

Aan De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
Mevrouw J.C. Huizinga-Heringa
Postbus 20901
2500 EX S-GRAVENHAGE

Datum 12 juni 2007
Onderwerp Enkele aspecten m.b.t. het buitendijks brengen van thans binnendijks gelegen gebieden
Ons kenmerk CAW/2007-063
Uw kenmerk DGW/WV 2007/483
Contactpersoon Pieter Jong
Doorkiesnummer 070 – 351 9631
Bijlage(n) adviesaanvraag

Geachte mevrouw Huizinga,

Bij brief van 6 april 2007 heeft U de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (hierna: CAW) verzocht om advies over de vraag hoe bereikt kan worden dat op zorgvuldige wijze wordt omgegaan met de financiële belangen van de eigenaren en gebruikers die zijn gevestigd in de gebieden die van binnendijks naar buitendijks gelegen worden gebracht in het kader van de uitvoering van de PKB Ruimte voor de rivier.

Adviesaanvraag

In uw brief geeft u aan dat in de PKB Ruimte voor de Rivier een aantal maatregelen is opgenomen waarbij gebieden die nu binnendijks liggen buitendijks komen te liggen. Het betreft maatregelen zoals de ontpoldering Noordwaard, de ontpoldering Overdiepse Polder, de hoogwatergeul Veessen-Wapenveld, de dijkverlegging Westenholte, dijkverlegging Lent en de twee dijkverleggingen bij Zutphen. Als gevolg van deze maatregelen zullen onder andere landbouwgronden, voorzieningen en woonhuizen buitendijks komen te liggen. Het gaat om enkele duizenden hectares en een honderdtal woningen. Deze huizen en gronden worden nu beschermd door een primaire waterkering en liggen na uitvoering van de maatregel in de uiterwaarden. In de PKB is er voor gekozen deze gebieden toe te voegen aan het winterbed van de grote rivieren. U benadrukt in uw brief dat uiteraard op zorgvuldige wijze dient te worden omgegaan met de financiële belangen van de eigenaren van onroerende zaken en gebruikers van onroerende zaken gelegen in de gebieden die van

binnendijs gelegen naar buitendijs gelegen worden gebracht. Over de vraag hoe zulks te bereiken vraagt u advies aan de CAW.

U schetst in uw brief twee “denkbare stelsels”.

Het eerste stelsel is het stelsel waarvoor in de schadeparagraaf van het Nationaal Bestuursakkoord Water (hierna: NBW) is gekozen. Dit is een stelsel in drie stappen, te weten:

- i) schade als gevolg van de aanwijzing van een gebied wordt vergoed via het WRO-spoor (dit impliceert in uw visie dat een bergingsgebied steeds ook planologisch wordt aangewezen);
- ii) schade als gevolg van de inrichting van het gebied wordt vergoed bij vestiging van het zakelijk recht, dan wel via het onteigeningsspoor;
- iii) schade als gevolg van overstroming wordt vergoed via een door de waterbeheerder vast te stellen nadeelcompensatieregeling.

Het tweede stelsel, waarvan de contouren zichtbaar zijn geworden in de gedachtevorming over de PKB Ruimte voor de Rivier en het wetsvoorstel Waterwet, bevat de volgende elementen:

- i) de in artikel 5.19 van het wetsvoorstel Waterwet opgenomen gedoogplicht ten aanzien van bergingsgebieden;
- ii) een nog te codificeren “de facto reeds bestaande” gedoogplicht voor bestaande buitendijkse gebieden;
- iii) het scheppen van duidelijkheid voor rechthebbenden in gebieden die door waterstaatkundige besluiten (een besluit tot wijziging van de legger en/of het projectplan ex artikel 5.2. Waterwet) in een situatie komen dat een gedoogplicht gaat gelden;
- iv) koppeling van de vergoeding van schade – zowel directe vermogensschade als indirecte schade (schade tengevolge van wateroverlast) – aan het primaire schadeveroorzakende besluit (een besluit tot wijziging van de legger en/of het projectplan ex artikel 5.2. Waterwet);
- v) beperking van vergoeding van schade ten gevolge van wateroverlast in duur en wellicht ook in hoogte door middel van een AMvB ex artikel 7.11 Waterwet.

