

Compensatie Systematiek Veenweiden



FEANGREIDE
FRYSLÂN

Eindredactie:

Coen Weusthuis (Weusthuis Associatie)

Vastgesteld door:

DB Wetterskip Fryslân en Gedeputeerde

Staten Fryslân d.d. 4 juni 2024

Inhoudsopgave

1. Opdrachtomschrijving	7
1.1 Veenweideprogramma 2021-2030	7
1.2 Opdracht van het Bestjoerlik Oerlis Feangreide	7
1.3 Ontwikkelingsproces van de CSV	9
1.4 Praktijksimulatie Aldeboarn-De Deelen Zuid	10
1.5 Wijziging context en relatie met andere opgaven	11
1.6 Leeswijzer	11
2. Integrale gebiedsontwikkeling	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Een duurzaam landbouwkundig perspectief	16
2.3 CSV en peilbeleid	17
2.4 CSV gericht op grond met agrarische bestemming	19
2.5 Nadeelcompensatie – de juridische grondslag	20
2.6 Normaal maatschappelijk risico (NMR)	24
2.7 Compensatievoorstel	25
2.8 Flankerend beleid en de Omgevingswet	26
2.9 Flankerend beleid en ANLb	28
2.10 Staatssteuntoets	28
2.10.1 Inleiding	28
2.10.2 Staatssteun?	29
3. Schadeberekening en grondcompensatie	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Volledige schadeloosstelling versus nadeelcompensatie	31
3.3 Uitgangspunten schadevergoeding benadeelde	33
3.4 De schadeberekening: generiek of specifiek	35
3.5 De keuze voor grond en/of geld	36
3.6 Inkomensvoordeel na grondcompensatie	38
3.7 Toepassingsbereik CSV	40



4. De Compensatie Systematiek Veenweiden	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Schade in verband met verminderde drooglegging	45
4.2.1 Schade in verband met peilverhoging	45
4.2.2 Schade aan bestaande drainage	50
4.2.3 Schade door mogelijke opdrijving mestkelders	50
4.3 Schade i.v.m. andere watersysteemmaatregelen	51
4.4 Toepassing van het Besluit Geldelijke Regelingen	53
4.5 Kavelaanvaardingswerken	55
4.6 Belastingsschade	56
4.6.1 Vermogensschade	57
4.6.2 Inkomensschade	58
4.6.3 Vergoeding van belastingsschade	58
4.6.4 Belastingsschadeclausule	58
4.7 Hardheidsclausule	60
5. Vermogensschade door peilverhoging	61
5.1 Inleiding en stappenplan	61
5.1.1. Stap 1: Berekenen van de voederwaarde per kadastraal perceel	63
5.1.2. Stap 2: Opzetten van een ruiklassensysteem	64
5.1.3. Stap 3: Correctiefactoren voor de indeling van percelen in ruiklassen	65
5.1.4. Stap 4: Berekenen en valideren totale vermogensschade	65
5.1.5. Stap 5: Indicatie van grondcompensatie	66
5.1.6. Stap 6: Ruilbesluit en toedelingscriteria	66
5.2 Grondwaardecurve op basis van drooglegging	66
5.3 Waardedruk vigerende kwalitatieve verplichtingen	67
5.4 Stapsgewijze peilverhoging	68

6. Inkomensschade door peilverhoging	69
6.1 Inleiding	69
6.2 CSV – stappenplan inkomensschade	69
6.2.1 Stap 1: Schade door mutaties in de gewasopbrengst	72
6.2.2 Stap 2: Schade door uitbreiding van mestopslagcapaciteit	73
6.2.3 Stap 3: Schade door afnemende melkopbrengsten	74
6.2.4 Stap 4a: Schade door extra waterschapslasten	75
6.2.5 Stap 4b: Schade door hogere teelt- en bewerkingskosten	76
6.2.6 Stap 4c: Voordeel door extra gewasopbrengsten	76
6.2.7 Stap 4d: Voordeel door uitbreiding mestplaatsingsruimte	77
6.2.8 Stap 4e: Voordeel door extra GLB-subsidie	77
6.2.9 Stap 5: Bepalen van eventuele additionele inkomensschade	77
6.2.10 Stap 6: Bepalen van eventuele omrijdschade	79
6.2.11 Stap 7: Voordeel door daling van de pachtprijs	79
6.2.12 Stap 8: Berekening van de totale inkomensschade	79
6.2.13 Stap 9: Verrekening van rente op vrijkomend kapitaal	80
6.3 Actueel grondgebruik en schadeberekening	80
6.4 Schadeberekening op basis van liquidatie	81
 7. Schade door aanpassing van het watersysteem	 82
7.1 Inleiding	82
7.1.1 Schade in verband met aan- en afvoercapaciteit hoofdwatersysteem	82
7.1.2 Schade in verband met waterberging	83
7.1.3 Schade in verband met implementatie KRW	85
7.1.4 Schade door waterinfiltratiemaatregelen	86
 8. Schadeberekening op bedrijfsniveau	 87
8.1 Inleiding	87
8.2 Compensatievoorstel - model schadeberekening fictief bedrijf	89
8.3 Referentiedatum, rekendatum en peildatum	90
8.4 Typologie van belanghebbenden (vooruitblik hoofdstuk 9)	92
8.5 Validatie van de schadeberekening en de schadebedragen	92
8.5.1 Validatie van de werking van het rekenmodel	92
8.5.2 Validatie van de berekende schadebedragen	93
 9. Typologie van belanghebbenden	 95
9.1 Inleiding	95
9.2 Typologie en schadeberekeningsmethoden	95
9.3 Issues eigenaren/verpachters	98
9.3.1 Issues met betrekking tot waardebepaling	99
9.3.2 Issues met betrekking tot grondcompensatie	100
9.3.3 Issues met betrekking tot de pachtprijs/canon	102

10. Integrale planontwikkeling	103
10.1 Toepassing van de CSV bij een integrale procesaanpak	103
10.2 Toepassing van de Omgevingswet bij een integrale procesaanpak	105
10.3 Kantelen op het integrale gebiedsplan	107
10.4 Voorwaardelijk kantelen	109

Bijlagen

1	De gereedchapskist van het flankerend beleid
2	Projectorganisatie en colofon
3	Concept Notitie Peilbeleid
4	Voederwaardesystematiek ten behoeve van vermogensschade
5	Voorbeeld van een compensatievoorstel
6	Invoervariabelen CSV
7	Model schadeberekening
8a	Adviesdocument Onafhankelijke adviescommissie CSV met reactienota werkgroep CSV
8b	Second opinion rekensystematiek CSV met reactie werkgroep CSV
9	Toepassing landinrichting bij gebiedsgerichte aanpak veenweiden
10	Nadeelcompensatie eigenaren en pachters bij peilverhoging Veenweideprogramma
11	Participatieve aanpak – grondcompensatie en grondruil



1. Opdrachtomschrijving

1.1 Veenweideprogramma 2021-2030

In maart 2021 is het Friese Veenweideprogramma 2021-2030 “Foarút mei de Fryske Feangreiden” vastgesteld door de provincie Fryslân, het Wetterskip Fryslân en de 7 betrokken Friese veenweidegemeenten. Het programma heeft de ambitie om voor de lange termijn (2050) in het Friese veenweidegebied een nieuw en blijvend evenwicht te realiseren, waarin veenafbraak, bodemdaling en CO₂-uitstoot nagenoeg zijn gestopt, de kwaliteit van landschap en natuur is verbeterd en de leefbaarheid en vitaliteit van het gebied als geheel op een hoger peil zijn gebracht.

Om deze ambitie te realiseren richten de gezamenlijke overheden zich daarbij voor 2030 op de volgende 4 centrale veenweidedoelen:

1. De negatieve effecten van bodemdaling zijn verminderd (gemiddeld 0,2 cm minder bodemdaling per jaar; daarnaast beperken en compenseren van negatieve effecten);
2. De uitstoot van broeikasgassen is met 0,4 megaton CO₂e-équivalenten per jaar afgenomen;
3. De landbouw heeft een duurzaam toekomstperspectief;
4. Het watersysteem is waterrobuust en klimaatbestendig ingericht.

Deze doelen zijn alleen te bereiken als het grondwaterpeil in het veenweidegebied omhoog gaat. Het Veenweideprogramma streeft daarbij naar een gemiddelde grondwaterstand van 40 cm onder het maaiveld voor het “dikke veen” (> 80 cm veenpakket).

Om al deze doelstellingen in een evenwichtige samenhang te kunnen realiseren worden er binnen het werkingsgebied van het Veenweideprogramma deelgebieden aangewezen. Voor elk van deze deelgebieden wordt een integraal gebiedsplan opgesteld. Dit gebiedsplan heeft uiteindelijk een breed doelbereik nu het zich richt op het behoud c.q. de versterking van de toekomstige leefbaarheid en vitaliteit van een plangebied. Daarbij is en blijft de landbouw een belangrijke economische drager en wordt tevens een bijdrage geleverd aan biodiversiteit, natuur en landschap.

1.2 Opdracht van het Bestjoerlik Oerlis Feangreide

Het Veenweideprogramma is vastgesteld door de overheden in nauwe samenspraak met vertegenwoordigers van landbouw, natuur en recreatie. Deze sectoren zijn, samen met de drie overheden, verenigd in het Bestjoerlik Oerlis Feangreide (BOF), welke als belangrijkste overleg- en adviesorgaan voor de overheden de uitvoering van het Veenweideprogramma bewaakt en begeleidt.

In dit verband vermeldt het Veenweideprogramma het volgende: “Uitvoering van deze plannen kan leiden tot nadelige (inkomens)effecten voor individuele agrarische

ondernemers. Het zogenaamde flankerend beleid is een set aan regels en instrumenten waarmee deze effecten kunnen worden gemitigeerd en/of gecompenseerd. Mitigatie is gericht op het treffen van (technische) maatregelen die deze effecten verzachten of wegnemen. Compenseren – in grond en/of geld – richt zich daarentegen op het vergoeden van onevenredige schade die kan zijn ontstaan. Daarmee wordt het voor ondernemers mogelijk te anticiperen op de veranderende omstandigheden en kan voor individuele boeren een goed toekomstperspectief worden geboden. Het flankerend beleid richt zich erop dat de boer “buorkjen bliuwe kin.” (Veenweideprogramma 2021- 2030)

Om te kunnen komen tot een dergelijk flankerend beleid heeft het BOF in mei 2021 een Plan van Aanpak¹ vastgesteld. In dit Plan van Aanpak wordt het gewenste resultaat als volgt omschreven:

1. een systematiek van herwaardering van gronden die te maken krijgen met (eventuele) voor- en nadelen ten gevolge van de voorgenomen waterpeilverhoging in het Veenweideprogramma;
2. “bestuurlijke spelregels” voor toepassing van de systematiek, bijvoorbeeld ten aanzien van afbakening, organisatie, borging, transparantie, e.d.;
3. (de hoofdlijnen van) grondbeleid en grondbeleid instrumentarium ter uitvoering van de beoogde grondcompensatie;
4. aanbevelingen ten aanzien van gebiedsprocessen en financiering.

Het flankerend beleid is daarmee te omschrijven als een generieke toolbox: een soort gereedschapskist met daarin een veelheid aan instrumenten, waarmee uitvoering van het Veenweideprogramma mogelijk wordt gemaakt. In bijlage 1 is een opsomming gegeven van deze instrumenten. Dat is overigens geen statisch geheel: het Veenweideprogramma en met name de daaronder vallende gebiedsontwikkelingen zijn flexibele processen die telkens weer aangepast worden aan de nieuwste ontwikkelingen zoals beleidsaanpassingen (denk aan stikstof), nieuwe technieken of wetgeving, veranderende landbouwkundige inzichten, etc. Per gebiedsproces zal telkens weer gekeken moeten worden welke “tools” gebruikt kunnen worden.

Eén van de instrumenten in de gereedschapskist is de Compensatie Systematiek Veenweiden (CSV). Met behulp van deze rekensystematiek kan de omvang van de schade (het nadeel) worden berekend die ontstaat door besluitvorming over c.q. de uitvoering van het Veenweideprogramma.

De CSV – inclusief de daarbij behorende bestuurlijke spelregels – is beschreven in de hoofdtekst van deze nota, en kan worden gezien als de uitwerking van de deelopdrachten 1) en 2) zoals deze door het BOF in het eerder genoemde Plan van Aanpak zijn aangeduid.

Doordat de berekeningssystematiek van de CSV zal worden toegepast binnen het kader van de ontwikkeling van een gebiedsplan, kan deze systematiek worden geïnterpreteerd en gebruikt als een regeling die gericht is op behoud van leefbaarheid en vitaliteit van de desbetreffende gebieden, met landbouw als de belangrijkste economische drager.

1 Plan van Aanpak voor het ontwerp van flankerend beleid Veenweideprogramma, Weusthuis Associatie, d.d. 29-4-2021

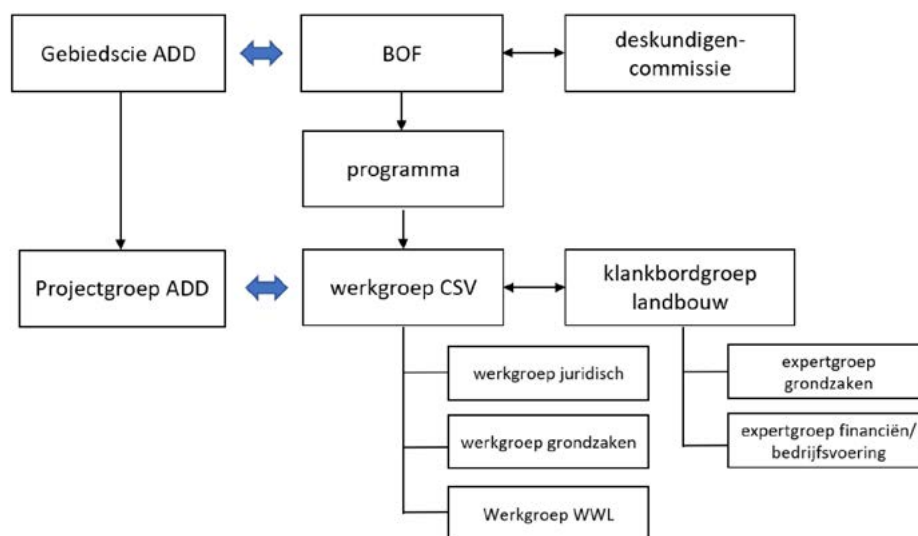
Uitgangspunt

De bestuurlijke spelregels dienen als context én als richtinggevende uitgangspunten voor de CSV. Het vaststellen van deze uitgangspunten leidt niet tot nieuw beleid, maar is feitelijk een verdere invulling van het Veenweideprogramma. De belangrijkste uitgangspunten worden in het vervolg van deze nota aangeduid met een tekstblok in dezelfde opmaak als dit tekstblok. De uitgangspunten worden daarbij zo beknopt en transparant mogelijk voorzien van een argumentatie en/of toelichting.

1.3 Ontwikkelingsproces van de CSV

Ter uitvoering van de opdracht van het BOF is een werkgroep samengesteld die – via de programma-organisatie voor de Veenweiden – verantwoording aflegt aan het BOF. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van provincie Fryslân, Wetterskip Fryslân, de samenwerkende landbouw-organisaties, de programma-organisatie Veenweiden en het Kadaster, onder leiding van een onafhankelijke projecttrekker vanuit Weusthuis Associatie.

Figuur 1: Projectorganisatie CSV



De werkgroep heeft zich bij de ontwikkeling van de CSV laten adviseren door een groot aantal specifieke deskundigen en instanties, zoals rentmeesters, (staats-)juristen, de WUR (Wageningen University & Research), etc. In bijlage 2 is een colofon opgenomen.

Klankbordgroep landbouw

Omdat de CSV betrekking heeft op het compenseren van negatieve effecten in verband met besluitvorming over c.q. de uitvoering van het Veenweideprogramma voor eigenaren en gebruikers van agrarische gronden, is er een klankbordgroep samengesteld bestaande uit boeren uit 2 veenweide ontwikkelingsgebieden, te weten Aldeboarn-De Deelen (ADD) en Idzegea. De klankbordgroep is gedurende het gehele ontwikkelingsproces door de werkgroep actief betrokken bij de ontwikkeling van alle componenten van de CSV. Zo kan de CSV worden gezien als het resultaat van een samenwerking tussen werkgroep en klankbordgroep.

Deskundigencommissie

Op 1 juli 2021 heeft het BOF besloten een onafhankelijke adviescommissie van deskundigen in te stellen (hierna: de deskundigencommissie). De commissie is door het BOF gevraagd “een toetsend oordeel te geven over de wijze waarop de schade wordt vastgesteld, of deze methodiek recht doet aan de geleden schade en of de methodiek bijdraagt aan het toekomstperspectief van de landbouw en daarmee een toetsend oordeel over de inzetbaarheid van de CSV”. De samenstelling van de commissie is weergegeven in bijlage 2.

Met het “Adviesdocument Compensatie Systematiek Veenweiden” (d.d. maart 2024) heeft de commissie haar advies uitgebracht. Het document bevat een aantal (algemene) opmerkingen, adviezen gericht op de CSV en adviezen gericht op de context waarbinnen de CSV kan worden ingezet.

De werkgroep CSV heeft vervolgens – in en na overleg met de klankbordgroep landbouw – een reactienota geschreven. In deze reactienota zijn een aantal tekst-aanvullingen en wijzigingsvoorstellen opgenomen die in dit rapport van de ontwerp CSV zijn verwerkt. Het advies van de deskundigencommissie en de reactienota van de werkgroep zijn opgenomen in bijlage 8a. De rekenregels en de Excelsheet met rekenbladen en -formules voor de toepassing van de CSV zijn parallel daaraan gecontroleerd via een second opinion. De second opinion en de reactie van de werkgroep daarop zijn opgenomen in bijlage 8b.

1.4 Praktijksimulatie Aldeboarn-De Deelen Zuid

Het Veenweideprogramma heeft binnen haar werkingsgebied een aantal zogenaamde “kansrijke gebieden” aangewezen, waarin met voorrang met de uitvoering van het programma aan de slag wordt gegaan. Eén van deze gebieden is het gebied Aldeboarn-De Deelen (ADD), een dik-veen gebied waarin initiatiefnemers (burgers en boeren)² vanuit het gebied zelf al sinds eind 2016 actief zijn ten behoeve van een duurzame ontwikkeling van het gebied. In 2021 is door Gedeputeerde Staten voor dit gebied – en met leden vanuit dit gebied – een gebiedscommissie ingesteld die, onder eindverantwoordelijkheid van GS, leiding moet geven aan de ontwikkeling van een integraal gebiedsplan.

Bij de ontwikkeling van de CSV is nauw samengewerkt met de projectleiding van ADD en over en weer is gebruik gemaakt van elkaars plannen en ontwikkelingsprocessen. Concepten en deelrapporten in het ontwikkelingsproces van de CSV zijn niet alleen aan het BOF, maar ook aan de gebiedscommissie ADD voorgelegd. Op deze wijze is al in een vroeg stadium invulling gegeven aan de zo essentiële integrale benadering waar in hoofdstuk 2 verder op wordt ingegaan.

Om praktijkervaring op te doen met de CSV is tenslotte in het 1e half jaar van 2023 een praktijksimulatie uitgevoerd in het plangebied Aldeboarn-De Deelen Zuid (ADD-Zuid), gelegen direct ten zuiden van de plaats Aldeboarn. In dit deelgebied zijn ruim 30 boeren actief op een agrarisch grondoppervlak van circa 1.825 ha. Ruim

2 Stichting Beekdallandschap Koningsdiep | de Nije Boarn en Gebiedscoöperatie It Lege Midden

600 hectare van deze grondoppervlakte wordt door circa 30 eigenaren/verpachters uitgegeven voor agrarisch gebruik. Het gaat daarbij om erfpacht (circa 100 hectare), reguliere pacht, geliberaliseerde pacht en overige 1-jarige pacht-/gebruiksovereenkomsten.

Alle leerervaringen zijn bijeengebracht in het Evaluatieverslag Praktijksimulatie ADD-Zuid en vervolgens is een uitgebreide reeks aan verbeteracties uitgezet. De uitkomsten van deze verbeteracties zijn verwerkt in deze ontwerp CSV.

1.5 Wijziging context en relatie met andere opgaven

Sinds 2021 is de wereld ingrijpend veranderd. Voor het Veenweideprogramma is daarbij de belangrijkste verandering de ontwikkeling door het Rijk van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Uitvoering van het Veenweideprogramma is als gevolg daarvan onderdeel geworden van het Fries Programma Landelijk Gebied (FPLG). Een eerste versie van het FPLG is op 1 juli 2023 aan het Rijk aangeboden. Naar verwachting zal er in het najaar van 2024 een volgende versie van het FPLG worden vastgesteld en in de inspraak worden gebracht. De herijking van het Veenweideprogramma 2021-2030, welke oorspronkelijk in 2023 was voorzien, zal ook in dit tweede concept van het FPLG worden opgenomen.

Vooralsnog wordt uitgegaan van het Veenweideprogramma dat in 2021 is vastgesteld. Wel zullen bij de uitvoering daarvan naast de Veenweidedoelstellingen ook andere doelstellingen uit het NPLG en het FPLG moeten worden meegenomen. De CSV, zoals in deze nota beschreven, is thans nog enkel gericht op uitvoering van het Veenweideprogramma, en daarmee voornamelijk op peilverhoging. Het is echter bepaald niet uitgesloten dat de rekensystematiek, zoals die nu in de CSV gebruikt wordt, na aanpassing ook toepasbaar zal zijn bij de realisatie van de andere doelstellingen zoals bijvoorbeeld reductie van stikstofuitstoot.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het flankerend beleid (en de CSV) gepositioneerd in de integrale context van gebiedsontwikkelingsprocessen, zoals die moeten worden doorlopen om te kunnen komen tot uitvoering van het Friese Veenweideprogramma.

Hoofdstuk 3 gaat in op de hoofdlijnen van de schadeberekening en de beoogde compensatie van vermogensschade in extra (landbouw)grond. Deze vorm van grondcompensatie wordt nagestreefd om een duurzaam landbouwkundig perspectief te kunnen behouden in het Friese veenweidegebied.

Hoofdstuk 4 laat zien op welke wijze de CSV schade berekent ten gevolge van de implementatie van een uitgebreide set van hydrologische maatregelen, die overzichtelijk en in onderling verband worden samengebracht in een zogenaamd watersysteemplan.



De hoofdstukken 5 en 6 gaan dieper in op de wijze waarop de vermogens- en de inkomensschade ten gevolge van peilverhoging worden berekend.

Hoofdstuk 7 behandelt de schadeberekening ten gevolge van hydrologische maatregelen zijnde niet de peilverhogingsmaatregel.

Hoofdstuk 8 maakt duidelijk hoe op gebieds- en bedrijfsniveau de schade wordt berekend. In dit hoofdstuk zijn tevens de uitkomsten opgenomen van een (technische) validatie van de CSV-rekensystematiek alsmede de uitkomsten daarvan.

Hoofdstuk 9 behandelt de typologie van belanghebbenden. Dit hoofdstuk laat zien hoe de berekende schade wordt toegekend aan de verschillende belanghebbenden: eigenaar, gebruiker/pachter en verpachter.

Hoofdstuk 10 tenslotte laat zien aan welke vereisten een integraal proces van gebiedsontwikkeling moet voldoen om toepassing van de CSV ook daadwerkelijk mogelijk te maken.

2. Integrale gebiedsontwikkeling

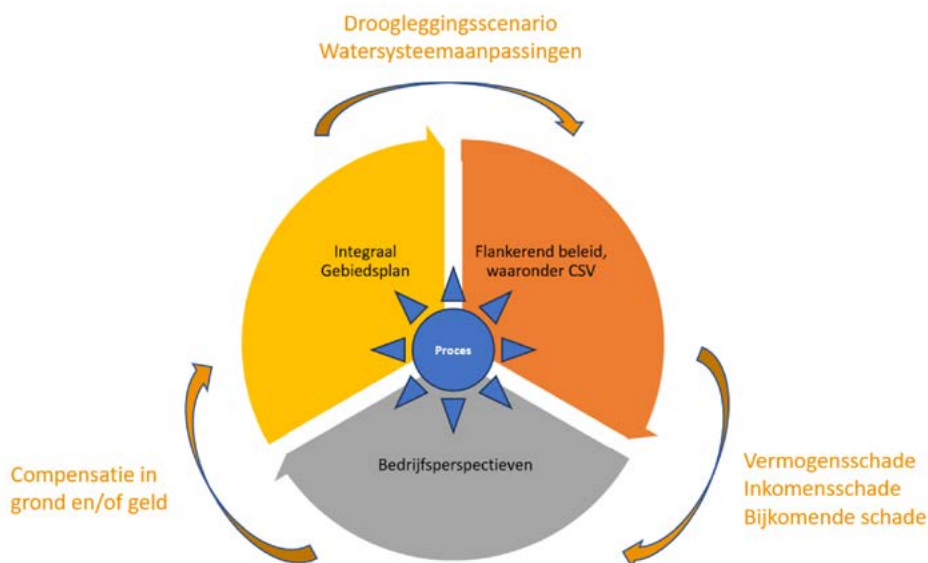
2.1 Inleiding

Het Veenweideprogramma gaat in haar werkingsgebied uit van een integrale gebiedsaanpak door “in gebieden van onderop samen in (te) vullen wat in dat gebied kan, wenselijk is en welke ondersteuning daarbij nodig is”. Om het programma tot uitvoering te kunnen brengen wordt een reeks van integrale gebiedsplannen voorzien voor evenzovele deelgebieden in haar werkingsgebied.

De Compensatie Systematiek Veenweiden (CSV) is één van de instrumenten van flankerend beleid. Een instrument waarmee in het proces van planontwikkeling eventuele schade voor een grondeigenaar/-gebruiker vóóraf – dus tijdens en als onderdeel van het proces van (gebieds-) planontwikkeling – kan worden berekend. Door de omvang van de schade te communiceren met benadeelden door het overleggen van een compensatievoorstel, krijgen deze inzicht in de (mogelijke) bedrijfseconomische effecten van het gebiedsplan inclusief de daarbij behorende schadevergoeding. De uitkomsten van deze beoordeling kunnen op hun beurt weer effect hebben op de inhoudelijke planontwikkeling op weg naar een integraal gebiedsplan.

De drie onderdelen: het integrale gebiedsplan, het flankerend beleid (inclusief CSV) en het bedrijfs-economisch perspectief, zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en vormen de pijlers onder de ontwikkeling van een duurzame toekomst voor een veenweidegebied. De 3 onderdelen komen samen in het “wiel van veenweiden”. Door het wiel een aantal keren te laten draaien ontstaat uiteindelijk een optimaal gebiedsplan. Deze integrale aanpak wordt geïllustreerd in figuur 2.

Figuur 2: Het wiel van veenweiden



Gebiedsontwikkeling / integraal gebiedsplan

Op weg naar een integraal gebiedsplan worden diverse thematische plannen opgesteld die op een logische wijze met elkaar in verband worden gebracht. In de context van dat integrale gebiedsplan worden ze vervolgens samengevoegd tot één geheel.

Eén van de thematische plannen is het zogenaamde **watersysteemplan**, dat is gericht op het creëren van een “waterrobuust en klimaatbestendig watersysteem”, zoals dat in het Veenweideprogramma wordt beoogd. Belangrijk onderdeel van het watersysteemplan is een nieuwe peilenkaart. Deze kaart geeft per individueel (agrarisch) perceel het huidige en het beoogde (toekomstige) slootpeil aan. Tevens worden aanvullende maatregelen beschreven op het gebied van het hoofdwatersysteem zoals aan-/afvoercapaciteit, waterberging, de Kader Richtlijn Water (KRW) en waterinfiltratie.

Flankerend beleid / Compensatie Systematiek Veenweiden (CSV)

De CSV is een rekensystematiek waarmee de omvang van (eventuele) schade in verband met besluitvorming over of de uitvoering van een watersysteemplan kan worden berekend. De uitkomsten van deze berekening worden neergelegd in een **compensatievoorstel**. Deze compensatievoorstellen maken richting potentiële benadeelden concreet wat de (eventuele) negatieve effecten van het watersysteemplan zijn op de huidige bedrijfsexploitatie. Deze negatieve effecten worden vertaald naar vermogensschade, inkomensschade en/of bijkomende schade.

Het uitgangspunt voor de schadeberekening is het principe dat de vermogens- en inkomenspositie van benadeelde vóór en na het schadeveroorzakende besluit c.q. maatregel zoveel mogelijk gelijk moeten zijn. Voor de inkomensschade wordt daarbij een kapitalisatiefactor van 10 gehanteerd voor de jaarlijkse inkomensschade van een eigenaar/gebruiker.³

Het Veenweideprogramma biedt benadeelde daarbij de keuze om vermogensschade te laten compenseren in geld en/of grond. Een zogenaamd compensatievoorstel laat daarom 3 scenario's zien van compensatie met goede, gemiddelde en/of matige (“nattere”) grond. Er is overigens niet zoiets als een recht op grondcompensatie. De mogelijkheden van grondcompensatie worden immers beperkt door de hoeveelheid beschikbare (en geschikte) compensatiegrond.

Bedrijfseconomisch perspectief als voorwaarde voor gebiedsontwikkeling

Benadeelden krijgen met het watersysteemplan en het compensatievoorstel een eerste beeld van de toekomst. Tegen deze achtergrond kunnen ze zich oriënteren op hun **toekomstige bedrijfsexploitatie** en de noodzakelijke aanpassingen die dat (mogelijkerwijs) met zich meebrengt. In deze oriëntatie ligt ook de keuze tussen compensatie van vermogensschade in grond en/of geld op tafel.

De mate waarin benadeelden kiezen voor grondcompensatie is van invloed op de toekomstige landbouwkundige structuur en wordt daarmee een factor in de optimalisatie van het gebiedsplan. En zo draait het wiel. Net zolang tot er naar het

3 Zie verder hoofdstuk 9: Typologie van belanghebbenden

oordeel van alle partijen een optimaal integraal gebiedsplan is ontstaan. Een gebiedsplan dat kan rekenen op voldoende steun en draagvlak voor daadwerkelijke uitvoering.

2.2 Een duurzaam landbouwkundig perspectief

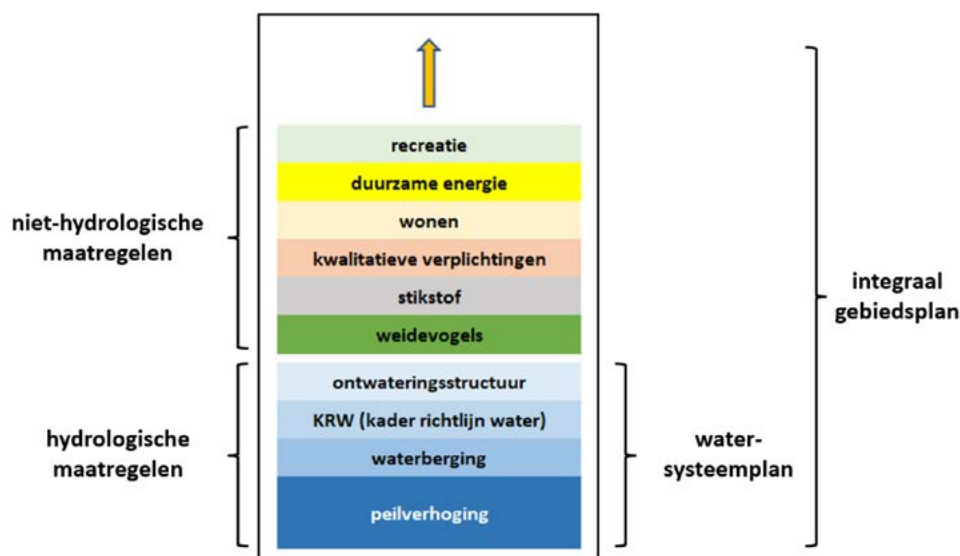
In de kern probeert het Veenweideprogramma te komen tot reductie van CO₂uitstoot en bodemdaling door de grondwaterstanden in veengebieden te verhogen. Dit moet primair worden bereikt door het verhogen van de slootwaterpeilen, zodat het nattere veen minder snel oxideert. Daarbij zet het Friese Veenweideprogramma in op een “waterrobuust en klimaatbestendig watersysteem”. Voor dat laatste zijn extra maatregelen nodig op het gebied van waterberging, de KRW (Kader Richtlijn Water), waterinfiltratie en het realiseren van een goed, efficiënt werkend systeem van aan- en afvoer van water in de plangebieden.

Al deze hydrologische maatregelen worden op logische wijze bijeen gebracht in een watersysteemplan. Dit (sectorale) plan is onderdeel van een integraal gebiedsplan, dat ook andere (niet-hydrologische) besluiten en/of maatregelen bevat.

Besluitvorming over of maatregelen in het kader van een integraal gebiedsplan kunnen schade veroorzaken of baat opleveren. Daarbij is te denken aan afnemende gewasopbrengsten bij verhoging van de slootwaterpeilen maar ook aan besluiten die planologische mogelijkheden creëren in de sfeer van woningbouw en/of recreatievoorzieningen.

Figuur 3 geeft een – niet uitputtend – overzicht van potentieel schadeveroorzakende besluiten c.q. maatregelen die in een integraal gebiedsplan aan de orde kunnen zijn.

Figuur 3: Potentieel schadeveroorzakende besluiten en/of maatregelen



Schade die ontstaat door bovengenoemde besluiten en/of maatregelen kan worden gecompenseerd en/of gemitigeerd. Mitigatiemaatregelen zijn bedoeld om negatieve effecten van de uitvoering van een gebiedsplan te beperken en/of te voorkomen. Daarom maken ze onderdeel uit van het proces van planontwikkeling en zijn mede van invloed op de omvang van de uiteindelijke schade.

