

Grondslag voor het vaststellen van de vergoeding van verdrogings schade op veehouderijbedrijven

1. Inleiding

In het kader van de herziening van de regeling ter vergoeding van de verdrogings schade in het waterwingebied Losser vindt regelmatig overleg plaats met partijen over het onderzoek van de commissie en de normen en uitgangspunten die aan de schadeberekening ten grondslag liggen. In dit overleg worden de belangen van de landbouw behartigd door de Stichting Grondwateronttrekking Losser (SGL). Eén van de discussiepunten is de wijze waarop de commissie de schade als gevolg van opbrengstverandering (verdroging) op veehouderijbedrijven berekent. De SGL is van mening dat de huidige benadering welke is gebaseerd op de kosten voor aankoop van vervangend veevoer ter compensatie van het verlies aan opbrengst, in het licht van de huidige landbouwpraktijk geen goede basis is voor de berekening van de werkelijk geleden schade en pleit derhalve voor een andere benadering van de schade.

In deze notitie wordt nader ingegaan op deze problematiek. Eerst wordt in paragraaf 2 ingegaan op het begrip 'schade' en enkele (juridische) uitgangspunten bij het vaststellen van de schadevergoeding. Vervolgens wordt in paragraaf 3 een aantal maatregelen beschreven welke genomen kunnen worden om de schade te ondervangen of te compenseren. De kosten van deze maatregelen zijn de basis voor het op geld waarderen van de schade als gevolg van grondwateronttrekking. In paragraaf 4 worden de verschillende waarderingsmethoden aan een nadere beschouwing onderworpen. In paragraaf 5 is de huidige methode beschreven zoals deze thans door de CDG wordt toegepast. Hierbij is tevens een overzicht gegeven van de historische ontwikkeling van de methodiek. In paragraaf 6 worden de verschillende benaderingsmethoden beoordeeld op grond van een aantal geformuleerde criteria. Paragraaf 7 geeft een samenvatting en mondt uit in de conclusie van de commissie ten aanzien van de te hanteren methode bij de behandeling van verzoeken om onderzoek in het kader van art. 37 van de Grondwaterwet.

2. Schade en schadevergoeding

Het begrip schade

De betekenis van het begrip schade wordt noch in de wet noch in de parlementaire geschiedenis gedefinieerd. In de handboeken wordt schade omschreven als: "*het nadeel in vermogen of iets anders, dat voor iemand uit een bepaalde gebeurtenis voortvloeit*". Het nadeel in vermogen moet op geld waardeerbaar zijn. Dit betreft materiële schade en kan ook immateriële schade betreffen. Of en wanneer immateriële schade voor vergoeding in aanmerking komt hangt af van de wet en de daarvan afgeleide jurisprudentie.

Causaliteit

In het kader van het opstellen van een advies over de hoogte van de schadevergoeding in het kader van de Grondwaterwet dient vastgesteld te worden of er een causaal verband bestaat tussen de grondwateronttrekking en de beweerdelijk optredende schade. In het algemeen wordt er onderscheid gemaakt in twee fasen in de causaliteit, te weten een feitelijk fase waarin de aansprakelijkheid wordt gevestigd en –indien eenmaal is komen vast te staan dat de schade het gevolg is van de onttrekking- de normatieve fase, waarin de omvang van de te vergoeden schade wordt vastgesteld. Bij het vaststellen van de omvang van de te vergoeden schade moet als beginsel worden vooropgesteld dat de benadeelde zoveel mogelijk in de toestand wordt gebracht waarin hij zou verkeren indien het schadeveroorzakende feit achterwege was gebleven.

Vermogensvermindering en inkomensschade

In geval van (toename van) opbrengstdepressie als gevolg van grondwateronttrekking is er sprake van nadeel in vermogen. Volgens artikel 6:96 BW omvat vermogensschade zowel het geleden verlies (vermogensvermindering) als de gederfde winst (inkomensschade). De eigenaar van de grond is rechthebbende op het nadeel als gevolg van vermogensvermindering; de gebruiker is rechthebbende op de inkomensschade¹.

De onderhavige notitie heeft uitsluitend betrekking op de vaststelling en de jaarlijkse vergoeding van de inkomensschade aan de feitelijke gebruiker van de grond. Onder inkomensschade wordt in dit verband verstaan de schade voortvloeiende uit de lagere opbrengst van het gebruik van de grond tengevolge van de onttrekking. Inkomensschade kan ontstaan door opbrengstderving (minder groei en/ of hogere verliezen) en/ of hogere productiekosten (extra arbeidskosten, extra energiekosten, niet optimale benutting van de machinecapaciteit, extra afschrijvingskosten, etc.). De schade is het verschil in netto-inkomen: het verschil tussen hetgeen verkregen zou kunnen worden in de hypothetische situatie zonder invloed van de grondwateronttrekking en hetgeen in de actuele situatie met invloed van de onttrekking verworven kan worden. Het gaat dus in feite om het *niet* krijgen van een vermogensvermeerdering (de winstderving), die men zonder de invloed van de onttrekking wel gekregen zou hebben.

