agrarische gronden veelal het geval.

#### **Artikel 5: voordeelverrekening**

Bij het bepalen van de omvang van de schade dient voorts acht geslagen te worden op de mogelijkheid dat een schadeveroorzakend besluit of handeling van het algemeen bestuur van het waterschap, niet alleen nadelen maar ook voordelen teweeg brengt. Indien een dergelijk voordeel op geld waardeerbaar is en in voldoende mate vaststaat dat het de vermogenspositie van de aanvrager van nadeelcompensatie zal beïnvloeden, dan kan het dagelijks bestuur dit voordeel bij de vaststelling van de vergoeding betrekken.<sup>21</sup>

Het dagelijks bestuur zal in ieder geval rekening houden met de mogelijkheid dat ten gevolge van de maatregelen die verdroging tegen moeten gaan, de aanvrager minder droogteschade zal lijden, althans het opbrengend vermogen van een perceel vanwege een verbetering van de waterhuishouding zal toenemen. Het dagelijks bestuur zal daarbij alle voor- en nadelen van het schadeveroorzakende besluit of handeling tegen elkaar afwegen. Dit betekent dat indien op één perceel vernattingschade zal optreden maar op een ander perceel van dezelfde aanvrager de droogteschade zal verminderen, dit met elkaar verrekend kan worden.

Het dagelijks bestuur heeft er hierbij voor gekozen om géén rekening te houden met een toename in het opbrengend vermogen van een deel van het perceel van 10% of minder. Om deze reden is in lid 2 van artikel 5 opgenomen dat een dergelijk toename niet gekwalificeerd kan worden als een 'voordeel'. De gedachte hierachter is dat aangezien een afname van het opbrengend vermogen van een deel van het perceel van 10% of minder, behoort tot het normale maatschappelijke risico (zie ook artikel 3, lid 2, sub b van de Beleidsregel), ook een *toename* in dezelfde mate niet aan de aanvrager kan worden tegengeworpen. Een dergelijke toename moet aldus worden beschouwd als het 'normale maatschappelijke voordeel' van de aanvrager. Concreet betekent dit dat alleen verrekend zal worden met voordelen die deze drempel van 10% overstijgen. Hiervoor is bij de toelichting op artikel 3, lid 2 sub b, nader uiteengezet hoe in een dergelijk geval omgegaan zal worden met het verrekenen van de voordelen. Relevant is nog om op te merken dat om te bepalen of er voordeel is dat voor verrekening in aanmerking komt, steeds gekeken wordt naar de betreffende onroerende zaak. Dit betekent dat op dezelfde wijze als hiervoor is uiteengezet met betrekking tot het normale maatschappelijke risico, ook in dit kader bekeken moet worden of op de betreffende sector van de onroerende zaak een toename van het

<sup>20</sup> ABRvS 16 mei 2012, LJN: BW593, ABRvS 28 november 2012, LJN: BY4355, ABRvS 30 mei 2012, LJN: BW6926 en ABRvS 6 februari 2013, LJN: BZ0707.

<sup>21</sup> Vergelijk bijvoorbeeld ABRvS 11 december 2013, nr. 2012205690/1/A2.

opbrengend vermogen van meer dan 10% valt te verwachten. Alleen de toename die de 10% overtreft, kan worden gekwalificeerd als een voordeel. Voor een nadere toelichting omtrent de redenen waarom gewerkt moet worden met sectoren, wordt op deze plaats korthedshalve verwezen naar hetgeen in de toelichting bij artikel 3, lid 2, sub b, is opgenomen.

Voorts zal het dagelijks bestuur rekening houden met het voordeel dat de aanvrager geniet doordat hij in het geval aan hem een vergoeding wordt toegekend voor de verminderde waarde van een onroerende zaak, hij daarover jaarlijks rente kan ontvangen. Dit voordeel wordt in mindering gebracht op de jaarlijkse inkomensschade. Deze vorm van voordeelverrekening is ook specifiek geregeld in artikel 8 lid 2.

#### **Artikel 6: schadevergoeding anders dan in geld**

Het dagelijks bestuur zal de geleden schade in beginsel in geld compenseren. Het heeft echter de vrijheid om in plaats van geld, te kiezen voor een compensatie in natura.<sup>22</sup> Zulks kan evenwel niet van het dagelijks bestuur worden afgedwongen door de aanvrager, het dagelijks bestuur is vrij om te volstaan met een compensatie in geld.

