

ECLI	ECLI:NL:RVS:2004:AO6051
Datum uitspraak	24 maart 2004
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 juni 1999, kenmerk 323877, heeft verweerder het verzoek van appellanten om schadevergoeding afgewezen.

Volledige tekst

200105932/1.

Datum uitspraak: 24 maart 2004

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 11 juni 1999, kenmerk 323877, heeft verweerder het verzoek van appellanten om schadevergoeding afgewezen.

Bij besluit van 29 oktober 2001, kenmerk DRGG/SZC/01/6829, verzonden op dezelfde datum, heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 30 november 2001, bij de Raad van State ingekomen op 3 december 2001, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 27 december 2001.

Bij brief van 14 februari 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten en verweerder. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 augustus 2003, waar appellanten, van wie onder anderen [appellant] in persoon, bijgestaan door mr. M.J.H.M. Verhoeven, advocaat te Den Haag, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. M.Y.C.L. de Wit, advocaat te Rotterdam, en S.J.H. Copray, P. Dahm, A. van Hilten en J. Nielen, ambtenaren van de provincie, zijn verschenen.

Voorts is het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland, vertegenwoordigd door mr. M.Y.C.L. de Wit, advocaat te Rotterdam, en drs. J.F.M. van Brussel, ambtenaar van de

provincie, daar gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Bij besluit van 18 februari 1992 hebben verweerder en het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland krachtens artikel 14 van de Grondwaterwet aan het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam vergunning verleend voor het jaarlijks infiltreren van 70 miljoen m³ voorgezuiverd oppervlaktewater waarvan 2 miljoen m³ diepte-infiltratie, en het onttrekken van 70 miljoen m³ water, door het productiebedrijf "Leiduin" in de duinen tussen Zandvoort en Noordwijk.

Bij besluit van 6 juni 1995 hebben verweerder en het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland het besluit van 18 februari 1992 gewijzigd door aanvullend vergunning te verlenen voor de jaarlijkse onttrekking en diepte-infiltratie van maximaal 13 miljoen m³ water, alsmede de tijdelijke oppervlakte-infiltratie van 5 miljoen m³ per jaar, zolang – gedurende een periode van 5 jaar na het van kracht worden van deze beschikking – de diepte-infiltratie niet is gerealiseerd.

Bij deze besluiten is het waterwinregime in de duinen tussen Zandvoort en Noordwijk gewijzigd.

2.2. Bij brief van 24 oktober 1997 hebben appellanten verweerder alsmede het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland verzocht om vergoeding van schade, die zij stellen te hebben geleden en te zullen lijden als gevolg van het nemen, door beide colleges gemeenschappelijk, van de besluiten van 18 februari 1992 en 6 juni 1995. Het betreft schade aan gewassen die beweerdelijk het gevolg is geweest van opkomend grondwater in het teeltseizoen 1996/1997. Het is volgens appellanten zeer aannemelijk dat deze schade is veroorzaakt door een stijging van de grondwaterstand ten gevolge van de wijzigingen in de wijze van onttrekking en infiltratie in de desbetreffende duinwaterwinplaats, die direct is gelegen naast dat deel van de Bollenstreek, waarin de percelen van appellanten zijn gelegen.

Naast dit verzoek hebben appellanten ook een procedure op basis van artikel 35 van de Grondwaterwet aanhangig gemaakt tegen vergunninghouder bij de rechtbank Amsterdam.

In hun verzoek van 24 oktober 1997 stellen appellanten dat zij zich (mede) richten tot het vergunningverlenend bevoegd gezag, omdat dit bevoegd gezag en niet vergunninghouder de verantwoordelijkheid heeft voor zorgvuldige voorbereiding van besluiten tot wijziging van het waterwinregime, alsmede omdat in het besluit is aangegeven dat voor een wijziging in de waterwinning is gekozen om de verdroging in de duinstreek tegen te gaan en het besluit is ingepast in het landelijk beleid op het terrein van de waterhuishouding.

Appellanten hebben verzocht een zelfstandig schadebesluit te nemen. De Afdeling verstaat het verzoek aldus dat dit primair is gericht op vergoeding van schade die zou zijn veroorzaakt door de onrechtmatige uitoefening van de bevoegdheid om krachtens de Grondwaterwet vergunningen te verlenen voor de onttrekking van of infiltratie in grondwater, en subsidiair op nadeelcompensatie wegens de rechtmatige uitoefening van deze bevoegdheid. Appellanten hebben verzocht om vergoeding van directe schade, nader aan te geven gevolgschade, toekomstige schade, expertisekosten en buitengerechtelijke kosten.