Eén van de 4 hoofddoelen van het Friese Veenweideprogramma is het creëren van een duurzaam en toekomstbestendig perspectief voor de landbouw. Daarom wordt in de gebiedsprocessen uitgegaan van de inzet van actief grondbeleid. Wanneer de uitvoering van een gebiedsplan voor een agrarisch bedrijf zou leiden tot een achteruitgang in vermogen en/of inkomen kunnen instrumenten zoals de CSV, grondaankoop, grondcompensatie, kavelruil en bedrijfsverplaatsingen worden ingezet. In het Friese Veenweideprogramma wordt dan gesproken over zogenaamd flankerend beleid.

Echter: om al deze regels en instrumenten te kunnen inzetten moet in het proces van integrale planvorming wel vóóraf duidelijk kunnen worden gemaakt wat de omvang van de eventuele schade is. Zodat, als onderdeel van diezelfde planvorming “van onderop”, actief kan worden gezocht naar de juiste oplossingen om eventuele schade zo goed mogelijk te compenseren. Bijvoorbeeld door een deel van de schade te compenseren met extra grond of door een bedrijf te verplaatsen.

De Compensatie Systematiek Veenweiden (CSV) is een generieke rekensystematiek waarmee (eventuele) schade ten gevolge van (hydrologische) besluiten/maatregelen voor elk individueel agrarisch perceel vóóraf kan worden berekend.

Niet-hydrologische besluiten/maatregelen zijn over het algemeen meer specifiek van karakter en vormen daarmee géén onderdeel van de generieke CSV. Indien specifieke instrumenten worden ontwikkeld voor deze elementen worden deze toegevoegd aan de gereedschapskist van het flankerend beleid. Mogelijkerwijs worden ze opgenomen in de CSV (bijvoorbeeld een aparte stikstofmodule), maar dat zou betekenen dat de CSV moet worden aangepast/uitgebreid.

2.3 CSV en peilbeleid

Een belangrijke maatregel in het Veenweideprogramma is de beoogde verhoging van de grondwaterstand naar een niveau van gemiddeld 40 cm onder maaiveld. In het Veenweideprogramma is daarbij al vastgelegd dat het toekomstige watersysteem waterrobuust en klimaatbestendig zal worden ingericht. Deze verhoging van het waterpeil vormt de aanleiding voor de nadeelcompensatie. Ten behoeve van de rekensystematiek is het dan ook nodig om enkele uitgangspunten voor het vaststellen van het peilbesluit en voor het peilbeheer vast te stellen. Hiervoor is een concept Notitie Peilbeleid Veenweidegebied opgesteld die parallel aan de vaststelling van de CSV nog door Wetterskip Fryslân moet worden vastgesteld.

Concept Notitie Peilbeleid Veenweidegebied (zie bijlage 3)

De uitgangspunten voor het verhogen van de waterpeilen in het veenweidegebied zoals die zijn opgenomen in het Veenweideprogramma 2021-2030 zijn overgenomen

in het Regionaal Waterprogramma 2022-2027 dat in juli 2022 door Provinciale Staten is vastgesteld. Het daarop gebaseerde Waterbeheerprogramma van Wetterskip Fryslân is in april 2022 door het Algemeen Bestuur vastgesteld.

De Notitie Peilbeleid Veenweidegebied (conceptversie BOF 19 april 2024) biedt een nadere uitwerking van dit peilbeleid en verschaft daarmee enkele uitgangspunten voor de rekensystematiek om vermogens- en inkomensschade te kunnen bepalen.

Uitgangspunt

Peilbeleid voor de rekensystematiek

Omdat het Veenweideprogramma 2021-2030 in mei 2021 is vastgesteld geldt:

1. voor het bepalen van de feitelijke peilverhoging het verschil tussen het vigerend slootpeil op de referentiedatum (1 mei 2021) en het beoogde slootpeil op de peildatum ruilbesluit;
(NB: zie voor definitie peildatum ruilbesluit paragraaf 8.3)
2. voor het berekenen van de vermogensschade de feitelijke peilverhoging (onder 1. hiervoor) waarbij wordt opgeteld het verschil tussen de bodemhoogte op de referentiedatum (AHN4 – “gevlogen” in 2020) en de bodemhoogte volgens de meest actuele versie van de AHN op de peildatum.

NB 1: In de veldbezoeken van de praktijk simulatie (voorjaar 2023) kwam naar voren dat de bodemhoogte in het veld niet altijd zou corresponderen met de gegevens van de AHN4. Concrete veldmetingen hebben dit door de belanghebbenden geschetste beeld later bevestigd. Eén en ander kan te maken hebben met de opgetreden bodemdaling ten opzichte van de AHN4, maar ook met zwel en krimp van de veenbodem bij variërende hydrologische omstandigheden (nat/droog). Door het Kadaster zal nader onderzoek worden verricht naar de bodemhoogte bij toepassing van de CSV.

NB 2: Door 1 mei 2021 als vast ijkpunt te nemen worden gebieden waar de peilverhoging later plaatsvindt (en dus vanwege de voortgaande bodemdaling het verschil in drooglegging tussen oude en nieuwe peilbesluit al kleiner is geworden) niet benadeeld ten opzichte van gebieden waar reeds eerder een nieuw peilbesluit kan worden genomen.

Uitgangspunt

Watervergunningen of omgevingsvergunning voor wateractiviteiten, waarmee toestemming is verleend om tijdelijk af te wijken van een peilbesluit, gelden niet als in een peilbesluit vastgesteld waterpeil (en dienen dus niet als basis voor de berekeningen).

Er komen incidenteel situaties voor waarbij het in de praktijk gevoerde peil vrij substantieel afwijkt van het peilbesluit. Het lijkt redelijk het daadwerkelijke veldpeil als referentie te gebruiken indien deze afwijking meer dan 10 cm is, dit veldpeil al meer dan 10 jaar wordt gehanteerd en daarover geen discussie bestaat. In zowel de Omgevingsregeling-Waterwet als de Algemene wet bestuursrecht is de referentie waarmee de nadeelcompensatie moet worden bepaald niet vastgelegd, hetgeen ruimte biedt om hier op deze wijze mee om te gaan.

Ook komen er afwijkingen van het peilbesluit voor waarvoor een watervergunning (voormalige Waterwet) of een aanvraag om een omgevingsvergunning voor Water-activiteit is verleend. Met de vergunning is dan formeel geregeld dat tijdelijk mag worden afgeweken van het vigerende peilbesluit. Het vigerende peilbesluit is echter nog steeds van kracht. Dit komt bijvoorbeeld voor in gebieden waar ten behoeve van weidevogelbeheer hogere peilen worden gevoerd.

Wanneer in deze gevallen het hogere peil zou worden gehanteerd, zou de grondeigenaar/gebruiker minder recht op compensatie hebben terwijl die met het afwijkende peil juist bijdraagt aan maatschappelijke doelstellingen en daarmee in feite “gestraft” wordt voor zijn positieve inspanningen. Wanneer de negatieve effecten van een jaarrond hoog peil te groot worden dan is het mogelijk om het peilbeheer gedurende het jaar flexibel in te vullen. Binnen een bandbreedte tussen het boven- en het onderpeil is er voor de peilbeheerder dan ruimte om het peil desgewenst aan de omstandigheden aan te passen. In het peilbesluit wordt vastgelegd of er in het peilgebied een flexibel peil (c.q. HAKLAM⁴) wordt gevoerd en wat in dat geval het boven- en onderpeil is.

Voor de berekening van het nadeel is het verschil tussen het huidige peil en het toekomstige peil van belang. Als voor het nieuwe peil uitgegaan wordt van een flexibel peilbeheer (HAKLAM) is de vraag welk nieuw peil hiervoor in de berekening gehanteerd moet worden. Het peil fluctueert immers gedurende het seizoen: in droge perioden een hoger peil en in natte perioden een lager peil. Op basis van expert judgement is daarom een rekenregel bepaald die hier invulling aan geeft. Deze rekenregel zal, wanneer praktijkervaringen daar aanleiding toe geven, worden aangepast.

Uitgangspunt

Wanneer een flexibel peil wordt gehanteerd met een bandbreedte (HAKLAM) wordt het nieuwe peil als volgt bepaald:

$$\text{HAKLAMpeil} = \text{MAXpeil} - ((\text{MAXpeil} - \text{MINpeil}) * 0,25)$$

Daarbij is:

MAXpeil = de boven-bandbreedte van het flexibele peil (na peilverhoging)

MINpeil = de onder-bandbreedte van het flexibele peil

(bij winter- en zomerpeil het gemiddelde hiervan)

2.4 CSV gericht op grond met agrarische bestemming

De CSV is gericht op de berekening van vermogens- en inkomensschade die ontstaat door een (mogelijke) depressie in het landbouwkundig opbrengend vermogen van agrarische gronden en de meerkosten van exploitatie vanwege de beoogde peilverhoging. Daarom richt de CSV zich expliciet op gronden die volgens het vigerende bestemmingsplan een agrarische bestemming hebben en daarvoor ook kunnen worden gebruikt. Ook als dat in de praktijk niet daadwerkelijk gebeurt, wordt de schade als gevolg van peilverhoging in eerste instantie toch berekend met behulp van de CSV.

⁴ HAKLAM is een benaming voor flexibel peilbeheer en staat voor Hoger als het kan, lager als het moet.

Het komt voor dat grond op basis van een andere regeling al is afgewaardeerd. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de SKNL⁵. Daarbij wordt een kwalitatieve verplichting vastgelegd om de grond om te vormen tot natuurgrond. Het is daarbij de bedoeling dat dit ook in het gemeentelijke bestemmingsplan als zodanig wordt vastgelegd, maar in de praktijk gebeurt dit lang niet altijd direct, al was het alleen maar omdat gemeenten met een dergelijke wijziging vaak wachten tot de eerstvolgende bredere bestemmingsplanwijziging. Het kan echter niet de bedoeling zijn dat dergelijke gronden nogmaals voor compensatie in aanmerking komen.

Indien er geen sprake is van een agrarische bestemming, maar er wel aantoonbaar sprake is van herleidbare schade zal er een individuele nadeelcompensatie berekening moeten worden gemaakt. De CSV is dan niet van toepassing. Ook in geval van niet-agrarische functies op – formeel – agrarische grond stelt de benadeelde zelf een schadeberekening op en dient deze in bij de gebiedscommissie. Dan zal worden geprobeerd met benadeelde een minnelijk akkoord te bereiken.

Als een dergelijk akkoord niet kan worden bereikt, kan benadeelde gebruik maken van de formeel juridische weg: een formele schadeclaim in het kader van de Verordening nadeelcompensatie van het Wetterskip Fryslân. (zie ook paragraaf 6.3)

Uitgangspunt

De CSV is van toepassing op percelen die volgens het vigerende bestemmingsplan een agrarische bestemming hebben, waarbij gebruik voor grasteelt ten behoeve van een melkveehouderij wordt verondersteld. Voor percelen met een niet-agrarische bestemming dient een benadeelde zelf een schadeberekening in bij de gebiedscommissie.

2.5 Nadeelcompensatie – de juridische grondslag

In de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4.5) en Omgevingsregeling-Waterwet (artikel 15.1: nadeelcompensatie) is geregeld dat schade in verband met rechtmatig overheidsingrijpen dient te worden vergoed. Daarvan is bij besluitvorming over of uitvoering van maatregelen in het kader van het Friese Veenweideprogramma sprake. Juridisch gezien wordt een dergelijke schade betiteld als nadeel en de corresponderende regeling als de nadeelcompensatie-regeling. Dit geldt zowel onder de werking van de voormalige Waterwet (tot 2024) als onder de werking van de nieuwe Omgevingswet (per 1 januari 2024), waarin de Waterwet is opgenomen⁶.

⁵ Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap

⁶ Per 1 januari 2024 zijn 26 bestaande wetten geheel of gedeeltelijk opgenomen in de nieuwe Omgevingswet (Ow). Naast de Waterwet geldt dit ook voor de Wro (Wet op de ruimtelijke ordening) en de Wilg (Wet Inrichting Landelijk Gebied). De Ow kent een eenduidige nadeelcompensatieregeling voor (nagenoeg) alle hydrologische en niet-hydrologische besluiten en/of maatregelen zoals die in een integraal gebiedsplan kunnen worden opgenomen.

Omgevingswet artikel 15.1:

Als een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak op grond van deze wet schade veroorzaakt, is titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht alleen van toepassing op de toekenning van vergoeding van schade als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van die wet die wordt veroorzaakt door het vaststellen, verlenen, stellen, treffen of, voor zover van toepassing, wijzigen of intrekken van:

a. een peilbesluit als bedoeld in artikel 2.41

Titel 4.5 (artikel 4:126) van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) vermeldt daarnaast de grondslagen, inhoudelijke eisen en procedurele bepalingen voor de toekenning van nadeelcompensatie:

lid 3: “Indien een schadeveroorzakende gebeurtenis als bedoeld in het eerste lid tevens voordeel voor de benadeelde heeft opgeleverd wordt dit bij de vaststelling van de te vergoeden schade in aanmerking genomen.”

De Awb maakt hiermee duidelijk dat eventuele voordelen op de berekende schade in mindering moeten worden gebracht.

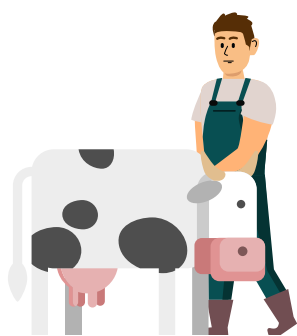
De wettelijke nadeelcompensatieregeling wordt door Wetterskip Fryslân momenteel uitgevoerd via haar algemene nadeelcompensatieverordening. Deze verordening geeft aan hoe – in voorkomende gevallen – met vergoeding van nadeel (schade) wordt omgegaan.

De verordening gaat uit van een verzoek om schadevergoeding door benadeelde **achteraf** “onder opgave van de aard en omvang van de schade, voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is”. De verordening biedt vervolgens een stappenplan/proces aan. Eén van de stappen is een inhoudelijke beoordeling van de schadeclaim door een schadecommissie. Het DB neemt uiteindelijk een besluit over (eventueel) toe te kennen schade op basis van het advies van deze schadecommissie.

Op weg naar een duurzaam landbouwkundig perspectief op gebiedsniveau gaat het flankerend beleid uit van de inzet van actief grondbeleid met bijbehorend instrumentarium. Krijgt een grondeigenaar/-gebruiker te maken met depressie in gewasopbrengst, dan kan compensatie van vermogensschade in extra grond wenselijk zijn voor behoud van een duurzaam en landbouwkundig perspectief op bedrijfsniveau. Een dergelijke inzet vereist echter wel dat de grondeigenaar/-gebruiker **vóóraf** kennis kan nemen van de omvang van de verwachte vermogensschade.

Het publiek recht bevat weinig aanwijzingen voor concrete schadeberekeningen. Op de hoofdlijn geldt het zogenaamde “égalitébeginsel”: het beginsel van gelijkheid voor openbare lasten. Alleen bovenmatige schade die iemand in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, komt voor vergoeding in aanmerking. Bovenmatige schade is dan de totale schade verminderd met wat in het Europees en nationaal recht heet: het normaal maatschappelijk risico (NMR). In het kader van de CSV voor het Friese Veenweideprogramma wordt het NMR – ook wel het eigen risico – door partijen vastgesteld op 2%. (zie voor een verdere toelichting paragraaf 2.6)

De maatregelen uit het Veenweideprogramma hebben effect op de landbouw. Enerzijds wordt de grond minder waard. Anderzijds groeit er minder gras per hectare, is het gras dat er groeit van mindere kwaliteit en moeilijker te oogsten. Eventuele vermogens- en inkomensschade kan worden gecompenseerd. Hiervoor is, samen met de landbouwsector, de Compensatie Systematiek Veenweiden ontwikkeld.



Hidde

- Boert al zijn hele leven
- Heeft plannen om over 5 jaar te stoppen



Baukje

- Jonge boer
- Boerderij paar jaar geleden overgenomen
- Investeert in de toekomst

Vermogensschade

Hidde kiest voor geld en ontvangt het bedrag op zijn rekening dat de waardevermindering van zijn grond compenseert.



Baukje kiest voor grond en krijgt er zoveel hectare grond bij, dat dit de waardevermindering van haar grond compenseert.



Inkomensschade

Hidde krijgt deze inkomensschade uitgekeerd in geld.



Het bedrijf van Baukje heeft door de grondcompensatie nu een groter oppervlak dan voorheen. Deze inkomsten en kosten worden met elkaar verrekend. De resterende inkomensschade krijgt Baukje uitgekeerd in geld.



De praktijk laat verder zien dat bij de berekening van bovenmatige schade steeds nadrukkelijker gebruik wordt gemaakt van methoden en technieken uit het privaatrecht. In de loop der jaren is de nadeelcompensatieregeling dan ook steeds verder opgeschoven richting een volledige schadeloosstelling, zoals die bij onteigening gebruikelijk is. Bij die schadeberekening geldt het algemene uitgangspunt dat de vermogens- en inkomenspositie van de benadeelde voor én na de schadeveroorzakende maatregel zoveel mogelijk gelijk dient te zijn.

In potentie worden er dus 3 verschillende typen schades onderscheiden:

1. Vermogensschade
2. Inkomensschade
3. Bijkomende schade

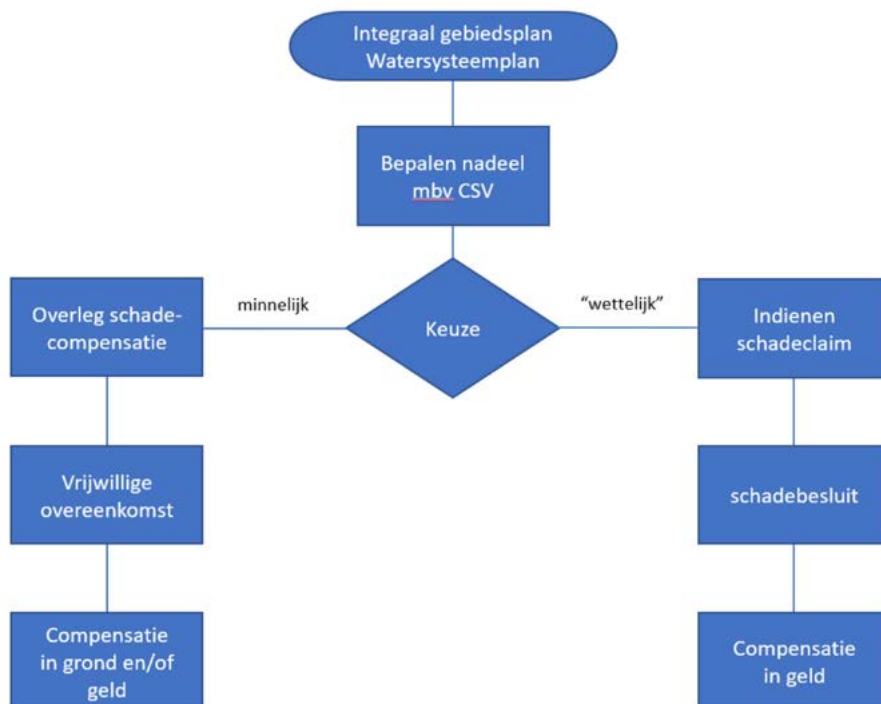
De ontwikkelde CSV is een instrument om nu juist vóóraf vermogens- en inkomensschade te kunnen berekenen. Zodat een grondeigenaar/-gebruiker in het proces van “gebiedsontwikkeling van onderop”, een gefundeerde keuze kan maken voor compensatie van vermogensschade in geld en/of grond. Daartoe wordt hem (in concept) het nieuwe watersysteemplan (waaronder een nieuw droogleggingsscenario) verstrekt alsmede het corresponderende compensatievoorstel. Dit compensatievoorstel laat de omvang van de vermogens- en inkomensschade in euro's zien. Alsmede een indicatie van de omvang van de te verwachten grondcompensatie in scenario's waarbij vermogensschade met goede, gemiddelde en matige (“nattere”) grond wordt gecompenseerd.

“Het uitvoeren van het Veenweideprogramma en het overeenkomen van mitigerende en/of compenserende maatregelen is primair een minnelijk proces. Gericht op het ontstaan van een vrijwillige overeenkomst met de benadeelde. Tegelijkertijd is er géén sprake van een volstrekt vrijblijvend proces. Als het niet lukt om tot een minnelijke overeenkomst te komen kan een maatregel toch worden ingezet en is er een juridisch vangnet voor nadeelcompensatie waarbij via een formele procedure de schade kan worden afgehandeld.”
(Veenweideprogramma 2021-2030)

Het Friese Veenweideprogramma gaat dus uit van een gebiedsontwikkelingsproces op minnelijke, maar niet geheel vrijblijvende grondslag. Wanneer een grondeigenaar/-gebruiker zich niet kan vinden in het berekende schadebedrag kan hij zelf een schadeclaim indienen op basis van de vigerende nadeelcompensatieverordening van Wetterskip Fryslân (“wettelijk” traject). Volgt een benadeelde deze route dan is de CSV niet langer van toepassing en grondcompensatie niet langer mogelijk. Eén en ander wordt geïllustreerd in figuur 4.

De financiering van de nadeelcompensatie wordt gedekt uit de voor het programma beschikbare middelen. Daarbij wordt géén onderscheid gemaakt tussen de afhandeling van het nadeel via het minnelijke spoor of via het juridische vangnet voor nadeelcompensatie.

Figuur 4: Minnelijke of “wettelijke” nadeelcompensatie



Uitgangspunt

De CSV is in de kern gebaseerd op de nadeelcompensatieregeling zoals die is opgenomen in de Omgevingsregeling-Waterwet, voorheen de Waterwet.

2.6 Normaal maatschappelijk risico (NMR)

Het algemene beginsel van de nadeelcompensatie gaat ervan uit dat alleen “onevenredige schade” wordt vergoed. Dit komt voort uit het zogenaamde égalitébeginsel: het beginsel van gelijkheid voor openbare lasten. Op grond van dat beginsel komt eventueel toerekenbare schade pas voor tegemoetkoming (compensatie) in aanmerking indien deze uitgaat boven het normale maatschappelijke risico (NMR) of het normaal ondernemersrisico (onevenredig nadeel) van de benadeelde en die de benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft.

Met het oog op dit beginsel wordt bij het uitkeren van nadeelcompensatie een percentage toerekenbare schade ingehouden, als zijnde “normaal maatschappelijk risico” (NMR). Het niet toepassen van een dergelijk “eigen risico” kan als staatssteun worden beschouwd. Staatssteun is immers aan de orde wanneer de overheid aan een bepaalde (groep) ondernemer(s) een voordeel toekent dat niet wordt toegekend aan een andere groep c.q. andere ondernemers, waardoor de werking van de vrije markt wordt verstoord.

Over het al dan niet toepassen van een aftrek voor eigen risico is reeds ten tijde van vaststelling van het Veenweideprogramma veel discussie geweest. Uiteindelijk is besloten om de bijlage bij het Veenweideprogramma, waarin dit onderwerp werd

besproken niet vast te stellen. Daardoor dient bij vaststelling van de CSV alsnog een bestuurlijke spelregel c.q. een beleidskeuze ten aanzien van dit eigen risico (NMR) te worden gemaakt.

Bij incidentele gevallen van berekening van nadeelcompensatie als gevolg van nieuwe peilbesluiten hanteert Wetterskip Fryslân tot op heden een eigen risico van 2 tot 5%. Daarmee volgt zij specifieke externe adviezen daaromtrent. In de nieuwe Omgevingswet wordt bij indirecte schade een standaardforfait van 4% eigen risico gehanteerd. In het geval van peilverhoging gaat het echter over directe schade: er is immers een direct causaal verband tussen de nieuwe peilbesluiten en de berekende vermogens- en inkomensschade. Maar over directe schade zegt de Omgevingswet niets.

Uiteindelijk is besloten aan te sluiten bij de huidige praktijk van Wetterskip Fryslân. Daarbij is gekozen voor de onderkant van de bandbreedte – namelijk 2% – vanuit de gedachte dat toepassing van de CSV nadrukkelijk ook bedoeld is als instrument om een duurzame en economisch gezonde gebiedsontwikkeling te bevorderen. De landbouw is en blijft daarbij de belangrijkste economische drager voor het gebied. Daarbij past het niet de landbouwbedrijven die in dat gebied als gevolg van de peilverhoging staan voor een grote bedrijfsmatige omschakeling, een groot eigen risico toe te rekenen.

Uitgangspunt

Bij het berekenen van de omvang van de nadeelcompensatie hanteert de CSV 2% aftrek in verband met eigen risico (NMR – normaal maatschappelijk risico) over de berekende vermogens- en inkomensschade. Mutatie in vermogenswaarde wordt per kadastraal perceel berekend met een aftrek van 2% NMR op zowel een nadeel (vermogensschade) als een eventueel voordeel. Inkomensschade wordt gekapitaliseerd (zie hoofdstuk 8 en 9) waarbij een NMR van 2% in mindering wordt gebracht. Omdat een eventueel inkomensvoordeel niet wordt verrekend kan daarop géén NMR in mindering worden gebracht.

2.7 Compensatievoorstel

Een compensatievoorstel bevat het schadebeeld in verband met hydrologische besluiten en/of maatregelen, bestaande uit de volgende componenten:

1. vermogensschade (hoofdstuk 5)

Vermogensschade is het verlies aan marktwaarde van een onroerende zaak (waaronder grond met een agrarische bestemming) vóór en na een besluit/maatregel. Eventueel vermogensvoordeel moet worden verrekend met de schade c.q. het nadeel.

2. inkomensschade (hoofdstuk 6)

Inkomensschade is het verlies aan inkomen in een bedrijfsexploitatie (waaronder een melkveehouderij) vóór en na een besluit/maatregel. Inkomensschade wordt uitgedrukt in een jaarlijks bedrag dat wordt gekapitaliseerd tot een éénmalig uit te keren bedrag. Belangrijke elementen vanuit het perspectief van de benadeelde (eigenaar/

gebruiker-pachter) zijn mogelijke opbrengstderving en hogere kosten. Eventuele inkomensvoordelen moeten worden verrekend met de berekende inkomensschade c.q. het nadeel.⁷ Een inkomensvoordeel zijn bijvoorbeeld de extra gewasopbrengsten na grondcompensatie c.q. uitbreiding van het grondareaal.

3. bijkomende schade

Als schadevergoeding wordt toegekend, heeft de benadeelde ook recht op vergoeding van een aantal bijkomende kosten. Deze bijkomende kosten (schade) maken géén onderdeel uit van het compensatievoorstel want zijn case-specifiek en pas achteraf inzichtelijk. Welke kosten kwalificeren als bijkomende kosten wordt geregeld in de Awb (Algemene Wet Bestuursrecht – de juridische grondslag). In de Awb is daarover het volgende opgenomen:

Bijkomende kosten/schade

“Als schadevergoeding wordt toegekend, heeft de benadeelde ook recht op vergoeding van een aantal bijkomende kosten. Op grond van artikel 4:129 Awb vergoedt het bestuursorgaan ook:

1. De redelijke kosten ter voorkoming of beperking van schade.
2. De redelijke kosten ter zake van een door derden beroepsmatig verleende rechtsbijstand of andere deskundige bijstand bij de vaststelling van de schade.
3. Het betaalde griffierecht voor behandeling van de aanvraag om schadevergoeding en eventuele wettelijke rente over het schadebedrag.
4. De wettelijke rente die wordt gerekend over het schadebedrag.
5. Belastingschade.” (zie verder paragraaf 4.6)

Een voorbeeld van een compensatievoorstel zoals dat wordt uitgereikt aan individuele grondeigenaren en grondgebruikers is opgenomen in bijlage 5. Het voorstel bevat kaartmateriaal en een concrete berekening van de vermogensschade én de inkomensschade. Om de boer meer houvast te geven op de aard van zijn (eventuele) depressie in gewasopbrengst, worden tevens de berekende afname van de hoeveelheid biomassa (gras) en de afname van energie-inhoud en eiwitgehalte in deze biomassa vermeld.

Vanuit het flankerend beleid – gericht op het mitigeren en compenseren van negatieve effecten voor het agrarisch bedrijf – wordt de mogelijkheid van grondcompensatie aangeboden. Uiteraard voor zover kan worden beschikt over goede en bruikbare compensatiegronden. Om benadeelde een idee te geven van de omvang van eventuele grondcompensatie wordt in het compensatievoorstel een 3-tal scenario's weergegeven uitgaande van compensatie met goede, gemiddelde en matige (“nattere”) grond.

2.8 Flankerend beleid en de Omgevingswet

Hedendaagse landinrichtingsprojecten worden vanaf 1 januari 2024 uitgevoerd onder de Omgevingswet (voorheen Wet Inrichting Landelijk Gebied). De Wilg trad op 1 januari 2007 in werking ter vervanging van de Landinrichtingswet uit 1985 en ziet

⁷ Voor een eigenaar/verpachter kunnen lagere pachtinkomsten aan de orde zijn. Zie daarvoor hoofdstuk 9.

in het algemeen op de “verbetering van de inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven.” (Wilg: artikel 16). Voor de verbetering van de inrichting van het landelijk gebied biedt de huidige Omgevingswet het instrumentarium om te schuiven met eigendoms- en gebruiksrechten en om werken uit te voeren (Omgevingswet: artikel 12.3). Het schuiven met eigendoms- en gebruiksrechten is het ruilproces. Dat ruilproces kan plaatsvinden op vrijwillige basis (kavelruil: afdeling 12.6 Ow) of met een verplichtend karakter (wettelijke hervorkaveling: afdeling 12.4 Ow). (zie verder hoofdstuk 10: integrale planontwikkeling en bijlage 9: toepassing landinrichting bij gebiedsgerichte aanpak veenweiden)

Het compenseren van vermogensschade met grond is géén ruilproces. Compensatie met grond is een vrijwillige keuze en kan ook daarom niet worden afgewikkeld via of worden afgedwongen door de Omgevingswet. Maar bij grondcompensatie kan zich een hervorkavelingsvraagstuk voordoen. Aannemelijk is dat de grond die beschikbaar is als compensatiegrond niet altijd op de juiste plek ligt. Door kavelruil (vrijwillig) of hervorkaveling (verplicht) kan uitruil plaatsvinden, waarbij de (compensatie)grond op de goede plek wordt gelegd.

De eventuele inzet van de (verplichte) wettelijke hervorkaveling maakt het mogelijk om in combinatie met het (vrijwillige) proces van grondcompensatie ook in de toekomstige situatie een optimale landbouwkundige structuur te creëren. Toepassing van hervorkaveling onder de Omgevingswet is daarbij een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten. Om te kunnen waarborgen dat een omvangrijk gebiedsontwikkelingsproces niet kan worden gefrustreerd door een enkele “dwarsligger” neemt GS bij aanvang van het proces een besluit waarin zij haar bereidheid uitspreekt om het wettelijke hervorkavelingsinstrument onder de Omgevingswet in te zetten.

In het Veenweideprogramma hebben partijen reeds afgesproken dat de provincie uiterst terughoudend zal omgaan met de inzet van (het verplichtende deel van) de wettelijke hervorkaveling. Het uitgangspunt is immers dat gebiedsontwikkelingsprocessen in principe in onderling overleg en op minnelijke basis met en door betrokkenen worden doorlopen. GS zal het besluit tot daadwerkelijke inzet van (de hervorkavelingsinstrumenten van) de Omgevingswet dan ook pas effectueren wanneer de gebiedscommissie daarom vraagt. Het besluit van GS biedt de participanten bij aanvang van het proces dus extra comfort. Het zijn dan ook juist de gebiedspartijen zelf die benadrukken dat deze stok achter de deur – op verzoek – beschikbaar moet kunnen komen.

Uitgangspunt

De Compensatie Systematiek Veenweiden én het gebruik van andere grondinstrumenten zoals de bijzondere instrumenten voor het inrichten van gebieden uit de Omgevingswet (voorheen: Wilg) vormen samen de twee onlosmakelijk verbonden hoofdpijlers van het flankerend beleid.

Hoewel het uitgangspunt is en blijft dat de gebiedsontwikkelingsprocessen “van onderop”, en dus vrijwillig, vanuit het gebied zelf worden ontwikkeld, zal Gedeputeerde Staten ter waarborg van de voortgang van het proces bij aanvang van het proces aangeven in beginsel bereid te zijn de wettelijke variant van Landinrichting onder de Omgevingswet in te zetten.

2.9 Flankerend beleid en ANLb

Per 1 januari 2016 is het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) ingevoerd. De kern hiervan is een leefgebiedenbenadering voor (dier)soorten van internationaal belang op basis van een collectieve, gebiedsgerichte aanpak. Dit stelt voorwaarden aan de uitvoering van het ANLb (EU-conforme uitvoering).

Het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) is onderdeel van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL). Via het SNL verlenen de provincies subsidie voor het behoud en de ontwikkeling van (agrarische) natuurgebieden en landschappen. Subsidiabele beheeractiviteiten zijn ingedeeld in zogenaamde beheerpakketten.

Agrarische collectieven vragen de subsidie voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer aan. Een agrarisch collectief is een samenwerkingsverband in een bepaald gebied. Het bestaat uit agrariërs en andere grondgebruikers in dat gebied die zich vrijwillig hebben verenigd voor het uitvoeren van agrarisch natuur- en landschapsbeheer. De collectieven sluiten zelf de contracten met de agrarische natuurbeheerders (boeren) af.

Het toepassen van het flankerend beleid c.q. de CSV komt nu naast het subsidiestelsel Natuur en Landschap. Daarbij doen zich twee vraagstukken voor:

1. Het voorkomen van dubbele vergoedingen (overcompensatie) door overlap van de CSV en het ANLb;
2. Het aanpassen van bestaande c.q. het ontwikkelen van nieuwe beheerpakketten om ervoor te zorgen dat deze blijven aansluiten bij de nieuwe situatie in het landelijk gebied na de uitvoering van een integraal gebiedsplan.