#### **Artikel 7: wijze van berekenen waardevermindering**

Bij de beoordeling van aanvragen om nadeelcompensatie die (onder meer) betrekking hebben op waardevermindering, dient het dagelijks bestuur te bepalen of de eigenaar op de peildatum vermogensschade heeft geleden door middel van een vergelijking van de getaxeerde waarde van zijn eigendommen vóór en ná de peildatum.<sup>23</sup>

Het voorgaande laat onverlet dat het dagelijks bestuur en de Adviescommissie vrij is in zijn keuze om te bepalen welke methode hij het meest geschikt acht om de te vergelijken waarden te taxeren (bijvoorbeeld het gebruik van vergelijkingstransacties, het bepalen van de huurwaarde of een residuele waardebepaling).<sup>24</sup>

De eventuele waardevermindering van gronden en andere onroerende zaken als gevolg van het peilbesluit dient derhalve door middel van een taxatievergelijking te worden vastgesteld op het verschil tussen de prijs die de onderhavige gronden zouden hebben opgeleverd onder het oude peilregime, vlak voor de peildatum, en de prijs in de nieuwe situatie, vlak na de peildatum.

Bij het bepalen van de waarde vóór en na de peildatum, dient te worden uitgegaan van de prijs die een goed geïnformeerde, redelijk denkend en handelend koper, na de beste voorbereiding, bereid zou zijn geweest te betalen voor deze gronden onmiddellijk voor de inwerkingtreding van het peilbesluit en op het tijdstip direct daarna. Daarbij gaat het niet om de beantwoording van de vraag of vanuit de subjectieve beleving van aanvrager sprake is van voor vergoeding in aanmerking komende schade. Die koper wordt geacht subjectieve elementen en niet aan het besluit toerekenbare gevolgen buiten beschouwing te laten bij de prijsbepaling.

<sup>22</sup> ABRvS 14 april 2004, JB 2004, 207, m.nt. RJNS, ABRvS 5 februari 2014, nr. 201302866/1/A2, vergelijk ABRvS 27 april 2005, Gst. 2005, 7230 nr. 85.

<sup>23</sup> ABRvS 16 mei 2012, LJN: BW593, ABRvS 28 november 2012, LJN: BY4355, ABRvS 30 mei 2012, LJN: BW6926 en ABRvS 6 februari 2013, LJN: BZ0707.

<sup>24</sup> Vergelijk in het onteigeningsrecht het arrest van de Hoge Raad van 7 juni 2013, LJN: BZ5351.

Slechts objectief te verwachten gevolgen van het peilbesluit zijn relevant.

### **Artikel 8: wijze van berekenen inkomensschade**

In artikel 8 van de Beleidsregel is in grote lijnen omschreven op welke wijze het dagelijks bestuur de omvang van de inkomensschade zal vaststellen.

Opmerking verdient dat deze methodiek niet voor alle gevallen bruikbaar zal zijn. Hierbij kan gedacht worden aan bijzondere vormen van grondgebruik (bijvoorbeeld wijnbouw) en bij niet-agrarische bestemmingen (bijvoorbeeld woningen of wanneer er veel schade optreedt op een huiskavel). Voor de gevallen waarin de in artikel 8 voorgeschreven methodiek niet bruikbaar is, moet afhankelijk van de omstandigheden van het geval bezien worden welke methodiek wel bruikbaar is.

De in artikel 8 van de Beleidsregel voorgeschreven methodiek geldt in het bijzonder voor agrarische bedrijfsvoering. Hierbij moet aan de hand van hydrologisch onderzoek worden bepaald welke verandering het schadeveroorzakende besluit of de schadeveroorzakende handeling teweegbrengt in de zogenoemde GxG (het samenstel van de Gemiddelde Hoogste Grondwaterstand (GHG), de Gemiddelde Laagste Grondwaterstand (GLG) en de Gemiddelde Voorjaarsgrondwaterstand (GVG)). Vervolgens moet worden bepaald in welke mate het opbrengend vermogen van een perceel vermindert, als gevolg van de verandering van de GxG. Ten tijde van het vaststellen van deze beleidsregel is het dagelijks bestuur van oordeel dat de zogenoemde HELP-systematiek hiervoor de meest geschikte en beschikbare methode is (artikel 8, eerste lid, onder a). De uitkomst van de toepassing van de HELP-systematiek moet naar het oordeel van het dagelijks bestuur in beginsel wel steeds worden aangevuld met een concrete taxatie van de vermindering van het opbrengend vermogen, uitgaande van de concrete omstandigheden van het geval (de ligging van het perceel, bewerkingsrichting, ingang etc.).

Voor de berekening van de schade wordt, uitgaande van de vermindering van het opbrengend vermogen bepaald op de wijze zoals hiervoor beschreven, gebruik gemaakt van de toepasselijke Kwantitatieve Informatie(KWIN-Veehouderij en Akkerbouw Vollegrondsgroenteteelt) zoals jaarlijks als handboek wordt uitgegeven door Wageningen UR Livestock Research.

Voor het bepalen van de toe te passen KWIN-norm wordt uitgegaan van het meest in de rede liggende gebruik van het perceel waarop vernatting optreedt. Hierbij is onder meer van belang welk gebruik de eigenaar of pachter de drie jaren voorafgaand aan de peildatum van het perceel maakte, maar moet ook rekening worden gehouden met alle overige relevante omstandigheden van het geval (planologische beperkingen, het meest ideale gebruik maar ook met een schadebeperkende wijziging van het bouwplan) (artikel 8, eerste lid, onder b).