U heeft de volgende vragen aan de CAW voorgelegd:

1. Zijn de genoemde stelsels, mede in het licht van artikel 14 Grondwet en het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, juridisch houdbaar te achten? Zo neen, welke wijzigingen zijn nodig om tot een juridisch houdbaar stelsel te komen?
2. Op welke wijze kan worden voorzien in een stelsel van nadeelcompensatie voor rivierversuimende maatregelen dat niet divergeert afhankelijk van de wettelijke basis (Waterwet dan wel WRO) van het schadeveroorzakend besluit?
3. In een aantal gevallen van rivierversuiming zal sprake zijn van een landinwaartse dijkverlegging, zodanig dat vervolgens geen bestuurlijk handelen meer aan de orde is bij het onderlopen van de voorheen nog binnendijkse gebieden. In andere gevallen is echter denkbaar dat een overstroming wordt bewerkstelligd door menselijk handelen, zoals het openen van een inlaatwerk.

- Maakt het hier geschetste onderscheid uit voor de juridische beoordeling van de stelsels volgens welke met de overstromingsschade zal worden omgegaan?
4. U verneemt ook graag van de commissie indien zij andere dan de genoemde stelsels ziet om met de rivierverruimende maatregelen om te gaan en die aan de beleidsmatige uitgangspunten voldoen.

De CAW constateert dat de gedachtevorming over het onderhavige onderwerp nog in ontwikkeling is. Door uw departement zijn op verschillende momenten aan verschillende adviseurs/adviesorganen vragen gesteld over dit onderwerp. Een commissie onder voorzitterschap van prof. mr. B.P.M. van Ravels zal binnenkort adviseren, over onder meer een deugdelijke en doelmatige procedurele afwikkeling van aanspraken op vergoeding van schade veroorzaakt door de uitvoering van de PKB Ruimte voor de rivier. Mr. H.H.A. Teeuwen heeft onder meer suggesties gedaan voor aanpassing van de regeling van “bergingsgebieden” in de Waterwet. De CAW heeft kennis genomen van één van de laatste concepten van het advies van de commissie Van Ravels. Voorts heeft de commissie kennis genomen van de adviezen van mr. Teeuwen.

In uw adviesaanvraag kondigt u aan dat er eventueel een nota van wijziging op het wetsvoorstel Waterwet komt, waarin enkele aspecten inzake schadevergoeding nader geregeld worden. De CAW verklaart zich gaarne bereid u nader te adviseren naar aanleiding van het ontwerp van een nota van wijziging. Pas dan kan de CAW zich een definitief oordeel vormen over dit onderwerp. Het in deze brief neergelegde CAW-advies moet derhalve aangemerkt worden als een voorlopige standpuntbepaling, uitgaande van de nu bekende gegevens, wetende dat er binnenkort waarschijnlijk nog principiële keuzes worden gemaakt die tot een bijstelling van dit standpunt kunnen leiden.