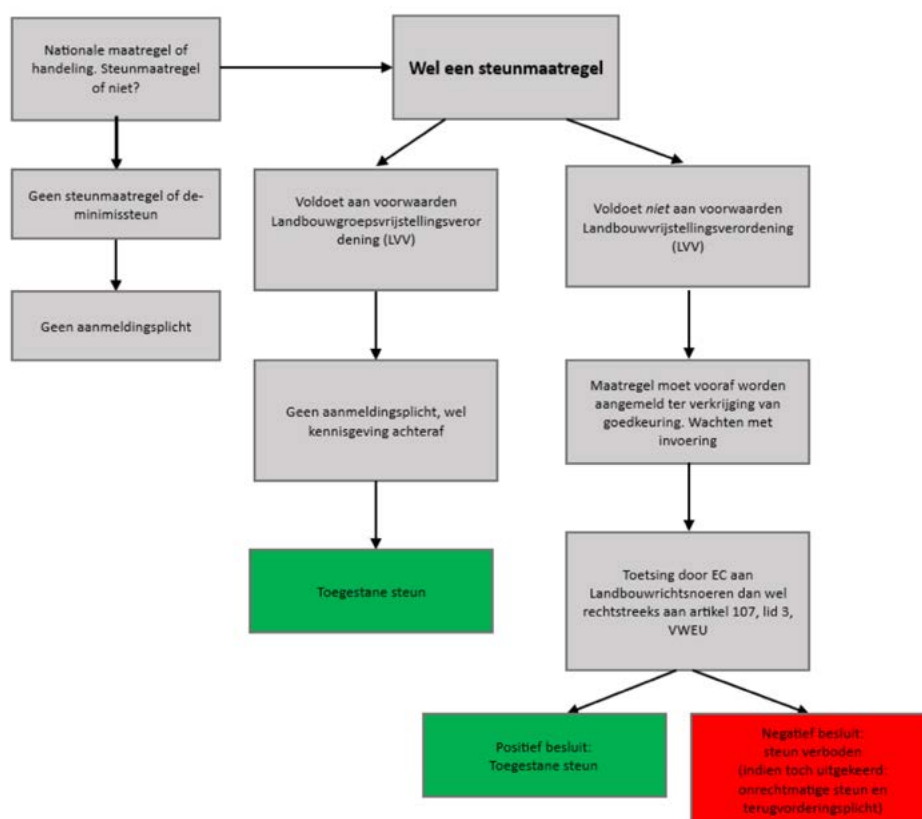
Met de provincie zijn inmiddels afspraken gemaakt om beide vraagstukken te tackelen. Deze onderdelen maken daarom géén onderdeel meer uit van het ontwikkelingsproces van de CSV.

2.10 Staatssteuntoets

2.10.1 Inleiding

In verband met de staatssteuntoets dient ten eerste te worden bepaald of een bepaalde maatregel een steunmaatregel is in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Zie hierna in 2.10.2. Als dat het geval is, moet vervolgens worden gekeken of de steunmaatregel voldoet aan de voorwaarden van de Landbouwgroepsvrijstellingsverordening (LVV). Voldoet de maatregel aan al die voorwaarden dan is de maatregel vrijgesteld van de standaard geleden verplichting om de steunmaatregel voorafgaand aan haar uitvoering voor te leggen aan de Europese Commissie (EC) ter verkrijging van goedkeuring van de maatregel. Dit is in onderstaand schema uiteengezet.

Figuur 5: Beoordelingsschema staatssteun



Staatssteun is dus niet zozeer verboden, maar het is wel verboden om buiten de kaders van de LVV of (na melding) zonder toestemming van de EC staatssteun te verstrekken.

2.10.2 Staatssteun?

De eerste vraag die moet worden beantwoord is of de compensatieregeling in de CSV een steunmaatregel vormt. Het is niet nodig alle criteria van het begrip steunmaatregel langs te lopen. Het is van belang dat wordt gezien of de compensatie die wordt verleend een selectief (alleen aan bepaalde ondernemingen toekomend) niet-marktconform voordeel oplevert, zoals dat bedoeld wordt in artikel 107, lid 1, VWEU. Dat ligt niet direct voor de hand bij een compensatieregeling. De Europese rechter heeft echter uitgemaakt dat niet is uitgesloten dat de compensatie van een door de overheid veroorzaakt nadeel staatssteun vormt (Hof van Justitie EU van 26 oktober 2016 in zaak C-211/15 P *Orange v. Commissie*).

De EC beschouwt schadevergoedingen die op grond van een besluit tot onteigening onder de Omgevingswet worden betaald niet als staatssteun, omdat zij geen selectief voordeel voor de betrokkene betekenen c.q. omdat de schadevergoeding conform een wettelijk systeem voor alle ondernemingen die in een vergelijkbare situatie verkeren wordt verstrekt.

Op grond van de praktijk van de EC en de rechtspraak van de Europese rechter moet dan ook geconstateerd worden dat een “voordeel” in de zin van artikel 107,

lid 1, VWEU (dat misschien in de praktijk niet als voordeel wordt ervaren), alleen kan worden uitgesloten als de compensatie bepaald wordt volgens een (landelijk) geldende vaste systematiek die voor alle ondernemingen hetzelfde is.

Het hanteren van een normaal maatschappelijk risico ("eigen risico") van 2% in de CSV maakt dat niet gezegd kan worden dat de compensatie plaatsvindt volgens zo'n vaste systematiek. Bij nadeelcompensatie worden uiteenlopende percentages gehanteerd om het "eigen risico" te bepalen. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat het percentage aan de hand van alle omstandigheden van het geval per geval moet worden bepaald. Soms lopen die percentages op tot 10% of zelfs hoger. We zien dat de Omgevingswet een standaard hanteert van ten minste 4% voor indirecte schade (hier overigens niet van toepassing). Het Wetterskip hanteert een minimum van 2%, maar kan een hoger percentage hanteren. Bijvoorbeeld het Waterschap Limburg hanteert een minimum van 2%, maar geeft zelf aan ook hogere percentages te hanteren van 5% of meer, afhankelijk van de omstandigheden. Er bestaat dus geen (landelijk) uniform "eigen risico" van 2%.

Nu we in de CSV wel een vast eigen risico hanteren kan een bevoordeling (zoals dat door de EC wordt toegepast) dus niet worden uitgesloten omdat niet voor alle gevallen gezegd kan worden dat het normaal maatschappelijk risico voor iedere boer 2% van de totale schade is. Voor die boer waarbij dat normaal maatschappelijk risico (of misschien zijn dat wel alle boeren) meer dan 2% zou moeten bedragen, geldt dus dat zij "bevoordeeld" worden.

Er is nog een tweede reden waarom sommige boeren mogelijk bevoordeeld worden. Dat is het feit dat niet met individuele taxaties vooraf en achteraf gewerkt wordt, maar met een vaste beoordelingssystematiek aan de hand van parameters. Dat vergemakkelijkt het systeem en objectiveert de compensatie, maar kan tegelijkertijd betekenen dat een boer een hogere vergoeding krijgt dan zijn werkelijke schade (gecorrigeerd voor het eigen risico). Overigens geldt mogelijk voor andere ondernemers dat zij juist minder krijgen.

Hierbij komt dat het flankerend beleid, maar ook de CSV, meer is dan alleen een nadeelcompensatie, want het is een stimuleringsmaatregel (bouwsteen) voor een toekomstig vitaal platteland.

Het is dan ook in dit kader (stimulering van een vitaal platteland) dat de CSV aan de EC zal moeten worden voorgelegd. Notificatie door de EC is dus essentieel om de op basis van de CSV berekende nadeelcompensatie ook daadwerkelijk voldoende "hard" (als in: met voldoende zekerheid) aan de betreffende eigenaren te kunnen aanbieden, zodat zij daarmee daadwerkelijk een betrouwbaar toekomstperspectief of bedrijfsmodel kunnen ontwikkelen.

3. Schadeberekening en grondcompensatie

3.1 Inleiding

De CSV is een rekensystematiek voor het kunnen berekenen van de omvang van het nadeel (schade) richting grondeigenaren en –gebruikers die te maken hebben met de effecten van de besluitvorming over c.q. de uitvoering van het Veenweideprogramma. De rekensystematiek is in de kern gebaseerd op de nadeelcompensatieregeling zoals deze is opgenomen in de Omgevingsregeling-Waterwet.

De CSV is een instrument dat onderdeel uitmaakt van het flankerend beleid, dat een breder doelbereik heeft. De CSV richt zich (in zijn huidige vorm) enkel op de hydrologische aspecten van een integraal gebiedsplan dat in het kader van het Veenweideprogramma c.q. het veenweidebeleid tot stand komt.

3.2 Volledige schadeloosstelling versus nadeelcompensatie

Een **volledige schadeloosstelling** (bijvoorbeeld in geval van een besluit tot onteigening) wordt berekend vanuit het principe dat de vermogens- en inkomenspositie voor benadeelde voor én na het (schadeveroorzakende) besluit c.q. de maatregel gelijk moeten zijn.

Bij **nadeelcompensatie** heeft een benadeelde recht op vergoeding van de schade die het gevolg is van rechtmatig overheidsoptreden (zoals bijvoorbeeld de aanpassing van een peilbesluit) én die het normaal maatschappelijk risico (NMR) te boven gaat. Het gaat hier dus meer om een tegemoetkoming in de schade.

De schade die het gevolg is van de beoogde peilverhoging en de bijbehorende aanpassingen van het watersysteem is substantieel, structureel en blijvend van aard. In dergelijke gevallen is het inmiddels gebruikelijk om de vergoeding voor nadeelcompensatie vast te stellen op basis van dezelfde principes als die bij een volledige schadeloosstelling, maar wel met verrekening van een (beperkte) aftrek vanwege het normaal maatschappelijk risico (NMR). De CSV rekent met een NMR van 2% over zowel de vermogens- als de inkomensschade. (zie paragraaf 2.6)

Het flankerend beleid is een set aan regels en instrumenten waarmee nadelige effecten voor individuele agrarische ondernemers worden gemitigeerd en/of gecompenseerd. Mitigatie-maatregelen maken onderdeel uit van de inhoudelijke planontwikkeling. Van de resterende negatieve (hydrologische) effecten wordt met behulp van de CSV de omvang van de schade bepaald. Deze schade wordt dan gecompenseerd in grond en/of geld.



In de praktijk krijgt dit gestalte door benadeelden desgewenst en waar mogelijk een aanbod te doen om vermogensschade te compenseren met grond in plaats van met geld. Dat geldt voor de grondvraag die ontstaat vanuit de peilverhoging én die vanuit de noodzakelijke aanpassingen in het watersysteem. De ontstane vermogensschade wordt in beide gevallen verrekend tegen de waarde van de compensatiegrond in de situatie na de peilverhoging c.q. de watersysteemaanpassing.

Het compensatievoorstel vermeldt daarom de omvang van de vermogensschade en geeft tevens in een drietal scenario's aan tot welke grondcompensatie dit leidt in geval van compensatie met goede, gemiddelde of matige (natte) grond.

Het aanbod voor vervangende grond is uiteraard afhankelijk van de beschikbaarheid daarvan en zal volgens een aantal criteria (prioriteiten) worden toegedeeld aan benadeelden die voor vervangende grond in aanmerking willen komen. Omdat de waarde van de aangeboden grond nooit één op één zal aansluiten op het berekende nadeel, zal via een systeem van over- en onderbedeling worden vastgesteld hoe de grondcompensatie zal worden verrekend. Bij onderbedeling wordt het resterende deel vermogensschade uitbetaald in geld en bij overbedeling zal er moeten worden bijbetaald.

Uiteindelijk wordt de schade berekend op de peildatum ruilbesluit en spelen latere beleids- of marktontwikkelingen daarbij géén rol meer. (zie verder paragraaf 8.3)

3.3 Uitgangspunten schadevergoeding benadeelde

Doorgaans leidt het vernatten van agrarische gronden tot depressie in gewasopbrengst (kwantitatief en kwalitatief). Deze vertaalt zich vervolgens in afnemende melkopbrengsten bij ongewijzigde voortzetting van de huidige bedrijfsexploitatie. De corresponderende schadevergoeding (vermogens- en inkomensschade) kan worden berekend op basis van:

Reconstructie en grondcompensatie

In geval van reconstructie wordt vermogensschade gecompenseerd met extra grond. De hoeveelheid extra grond is afhankelijk van de grondwaarde van de compensatiegronden na peilverhoging en de noodzakelijke watersysteemaanpassingen. Bij goede compensatiegronden – met landbouwkundig gezien een optimale drooglegging – kan uiteraard worden volstaan met een kleiner oppervlak aan compensatiegrond dan bij minder goede (“nattere”) compensatiegronden.

1. Reconstructie

Bij reconstructie wordt vermogensschade gecompenseerd in grond zodat de productiecapaciteit van het bedrijf (zoveel als mogelijk) blijft behouden. Inkomensschade wordt gecompenseerd in geld.

2. Liquidatie

Bij liquidatie wordt vermogens- en inkomensschade gecompenseerd in geld, ervan uitgaande dat een deel van de bestaande productiecapaciteit wordt geliquideerd door de peilopzet en de noodzakelijke aanpassingen in het watersysteem.

Daarnaast kan de schadevergoeding worden berekend op basis van:

1. Afnemende melkopbrengsten

Uitgaande van afnemende melkopbrengsten wordt in geval van reconstructie en liquidatie de schade berekend uitgaande van een gelijkblijvende hoeveelheid krachtvoer en een gelijkblijvend aantal melkkoeien.

2. Gelijkblijvende melkopbrengsten

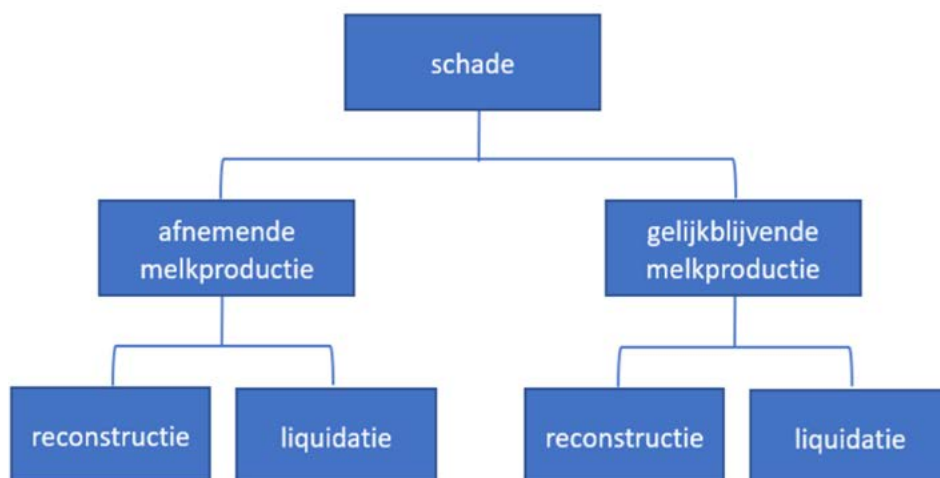
Uitgaande van gelijkblijvende melkopbrengsten wordt in geval van reconstructie en liquidatie uitgegaan van de aankoop van een extra hoeveelheid krachtvoer en/of de aanschaf van een extra aantal melkkoeien om de melkproductie op peil te houden.

In een situatie van peilverhoging nemen doorgaans zowel de kwantiteit als de kwaliteit van het ruwvoer af (depressie gewasopbrengst), waardoor ook de melkopbrengsten per hectare afnemen. In reactie op dit (negatieve) effect kan een benadeelde kiezen voor de inzet van mitigerende maatregelen: extra krachtvoer en/of extra koeien.

Het nemen van dergelijke mitigerende maatregelen is echter een ondernemingsbeslissing van benadeelde zelf. Hij kan er voor kiezen om met minder melkopbrengsten genoeg te nemen of juist maatregelen treffen om de melkproductie op peil te houden. Hier kan en hoeft de CSV geen rekening mee te houden.

De schade wordt berekend naar objectieve maatstaven en uitgaande van een redelijk handelende benadeelde. De verschillende varianten om de schade (vermogens- en inkomensschade) te berekenen kunnen nu als volgt worden geïllustreerd:

Figuur 6: Manieren van berekening inkomensschade



In de (juridische) praktijk geldt de regel dat de schadeveroorzaker de goedkoopste oplossing mag kiezen voor de schadeafwikkeling. Meestal gaat het dan om “reconstructie”. Daarom is de CSV gebaseerd op “reconstructie in combinatie met daarmee samenhangende afnemende melkopbrengsten”. Deze keuze ligt ook in lijn met het veenweidebeleid en de onderliggende maatschappelijke ontwikkelingen.

Immers de keuze voor afnemende melkopbrengsten laat zich over het algemeen beter combineren met een algemeen duurzaamheidsstreven (Provinciale Landbou Wagenda, NPLG, etc.) waarin zaken als grondgebondenheid en circulaire landbouw een grote rol spelen.

3.4 De schadeberekening: generiek of specifiek

Vanwege praktische toepasbaarheid in een proces van integrale planontwikkeling en vele stakeholders is de CSV generiek van karakter en zoveel mogelijk gebaseerd op algemeen geaccepteerde, wetenschappelijk gefundeerde en objectieve kengetallen. Inkomens- en vermogensschade wordt berekend met een systematiek die is gebaseerd op generieke normbedragen per hectare.

Vermogensschade (hoofdstuk 5)

Vermogensschade bij peilverhoging is c.q. wordt doorgaans bepaald als het verschil tussen de grondwaarde (“agrarische verkeerswaarde”) van een (agrarisch) perceel vóór en na de peilverhoging. De overheid mag niet marktversturend optreden dus beide grondwaarden moeten marktconform worden vastgesteld. Om (eventuele) vermogensschade te kunnen bepalen worden normaliter taxateurs ingeschakeld. In de praktijk wordt dan gesproken over het uitvoeren van dubbele taxaties: een taxatie van de grondwaarde vóór en na de peilverhoging. Een dubbele taxatie kan worden gezien als een specifiek instrument voor het bepalen van vermogensschade.

Een gebiedsontwikkelingsproces binnen het Veenweideprogramma is gericht op het maken van een integraal gebiedsplan “van onderop”. Om te komen tot een dergelijk plan worden uiteenlopende planscenario’s opgesteld, die mede zijn gebaseerd op varianten in toekomstige drooglegging. Elk planscenario kent daarbij (afhankelijk van de compensatiewensen van de in het gebied actieve grondeigenaren en -gebruikers) een aantal mogelijke grondcompensatiescenario’s.

Het uitvoeren van grote reeksen van dubbele taxaties op perceel niveau voor uiteenlopende ontwikkel- en grondcompensatiescenario’s is een kostbare en tijdrovende zaak. Feitelijk is het ondoenlijk. Daarnaast blijft het toepassen van dergelijke taxaties, ondanks alle deskundigheid van de taxateur, altijd enigszins subjectief, wat kan leiden tot een zekere ongelijkheid en onzekerheid die ongewenst is bij dergelijke grootschalige planprocessen. Bij een gebiedsontwikkelingsproces (van onderop) is daarom een generieke (en marktconforme) rekensystematiek noodzakelijk. Daarvoor is de CSV ontwikkeld.

De CSV bepaalt vermogensschade per individueel kadastraal perceel. Daarbij wordt een uitgebreide set aan waarde parameters meegenomen. De vermogensschade

wordt uiteindelijk bepaald met behulp van de uitkomsten van een grondmarkt-analyse. De generieke CSV is dus vrij nauwkeurig en marktconform in het berekenen van de schadeomvang. In hoofdstuk 5 wordt hier gedetailleerder op ingegaan.

Inkomensschade (hoofdstuk 6)

Het specifiek bepalen van de inkomensschade per agrarisch bedrijf is evenzeer ondoenlijk in een brede reeks van plan- en grondcompensatiescenario's. Strikt genomen is er in dat geval ook een afhankelijkheid van de bereidheid van het bedrijf om daarvoor specifieke bedrijfseconomische cijfers beschikbaar te stellen. De CSV berekent daarom de inkomensschade generiek (modelmatig) met gebruikmaking van:

1. De uitkomsten van de WaterWijzer Landbouw Friese Veenweiden (WWL-FV), een door de WUR⁸ ontwikkeld wetenschappelijk model voor het bepalen van effecten van veranderingen in hydrologische condities op de kwantiteit en kwaliteit van de gewasopbrengst, toegespitst op de specifieke condities van de Friese veenweidegebieden (FV – Friese Veenweiden).
2. De uitkomsten van het zogenaamde “Koemodel”, een model dat in de melkveehouderij breed wordt toegepast voor de berekening van de melkproductie gekoppeld aan de voerkwaliteit.
3. De informatie uit KWIN-V⁹ – een handboek met statistische prijsinformatie van veehouders, dat jaarlijks door de WUR wordt uitgegeven met als doel het beschikbaar stellen van betrouwbare en actuele gegevens voor het maken van berekeningen en (bedrijfs-)begrotingen.

Uitzondering

De uitzondering op de generieke regel is de bedrijfsspecifieke melkproductie per hectare. Met behulp van de WWL wordt de depressie in gewasopbrengst bepaald. Zowel in kwaliteit als in kwantiteit. Deze depressie leidt tot afnemende melkopbrengsten (per hectare in de uitgangssituatie). De CSV rekent deze afname uit als percentage van de huidige melkopbrengst per (specifiek) bedrijf. En niet generiek als percentage van de gemiddelde melkopbrengst per bedrijf in het plangebied. Dat laatste wordt door de samenwerkende partijen onrechtvaardig bevonden. (zie verder paragraaf 6.2.3)

Doordat nu de melkopbrengst per hectare voor elk bedrijf bekend is kan ook worden bepaald of een specifiek bedrijf in de nieuwe situatie een overschot of een tekort aan ruwvoer en mestplaatsingsruimte heeft. Dat is van invloed op de omvang van de inkomensschade. (zie verder de paragrafen 6.2.1 en 6.2.7)

3.5 De keuze voor grond en/of geld

Anders dan bij onteigening blijft de benadeelde (in de context van het Veenweide-programma) – in beginsel – eigenaar/gebruiker van de grond. Voor het flankerend beleid betekent dit dat het schadebedrag, dat is berekend op basis van reconstructie (aanbod compensatiegrond) en afnemende melkopbrengsten, achtereenvolgens kan leiden tot de volgende situaties:

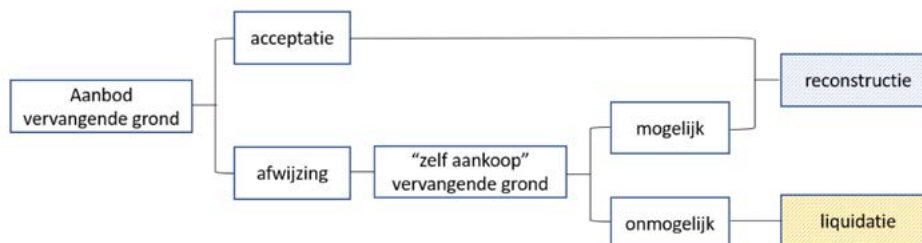
⁸ Wageningen University & Research

⁹ Kwantitatieve Informatie Veehouderij door Wageningen Livestock Research

1. Compensatie met aanbod vervangende grond vanuit het programma/FB
 - a. Benadeelde accepteert wel (schadeberekening op “reconstructiebasis”),
 - b. Benadeelde accepteert niet (wordt dan automatisch ‘2’).
2. Compensatie in geld waarbij de eigenaar/pachter zelf vervangende grond aankoopt
 - a. Benadeelde kan wel zelf aankopen (schadeberekening op basis van “reconstructie”).
 - b. Benadeelde kan – naar objectieve maatstaven – niet zelf aankopen (wordt dan automatisch ‘3’).
3. Compensatie in geld waarbij de eigenaar/gebruiker zijn bedrijfsvoering aanpast op de nieuwe situatie binnen de huidige bedrijfsoppervlakte (schadeberekening op basis van “liquidatie”).

In figuur 7 is een stroomschema van dit stappenplan opgenomen. Dit stappenplan geeft de (juridische correcte) handelswijze in de praktijk weer.

Figuur 7: Stroomschema keuze grond en/of geld



Toelichting op het stroomschema keuze grond en/of geld:

1. Vermogensschade wordt berekend op basis van reconstructie.

Compensatie in grond en/of geld

Nu aan de voorkant van de praktijksimulatie niet duidelijk is of een benadeelde kiest voor compensatie in grond en/of geld en het tevens niet duidelijk is over welke compensatiegronden kan worden beschikt, is er sprake van een hypothetisch grondcompensatie-aanbod. In dit compensatie-aanbod zijn daarom 3 mogelijkheden berekend:

1. Compensatie met goede grond (gemiddelde waarde van de 25% beste gronden)
2. Compensatie met gemiddelde grond (gemiddelde waarde van alle gronden)
3. Compensatie met mindere grond (gemiddelde waarde van de 25% minste gronden)

Naarmate de grondwaarde van de compensatiegrond daalt, stijgt uiteraard het aantal benodigde compensatiehectares. Uiteindelijk geven het definitieve inrichtingsprogramma, inrichtingsbesluit en ruilbesluit duidelijkheid over of en zo ja hoe een benadeelde in grond wordt gecompenseerd.

NB: Schadevergoeding op basis van liquidatie wordt alleen gebruikt wanneer de specifieke bedrijfssituatie daartoe aanleiding geeft. Berekening van schade op liquidatiebasis is daarmee de uitzondering op de regel. Zie verder bij stap 6.

2. De schadeveroorzaker is gerechtigd te kiezen voor de voordeligste oplossing en de benadeelde is verplicht om schadebeperkend te handelen waarbij de benadeelde wel voor het volledige schadebedrag moet zijn gecompenseerd.

In de praktijk is vergoeding op basis van “reconstructie” doorgaans goedkoper dan “liquidatie”. Benadeelde is overigens vrij om het bedrag van de schadevergoeding naar eigen inzicht aan te wenden.

3. Als benadeelde een bijkomend aanbod van vervangende grond (gebaseerd op reconstructie) weigert mag de schade door de schadeveroorzaker in geld worden gecompenseerd op basis van het (financiële) uitgangspunt dat het aanbod van vervangende grond zou zijn geaccepteerd (benadeelde ontvangt dus het geld van de op reconstructiebasis berekende vermogensschade).
4. Als de schadeveroorzaker géén bijkomend aanbod van vervangende grond doet (kan doen), zal de schade in geld worden gecompenseerd, op basis van het (financiële) uitgangspunt dat benadeelde redelijkerwijs (naar objectieve maatstaven) in staat mag worden geacht – in of buiten het gebied – zelf vervangende grond aan te kopen. Daarbij maakt het niet uit of de benadeelde daadwerkelijk extra gronden aankoopt. Benadeelde mag het geld ook anders aanwenden.
5. Bij een aanbod van grond of (eventuele) aankoop vervangende grond door benadeelde zelf “op afstand”, kan omrijdschade ontstaan als component van vervolgschade. Grondaankoopkosten in geval van “zelfaankoop” worden – conform Awb (Algemene wet bestuursrecht) – eveneens vergoed.
6. Als schadeveroorzaker géén grondaanbod kan doen én benadeelde redelijkerwijs niet in staat mag wordt geacht om zelf grond aan te kopen (met andere woorden: reconstructie is niet mogelijk) wordt de schade berekend op liquidatiebasis en uitgekeerd in geld.

De gebiedscommissie neemt bij stap 6 het besluit om de schade te berekenen op liquidatiebasis. (zie verder paragraaf 6.4)

3.6 Inkomensvoordeel na grondcompensatie

In de praktijksimulatie met de CSV werd duidelijk dat volledige compensatie van vermogensschade met grond aanvankelijke inkomensschade kan doen omslaan in een inkomensvoordeel. Daarom geldt bij aanvang van het grondcompensatieproces het toedelingscriterium dat compensatiegrond wordt toegewezen tot het punt waarop inkomensschade omslaat in inkomensvoordeel (exclusief eventuele rente op vrijkomend kapitaal). Uiteraard mits er voldoende compensatiegrond beschikbaar is.

Echter: in een situatie waarin weinig compensatiegronden beschikbaar zijn of kunnen komen, kan de compensatie met grond in eerste instantie worden beperkt tot het punt dat achteruitgang in voederwaarde van de gewasopbrengst volledig is gecompenseerd. Aldus ontstaat de volgende “ladder van grondcompensatie”:

1. grondcompensatie tot volledige compensatie van verlies voederwaarde,
2. grondcompensatie tot volledige compensatie inkomensschade,
3. grondcompensatie tot volledige compensatie vermogensschade,

waarbij van variant 1 t/m 3 de benodigde hoeveelheid compensatiegrond toeneemt.

In z'n algemeenheid geldt het uitgangspunt dat bedrijven die hun bedrijfsvoering continueren niet achteruitgaan in de omvang van hun grondareaal ten gevolge van de gebiedsontwikkeling c.q. het proces van grondcompensatie en eventuele grondruiling. Uitzonderingen zijn denkbaar, bijvoorbeeld bij zeer kleine bedrijven met beperkte rechten op grondcompensatie, maar in feite bevestigen deze uitzonderingen de regel. Het is uiteindelijk aan de gebiedscommissie om daar standpunten over in te nemen.

Naast de criteria zoals genoemd in de ladder van grondcompensatie zijn er nog andere die een rangorde geven voor toedeling van grond in verband met compensatie van vermogensschade.

Daarbij is onderscheid gemaakt tussen primaire en secundaire criteria.

Primaire criteria zijn feitelijk uitgangspunten voor het proces van grondcompensatie. Zij gelden in alle gevallen waarin grondcompensatie wordt toegepast.

1. Huiskavels mogen niet worden verkleind tenzij dit de wens is van de eigenaar/gebruiker
2. Grondcompensatie in verband met maatregelen uit het watersysteemplan hebben voorrang

De secundaire criteria berusten op aanvullende afspraken tussen de participanten in een proces van planontwikkeling. Zij kunnen variëren per plangebied. Enkele voorbeelden worden gegeven in onderstaande opsomming zoals deze in de praktijk-simulatie naar voren kwamen.

- Bedrijven die qua drooglegging door de ondergrens zakken hebben voorrang (zie paragraaf 3.8)
- Er moet voldoende beweidbare grond zijn, en dan voornamelijk in de huiskavel
- Landbouwkundige structuur verbeteren (grotere huiskavels, minder en/of grotere huiskavels, afstandsverkortung
- Rijbewegingen verminderen (vooral door dorpskernen)

Uiteraard geldt toepassing van zowel de primaire als de secundaire criteria enkel als er voldoende compensatiegrond beschikbaar is. Zoals eerder gesteld: er bestaat niet zoiets als een recht op grondcompensatie.

Vermogensschade kan nooit met een exact juiste hoeveelheid grond worden gecompenseerd. In de praktijk betekent dit dat er in grond vaak wat minder of meer zal worden gecompenseerd. Praktisch gezien is het daarbij onvermijdelijk dat er tussen de benadeelden verschillen zullen ontstaan.

Grondcompensatie kan ook betekenen dat aanvankelijke inkomensschade omslaat in een inkomensvoordeel. In een dergelijk geval is het juridisch gezien houdbaar als een benadeelde er uiteindelijk "iets beter op wordt". Zolang op voorhand maar niet duidelijk is dat dit de uitkomst zal zijn of wie de begunstigden zijn. Juridisch gezien is

het niet op voorhand mogelijk een grens te stellen aan een eventueel inkomensvoordeel dat door grondcompensatie zou mogen worden behaald. Overigens hoeft een renteopbrengst op een eventuele gedeeltelijke compensatie van vermogensschade in geld niet te worden verrekend als er géén inkomensnadeel is.

Uitgangspunt

In gebiedsontwikkelingsprocessen geldt een rangorde voor de toedeling van compensatiegrond. Daarbij gelden vanuit de CSV een aantal vaste primaire criteria en een aantal per gebiedsontwikkelingsproces vast te stellen secundaire criteria.

3.7 Toepassingsbereik CSV

Zoals reeds aangegeven in paragraaf 2.3 is de CSV is alleen van toepassing op percelen die volgens het vigerende bestemmingsplan een agrarische bestemming hebben. En conform het beleid van het Veenweideprogramma houden deze percelen in principe ook hun agrarische bestemming.

Daarnaast gelden de volgende twee randvoorwaarden voor toepassing van de CSV:

1. De percelen liggen in een agrarisch gebied met een duurzaam landbouwkundig perspectief

Dit uitgangspunt wordt (in principe) gegarandeerd middels het integrale gebiedsplan onder de vlag van het Veenweideprogramma, waarbij dat laatste programma de expliciete doelstelling kent dat de landbouw in het gebied een duurzaam toekomstperspectief heeft.

Duurzaam landbouwkundig perspectief

Het Veenweideprogramma stelt als uitgangspunt voor het flankerend beleid dat het veenweidegebied voornamelijk een landbouwgebied is en blijft. Middels mitigerende en/of compenserende maatregelen wordt ingezet op een landbouw met een duurzaam economisch toekomstperspectief die past bij de natuurlijke omstandigheden van het gebied. Daarbij wordt ingezet op het ontwikkelen van een “breder” verdienmodel waarin de individuele agrariër voldoende inkomenszekerheid kan worden geboden.

2. Het specifieke bedrijf heeft een duurzaam landbouwkundig toekomstperspectief
Wanneer na peilverhoging en de corresponderende grondcompensatie/kavelruil de ondergrens van een duurzaam landbouwkundig perspectief op bedrijfsniveau niet meer wordt gehaald, kan de vermogensschade niet langer worden bepaald met de CSV (generieke systematiek) maar zal maatwerk moeten worden geleverd in overleg tussen overheid en grondeigenaar/-gebruiker.
De vraag daarbij is op welk niveau van drooglegging een landbouwbedrijf (melkveehouderij) niet langer beschikt over een duurzaam landbouwkundig toekomstperspectief.