2.3. Het bestreden besluit heeft uitsluitend betrekking op het verzoek, voorzover dit was gericht tot verweerder. Met betrekking tot het verzoek, voorzover dit was gericht tot het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland, is blijkens de stukken bij dat college een afzonderlijke procedure gaande, waarin de uitkomst van het onderhavige beroep wordt afgewacht.

2.4. Verweerder heeft aan het bestreden besluit onder meer ten grondslag gelegd dat – anders dan in het primaire besluit van 11 juni 1999 is aangenomen - het besluit van 11 juni 1999 kan worden aangemerkt als een zelfstandig schadebesluit, zodat het daartegen gemaakte bezwaar ontvankelijk is. De Afdeling overweegt dat verweerder het primaire besluit terecht heeft gekwalificeerd als zelfstandig schadebesluit, zodat verweerder appellanten terecht in hun bezwaar heeft ontvangen.

2.5. Verweerder heeft in het bestreden besluit overwogen dat de uitspraak van de Afdeling van 10 oktober 1996, nos. G06.92.0362 en E03.95.1256, bevestigt, dat de besluiten van 1992 en 1995, voorzover voor het huidige waterwinregime van belang, op rechtmatige wijze tot stand zijn gekomen, zodat voor schadevergoeding wegens onrechtmatig handelen geen grond bestaat.

2.5.1. Appellanten betogen dat de besluiten van 18 februari 1992 en 6 juni 1995 weliswaar (gedeeltelijk) formele rechtskracht hebben gekregen, maar dat er in dit bijzondere geval redenen zijn die doorbreking daarvan rechtvaardigen.

In dit verband betogen appellanten dat aan de vergunning van 1992 een voorschrift was verbonden op grond waarvan vergunninghouder een geohydrologisch onderzoek moest uitvoeren naar maatregelen om verdroging tegen te gaan. Ten tijde van het besluit van 18 februari 1992 was de (nadien op basis van dit onderzoek gekozen) combinatie van schadelijk blijken ingrepen (bestaande uit het dempen van een deel van het Van Limburg Stirumkanaal over een lengte van 3 km, vervanging van ondiepe winning uit het resterende deel door winning van diep duinwater en verhoging van het waterpeil in het Oosterkanaal met 0,5 meter) echter nog niet onderzocht en nog niet bekend, terwijl over de goedkeuring hiervan geen zelfstandig besluit is genomen, maar een besluit gekoppeld aan dat uit 1992, waartegen geen bezwaar en beroep heeft opengestaan. Appellanten betogen dat zij over onvoldoende deskundigheid beschikten om te voorzien dat de besluiten gevolgen zoals hier aan de orde zouden hebben voor de teeltsituatie. Verder betogen appellanten dat de besluiten relatief onbekend zijn gebleven doordat zij kennelijk uitsluitend zijn gepubliceerd in de Staatscourant, hetgeen een medium is dat zij niet geacht worden te lezen. Voorts voeren appellanten aan dat TNO heeft geconcludeerd dat de besluiten van 18 februari 1992 en 6 juni 1995 onzorgvuldig zijn genomen, zonder inzicht in de gevolgen voor de Bollenstreek. Daarnaast wijzen appellanten erop dat geen MER heeft plaatsgevonden en betogen zij dat de gekozen wijze van aanvragen (in twee delen) juist is gevolgd om de MER-plicht te omzeilen. Ten slotte betogen appellanten dat de beroepen tegen de besluiten van 18 februari 1992 en 6 juni 1995 destijds werden ingesteld door partijen (milieuorganisaties) die zich richtten op het tegengaan van verdroging. Het belang van appellanten is hieraan tegengesteld. Voorts is de Afdeling destijds niet aan een inhoudelijke beoordeling van de besluiten toegekomen. Er is dus volgens appellanten geen sprake van een strijd die in de beroepsprocedures tegen de besluiten van 18 februari 1992 en 6 juni 1995 reeds is gevoerd. Volgens appellanten dient om bovenstaande redenen de formele rechtskracht van genoemde besluiten te worden doorbroken en mag in het kader van het onderhavige verzoek om schadevergoeding niet van de rechtmatigheid van deze besluiten worden uitgegaan.

Appellanten betogen subsidiair dat uit eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling volgt dat in ieder geval een deel van het besluit van 6 juni 1995 onrechtmatig is.

2.5.2. Verweerder betoogt in zijn verweerschrift dat het beroep tegen het besluit van 18 februari 1992 in de uitspraak van 10 oktober 1996 is verworpen. Er dient volgens hem dan ook van uit te worden uitgegaan dat dit besluit zowel wat betreft de totstandkoming als de

inhoud ervan in overeenstemming is met de desbetreffende wettelijke voorschriften en algemene rechtsbeginselen.