Algemene opmerkingen naar aanleiding van de adviesaanvraag

1. De CAW wenst voorop te stellen dat zij het uitgangspunt dat “een bergingsgebied steeds ook planologisch wordt aangewezen” onderschrijft. Meer in het algemeen is de CAW van oordeel dat gronden die “ruimte voor de rivier” moeten gaan bieden (bergingsgebieden, meestroomgebieden en dergelijke) in ieder geval ook krachtens de Wet ruimtelijke ordening voor – al dan niet nader gespecificeerde – waterstaatkundige doeleinden bestemd moeten worden. In verband met deze waterstaatkundige bestemming dienen krachtens de Wro regels te worden gegeven omtrent het gebruik van de aldus bestemde gronden en de zich daar bevindende bouwwerken. De Wro en de krachtens die wet te verrichten besluitvorming is bedoeld om het geschikte kader te bieden om het ruimtelijk relevant sectoraal beleid – waaronder “water”-beleid – integraal af te wegen. De Wro beoogt een goede onderlinge afstemming van het beleid op uiteenlopende terreinen mogelijk te maken. Meer in het bijzonder biedt het bestemmingsplan een integraal, normatief kader voor de beheersing en begeleiding van ruimtelijke ontwikkelingen. In een bestemmingsplan kan de na een integrale afweging van alle betrokken belangen vastgelegde ontwikkeling van de leefomgeving in het plangebied worden

teruggevonden. Mede gelet op de, soms ingrijpende betekenis die een bestemming voor waterstaatkundige doeleinden voor de betrokken gronden zelf, maar ook voor zeer omvangrijke gebieden elders kan hebben, is verankering in besluitvorming krachtens de Wro geboden. Zulks geldt temeer nu door middel van besluitvorming krachtens de Wro, al dan niet in samenhang met het bepaalde in de Woningwet, het gebruik van de betreffende gronden, inclusief bebouwingsmogelijkheden, effectief geregeld kan worden.

2. De CAW constateert vervolgens dat in het eerste door u onderscheiden stelsel niet voorzien is in oplegging van een (gedoog-)plicht aan rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken, (kort gezegd) inhoudende dat zij gehouden zijn het gebruik van hun eigendommen ten behoeve van waterstaatsdoeleinden te dulden. De CAW meent dat – zonder oplegging een gedoogplicht en bij gebreke van toestemming van de rechthebbende – er ernstig rekening mee gehouden moet worden dat de eigenaar van, of de beperkt gerechtigde ten aanzien van gronden die van binnendijks, buitendijks worden gebracht met een beroep op zijn eigenaarspositie het water kan tegenhouden, of althans dat deze na afloop van een inundatie de beheerder in rechte de onrechtmatigheid van de inundatie kan voorhouden, nu hij niet expliciet heeft toegestemd in die feitelijke aantasting van zijn eigendom.
3. De CAW constateert voorts dat in het tweede door u onderscheiden stelsel wél is voorzien in de oplegging van gedoogplichten in vorenbedoelde zin. Deze gedoogplichten zouden gelden voor:
 - i) bergingsgebieden in de zin van de Waterwet;
 - ii) bestaande buitendijkse gebieden;
 - iii) gebieden die van binnendijks, buitendijks komen te liggen.
 Naar het oordeel van de CAW is het verstandig te voorzien in (oplegging van) gedoogplichten als hiervoor bedoeld.
4. Daarbij merkt de commissie op dat in het thans voorliggende wetsvoorstel voor de Waterwet enkel is voorzien in een gedoogplicht voor “bergingsgebieden” in de zin van het wetsvoorstel. De tekst van het huidige wetsvoorstel laat naar het oordeel van de CAW niet toe gronden die na landinwaartse dijkverplaatsing ruimte moeten bieden voor de rivier, of althans gronden die alsdan periodiek of incidenteel fungeren ten behoeve van de afvoer van hoogwater, als “bergingsgebied” aan te merken. Dit betekent dat thans niet voorzien is in een gedoogplicht voor gronden die niet zijn gesitueerd in bergingsgebieden als bedoeld in het wetsvoorstel, maar die na dijkverlegging wél ruimte aan de rivier zullen moeten bieden. In de huidige opzet vallen bijvoorbeeld “meestroomgebieden” niet onder dit begrip en geldt voor die gronden dus ook geen gedoogplicht ex lege. Mede gelet op de consequenties die zulks heeft voor de aanspraken op schadevergoeding, acht de CAW deze verschillen in behandeling niet te rechtvaardigen. De CAW wijst er bijvoorbeeld op dat het wetsvoorstel Waterwet voor “bergingsgebieden” wél voorziet in vergoeding van schade die het gevolg is van ‘tijdelijke berging van water in bergingsgebieden’, terwijl niet is voorzien in vergoeding van feitelijke

inundatieschade in “meestroomgebieden”. Daarenboven kan degene die inundatieschade lijdt in “meestroomgebieden” bij gebreke van een gedoogplicht, mogelijk aanspraak maken op schadevergoeding wegens onrechtmatige daad, terwijl dat in “bergingsgebieden” niet kan.