NB: Er wordt uitgegaan van het verdienmodel melkveehouderij met grasland omdat het overgrote deel van de huidige agrarische bedrijven melkvee houdt op de Friese veenweiden.

Ten behoeve van de CSV is daarbij het volgende overwogen:

1. Het Veenweideprogramma kent een streefpeil voor de gemiddelde grondwaterstand van 40 cm – mv¹⁰. De vraag is in welke mate percelen met hogere grondwaterstanden (dan 40 cm – mv) onderdeel kunnen zijn van een bedrijf met een duurzaam landbouwkundig toekomstperspectief.
2. CLM¹¹ norm – “rapport kansrijk veenweidegebied Idzegea e.o.”
“Volgens haalbaarheidsnormering van het CLM met betrekking tot het aandeel kruidenrijk grasland en/of vernat grasland binnen de totale bedrijfsoppervlakte kan een meer extensief melkveebedrijf zijn bedrijfsvoering veelal aanpassen en met 15% grondoppervlak met een minder goed grassenbestand werken. De oogst wordt dan gebruikt voor de niet-productieve dieren (droge koeien en jongvee).”
3. Altenburg & Wymenga¹² schrijven (p. 28 onderaan) dat “bijmenging van 25-30% kruidenrijk gras mogelijk is zonder noemenswaardige opbrengstafname. Ook bevat het ruwvoer van kruidenrijk grasland veel mineralen, waardoor gebrekziekten kunnen worden voorkomen (o.a. Schippers et al. 2012). Verder schijnt het ruwvoer smakelijker te zijn, wat de voeropname bevordert.”

Op grond van bovenstaande overwegingen en rapporten stelt de CSV de ondergrens voor een duurzaam landbouwkundig perspectief op bedrijfsniveau (melkveehouderij) op:

- a. gem. GWS min. 40 cm – mv
(in pilot-gebied ADD-Zuid betekent dit een gem. drooglegging van min. 37,5 cm – mv)
- b. max. 15% van de percelen heeft een gem. GWS van $20 < x < 40$ cm – mv

Onder deze grens wordt eventuele schade niet meer bepaald met behulp van de CSV maar wordt maatwerk geleverd in overleg tussen overheid (de schadeveroorzaker) en grondeigenaar/-gebruiker (de benadeelde).

10 Een gemiddelde grondwaterstand van 40 cm – mv komt in de praktijk overeen met grondwater-trap IIa (GHG < 25 cm – mv en GLG $50 < x < 80$ cm – mv)

11 CLM = Centrum voor Landbouw en Milieu

12 “Ontwikkeling van kruidenrijke graslanden bij hoog grondwater in Friese veenweiden – Een overzicht van beschikbare kennis”, Altenburg en Wymenga, november 2021

Uitgangspunt

De CSV is van toepassing op percelen met een agrarische bestemming, waarbij de volgende twee randvoorwaarden gelden:

- De percelen liggen in een agrarisch gebied met een duurzaam landbouwkundig perspectief
- De percelen behoren bij een bedrijf dat (na eventuele reconstructie) beschikt over een duurzaam landbouwkundig perspectief.

4. De Compensatie Systematiek Veenweiden

4.1 Inleiding

Zoals in paragraaf 1.3 reeds aan de orde kwam worden er 3 typen schades onderscheiden:

1. Vermogensschade
2. Inkomensschade en
3. Bijkomende kosten/schade

De CSV is een generieke rekensystematiek waarmee de vermogens- én inkomensschade ten gevolge van veranderingen in de hydrologische condities in een plangebied kunnen worden berekend. Eventuele bijkomende schade wordt later ingeschat, bij voorkeur met behulp van een vaste rekenregel.

De schadeberekening ziet op de volgende mogelijke maatregelen:

- A. Schade in verband met verminderde drooglegging
 - a. Schade in verband met verhoging slootpeilen
 - b. Schade aan bestaande drainage
 - c. Schade door opdrijving van mestkelders
- B. Schade in verband met andere watersysteemmaatregelen
 - a. Schade in verband met de aan-/afvoercapaciteit van het hoofdwatersysteem
 - b. Schade in verband met waterberging
 - c. Schade in verband met de uitvoering van de Kader Richtlijn Water (KRW)
 - d. Schade in verband met de realisatie van waterinfiltratiesystemen

Schade in verband met elk van deze maatregelen wordt in de twee paragrafen hierna successievelijk behandeld:

- Paragraaf 4.2 gaat in op schade in verband met verminderde drooglegging.
- Paragraaf 4.3 schetst de hoofdlijnen van schade in verband met andere watersysteemmaatregelen.

De hoofdstukken 5, 6 en 7 zijn een verdere uitwerking van de schadeberekening.



4.2 Schade in verband met verminderde drooglegging

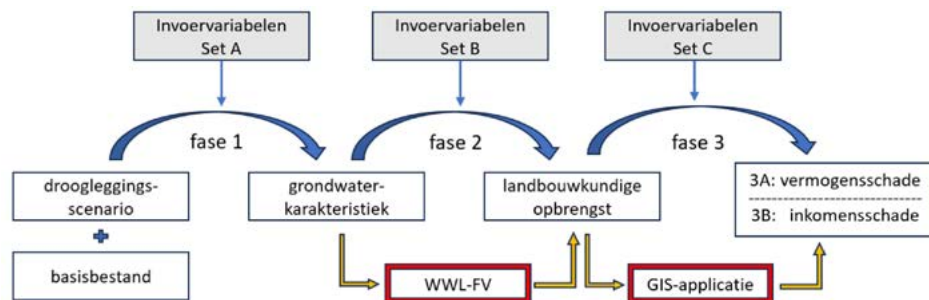
4.2.1 Schade in verband met peilverhoging

De schadeberekening in verband met peilverhoging verloopt in 3 achtereenvolgende fasen:

1. Van huidige drooglegging naar nieuwe grondwaterstanden (grondwaterkarakteristiek)
2. Van nieuwe grondwaterstanden naar schade in gewasopbrengst
3. Van peilverhoging naar vermogens- en inkomensschade
 - a. Van peilverhoging naar vermogensschade
 - b. Van peilverhoging naar inkomensschade

Deze drie fasen zijn weergegeven in figuur 8.

Figuur 8: Schadeberekening in verband met verminderde drooglegging



De stappen binnen de fasen 1 en 2 zijn hierna verder uitgewerkt. De stappen die in fase 3 leiden tot het bepalen van vermogens- en inkomensschade worden succes- sievelijk in de hoofdstukken 5 (“Vermogensschade door peilverhoging”) en 6 (“Inko- mensschade door peilverhoging”) behandeld.

Invoervariabelen

Voor het berekenen van de vermogens- en de inkomensschade met behulp van de CSV (de rekensystematiek) is op het niveau van een individueel perceel een verzame- ling objectieve gegevens nodig. Om te beginnen wordt er in fase 1 een basisbestand opgebouwd en dit wordt tijdens het doorlopen van de achtereenvolgende stappen in fase 1, 2 en 3 steeds verder uitgebreid met de invoervariabelen. Aan het eind van fase 3 is het basisbestand compleet en is per individueel perceel zowel de vermogens- als de inkomensschade te berekenen. In bijlage 6 zijn de 3 sets aan invoervariabelen beschreven alsmede de wijze waarop per invoervariabele de waarde wordt bepaald.

In algemene zin worden de invoervariabelen zoveel mogelijk objectief bepaald. Waar mogelijk op basis van wetenschappelijke informatie en objectieve marktgegevens.

Niettemin is het proces van gebiedsontwikkeling (en dus ook de inzet van de CSV) gebaseerd op minnelijkheid. En ook indien landinrichting (hoofdstuk 12 Omgevingswet, voorheen Wilg) wordt ingezet, wordt primair uitgegaan van een participatieve aanpak. Dat betekent dan ook dat de te hanteren invoervariabelen altijd onderwerp zijn van een gemeenschappelijke validatie. Dat komt ook het onderlinge vertrouwen tussen partijen ten goede.

Per fase worden de volgende stappen doorlopen:

Fase 1 Van huidige drooglegging naar nieuwe grondwaterstanden

Stap 1a: Opbouw basisbestand

Bij aanvang van het proces van schadeberekening wordt voor een plangebied een basisbestand van kadastrale percelen met een agrarische bestemming opgebouwd.

Aan elk individueel perceel worden de volgende “attributen” toegewezen:

1. Eigenaar en eigendomsvorm
2. Gebruiker en gebruiksvorm
3. Oppervlakte
4. Functie landbouw wel/niet en gangbare of biologische exploitatie
5. Gemiddelde maaiveldhoogte in cm t.o.v. NAP
6. Bodemtype (waaronder veen- en kleidikte in cm)
7. Kwel en infiltratie in mm/d (millimeter per dag)

Basisbestand

Met behulp van deze invoervariabelen (set A) ontstaat zo de 1e versie van het basisbestand. Zie voor een verdere toelichting op c.q. de uitwerking van de attributen bijlage 6.

Stap 1b: Het bepalen van de huidige en de nieuwe drooglegging

Het Veenweideprogramma streeft naar een gemiddeld grondwaterstand van 40 cm – mv voor het “dikke veen” (veenlaag > 80 cm). Daartoe moeten de slootpeilen worden verhoogd. Zowel voor het actuele als voor het nieuwe slootpeil wordt een zogenaamde droogleggingskaart gemaakt. Beide kaarten vormen een belangrijk onderdeel van het watersysteemplan c.q. het integrale gebiedsplan.

Omdat – zeker bij (grotere) percelen die “bol” liggen – de gemiddelde drooglegging niet altijd een goede graadmeter is voor de gewasopbrengst wordt – per individueel perceel – tevens de drooglegging van de laagstgelegen 10% van een perceel bepaald. Met zowel de gemiddelde drooglegging als de drooglegging van de laagstgelegen 10% wordt een realistisch beeld verkregen van de impact van de verandering in de hydrologische condities.

Wetterskip Fryslân maakt in opdracht van de (uitvoerende) gebiedscommissie de beide droogleggingskaarten. Het Wetterskip beschikt immers over de benodigde gegevens. De praktijksimulatie heeft echter laten zien dat de theoretische cijfers van bijvoorbeeld de drooglegging, waar het Wetterskip zich op baseert, niet altijd overeenkomen met de praktijk. Dus voert de gebiedscommissie – samen met het Wetterskip – (zonodig in het veld) een validatie uit op zowel het huidige (referentie-) peil als het beoogde (toekomstige) peil.

Basisbestand

Per individueel perceel worden de gemiddelde drooglegging én de drooglegging van de laagstgelegen 10% bepaald: vóór en na de peilverhoging. Deze gegevens worden toegevoegd aan het basisbestand.

Stap 1c: Van huidige naar nieuwe grondwaterstanden

Voor zowel het actuele als het nieuwe slootpeil berekent Wetterskip Fryslân (per kadastraal perceel) de zogenaamde jaarrond grondwaterkarakteristiek.

Deze karakteristiek bestaat uit een GHG (Gemiddeld Hoogste Grondwaterstand) en een GLG (Gemiddeld Laagste Grondwaterstand).

De berekening is gebaseerd op een uitgebreide set van onderliggende (empirische) gegevens, zoals veldschattingen van grondwaterkarakteristieken (uit boringen), modelresultaten en gemeten grondwaterstanden uit het verleden. Naast drooglegging spelen ook andere variabelen een rol, zoals: kleidikte, veendikte en de mate van kwel/infiltratie.

Basisbestand

Per individueel perceel worden de variabelen GHG/GLG (de grondwaterkarakteristiek) toegevoegd aan het basisbestand en vormen vervolgens belangrijke input voor fase 2: het bepalen van mutaties in de landbouwkundige opbrengst.

Berekenen grondwaterkarakteristiek

Een belangrijk voordeel van deze methode is dat deze relatief overzichtelijk, snel toepasbaar en reproduceerbaar is. Nadelen zijn er natuurlijk ook, typische gebied specifieke eigenschappen (denk aan schalterveen, veentype of mate van detailontwatering) worden niet onderscheiden.

Om deze nadelen te ondervangen worden deze gebied specifieke eigenschappen meegewogen bij de indeling in ruiklassen. Percelen met bijvoorbeeld schalterveen in de ondergrond krijgen dan puntenaftrek en worden in lagere ruiklassen ingedeeld. (zie paragraaf 5.1: stap 2: indeling in ruiklassen)

Het voorkomen van bijvoorbeeld schalterveen en de mate van ontwatering zijn niet rechtstreeks in de CSV op te nemen. In de bodemkaart is het voorkomen van schalterveen wel aangegeven in de aanduiding van de bodemeenheid, maar het is niet exact gekarteerd. Uit de bodemkaart is dus niet op te maken in welke percelen dit voorkomt en in welke mate. Hetzelfde geldt voor de mate van ontwatering. Ook dit is niet af te leiden uit bodemkaart of andere informatiebronnen. In het gebiedsproces moeten dergelijke gebied specifieke eigenschappen dus vóóraf worden geïnventariseerd.

Mocht er in de toekomst een betere systematiek beschikbaar komen voor het bepalen van de grondwaterkarakteristiek, dan kan deze hiervoor worden ingezet. Zo evolueert de CSV mee met de best beschikbare kennis.

Fase 2 Van huidige en nieuwe grondwaterstanden naar schade in gewasopbrengst

Met behulp van de gegevens uit het basisbestand (incl. de grondwaterkarakteristieken) berekent de CSV de schade in gewasopbrengst per individueel perceel. De CSV (c.q. Wetterskip Fryslân) heeft daartoe de beschikking over de door de WUR (Wageningen University & Research) ontwikkelde WaterWijzer Landbouw.

De WaterWijzer landbouw (WWL) is een instrument voor het bepalen van het effect van wijzigingen in hydrologische condities op gewasopbrengsten. De WWL heeft een wetenschappelijke grondslag en is gebaseerd op toekomstige klimaatscenario's en 20 historische weerjaren. Daarnaast is dit empirische model gebaseerd op proeven in de laatste decennia om het verloop van de grasgroei te kunnen bepalen.

Voor de Friese Veenweiden (FV) heeft de WUR een specifieke WWL-FV module ontwikkeld. Zodat adequaat kan worden ingespeeld op de specifieke bodemtypen/veensoorten die in Fryslân gangbaar zijn en worden ingezet voor grasproductie in de melkveehouderij. Met behulp van deze WWL-FV module kunnen per agrarisch perceel (kadastrale maat) de actuele en de toekomstige gewasopbrengst worden berekend, uitgedrukt in 3 parameters: droge stof (DS), VEM en DVE.

DS - droge stof biomassa

Biomassa wordt uitgedrukt in kilogram droge stof (DS) per ha: dat wat van een gewas overblijft nadat al het water is verdampt. De WWL levert uitkomsten van biomassa “op stam”, dus zoals het in het weiland staat. Op deze uitkomsten worden correcties toegepast die te maken hebben met beweidings- en conserveringsverliezen (“van gras naar kuilvoer”): van bruto naar netto biomassa. De voedingswaarde van het ruwvoer wordt bepaald door de daarin aanwezige energie- (kVEM) en eiwitinhoud (DVE). Een koe maakt immers melk met energie en eiwit.

VEM - Voeder Eenheid Melk

VEM geeft de netto energie-inhoud van een product (ruwvoer) weer voor melkgevende koeien. Om 1 kg FPCM (meetmelk: Fat Protein Correct Milk – melk met 4% vet en 3,3% eiwit) te maken heeft een koe ongeveer 950 eenheden VEM nodig. Dit is inclusief de hoeveelheid VEM die nodig is voor het lichaamsonderhoud van de koe en voor het op peil houden van de veestapel. De hoeveelheid VEM wordt normaliter uitgedrukt in kVEM (kilo VEM) per kg DS (droge stof).

DVE – Darm Verteerbaar Eiwit

DVE is de maat voor de hoeveelheid eiwit die beschikbaar en verteerbaar is in de dunne darm. Deze hoeveelheid eiwit is afkomstig van 2 bronnen: eiwit geproduceerd in de pens van de koe (zogenaamd microbieel eiwit) en eiwit uit het voer dat pensbestendig is. Een tekort aan DVE in het rantsoen remt direct de melkproductie.

Validatie uitkomsten WWL-FV

De uitkomsten van de WWL-FV voor de huidige drooglegging zijn gevalideerd met de daadwerkelijke gewasopbrengsten zoals deze zijn opgenomen in de KringloopWijzers uit het gebied. De WWL-FV blijkt de praktijk goed te representeren.

Voor de validatie van de WWL-FV van de gewasopbrengsten bij kleine droogleggingen (die nu nog weinig voorkomen) is vanaf 2022 een monitoringsprogramma ingericht. In dit programma wordt op een 20-tal percelen met een drooglegging van 30-40 cm de gewasopbrengst en de gewaskwaliteit in beeld gebracht. Dit monitoringsprogramma loopt tot en met 2025. Wanneer de data aan het eind van het monitoringsprogramma afwijken van de uitkomsten van de WWL-FV worden in de WWL-FV de benodigde aanpassingen doorgevoerd. De eerste resultaten van monitoringsjaren 2022 en 2023 liggen overigens in de lijn met de uitkomsten van de WWL-FV.

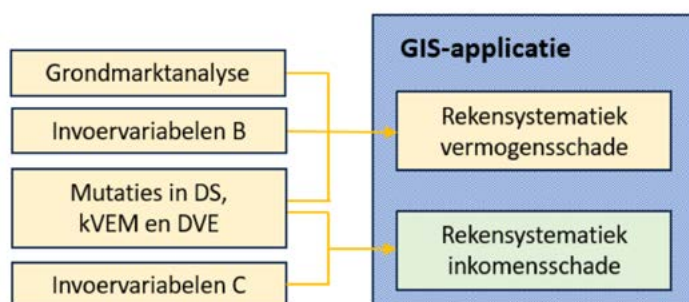
Basisbestand

Wetterskip Fryslân voert in opdracht van de gebiedscommissie de WWL-FV berekeningen uit¹³. De gebiedscommissie voert vervolgens een validatie uit op de uitkomsten van de WWL-FV. Vervolgens worden per individueel perceel de waarden van de 3 parameters DS, kVEM en DVE – vóór en na de peilverhoging – toegevoegd aan het basisbestand.

Fase 3 Het berekenen van vermogens- en inkomensschade in euro's

Met behulp van de huidige en de toekomstige drooglegging kan nu de vermogensschade worden berekend. En met behulp van de berekende mutaties in DS, kVEM en DVE kan de inkomensschade worden bepaald. Daarvoor zijn twee corresponderende rekensystematieken ontwikkeld die door het Kadaster¹⁴ zijn ondergebracht in een aparte GIS-applicatie. Deze GIS-applicatie werkt met de gegevens zoals deze zijn opgenomen in het basisbestand. Voor het kunnen bepalen van de vermogensschade moet aanvullend een grondmarktanalyse worden uitgevoerd. (zie figuur 9 en paragraaf 5.1: stap 2)

Figuur 9: Rekensystematieken voor de berekening van vermogens- en inkomensschade



De werking van de rekensystematieken en de relatie met de uitkomsten van de grondmarktanalyse worden in de hoofdstukken 5 en 6 gedetailleerd beschreven. De twee sets aan invoervariabelen (B en C) zijn opgenomen in bijlage 6. Per invoervariabele is daarbij tevens aangegeven op welke wijze de specifieke waarde daarvan wordt vastgesteld.

13 Wetterskip Fryslân beschikt daartoe over een actuele versie van de WWL-FV. Beheer en onderhoud van de WWL-FV blijft bij de WUR – mede in het kader van hun algemene activiteiten in het kader van de WWL. Ten behoeve van gebiedsontwikkelingsprojecten kunnen partijen gebruik maken van deze applicatie.

14 Nu het Kadaster de GIS-applicatie heeft ontwikkeld kan deze tevens onderdeel worden van het reguliere landinrichtingsinstrumentarium.

Basisbestand

De schadebedragen worden per individueel kadastraal perceel berekend en worden daarmee onderdeel van het basisbestand.

De schade van een individuele eigenaar/gebruiker en een individuele eigenaar/verpachter kan worden bepaald door de schade van zijn percelen op te tellen. Door alle schadebeelden op te tellen ontstaat voor de schadeveroorzaker een beeld van de totale schade in een plangebied. (zie voor de verdere uitwerking hiervan hoofdstuk 8)

4.2.2 Schade aan bestaande drainage

Door peilverhoging kan bestaande drainage onder de toekomstige waterlijn komen te liggen. Een onderwaterligging van bestaande drainage heeft echter gevolgen voor de ontwateringstoestand van de betreffende gronden. De drainerende werking zal verminderen door verkleining van het drukverschil en de kans op vervuiling wordt groter. Als in een gedraineerd perceel, waar de drainage nog goed functioneert, de peilen worden verhoogd, zal er ter compensatie van de verminderde werking van de drainage nieuwe “begreppeling” nodig zijn om hiermee de ontwatering op niveau te houden.

In de praktijk van voormalige landinrichtingen werd bij kavelaanvaardingswerken een vergoeding gegeven voor drainage om daarmee de kwaliteit van een ingebracht perceel in vergelijkbare staat te brengen als het ruilverceel. In lijn met deze praktijk wordt voorgesteld om voor gedraineerde percelen, die door de peilverhoging te maken krijgen met een verminderde ontwatering, een vergoeding te geven waarmee het perceel kan worden voorzien van begreppeling. Deze vergoeding wordt verstrekt in de vorm van een afkopsom.

Basisbestand

Afkopsom opnemen in het basisbestand. Zie verder bijlage 6.

4.2.3 Schade door mogelijke opdriving mestkelders

Bij hogere grondwaterstanden is er het risico van opdriving van mestkelders. Dit risico is het grootst als de kelders leeg zijn en de grondwaterstanden hoog. Dan gaat het met name over de maanden september en oktober. DLV-advies is advies gevraagd om inzichtelijk te maken in hoeverre er in dit geval sprake is van risico's. En welke maatregelen kunnen worden genomen om deze risico's te verkleinen of geheel weg te nemen.

DLV-Advies heeft het eindrapport onlangs opgeleverd¹⁵. Het rapport maakt duidelijk dat genoemde risico's inderdaad bestaan. Daarbij gaat het met name om de kans op scheurvorming en lekkages in de kelders én de kans op het bezwijken van (de zijwanden van) de kelders. Eén en ander is afhankelijk van specifieke omstandigheden zoals:

¹⁵ Gevolgen peilverhoging grondwater voor mestkelders in Aldeboarn (d.d. 17-01-2024)

1. De constructiewijze van de bestaande kelder
2. De diepte van de kelder
3. Het bodemtype
4. De grondwaterstanden

In het pilotgebied ADD-Zuid zijn met behulp van GIS (deskresearch) een 100-tal locaties geïnventariseerd. De belangrijkste conclusies (wanneer wordt uitgegaan van een mestkelder bij een moderne stal met een kelder van 2 meter diepte) luiden als volgt:

- Mestkelders in een hoog water circuit lopen (doorgaans) géén risico
- Van de 100 onderzochte locaties in ADD lopen 70 locaties momenteel géén risico maar 15 locaties al wel
- Bij een peilverhoging met 30 cm daalt het aantal veilige locaties naar 55 terwijl het aantal locaties met risico stijgt naar 28
- Wanneer het peil verder wordt opgezet zet deze ontwikkeling zich door: minder veilige en meer risicovolle locaties

Om de risico's te mitigeren of weg te nemen zijn uiteenlopende maatregelen mogelijk, zoals onderbemaling ter plaatse, het aanbrengen van extra gewicht (beton) in de kelder of op de begane grond en/of beheeroplossingen bijvoorbeeld door extra mest in de kelder te houden of het slootpeil rondom de kelder lager te zetten in de risicomaanden september en oktober.

De keuze van de juiste maatregel is maatwerk op boerderijniveau. Om te komen tot een plan van aanpak op basis van het concept eindrapport is in het werkplan Veenweide 2024 een monitoringsprogramma gestart, waarin in kaart wordt gebracht waar de grootste risico's optreden. Schadeloosstelling bij het optreden van schade is maatwerk op basis van een specifieke regeling en zal geregeld moeten worden in het gebiedsproces en is geen onderdeel van de CSV.

4.3 Schade i.v.m. andere watersysteemmaatregelen

Peilverhoging heeft invloed op de werking van het watersysteem. Voor de volgende doelen van het waterbeheer kan het nodig zijn om extra ruimte oftewel hectares landbouwgrond te gebruiken en/of te verwerven:

1. Aan- en afvoercapaciteit van het hoofdwatersysteem
2. Waterberging
3. Uitvoering van de Kader Richtlijn Water (KRW)
4. Realisatie van waterinfiltratiesystemen

Al deze maatregelen kunnen schade veroorzaken en worden in hoofdstuk 7 verder uitgewerkt.



4.4 Toepassing van het Besluit Geldelijke Regelingen

Landinrichting in de Omgevingswet (art. 12.3) werkt met de volgende 3 wettelijke planfiguren (zie verder ook hoofdstuk 10):

1. Inrichtingsprogramma/-besluit
2. Ruilbesluit
3. Besluit Geldelijke Regelingen (BGR)

Het Besluit Geldelijke Regelingen is de financiële afhandeling van het gehele proces van herverkaveling, grondcompensatie en nadeelcompensatie. Gebruikelijk is om het Besluit Geldelijke Regelingen (BGR) na het ruilbesluit op te maken, maar de wet biedt ook de mogelijkheid om het parallel te laten lopen aan het ruilbesluit. In de Friese Veenweiden is het wenselijk om dit parallel te laten lopen zodat schades en (grond) compensatie meteen voor iedereen duidelijk zijn.

NB: Wanneer in een gebiedsontwikkelingsproces kan worden volstaan met een compensatieplan in plaats van een ruilbesluit is er géén BGR, aangezien de BGR een instrument is uit de gereedschapskoffer van de Omgevingswet. In dat geval worden nut, verrekenposten en andere schades rechtstreeks verrekend in de privaatrechtelijke overeenkomsten met de rechthebbenden.

Hierna zijn een aantal schadeposten beschreven die pas na de totstandkoming van het ruilbesluit kunnen worden vastgesteld. Bijvoorbeeld schade in verband met op compensatiegrond rustende kwalitatieve verplichtingen, schade in verband met het verlies van de mogelijkheid van maïsteelt, eventuele omrijdschade en dergelijke. Bij deze posten wordt voor de schadeafhandeling telkens specifiek verwezen naar de BGR.

De BGR kan pas na het vaststellen van het ruilbesluit worden vastgesteld. Wijzigingen in het ruilbesluit en compensatiegrond zijn uiteraard van invloed op de financiële uitkomsten. Daarnaast is er voor de BGR een aparte wettelijke procedure naast die van het ruilbesluit. Iemand die akkoord is met het ruilbesluit en compensatiegrond, kan het dan alsnog oneens zijn met de financiële afhandeling ervan.

Het Besluit Geldelijke Regelingen bestaat uit 3 onderdelen:

1. Nut van de verkaveling
2. Verrekenposten
3. Schades

Sommige onderdelen zijn al vooraf te bepalen, zoals vermogensschade door peilopzet. Andere schades of verrekenposten kunnen pas worden opgemaakt zodra duidelijk is of en zo ja welke kavelruil en grondcompensatie aan de orde is en hoe het (Ontwerp) ruilbesluit eruit ziet.

Nut van de verkaveling

Het nut van de verkaveling is de mate waarin een grondgebruiker en/of eigenaar profiteert van de herverkaveling. Het gaat daarbij om de volgende onderdelen van een verkaveling, namelijk:

- Huiskavelvergroting
- Minder en grotere veldkavels
- Betere ontsluiting
- Vormverbetering

Verbeteringen op het gebied van verkavelingen kunnen ook voorkomen in het veenweidegebied: wanneer compensatiegrond aan de huiskavel komt te liggen is er sprake van huiskavelvergroting. Er zullen ook gevallen zijn dat er géén verbetering plaatsvindt, maar juist een verslechtering. Dit kan voorkomen indien grondcompensatie plaatsvindt in de vorm van een extra veldkavel. Dan zal er negatief nut met die betreffende eigenaar worden verrekend. Het uiteindelijke nut van de verkaveling is alleen op te maken nadat duidelijk is hoe de grondcompensatie (en eventuele grondruil) plaatsvindt en hoe het ruilbesluit eruit komt te zien.

Verrekenposten

Als er ruiling van percelen plaatsvindt dan komen er ook verrekenposten voor. Een verrekenpost is bijvoorbeeld de over- en onderbedeling die ontstaat wanneer op basis van ruilwaarde percelen worden geruild. Dit wordt in het project geregeld, zodat de eigenaren/gebruikers dit niet onderling hoeven te verrekenen.

Naast over- en onderbedeling kunnen er meer onderdelen verrekend worden. Dit kan per project verschillen. Het gaat hierbij wel om een verrekening tussen de eigenaren. Dus wat de een aan schade heeft, wordt betaald door en ander. Een voorbeeld hiervan is een bestaande kwalitatieve verbintenis die van de ene naar de andere eigenaar gaat in het ruilproces. De schade hiervan is door de huidige eigenaar geïnd, maar heeft die schade in de toekomst niet meer. De toekomstige eigenaar moet hiervoor (in ieder geval voor een deel) worden vergoed. Andere vormen van verrekenposten bij ruiling kunnen zijn:

- Erfdienstbaarheden
- Opstallen
- Bodemverontreiniging
- Kwalitatieve verplichtingen
- Schaduw-/wortelschade
- Kabels, leidingen en hoogspanningsmasten (wel afhankelijk van recht)

Verrekenposten moeten vooraf in de uitgangspunten worden opgenomen.

Schades

Al het andere wat verrekend moet worden valt onder schades. Dit zijn onderdelen die vóór worden bepaald, maar een eigenaar/gebruiker kan ook later in het project (indien hij/zij dat kan aantonen) aanspraak maken op schades.

Zoals al eerder beschreven zijn schades in Veenweide vermogensschade en inkomensschade. De vermogensschade wordt vooraf bepaald en de voorlopige inkomensschade wordt op basis van enkele grondcompensatiemodellen bepaald (geen grondcompensatie, grondcompensatie gemiddelde grond, etc.). Maar nu de grondcompensatie (en eventueel ruilingen) van invloed is op de uiteindelijke inkomensschade, kan deze pas worden vastgesteld nadat het Ontwerp Ruilbesluit duidelijk is.

Andere vormen van schades **kunnen** zijn:

- Verlies van de mogelijkheid van maïsteelt
- Nieuw te vestigen kwalitatieve verplichtingen
- Omzetten van niet biologische percelen naar biologische percelen
- Omzetten van akkerland naar grasland
- Belastingschade (zie hierna paragraaf 4.6)

4.5 Kavelaanvaardingswerken

Bij een (wettelijke) **herverkaveling conform de Omgevingswet** worden percelen “ingebracht en toegedeeld”. De percelen die worden toegedeeld moeten ongeveer een zelfde aard en hoedanigheid (gebruiksgemak) hebben als de gronden die worden ingebracht. Om de toegedeelde percelen ook hetzelfde gebruiksgemak te geven zijn er mogelijkheden om kavelaanvaardingswerken uit te voeren.

Kavelaanvaardingswerken mogen enkel worden aangevraagd en uitgevoerd op percelen die zijn geruild. Er wordt altijd een vergelijk gemaakt met de percelen die worden ingebracht en toegedeeld. Worden onvergelijkbare gronden of minder vergelijkbare gronden toegedeeld, mag de eigenaar zelf de oppervlakte aanwijzen waarop hij/zij deze kavelaanvaarding wil toepassen.

Grondcompensatie is niet hetzelfde als (wettelijke) herverkaveling. Bij grondcompensatie worden géén percelen ingebracht maar percelen “toegewezen” ter compensatie van vermogensschade. De kwaliteit en hoedanigheid van compensatiegrond komt daarbij tot uiting in de agrarische verkeerswaarde daarvan, en er kan dus géén vergelijk worden gemaakt met een ingebracht perceel.

Niettemin kan een perceel compensatiegrond moeilijk of zelfs in geheel niet bereikbaar zijn voor de benadeelde die dit perceel krijgt toegedeeld. In dat geval zal het integraal gebiedsontwikkelingsplan moeten voorzien in een goede bereikbaarheid van de compensatiegrond (en eventuele ruilgrond) voor de nieuwe eigenaar.

Op het moment dat er zowel percelen worden geruild als gecompenseerd kan het soms onduidelijk zijn welke percelen wel/niet in aanmerking komen voor kavelaanvaarding.

Bij toepassing van de CSV wordt eerst bepaald welke oppervlakte is geruild, waarna er vergelijkbare percelen in de toedeling worden gezocht. Stel er wordt 5 hectare geruild en slechts 3 hectare is vergelijkbaar in gebruiksgemak. Dan kan de eigenaar/gebruiker zelf kiezen op welke percelen hij de laatste 2 hectare kavelaanvaarding wil toepassen. De gebiedscommissie en de eigenaar/gebruiker stemmen dit zoveel mogelijk samen af. Het is uiteindelijk de gebiedscommissie die bepaalt of een aanvraag reëel is c.q. wordt gehonoreerd.

Kavelaanvaarding wordt door de gebruiker aangevraagd nadat de compensatie/toedeling vast staat. Normaliter beoordelen een aantal agrarische vertegenwoordigers uit een uitvoeringscommissie of bestuurscommissie de aanvragen.

NB: De kosten voor kavelaanvaarding worden normaliter via financiering vanuit het gebiedsproces bekostigd (meestal 70%) en bekostigd door de gezamenlijke eigenaren (meestal 30%). Deze kosten voor de gezamenlijke eigenaren worden betaald door de eigenaren die nut moeten betalen, en dus voordeel hebben bij het ruilproces.

4.6 Belastingschade

Bij (volledige) schadeloosstelling op basis van bijvoorbeeld onteigening, planschade of nadeelcompensatie kan ook (vergoeding van) belastingschade aan de orde komen, namelijk als die schade het rechtstreekse en noodzakelijke gevolg is van de betreffende schadeveroorzakende handeling.