Verweerder voert verder aan dat het beroep tegen het besluit van 6 juni 1995 bij de uitspraak van 10 oktober 1996 gedeeltelijk ongegrond en gedeeltelijk gegrond is verklaard. Het deel van het besluit dat in stand is gelaten kan volgens verweerder niet als onrechtmatig worden aangemerkt. Het vernietigde deel, waarbij de onttrekking en diepte-infiltratie van 13 miljoen m³ water werd vergund, was volgens verweerder onrechtmatig, hetgeen in beginsel aan hem kan worden toegerekend. Van hetgeen bij dit vernietigde gedeelte was toegestaan is volgens verweerder echter nimmer gebruik gemaakt, zodat dit deel niet tot schade kan hebben geleid.

Volgens verweerder is de uitspraak van 10 oktober 1996 bindend voor de vraag of de besluiten als rechtmatig moeten worden beschouwd. In dit verband dient volgens verweerder niet te worden gesproken van formele rechtskracht, maar van "bindende kracht". Op deze "bindende kracht" kan volgens verweerder geen uitzondering worden gemaakt, aangezien dit een fundamentele aantasting van de rechtsmacht zou betekenen van de bestuursrechter die reeds een oordeel over de besluiten heeft gegeven. Indien al uitzonderingen mogelijk zouden zijn, betoogt verweerder subsidiair dat de door appellanten aangevoerde omstandigheden daarvoor onvoldoende zwaarwegend zijn.

Volgens verweerder moet er dan ook van worden uitgegaan dat de besluiten van 18 februari 1992 en 6 juni 1995 - voorzover relevant - rechtmatig zijn, althans dat deze niet zijn aan te merken als een onrechtmatige daad die tot een schadevergoedingsverplichting leidt.

2.5.3. Bij haar uitspraak van 10 oktober 1996, nos. G06.92.0362 en E03.95.1256, AB 1996, 507, heeft de Afdeling het beroep van de Stichting Duinbehoud, mede namens de Stichting Natuur en Milieu, de Vereniging Milieufederatie Noord-Holland en de Vogelwerkgroep Zuid-Kennemerland, inzake G06.92.0362, dat was gericht tegen het besluit van 18 februari 1992, verworpen.

Indien een besluit niet is vernietigd, dient in beginsel van de rechtmatigheid daarvan te worden uitgegaan. Hetgeen appellanten hebben aangevoerd kan niet leiden tot de conclusie dat het achterwege laten van het instellen van beroep tegen het besluit van 18 februari 1992 hen niet valt aan te rekenen. In hetgeen appellanten hebben aangevoerd zijn dan ook geen bijzondere, zeer klemmende omstandigheden gelegen die een uitzondering op voornoemd uitgangspunt rechtvaardigen, noch is anderszins van zodanige omstandigheden gebleken. Derhalve moet worden uitgegaan van de rechtmatigheid van het besluit van 18 februari 1992.

Voorzover het verzoek om schadevergoeding is gebaseerd op de stelling dat verweerder met het besluit van 18 februari 1992 onrechtmatig jegens appellanten heeft gehandeld en daarom is gehouden de (mede) door dat besluit veroorzaakte schade te vergoeden, heeft verweerder het derhalve terecht en op goede gronden afgewezen en het daartegen gemaakte bezwaar terecht ongegrond verklaard.

2.5.4. Bij haar uitspraak van 10 oktober 1996, nos. G06.92.0362 en E03.95.1256, heeft de Afdeling het beroep van de Stichting Duinbehoud, mede namens de Stichting Natuur en Milieu, de Vereniging Milieufederatie Noord-Holland en de Vogelwerkgroep Zuid-Kennemerland, inzake E03.95.1256 gedeeltelijk gegrond verklaard en het besluit van 6 juni 1995 vernietigd, voorzover daarbij vergunning onder voorschriften is verleend voor de infiltratie en onttrekking van in totaal 13 miljoen m³ water. Ook is de aanvraag in zoverre niet-ontvankelijk verklaard en is bepaald dat de uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het bestreden besluit.

Met de (gedeeltelijke) vernietiging van het besluit van 6 juni 1995 staat vast dat verweerder tegenover genoemde partijen onrechtmatig heeft gehandeld.