5. Het is de CAW voorts opgevallen dat u in uw adviesaanvraag melding maakt van een “de facto reeds bestaande gedoogplicht voor bestaande buitendijks gebieden”. Het is de CAW niet zonder meer duidelijk wat de grondslag voor deze veronderstelde gedoogplicht zou zijn. Wij geven u in overweging deze stelling te verduidelijken. Daarbij zou u aandacht kunnen besteden aan het bepaalde in artikel 5:38 van het Burgerlijk Wetboek.
6. Voorts tekent de CAW aan dat naar haar oordeel in de huidige opzet van het voorstel van wet van de Waterwet, de besluitvorming krachtens de Wet ruimtelijke ordening onvoldoende zekerheid biedt voor de bepaling van de (exacte) grenzen van gebieden waar gedoogplichten ex lege gelden. In het voorgestelde systeem van de Waterwet is de reikwijdte van de gedoogplicht ex lege niet zonder meer kenbaar uit een ruimtelijk plan. Niet elk gebied dat krachtens de Wro voor tijdelijke berging van water is bestemd, kan immers worden aangemerkt als “bergingsgebied” in de zin van het wetsvoorstel. Indien een gebied in een ruimtelijk plan is aangewezen voor tijdelijke berging van water, maar het tevens behoort tot een “oppervlaktewaterlichaam”, is het gebied in de systematiek van het wetsvoorstel géén “bergingsgebied”. De CAW zou zich voorts kunnen voorstellen dat met het oog op de rechtszekerheid in de Waterwet, of in de toelichting daarop, duidelijker zou worden aangegeven door middel van welke besluiten die krachtens de Wro genomen kunnen worden en op welke wijze een gebied krachtens de Wro tot bergingsgebied moet worden bestemd. Het wil de CAW voorkomen dat zo veel mogelijk duidelijkheid moet worden geschapen omtrent de begrenzing van de gebieden waar gedoogplichten gelden, respectievelijk gaan gelden, nu deze gedoogplichten vrij vergaande inbreuken op het eigendomsrecht opleveren.
- 7.1. In het eerste door u onderscheiden “denkbare stelsel” wordt er van uitgegaan dat “schade als gevolg van de aanwijzing van een gebied wordt vergoed via het WRO-spoor”. De CAW betwijfelt dat artikel 49 WRO, respectievelijk artikel 6.1 Wro een grondslag kan bieden voor vergoeding van schade die het gevolg is van de enkele bestemming van gronden voor “tijdelijke berging van water”. De enkele bestemming van gronden, zonder dat daaruit beperkingen van het gebruik voortvloeien, veroorzaakt in het algemeen geen schade die op grond van deze bepalingen voor vergoeding in aanmerking komt. Het is de vraag, of dit anders wordt indien – zoals thans in het wetsvoorstel is voorzien – de Waterwet een gedoogplicht ex lege koppelt aan de enkele bestemming van deze gronden voor tijdelijke berging van water. Het is bovendien de vraag of het verstandig zou zijn de eventuele waardevermindering die het gevolg zou kunnen zijn van een (planologische) bestemming voor tijdelijke waterberging in samenhang met een gedoogplicht ex lege, op grond van de Waterwet op de voet van artikel 6.1 Wro af te

wikkelen. Het is bijvoorbeeld praktisch vrijwel onmogelijk om waardedrukkende effecten van betrekkelijk geringe overstromingskansen te taxeren.