Concrete of abstracte berekening

Het vaststellen van de omvang van de schade (de hoogte van het schadebedrag) geschiedt veelal door waardering. Dit houdt in dat de schade die is ontstaan als gevolg van een onttrekking op geld wordt gewaardeerd. Het vaststellen van de schade op geld kan zowel volgens een concrete schadeberekening gebeuren (taxatie, werkelijk gemaakte kosten) als volgens een abstracte schadeberekening (met behulp van kengetallen).

Concrete schadebegroting houdt in dat bij de begroting met alle individuele omstandigheden van de benadeelde rekening wordt gehouden. Bij onderzoeken naar landbouwschade als gevolg van een grondwateronttrekking waarbij een grote groep benadeelden is betrokken is het praktisch echter onuitvoerbaar om de schade op concrete wijze vast te stellen en voor ieder bedrijf afzonderlijk te beoordelen. Daarom wordt in deze gevallen meestal een abstracte berekening toegepast. De achtergrond van de abstracte schadeberekening is vooral gelegen in de doelmatigheid ervan. De abstracte schadeberekening geeft namelijk een efficiënte benaderingswijze voor veel voorkomende gevallen en leidt daarbij in de regel zowel voor de benadeelde als voor de onttrekker tot een redelijk resultaat. Bij de abstracte begroting wordt de schade gewaardeerd met behulp van normbedragen. Bij deze berekeningswijze abstraheert de CDG zich van de concrete omstandigheden waarin benadeelde verkeert en probeert men zich te richten naar een gemiddelde. Wanneer daartoe duidelijk aanleiding is, dan kan de commissie meer bedrijfstypen onderscheiden.

Voordeelstoerekening

Artikel 6:100 BW bepaalt dat indien éénzelfde 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 wordt gebracht..

Een voordeel kan worden omschreven als een verbetering van de (vermogensrechtelijke) positie van de benadeelde als gevolg van de schadeveroorzakende gebeurtenis. Daarbij is niet vereist dat er werkelijk iets wordt toegevoegd aan het vermogen van de benadeelde. Bepalend is of de schadeveroorzakende gebeurtenis voor de benadeelde behalve negatieve ook positieve gevolgen heeft gehad. Er dient evenwel een samenhang te bestaan tussen het voordeel en het nadeel. Dit betekent

¹ In geval van (jaarlijks terugkerende) gewasschade vindt in de praktijk veelal jaarlijkse vergoeding van de (inkomens)schade plaats aan de feitelijke gebruiker. Bij verandering van gebruiker gaat het recht op schadevergoeding over op de opvolgende grondgebruiker. Het opbrengend vermogen van de onroerende zaak blijft door het systeem van jaarlijkse schadevergoeding aan de feitelijke gebruiker intact. Bij eventuele verkoop van de onroerende zaak is er naar objectieve maatstaven gemeten voor de eigenaar dus geen grond om in dit verband genoegen te nemen met een lagere verkoopprijs.. De verkoper lijdt in deze situatie derhalve geen schade door vermogensmindering.

dat de schadevergoeding in het kader van de voordeelstoerekening niet als één totaalbedrag mag worden beschouwd. Als een voordeel voor toerekening in aanmerking komt mag het slechts op dat deel van de schadevergoeding dat voor de bijbehorende schadepost moet worden betaald, in mindering worden gebracht.

Verrekening van voor- en nadelen vindt derhalve alleen plaats bij *gelijksortige schade*. Dit betekent voor gewasschade als gevolg van grondwateronttrekking dat eventuele voordelen door afname van de wateroverlast in mindering moeten worden gebracht op de nadelen (extra verdroging). Er vindt echter geen verrekening plaats tussen bijvoorbeeld gewasschade en veedrenkschade of tussen gebouwschade en landbouwschade.

Schadebeperkende maatregelen

De benadeelde is verplicht de schade te beperken voorzover dit mogelijk is en redelijkerwijs van hem kan worden verlangd. Het niet beperken van de schade is een omstandigheid die de schade (i.c. niet het ontstaan maar de omvang ervan) mede heeft veroorzaakt, en die aan de benadeelde kan worden toegerekend. Beperkt benadeelde zijn schade niet dan verliest hij in zoverre zijn recht op vergoeding van de extra schade. In beginsel moet worden aangenomen dat de extra schade die wordt geleden, doordat de schadebeperkingsplicht is geschonden, in het geheel niet wordt vergoed, behoudens de toepassing van de billijkheidscorrectie. De grenzen van de benadeelde tot beperking van de schade worden door de redelijkheid bepaald.