Echter de omstandigheid dat die vernietiging naar haar aard jegens een ieder werkt, heeft niet tot gevolg dat de uitspraak daarmee ook in het geschil tussen appellanten en verweerder doet vaststaan dat verweerder door het nemen van desbetreffend deel van het besluit van 6 juni 1995 (ook) jegens appellanten onrechtmatig heeft gehandeld. Nu appellanten geen beroep tegen het besluit van 6 juni 1995 hebben ingesteld, moet ervan worden uitgegaan dat dit besluit jegens hen rechtmatig is. Niet is gebleken van bijzondere, zeer klemmende omstandigheden die een uitzondering op dit uitgangspunt rechtvaardigen.

Voorts overweegt de Afdeling dat blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting door vergunninghoudster in zoverre geen gebruik is gemaakt van de bij het besluit van 6 juni 1995 verleende vergunning, zodat tevens het causaal verband tussen het besluit van 6 juni 1995 en de gestelde schade ontbreekt.

Voorzover het verzoek om schadevergoeding is gebaseerd op de stelling dat verweerder met het besluit van 6 juni 1995 onrechtmatig jegens appellanten heeft gehandeld en daarom is gehouden de (mede) door dat besluit veroorzaakte schade te vergoeden, heeft verweerder het derhalve terecht en op goede gronden afgewezen en het daartegen gemaakte bezwaar terecht ongegrond verklaard.

2.6. Verweerder overweegt in de considerans van het bestreden besluit dat complementair aan artikel 35 van de Grondwaterwet de mogelijkheid bestaat vergunningverlener voor beweerde schade aan te spreken.

Omdat voor schadevergoeding wegens onrechtmatig handelen geen grond bestaat, kan volgens verweerder daarom alleen een verplichting tot compensatie van beweerdelijk geleden schade voortvloeien uit het rechtsbeginsel van de “égalité devant les charges publiques”.

2.6.1. Appellanten betogen dat, voorzover van de rechtmatigheid van de besluiten van 18 februari 1992 en 6 juni 1995 moet worden uitgegaan, voor hen een beroep op nadeelcompensatie openstaat.

Volgens appellanten heeft artikel 35 van de Grondwaterwet geen exclusieve werking en kunnen zij dan ook aanvullend op dit artikel de vergunningverlenende instantie aanspreken voor nadeelcompensatie. Voorzover verweerder in zijn verweer dienaangaande wenst terug te komen op zijn besluit op bezwaar, is de enige weg hiervoor volgens appellanten het intrekken van dat besluit en het nemen van een nieuw besluit.

Appellanten betogen dat het hen voorkomt dat de concrete schade aan de percelen zal moeten worden verhaald op vergunninghouder via artikel 35 van de Grondwaterwet, maar dat de extra investeringen die zij hebben moeten doen om herhaling van de schade te voorkomen het gevolg zijn van het beleid van, voorzover hier van belang, verweerder en dat deze schade niet of slecht onder het schadebegrip van artikel 35 is te brengen, zodat hier aanvullende nadeelcompensatie aan de orde is.

2.6.2. Anders dan in het bestreden besluit heeft verweerder in zijn verweerschrift aangevoerd dat, wat schadevergoeding bij rechtmatig handelen betreft, artikel 35 van de Grondwaterwet een exclusief kader vormt, op grond waarvan de verplichting tot schadevergoeding uitsluitend is neergelegd bij vergunninghouder. De bepaling sluit volgens verweerder uit dat ook vergunningverlener gehouden zou zijn tot schadevergoeding bij

rechtmatig handelen. Dezelfde schade kan volgens verweerder niet bij twee verschillende partijen worden geclaimd.

2.6.3. In artikel 35, eerste lid, van de Grondwaterwet is bepaald dat de schade aan een onroerende zaak, welke is veroorzaakt door een onttrekking of infiltratie krachtens een vergunning als bedoeld in artikel 14, eerste lid, door de vergunninghouder, indien en voorzover dit redelijkerwijze kan worden gevegd, wordt ondervangen.

2.6.4. Met betrekking tot het betoog van verweerder dat artikel 35 van de Grondwaterwet een exclusief kader vormt, dat uitsluit dat verweerder gehouden kan zijn tot nadeelcompensatie bij rechtmatig handelen, overweegt de Afdeling als volgt.

In artikel 35 van de Grondwaterwet is een regeling getroffen met betrekking tot schade die wordt veroorzaakt door een onttrekking of infiltratie krachtens een vergunning, derhalve met betrekking tot schade die wordt veroorzaakt door het feitelijk gebruik van de vergunning. Deze schade dient door de vergunninghouder, indien en voorzover dit redelijkerwijze kan worden gevegd, te worden ondervangen.

