

Schade door water

— Annemiek Onneweer en Jan Douwes



Bestrijding van verdroging van natuurgebieden is één van de doelstellingen van de Vierde Nota waterhuishouding (1998). Het verdroogde areaal zou in 2000 met 25 % en in 2010 met 40 % moeten zijn teruggebracht ten opzichte van 1985. In 2000 was echter pas een vermindering van 3% gerealiseerd. De verdrogingskaart die IPO en Rijkswaterstaat in 2000 hebben uitgegeven, laat bijna 500.000 hectare verdroogde natuur zien. In 2003 zou een nieuwe verdrogingskaart worden gepubliceerd, maar dat is niet gebeurd. In de laatste jaarlijkse voortgangsrapportage over waterbeheer in Nederland “Water in Beeld 2004” valt te lezen dat actueel cijfermateriaal ontbreekt maar dat het erop lijkt dat de uitvoering van de verdrogingsbestrijding stagneert.

— Eén van de obstakels bij verdrogingsbestrijding is de wettelijke plicht van de overheid tot vergoeding van natschade in omliggende agrarische gebieden (zie hieromtrent de artikelen in Het Waterschap 2001/22 van onder meer mrs. Van der Flier en Seip).

— Het beginsel van vergoeding van schade bij rechtmatig overheidsoptreden wordt in toenemende mate in bijzondere wetten geregeld, zoals de Grondwaterwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet op de waterhuishouding, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en, het meest recent, de Reconstructiewet concentratiegebieden (2002). Het schadevergoedingsartikel in laatstgenoemde wet kan wat betreft de wettelijke regeling van schadevergoeding bij rechtmatig overheidsoptreden als ‘state of the art’ worden beschouwd: Voorzover een belanghebbende ten gevolge van de vaststelling van een reconstructieplan dan wel uitwerking of wijziging daarvan schade lijdt of zal lijden die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of

niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd, kennen gedeputeerde staten op aanvraag een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe. Dit wetsartikel bevat alle elementen die op basis van omvangrijke jurisprudentie een rol spelen bij het leerstuk van de schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad (zie voor een uitvoerige beschrijving daarvan het pre-advies van de Vereniging voor Bestuursrecht, 2002). Op grond van deze bepaling kan schadevergoeding worden gevraagd door bijvoorbeeld een agrariër die natschade ondervindt of verwacht te zullen ondervinden als gevolg van de vaststelling van een reconstructieplan dan wel van maatregelen ter uitvoering van zo’n plan.

— Is geen bijzondere wet van toepassing dan geldt voor een bestuursorgaan de plicht tot vergoeding van schade op grond van artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht:

De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

— En zelfs in het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is in artikel 1 van het Eerste Protocol bij dat verdrag een bepaling opgenomen ter bescherming van de particuliere eigendom in de ruimste zin van het woord, dus niet alleen onroerende maar ook roerende zaken en financiële vermogensbestanddelen. Op dit artikel wordt door de onderdanen van de bij het EVRM aangesloten staten (waaronder Nederland) in toenemende mate een beroep gedaan.

— De conclusie uit deze opsomming is dat de burger in ons land een aanzienlijke bescherming van zijn eigendom geniet tegen het optreden door de overheid. De tijd dat de overheid met een beroep op het alge-

meen belang (‘The King can do no wrong’) maatregelen kon treffen die aan individuele burgers grote schade toebrechten zonder deze schade te vergoeden, ligt ver achter ons. Besturen van overheden die langs de democratische weg tot stand gekomen beleid willen realiseren, moeten zich hier terdege van bewust zijn.

— Wil een burger die schade lijdt als gevolg van overheidshandelen deze vergoed krijgen, dan moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan.

- a Het handelen moet als rechtmatig in de uitoefening van een aan het bestuursrecht ontleende bevoegdheid kunnen worden aangemerkt (is de daad onrechtmatig dan moet men op grond van het Burgerlijk Wetboek in het geweer komen).
- b Er moet sprake zijn van schade (dat lijkt een open deur, maar het saldo van de negatieve en de positieve effecten van overheidsmaatregelen kan ook nog wel eens in het voordeel van de burger uitvallen).
- c Er moet causaal verband zijn tussen het overheidshandelen en de beweerdelijk geleden schade.
- d De schade mag niet het gevolg zijn van een normale maatschappelijke ontwikkeling of moet binnen het normale maatschappelijke c.q. ondernemersrisico vallen (het normaal maatschappelijk risico).
- e De schade moet in belangrijke mate afwijken van de schade die als gevolg van het overheidshandelen op eenieder in dezelfde omstandigheden drukt.
- f De burger moet voorafgaand aan het aankopen van onroerende zaken of het anderszins doen van investeringen niet op de hoogte kunnen zijn geweest van het ophanden zijn van een besluit dat aan hem schade zou kunnen toebrengen (voorzienbaarheid van de schade); was hij wel op de hoogte dan is er sprake van actieve risico-aanvaarding.
- g De burger moet al datgene gedaan hebben wat in zijn vermogen ligt om schade

aan zijn kant als gevolg van het overheidshandelen te voorkomen of te beperken. Heeft hij dit niet gedaan, dan spreekt men van passieve risico-aanvaarding.

h Het voordeel dat de burger mogelijkwijs ook van het overheidshandelen kan hebben, wordt in mindering gebracht op het te vergoeden schadebedrag.

Waar het gaat om agrarische belanghebbers, zijn drie typen schade als gevolg van overheidshandelen te onderscheiden.