- 7.2. Indien voor bepaalde gronden in het kader van de uitvoering van de PKB Ruimte voor de rivier een nieuw planologisch regime gaat gelden, dat meer of verdergaande gebruiks- of bebouwingsbeperkingen kent dan het vorige regime, dan kan de daaruit voortvloeiende schade in beginsel voor vergoeding in aanmerking komen. In zoverre biedt artikel 49 WRO een geschikt, beproefd en praktisch hanteerbaar kader voor vergoeding van een deel van de te dezen relevante schade. Terzijde zij opgemerkt dat artikel 6.1 Wro beperktere mogelijkheden voor schadevergoeding kent dan artikel 49 WRO.
8. De CAW onderschrijft uw standpunt dat schade als gevolg van inrichtingsmaatregelen kan worden vergoed bij vestiging van een zakelijk recht, dan wel via het onteigeningsspoor. Daaraan zou kunnen worden toegevoegd dat de realisering van inrichtingsmaatregelen onder omstandigheden ook afgedwongen kan worden door oplegging van een gedoogplicht ex artikel 5.17 van het wetsvoorstel. Schade als gevolg van de oplegging van zodanige gedoogplicht kan vergoed worden op de wijze als thans voorzien in gedoogwetten als de Belemmeringenwet privaatrecht en in de Waterstaatswet 1900.
9. In eerstgenoemd denkbare stelsel wordt voorts schade als gevolg van overstroming vergoed via een door de waterbeheerder vast te stellen nadeelcompensatieregeling. In dit stelsel wordt er kennelijk van uitgegaan dat vergoeding van feitelijke schade, die bij het onderlopen van gronden optreedt, niet op grond van artikel 6.1 WRO vergoed kan worden. Dit uitgangspunt lijkt de CAW juist.
10. Naar het oordeel van de CAW moet er ernstig rekening mee worden gehouden dat in dit stelsel niet voorzien is in vergoeding van enige reële schadeposten. Een dergelijke uitkomst zou de CAW onjuist achten. De CAW doelt hiermee bijvoorbeeld op:
 - (redelijke) kosten ter voorkoming of beperking van schade die als gevolg van de landinwaartse dijkverlegging verwacht mag worden;
 - inkomensderving, of winstderving als gevolg van redelijke maatregelen ter voorkoming of beperking van schade die als gevolg van de landinwaartse dijkverlegging verwacht mag worden.
11. Daarenboven wordt in dit stelsel onvoldoende rekening gehouden met de consequenties van het leerstuk van de actieve risicoaanvaarding dat bij (de toepassing van) nadeelcompensatieregelingen een belangrijke rol vervult. De rechtsopvolger onder bijzondere titel van gronden die buitendijks zijn komen te liggen kan geen aanspraak meer maken op nadeelcompensatie, omdat hij geacht wordt de risico's samenhangend met de buitendijkse ligging van de

gronden te hebben aanvaard, terwijl hij tevens geacht wordt deze risico's te hebben verdisconteerd in de koopprijs.

Zulks heeft vanzelfsprekend ook weer consequenties voor de hoogte van de prijs die de verkoper kan bedingen.