Noch de tekst van de Grondwaterwet, noch de geschiedenis van de totstandkoming daarvan bieden aanknopingspunten voor de veronderstelling dat de wetgever rekening heeft gehouden met de mogelijkheid dat naast de gehoudenheid van de vergunninghouder om schade als gevolg van het feitelijk gebruik van een vergunning voor onttrekking of infiltratie te ondervangen, het tot vergunningverlening bevoegd gezag gehouden kan zijn tot het toekennen van compensatie voor nadeel als gevolg van besluiten tot het verlenen van een vergunning voor onttrekking of infiltratie. Voorzover zodanige besluiten direct voortvloeien uit op de behartiging van het openbaar belang gericht optreden, laat artikel 35 van de Grondwaterwet naar het oordeel van de Afdeling echter onverlet dat het bevoegd gezag op grond van het beginsel van “égalité devant les charges publiques” (gelijkheid voor de openbare lasten) gehouden kan zijn tot het toekennen van compensatie voor nadeel dat derden ondervinden door het nemen van een rechtmatig besluit tot verlening van de vergunning.

Het nadeel dat appellanten in het onderhavige geval stellen te hebben geleden dient in beginsel, als zijnde schade door het feitelijk gebruik van een vergunning, door vergunninghouder op de voet van artikel 35 van de Grondwaterwet te worden ondervangen. Voorzover de besluiten in het onderhavige geval direct voortkomen uit het op vernatting gerichte beleid waartoe, voorzover hier van belang, verweerder bewust heeft besloten, kunnen hieruit voortkomende nadelen voor derden evenwel worden beschouwd als nadeel door het nemen van het besluit tot vergunningverlening, zodat in zoverre het beginsel van “égalité devant les charges publiques” aan de orde is.

2.6.5. Bij de beantwoording van de vraag of dit beginsel in het onderhavige geval noopt tot compensatie, moet worden beoordeeld of sprake is van onevenredige, buiten het normaal maatschappelijk risico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende schade, die het gevolg is van het op de behartiging van voornoemd openbaar belang gericht optreden van, voorzover hier van belang, verweerder.

2.6.6. Met betrekking tot de vraag in hoeverre de gestelde schade het gevolg is van het op de behartiging van voornoemd openbaar belang gericht optreden van verweerder, overweegt de Afdeling als volgt.

2.6.7. Verweerder heeft aan het bestreden besluit ten grondslag gelegd dat niet in redelijke mate aannemelijk is gemaakt dat er causaal verband bestaat tussen de besluiten van 18

februari 1992 en 6 juni 1995 en de in het teeltseizoen 1996/1997 door appellanten geleden schade in de bollenteelt.

Hiertoe overweegt verweerder in de eerste plaats dat in het rapport van Grontmij, "Dossier Bollenschade 1997; Duin- en Bollenstreek Zuid-Holland", van 5 februari 1998 is geconcludeerd dat de opgetreden waterschade is veroorzaakt door een combinatie van de volgende factoren:

- in incidentele gevallen een beperkte verhoging van de grondwaterstanden als gevolg van een verhoging van waterpeilen en grondwaterstanden in het duingebied, over een zone van ongeveer 125 meter langs de duinrand, op plaatsen met niet-gereguleerde drainage;
- regionaal ongunstige meteorologische omstandigheden;
- plaatselijk een onvoldoende functionerend ontwateringssysteem en regionaal geleidelijke veranderingen in het afvoerregime en de grondwaterstanden en plaatselijke afname van de drooglegging.

Voorts overweegt verweerder dat volgens Grontmij binnen de invloedssfeer van de diepe winningen in het duingebied een verhoging van de freatische grondwaterstanden van overwegend niet meer dan enkele centimeters kan zijn opgetreden, die slechts een secundaire rol bij de geconstateerde schade kan hebben gespeeld, en dat slechts in zeer incidentele gevallen een verhoging van meer dan 5 cm kan zijn opgetreden. Op grond van de conclusies van het rapport van Grontmij kan de wijziging van het waterwinregime volgens verweerder dan ook niet worden aangemerkt als de oorzaak van de ondervonden wateroverlast.

Ook andere rapporten wijzen volgens verweerder uit dat de betrokken maatregelen niet de hoofdoorzaak zijn van de bollenschade tijdens het seizoen 1996/1997, en dat de meest waarschijnlijke oorzaak van de waterschade in 1996/1997 wordt gevormd een niet te voorziene, noodlottige combinatie van extreme weersomstandigheden en de uitgeoefende bedrijfsvoering.

Het in opdracht van appellanten door het Nederlands Instituut voor Toegepaste Geowetenschappen (hierna: TNO) opgestelde rapport "Onderzoek naar de hydrologische verklaring voor de Bollenschade in de Zuidelijke Bollenstreek", NITG 00-33-B, van januari 2000 leidt volgens verweerder niet tot een andere conclusie.