Volledige schadeloosstelling behelst compensatie voor achtereenvolgens vermogensschade, inkomensschade en bijkomende schades volgens de systematiek zoals die binnen het onteigeningsrecht vorm heeft gekregen. Belastingschade is een onderdeel van de bijkomende schades.

In deze paragraaf¹⁶ staan centraal de uitgangspunten voor nadeelcompensatie bij peilwijzigingen Veenweidevisie van de provincie Fryslân. Volgens deze uitgangspunten kan in het bijzonder sprake zijn van vermogensschade (waardevermindering van gronden en andere onroerende zaken), inkomensschade (vernattingsschade) als gevolg van maatregelen/besluiten).

Begrip belastingschade

De Hoge Raad zegt over belastingschade het volgende in het arrest van 7 januari 1970 (BNB 1970/236):

- “– dat het feit, dat een inkomen na onteigening hoger of lager zal zijn dan zonder onteigening en dus meer of minder inkomstenbelasting verschuldigd zal zijn dan zonder onteigening het geval zou zijn geweest, geen grond oplevert om met de verschillen in verschuldigde belasting, welke nu eenmaal aan het genot van verschillende inkomens verbonden zijn, bij de bepaling van de door de onteigening te lijden schade rekening te houden;
- dat van belastingschade, welke door de onteigening is veroorzaakt en voor vergoeding in aanmerking komt, dan ook alleen sprake is ingeval in de schadeloosstelling, welke de onteigende ter zake van de ontneming van zijn eigendom ontvangt, posten zijn begrepen, die fiscaal als inkomen moeten worden beschouwd en waarvan meer of eerder belasting wordt geheven dan geheven zou zijn, indien dat zelfde inkomen onder onteigening, anders verdeeld en op andere tijdstippen aan de onteigende zou zijn toegevalen;
- dat ter berekening of en in hoeverre X belastingschade zal lijden doordat hem het gekapitaliseerde bedrag van over een tijdvak van 13 jaren te derven bedrijfsinkomsten ineens zal worden uitgekeerd, de Rechtbank dus een vergelijking

¹⁶ De paragraaf belastingschade is opgesteld door (en in overleg met) Countus accountants + adviseurs – Memo belastingschade, versie 7 september 2023 (ref: 16/122021/0496)

had moeten maken tussen enerzijds de contante waarde (..) van de belasting (..), die X over de uitkering ineens (..) verschuldigd zal worden, en anderzijds het totaal der, telkens op voormeld tijdstip contant berekende, bedragen, die X zonder onteigening over een tijdvak van 13 jaren na dat tijdstip aan belasting verschuldigd zou zijn geweest over de als gevolg van de onteigening gederfde bedrijfsinkomsten als het bovenste gedeelte van de volledige jaarinkomens, die hij – de onteigening weggedacht – in dat tijdvak zou hebben genoten;”

Over fiscaal inkomen is belasting verschuldigd, ongeacht of dit inkomen normaal van jaar tot jaar wordt genoten of, als schadevergoeding, in één keer. Deze belasting is op zichzelf derhalve nog geen belastings**schade**.

Onderzocht dient te worden of en in hoeverre door het schadeveroorzakende feit en de daarmee samenhangende genoten schadevergoeding over posten die fiscaal als inkomen zijn aan te merken, meer of eerder belasting verschuldigd is dan zonder dat schadeveroorzakende feit het geval zou zijn geweest.

Schadebeperkingsplicht

Uit het begrip “noodzakelijk” volgt dat de persoon die schade lijdt, gebruik maakt van de mogelijkheden die er zijn om die schade te voorkomen of te beperken voor zover dat in de gegeven omstandigheden van een redelijk handelend ondernemer verwacht mag worden. Deze plicht tot schadebeperking is een vast onderdeel van het algemene schadevergoedingsrecht.

4.6.1 Vermogensschade

Voor de waardevermindering van gronden en andere onroerende zaken als gevolg van door de provincie Fryslân genomen maatregelen en/of besluiten kan de gedupeerde een schadevergoeding ontvangen. Door deze vergoeding realiseert de ondernemer geheel of ten dele de fiscale stille reserves in de betreffende zaak (“boekwinst”). De belastingheffing daarover is op zichzelf niet aan te merken als belastingschade, omdat stille reserves altijd fiscaal beclaimd zijn.

Wél kan het zijn dat de gedupeerde (vooral) eerder belasting verschuldigd is over de betreffende boekwinst dan het geval zou zijn geweest als de waardedaling en de schadeloosstelling daarvoor niet aan de orde zouden zijn geweest.

Door de vergoeding voor waardedaling van (landbouw)grond wordt feitelijk een gedeelte gerealiseerd van de waarde in het economisch verkeer bij agrarische bestemming van de grond. Mutaties van die waarde vallen in principe bij agrarisch ondernemers onder de landbouvvrijstelling van artikel 3.12 Wet inkomstenbelasting 2001, waardoor over bedoelde boekwinst dan toch geen belasting verschuldigd is. In veel gevallen zal zich daardoor ook geen belastingschade voordoen.

Dit is anders in de – uitzonderlijke – situatie dat de meerwaarde van de grond niet onder de landbouvvrijstelling valt. In dat geval kan sprake zijn van belastingschade wegens het door de schadevergoeding eerder verschuldigd worden van belasting over de betreffende stille reserve dan anders het geval zou zijn geweest. Dit betreft dan feitelijk een rentenadeel.

4.6.2 Inkomensschade

Bij agrarisch ondernemers gaat het doorgaans om schade wegens opbrengstdepressie, in het onderhavige geval om inkomstenderving wegens vernattingsschade als gevolg van verdrogingsbestrijding door peilopzet ten behoeve van bodemdaling en CO₂-emissie. Het gaat hierbij om financiële schade, dus lagere financiële opbrengsten.

Ter zake van een vergoeding van inkomensschade ontstaat belastingschade als door het “genieten ineens” de belastingheffing hoger is dan het geval zou zijn geweest als het schadeveroorzakende feit – de vernatting – zich niet zou hebben voorgedaan en het inkomen van jaar tot jaar zou zijn genoten.

Om te beoordelen of sprake is van belastingschade en hoeveel deze schade bedraagt, dient een vergelijking plaats te vinden tussen:

- de belasting die feitelijk verschuldigd zal zijn over de vergoeding voor inkomensschade in het jaar dat die vergoeding tot de fiscale winst moet worden gerekend, en;
- de belasting die feitelijk over de te derven inkomsten verschuldigd zou zijn geweest indien die inkomsten normaal van jaar tot jaar zouden zijn genoten.

Het verschil tussen deze twee grootheden is de belastingschade.

Deze berekening strookt met de methodiek zoals die opgenomen is in het besluit van de staatssecretaris van Financiën van 9 augustus 2023, nr. 2022-20748, onderdelen 2 en 9.

De belastingschade kan concreet worden berekend en begroot op basis van de recente inkomensgegevens van de betrokken ondernemers (bijvoorbeeld van de laatste drie jaren) en de samenstelling en berekening van de schadeloosstelling.

4.6.3 Vergoeding van belastingschade

De winstbelasting - inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting - zelf heeft fiscaal een privé karakter en heeft geen invloed op de fiscale winst.

Een (zuivere) vergoeding voor belastingschade is derhalve zelf niet onderworpen aan de heffing van belasting.

4.6.4 Belastingschadeclausule

Voorgesteld wordt de volgende belastingschadeclausule:

Binnen de nadeelcompensatie in het kader van de CSV bestaat aanspraak op separate vergoeding van eventuele belastingschade die in verband met de nadeelcompensatie wordt geleden. Het begrip belastingschade wordt hier opgevat in onteigeningsrechtelijke zin, hetgeen onder meer betekent dat alleen sprake is van

belastingschade als deze het rechtstreekse en noodzakelijke gevolg is van de nadeelcompensatie en dat de plicht tot schadebeperking geldt, bijvoorbeeld door gebruik te maken van fiscale reserveringsmogelijkheden. Belastingschade kan zich bijvoorbeeld voordoen indien in de nadeelcompensatie posten zijn begrepen die fiscaal als inkomen moeten worden beschouwd, en waarvan meer of eerder belasting wordt geheven dan geheven zou zijn indien datzelfde inkomen zonder de nadeelcompensatie anders verdeeld en op andere tijdstippen aan betrokkenen zou zijn toegefallen.

Een verzoek tot vergoeding van belastingschade dient te worden ingediend uiterlijk binnen twee weken na de datum van de dagtekening van een belastingaanslag waarin de belastingschade is begrepen. Aan de provincie dienen desgevraagd alle stukken te worden overhandigd op basis waarvan de belastingschade kan worden vastgesteld.

Overdrachtsbelasting

Heffing van overdrachtsbelasting kan aan de orde komen bij verkrijging van onroerende zaken of beperkte recht waaraan deze zijn onderworpen. In de landbouwsfeer geldt een aantal belangrijke vrijstellingen.

Op grond van artikel 15, eerste lid, aanhef en onderdeel l van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wbr) zijn vrijgesteld verkrijgingen krachtens en [afdeling 12.4](#) en [artikel 12.47](#) in samenhang met [artikel 12.44](#) van de Omgevingswet (voorheen: Wilg). In artikel 12.47 van die wet is de vrijwillige kavelruil landelijk gebied geregeld: als grond wordt verkregen ten titel van een kavelruil landelijk gebied, is deze verkrijging vrijgesteld. Deze vrijstelling kan zowel zien op onbebouwde landbouwgrond als op gebouwen buiten de bebouwde kom.

Op grond van artikel 15, eerste lid, aanhef en onderdeel q Wbr is vrijgesteld de verkrijging van landbouwgrond die bedrijfsmatig voor de landbouw wordt geëxploiteerd. Deze bedrijfsmatige exploitatie voor de landbouw hoeft niet door de verkrijger zelf plaats te vinden. Als binnen 10 jaar na de verkrijging de bedrijfsmatige exploitatie voor de landbouw eindigt, vervalt de vrijstelling en dient alsnog overdrachtsbelasting (10,4%) te worden afgedragen.

Verder voorziet artikel 15, eerste lid, aanhef en onderdeel s Wbr in een vrijstelling voor verkrijging van natuurgronden.

Waarschijnlijk zal de overdrachtsbelasting bij de uitvoering van het Veenweideprogramma geen grote rol spelen. Indien een agrariër ter compensatie landbouwgrond verkrijgt, zal hij doorgaans een beroep kunnen doen op een van de vrijstellingen. Verder zal de uitvoering van het Veenweideprogramma waarschijnlijk geen lopende 10 jaarstermijn bij een agrariër doorbreken, temeer daar omzetting van landbouwgrond naar natuur wel is toegestaan binnen de 10 jaarstermijn.

Indien in een specifiek geval door de uitvoering van het Veenweideprogramma landbouwgrond binnen een lopende 10 jaarstermijn niet langer bedrijfsmatig voor de landbouw of natuur wordt aangewend, zou wel belastingschade kunnen optreden doordat de betrokken agrariër in dat geval alsnog overdrachtsbelasting moet afdragen ter zake van de eerdere verkrijging van de betreffende grond.

4.7 Hardheidsclausule

Ondanks het feit dat de CSV is gebaseerd op wetenschappelijke uitgangspunten en objectieve kengetallen en rekenmethodieken, kunnen zich situaties voordoen waarin toepassing van de generieke CSV in een specifiek geval als evident onjuist of onrechtvaardig wordt beoordeeld.

In de CSV zelf wordt daarom een hardheidsclausule opgenomen. Inherent aan een hardheidsclausule is dat niet vooraf bepaald kan worden welke gevallen eronder zullen vallen. Door middel van de in de CSV op te nemen procedurele regeling wordt verzekerd dat de hardheidsclausule alleen in de hierboven bedoelde situaties wordt toegepast. De hardheidsclausule maakt deel uit van de regeling die aan de EC ter goedkeuring wordt voorgelegd.

De regeling is als volgt:

Indien de desbetreffende gebiedscommissie van oordeel is dat een in de eerste alinea genoemde situatie zich voordoet kan zij een onderbouwd voorstel bij Gedeputeerde Staten (GS) en/of het Dagelijks Bestuur (DB) van het Wetterskip indienen. In dit voorstel kan ze om toestemming vragen om in een specifiek geval af te wijken van de generieke systematiek van de CSV of deze in het geheel niet toe te passen en in plaats daarvan op een alternatieve wijze het nadeel te bepalen.

GS en/of DB nemen een dergelijk besluit tot afwijking van de CSV of toepassing van een andere nadeelcompensatiesystematiek niet voordat zij alle betrokkenen gehoord hebben en zich er van vergewist hebben dat de uitkomst ervan niet leidt tot een compensatie die hoger is dan het daadwerkelijk door de betrokkene geleden of te lijden nadeel, verminderd met het eigen risico van 2%.

5. Vermogensschade door peilverhoging

5.1 Inleiding en stappenplan

Vermogensschade door peilverhoging hangt bij landbouwkundig gebruik doorgaans samen met depressie in gewasopbrengst. Kortweg gesteld: naarmate de grond natter wordt nemen de gewasopbrengsten af: zowel kwantitatief als kwalitatief. Uitzonderingen op deze regel doen zich voor bij diep ontwaterde percelen waar peilverhoging kan leiden tot beperking van droogteschade.

De CSV is een generieke systematiek voor het berekenen van vermogensschade bij peilverhoging op agrarische percelen. Deze generieke systematiek komt in de plaats van de dubbele taxatie zoals deze doorgaans wordt gebruikt om vermogensschade te kunnen bepalen. (zie paragraaf 4.4)

Methodiek bepalen vermogensschade

Normaliter wordt vermogensschade bepaald door de zogenaamde dubbele taxatie, waarbij de getaxeerde waarde van de eigendommen vóór en na de maatregelen wordt bepaald. In gebiedsprocessen met honderden kavels in uiteenlopende gebiedsontwikkelingsmodellen is de inzet van het instrument dubbele taxatie duur, tijdrovend en het werkt ook niet goed.

Op zoek naar een generieke methodiek is eerst onderzocht of er een duidelijke relatie is te leggen tussen marktwaarde en drooglegging. Deze relatie blijkt er niet te zijn. Er zijn teveel verstoringen die niets met drooglegging hebben te maken zoals toegankelijkheid, bewerkbaarheid, locatie en toekomstwaarde. Daarom is uitgeweken naar de voederwaardesystematiek. Daarbij is de mutatie in gewasopbrengst (berekend vanuit de WWL-FV) een goede indicator voor de vermogensschade uit hoofde van landbouwkundig gebruik.

In hoofdstuk 3 is het proces van schadeberekening opgeknipt in een 3-tal fasen en zijn de eerste twee fasen reeds uitgewerkt. Het bepalen van de vermogensschade per individueel kadastraal perceel (fase 3A) verloopt in de volgende 6 stappen:

1. Berekenen van de voederwaarde per kadastraal perceel
In fase 2 is met behulp van de WWL-FV, per kadastraal perceel, de actuele en de toekomstige gewasopbrengst berekend. Voor elk perceel kan nu de voederwaarde per hectare worden berekend.
2. Opzetten van een ruiklassensysteem op basis van voederwaarde
In stap 2 wordt het systeem van ruiklassen opgezet en aan elke ruiklasse wordt een agrarische verkeerswaarde toegekend die primair is gebaseerd op de kwaliteit c.q. het landbouwkundig opbrengend vermogen van de grond.



Variabelen die doorgaans een rol spelen bij het bepalen van de marktwaarde (ligging, vorm of ontsluiting) spelen daarbij geen rol.

3. Correctiefactoren voor de indeling van percelen in ruiklassen
Aan percelen worden punten toegekend. Deze punten zijn primair gebaseerd op voederwaarde maar worden gecorrigeerd voor de invloed van de laagstgelegen 10% en het bodemtype. Daarna worden de percelen ingedeeld in een ruiklasse. Zowel in de huidige situatie als in de toekomstige situatie (na peilverhoging).
4. Berekenen en valideren van de totale vermogensschade
Per kadastraal perceel wordt nu de vermogensschade bepaald als verschil tussen de huidige en de toekomstige ruiklasse. Door de percelen op bedrijfsniveau te koppelen kan zo de totale vermogensschade voor een bedrijf worden bepaald.
NB: Tevens wordt de vermogensschade toegevoegd in verband met aanpassingen van het watersysteem. (zie hoofdstuk 8)
5. Indicatie van grondcompensatie
Vermogensschade komt in aanmerking voor grondcompensatie. Om aard en omvang van de grondcompensatie te kunnen bepalen wordt op basis van de wensen van benadeelden een grondrukanalyse uitgevoerd.
6. Ruilbesluit en toedelingscriteria
Afhankelijk van de hoeveelheid beschikbare compensatiegrond kan nu een ruilbesluit worden opgesteld, gebaseerd op de gewenste grondcompensatie. Daarbij worden een aantal toedelingscriteria gehanteerd.
NB: Als onderlegger voor een ruilbesluit is uiteraard wel eerst een inrichtingsprogramma en -besluit nodig.

In de sub paragrafen 5.1.1 tot en met 5.1.6 hierna worden de 6 stappen van fase 3A beschreven. De stappen 1 t/m 3 zijn aanvullend in bijlage 4 “Voederwaardesystematiek ten behoeve van vermogensschade” gedetailleerd beschreven. Dit met het oog op het kunnen beschikken over een objectieve, transparante en reproduceerbare methode.

5.1.1. Stap 1: Berekenen van de voederwaarde per kadastraal perceel

Met behulp van de WWL-FV wordt in fase 2 per kadastraal perceel de mutatie in gewasopbrengst (uitgedrukt in droge stof (DS), energie (kVEM) en eiwit) DVE) berekend die ontstaat door de beoogde peilverhoging. Energie- en eiwitinhoud (kVEM en DVE) zijn daarbij uiteindelijk de waarde componenten van het gewas (gras) dat wordt geoogst.

Per maand berekent Wageningen Livestock Research de actuele voederwaardeprijzen voor melkvee op basis van een reeks mengvoerders die in de praktijk worden gebruikt. De gemiddelde jaarcijfers worden vastgelegd in KWIN, en met behulp van deze marktcijfers kan de voederwaarde van elk kadastraal perceel worden berekend – vóór en na de peilopzet.

5.1.2. Stap 2: Opzetten van een ruiklassensysteem

In stap 2 wordt een systeem van ruiklassen opgezet, zodat in stap 3 elk individueel perceel – vóór en na de peilverhoging – kan worden ingedeeld in één van de ruiklassen. Het instrument van ruiklassen is ontleend aan de praktijk van wettelijke herverkavelingsprojecten in het kader van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (Wilg). Aan elk van de ruiklassen wordt een agrarische verkeerswaarde toegekend. In hoofdlijnen komt dat neer op het doorlopen van de volgende stappen:

1. De hoogste ruiklasse voor agrarische gronden (op basis van normaal agrarisch gebruik) wordt gekoppeld aan de hoogste voederwaarde in een plangebied en de marktwaarde zoals deze in een plangebied wordt betaald voor de duurste agrarische gronden: de bovenwaarde van de ruiklassen. Voor de hoogste ruiklasse geldt dus: marktwaarde = agrarische verkeerswaarde. Om de marktwaarde voor de duurste (en de goedkoopste) gronden te kunnen bepalen wordt een grondmarktanalyse uitgevoerd.
2. De laagste ruiklasse voor agrarische gronden (op basis van normaal agrarisch gebruik) wordt gekoppeld aan de marktwaarde zoals deze – gemiddeld genomen – in een plangebied wordt betaald voor de goedkoopste agrarische gronden: de bodemwaarde van de ruiklassen. Deze bodemwaarde wordt bereikt op agrarische gronden met een gemiddelde drooglegging van 30 cm minus maaiveld. Bij een gemiddelde drooglegging van minder dan 30 cm is niet langer sprake van “normaal agrarisch gebruik”. Voor de laagste ruiklasse geldt dus: marktwaarde = agrarische verkeerswaarde.
3. Vervolgens wordt aan elke ruiklasse tussen de hoogste en de laagste ruiklasse een agrarische verkeerswaarde toegekend, waarbij de “waarde stappen” tussen de ruiklassen gelijk moeten zijn.¹⁷
4. Op gronden met een drooglegging beneden de 30 cm is “normaal agrarisch gebruik” niet langer mogelijk. Gelet op de toename van het gewicht van ecologische functies is eerder sprake van een aangepast agrarisch gebruik. Voor deze categorie gronden wordt de agrarische verkeerswaarde methodisch bepaald.

En afhankelijk van de drooglegging van de laagstgelegen 10% van dit perceel en het bodemtype is er een maximaal aantal bonus- en strafpunten. (per plangebied te bepalen door de samenwerkende partijen)

Zo krijgt elk individueel perceel uiteindelijk een score (hoeveelheid punten) vóór en na de peilverhoging. Op basis van dit aantal punten wordt een perceel automatisch ingedeeld in een ruiklasse. Voor elk perceel wordt op deze wijze de ruiklasse vóór en na de peildatum bepaald.¹⁸

Met behulp van de ruiklassen kan zo de huidige en de toekomstige kwaliteit (na peilverhoging) van elk kadastraal perceel worden bepaald en vergeleken. Waarbij de vermogensschade wordt berekend op basis van het verschil c.q. de mutatie in kwaliteit.

¹⁷ Gelijke waarde stappen is een wettelijk vereiste zoals opgenomen in de Omgevingswet (voorheen: Wilg).

¹⁸ In herverkavelingsprojecten werd dan vroeger gesproken over de zogenaamde 1e en 2e schatting.

5.1.3. Stap 3: Correctiefactoren voor de indeling van percelen in ruiklassen

Elk perceel heeft een uniek kwaliteitsprofiel gebaseerd op een 3-tal parameters, te weten voederwaarde, drooglegging laagstgelegen 10% en bodemtype. Om te beginnen krijgt elk perceel een hoeveelheid punten afhankelijk van de door WWL-FV berekende voederwaarde. Vervolgens komen op dit puntenaantal een tweetal correcties:

1. drooglegging van de laagstgelegen 10% van een kadastraal perceel
Omdat de gemiddelde drooglegging bij percelen met reliëf (waaronder bolligging en/of afschot) een minder nauwkeurige parameter is, wordt per kadastraal perceel tevens de drooglegging van de laagst gelegen 10% van een perceel in beschouwing genomen. In bijlage 4 wordt deze methodiek nader toegelicht.
2. bodemtype van een kadastraal perceel
Bodemtype is van invloed op de voederwaarde (dat is verwerkt in de WWL-FV) van een perceel, maar is tevens van invloed op andere aspecten van landbouwkundig gebruik zoals bijvoorbeeld toegankelijkheid en bewerkbaarheid van een perceel. Als een boer – in geval van grondcompensatie – moet kiezen tussen een klei- of een veenperceel zal de boer – bij gelijke grondwaarde van de beide percelen – doorgaans kiezen voor het kleiperceel. Dit verschil dient tot uiting te komen in de grondwaarde van een perceel en daarvoor is een bonus/malus systeem ontwikkeld. Bonuspunten voor een kleiperceel en strafpunten voor een veenperceel. In bijlage 4 wordt dit systeem nader toegelicht.

Nadat op basis van voederwaarde het aantal punten van een perceel is bepaald en nadat dit puntenaantal is gecorrigeerd, krijgt het perceel een ruiklasse en daarmee een (agrarische verkeers-) waarde toegewezen.

5.1.4. Stap 4: Berekenen en valideren totale vermogensschade

Voor elk kadastraal perceel is nu via de ruiklassen de grondwaarde (agrarische verkeerswaarde) vóór en na de peildatum bekend. De vermogensschade voor elk individueel perceel kan nu eenvoudig worden vastgesteld, door het waardeverschil tussen de grondwaarden van de beide ruiklassen te bepalen. Deze zal doorgaans negatief zijn (vermogensschade) maar kan in een incidenteel geval ook positief zijn (vermogensvoordeel).

Vervolgens kan op het niveau van de bedrijven (eigenaar/gebruiker en gebruiker) en op het niveau van een eigenaar/verpachter de totale vermogensschade worden bepaald door de relevante percelen te aggregeren. Tenslotte kan – vanuit het perspectief van de schadeveroorzaker – de totale vermogensschade in een plangebied worden berekend.

In paragraaf 8.5 zijn de resultaten van een validatie van de uitkomsten van de CSV weergegeven. De door de CSV berekende schadebedragen blijken de in de praktijk daadwerkelijk optredende schade goed te representeren.

Basisbestand

In het basisbestand worden nu per individueel perceel zowel de aanvangswaarde als de eindwaarde opgenomen.

NB: Om te kunnen komen tot de totale vermogensschade wordt tevens de vermogensschade zoals deze voortkomt uit de overige aanpassingen van het watersysteem (zie hoofdstuk 7) toegevoegd in het basisbestand.

5.1.5. Stap 5: Indicatie van grondcompensatie

Nu de vermogensschade bekend is kan een indicatie worden gegeven van de verwachte omvang van maximale grondcompensatie. Compenseren met goede grond (met een hogere waarde) leidt daarbij tot minder benodigde compensatiegrond dan compenseren met minder goede grond met een lagere waarde.

Het compensatievoorstel geeft in 3 scenario's een indicatie van de omvang van de hoeveelheid compensatiegrond bij compensatie met goede, gemiddelde en matige ("nattere") gronden.

5.1.6. Stap 6: Ruilbesluit en toedelingscriteria

Bij aanvang van het proces van compensatie van schade krijgt de benadeelde het compensatievoorstel. In een eerste gesprek met benadeelde wordt geïnformeerd welke wensen benadeelde heeft ten aanzien van mogelijke compensatie van vermogensschade met compensatiegrond.

Met de uitkomsten van deze eerste gespreksronde wordt een indicatie verkregen van de gewenste grondcompensatie en kan een gronddrukanalyse worden uitgevoerd. Daartoe wordt het plangebied opgedeeld in blokdelen (landschappelijke eenheden). Per blokdeel wordt inzichtelijk gemaakt wat de gronddruk is c.q. welke hoeveelheid compensatiegrond daarin nodig en beschikbaar is. De mogelijkheid tot grondcompensatie is dan afhankelijk van de ruimte die kan ontstaan door bedrijven die stoppen of verplaatsen. En zoals eerder gezegd: er bestaat niet zoiets als een recht op grondcompensatie. De mogelijkheden zijn beperkt door de beschikbare hoeveelheid geschikte compensatiegrond die kan worden verworven.

5.2 Grondwaardecurve op basis van drooglegging

In de dagelijkse boerenpraktijk wordt bij sloot- en grondwaterstanden niet meteen de relatie gelegd met mutaties in voederwaarde. Wel is er een intuïtief begrip van de relatie tussen drooglegging en grondwaarde. Boeren weten heel goed dat het in z'n algemeenheid zo is dat wanneer de waterstanden hoger worden, de grondwaarde daalt. In onderstaande figuur wordt deze relatie voor pilotgebied ADD-Zuid tot uitdrukking gebracht.

Daarbij is via de gemiddelde voederwaarde per droogleggingsklasse (10 cm per klasse) de gemiddelde agrarische verkeerswaarde bepaald. De hoogste agrarische verkeerswaarde wordt behaald bij een drooglegging van circa 90 cm minus maaiveld.

Figuur 10: Grondwaardecurve ADD-Zuid op basis van de uitkomsten WWL-FV



Toelichting op figuur 10

- gemiddelde voederwaarde per droogleggingsklasse x met bandbreedte $(x-5) < x < (x+5)$
 - voorbeeld voor droogleggingsklasse 50
 - van alle percelen met een drooglegging $45 \leq 50 \leq 55$ wordt de voederwaarde opgeteld en de totale voederwaarde wordt gedeeld door het aantal percelen
- € 53.000 (prijspeil 2023) bij gemiddelde voederwaarde R1 (€ 3.273)
- hoogste voederwaarde (€ 3.463) valt in ruiklasse R1: € 53.000
- bij een drooglegging van 0, 10 en 20 cm is de agrarische verkeerswaarde methodisch bepaald

5.3 Waardedruk vigerende kwalitatieve verplichtingen

Bij aanvang van het proces van schadecompensatie is er géén inzicht in de vigerende kwalitatieve verplichtingen (KV's) zoals deze rusten op de gronden waarvoor de mutatie in vermogenswaarde is berekend. KV's kunnen echter een waardedrukkend effect hebben. Niet alleen op de huidige waarde maar ook op de toekomstige waarde. Maar doordat zowel de aanvangswaarde als de eindwaarde van de grond lager is, zal het waardeverschil maar weinig worden beïnvloed. Bij het bepalen van de vermogensschade in een reguliere situatie wordt er daarom géén rekening gehouden met vigerende KV's.

Gronden waarop KV's zijn gevestigd zijn in een ruilproces mogelijk wel minder goed uitruikbaar. Daarom zal bij grondruil een KV-inventarisatie moeten plaatsvinden. Een eventueel waardeverschil kan dan worden meegenomen bij de opstelling van de BGR. (zie paragraaf 4.4)

5.4 Stapsgewijze peilverhoging

Snelle peilverhoging in “natte” situaties of in situaties met een forse peilopzet kan ertoe leiden dat gronden het daarin gebonden fosfaat versneld vrijlaten. Dit fosfaat spoelt uit, hetgeen leidt tot verslechtering van de waterkwaliteit in de watergangen en de Friese boezem. Daarnaast kan het versneld vrijkomende fosfaat leiden tot een explosieve toename van pitrus en andere plaagsoorten, zoals krulzuring, ridderzuring en witbol.

Zoals blijkt uit het rapport van Altenburg & Wymenga¹⁹ treedt het probleem in de praktijk op bij grondwaterstanden van minder dan 30 cm – mv, waardoor het water langdurig in de greppels blijft staan. Zolang de drooglegging meer is dan 40 cm – mv, blijken nutriëntenuitspoeling en een explosieve toename van pitrus en andere plaagsoorten, uit te blijven.

Genoemde problemen kunnen worden voorkomen door te kiezen voor een gefaseerde peilopzet. Daarbij wordt het slootpeil bij aanvang zo gekozen dat de greppels droog blijven staan. In combinatie met een verlaagde bemesting kan het in de grond gebonden fosfaat geleidelijk worden afgebouwd (uitmijnen). Pas als het fosfaatgehalte voldoende is uitgemijnd, kan het grondwaterniveau verder worden verhoogd.

Indien er wordt gekozen voor een gefaseerde peilopzet doet de vraag zich voor of de vermogens- en inkomensschade dan ook gefaseerd uitgekeerd zou moeten worden. Daar wordt in de CSV echter nadrukkelijk niet voor gekozen. Belangrijkste reden daarvoor is dat dit de uitvoering onnodig complex maakt: de nadeelcompensatie wordt immers toch “voor de eeuwigheid” bepaald en fasering daarvan zou tot extra complexiteit leiden bij eventueel veranderende omstandigheden die ten tijde van vaststelling niet waren te voorzien en kunnen leiden tot (rechts-)ongelijkheid.

Uitgangspunt

Het faseren van de peilopzet leidt niet tot het faseren van de nadeelcompensatie.

¹⁹ “Ontwikkeling van kruidenrijke graslanden bij hoog grondwater in Friese veenweiden – Een overzicht van beschikbare kennis”; Altenburg & Wymenga, november 2021

6. Inkomensschade door peilverhoging

6.1 Inleiding

Om inkomensschade te kunnen bepalen wordt gekeken naar het effect van peilverhoging op de inkomenssituatie van de grondeigenaar/-gebruiker. Daarbij moet de inkomenssituatie van de eigenaar/gebruiker vóór en na de peilverhoging zoveel mogelijk gelijk zijn.

In de praktijk van de Friese veenweiden is in bijna alle gevallen de inkomenssituatie zowel in de oude als in de nieuwe situatie gebaseerd op het verdienmodel melkveehouderij, waarbij de beschikbare gronden worden gebruikt voor grasteelt en soms maïsteelt. De WWL-FV is daar dan ook op gebaseerd, en maakt onderscheid tussen gangbare en biologische landbouw. Voor andere vormen van grondgebruik zijn aanvullende afspraken gemaakt. Deze afspraken komen in paragraaf 6.3 aan de orde.

6.2 CSV – stappenplan inkomensschade

Inkomensschade wordt berekend op basis van het uitgangspunt “reconstructie met afnemende melkopbrengsten”. (zie paragraaf 4.3 “Uitgangspunten schadevergoeding”) Om de totale inkomensschade te kunnen bepalen worden in een 9-tal stappen de afzonderlijke schadecomponenten berekend. Deze stappen zijn:

Directe schade

1. Schade door mutaties in gewasopbrengst
Per kadastraal perceel worden met behulp van de WWL-FV de mutaties in gewasopbrengst door peilverhoging berekend (uitgedrukt in kVEM en DVE) en op een jaarlijks bedrag aan inkomensschade gezet.
2. Schade door uitbreiding van de mestopslagcapaciteit
Wanneer het peil wordt verhoogd moet de mestopslagcapaciteit mogelijk worden vergroot. Mest wordt immers over een kortere periode uitgereden en er zijn minder beweidingdagen, waardoor er meer mest in de kelder moet worden opgeslagen. Het aanwenden van deze extra mest in de kelder kan extra kosten met zich meebrengen.

Indirecte schade

3. Schade door afnemende melkopbrengsten
Door peilverhoging neemt de kwaliteit van het ruwvoer af. De ruwvoer opnamecapaciteit van een koe neemt af naarmate de kwaliteit van het ruwvoer afneemt. En doordat ruwvoer van mindere kwaliteit ook minder energie en eiwit



bevat, neemt de opname van energie en eiwit door een koe nog eens extra af. Aangezien koeien melk produceren met energie en eiwit dalen de melkopbrengsten op bedrijfsniveau bij een gelijkblijvende hoeveelheid krachtvoer en een gelijkblijvend aantal melkkoeien.