De tot dit doel van schadebeperking gemaakte kosten behoren tot de schadeposten die door de schadeveroorzaker moeten worden vergoed ingevolge artikel 6:96 lid 2 sub a BW. De benadeelde mag de kosten, als vormende een deel van de geleden schade, op de veroorzaker verhalen, ook al hebben zij mogelijk niet het gewenste resultaat gehad. Wel dient daarbij vermeld te worden dat slechts die maatregelen tot vergoeding in aanmerking komen die nodig en passend zijn om de schade te voorkomen of te beperken. De maatregelen die niet nodig zijn, of niet geschikt zijn om het nadeel te beperken vallen buiten de vergoedings sfeer. Uiteraard mogen de kosten van de beperkende maatregelen de omvang van de te beperken schade niet te boven gaan.

3. Maatregelen ter ondervanging of compensatie van de schade

De effecten van grondwateronttrekking in relatie tot de schade op veehouderijbedrijven kunnen worden gezien als een reeks van oorzaak en gevolg zoals in het navolgende schema is weergegeven. Voorzover van toepassing is bij de opeenvolgende oorzaken/ gevolgen aangegeven welke maatregelen genomen kunnen worden ter voorkoming, ondervanging dan wel vergoeding van de schade. Door toepassing van een bepaalde maatregel worden de gevolgen lager in de reeks geheel of gedeeltelijk voorkomen, waardoor de bijbehorende maatregelen niet meer of nog slechts in beperkte mate hoeven te worden toegepast. De te vergoeden schade bestaat uit de kosten van de te nemen maatregel(en) vermeerderd met het eventueel resterende inkomensverlies.

Het streven is erop gericht de nadelige gevolgen van grondwateronttrekking zo dicht mogelijk bij de bron te ondervangen of te compenseren. De eerstgenoemde maatregel, beëindiging van de grondwateronttrekking, is een maatregel die alleen door de grondwateronttrekker en/ of door de grondwaterbeheerder (provincie) bewerkstelligd kan worden. De grondgebruikers hebben hier geen directe invloed op; een onttrekking waarvoor vergunning is verleend dient door de grondgebruikers te worden gedoogd.

Ook het treffen van compenserende maatregelen om de verlaging van de grondwaterstand te beperken of te voorkomen is iets waarover de belanghebbende grondgebruikers geen directe zeggingskracht hebben. Compenserende maatregelen kunnen door de vergunningverlenende instantie (provincie) als voorschrift aan een vergunning worden verbonden en/ of door het waterschap worden geïnitieerd, al dan niet in samenwerking met de grondwateronttrekker.

De overige maatregelen kunnen in principe wel door de grondgebruiker worden toegepast. In paragraaf 4 zullen deze maatregelen nader worden beschouwd.

ORZAAK / GEVOLG	MAATREGEL
GRONDWATERONTTREKKING ↓	→ beëindiging onttrekking
VERLAGING GRONDWATERSTAND ↓	→ compenserende maatregelen (wateriaanvoer, infiltratie)
VERMINDERING VOCHTLEVERANTIE ↓	→ aanvullende vochtleverantie (beregening / bevoeiing)
VERMINDERDE GEWASGROEI ↓	
VERMINDERDE RUWVOEROPBRENGST ↓	→ compensatie opbrengstverlies door: - aankoop vervangende voederwaarde (ruwvoer en/of krachtvoer) - aankoop / pacht van extra grond
VERMINDERING VEEBEZETTING ↓	
INKOMENSVERLIES	→ compensatie inkomensverlies a.g.v. verkleining van de veestapel

4. Waardering van de schade

4.1. Enkele algemene uitgangspunten

Zoals hiervoor reeds is aangegeven hanteert de commissie voor de waardering van de schade een abstracte werkwijze. Op basis van de bodemkundige en hydrologische gesteldheid wordt eerst de procentuele opbrengstdepressie berekend voor zowel de situatie zonder als met grondwaterstandsverlaging. Het verschil in opbrengstdepressie is de 'schade' als gevolg van de grondwaterstandsverlaging². De opbrengstdepressies worden uitgedrukt in een percentage van het praktisch potentiële opbrengstniveau. Hieronder wordt verstaan: *"de opbrengst die door een goed geleid bedrijf (GLP) in de praktijk kan worden gerealiseerd onder de heersende meteorologische omstandigheden bij een optimale water- en luchthuishouding, en onder bedrijfseconomische en bedrijfstechnische omstandigheden die onder de gegeven situatie als algemeen gangbaar kunnen worden aangemerkt"*. Een 'optimale waterhuishouding' wil in dit verband zeggen dat er geen opbrengstdepressies optreden door vochttekort en/ of door wateroverlast. Het praktisch potentieel opbrengstniveau wordt uitgedrukt in een hoeveelheid product per ha. Voor grasland en voedergewassen wordt de productie uitgedrukt in eenheden voederwaarde (kVEM) per ha. Het verschil in procentuele opbrengstdepressie in de situatie zonder en met grondwateronttrekking vormt de basis voor het bepalen van de omvang van de te vergoeden schade.