Verweerder overweegt in dit verband dat TNO de aspecten maaiveldhoogte, bodemstructuur, weersomstandigheden en oppervlaktewaterpeil niet als oorzaken heeft aangemerkt, zonder zelf onderzoek naar deze aspecten te doen. Vervolgens concludeert TNO dat de enige randvoorwaarde die aantoonbaar is veranderd de stijghoogte in het watervoerend pakket 1 in een beperkt deel van de zuidelijke Bollenstreek is. Deze conclusie is volgens verweerder echter onvoldoende onderbouwd.

Verweerder betoogt dat de wijziging in het waterwinregime, samenhangend met de in 1992 en 1995 verleende vergunningen, feitelijk slechts bestond in de overgang van ondiepe winning uit het Van Limburg Stirumkanaal en het Oosterkanaal, waar het peil 50 cm is opgezet, naar een diepe winning uit binnen het duingebied gelegen infiltratiegebieden. Wat de hoeveelheden te winnen en te infiltreren water betreft is er ten opzichte van de situatie daarvoor niets veranderd, aldus verweerder.

Daarnaast betoogt verweerder dat, indien de schade zou zijn veroorzaakt door verhoogd grondwater als gevolg van de ingrepen in de duinen, het beweemde tijdstip van het ontstaan

van de schade (de relatief droge maanden maart en april 1997) daarmee in tegenspraak is. Verder voert verweerder aan dat in de natte jaren erna geen schade is opgetreden, terwijl de schade, als deze zou zijn veroorzaakt door verhoogd grondwater als gevolg van de ingrepen in de duinen, zich ook na het teeltseizoen 1996/1997, in toenemende mate zou hebben moeten voordoen.

Voorts betoogt verweerder dat de schade zowel in gedraineerde als niet-gedraineerde percelen en zowel in percelen met een geringere als een grotere drooglegging is opgetreden. Volgens verweerder kan een te geringe drooglegging door maaiveld daling, intensiever grondgebruik en het gebruik van zwaardere machines van invloed zijn geweest.

Verder voert verweerder aan dat de schade zowel dichtbij de duinen als ver ervandaan opgetreden. Verweerder wijst erop dat de wijziging van het waterwinregime volgens Grontmij hooguit een rol heeft gespeeld in een smalle strook van 125 meter langs de duinvoet langs het Oosterkanaal. TNO stelt weliswaar dat deze wijziging invloed heeft in een gebied binnen een straal van maximaal 3,5 km vanaf het Oosterkanaal, maar geeft volgens verweerder niet aan hoe groot die invloed was, noch of die invloed groot genoeg was om wateroverlast in een zo groot en heterogeen gebied te veroorzaken. Volgens verweerder is uit berekeningen gebleken dat binnen het invloedgebied in het algemeen geen grondwaterstijgingen van meer dan 1 cm zijn te verwachten en dat slechts in incidentele gevallen een stijging van maximaal 5 cm zou kunnen optreden. Verweerder wijst er verder op dat een aanmerkelijk deel van de schadepercelen buiten dit invloedgebied is gelegen. Volgens verweerder trekt TNO hieruit ten onrechte de conclusie dat in dat gebied geen eenduidige oorzaak aanwijsbaar is en nader onderzoek gewenst is.

Verweerder acht het aannemelijker dat zowel binnen als buiten het invloedgebied een zelfde combinatie van factoren (waaronder extreme weersomstandigheden) heeft geleid tot de opgetreden schade en dat daarbij de geringe wijziging in het waterwinregime in de duinen geen of een te verwaarlozen rol heeft gespeeld. Er moet volgens verweerder sprake zijn van bijzondere eenmalige omstandigheden die de schade hebben veroorzaakt.

Volgens verweerder is het aannemelijk dat de bollen op een ondoordringbare bevroren onderlaag (een zogeheten "ijlsens") door de grote hoeveelheden neerslag zijn "gestikt". Stagnatie van dooiwater op een ijlsens is volgens verweerder de enige tot nu toe aangereikte sluitende verklaring voor de incidenteel grote schade.

Verweerder wijst erop dat Grontmij dit verschijnsel niet uitsluit. De conclusie van TNO dat dit een theoretische mogelijkheid is, die niet wordt ondersteund door waarnemingen of metingen, volgt volgens verweerder niet uit het onderzoek van TNO.

De conclusie van TNO dat alleen de wijziging in het waterwinregime als oorzaak voor de opgetreden schade in de bollenteelt kan worden aangewezen, wordt volgens verweerder dan ook niet gedragen door het daaraan ten grondslag liggende onderzoek.