- 1 Inkomensschade: deze kan ontstaan door opbrengstderving (minder groei of hogere verliezen), door hogere productiekosten en door effecten op de mineralenbalans.
- 2 Vermogensschade: daling van de waarde in het economisch verkeer van met name onroerende vermogensbestanddelen.
- 3 Belastingsschade: deze kan ontstaan als de uitkering van de schadevergoeding er toe leidt, dat meer belasting moet worden betaald dan in de situatie dat geen schadevergoeding zou zijn ontvangen.

— Bij het toekennen van schadevergoeding als gevolg van rechtmatig overheidshandelen zullen alle drie schadetypen mee in de beschouwingen moeten worden betrokken. De kosten van verdrogingsbestrijding bestaan dus niet alleen uit specifieke projectkosten (zoals het aanleggen van voorzieningen), maar ook uit het vergoeden van natschade aan gedupeerde agrariërs.

— De voor het treffen van vernattingsmaatregelen verantwoordelijke overheden (vooral provincies en waterschappen) blijken nogal terughoudend te zijn met het toezeggen van adequate schadevergoedingen. Belanghebbende partijen zijn daardoor vaak niet op voorhand geneigd om mee te werken aan projecten ter bestrijding van de verdroging. Dit wordt door ons als een van de oorzaken gezien van het moeizaam op gang komen van de verdrogingsbestrijding in ons land.

— De problematiek doet zich met name voor in de gebieden die rondom de te vernatten natuurgebieden zijn gelegen. In die natuurgebieden zelf zal de voor de verdrogingsbestrijding verantwoordelijke overheid in de regel tot onteigening overgaan, maar

in de zogenoemde beïnvloedingsgebieden is daar geen aanleiding toe. Aangezien juist in die gebieden nog volop agrarische bedrijvigheid heerst, is de mogelijkheid van nadelige beïnvloeding van de bedrijvigheid in die gebieden duidelijk aanwezig. En de vrees daarvoor kan belemmerend werken op het treffen van vernattingsmaatregelen in de natuurgebieden zelf.

— Een impuls voor de verdrogingsbestrijding kan zijn, het tevoren met de betrokken agrariërs overeenkomen van een vergoeding, reeds bij de voorbereiding van een project. De in de toekomst als gevolg van de uitvoering van dat project te verwachten schade kan dan in één keer worden afgekocht. Ook kan gedacht worden aan het vestigen van een erfdiensbaarheid op de percelen waar naar verwachting vernatting zal ontstaan en voor deze erfdiensbaarheid een aan de onroerende zaak gekoppelde vergoeding (retributie) te betalen. Dat laatste heeft het voordeel, dat er geen waarde-daling van die percelen ontstaat. Immers het nadeel van de vernatting voor die percelen wordt gecompenseerd door de vergoeding en het zakelijk recht daarop gaat mee over bij de verkoop van de percelen.

— Het voornemen om natschade ineens af te kopen of via erfdiensbaarheden te vergoeden, kan door de overheid in ruimtelijke plannen, zoals reconstructieplannen of landinrichtingsplannen, kenbaar worden gemaakt. Zo is recent voor een gebied in het zuiden van het land dat deels is verdroogd en waarvoor ambitieuze natuurdoelstellingen gelden, een landinrichtingsplan ontworpen met daarin een regeling voor vergoeding van natschade, geënt op een rapport van de Commissie Integraal Waterbeheer uit 1996 "Handreikingen voor het vergoeden van vernattingssschade". Deze natschaderegeling voorziet in schadevergoeding aan diegenen die schade ondervinden als gevolg van de uitvoering van vernattingsmaatregelen in het kader van het landinrichtingsplan. Zowel vermogensschade, inkomensschade en belastingsschade komen voor vergoeding in aanmerking. Volgens de regeling kan inkomensschade ineens worden uitbetaald, waarbij de hoogte van de uitkering wordt bepaald door de jaarlijkse inkomensschade

met tien te vermenigvuldigen. De vermogensschade als gevolg van vermindering van de maatschappelijke handelswaarde van grond dient te worden bepaald door taxatie. Een deskundigencommissie moet een en ander bewaken. Uitgangspunt is dat de schade zo mogelijk via een overeenkomst met de betrokkene tevoren wordt afgekocht. Kan geen overeenstemming worden bereikt dan zal de betrokkene een wettelijke schadevergoedingsprocedure moeten bewandelen.

— De door ons geschetste aanpak kent een aantal voordelen. Voor het betrokken bestuursorgaan zijn de kosten duidelijk. Partijen kunnen gemakkelijker worden gemotiveerd om mee te werken. Gedupeerden zullen een vergoeding ineens of een aan de percelen gekoppelde vergoeding voor een erfdiensbaarheid veelal aantrekkelijker vinden dan het vooruitzicht van langdurige en ingewikkelde juridische procedures met een onzekere afloop.

— Conclusie uit het vorenstaande is, dat de overheid bij het opzetten van plannen tot ingrepen in het landelijk gebied die van invloed zullen zijn op de agrarische bedrijfsvoering, zoals vernatting van natuurgebieden, van stond af aan rekening moet houden met het optreden van schade als gevolg van die ingrepen. De rechtsbescherming van de burger en dus ook van de agrarische ondernemer is tegenwoordig dermate stevig, dat de overheid er niet meer aan ontkomt de schade uit aantasting van de eigendom als gevolg van rechtmatig overheidshandelen te vergoeden.

— Wil de verdrogingsbestrijding in ons land alsnog een succes worden dan zal het aspect schadevergoeding bij alle vast te stellen plannen en op te zetten projecten een rol van betekenis moeten gaan spelen. En tenslotte zal er in de sfeer van de communicatie met de betrokken ondernemers veel werk gemaakt moeten worden van individueel overleg. Tenslotte is het nog steeds zo, dat 'aan de keukentafel' de beste zaken worden gedaan.