- 12.1. In uw adviesaanvraag signaleert u een complicerende factor bij het tweede stelsel. U deelt mede dat voor een drietal rivierverruimende maatregelen de Rijksprojectprocedure van artikel 39a e.v. WRO zal worden toegepast. Vervolgens constateert u dat artikel 38a WRO (bedoeld zal zijn artikel 48a WRO) een specifieke nadeelcompensatiebepaling bevat voor onherroepelijke rijksprojectbesluiten. U ziet dit als een probleem, ofschoon een (nadere) analyse van het probleem ontbreekt. Als de CAW het goed begrijpt zou het probleem daarin zijn gelegen dat wanneer de Rijksprojectprocedure zou worden gevolgd bij rivierverruimende maatregelen, de stelsels van nadeelcompensatie zouden divergeren afhankelijk van de wettelijke basis van het schadeveroorzakende besluit (Waterwet dan wel WRO). Ziet de CAW het goed, dan ligt in deze analyse enerzijds besloten dat het mogelijk en wenselijk is bij rivierverruimende maatregelen één schadeveroorzakend besluit aan te wijzen waaraan alle te dezen relevante schade kan worden toegerekend. Anderzijds ligt daarin de veronderstelling besloten dat artikel 48a WRO een grondslag kan bieden voor alle te dezen relevante schade. Bovendien lijkt aan uw analyse de gedachte ten grondslag te liggen dat in het eerste denkbare stelsel de schadevergoeding geheel wordt afgewikkeld via het ruimtelijk spoor (althans op basis van de WRO) en dat in het tweede stelsel de schadevergoeding geheel wordt afgewikkeld via het waterstaatsspoor. Bij deze veronderstellingen plaatst de CAW vraagtekens.
- 12.2. De CAW constateert dat in het eerste door u vermelde denkbare stelsel (ten minste) drie schadeveroorzakende gebeurtenissen worden onderscheiden: i) de planologische aanwijzing; ii) de realisering van inrichtingsmaatregelen krachtens een opgelegde of overeengekomen gedoogplicht, dan wel na onteigening; iii) feitelijke overstroming. De CAW constateert bovendien dat er in dit stelsel sprake is van drie verschillende grondslagen voor schadevergoeding: i) artikel 49 WRO / art. 6.1 Wro; ii) De Waterstaatswet 1900 of de Belemmeringenwet privaatrecht / artikel 7.11 Waterwet; iii) een nadeelcompensatieregeling van de waterbeheerder / artikel 7.11 Waterwet. De veronderstelling dat in het eerste denkbare stelsel geen sprake zou zijn van de door u bedoelde divergentie lijkt derhalve niet juist te zijn.
- 12.3. De CAW meent voorts dat in het tweede denkbare stelsel – ook zonder dat een Rijksprojectprocedure wordt gevolgd – bij rivierverruimende maatregelen schadeoorzaken als bedoeld in de WRO/ Wro aan de orde zullen (kunnen) zijn. Daarbij denkt de CAW in het bijzonder aan de hiervoor reeds gesignaleerde gevallen waarin in het kader van de uitvoering van de PKB Ruimte voor de rivier een nieuw planologisch regime gaat gelden, dat meer of verdergaande gebruiks- of bebouwingsbeperkingen kent dan het vorige regime.

Alsdan zal artikel 49 WRO/ art. 6.1 Wro een grondslag voor schadevergoeding kunnen bieden.