Een belangrijk principe bij het vaststellen van de hoogte van de uit te keren schadevergoeding is dat de benadeelde door de schadevergoeding zoveel mogelijk in de toestand moet worden gebracht waarin hij verkeerd zou hebben indien het schadeveroorzakende feit achterwege was gebleven. Dit principe brengt bijvoorbeeld met zich mee dat de voordelen door vermindering van wateroverlast in

² Met ingang van 2003 wordt voor de te hanteren verliesnormen in het kader van de Minas-wetgeving onderscheid gemaakt tussen droge en natte zandgronden. Bepalend hiervoor is de aanwijzing als zodanig op een hiertoe vervaardigde kaart. Verlaging van de grondwaterstand door grondwateronttrekking kan er toe leiden dat een groter areaal gronden als droge zandgrond is of zal worden aangemerkt. Indien dit het geval is kan er sprake zijn van extra opbrengstdepressie.

bepaalde situaties anders worden gewaardeerd dan de nadelen door verdroging. Dit doet zich onder andere voor indien moet worden aangenomen dat in de situatie zonder grondwateronttrekking de wateroverlast geheel of gedeeltelijk zou zijn weggenomen door uitvoering van waterschapswerken. Het voordeel door vermindering van wateroverlast als gevolg van de grondwateronttrekking wordt in deze situatie niet gewaardeerd op basis van de bedrijfseconomische criteria maar op basis van de (extra) kosten welke de belanghebbende in de situatie zonder wateronttrekking zou hebben moeten betalen voor de vermindering van de wateroverlast.

Het geschetste principe voor de waardering van de vermindering van de wateroverlast betreft slechts één bepaald aspect van de schadevergoedingmethodiek en staat in feite min of meer los van de algemene werkwijze bij het vaststellen van de omvang van de te vergoeden schade. De onderhavige notitie richt zich meer op de algemene werkwijze; in dat verband is in het vervolg van deze notitie niet expliciet ingegaan op de verrekening van het voordeel door vermindering van wateroverlast.

4.2. Methoden van waardering van de schade

Berekening

Berekening is een maatregel die de gevolgen van de grondwateronttrekking het dichtst bij de bron compenseren, althans voorzover het de maatregelen betreft die door de grondgebruiker zelf genomen kunnen worden. Berekening is gericht op het voorkomen / ondervangen van schade door vochttekort; door het kunstmatig toedienen van extra vocht wordt de vermindering van de natuurlijke vochtleverantie als gevolg van de grondwaterstandverlaging gecompenseerd. Theoretisch is het mogelijk opbrengstverliezen als gevolg van de grondwateronttrekking hierdoor volledig te voorkomen. In de praktijk blijkt dit echter moeilijk te realiseren. Het nog resterende opbrengstverlies moet dientengevolge op een andere wijze worden gecompenseerd, bijvoorbeeld door aankoop van extra ruw- en of krachtvoer of door inkrimping van de veestapel. De zelfvoorzieningsgraad en/ of de veebezetting komt hierdoor op een enigszins lager niveau als zonder grondwateronttrekking het geval zou zijn geweest. De schade als gevolg van de grondwateronttrekking bestaat in deze situatie uit de kosten van de extra berekening vermeerderd met de kosten voor compensatie van de resterende opbrengstderving.

Om berekening te kunnen toepassen moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan:

- berekening moet technisch mogelijk zijn (er moet voldoende winbaar grond- of oppervlaktewater van een goede kwaliteit beschikbaar zijn);
- berekening moet wettelijk mogelijk zijn (bestuurlijke regelgeving m.b.t. ontrekkingen ten behoeve van berekening vanuit grond- en/ of oppervlaktewater).

Een ander aspect betreft de rendabiliteit van berekening. Uit onderzoek dat in de afgelopen decennia hierna is verricht, o.a. door berekening met bedrijfsmodellen, blijkt dat berekening van grasland in de meeste gevallen niet rendabel is. De kostprijs van de door berekening verkregen meeropbrengst aan voederwaarde is aanzienlijk hoger dan de handelswaarde op de vrije markt.

Onder deze omstandigheden brengt toepassing van berekening het bedrijf niet in een gunstiger economische positie en wordt de schade door grondwateronttrekking niet beperkt. Dit is in strijd met het beginsel dat de belanghebbende verplicht is de schade zo beperkt mogelijk te houden.

Aankoop of pacht van extra grond

De vermindering van het producerend vermogen van de grond kan worden gecompenseerd door aankoop of pacht van extra grond. Als uitgangspunt hierbij geldt dat door de vergroting van de bedrijfsoppervlakte het zelfvoorzieningsniveau en de veebezetting van het bedrijf gehandhaafd kan worden op hetzelfde niveau als zonder grondwateronttrekking het geval zou zijn geweest. In principe is de benodigde hoeveelheid extra grond (uitgedrukt in een percentage van de oppervlakte cultuurgrond van het bedrijf) gelijk aan de procentuele opbrengstderving als gevolg van de grondwateronttrekking. In bedrijfsverband bezien kunnen er evenwel afwijkingen optreden, bijvoorbeeld omdat de aan te kopen of te pachten percelen op afstand van het bedrijf liggen en alleen aangewend kunnen worden voor voederwinning (maaien of snijmaïs), of voor beweiding door jongvee. Ook de bedrijfsintensiteit en de wijze van graslandgebruik speelt in dit verband een rol.