4. Schade door uitbreiding van het grondareaal

Schade door uitbreiding van het areaal

De berekening inkomensschade gaat uit van “reconstructie bij afnemende melkopbrengsten”. Reconstructie gaat uit van compensatie van vermogensschade door toedeling van extra grond.

De omvang van de grondcompensatie – de areaaluitbreiding in extra hectares – is afhankelijk van:

1. de omvang van de vermogensschade in de huidige situatie én
2. de mate van compensatie van vermogensschade in grond én
3. de grondwaarde van de percelen die worden ingezet voor grondcompensatie. NB: Wanneer natte(re) percelen worden gebruikt om vermogenswaarde te compenseren is een groter aantal hectares nodig dan wanneer wordt gecompenseerd met drogere percelen met een hogere grondwaarde.

Reconstructie betekent dat de eigenaar/gebruiker in de toekomstige situatie een groter areaal aan grond moet bewerken. Dat leidt tot extra kosten (nadeel) en opbrengsten (voordelen) die onderling moeten worden verrekend. Schade (nadeel) door uitbreiding van het areaal kan per saldo dus ook een voordeel blijken te zijn.

Extra kosten

- a. Extra waterschapslasten
Door de uitbreiding van het grondareaal nemen de waterschapslasten toe.
- b. Hogere teelt- en bewerkingskosten
Door de uitbreiding van het areaal nemen de teelt- en bewerkingskosten toe.

Extra opbrengsten

- c. Voordeel door extra gewasopbrengsten
Uitbreiding van het areaal betekent extra gewasopbrengsten die kunnen worden geoogst van de extra gronden waarmee de vermogensschade (deels) is gecompenseerd
- d. Voordeel door uitbreiding mestplaatsingsruimte
Uitbreiding van het areaal leidt tot extra (financiële) opbrengsten door toename van mestplaatsingsruimte
- e. Voordeel door extra GLB-subsidie²⁰
Door uitbreiding van het areaal nemen de GLB-inkomsten toe.

Om vanuit de inkomensschade op perceel niveau de inkomensschade op bedrijfsniveau c.q. per eigenaar te kunnen bepalen zijn 3 aanvullende stappen nodig. Deze stappen 5, 6 en 7 zijn:

²⁰ Gemeenschappelijk Landbouw Beleid van de Europese Unie

5. Bepalen van eventuele additionele inkomensschade
Additionele inkomensschade kan ontstaan door een verminderde werking van de bestaande drainage en/of andere aanpassingen van het watersysteem
6. Bepalen van eventuele omrijdschade
Wanneer compensatiegrond op grotere afstand van de huiskavel ligt ontstaat mogelijk omrijdschade.
7. Berekening eventueel voordeel door daling van de pachtprijs
Als de pachtprijs daalt dient dat als inkomensvoordeel te worden verrekend.
8. Berekening van de totale inkomensschade
Om de totale inkomensschade voor een bedrijf of een grondeigenaar te kunnen berekenen worden de voor- en nadelen zoals berekend in de stappen 1 tot en met 6 getotaliseerd en gekapitaliseerd.
9. Verrekening rente op vrijkomend kapitaal
Wanneer vermogensschade deels of geheel in geld wordt gecompenseerd ontstaan rente-inkomsten op het vrijkomend kapitaal die moeten worden verrekend met eventuele inkomensschade.

Achtereenvolgens worden in de volgende paragrafen de financiële effecten van de 9 beschreven stappen op de inkomenspositie van de grondeigenaren/-gebruikers beschreven.

Biologisch geëxploiteerde percelen

Voor biologisch geëxploiteerde bedrijven is een aangepaste rekenwijze ontwikkeld, die is afgeleid van de rekensystematiek voor de gangbare bedrijven. Hieronder is per stap in de groene tekstblokken de (eventueel) aangepaste berekeningswijze voor de biologische bedrijven toegelicht.

6.2.1 Stap 1: Schade door mutaties in de gewasopbrengst

In het algemeen leidt een hoger slootpeil tot hogere grondwaterstanden en daarmee tot lagere gewasopbrengsten. Bij drogere percelen (drooglegging > 80 cm) is dit effect nagenoeg verwaarloosbaar of zelfs positief (door beperking van droogteschade). Maar naarmate de percelen natter worden is het negatieve effect van peilverhoging op de gewasopbrengst doorgaans groter.

Financiële waardering van mutaties in gewasopbrengst

Voor het bepalen van de mutaties in gewasopbrengst wordt gebruik gemaakt van de WWL-FV. De mutaties worden berekend in hoeveelheid droge stof (DS), VEM en DVE (zie paragraaf 5.2.1).

VEM en DVE zijn de waarde componenten van de geproduceerde biomassa (DS). Op nattere gronden is de hoeveelheid VEM en DVE per kg DS gemiddeld genomen lager dan op drogere gronden.

Wanneer voor de aan- en verkoop van graskuil wordt uitgegaan van de gemiddelde marktprijs voor graskuil, wordt voorbijgegaan aan de afname van de voederwaarde van deze graskuil na peilverhoging. Als er teveel energie (VEM) of eiwit (DVE) verloren gaat moet er additioneel op de markt worden bijgekocht.

Een teruggang in deze parameters is de grondslag voor de schadeberekeningen zowel met als zonder compensatie van vermogensschade met grond. Maar een toename in deze parameters komt ook voor. Met name bij het terugdringen van droogteschade in de uitgangssituatie of wanneer veel compensatiegrond wordt toegedeeld. De omvang van de mutatie ruwvoerproductie is dus een resultante van de WWL-FV berekeningen op perceel niveau vóór en na de peilverhoging inclusief eventuele grondcompensatie. In bijlage 6 is de rekenwijze verder uitgewerkt.

Overschot of tekort aan ruwvoer

In de praktijk hebben bedrijven te maken met een tekort of – na grondcompensatie – met een mogelijk overschot aan ruwvoer. Of er sprake is van een tekort of een overschot hangt af van de intensiteit van een bedrijf. Hoe meer kilogram melk er per hectare wordt geproduceerd, hoe meer ruwvoer er nodig is. Voor aan- en verkoop van ruwvoer kan echter géén eenheidsprijs worden gehanteerd. Bij een overschot verkoopt men doorgaans het mindere voer, wat een prijsdrukkend effect heeft op de verkoopwaarde. Bij aankoop probeert men juist het betere – en dus duurdere – voer te verkrijgen. Per bedrijf zal dus moeten worden bepaald of er – na reconstructie – een tekort of een overschot aan ruwvoer is.

In bijlage 6 is de rekenwijze verder uitgewerkt.

6.2.2 Stap 2: Schade door uitbreiding van mestopslagcapaciteit

Wanneer het peil wordt verhoogd kan het zijn dat de mestopslagcapaciteit moet worden vergroot, omdat (a) in het voorjaar pas later kan worden gestart met het uitrijden van mest en (b) in het najaar de beweiding eerder moet worden gestopt. Opgeteld is ingeschat dat deze omstandigheden vragen om 1 maand extra mestopslag bij bedrijven met een drooglegging < 50 cm op > 50% van het grondareaal na (eventuele) grondcompensatie. Deze drempelwaarde is afgeleid uit het rapport “Peilverhoging op veenweidegronden”²¹. Het rapport geeft aan dat het aantal staldagen toeneemt beneden een drooglegging van 55 cm en dat de noodzaak om lichtere machines in te zetten voor de oogst en het uitrijden van mest start beneden 60 cm drooglegging.

In bijlage 6 is uitgewerkt op welke wijze de bedrijfsspecifieke kosten worden berekend.

Biologisch geëxploiteerde percelen

De rekenwijze wordt ongewijzigd toegepast.

²¹ “Peilverhoging op veenweidegronden, Effecten van peilverhoging op broeikasgasemissies en financiële resultaten”, Lelystad september 2018. Henri Prins, Gertjan Holshof, Idse Hoving, Theo Vogelzang en Nico Polman, WUR.

6.2.3 Stap 3: Schade door afnemende melkopbrengsten

Door peilverhoging vermindert de draagkracht van de grond. Daardoor moet het graslandbeheer (maaaien/weiden) worden aangepast. Ook verandert de botanische samenstelling van het ruwvoer: het aandeel goed verteerbare grasrassen neemt af. Daarom is het ruwvoer dat van nattere gronden wordt geoogst doorgaans van mindere kwaliteit (uitgedrukt in VEM en DVE).

De praktijk wijst uit dat een koe minder ruwvoer opneemt naarmate de kwaliteit daalt. Daardoor loopt de dagelijkse opname van VEM/DVE terug, waardoor ook de melkgift per koe afneemt (bij een gelijkblijvend aandeel krachtvoer). De inkomensschade (in de huidige situatie) kan dan worden berekend door de lagere melkopbrengsten (bij gelijkblijvende krachtvoerkosten) te vermenigvuldigen met de melkprijs.

De daling in melkproductie kan worden bepaald door bij een gelijkblijvend aantal koeien de melkproductie uit het ruwvoer vóór en na de peilverhoging te berekenen. Deze daling wordt vervolgens uitgedrukt in een percentage aan depressie in melkopbrengst. Daarbij speelt de kwestie of deze procentuele daling moet worden berekend ten opzichte van de gemiddelde melkproductie in het plangebied (generiek) of ten opzichte van de specifieke melkproductie per bedrijf (specifiek).

Generiek of specifiek

Als de melkopbrengst per bedrijf per hectare onbekend is, moet noodgedwongen worden gerekend met de gemiddelde melkopbrengst per hectare in een plangebied. Maar de melkopbrengsten per hectare per bedrijf lopen fors uiteen. Er zijn bedrijven die minder melken dan 10.000 kg melk p/ha, maar er zijn er ook die meer melken dan 20.000 kg melk p/ha. Stel dat de melkdepressie voor een bedrijf is berekend op 3%, dan is de inkomensschade in het laatste geval groter dan in het eerste. Daarom wordt rekenen met een gemiddelde melkopbrengst per hectare als onrechtvaardig ervaren en bestaat er de wens om deze variabele bedrijfsspecifiek te maken. Dat vergt echter de medewerking van de melkveehouderijen, want deze gegevens (melkproductie in kg/ha) zijn weliswaar beschikbaar (Kringloopwijzer Landbouw of RVO/GDI-mei telling), maar niet openbaar toegankelijk. De boeren moeten dus toestemming geven om deze gegevens te mogen gebruiken.

Mitigatie van afnemende melkopbrengsten

Een melkveehouder kan kiezen voor de inzet van extra krachtvoer en/of extra koeien om het negatieve effect van dalende melkopbrengsten te mitigeren. De CSV houdt géén rekening met deze potentiële mitigerende maatregelen (zie paragraaf 2.3) Daarbij: het inzetten van extra krachtvoer en/of koeien is ook niet direct ondersteunend voor het streven naar duurzame landbouw zoals dat in het Veenweideprogramma wordt gepropageerd.

Er kan nu een 3-tal situaties worden onderscheiden:

1. uitgaan van de gemiddelde melkproductie per ha (generiek)
2. uitgaan van de melkproductie per ha per bedrijf (specifiek)
3. afhankelijk van de toestemming: bij benadeelden die toestemming geven uitgaan van specifiek en verder uitgaan van het gemiddelde (dus een combinatie van generiek en specifiek).

Vanuit het perspectief van de schadeveroorzaker is het totale schadebedrag in de situaties 1) en 2) gelijk. Situatie 3) echter, kan – in totaliteit – leiden tot een hoger bedrag aan inkomensschade. Dit doet zich voor wanneer melkveehouderijen met een hogere melkproductie dan gemiddeld wel toestemming geven voor het gebruik van de bedrijfsspecifieke cijfers, maar melkveehouderijen met een lagere melkproductie niet. In dat laatste geval wordt dan noodzakelijkerwijs teruggevallen op de gemiddelde melkproductie, waardoor het totale bedrag aan inkomensschade vanuit het perspectief van de schadeveroorzaker hoger wordt.

Juridisch gezien is het in dit soort situaties gebruikelijk de tweezijdige benadering toe te passen: of alle boeren geven toestemming voor gebruikmaking van de bedrijfsspecifieke gegevens, of de schadeveroorzaker gaat uit van het gemiddelde in een plangebied. Na consultatie van de landbouwsector en een juridische toets maakt de CSV nu gebruik van de melkproductiecijfers per (specifiek) bedrijf per hectare en de benadeelden moeten deze productiecijfers dus vrijgeven. Wanneer een benadeelde medewerking weigert kan hij niet worden gedwongen en valt hij terug in de wettelijke nadeelcompensatieregeling zoals beschreven in paragraaf 2.4 en komt hij niet langer in aanmerking voor compensatie van vermogensschade met grond.

Daarbij geldt dat de bron van de productiecijfers betrouwbaar moet zijn. Het CSV gebruikt de gegevens van de centrale database Kringloopwijzer ook al omdat daarin de cijfers van het laatste jaar beschikbaar zijn en deze melkproductie gegevens tevens zijn gekoppeld aan de hectares.

Een laatste punt betreft de referentieperiode. Om een benadeelde die in een enkel referentiejaar toevalligerwijs een wat lagere of hogere melkproductie had niet te benadelen of te bevoordelen, wordt een referentieperiode van 3 jaar genomen.

Biologisch geëxploiteerde percelen

De rekenwijze wordt ongewijzigd toegepast met de melkprijs voor biologische melk.

Uitgangspunt

Wanneer een benadeelde weigert zijn bedrijfsspecifieke melkproductiecijfers per hectare te verstrekken, valt hij terug in de wettelijke nadeelcompensatieregeling.

6.2.4 Stap 4a: Schade door extra waterschapslasten

Bedrag per hectare op te vragen bij Wetterskip Fryslân. De extra kosten kunnen worden berekend door het aantal hectares areaaluitbreiding te vermenigvuldigen met het bedrag per hectare.

Biologisch geëxploiteerde percelen

De rekenwijze wordt ongewijzigd toegepast.

6.2.5 Stap 4b: Schade door hogere teelt- en bewerkingskosten

KWIN bevat geen uitwerking van de teelt- en bewerkingskosten van grasland op veen. In KWIN is deze uitsluitend voor zandgrond uitgewerkt en nog uitgaande van derogatie. Niettemin is – bij gebrek aan beter – deze kostennorm voor zandgronden gebruikt en specifiek gemaakt voor gebruik bij grasland op veenweide. De volgende veranderingen zijn doorgevoerd:

1. Geen derogatie betekent minder aanwending van dierlijke mest en meer kunstmest.
2. De CSV gaat uit van 3 keer maaien.
3. Een herinzaai percentage van 15% om slijtage (achteruitgang van kwaliteit) van de grasmat door het hogere waterpeil op te vangen.
4. Extra jaarlijks onderhoud van de grote hoeveelheid sloten.
5. Lichtere machines om schade aan de grasmat te voorkomen.

Deze correcties zijn in bijlage 6 verder uitgewerkt en “op waarde gezet”.

Biologisch geëxploiteerde percelen

De rekenwijze wordt ongewijzigd toegepast. Daarbij worden de teelt- en bewerkingskosten gecorrigeerd voor géén kunstmest gebruik, géén kosten strooien kunstmest en dunder zaaizaad bij graslandvernieuwing.

(Eigen) arbeid en arbeidsorganisatie

In het advies van de deskundigencommissie wordt erop gewezen dat de hoeveelheid benodigde arbeid zal stijgen ten gevolge van de voorziene extensivering. “Waar in het verleden rondom de agrarische bedrijven veel tijdelijke arbeid of familie beschikbaar was, is dit ondertussen niet meer zo”, zo merkt de commissie op in haar advies. Omdat de CSV nu nog géén rekening houdt met extra eigen of betaalde arbeid adviseert de commissie de CSV op dit onderdeel aan te vullen en daarbij op te merken om bij het transitieproces rekening te houden met arbeid en arbeidsorganisatie, alsmede een transitieregeling voor investeringen in arbeidsbesparing.

Over dit advies van de commissie is uitvoerig van gedachten gewisseld met de klankbordgroep. De leden van de klankbordgroep herkennen de constatering van de deskundigencommissie en het daarmee corresponderende advies. Tegelijkertijd is afgesproken de voorziene extra kosten van en de toekomstige organisatievraagstukken rondom de factor arbeid wel te vermelden maar deze niet apart in te rekenen in de CSV. Deels zijn deze kosten verwerkt in de toename van teelt- en bewerkingskosten, en voor het overige deel ontbreekt het aan een goede richtlijn voor het op kosten zetten van deze werkzaamheden.

6.2.6 Stap 4c: Voordeel door extra gewasopbrengsten

Wanneer door grondcompensatie het grondareaal van een bedrijf wordt uitgebreid kan er meer gewas worden geproduceerd. De WWL-FV drukt deze extra opbrengsten uit in de bekende 3 parameters: DS, kVEM en DVE. Het in financiële zin waarderen van deze extra opbrengsten gebeurt conform de rekenwijze zoals beschreven bij stap 1.

6.2.7 Stap 4d: Voordeel door uitbreiding mestplaatsingsruimte

Grond heeft een waarde component mestplaatsingsruimte. Voor intensieve bedrijven met een mestoverschot is de waarde van deze component gelijk aan de te plaatsen tonnen mest per ha * de **afvoer marktprijs**. Voor extensieve bedrijven die mest kunnen aanvoeren wordt de waarde van deze component bepaald door de te plaatsen tonnen mest per ha * de **ontvangst marktprijs**.

Met de afschaffing van de derogatie verandert de mestmarkt en dus ook de prijzen voor afvoer en ontvangst van mest. Naar verwachting zullen de prijzen oplopen, maar er zal een verschil blijven tussen aan- en afvoer prijzen. Om de inkomensschade te kunnen bepalen wordt op basis van de intensiteit van een bedrijf berekend of er mest moet/kan worden aan- of afgevoerd. De rekenregels voor de mestplaatsingsruimte alsmede de prijzen voor mestaanvoer en mestafvoer (invoervariabelen) zijn uitgewerkt in bijlage 6.

Biologisch geëxploiteerde percelen

Op biologische melkveebedrijven wordt doorgaans geen mest aangevoerd. Er is weinig biologische mest beschikbaar en de meeste biologische mest gaat naar de akkerbouw. Daarnaast zijn biologische bedrijven veelal grondgebonden en is de afvoer incidenteel. Vanuit dit oogpunt is het logisch geen extra waarde aan mestplaatsingsruimte toe te rekenen bij uitbreiding van het areaal.

6.2.8 Stap 4e: Voordeel door extra GLB-subsidie

Standaard is rekening gehouden met € 238,- per hectare zijnde de basispremie (€ 178) + de Eco-regeling brons (€60).

Biologisch geëxploiteerde percelen

De rekenwijze wordt ongewijzigd toegepast met de standaard van € 378 per ha (basispremie + Eco-regeling goud)

6.2.9 Stap 5: Bepalen van eventuele additionele inkomensschade

Additionele schade kan voortkomen uit de verminderde werking van de bestaande drainage (zie paragraaf 4.2.2) of andere maatregelen door aanpassing van het watersysteem (zie hoofdstuk 7).

De invoervariabelen/rekenregels zijn opgenomen in bijlage 6.

Biologisch geëxploiteerde percelen

De rekenwijze wordt ongewijzigd toegepast.



6.2.10 Stap 6: Bepalen van eventuele omrijdschade

Afhankelijk van de mogelijkheden van grondcompensatie (vanuit het flankerend beleid of door zelfrealisatie) kan het voorkomen dat compensatiegrond op grotere afstand van de huiskavel is gelegen. In dat verband kan er zogenaamde omrijdschade ontstaan. Deze omrijdschade kan niet met behulp van de generieke CSV-systematiek worden berekend maar wordt per bedrijf bepaald, afhankelijk van de specifieke omstandigheden.

Het berekenen van eventuele omrijdschade is maatwerk dat pas kan worden uitgevoerd na afronding van het ruilbesluit. Omrijdschade is daarom een verrekenpost bij de BGR. (paragraaf 4.4)

Biologisch geëxploiteerde percelen

De rekenwijze wordt ongewijzigd toegepast.

6.2.11 Stap 7: Voordeel door daling van de pacht prijs

Het kan voorkomen dat de pacht prijs daalt door de wettelijke voorschriften in het Pacht prijzen-besluit. (zie verder paragraaf 9.3.3.) Indien daling van de pacht prijs aan de orde is dient dit als inkomensvoordeel te worden verrekend.

Biologisch geëxploiteerde percelen

De rekenwijze wordt ongewijzigd toegepast.

6.2.12 Stap 8: Berekening van de totale inkomensschade

Om de totale inkomensschade voor een bedrijf of een grondeigenaar te kunnen berekenen worden de voor- en nadelen zoals berekend in de stappen 1 tot en met 6 getotaliseerd en gekapitaliseerd.

Inkomensschade wordt op jaarlijkse basis berekend en vervolgens gekapitaliseerd. Voor een eigenaar/gebruiker is de kapitalisatiefactor 10. Deze factor is standaard en wordt gehanteerd in de praktijk van de volledige schadeloosstelling bij onteigening. De bedoeling van deze door de Hoge Raad meermaals bevestigde kapitalisatiefactor is de inkomensschade te begroten die voor onbepaalde periode wordt geleden. In pachtsituaties wordt gewerkt met andere kapitalisatiefactoren. Deze zijn mede afhankelijk van het toekomstperspectief van benadeelde. Daarop wordt in hoofdstuk 9 nader ingegaan.

Biologisch geëxploiteerde percelen

De rekenwijze wordt ongewijzigd toegepast.

6.2.13 Stap 9: Verrekening van rente op vrijkomend kapitaal

Wanneer vermogensschade deels of geheel in geld wordt betaald, ontstaan er jaarlijkse inkomsten uit de rente op het vrijkomend kapitaal. Deze rente moet in mindering worden gebracht op (eventuele) inkomensschade. Als het totaal aan inkomensschade te gering is om de gehele renteopbrengst te kunnen verrekenen blijft het (resterende) voordeel aan benadeelde.

De inkomensschade wordt om te beginnen op jaarbasis berekend. De kapitalisatiefactor voor de jaarlijkse inkomensschade (op bedrijfsniveau) is gebaseerd op het type benadeelde (zie hoofdstuk 9) en zijn toekomstperspectief. Een eigenaar/gebruiker die op langere termijn – zonodig in aangepaste vorm – zijn bedrijfsvoering voortzet (kan voortzetten), ontvangt inkomensschade met de reguliere kapitalisatiefactor 10. Wanneer naar objectieve maatstaven de bedrijfsvoering slechts voor kortere termijn kan worden voortgezet (bijvoorbeeld vanwege een kortlopende pachtovereenkomst), ontvangt benadeelde een lagere kapitalisatiefactor. Dat is maatwerk. Zie verder hoofdstuk 9.

Biologisch geëxploiteerde percelen

De rekenwijze wordt ongewijzigd toegepast.

6.3 Actueel grondgebruik en schadeberekening

De generieke CSV is gebaseerd op grasteelt. Maar ook andere teelten of gebruiksvormen van grond komen voor en de vraag die dan ontstaat is op welke wijze de schade voor deze alternatieve vormen van grondgebruik wordt berekend. De volgende vormen van alternatief grondgebruik komen voor:

1. Maïs

Maïs is een gewas met een hogere voederwaarde (VEM en DVE per kg droge stof) dan gras. Het kunnen telen van maïs is dus een kwaliteit van het grondareaal van een bedrijf in de uitgangssituatie. Nu de WWL-FV is gebaseerd op grasteelt is deze mogelijkheid niet meegenomen in de generieke CSV. Bij de toedeling in het ruilbesluit kan hiermee rekening worden gehouden en een eventueel voor- of nadeel kan worden verrekend via de BGR. (paragraaf 4.4) Verrekening zal plaatsvinden op basis van het verschil tussen de huidige situatie en de toekomstige situatie (dus inclusief compensatiegrond).

2. Andere teelten

Bij andere teelten als gras en maïs kan met name worden gedacht aan de zogenaamde “natte teelten” (paludi-cultuur). Deze teelten komen momenteel niet of nauwelijks voor in het werkingsgebied van de Friese veenweiden. Nu er voor deze “natte” teelten dan ook te weinig (financiële) gegevens beschikbaar zijn is het niet mogelijk de schadeberekeningssystematiek daarop te enten. De CSV gaat dus uit van grasteelt en verbijzondert niet naar andere teelten.

3. Vleesvee/kalveren/hobby-boeren (schapen/geiten)

Vleesvee c.a. verhoudt zich anders tot gewasopbrengst (in VEM en DVE) dan melkvee. In de schadeberekeningssystematieken zijn deze verhoudingen niet apart gemodelleerd, zoals wel het geval is voor melkvee. Vleesvee c.a. heeft wel te maken met eventuele schade door mutaties in de gewasopbrengst. Voor vleesvee c.a. wordt daarom dezelfde schadeberekening gehanteerd als voor melkvee, uitgezonderd schade door afnemende melkopbrengsten.

4. Andere niet-agrarische functies zoals camping, manege, woonerven, e.d.

De CSV wordt toegepast op gronden met een agrarische bestemming. Het kan echter voorkomen dat binnen die bestemming andere functies dan grasteelt voor een melkveehouderij worden uitgeoefend, zoals een camping of een manege. Het is onmogelijk een generieke schaderegeling te ontwikkelen voor elk van deze specifieke functies.

In geval van een niet-agrarische functie op grond met een agrarische bestemming dient een benadeelde zelf een schadeberekening op te stellen en in te dienen bij de gebiedscommissie. De gebiedscommissie zal dan met benadeelde proberen te komen tot een minnelijk akkoord. Als een dergelijk akkoord niet kan worden bereikt, kan benadeelde gebruik maken van de formeel juridische weg: het indienen van een formele schadeclaim in het kader van de verordening nadeelcompensatie van Wetterskip Fryslân. (zie § 2.5: het “wettelijke” traject)

Compensatie van vermogensschade in grond is in deze situaties in principe niet aan de orde. Mede gelet op de specifieke functie-eisen van eventuele compensatiegrond. Vermogensschade wordt dus uitgekeerd in geld, tenzij er sprake is van zwaarwegende motieven op basis waarvan de gebiedscommissie kan afwijken van dit uitgangspunt.

6.4 Schadeberekening op basis van liquidatie

In geval van liquidatie (dus géén reconstructie/grondcompensatie) zijn er twee manieren om de inkomensschade te bepalen:

1. Afnemende melkopbrengsten door afnemende voerkwaliteit bij gelijkblijvend krachtvoerniveau en krachtvoerkosten.
 - a. Lagere melkgeld opbrengsten bij gelijke krachtvoerkosten
2. Gelijkblijvende melkopbrengsten door:
 - a. Meer krachtvoer en dus stijgende kosten van krachtvoer en/of
 - b. Meer koeien en dus stijgende kosten door toename omvang veestapel

Gelet op de doelstellingen van het Friese Veenweideprogramma ligt het voor de hand te rekenen op basis van afnemende melkopbrengsten.

Voor het bepalen van de vermogensschade in geval van liquidatie worden de stappen 1 t/m 4 uit paragraaf 5.1 doorlopen.

Voor het bepalen van de inkomensschade in geval van liquidatie worden de stappen 1, 2, 3, 5, 6, 7 en 8 uit paragraaf 6.2 doorlopen.

7. Schade door aanpassing van het watersysteem

7.1 Inleiding

Peilverhoging heeft invloed op de werking van het watersysteem. Voor de volgende doelen van het waterbeheer kan het nodig zijn om extra ruimte oftewel hectares landbouwgrond te gebruiken en/of te verwerven:

1. Aan- en afvoercapaciteit van het hoofdwatersysteem
Het realiseren van voldoende aan- en afvoercapaciteit van het hoofdwatersysteem, bijvoorbeeld door watergangen en duikers te verruimen.
2. Waterberging
 - a. Oplossen van huidige en (te voorziene) toekomstige wateroverlast knelpunten
 - b. Het blijven voldoen aan de Wateroverlastnormen voor regionaal oppervlaktewater²², bijvoorbeeld door watergangen te verruimen of gebieden voor waterberging te reserveren
3. Uitvoering van de Kader Richtlijn Water (KRW)
Realiseren KRW-doelen, bijvoorbeeld door watergangen te verruimen en/of te voorzien van flauwe taluds, door onderhoud te extensiveren en/of door oevers anders in te richten
4. Realisatie van waterinfiltratiesystemen
Het – naast de peilverhoging – realiseren van waterinfiltratiemaatregelen (onderwaterdrainage (al of niet onder druk) of infiltratiegreppels/-sloten) om daarmee de beoogde grondwaterstanden ook daadwerkelijk te bereiken

Deze maatregelen kunnen schade veroorzaken en worden in de achtereenvolgende paragrafen behandeld. Vermogensschade die ontstaat in verband met aanpassingen in het watersysteem leiden veelal tot krimp van het grondareaal en komen daarom met voorrang in aanmerking voor grondcompensatie. Daarbij gaat het om vermogensschade die ontstaat uit wat vroeger wel het “water- en wegenlopenplan” heette. Naast schade van de grondeigenaar zal ook eventuele schade van de pachter worden vergoed. (zie verder hoofdstuk 9: Typologie van belanghebbenden)

7.1.1 Schade in verband met aan- en afvoercapaciteit hoofdwatersysteem

In het verlengde van de beoogde peilverhoging kan het zijn dat maatregelen moeten worden genomen om voldoende aan- en afvoercapaciteit van het hoofdwatersysteem te behouden, bijvoorbeeld door het verruimen van watergangen en/of duikers.

²² De normen voor wateroverlast voor regionaal oppervlakte water zijn per provincie voor verschillende typen grondgebruik vastgelegd.

Deze aanpassingen worden in het inrichtingsprogramma en -besluit²³ als toewijzings-elementen opgenomen. En zoals gezegd: het verlies van deze grond komt via de toedelingscriteria met voorrang in aanmerking voor grondcompensatie.

Basisbestand

Van de gronden die worden toegewezen wordt de vermogens- en de inkomens-schade bepaald met behulp van de CSV. Vermogensschade komt – met voorrang – in aanmerking voor grondcompensatie. Compensatiegrond wordt gewaardeerd met behulp van de CSV. De schadebedragen worden opgenomen in het basisbestand.

7.1.2 Schade in verband met waterberging

Door peilverhoging neemt de bergingscapaciteit van een plangebied af. Bij het ontwikkelen van nieuwe watersysteemplannen wordt uitgegaan van de bestaande doelen en normen voor het waterbeheer van Wetterskip Fryslân, waaronder het voldoen aan de Wateroverlastnormen voor regionaal oppervlaktewater. De Water-overlastnorm voor grasland betekent dat maximaal 5% van het areaal grasland mag inunderen in een buitengewoon natte situatie die zich eens in de 10 jaar voordoet. Bij het toetsen aan die norm wordt uitgegaan van het toekomstige klimaat: dus inclusief verwachte situaties met intensieve neerslag.

Om te kunnen (blijven) voldoen aan de Wateroverlastnorm kunnen 3 maatregelen worden ingezet:

1. Het watersysteem verruimen zodat er meer berging ontstaat.
2. Door aangepast beheer en een daarbij behorende inrichting de restruimte voor waterberging in de hoger gelegen peilvakken benutten om lager gelegen peilvakken te ontlasten.
Bij een geringere drooglegging kan er stroomopwaarts – in natte situaties – meer, maar ook eerder wateroverlast optreden: dus “achterin” een gebied, op grote afstand van het gemaal. Door aanpassing van de ontwerpnormen voor opstuwing (thans maximaal 4 cm/km in hoofdwatgangen en maximaal 1 cm per duiker) kan deze extra overlast worden beperkt. Aanpassing van deze normen betekent dat er minder opstuwing wordt geaccepteerd en dat het watersysteem (duikers en watgangen) moet worden verruimd.
3. Laaggelegen gebieden aanwijzen als waterbergingsgebieden.
In plaats van ongecontroleerde overstrooming van gebieden worden watersystemen zodanig ingericht dat de bergingsgebieden gecontroleerd kunnen inunderen. Daardoor wordt de schade geconcentreerd en beheersbaar gemaakt. De gebieden worden zo ingericht dat het water zo weinig mogelijk schade aanricht. Door een bergingsgebied met relatief lage landbouwkundige waarden gecontroleerd te inunderen kan een ongecontroleerde overstrooming in een gebied met relatief meer landbouwkundige waarde elders worden voorkomen.

Maatregelen van het type 1 en 2 leiden mogelijk tot onttrekking van grond aan het huidige agrarisch gebruik. Schade wordt dan ook afgewikkeld conform het gestelde in hoofdstuk 5.

²³ Inrichtingsprogramma en -besluit in het kader van de Omgevingswet – zie verder hoofdstuk 10

Voor schade in verband met de aanwijzing van waterbergingsgebieden geldt een afzonderlijke regeling, welke hieronder wordt toegelicht.

Schade in verband met waterbergingsgebieden

Schade die ontstaat door het gebruik als waterbergingsgebied wordt vergoed op basis van de vigerende “Schadevergoedingsregeling Waterbergingsgebieden” van Wetterskip Fryslân. De kern van deze regeling houdt in dat schade die ontstaat door inundatie van een waterbergingsgebied wordt vergoed. Van een waterbergingsgebied is sprake wanneer het is aangewezen in een bestemmingsplan dat onherroepelijk is vastgesteld. De bergingsgebieden dienen ook in de legger van Wetterskip Fryslân te worden opgenomen.

Artikel 2 van de regeling geeft aan dat bij het vaststellen van een aanspraak op schadevergoeding alle schade die het gevolg is van inundatie in aanmerking komt. Naast de schade door feitelijke inundatie is er ook sprake van schade door aanwijzing (planologische schade) en schade door inrichting. Artikel 7.14 en 7.15 vormen de wettelijke grondslag voor het vergoeden van schade bij overstroming van bergingsgebieden. De wetgever heeft hierbij uitdrukkelijk aangegeven dat vergoeden van schade achteraf niet de enige weg is waarlangs schadevergoeding kan worden verleend. Het is ook mogelijk om de schade vóóraf in der minne te regelen. Het vooraf bepalen van de schade per bergingsgebied is maatwerk omdat dit o.a. afhangt van de verwachte frequentie en duur van de inundatie en het gebruik van de gronden.