- 12.4. De CAW is voorts van opvatting dat artikel 48a WRO geen grondslag kán bieden voor vergoeding van alle te dezen relevante schade. De CAW vermágt niet in te zien dat schade als gevolg van de enkele “aanwijzing” op de voet van artikel 48a WRO voor vergoeding in aanmerking zal kunnen komen, indien voor de rivierverruimende maatregel de Rijksprojectprocedure van artikel 39a en volgende WRO zal worden toegepast. De gevolgen van het rijksprojectbesluit voor de werking van de gemeentelijke planologische voorschriften zijn geregeld in artikel 39h WRO. Daarvan uitgaande is het niet aannemelijk dat een rijksprojectbesluit tot directe schade aanleiding zal geven. Het is wel mogelijk dat een rijksprojectbesluit indirecte schade kan veroorzaken (schade die het gevolg is van het planologisch mogelijk worden van een ontwikkeling elders), maar dat is in het algemeen geen schade die de rechthebbende ten aanzien van gronden die van binnendijks, buitendijks komen te liggen lijdt.
- 12.5. De CAW wijst er op dat er verschillende mogelijkheden zijn om divergentie inhoudelijk en/of procedureel te voorkomen. Enerzijds kan dit probleem – in ieder geval ten dele – worden opgelost door een zogenoemde “voorrangsregeling”, vergelijkbaar met artikel 8:31 Wet luchtvaart, artikel 48a, lid 2 WRO en artikel 20d van de Tracéwet. Anderzijds kan het in het leven roepen van een zogenoemd “Schadeschap” bijdragen aan de oplossing van dit probleem.
13. Voor zover in uw vraag besloten zou liggen dat het wenselijk zou zijn de te dezen relevante schade in één keer af te wikkelen, merkt de CAW op dat zij dit (ook) vanuit praktisch oogpunt bezien minder wenselijk acht. De CAW wijst er bijvoorbeeld op dat het vrijwel ondoenlijk is ten tijde van het onherroepelijk worden van een bestemmingsplan, of een ander besluit dat de grondslag vormt voor rivierverruimende werkzaamheden, een enigszins objectieve en realistische inschatting te maken van de waardevermindering die het gevolg is van de (mede-) bestemming “waterstaattoeleinden”. Het is dan onder meer onvoldoende duidelijk hoe hierbij invulling moet worden gegeven aan de “maximale invulling” van de opeenvolgende planologische regimes. De omvang van deze schade is immers van tal van factoren afhankelijk (frequentie, duur, seizoen, hoogte, resterend slib e.d.). Meer in het bijzonder is het vrijwel onmogelijk om waardedrukkende effecten van betrekkelijk geringe overstromingskansen te taxeren. Het wil de commissie voorkomen dat het nuttig zou kunnen zijn indien een stelsel als dat welk door de commissie Van Ravels wordt voorgesteld, zou worden geïntroduceerd.

De door deze commissie voorgestelde schadevergoedingsregeling komt – kort samengevat – in hoofdlijnen op het volgende neer:

- in beginsel volledige vergoeding van schade die het gevolg is van het buitendijks komen te liggen van aanvankelijk binnendijks gelegen gronden (o.a. schade als gevolg van feitelijke inundatie; vergoeding van kosten van schadebeperkende maatregelen e.d.);
- echter: in aanmerking genomen de relatief lage inundatiefrequentie van eens per 25 tot eens per 1000 jaar, geen vergoeding van (abstracte) waardevermindering op het moment van de dijkverlegging, of althans op het moment van rechtskracht krijgen van de desbetreffende besluitvorming;
- de wetgever, of de waterbeheerder geeft de eigenaar/rechthebbenden op voorhand de garantie dat de waterbeheerder de inmiddels buitendijks gelegen onroerende zaken van de rechthebbende zal overnemen tegen vergoeding van de werkelijke waarde daarvan op het moment van vervreemding, de dijkverlegging weggedacht (de binnendijkse marktwaarde);
- het staat de waterbeheerder vervolgens vrij om deze onroerende zaak te vervreemden;
- een rechtsopvolger onder bijzondere titel kan in beginsel geen aanspraak meer maken op schadevergoeding;
- met de verkoop is de “status aparte” van de gronden die zijn getransformeerd van binnendijkse gronden in buitendijkse gronden beëindigd: het zijn “gewone” buitendijkse gronden.

De CAW vraagt aandacht voor de suggestie om bij introductie van dit systeem een “tijdshorizon” van 30 jaar in acht te nemen, omdat na ommekomst van deze 30 jaren-termijn een meer objectieve en realistischere inschatting van de waardevermindering als gevolg van betrekkelijk geringe inundatiekansen kan worden gemaakt, dan ten tijde van het onherroepelijk worden van planologische en waterstaatkundige besluiten strekkende tot dijkverlegging.