In het kader van de herziening van de schaderegeling Losser is door het Praktijkonderzoek Veehouderij (PV) te Lelystad berekend hoeveel extra grond nodig is om het verlies aan opbrengst te compenseren. Hieruit bleek dat in bedrijfsverband berekend, de benodigde hoeveelheid extra grond gemiddeld 40% hoger ligt dan de procentuele opbrengstderving of met andere woorden: bij 10% opbrengstderving is gemiddeld 14% extra grond nodig om het opbrengstverlies te compenseren. De (jaarlijkse) schade als gevolg van de grondwateronttrekking bestaat bij deze benadering uit de rente over de kosten die gemaakt zijn om de grond in eigendom of in pacht te verkrijgen (aankoop-som, transactiekosten, kosten pachtcontracten etc.), vermeerderd met de jaarlijkse lasten verbonden aan de eigendom en/ of het gebruik van de grond (belastingen, heffingen, pacht etc.) en de eventuele extra kosten in de bedrijfsvoering (extra bewerkingskosten, machinekosten e.d.) die de gebruik van de extra grond met zich meebrengt.

Eventuele voordelen welke voortvloeien uit de eigendom of het gebruik van de extra grond dienen in mindering te worden gebracht op de berekende schade. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan voordelen in het kader van de mestwetgeving (Minas, Nitraatrichtlijn en wetgeving m.b.t. fosfaat) en voordelen in de belastingsfeer en/ of in de sfeer van vermogensaanwas.

Een complicerende factor bij het vaststellen van de schadevergoeding op basis van aankoop van extra grond is dat de grondprijs aanzienlijk hoger is dan door het opbrengend vermogen van de grond wordt gerechtvaardigd. Nog afgezien van de extra bewerkingskosten, waterschapslasten etc. leidt dit niet tot verbetering van het bedrijfsresultaat en zou de te berekenen schadevergoeding aanzienlijk hoger uitkomen dan bijvoorbeeld bij aankoop van vervangende voederwaarde. Ook deze benaderingswijze is derhalve strijdig met de schadebeperkingsplicht van de benadeelde.

Compensatie door aankoop vervangende voederwaarde

Bij deze benadering wordt de opbrengstderving aan voederwaarde van het eigen bedrijf gecompenseerd door aankoop van eenzelfde hoeveelheid voederwaarde van buiten het bedrijf in de vorm van ruwvoer en/of krachtvoer. Uit voederteknisch oogpunt kan het tevens noodzakelijk zijn extra mineralen aan te kopen. Uitgangspunt bij deze benadering is dat de veebezetting wordt gehandhaafd op hetzelfde niveau als zonder grondwateronttrekking het geval zou zijn geweest. Door de (extra) aankoop daalt echter de zelfvoorzieningsgraad.

De vergrote aanvoer van ruw- en krachtvoer heeft eveneens gevolgen voor de mineralenbalans op het bedrijf; door de extra aanvoer worden de toegestane verliesnormen eerder bereikt of overschreden.

De schade bestaat bij deze benadering in principe uit de kosten voor aankoop van het vervangende ruw- en/ of krachtvoer, vermeerderd met de eventuele kosten in verband met de nadelige effecten op de mineralenbalans, voorzover deze aan de grondwaterwinning zijn toe te schrijven. Uit berekeningen in bedrijfsverband blijkt dat enerzijds de veevoerkosten stijgen. Anderzijds vallen de kosten voor bemesting en ruwvoerwinning lager uit.

De uitkomsten zijn sterk afhankelijk van de bedrijfssituatie en de bedrijfsvoering. Uit bedrijfseconomisch oogpunt is aankoop van vervangende voederwaarde evenwel een goede oplossing. De benaderingswijze doet in dit opzicht recht aan de juridische plicht van de benadeelde om de schade zo beperkt mogelijk te houden. Deze benaderingswijze wordt onder andere toegepast bij de vergoedingsregeling in het kader van het Programma Beheer.

Vermindering veebezetting

Bij deze benadering geldt als uitgangspunt dat de zelfvoorzieningsgraad op hetzelfde niveau blijft als in de situatie zonder grondwateronttrekking het geval zou zijn geweest. Omdat het verlies aan opbrengst niet door aankoop van vervangende voederwaarde of anderszins wordt gecompenseerd resulteert de opbrengstvermindering in een verlaging van de veebezetting. Als gevolg hiervan vermindert het aantal melkkoeien op het bedrijf en daarmee ook de opbrengsten. Dit resulteert in een vermindering van het saldo. De schade bestaat bij deze benadering uit de berekende saldovermindering (vermindering opbrengsten minus besparing op kosten).