Verruimen van de wateroverlastnorm

Als het om goede redenen niet lukt om volledig aan de Wateroverlastnorm te voldoen kan hiervan worden afgeweken. Dan kan er voor een specifiek deelgebied een afwijkende norm worden vastgesteld. Bij een afwijkende norm mag er meer dan 5% van het areaal grasland inunderen bij een intensieve neerslagsituatie eens in de 10 jaar. Afwijken van de Wateroverlastnorm kan een alternatief zijn in gebieden waar het grondgebruik in het kader van een gebiedsplan (sterk) wordt geëxtensiveerd. Vanuit kosten-baten overwegingen komt het accepteren van tijdelijke extra wateroverlast dan eerder in beeld.

Wanneer waterbergingsgebieden worden aangewezen wordt per bergingsgebied een onafhankelijke taxatie gemaakt van de te verwachten schade. Daarbij gaat het om de extra schade door aanwijzing (vermogensschade) en verwachte extra schade door inundatie (inkomensschade).

Extra vermogens- en inkomensschade

In de taxatie wordt gebruik gemaakt van het referentiepeil en het toekomstige (hogere) peil. Getaxeerd wordt tot welke extra vermogens- en inkomensschade de waterbergingsfunctie leidt, bovenop de schade ten gevolge van de peilverhoging. Zo wordt overcompensatie voorkomen.

NB: De kosten van eventuele inrichtingsmaatregelen zijn onderdeel van de financiering van het integraal gebiedsplan.

Basisbestand

De extra vermogens- en inkomensschade wordt toegevoegd aan het basisbestand.

7.1.3 Schade in verband met implementatie KRW

De Kader Richtlijn Water (KRW) is in het jaar 2000 van kracht geworden en heeft als doel de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Europa te waarborgen. De doelstellingen van de KRW zien bijvoorbeeld op de chemische samenstelling van water, de ecologische waterkwaliteit maar ook op de kwaliteit van het drinkwater. Het realiseren van KRW-doelen wordt doorgaans (mede) bereikt door watergangen te verruimen en/of te voorzien van flauwe taluds, het onderhoud te extensiveren en/of oevers anders in te richten.

Wanneer het voor het uitvoeren van KRW-maatregelen nodig is agrarische gronden te beperken in gebruiksmogelijkheden of (agrarische) gronden te verwerven ontstaat er vermogensschade.

NB: Naast schade voor de grondeigenaar zal eventuele schade voor een pachter ook worden vergoed. (zie verder hoofdstuk 9: Typologie van benadeelden)

Daarbij doen zich de volgende twee mogelijkheden voor:

1. Is eigendomsoverdracht aan de orde dan wordt met behulp van de CSV de vermogensschade bepaald op basis van een eindwaarde € 0,-.
2. Blijft het grondeigendom bij de huidige grondeigenaar maar worden de gebruiksmogelijkheden beperkt dan:
 - a. Wordt vermogensschade gecompenseerd volgens de CSV. NB: in veel gevallen zal agrarisch (mede)gebruik niet langer aan de orde zijn. Daarmee vallen de gronden mogelijk terug naar een lage eindwaarde.
 - b. Wordt inkomensschade gecompenseerd volgens de generieke regeling inkomensschade en verrekend via de BGR. (zie paragraaf 4.4)

Eigendom, beheer en onderhoud watergangen

Wetterskip Fryslân onderscheidt 3 typen watergangen. Alle wateren vallen onder het beheer van het waterschap en daarmee onder de werking van de keur.

1. Hoofdwatertgangen
 - a. meerdere aangrenzende eigenaren/belanghebbenden
 - b. eigendom veelal bij Wetterskip Fryslân (niet noodzakelijkerwijs)
 - c. beheer en onderhoud bij WF
2. Schouwwateren
 - a. 2 of meer aangrenzende eigenaren of belanghebbenden
 - b. Eigendom in principe niet bij Wetterskip Fryslân
 - c. onderhoud bij deze eigenaren/belanghebbenden
 - d. controle en handhaving WF
3. Overige wateren
 - a. 1 eigenaar of belanghebbende
 - b. Eigendom in principe niet bij Wetterskip Fryslân
 - c. onderhoud bij deze eigenaar/belanghebbende
 - d. geen controle (eigen verantwoordelijkheid)

Basisbestand

Voor zowel de gronden die door Wetterskip Fryslân worden verworven als de gronden die in eigendom blijven bij benadeelde wordt de vermogens- en inkomensschade bepaald met behulp van de CSV. Vermogensschade komt – met voorrang – in aanmerking voor grondcompensatie. Compensatiegrond wordt gewaardeerd met behulp van de CSV. De schadebedragen worden opgenomen in het basisbestand.

7.1.4 Schade door waterinfiltratiemaatregelen

Om de beoogde klimaat- en natuurdoelen te kunnen behalen wordt een voldoende hoge grondwaterstand nagestreefd. In de systematiek voor de schadeberekening wordt daarbij een verband verondersteld tussen slootpeil en grondwaterstand. Toch is bij “bredere” percelen nog niet helemaal duidelijk of het verhogen van het slootpeil ook daadwerkelijk zal leiden tot de voorspelde grondwaterstanden. Mogelijk zakt het grondwaterpeil in de zomer toch te ver weg.

Om de invloed van het slootpeil op de grondwaterstand te versterken kan daarom aanvullend worden gekozen voor waterinfiltratiemaatregelen. Daarbij is te denken aan infiltratiegreppels of -sloten en onderwaterdrainage (al of niet onder druk). Op deze manier kunnen de beoogde grondwaterstanden – die tevens het fundament zijn voor de berekende vermogens- en inkomensschade – wellicht alsnog worden bereikt.

De planvorming ten aanzien van waterinfiltratie is onderdeel van de (integrale) planvorming en het effect van deze WIS-maatregelen op de toekomstige drooglegging wordt meegenomen in de rekensystematiek van de CSV. (zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.2.1: bepalen grondwaterkarakteristiek)

Maatregelen voor waterinfiltratie maken onderdeel uit van een integraal gebiedsplan (c.q. het nieuwe watersysteemplan) en worden (in principe) vanuit het gebiedsplan gefinancierd. Eventuele extra kosten van beheer en onderhoud worden berekend in de inkomensschadesystematiek.

Basisbestand

Per kadastraal perceel wordt het eventuele waterinfiltratiesysteem in het basisbestand opgenomen, zodat het onderdeel kan worden van de berekening van de grondwaterkarakteristiek. Via de grondwaterkarakteristiek komt het effect dan tot uiting in de vermogens- en inkomensschade.

Bij de inkomensschade zullen mogelijk aanvullend onderhoudskosten moeten worden bepaald. Het is op dit moment ondoenlijk om daarvoor een generieke berekeningswijze op te zetten. Op het moment dat een concrete situatie aan de orde is zullen daarover nadere afspraken moeten worden gemaakt.

8. Schadeberekening op bedrijfsniveau

8.1 Inleiding

Om de totale schade voor een eigenaar/gebruiker te kunnen berekenen komen vermogens- en inkomensschade samen. Er zit een verband tussen vermogens- en inkomensschade zowel bij compensatie in grond als in geld: eventuele kapitaalsopbrengsten van in geld uitgekeerde vermogensschade moet in aftrek worden gebracht op de berekende inkomensschade.

Rente vrijkomend kapitaal

Bij de bepaling van de inkomensschade wordt rekening gehouden met aftrek van eventuele kapitaalsopbrengsten (renteopbrengsten) van in euro's uitgekeerde vermogensschade, met als belangrijk uitgangspunt dat eventuele negatieve inkomensschade niet wordt verrekend met de berekende vermogensschade. Anders zou er immers "achteraf" géén sprake zijn van een gelijke vermogenspositie. Indien (per saldo) een inkomensvoordeel ontstaat komt dit dus – zonder verrekening – ten goede aan de "benadeelde".

In onderstaande tabel is aangegeven hoe in 3 mogelijke praktijksituaties wordt omgegaan met de verrekening van eventuele kapitaal- c.q. renteopbrengsten.

Tabel 1: Schadeberekening in toekomstperspectief

Type schaden	Perspectief benadeelde	reconstructie		liquidatie
		grondcompensatie via FB	grondcompensatie zelf	financiële compensatie
vermogensschade		ja (in grond)	ja (in geld)	ja (in geld)
inkomensschade				
1. schade ivm depressie gewasopbrengst		nee	nee	ja
2. vervolgschade		ja	ja	ja
		zonder verrekening renteopbrengsten vermogensschade		met verrekening renteopbrengsten vermogensschade

Toelichting:

- In geval van reconstructie zijn er géén renteopbrengsten wanneer de vermogensschade wordt gecompenseerd in grond. Ook in het geval waarbij vermogensschade wordt gecompenseerd in geld (om de eigenaar/gebruiker in staat te stellen zelf compensatiegronden te verwerven) wordt verondersteld dat er géén renteopbrengsten zijn die moeten worden verrekend met berekende inkomensschade.
- In geval van liquidatie (financiële compensatie) worden de renteopbrengsten van de in geld uitgekeerde vermogensschade in mindering gebracht op de inkomensschade. Daarbij wordt een – wettelijk door de Hoge Raad vastgesteld – rentepercentage van 4% gehanteerd.



Met de uitgangspunten en variabelen uit de voorgaande hoofdstukken kan een modelberekening worden opgezet voor de in tabel 1 weergegeven situaties. Dit model is weergegeven in de tabel zoals opgenomen in bijlage 7. Het model illustreert de schadeberekening vanuit het perspectief van de eigenaar/gebruiker. In een dergelijke situatie vallen de vermogens- én de inkomensschade toe aan de eigenaar/gebruiker. In situaties van pacht worden vermogens- en inkomensschade “verdeeld” over de eigenaar en de pachter. Bijlage 10 werkt dat heel specifiek uit.

8.2 Compensatievoorstel - model schadeberekening fictief bedrijf

Om een indruk te geven van de werking van de CSV is een model berekening gemaakt voor een fictief voorbeeld bedrijf. Daarbij is een uitsplitsing gemaakt naar vermogens- en inkomensschade. Tabel 2 laat het samenvattende overzicht zien (ook wel verrekenformulier genoemd). In bijlage 5: “Voorbeeld van een compensatievoorstel” zijn tevens de toelichtende bladen opgenomen. Het compensatievoorstel gaat te zijner tijd vergezeld van een handleiding.

Tabel 2: Model schadeberekening fictief bedrijf – voorblad compensatievoorstel

Verrekenformulier					
naam	Mts. Voorbeeld				
Eigendom	70,000 ha				
Reguliere pacht	12,000 ha				
	82,000 ha				
Vermogensschade					
	Oppervlakte	Gem. waarde p/ha	Totale waarde		
Uitgangssituatie	70,000	€ 39.854	€ 2.789.750		
Scenario	70,000	€ 37.293	€ 2.610.500		
	Vermogensschade (excl. eigen risico)		€ 179.250		
	eigen risico 2%		€ 3.585		
	Vermogensschade (incl. eigenrisico)		€ 175.665		
Oppervlakte verlies openbaar nut	0,000 ha		€ -		
Totale vermogensschade			€ 175.665 *		
Grondcompensatie**			Gemiddeld (ha)	Goed (ha)	Matig (ha)
	Eigendom		5.244	3.411	8.783
	Gebruik		0,000	0,000	0,000
Inkomensschade					
	Zonder	Gemiddeld	Goed	Matig	
Schade door mutaties in gewasopbrengst	€ -18.774	€ -13.060	€ -12.272	€ -8.557	
Schade uitbreiding mestopslagcapaciteit	€ -	€ -	€ -	€ -	
Schade door afnemende melkopbrengsten	€ 4.538	€ 4.392	€ 2.641	€ 5.719	
Schade door uitbreiding areaal	€ -	€ -8.256	€ -2.841	€ -19.523	
Totaal inkomensschade p/j	€ -14.236	€ -16.924	€ -12.471	€ -22.361	
Totale inkomensschade					
* Omdat het gaat om schade: negatief getal is een inkomensvoordeel (rood), positief getal is schade/te ontvangen (grond)					
** Indien er voldoende oppervlakte beschikbaar is					

Tabel 2 laat zien hoe in een fictieve situatie van een bedrijf met 70 hectare grond-eigendom (en 12 hectare grond in (reguliere) pacht) de vermogensschade wordt berekend c.q. zichtbaar wordt gemaakt in de richting van de belanghebbende. Tevens wordt een indicatie gegeven van de omvang van de grondcompensatie. In een situatie van algehele compensatie van vermogensschade met grond van gemiddelde kwaliteit wordt bijvoorbeeld 5,244 hectare extra toegedeeld.

NB: Vermogensschade wordt bepaald door het verschil in agrarische verkeers-waarde per ruilklasse. Het gaat bij het bepalen van vermogensschade dus niet over specifieke marktwaarde per perceel.

In dezelfde tabel 2 is voor deze fictieve situatie tevens zichtbaar gemaakt dat de totale inkomensschade negatief is in alle gevallen van grondcompensatie. En ook zonder grondcompensatie bedraagt het inkomensvoordeel € 14.236,-.

Uit de tabel blijkt dat de grondwaarde van agrarische percelen in geval van afwaardering bij peilverhoging harder terugloopt dan de voederwaarde van het gewas dat op deze gronden kan worden geoogst. Daardoor heeft grondcompensatie een matigende uitwerking op de totale inkomensschade. In het fictieve voorbeeld komt dat tot uiting in een groter inkomensvoordeel bij compensatie met matige grond.

In de praktijk zullen situaties voorkomen waarin combinaties van compensatie in grond en geld voorkomen. Eén en ander is mede afhankelijk van de beschikbaarheid van compensatiegrond oftewel de daadwerkelijke mogelijkheid om met grond te kunnen compenseren.

8.3 Referentiedatum, rekendatum en peildatum

Voor een goede werking van de CSV moeten er heldere afspraken worden gemaakt over te hanteren datums. Deze afspraken worden hierna gegeven.

Referentiedatum

De CSV berekent de schade door peilverhoging en andere aanpassingen in het watersysteem ten opzichte van een referentiedatum. De referentiedatum van het Friese Veenweideprogramma is 1 mei 2021. De maand waarin het Friese Veenweideprogramma formeel werd vastgesteld.

Rekendatum

De rekendatum is het moment dat de gebiedscommissie het concept peilenplan en het concept watersysteemplan goedkeurt. Met behulp van de CSV worden deze plannen doorgerekend en wordt aan belanghebbenden een indicatief compensatievoorstel toegezonden. Dit compensatievoorstel baseert zich op de informele pachtregistratie, zoals beschreven in bijlage 6, pagina 1.

Op basis van c.q. met behulp van de indicatieve compensatievoorstellen worden de wenszittingen met de belanghebbenden gehouden. Tijdens deze wenszittingen worden de documenten van de bestaande pacht- en gebruiksrelaties opgevraagd. Ook wordt een check uitgevoerd op de juistheid van de overige gegevens: bodemtype, drooglegging, etc.

Met behulp van de resultaten van de wenszittingen worden de plannen opnieuw doorgerekend. De definitieve compensatievoorstellen die daarvan het resultaat zijn vormen het vertrekpunt voor het proces van grondcompensatie en kavelruil. Dit moment van doorrekening vormt de peildatum ruilbesluit, zoals deze hierna wordt beschreven.

Daarna neemt het proces van grondcompensatie en kavelruil een aanvang. Het wiel van veenweiden draait een aantal keren en het proces mondt uit in een ontwerp inrichtingsprogramma en -besluit en een ontwerp ruilbesluit op basis van een ontwerp peilenplan en een ontwerp watersysteemplan.

Het ontwerp inrichtingsprogramma en -besluit en het ontwerp ruilbesluit zijn de ontwerp plannen die het fundament vormen onder de individuele (kavelruil-)overeenkomsten die met de grondeigenaren en grondgebruikers in het plangebied worden gesloten. Zie hiervoor verder hoofdstuk 10.

Peildatum

Een proces van gebiedsontwikkeling (waaronder een eventuele (wettelijke) herverkeveling onder de Omgevingswet) kent verschillende peildata:

1. Peildatum compensatie- of ruilbesluit
2. Peildatum grondmarktanalyse/waardering ruiklassen
3. Peildatum waardering verrekenposten

Achtereenvolgens worden deze peildata hierna behandeld:

Ad 1 Peildatum compensatie- of ruilbesluit

De schade wordt – met behulp van de CSV – berekend op de peildatum van het compensatie- of ruilbesluit, hierna te noemen peildatum ruilbesluit. Deze peildatum ruilbesluit is:

1. de laatste datum waarop rechthebbenden hun eigendomsrechten/pachtovereenkomsten kunnen inbrengen
2. De datum waarop de zogenaamde lijst van rechthebbenden wordt opgemaakt
3. De datum waarop het nut van de (eventuele) landinrichting (ten behoeve van de kostenopslag) wordt toegewezen
4. De datum waarop de verrekenposten die betrekking hebben op de ingeschreven rechten worden toegewezen

Ad 2 Peildatum grondmarktanalyse/waardering ruiklassen

De peildatum ruilbesluit is tevens de peildatum waarop de grondmarktanalyse wordt vastgesteld. Deze grondmarktanalyse verschaft de boven- en de onderwaarde voor het opzetten van het systeem van ruiklassen. (fase 3A, stap 3 – zie paragraaf 5.1)

Ad 3 Peildata waardering verrekenposten

De verrekenposten zoals hiervoor bedoeld onder ad 1 punt 4, hebben zelfstandige peildata voor de feitelijke waardebepaling:

- Bij de waardering van verrekenposten, die verband houden met de cultuurtoestand van de grond, wordt uitgegaan van de situatie op het tijdstip van de kavelovergang, zijnde het moment waarop de grond in gebruik wordt genomen ook al is het nog géén eigendom of pacht. Het moment van kavelovergang kan dus al voor het tekenen van de ruilakte liggen.
- Bij de waardering van de overige verrekenposten wordt, voor zover de hoogte van de verrekenpost niet is overeengekomen, uitgegaan van de situatie bij de terinzagelegging van het ontwerp ruilbesluit. Dit betreft o.m. de post “andere dan agrarische waarden”.

NB: In de tijd die verstrijkt tussen peildatum ruilbesluit en de terinzagelegging van het ruilbesluit kan het zijn dat de prijsdynamiek in deze periode vraagt om actualisatie van de (vermogens-) schadeberekening. In voorkomende gevallen zal naar bevind van zaken moeten worden gehandeld. Om na de actualisatie niet opnieuw te geraken in het opstellen/actualiseren van het ruil- of compensatieplan lijkt het aanbevelenswaardig eventuele financiële effecten dan zoveel mogelijk financieel te verrekenen met de direct betrokkenen.

8.4 Typologie van belanghebbenden (vooruitblik hoofdstuk 9)

In situaties van pacht is de gebruiker van de grond niet tevens de (“bloot”) eigenaar. In deze gevallen is de hoofdlijn dat de vermogensschade toevalt aan de eigenaar en de inkomensschade aan de gebruiker. Behalve in situaties van erfpacht nu dit zakelijk recht een vermogenswaarde kent. Hoe de (bij aanvang) berekende vermogens- en inkomensschade vanuit het perspectief van de eigenaar/gebruiker wordt toegerekend aan de eigenaar/verpachter en de pachter wordt in hoofdstuk 9 (en bijlage 10) nauwkeurig uiteengezet.

Tenslotte kunnen de pachtprizen wijzigen door peilverhoging en de noodzakelijke aanpassingen van het watersysteem. Dat kan voordelig of nadelig zijn voor de pachtprizen en daarmee voor de eigenaar/verpachter en/of de pachter. Deze voor- en nadelen moeten worden meegenomen in de schadeberekening. Dat is maatwerk bovenop de hiervoor behandelde generieke schadeberekenings-systematiek. (zie ook hier hoofdstuk 9 en bijlage 10)

8.5 Validatie van de schadeberekening en de schadebedragen

De ontwerp CSV is voor advies voorgelegd aan een deskundigencommissie. Eén van de adviezen van de commissie was om het rekenmodel te laten valideren. Zodat agrariërs en grondeigenaren inzicht en vertrouwen kunnen hebben in zowel “de werking en de uitkomsten van het model”. Dit advies van de commissie is overgenomen en inmiddels uitgevoerd.

1. De validatie van de werking van het rekenmodel is opgenomen in paragraaf 8.6.1.
2. De validatie van de berekende schadebedragen (c.q. de uitkomsten van het model) is opgenomen in paragraaf 8.6.2

8.5.1 Validatie van de werking van het rekenmodel

De validatie op het rekenmodel is uitgevoerd door PPP AGRO Advies in de vorm van een “second opinion” op de rekensystematiek CSV (d.d. 20 februari 2024). De conclusie van deze second opinion – die als bijlage 8b is bijgevoegd aan dit hoofd-rapport – luidt in meer algemene zin dat:

1. De 1e indruk is dat dit generieke rekenmodel een prima rekensystematiek is om de optredende schade door slootpeilverhoging te bepalen en te compenseren;
2. Dat mag worden verwacht dat deze CSV-rekenmethodiek breed kan worden ingezet in de veenweidegebieden van Nederland, wanneer de invoervariabelen worden geactualiseerd op gebied specifieke situaties en de ontwikkeling van de prijzen die worden gehanteerd in de berekeningen van de vermogens- en inkomensschade.

Nu de CSV-systematiek juist aan de voorwaarden zoals onder punt 2 tegemoet komt mag worden geconstateerd dat de rekensystematiek extern is gevalideerd, zodat agrariërs en grondeigenaren inzicht en vertrouwen kunnen hebben in “de werking van het model”.

8.5.2 Validatie van de berekende schadebedragen

Om te kunnen beoordelen of de - met behulp van de CSV berekende - schadebedragen ook de daadwerkelijke, in de praktijk optredende schade in voldoende mate representeren is tenslotte een validatie uitgevoerd op de berekende schadebedragen c.q. op de uitkomsten van het rekenmodel. Deze validatie²⁴ is uitgevoerd met de gemiddelde bedrijfseconomische cijfers van 10 Friese veenweide bedrijven over de periode 2019-2021. Deze 10 Friese veenweide bedrijven komen uit het landelijk Bedrijven Informatie Net (BIN) van Wageningen Economic Research (WeCR). Met de bedrijfskengetallen en bedrijfseconomische cijfers is voor de 3 dominante bodemtypen uit Aldeboarn een bedrijfsopzet gesimuleerd op deze grondsoorttypen.

De drie daarbij gehanteerde bodemtypen zijn:

1. Veen met een kleidek van ca. 30 cm
2. Veen met een kleidek van maximaal 10 cm
3. Veen

Van deze drie bedrijfsopzetten is in de CSV de vermogens- en inkomensschade vastgesteld voor een peilverhoging van circa 25 cm voor drie scenario's:

1. een scenario “geld” waarbij de totale vermogensschade in geld wordt gecompenseerd
2. een scenario “grond” waarbij de totale vermogensschade met (gemiddelde) grond wordt gecompenseerd
3. een scenario “grond & geld” waarbij de grondcompensatie de omvang van de gewasdepressie compenseert. In dit laatste scenario is de totale geproduceerde voederwaarde in VEM en DVE na peilverhoging nagenoeg gelijk aan de uitgangssituatie

Met het melkveehouderij begrotingsmodel van 3D Agro Advies zijn voor de 3 verschillende bedrijfsopzetten, de drie scenario's – compensatie grond, geld en grond & geld – doorgerekend voor de peilverhoging van ca. 25 cm. In de doorrekening zijn de compensatie bedragen voor de inkomensschade en de vermogensschade in de scenario's geld, grond en grond & geld uit de CSV meegenomen.

24 Countus – Accountants en adviseurs – PowerPoint presentatie februari 2024

Om te kunnen beoordelen of de CSV ook de daadwerkelijk optredende schade (in voldoende mate) compenseert is gekeken naar de mutatie van de liquiditeitsmarge tussen de uitgangssituatie vóór en na de peilverhoging met toepassing van de CSV. De belangrijkste conclusies zijn:

- In alle uitwerkingen neemt de liquiditeit (in geringe mate) toe
- Bij grondcompensatie neemt de liquiditeit in sterkere mate toe dan bij compensatie met geld
- Het scenario “grond & geld” is min of meer vergelijkbaar met het scenario compensatie met geld
- Naarmate de kwaliteit van het bodemtype afneemt neemt de toename van liquiditeit extra toe
- De toename van liquiditeit is het grootst bij 100% compensatie van vermogensschade in de vorm van grond.

De uitkomsten zijn in tabel 3 weergegeven.

Tabel 3: Mutatie liquiditeitsmarge bij inzet CSV

Liquiditeitsmarge mutatie	Scenario Geld	Scenario Grond	Scenario grond & geld
Kleidek ca. 30 cm – 100% vermogensschade in geld	+ € 2.644		
Kleidek ca. 30 cm - 100% vermogensschade in grond		+ € 5.842	
Kleidek ca. 30 cm - Voederwaarde gelijk			+ € 2.896
Kleidek max. 10 cm – 100% vermogensschade in geld	+ € 3.491		
Kleidek max. 10 cm - 100% vermogensschade in grond		+ € 6.875	
Kleidek max. 10 cm - Voederwaarde gelijk			+ € 3.431
Veen – 100% vermogensschade in geld	+ € 5.491		
Veen – 100% vermogensschade in grond		+ € 9.657	
Veen- Voederwaarde gelijk			+ € 5.071

De bedrijfseconomische doorrekeningen ten behoeve van de validatie van de CSV zijn door PPP Agro Advies gecontroleerd. Dit heeft een 7-tal aandachtspunten opgeleverd, die zijn besproken in zowel de werkgroep als de klankbordgroep. De aandachtspunten gaven echter geen reden voor aanpassing van de CSV. (zie verder ook bijlage 8b)

De conclusie luidt dan ook dat de door de CSV berekende schadebedragen een correcte weergave zijn van de in de praktijk daadwerkelijk optredende schade.

9. Typologie van belanghebbenden

9.1 Inleiding

In het geval van een eigenaar/gebruiker manifesteert (eventuele) schade zich bij één en dezelfde (rechts)persoon. In Fryslân wordt echter een deel van de agrarische grond verpacht door particulieren, stichtingen, verenigingen of andere rechtspersonen. En in het geval van verpachting manifesteert de schade zich bij de eigenaar (vooral) in de vorm van vermogensschade én bij de pachter (vooral) in de vorm van inkomensschade. Behalve in geval van erfpacht, dat ook een vermogenswaarde heeft. Aangezien de wettelijke regels voor iedere pachtvorm verschillen en ook (erf) pachtovereenkomsten inhoudelijk van elkaar verschillen, heeft dat invloed op de hoogte én de adressering van de schadeloosstelling.

Om te kunnen komen tot de juiste schadeberekening voor uiteenlopende typen belanghebbenden/ benadeelden is een werkwijze ontwikkeld die is opgenomen in bijlage 10. In paragraaf 9.2 wordt daarvan de hoofdlijn beschreven. Paragraaf 9.3 behandelt een aantal specifieke issues vanuit het perspectief van de eigenaar/ verpachter.

9.2 Typologie en schadeberekeningsmethoden

Belanghebbenden kunnen eigenaar zijn van de grond en deze tegelijkertijd in gebruik hebben. In dat geval wordt gesproken over een eigenaar/gebruiker. Maar een grondeigenaar kan ook optreden als verpachter en de gronden in (agrarisch) gebruik geven aan een pachter. In dat geval wordt gesproken over enerzijds de eigenaar-verpachter en anderzijds de pachter.

Ten behoeve van de schadeberekening wordt een 3-tal vormen van pacht onderscheiden:

1. Reguliere pacht
2. Geliberaliseerde pacht
3. Erfpacht

De aldus onderscheiden typen pacht zijn in tabel 4 weer verder uitgesplitst.



Tabel 4: Typologie van belanghebbenden

Type belanghebbende		eigendom
1	eigenaar-gebruiker	vol (VE)
2	eigenaar-verpachter	
2a	* reguliere pachter	vol
2a1	* hoevepacht	
2a2	* los land	
2a3	* bijzondere situaties	
2b	* geliberaliseerde pachter	vol
2b1	* < 6 jaar	
2b2	* > 6 jaar	
2c	* erfpachter	bloot (BE)/erfpacht (EP)
2c1	* looptijd $\approx$ < 12/13 jaar	
2c2	* looptijd $\approx$ > 12/13 jaar	

Elk type pacht kent een unieke schadeberekenningsmethode. Tabel 5 werkt deze op hoofdlijnen verder uit voor vermogens-, inkomens- en bijkomende schade. Daarbij geldt als vertrekpunt de schade zoals die voor de eigenaar/gebruiker is berekend. De schadevergoeding vanuit het perspectief van de eigenaar/gebruiker kan echter hoger maar ook lager zijn dan de optelsom van de schadevergoedingen voor de eigenaar/verpachter (of bloot eigenaar) en de (erf)pachter. Dat komt door verschillen in de schadeberekenningsmethoden.

Wel is er sprake van een zekere balans, omdat uitkering van hogere vermogensschade vaak samenhangt met pachtvormen waar een relatief lage inkomensschade wordt vergoed en omgekeerd. Wanneer van de eigenaren/verpachters c.q. de pachters toestemming is verkregen om te kunnen beschikken over de benodigde gegevens, kunnen de specifieke berekeningen worden gemaakt richting het aandeel van eigendom en pacht.

Voor de verdere uitwerking van de schadeberekenningsmethoden wordt hier volstaan met een verwijzing naar bijlage 10.

Natuur-/beheer- en reservaatpacht

Deze vormen van pacht komen voor bij gronden met een natuurbestemming en komen sinds de introductie van de geliberaliseerde pachtvorm (bijna) niet meer voor. Vaak zijn (werden) ze ingezet door de TBO's (Terrein Beherende Organisaties). En als ze (nog) voorkomen hebben ze bijna altijd de vorm van een 1-jarige gebruiksovereenkomst. Zie daarvoor het punt hiervoor.

Het flankerend beleid richt zich op gronden met een bestemming landbouw. Voor gronden met een natuurbestemming (en mogelijk uiteenlopende vormen van agrarisch medegebruik) heeft aan de hand van een case uit de praktijksimulatie een verdere verdieping op vermogens- en inkomensschade plaatsgevonden.

Op het moment dat het concept compensatievoorstel wordt besproken met benadeelde worden tevens de gegevens overlegd met betrekking tot eigendom en pacht. Deze gegevens komen uit de Basisregistratie Agrarische Bedrijven. (de informele pachtregistratie – zie bijlage 6) In het wettelijke traject van de Omgevings-

wet (voorheen: Wilg) (zie paragraaf 2.9) is pachtregistratie een verplicht item, alleen kan deze pas starten na de tervisielegging van het Ontwerp Inrichtingsprogramma en -besluit. De eerste pachtregistratie is daarom nog informeel, maar bij de formele pachtregistratie kan worden verwezen naar de informele pachtregistratie. Zodat bij de formele pachtregistratie alleen nog de nieuwe en de gewijzigde pachtcontracten hoeven te worden geregistreerd.

Tabel 5: Hoofddlijnen van de schadeberekenningsmethoden

Nadeelcompensatie voor eigenaren en pachters

		eigendom	grondwaarde	pachtprijs	vermogensschade	inkomensschade	bijkomende schade
1	eigenaar-gebruiker	vol (VE)	100% vrije marktwaarde		100% eigenaar	100% eigenaar	
2	eigenaar-verpachter						
2a	* reguliere pachter	vol	60/70% vrije marktwaarde	gereguleerd	100% eigenaar	100% pachter	
2a1	* hoevepacht					factor 9	
2a2	* los land					factor 8	
2a3	* bijzondere situaties					factor ?	in alle gevallen indien schadevergoeding wordt toegekend
2b	* geliberaliseerde pachter	vol	≤ vrije marktwaarde		100% eigenaar	zo ja: 100% pachter	
2b1	* < 6 jaar			niet gereguleerd			
2b2	* > 6 jaar			gereguleerd		factor afh. van de resterende looptijd	
2c	* erfpachter	bloot (BE)/erfpacht (EP)	≈ 100% vrije marktwaarde	niet gereguleerd	% eigenaar/% erfpachter	deels eigenaar/deels erfpachter	
2c1	* looptijd ≤ < 12/13 jaar		VE = BE + EP			eigenaar factor < 10, erfpachter factor < 9	
2c2	* looptijd ≥ > 12/13 jaar					eigenaar factor 10, erfpachter factor 9	

NB:

- alg. een specifiek perceel kent géén vast schadebedrag nu de totale schade (vermogens- + inkomensschade) afh. is van de specifieke situatie eigendom/pacht voor dat perceel
- 2 een eigenaar-verpachter heeft in beginsel ook recht op inkomensschade maar in de praktijk is de rente op vrijkomend kapitaal vaak groter dan de inkomensschade
- 2 er kan inkomensschade zijn voor een eigenaar/verpachter als de derving van pachtinkomsten groter is dan de aftrek rente kapitaal
- 1/2c inkomensschade voor eigenaar-gebruiker, eigenaar-erfpachter en erfpachter wordt gecorrigeerd met rente op vrijkomend kapitaal van vermogensschade (rente 4%)
- 2a/2b2 pachtprijs max. 110% van de regionorm met een amx. Van 2% van de volle marktwaarde
- 2c bloot eigendom en erfpachtrecht hebben beide een eigen marktwaarde; de grondslag voor de verdeling van de vermogensschade (tenzij afwijkende afspraken in erfpachtcontract)

9.3 Issues eigenaren/verpachters

De praktijksimulatie bracht een aantal pacht gerelateerde issues naar voren. Deze zijn in te delen in de volgende drie categorieën:

1. Issues met betrekking tot waardebepaling (zie paragraaf 9.3.1)
2. Issues met betrekking tot grondcompensatie (zie paragraaf 9.3.2)
3. Issues met betrekking tot de pachtprijs en canon (zie paragraaf 9.3.3)

In verband met deze issues is het van belang om een goed inzicht te krijgen in de lopende pachtvormen (zie paragraaf 9.2). Vanwege de verschillen tussen deze rechten, zijn de bovengenoemde 3 issues hierna uitgewerkt voor erfpacht, reguliere pacht en geliberaliseerde pacht.