Beantwoording specifieke adviesvragen

(1) Artikel 14 Grondwet en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM

De CAW sluit zich aan bij conclusie in het rapport van de commissie Van Ravels, inhoudende dat niet gezegd kan worden dat de voorgestelde stelsels van schadevergoeding in strijd zijn met artikel 14 Grondwet. De CAW sluit zich ook aan bij conclusie in het rapport van Van Ravels ten aanzien van het Eerste Protocol van het EVRM. De CAW is van oordeel dat niet spoedig zal kunnen worden aangenomen dat oplegging van een gedoogplicht ten behoeve van de uitvoering van de PKB Ruimte voor de rivier en het opleggen van beperkingen aan het gebruik in verband met de uitvoering van deze PKB, ingevolge het bepaalde in artikel 1 Eerste protocol EVRM, steeds gepaard moet gaan met een volledige vergoeding van de daardoor veroorzaakte schade.

(2) Stelsel van nadeelcompensatie voor rivierverruimende maatregelen

De CAW heeft in het vorenstaande enige kanttekeningen geplaatst bij uw wens om te voorkomen dat het stelsel van nadeelcompensatie divergeert afhankelijk van de wettelijke basis van het schadeveroorzakende besluit. Korthedshalve verwijst de CAW u naar deze opmerkingen, meer in het bijzonder ook naar de oplossingsmogelijkheden die een voorrangregeling en een schadeschap mogelijk kunnen bieden.

De commissie Van Ravels doet in haar advies een eerste voorstel voor een stelsel van nadeelcompensatie voor rivierverruimende maatregelen. De opzet van de voorgestelde schadevergoedingsregeling spreekt de CAW aan. De CAW geeft u in overweging de voorstellen van deze commissie in overweging te nemen en nader uit te werken.

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Van Ravels maakt de CAW nog enkele losse opmerkingen.

- De CAW sluit zich aan bij de aanbeveling van Van Ravels (zie paragraaf 11) om de regeling in de Waterwet zodanig vorm te geven, dat de bestaande praktijk, waarin degene ten behoeve van wie de gedoogplicht wordt opgelegd zoveel mogelijk tracht de financiële gevolgen van het gedogen vooraf in der minne te regelen, niet wordt doorkruist.
- De aanbeveling om een schadeschap op te richten wordt door de CAW onderschreven. Een Schadeschap Rivierverruiming is ook van nut omdat de waterbeheerder niet noodzakelijkerwijs de instantie hoeft te zijn die het schadeveroorzakende besluit neemt (bijv. bij een rijksprojectbesluit).
- De CAW geeft er voorshands de voorkeur aan dat niet de civiele rechter maar de bestuursrechter bevoegd is om over schadevergoeding te beslissen. De procedurele en financiële drempels voor benadeelden in schadeprocedures zijn immers in het bestuursrecht lager dan in het civiele recht.

(3) Onderlopen als gevolg van menselijk handelen (of niet)

In uw vraag maakt u onderscheid tussen twee situaties: (1) een situatie waarin het onderlopen van de voorheen nog binnendijkse gebieden niet veroorzaakt wordt door “bestuurlijk handelen”; en (2) een situatie waarin de overstroming wel wordt veroorzaakt door “menselijk handelen”.

Zonder toelichting, die ontbreekt, vermag de CAW niet in te zien dat dit onderscheid voor (de bepaling van) de aanspraak op schadevergoeding relevant zou zijn.

(4) Andere stelsels?

Gezien de keuzes die ten aanzien van dit onderwerp nog gemaakt zullen worden (zie ook uw brief van eind mei aan de Tweede Kamer), mede gelet op het vorenstaande, geeft de CAW er thans de voorkeur aan uw nadere voorstellen af te wachten. De voorstellen van de commissie Van Ravels kunnen volgens de CAW een goede basis

vormen voor een werkbare schadevergoedingsregeling, die verankerd kan worden in de Waterwet.

Tot slot

Mocht u het op prijs stellen nader met de Commissie over de inhoud van dit advies van gedachten te wisselen, dan is zij daartoe gaarne bereid.

Een afschrift van deze brief is ter informatie aan de Minister van Verkeer en Waterstaat verzonden.

Met de meeste hoogachting,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'van Hall'. The signature is written in a cursive, slightly stylized font.

Alfred van Hall
Voorzitter