In het kader van de herziening van de schaderegeling te Losser is door het PV een globale berekening uitgevoerd van de schade op basis van een vermindering van de veebezetting. Hiertoe is eerst het saldo per koe in de situatie zonder grondwateronttrekking berekend. Het saldo in de situatie met

grondwateronttrekking is vervolgens afgeleid uit het saldo de onbeïnvloede situatie. Bij de uitgevoerde berekeningen moeten de volgende opmerkingen worden gemaakt:

- bij de berekening is uitgegaan van het saldo inclusief loonwerkkosten;
- het kengetal 'saldo per koe' is niet meer gebruikelijk, omdat het saldo voornamelijk wordt bepaald door het quotumomvang en de kosten die gemaakt moeten worden. In plaats daarvan wordt veelal het 'saldo per 100 kg melk' als maatstaf gebruikt, omdat de productieomvang vastligt;
- in de berekening is geen rekening gehouden met veranderingen in de kosten. Zonder berekening in bedrijfsverband zijn deze veranderingen moeilijk te kwantificeren;
- in de berekening is geen rekening gehouden met mogelijkheden om de gedeerde inkomsten te compenseren, bijvoorbeeld door het verlesen van het niet volgemolken deel van het melkquotum.

Uit de berekening blijkt dat bij verlaging van de veebezetting de saldoovermindering in de doorgerekende situaties gemiddeld 5 keer zo groot is als bij aankoop van vervangend ruw- en/of krachtvoer. Het bedrijfsresultaat wordt hierbij derhalve sterk nadelig beïnvloed en de te berekenen schadevergoeding zou aanzienlijk hoger uitvallen dan bijvoorbeeld bij aankoop van vervangende voederwaarde het geval is. Ook hier geldt derhalve dat met het verlagen van de veebezetting niet wordt voldaan aan de schadebeperkingsplicht.

5. Huidige benaderingswijze

De CDG gaat bij de waardering van de schade totnogtoe uit van een benaderingswijze die gebaseerd is op de kosten van aankoop van vervangende voederwaarde. Deze benaderingswijze is de afgelopen decennia ook door de voorgangers van de CDG (CoGroWa en TCGB) toegepast. In de oorspronkelijke opzet van de methodiek werd ervan uitgegaan dat de opbrengstverandering (depressie) als gevolg van de grondwateronttrekking voor de helft werd gecompenseerd door aankoop van vervangende voederwaarde (ruwvoer en krachtvoer in gelijke delen) en voor de andere helft leidde tot een vermindering (verminderde groei) van de veebezetting. In feite was er hierbij dus sprake van een mix van aankoop van vervangende voederwaarde en een saldo vermindering door verminderde veebezetting. Deze berekeningswijze ligt ook ten grondslag aan de in 1982 tussen partijen overeengekomen schaderegeling voor het waterwingebied Losser.

De op basis van deze uitgangspunten berekende vergoedingsnorm bedroeg voor het jaar 1972 fl.27,00 (≈ 12,25) per % opbrengstdepressie. De vergoedingsnorm voor andere jaren werd vastgesteld door de vergoedingsnorm te indexeren met behulp van het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie. Teneinde na te gaan of de geïndexeerde vergoedingsnorm overeenkwam met de feitelijke situatie werd de norm regelmatig getoetst aan de hand van berekeningen met actuele bedrijfsgegevens voor een aantal concrete jaren.

Tot 1984 was de bedrijfsvoering in de melkveehouderij gericht op het behalen van een zo hoog mogelijke (melk)productie per ha. Dit resulteerde in hoge veebezettingen per ha, hoge stikstofgiften en hoge voedersuppletie door krachtvoer. Door de invoering van de melkquotering in 1984 kwam hierin echter verandering; het streven was niet meer het behalen van een zo hoog mogelijke productie maar het realiseren van de toegestane productie tegen zo laag mogelijke kosten. Deze koerswijziging had onder meer een verlaging van de veebezetting en een vermindering van de krachtvoerverstrekking tot gevolg. Mede hierdoor zijn de krachtvoerprijzen sinds 1984 sterk gedaald (van ca. fl. 0,50 (≈ 0,23) per kVEM in de beginjaren '80 tot minder dan fl. 0,20 (≈ 0,09) per kVEM in 2000 /2001. Al deze veranderingen hadden tot gevolg dat de geïndexeerde vergoedingsnorm na 1984 uit de pas ging lopen met de werkelijke prijs- en kostenontwikkeling in de rundveehouderij. Voor de toenmalige CoGroWa/TCGB was dit aanleiding de berekening van de vergoedingsnorm te herzien. Sindsdien wordt er bij de berekening van de vergoedingsnorm vanuit gegaan dat de gedeerde opbrengst volledig werd gecompenseerd door aankoop van ruw- en krachtvoer (in gelijke delen). Een vermindering of een verminderde groei van de veebezetting was na de invoering van de melkquotering niet meer aan de orde. De vergoedingsnorm wordt jaarlijks vastgesteld op

basis van door het Praktijkonderzoek Veehouderij vastgestelde energie prijzen en eiwittoeslagprijzen Rundvee.