Verweerder concludeert daarom dat niet is aangetoond dat de wijziging van het waterwinregime de enig relevante factor is en acht het aannemelijk dat meerdere factoren een rol hebben gespeeld bij het ontstaan van de wateroverlast, zodat appellanten eerdergenoemd causaal verband niet in redelijke mate aannemelijk hebben gemaakt.

2.6.8. Appellanten betogen dat, voorzover van de rechtmatigheid van de besluiten van 18 februari 1992 en 6 juni 1995 wordt uitgegaan, zij zijn geslaagd in het aantonen van het causaal verband, waarbij zij overigens van mening zijn dat zij niet gehouden zijn om aan te tonen welk (onderdeel) van de schade door welk (onderdeel) van het besluit is veroorzaakt.

Verweerder neemt volgens appellanten ten onrechte aan dat de schade is veroorzaakt door zogenaamde ijslensvorming en een combinatie van maaiveld daling en een te geringe drooglegging.

Volgens appellanten is de schade niet veroorzaakt door oppervlaktewater/overvloedige regenval en gaat de zogeheten ijslenstheorie niet op. In dit verband zijn het schadebeeld en -moment volgens appellanten kernpunten. Daarbij wijzen zij op de volgende omstandigheden. De bollen vertoonden een wortelgestel en een flink ontwikkelde spruit, hetgeen erop wijst dat de bollen zich na inval van de dooi nog hebben ontwikkeld, derhalve na de vermeende werking van de ijslens (de gewassen zouden op basis van de ijslenstheorie direct na inval van de dooi en het smelten van de ijslens zijn "verzopen"). Er heeft zich geen verstikkingsschade voorgedaan (zoals ook gesteld in het rapport van Grontmij). Verder is de aantasting begonnen aan de onderzijde van het wortelgestel. In de winter is er nauwelijks neerslag geweest; er zijn in het veld geen plassen waargenomen in de winter en het voorjaar. Er is geen vorstschade waargenomen. Schade deed zich voor in het midden van de percelen (het oppervlaktewater in de sloten heeft dus geen rol van betekenis gespeeld). Verder was de winter van 1995/1996 nagenoeg gelijk aan die van 1996/1997, maar ontstond toen geen schade. Bovendien zijn de bollen niet van de wortel gerukt (wat bij ijslensvorming wel zou zijn gebeurd). Afdekking met stro voor het tegengaan van vorstschade kan geen ijslens veroorzaken. Ten slotte hebben zich elders niet soortgelijke schades voorgedaan, terwijl dit bij ijslensvorming wel het geval zou moeten zijn. De schade wordt volgens appellanten dan ook niet verklaard door de ijslenstheorie, welke derhalve volgens hen in dit geval niet opgaat.

De schade is volgens appellanten veroorzaakt door een bovenmatige grondwaterstand, hetgeen volgens hen blijkt uit rapportages van Hagelunie en TNO.

Appellanten wijzen erop dat volgens TNO de bodem in de Zuidelijke Bollenstreek structureel natter is geworden. De stijging van het grondwater is volgens TNO niet afkomstig van een stijging van het oppervlaktewaterpeil. Verder kan het klimaat volgens TNO (zowel op lange termijn als in het seizoen 1996/1997) geen oorzaak zijn geweest. Volgens het rapport van TNO resteren twee oorzaken: de ingrepen in de duinen en de vermeende maaiveld daling. De enige randvoorwaarde die volgens TNO aantoonbaar is veranderd (op lange termijn) is de stijghoogte in het watervoerend pakket 1 in een beperkt deel van de Zuidelijke Bollenstreek. Voor een zone langs de duinen lijkt de afgenomen elasticiteit van de ondergrond dan ook te zijn veroorzaakt door ingrepen in de duinen. Deze zone is een grove cirkel van circa 3,5 kilometer gerekend vanaf het Oosterkanaal. De precieze begrenzing van deze cirkel dient volgens TNO nader te worden vastgesteld aan de hand van een toegesneden meetnet en verder gedetailleerd rekenmodel. In het algemeen kan worden gezegd dat de invloed van de maatregelen afneemt naarmate de afstand tot het Oosterkanaal toeneemt. Appellanten wijzen erop dat zowel in het rapport van Grontmij, als in het rapport van TNO dit effect op omliggende percelen wordt aangenomen. Slechts de reikwijdte van dit effect varieert in beide rapporten, aldus appellanten.