Het beoordelen van de pachtcontracten of de erfpachtakten kan het beste door ter zake kundige rentmeesters worden gedaan. Voor de taxatie van de waarde van erfpacht/bloot eigendom en voor het bepalen van de inkomensschade en bijkomende schade bij pacht/erfpacht, worden rentmeesters en/of agrarische taxateurs ingeschakeld die zijn gecertificeerd (Landelijk en Agrarisch Vastgoed NRVV) én ingeschreven in het register DOBS (Deskundigen Onteigening en Bestuursrechtelijke Schadevergoeding).

Het inwinnen van de juiste informatie gebeurt bij de informele pachtregistratie, omdat uit de Openbare Registers van het Kadaster (waar erfpachtakten staan geregistreerd) of uit de gecombineerde opgave bij RVO (waar jaarlijks de grondgebruikstitel wordt geregistreerd) onvoldoende informatie volgt die nodig is voor de waardebepaling, de grondcompensatie en de hoogte van de pacht prijs of canon.

9.3.1 Issues met betrekking tot waardebepaling

De waardebepaling van de vermogensschade verschilt per pacht- of erfpacht-situatie. De volgende issues zijn aan de orde:

1. Erfpacht

In geval van erfpacht hebben zowel het erfpachtrecht als de bloot eigendom een waarde (samen gelijk aan de waarde van de vol eigendom). Bij het vaststellen van de vermogensschade zal de verdeling van de vermogensschade tussen de bloot eigenaar en de erfpachter voor elk afzonderlijk erfpachtcontract op de peildatum ruilbesluit moeten worden vastgesteld. Dat is maatwerk voor een taxateur, waarbij behalve de marktwaarde van de grond, vooral de actuele canon, de resterende duur en de situatie bij einde erfpacht bepalend zijn voor die verdeling. De verdeling van de vermogensschade tussen de erfpachter en de bloot eigenaar wordt in beginsel naar rato van de verhouding tussen de waarde van het erfpachtrecht en de waarde van de bloot eigendom vastgesteld.

2. Reguliere pacht

Bij reguliere pacht komt de vermogensschade toe aan de verpachter, die wordt gebaseerd op de (lagere) verpachte waarde. Deze waarde in verpachte staat wordt op de peildatum ruilbesluit vastgesteld, afhankelijk van de waardedruk die de verpachting met zich mee brengt. Bijvoorbeeld op 60% van de vrije marktwaarde.

Bij de uitvoering van een project stellen taxateurs dus niet alleen de marktwaarde vast, maar ook het percentage waarmee de verpachte waarde wordt vastgesteld. Ook zijn er verpachters die stellen dat de continuïteit van de pachter in de tijd beperkt is, en er dus een lagere waardedruk op de verpachte staat moet zijn (en als gevolg daarvan dus ook minder inkomensschade voor de pachter). Dit is maatwerk voor een taxateur dat mogelijk leidt tot een afwijkend percentage.

3. Geliberaliseerde pacht

Bij geliberaliseerde pacht komt de vermogensschade toe aan de verpachter, waarbij afhankelijk van de resterende looptijd er wel of geen sprake is van een waardedruk ten opzichte van de marktwaarde (vuistregel: 2% per jaar voor de resterende looptijd). Het betreft pachtovereenkomsten van 6 jaar of korter. In de praktijksimulatie ADD is vastgesteld dat er bijna altijd sprake is van 1-jarige (pacht- of gebruiks-) overeenkomsten. Deze gebruiksovereenkomsten zijn vaak gericht op mestafzet en zonder rechtsbescherming van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek over Pacht (boek 7, titel 5 BW). Bij 1-jarige (pacht- of gebruiks-)overeenkomsten is er dus ook geen “waardedruk” over een resterende pachtperiode.

9.3.2 Issues met betrekking tot grondcompensatie

Als een verpachter een (zeer) kleine oppervlakte grond in eigendom heeft komt hij niet in aanmerking voor grondcompensatie. Is er daarentegen sprake van een substantiële hoeveelheid grond bij de verpachter dan kunnen zich de volgende situaties voordoen.

grondcompensatie		verpachter	
		ja	nee
pachter	ja		
	nee		

Met betrekking tot de grondcompensatie kunnen verpachter en pachter (bij erfpacht: bloot eigenaar en erfpachter) dezelfde keuze maken, namelijk dat allebei kiezen voor geld of allebei kiezen voor grond. In dat geval is de situatie duidelijk.

1. Kiezen beiden voor **compensatie in geld**, dan wordt de vermogens- en de inkomensschade die is berekend in geld gecompenseerd.
2. Kiezen beiden voor **compensatie in grond**, dan vindt toedeling van compensatiegrond plaats in dezelfde pachtvorm als die voor de huidige grond waarvan de vermogensschade in grond wordt gecompenseerd.

Dus uitbreiding in erfpacht, reguliere pacht of geliberaliseerde pacht, zoals in de "oude" situatie:

- a. Bij **erfpacht** toedeling van compensatiegrond aan de bloot eigenaar tegen de waarde bloot eigendom, belast met het recht van erfpacht ten behoeve van de erfpachter.
- b. Bij **reguliere pacht** toedeling van compensatiegrond aan de verpachter tegen de marktwaarde onder belasting van pacht (= verpachte waarde), met een reguliere pachtovereenkomst voor de pachter.
- c. Bij **geliberaliseerde pacht** toedeling van compensatiegrond aan de verpachter tegen de marktwaarde, rekening houdend met een waardedruk voor de resterende looptijd. De eigenaar is verplicht een geliberaliseerde pachtovereenkomst te sluiten met de pachter voor de resterende looptijd. Wanneer sprake is van 1-jarige overeenkomsten, dan is de verpachter niet verplicht om de compensatiegrond aan dezelfde pachter uit te geven.

Maar de keuze voor grond of geld kan ook tegengesteld zijn, waarbij de een kiest voor grond en de ander voor geld. Maken verpachter/bloot eigenaar en (erf)pachter een verschillende keuze dan ontstaan er twee specifieke situaties:

3. Verpachter/bloot eigenaar kiest voor grondcompensatie en de (erf)pachter niet. Voor de bestaande situatie geldt dat de huidige pachtvorm blijft bestaan.
 - a. Bij **erfpacht** kiest de erfpachter dus niet voor grond maar voor geld en krijgt de erfpachter zijn deel van de vermogensschade (en inkomensschade) in geld uitgekeerd. De bloot eigenaar krijgt compensatiegrond toegedeeld als die beschikbaar is. Omdat er geen erfpachter meer is, vindt toedeling plaats tegen 100% van de marktwaarde.

- b. Bij **reguliere pacht** kiest de **pachter** dus niet voor grond (met zijn huidige verpachter) maar voor geld en krijgt de pachter alleen de inkomensschade in geld uitgekeerd (de pachter heeft immers geen vermogensschade). De **verpachter** krijgt compensatiegrond toegedeeld als die beschikbaar is. Omdat er geen pachter meer is, vindt toedeling plaats tegen 100% van de marktwaarde.
- c. Bij **geliberaliseerde pacht** krijgt de **pachter** alleen een (beperkte) inkomensschade als pachter in geld uitgekeerd, voor de resterende looptijd van de pachtovereenkomst (de pachter heeft immers geen vermogensschade). De **verpachter** krijgt compensatiegrond toegedeeld als die beschikbaar is. Omdat er geen pachter meer is, vindt toedeling plaats tegen 100% van de marktwaarde.

Hierboven wordt onder a., b. en c. aangenomen dat er geen pachtrelatie meer is omdat de (erf)pachter voor geld heeft gekozen terwijl de eigenaar kiest voor grond. Met de huidige pachtwetgeving ligt het voor de hand dat de eigenaar de grond vervolgens geliberaliseerd gaat verpachten en daarom tegen 100% van de marktwaarde grond krijgt toegedeeld. De vraag is of dat wenselijk is. Er kan namelijk behoefte zijn om een andere erfpachter of pachter te compenseren. Dan ligt het voor de hand om een eigenaar te “matchen” met een andere erfpachter of pachter. Dan ontstaat dezelfde situatie als onder 2, maar dan met een nieuwe erfpachter of pachter. Deze situatie moet in het gebiedsontwikkelingsproces verder worden vormgegeven.

- 4. Verpachter/bloot eigenaar kiest voor geld en de (erf)pachter kiest voor grondcompensatie. In de verschillende vormen van erfpacht en pacht pakt dat als volgt uit:
 - a. Bij **erfpacht** krijgt de bloot eigenaar de vermogensschade voor de bloot eigendom in geld uitgekeerd.
De erfpachter krijgt compensatiegrond toegedeeld als die beschikbaar is. Of dat opnieuw in de vorm van erfpacht (tegen de waarde van de erfpacht) is of in de vorm van eigendom (tegen 100% van de marktwaarde), hangt af van de vraag of de erfpachter ‘gematched’ kan worden met een andere bloot eigenaar of niet.
 - b. Bij **reguliere pacht** krijgt de verpachter de vermogensschade over de verpachte waarde in geld uitgekeerd.
De pachter heeft géén vermogensschade, dus zal een eventuele grondcompensatie alleen mogelijk zijn via een maatwerk-oplossing (bijvoorbeeld een nieuwe verpachter).
 - c. Bij **geliberaliseerde pacht** krijgt de verpachter de vermogensschade uitgekeerd, waarbij rekening wordt gehouden met een (beperkte) waarde-druk, afhankelijk van de resterende looptijd. De pachter heeft géén vermogensschade en vanwege de korte duur ook géén recht op grondcompensatie.

Bij a. en b. zal moeten worden onderzocht of in het gebiedsontwikkelingsproces een erfpachter kan worden gecompenseerd door toedeling met vervangende grond in eigendom of dat het mogelijk is voor de pachter of erfpachter om een nieuwe pacht- of erfpachtconstructie met een andere verpachter / bloot eigenaar aan te gaan.

Uitgangspunt

Een eigenaar/verpachter wordt alleen grondcompensatie aangeboden indien deze bereid is dezelfde pachtvorm te hanteren als die in de “oude situatie” wordt gehanteerd.

9.3.3 Issues met betrekking tot de pachtprijs/canon

Bij **erfpacht** geldt dat de canon en het wel of niet mogen wijzigen van de canon is vastgelegd in een notariële akte. Wanneer over waardedaling in de akte niets is geregeld, dan heeft dat juridisch gezien tot gevolg dat de canon niet hoeft te worden aangepast aan de waardedaling van de grond.

In de systematiek van inkomensschade voor de erfpachter is daarin voorzien. De inkomensschade voor de erfpachter wordt doorgerekend met de huidige canon en er komt een voordeel verrekening indien de canon lager zou worden.

Het feit dat de pachtprijs bij **reguliere pacht** wettelijk is geregeld in het Pachtprizenbesluit betekent dat het aanpassen van de pachtprijs na schadecompensatie ook volgens de regels van dit besluit zal plaatsvinden. Dit heeft tot gevolg dat juridisch gezien de pachtprijs niet evenredig hoeft te worden aangepast met de waardedaling van de grond.

In de systematiek van inkomensschade voor de pachter is daarin voorzien. De inkomensschade voor de pachter wordt doorgerekend met de huidige pachtprijs en er komt een voordeel verrekening indien de pachtprijs lager zou worden.

Bij **geliberaliseerde pacht** is de pachtprijs vastgesteld in de pachtovereenkomst voor de looptijd van de pachtovereenkomst, en is het Pachtprizenbesluit niet van toepassing. Wanneer over waardedaling in de pachtovereenkomst niets is geregeld, dan blijft de oude pachtprijs gelden voor de resterende looptijd. In de systematiek van inkomensschade voor de pachter is daarin voorzien. De inkomensschade voor de pachter wordt doorgerekend met de huidige pachtprijs en er komt een voordeel verrekening indien de pachtprijs lager zou worden.

Bij de keuze voor de compensatiegrond zullen dus ook afspraken moeten worden gemaakt over de hoogte van de pachtprijs en de canon, rekening houdend met bovenstaande problematiek en de gebruiksmogelijkheden van de grond. Dit betekent maatwerk om te zoeken naar een passende oplossing voor beide partijen (verpachter/pachter, bloot eigenaar/erfpachter).

10. Integrale planontwikkeling

10.1 Toepassing van de CSV bij een integrale procesaanpak

De CSV berekent schade ten gevolge van wijzigingen in de hydrologische omstandigheden van een plangebied. Deze wijzigingen worden opgenomen in een watersysteemplan. Belangrijk onderdeel van dit watersysteemplan is een nieuwe droogleggingskaart.

In de praktijk zal eerst een nieuw droogleggingsscenario worden ontwikkeld. Dat is een proces “van onderop” waarbij een goed evenwicht moet worden gevonden tussen de belangen van de landbouw en die van het klimaat. Vaak worden gezamenlijk en “van onderop” eerst de hoeken van het speelveld verkend, bijvoorbeeld door een landbouw- en een klimaatscenario op te stellen. In samenspraak met alle partijen wordt vervolgens gezocht naar het meest optimale droogleggingsscenario waarbij (in voldoende mate) wordt voldaan aan de klimaatopgave én niettemin een duurzaam en toekomstbestendig perspectief voor de landbouw wordt gecreëerd.

Als een dergelijk droogleggingsscenario (optimalisatievariant) tot stand is gekomen kan vervolgens het watersysteemplan worden opgesteld. Daarbij wordt in beeld gebracht wat er – gelet op de beoogde peilverhoging – aanvullend aan aanpassingen nodig is in het watersysteem:

1. Aan- en afvoer van water (hoofdwatersysteem)
2. Waterberging
3. KRW (Kader Richtlijn Water)
4. Waterinfiltratie

Vervolgens wordt met behulp van de CSV de omvang van de schade (nadeel verrekend met eventuele voordelen) in verband met deze hydrologische maatregelen berekend. De omvang van de schade wordt vervolgens opgenomen in het compensatievoorstel en gecommuniceerd met benadeelden. Met behulp van de inhoud van het ontwerp watersysteemplan en het compensatievoorstel kunnen benadeelden de effecten op hun (toekomstige) bedrijfsexploitatie inschatten. Naar verwachting hebben benadeelden vervolgens eisen en wensen ten aanzien van de inhoudelijke planvorming en de wijze van grondcompensatie. En zo draait – zoals beschreven in paragraaf 2.1 – het wiel van veenweiden.



10.2 Toepassing van de Omgevingswet bij een integrale procesaanpak

Landinrichting onder de Omgevingswet (voorheen: Wilg) biedt het (wettelijk) kader voor zowel het vrijwillig (“vrijwillige kavelruil”) als het verplicht ruilen (“wettelijke herverkaveling”) van grond.²⁵ In beide gevallen gaat het om samenvoeging, verkaveling en verdeling van onroerende zaken op grond van de Omgevingswet. Vrijwillige kavelruil leidt tot een kavelruil**overeenkomst** en een wettelijke kavelruil leidt tot een ruil**besluit**.

Een kavelruilovereenkomst wordt getekend door alle deelnemende partijen en is dus gebaseerd op volledige (minnelijke) overeenstemming. Een ruilbesluit wordt genomen door Gedeputeerde Staten en bindt de belanghebbenden. Omdat binding niet plaatsvindt op basis van volledige (minnelijke) overeenstemming maar op basis van de bindende kracht van een overheidsbesluit, staat tegen een dergelijk ruilbesluit rechtsbescherming open.

De Omgevingswet voorziet echter **niet** in situaties van compensatie van vermogensschade in grond. Compenseren met grond is immers niet het ruilen van grond (kavelruil). Een benadeelde kiest vrijwillig voor compensatie met grond in plaats van geld, maar kan daartoe niet worden gedwongen. Wel kan het nodig zijn om na (of in) een proces van peilverhoging en grondcompensatie percelen te ruilen omdat de beschikbare compensatiegrond niet op de goede plek ligt of om de landbouwkundige structuur te optimaliseren. Een integrale procesaanpak kent dus een proces van grondcompensatie én (zodanig) een proces van (vrijwillige) kavelruil of (verplichte) wettelijke herverkaveling. Beide processen bestaan naast elkaar.

Vrijwillige kavelruil, wettelijke herverkaveling en vrijstelling overdrachtsbelasting

Zowel bij vrijwillige kavelruil landelijk gebied als bij wettelijke herverkaveling krachtens de Omgevingswet geldt vrijstelling van overdrachtsbelasting. Ook wanneer alle ruilingen op vrijwillige basis worden vastgelegd in kavelruil-overeenkomsten zonder formeel ruilbesluit. Een publiekrechtelijk besluit is niet nodig voor toepassing van de fiscale faciliteit. Zodra een kavelruil-overeenkomst landelijk gebied voldoet aan wettelijk vastgestelde voorwaarden komt ze in aanmerking voor vrijstelling. (Omgevingswet: artikel 12.47)

Bedrijfsverplaatsing

Ook een bedrijfsverplaatsing waarbij de gronden van het achtergelaten bedrijf worden gebruikt om onroerende zaken samen te voegen en de gegeven massa op een bepaalde wijze te verkavelen, kan in een kavelruilovereenkomst worden opgenomen. Ook een dergelijke overeenkomst komt – indien ze voldoet aan de hiervoor genoemde voorwaarden – in aanmerking voor vrijstelling overdrachtsbelasting.

Didam-arrest

Wanneer de overheid participeert in een kavelruilovereenkomst is het Didam arrest van toepassing. Vanaf het arrest van de Hoge Raad d.d. 26 november 2021 moeten

²⁵ In paragraaf 2.9 kwam dit onderwerp al aan de orde en in bijlage 10 is de toepassing van de Omgevingswet verder uitgewerkt.

overheidslichamen alle gegadigden van onroerend goed dezelfde kansen bieden bij de uitgifte daarvan. Bij toepassing van de herverkaveling is reeds in de procedure geborgd dat rekening wordt gehouden met de vereisten van het Didam-arrest.

Wanneer zonder gebruikmaking van de Omgevingswet uitsluitend een compensatieplan wordt gemaakt, zal dit compensatieplan door GS moeten worden gepubliceerd. GS zal dan moeten motiveren waarom is gekozen voor de wijze van compenseren zoals deze is vastgelegd in het compensatieplan. Dit plan dient conform Awb, afd. 3.4 ter inzage te worden gelegd.

In geval van (grondcompensatie in combinatie met) vrijwillige kavelruil is het handelen van GS afhankelijk van de specifieke situatie. In eenvoudige situaties kan de weg van een compensatieplan worden gevolgd. Maar in andere – meer gecompliceerde situaties – ligt de route van de wettelijke herverkaveling met een ruilbesluit meer voor de hand.

Bij vrijwillige kavelruil heeft de overheid géén formele rol, maar zij kan wel initiërend/coördinerend optreden. Als vóóraf zekerheid bestaat dat de (eventueel noodzakelijke) ruilingen op basis van vrijwilligheid (overeenstemming) kunnen worden gerealiseerd, is toepassing van vrijwillige grondcompensatie in combinatie met vrijwillige kavelruil zinvol. In omvangrijke processen van gebiedsontwikkeling is een dergelijke zekerheid vóóraf niet te geven. Dat betekent dat een enkele tegenstander een ruilketen kan verstoren, waardoor het proces voor vele andere participanten kan worden gefrustreerd of zelfs geblokkeerd. Om belanghebbenden voldoende comfort te geven neemt GS bij aanvang van het planproces daarom een beginselbesluit Omgevingswet. In dit besluit geeft zij aan bereid te zijn onder nader te definiëren voorwaarden en als uiterste redmiddel de wettelijke herverkaveling in te zetten. Zoals in het Veenweideprogramma aangegeven: een primair minnelijk maar tegelijkertijd niet geheel vrijblijvend proces.

Vrijwillige en verplichte kavelruil

Indien **niet** alle ruilingen op vrijwillige basis in een kavelruilovereenkomst kunnen worden vastgelegd, kan de overheid de wettelijke herverkaveling inzetten. Het door elkaar laten lopen van vrijwillige kavelruil en wettelijke herverkaveling wordt om praktische en procedurele redenen afgeraden. De belanghebbenden waarmee reeds minnelijke overeenstemming is bereikt worden dan ingevoegd in de wettelijke herverkaveling c.q. het formele inrichtingsprogramma en -besluit en het formele ruilbesluit.

Een besluit tot inzet van de wettelijke herverkaveling wordt door GS genomen op basis van een inrichtingsprogramma en -besluit. In dit inrichtingsprogramma en -besluit wordt ook het herverkavelingsgebied aangeduid. Het besluit van GS krijgt rechtskracht na het doorlopen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure conform afd. 3.4 Awb. Op basis van het vastgestelde inrichtingsprogramma en -besluit kan daarna een ontwerp ruilbesluit worden opgesteld en in procedure worden gebracht.

Wettelijke planfiguren Omgevingswet

Landinrichting in de Omgevingswet werkt met de volgende 3 wettelijke planfiguren:

NB: Voor elk van deze planfiguren geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure : afd. 3.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Zie verder paragraaf 10.4.

Ad 1 Inrichtingsprogramma en -besluit (voorheen Wilg: inrichtingsplan)

Het inrichtingsprogramma en -besluit bevat in elk geval de begrenzing van het plangebied (het in te richten gebied), de begrenzing van het herverkavelingsgebied (een “blok”), een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de te treffen maatregelen en voorzieningen en in voorkomende gevallen een aanduiding van te verwerven onroerende zaken.

Ad 2 Ruilbesluit (voorheen Wilg: ruilplan)

Het ruilbesluit bevat een lijst van rechthebbenden en bepalingen over kavels en rechten (voorheen: een plan van toedeling). Het plan van toedeling is een plan in een herverkaveling waarbij de nieuwe kavelindeling en de toedeling van de zakelijke rechten is vastgelegd.

Ad 3 Besluit Geldelijke Regelingen (BGR) (voorheen Wilg: Lijst der Geldelijke Regelingen)

Bij reguliere toepassing van de Omgevingswet wordt het Besluit Geldelijke Regelingen ingezet – de financiële afwikkeling na het opstellen van het ruilbesluit. Meestal wordt eerst het ruilbesluit afgerond, alvorens het kostenoverzicht wordt gemaakt. De wet geeft wel de mogelijkheid om zowel het ruilbesluit als de BGR tegelijkertijd te laten lopen. Het ruilbesluit dient wel eerst afgerond te zijn voordat ook de BGR kan worden afgerond.

NB: Nadat de BGR is vastgesteld worden de kosten die over de eigenaren worden omgeslagen gecorrigeerd met een door GS vast te stellen correctiefactor.

Het inrichtingsprogramma en -besluit is feitelijk gebaseerd op het nieuwe peilbesluit. Ook al is het niet verplicht: het strekt tot aanbeveling om de procedures op elkaar af te stemmen c.q. parallel te laten lopen. Dat geldt evenzeer voor een mogelijke planologische procedure.

10.3 Kantelen op het integrale gebiedsplan

Het integrale gebiedsplan laat zien hoe de opgaven en ambities op het gebied van klimaat, natuur en water (NPLG, FPLG, VP 2021-2030 en KRW, etc.) door een herinrichting van het gebied worden ingevuld, waarbij tevens een duurzaam en toekomstbestendig perspectief voor de landbouw wordt gecreëerd. Doorgaans betekent dit dat er boeren zullen zijn die stoppen of verplaatsen, terwijl de bedrijven die blijven vaak zullen kiezen voor extra grond. Voor dit proces van herinrichting wordt de set aan instrumenten uit de gereedschapskist van het flankerend beleid ingezet: CSV, grondcompensatie, bedrijfsverplaatsing, uitkoop, e.d.

Door de uitvoering van het integraal gebiedsplan loopt de verdien capaciteit van de agrarische sector in het gebied als geheel terug, maar voor de bedrijven die “blijven” wordt deze – onder andere door de mogelijkheden van grondcompensatie – zo goed als mogelijk overeind gehouden. Om een gebied als geheel toch sterker uit de transitie tevoorschijn te laten komen, wordt de leefbaarheid en (economische) vitaliteit van het plangebied verder versterkt door extra ruimte te creëren voor meer economische functies zoals wonen, recreatie en toerisme en (duurzame) energie maar ook voor versterking van ecologische functies zoals biodiversiteit, weidevogels, kruidenrijk grasland, e.d. Deze functies kunnen soms ook een bijdrage leveren aan de gewenste “verbreding” van het verdienmodel van de landbouw.

Compenseren, ruilen en verruimen

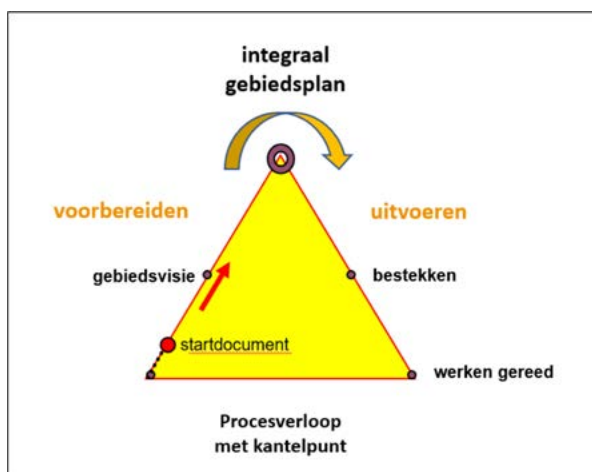
Grondtransacties die nodig zijn voor de herinrichting worden ondergebracht in kavelruilovereenkomsten en/of ruilbesluiten. Met bedrijven die hun bedrijfsvoering in het plangebied continueren wordt bij voorkeur – en zoveel als mogelijk – één pakket afspraken gemaakt, ook over het (eventueel) verruimen van ontwikkelingsmogelijkheden voor maatschappelijke functies. Dat voorkomt dat er door de jaren heen een reeks aan afspraken moet worden gemaakt, waardoor bedrijven gedurende lange tijd in onzekerheid verkeren en het zicht op het geheel kunnen verliezen.

Voor het verruimen van de ontwikkelingsmogelijkheden voor de maatschappelijke functies worden aparte deelovereenkomsten opgesteld, ook al omdat er sprake kan zijn van verschillende contractpartners. Wellicht kunnen de verschillende overeenkomsten per belanghebbende onder één koepelovereenkomst worden samengebracht, maar dat is een kwestie van verdere juridische vormgeving op weg naar een integraal gebiedsplan.

Zie voor een verdere toelichting bijlage 11.

Uiteindelijk koerst de integrale planaanpak op een integraal gebiedsplan, waarvoor voldoende draagvlak bestaat en waarvoor voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. Wanneer een integraal gebiedsplan wordt vastgesteld “kantelt” het planontwikkelingsproces van het stadium van planvoorbereiding naar het stadium van planuitvoering. Eén en ander zoals gestileerd weergegeven in figuur 11.

Figuur 11: Het kantelpunt: van planvoorbereiding naar planuitvoering



Om te kunnen “kantelen” moeten aan alle participanten voldoende “zekerheden” worden geboden. Deze zekerheden liggen vast in de volgende set aan documenten:

1. Een samenwerkingsovereenkomst op het niveau van het gehele plangebied
2. Individuele (kavelruil-)overeenkomsten met de grondeigenaren/-gebruikers in het gebied
3. Ontwerp integraal gebiedsplan (inclusief watersysteemplan/droogleggingsscenario)
4. Ontwerp inrichtingsprogramma en -besluit (facultatief)
5. Ontwerp peilbesluit
6. Ontwerp ruilbesluit (facultatief)
7. Ontwerp BGR

Inrichtingsprogramma, -besluit en ruilbesluit (facultatief)

Bij de inzet van de wettelijke herverkaveling (het verplichtende deel van de Omgevingswet) is een formeel inrichtingsprogramma, -besluit en een formeel ruilbesluit nodig. Vindt het proces geheel op minnelijke/vrijwillige basis plaats dan volstaan de kavelruilovereenkomsten landelijk gebied, maar zal er om praktische redenen toch ook vaak een (informeel) inrichtings- en ruilbesluit worden opgesteld. Het integraal gebiedsplan kan dan tevens het informele inrichtingsprogramma zijn. Hoe dan ook: voor informele inrichtings- en ruilbesluiten geldt niet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure conform afd. 3.4 van de Awb. Vandaar facultatief.

In de samenwerkingsovereenkomst (SOK) binden de in het BOF samenwerkende partijen zich aan het integraal gebiedsplan. In de SOK worden aanvullend afspraken gemaakt over tijd (planning), geld (investering en financiering) en organisatie in het stadium van planuitvoering. Om de SOK voldoende zeggingskracht te geven zijn onderliggende individuele (kavelruil-)overeenkomsten nodig met alle grondeigenaren/ grondgebruikers in het plangebied.

Zoals in paragraaf 2.4 beschreven kan het voorkomen dat met een grondeigenaar/-gebruiker geen enkele vorm van vrijwillige afspraak mogelijk is. Alsdan kan deze belanghebbende een zienswijze indienen op de ontwerpplannen zoals deze in procedure worden gebracht en na de vaststelling van het peilbesluit kan een schadeclaim worden ingediend bij Wetterskip Fryslân.

10.4 Voorwaardelijk kantelen

Zowel de SOK als de onderliggende (kavelruil-)overeenkomsten “rusten” op ontwerpplannen. Om onherroepelijk te kunnen worden vastgesteld zullen deze ontwerpplannen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure moeten doorlopen. Conform Awb: afdeling 3.4 worden de ontwerpplannen ter inzage gelegd zodat belanghebbenden een zienswijze kunnen indienen. Daarna neemt het Bestuursorgaan een besluit dat opnieuw ter inzage wordt gelegd, waarna het besluit openstaat voor beroep.

Procedurele kwesties

1. Het integrale gebiedsplan is doorgaans géén wettelijke planfiguur. Wel kan het zonodig dienen als basis voor het doorlopen van een zogenaamde project-procedure in het kader van de Omgevingswet. Met behulp van een dergelijke projectprocedure kunnen eventueel noodzakelijke wijzigingen in het Omgevingsplan worden bewerkstelligd.
2. Het inrichtingsprogramma en -besluit is wel een wettelijke planfiguur. Om het gebiedsplan te kunnen aanmerken als inrichtingsprogramma en -besluit zal het gebiedsplan moeten voldoen aan de eisen die de Omgevingswet stelt aan de totstandkoming en de inhoud van een inrichtingsprogramma en -besluit.
3. Nu het ontwerp peilbesluit het fundament legt voor het inrichtingsprogramma en -besluit wordt de Awb procedure voor het peilbesluit doorgaans afgestemd op c.q. parallel geschakeld met de Awb procedure voor het inrichtingsprogramma en -besluit.
4. Ook het ruilbesluit is een wettelijke planfiguur in het kader van de Omgevingswet. De Awb procedure voor het ruilbesluit volgt op de Awb procedure voor die van inrichtingsprogramma en -besluit.

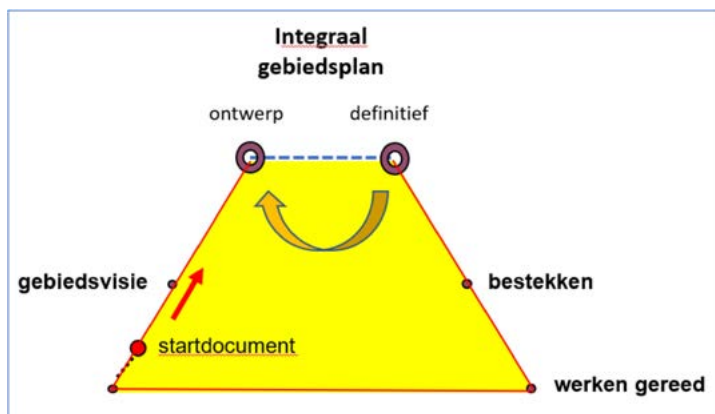
Inrichtingsprogramma, -besluit en ruilbesluit

Op z'n vroegst mag een ontwerp ruilbesluit in procedure worden gebracht na het vaststellingsbesluit voor het inrichtingsprogramma en -besluit. Weliswaar staat dan nog de mogelijkheid van beroep bij de Raad van State open maar GS kan besluiten in afwachting van dit deel van de procedure toch alvast te starten met de procedure voor het ontwerp ruilplan.

Na afronding van alle procedures kan het voorkomen dat de onherroepelijk vastgestelde plannen/besluiten afwijken van de eerdere ontwerp plannen, waardoor niet alle afspraken zoals deze zijn vastgelegd in de overeenkomsten kunnen worden nagekomen. In de overeenkomsten is daarom standaard een artikel opgenomen over hoe in dat geval te handelen. In het uiterste geval kan dat een ontbindende voorwaarde zijn.

Strikt genomen is er bij het vaststellen van het integraal gebiedsplan en het tekenen van de overeenkomsten dus sprake van een “voorwaardelijke” kanteling. Eén en ander zoals weergegeven in figuur 12: de driehoek is niet “scherp maar plat”.

Figuur 12: Voorwaardelijk kantelen



Het “in elkaar zetten” van de procedurele afwikkeling van de gehele planvorming is uiteindelijk maatwerk. Hiervoor zijn de hoofdlijnen beschreven maar in elk plangebied zullen de betrokken overheden nadrukkelijk moeten samenwerken als ware er sprake van 1 overheid.

COLOFON

Uitgave: Veenweide Fryslân / Feangreide Fryslân

www.veenweidefryslan.frl

veenweide@fryslan.frl

Opmaak & druk

Afdeling Communicatie, provincie Fryslân

Fotografie

Daniël Hartog

Compensatie Systematiek Veenweiden