Deze benadering wordt thans nog steeds gevolgd. Wel hebben er in de loop der jaren steeds bijstellingen plaatsgevonden in de kengetallen die aan de berekening ten grondslag liggen, zoals de verhouding tussen de prijs van ruwvoer en krachtvoer, de voederwaarde van de gedeerde productie, het opbrengstniveau en de verliesnormen.

De op basis van deze uitgangspunten en kengetallen berekende vergoedingsnorm voor het jaar 2001 bedraagt fl. 33,14 (± 15,04) per % depressie per ha. Ter vergelijking: de op basis van het prijsindexcijfer berekende vergoedingsnorm komt voor het jaar 2001 uit op fl. 81,03 (± 36,77) per % per ha.

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt is aankoop van ruw- en krachtvoer ter compensatie van de opbrengstderving door grondwateronttrekking van invloed op de mineralenbalans van het bedrijf. Indien er dientengevolge aantoonbaar extra schade optreedt, dan komt deze schade eveneens voor vergoeding in aanmerking. In het door de commissie opgestelde model voor een schaderegelingsovereenkomst tussen partijen is hiertoe een bepaling van deze strekking opgenomen.

6. Beoordelingscriteria t.a.v. de te hanteren werkwijze

Voor de beoordeling van de geschiktheid van de in de voorgaande paragrafen besproken werkwijzen voor de waardering van schade als gevolg van grondwateronttrekking spelen onder meer de volgende aspecten en rol:

- a) Gangbare praktijk in de landbouw
- b) Praktische uitvoerbaarheid
- c) Uniformiteit (rechtsgelijkheid)
- d) Inzichtelijkheid
- e) Beleidsmatige aspecten
- f) Juridische aspecten

In het navolgende worden de verschillende werkwijzen beoordeeld op basis van deze aspecten. Uitgangspunt hierbij is dat de schade abstract wordt berekend (op basis van een normatieve benadering).

Ad a. Gangbare praktijk in de landbouw

Opbrengstdervingen van het gewas (gras- en voedergewassen) worden in de veehouderij meestal opgevangen door het aanspreken van de beschikbare ruwvoedervoorraad van het eigen bedrijf en/of door aankoop van ruw- en/of krachtvoer van buiten het bedrijf. In principe maakt het hierbij niet uit of de opbrengstdervingen een gevolg zijn van natuurlijke oorzaken (weersgesteldheid) of van kunstmatige oorzaken (grondwateronttrekking).

Op bedrijven die beschikken over een beregeningsinstallatie wordt ook beregening toegepast om opbrengstdepressies te voorkomen, althans indien er geen sprake is van een beregeningsverbod. Aankoop of pacht van extra grond en verkleining van de veestapel ter compensatie van de opbrengstderving is in de landbouw geen gangbare praktijk. Deze maatregelen spelen wel een rol in het proces van structuurverbetering op langere termijn.

Ad b. Praktische uitvoerbaarheid

De toe te passen methodiek voor het jaarlijks vaststellen van de uit te keren schadevergoeding moet praktisch goed uitvoerbaar zijn. In dit kader is het van belang dat de vereiste basisgegevens voor de berekening van de jaarlijkse schadevergoeding tijdig beschikbaar zijn en eenduidig zijn vast te stellen. Ook de omvang van de benodigde informatie en de complexiteit speelt in dit verband een rol. In het algemeen kan worden gesteld dat de schadeberekening complexer wordt naarmate de compenserende of ondervangende maatregel verder van de schadebron is verwijderd. De benade-

ringswijze op basis van vermindering van de veebezetting is in dit opzicht complexer dan een benadering op basis van extra beregening of aankoop van vervangende voederwaarde. Een benadering op basis van aankoop van extra grond is complex doordat de grondprijs niet of slechts in zeer geringe mate is gerelateerd aan het opbrengend vermogen van de grond. De vergoedingsnorm is hierdoor moeilijk éénduidig vast te stellen. Bij pacht van extra grond speelt dit in mindere mate.

Ad c. Uniformiteit

Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid verdient het aanbeveling dat de methodiek van schadebepaling als gevolg van grondwateronttrekking binnen een bepaald gebied niet al te grote verschillen vertoont. Dit geldt niet alleen voor schaderegelingen binnen eenzelfde voorzieningsgebied van een waterleidingbedrijf doch ook bij voorzieningsgebieden van verschillende waterleidingbedrijven. De CDG streeft daarom naar een landelijke norm. Alleen indien er sprake is van sterk afwijkende omstandigheden kan in voorkomende gevallen lokaal of regionaal gekozen worden voor een andere benadering.