Indien aan de aanvrager behalve een vergoeding voor geleden inkomensschade, ook een vergoeding voor een verminderde waarde van onroerende zaken wordt toegekend, moet de rente over de toegekende vergoeding voor de waardevermindering (de zogenoemde rente uit het vrijkomend kapitaal) in mindering worden gebracht op de begrote jaarlijkse inkomensschade (artikel 8 lid 2). Het vrijkomend kapitaal bestaat aldus louter uit de vermogensschade die na aftrek van het

normale maatschappelijke risico voor vergoeding in aanmerking komt. Voor het te hanteren rentepercentage moet worden uitgegaan van de reële rente op de peildatum (die niet zonder meer gelijk is aan de wettelijke rente). Bezien moet worden waarvoor een redelijk handelend en redelijk denkend ondernemer het vrijkomend kapitaal zou aanwenden en hoeveel rente hij daarmee jaarlijks zou ontvangen.

Tot slot moet op de aldus berekende jaarlijkse inkomensschade de omvang van het normale maatschappelijke risico ex artikel 3 in mindering worden gebracht. Dit betreft – als gezegd – 10% van het opbrengend vermogen van het deel van de onroerende zaak direct voorafgaand aan de peildatum. Voor zover de jaarlijkse inkomensschade het normale maatschappelijke risico overstijgt, moet die worden gekapitaliseerd (artikel 8 lid 3). Dit moet geschieden op de ook in het onteigeningsrecht gebruikelijke wijze. Dit betekent dat in beginsel moet worden uitgegaan van de volgende factoren:

Eigenaar/erfpachter: factor 10

Hoeve-pachter: factor 9

Reguliere pachter: factor 8

Huur: Factor 7

De factor voor geliberaliseerde pacht is afhankelijk van de resterende looptijd van die pacht en mogelijk het perspectief op verlenging.

#### **Artikel 9: kosten van deskundigenbijstand**

In artikel 9 van de Beleidsregel is geregeld onder welke voorwaarden de kosten die een aanvrager heeft gemaakt bij de inschakeling van rechts- of deskundigenbijstand voor vergoeding in aanmerking komen. Onder rechtskundige bijstand moet de inschakeling van bijvoorbeeld aan advocaat, jurist of andere gemachtigde worden verstaan, terwijl tot de deskundigenbijstand bijvoorbeeld een taxateur moet worden gerekend. Dergelijke kosten kunnen alleen 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 (de zogenoemde dubbele-redelijkheidstoets).

#### **Artikel 10: vergoeding van wettelijke rente**

In lid 1 van dit artikel is bepaald dat een vergoeding van wettelijke rente deel kan uitmaken van de toe te kennen vergoeding. In dit artikel is expliciet verwezen naar artikel 6:119 BW om buiten kijf te stellen dat het hier gaat om de reguliere wettelijke rente (de consumentenrente) en dus *niet* om de wettelijke handelsrente in de zin van artikel 6:119a BW.

In het tweede lid van artikel 10 is een globale regeling gegeven omtrent het moment vanaf wanneer de wettelijke rente als bedoeld in het eerste lid, zal worden vergoed.

In de kern genomen komt deze regeling erop neer dat in ieder geval geen wettelijke rente wordt vergoed vanaf een eerder moment dan waarop de aanvraag om nadeelcompensatie is ontvangen. Voorts geldt als hoofdregel dat de wettelijke rente wordt vergoed vanaf het moment waarop de schade voor het eerst ontstaat.<sup>25</sup>

Er is voor gekozen om aan te sluiten bij het moment waarop de schade 'voor het eerst' ontstaat, omdat sommige schade jaarlijks zal terugkeren (bijvoorbeeld sommige

<sup>25</sup> Vergelijk ABRvS 26 april 2006, nr. 200506550/1, LJN AW4004.

inkomensschade) en omdat het dagelijks bestuur ervoor heeft gekozen om dergelijke schade ineens (gekapitaliseerd) te vergoeden.

Indien de schade wordt veroorzaakt door een besluit, wordt de wettelijke rente vergoed vanaf het moment waarop dat besluit in werking is getreden. Dit is de dag na bekendmaking daarvan.

**Artikel 11: hardheidsclausule**

Tot slot bevat de Beleidsregel een hardheidsclausule. Deze geldt voor de uitzonderlijke, onvoorziene gevallen waarin de onverkorte toepassing van de Beleidsregel zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat ondanks dat in artikel 3 van de Beleidsregel is bepaald dat de schade die tot het normale maatschappelijke risico of het normale ondernemersrisico moet worden gerekend, “ten minste” niet wordt vergoed, ook voor de inhoud van dit artikel een beroep op de hardheidsclausule kan worden gedaan. Dit betekent dat het in de uitzonderlijke gevallen als hiervoor bedoeld, ook mogelijk is om af te wijken van de in artikel 3 genoemde percentages en bedragen.