Daarnaast verdient het aanbeveling dat de methodiek aansluit bij andere algemeen gangbare methodieken voor de bepaling van schade als gevolg van opbrengstderving. In dit verband kan de toegepaste methodiek bij het Programma Beheer worden genoemd.

In de landelijke regelingen voor schadevergoeding zowel in het kader van de Grondwaterwet als in het kader van het Programma Beheer wordt uitgegaan van een schadebenadering op basis van aankoop van vervangende voederwaarde. Uit een oogpunt van uniformiteit is deze benaderingswijze daarom te verkiezen boven de overige benaderingen.

Ad d. Inzichtelijkheid

De te hanteren methodiek dient inzichtelijk, transparant en eenvoudig te reproduceren te zijn. Het hiervoor gestelde onder Ad. b is in dit verband ook hier van toepassing.

Ad e. Beleidsmatige aspecten

De toe te passen benaderingswijze dient in overeenstemming te zijn met de nationale en Europese regelgeving en de op basis hiervan geformuleerde beleidsregels. In dit kader is met name de mestregelgeving (o.a. Minas, Nitraatrichtlijn) van belang en het streven naar een extensivering van de veehouderij.

Benaderingsmethoden welke zijn gericht op handhaving van de zelfvoorzieningsgraad zoals aankoop of pacht van extra grond en vermindering van de veebezetting en (in mindere mate) toepassing van beregening verdienen in dit opzicht de voorkeur boven aankoop van vervangende voederwaarde waarbij de mineralenbalans zwaarder onder druk komt te staan..

Ad f. Juridische aspecten

De te hanteren werkwijze dient in overeenstemming te zijn met de jurisprudentie op het gebied van het schaderecht. Eén van de belangrijkste juridische uitgangspunten in dit verband is de schadebeperkingsplicht van de benadeelde. Op grond hiervan is de benadeelde gehouden om binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid maatregelen te treffen om de schade zo beperkt mogelijk te houden. Naar het oordeel van de commissie brengt de eis van redelijkheid en billijkheid met zich mee dat de te nemen maatregelen moeten passen binnen het kader van de gangbare bedrijfsvoering.

In het licht van dit criterium is aankoop van vervangende voederwaarde de eerst aangewezen methode voor de waardering van de schade door grondwateronttrekking op veehouderijbedrijven. De overige methoden compenseren de benadeelde bedrijven alleen ten koste van (aanzienlijk) hogere schadevergoedingen en staan dientengevolge op gespannen voet met de schadebeperkingsplicht van de benadeelde.

7. Samenvatting en conclusie

Bij de thans door de CDG toegepaste werkwijze voor de waardering van de schade als gevolg van grondwateronttrekking, gebaseerd op compensatie van de opbrengstvermindering door aankoop van vervangende voederwaarde, worden de nadelige effecten van de grondwateronttrekking tegen zo beperkt mogelijke kosten ondervangen. In dit opzicht doet deze benadering recht aan de plicht van de grondgebruiker om de schade zoveel mogelijk te beperken.

Door de aankoop van voederwaarde vermindert de zelfvoorzieningsgraad van de bedrijven en neemt de druk op de mineralenbalans van het bedrijf verder toe. Dit kan als een zeker nadeel van de huidige benaderingswijze worden aangemerkt. Anderzijds moet worden vastgesteld dat ook in andere kaders zoals het Programma Beheer deze benaderingswijze wordt toegepast. Schadevergoeding op basis van de kosten van aankoop van vervangende voederwaarde is derhalve als staand beleid aan te merken.

De in deze notitie besproken alternatieve benaderingswijzen gaan weliswaar uit van handhaving van de zelfvoorzieningsgraad zoals deze in de situatie zonder wateronttrekking zou zijn geweest, doch leiden niet tot betere bedrijfsresultaten en derhalve tot aanzienlijk hogere schadevergoedingen. Op grond hiervan staan deze alternatieve benaderingswijzen op gespannen voet met het gangbare schaderecht. Dit geldt zeer zeker ten aanzien van de benadering gebaseerd op vermindering van de veebezetting, waarbij de benadeelde in feite geen enkele actie onderneemt om de schade te beperken.

Ten aanzien van berekening geldt nog dat de toepassing hiervan gebonden is aan technische en beleidsmatige randvoorwaarden.

Resumerend is de commissie van mening dat naar de huidige inzichten de benadering gebaseerd op de kosten van aankoop van vervangende voederwaarde de meest geëigende methode is voor het op geld waarden van de schade als gevolg van grondwateronttrekking.

Wel dient bij het vaststellen van de vergoedingsnorm rekening te worden gehouden met eventuele effecten van de mestregelgeving op de mineralenbalans. In het geval de grondwateronttrekking leidt tot aanwijzing van een groter areaal 'droge' zandgronden dan zonder grondwateronttrekking het geval zou zijn geweest, dienen de effecten hiervan eveneens in de schadeberekening te worden betrokken.

Commissie van Deskundigen Grondwaterwet, 2002.