In recente rapportage (waterkansenkaart Groot-Haarlemmermeer van 3 november 2000) wordt volgens appellanten overigens aangegeven dat de veranderde waterwinning een maximale toename van de stijghoogte met 10 cm tot gevolg kan hebben. Daarnaast is een structurele grondwaterstijging van een aantal centimeters volgens appellanten voldoende om de schade te veroorzaken.

Volgens appellanten kan geenszins worden gesteld dat door hen slechts een willekeurige oorzaak uit de kluwen van mogelijke oorzaken is gegrepen. Na het onderzoek van TNO is van

de reeks van oorzaken één oorzaak overgebleven, die haar oorsprong vindt in de besluiten van 18 februari 1992 en 6 juni 1995.

De argumenten die verweerder hiertegen aanvoert, treffen volgens appellanten geen doel.

Appellanten bestrijden in dit kader dat de structurele vernatting van de bollenstreek in de afgelopen jaren is verminderd. Dat de schade desalniettemin beperkt is gebleven, komt doordat de kwekers de percelen hebben opgehoogd en de drainagesystemen hebben verbeterd. Verder motiveert verweerder volgens appellanten niet waarom het schademoment zoals door TNO geconstateerd in de weg staat aan de conclusie dat de schade is veroorzaakt door opkomend grondwater.

Van een verlaging van het maaiveld door afgraving is volgens appellanten na de jaren '60 en zeker in de jaren '90 geen sprake meer geweest.

Verder trekt verweerder volgens appellanten uit het feit dat er ook schadepercelen liggen buiten de in het rapport van TNO bedoelde invloedssfeer van de activiteiten in de duinen, ten onrechte de conclusie dat de wijzigingen in het waterwinregime niet de oorzaak van de schade kunnen zijn. In de eerste plaats is de grens van de invloedssfeer onbepaald. Verder zijn enkele percelen buiten deze invloedssfeer gelegen, maar ook hier is de schade volgens appellanten veroorzaakt door opkomend grondwater en zijn de percelen (een enkel geval daargelaten) gelegen nabij waterwingebieden in de duinen. Overigens wijzen appellanten erop dat ruim tweederde van de totale directe geleden schade is gelegen op percelen binnen de invloedssfeer. Appellanten betogen verder dat het rapport van Grontmij te zeer is beïnvloed door verweerder en vergunninghouder. Zij achten de invloedssfeer waarvan in de uiteindelijke versie van dit rapport wordt uitgegaan te beperkt. Appellanten wijzen er verder op dat zij zich niet kunnen verenigen met rapporten van SC-DLO en CDG.

Vóór de verandering in de stijghoogte van het watervoerend pakket 1 is volgens appellanten geen schade op deze schaal opgetreden. Volgens appellanten is dan ook voldoende aangetoond dat er een causaal verband bestaat tussen de wijzigingen in het grondwaterregime in de duinen en de geleden schade.

De omvang van de gevolgschade is volgens appellanten op dit moment nog niet bekend. De omvang van de directe door verweerder te vergoeden schade is afhankelijk van de uitkomst van de procedure die door appellanten is aangespannen tegen vergunninghouder. Volgens appellanten dient dit onderwerp in een nieuw besluit na vernietiging van het bestreden besluit aan de orde te komen.

2.6.9. De Afdeling overweegt dat verweerder heeft betoogd dat volgens Grontmij de wijziging van het waterwinregime niet of nauwelijks een rol heeft gespeeld bij de grondwaterstand in het aangrenzende bollengebied, hooguit in een smalle strook van 125 meter langs de duinvoet langs het Oosterkanaal. Verweerder betoogt voorts dat TNO stelt dat deze wijziging invloed heeft in een gebied binnen een straal van maximaal 3,5 km vanaf het Oosterkanaal, maar niet aangeeft hoe groot die invloed was, noch of die invloed groot genoeg was om wateroverlast in een zo groot en heterogeen gebied te veroorzaken.

Appellanten beroepen zich ten aanzien van de omvang van de invloedssfeer van de activiteiten in de duinen op het rapport van TNO. Verder zijn volgens appellanten enkele percelen buiten deze invloedssfeer gelegen, maar is ook hier de schade veroorzaakt door opkomend grondwater en zijn de percelen (een enkel geval daargelaten) gelegen nabij waterwingebieden in de duinen. Overigens wijzen appellanten erop dat ruim tweederde van de totale directe geleden schade is gelegen op percelen binnen de invloedssfeer.

In het TNO-rapport is gesteld dat de reikwijdte van de gevolgen van de ingrepen op de waterhuishouding zich beperkt tot een zone van circa 3,5 km afstand van het Oosterkanaal (gebaseerd op de pompproef GWA) met dien verstande dat deze invloed met de afstand tot de duinen vermindert en dat niet alle gemelde schadepercelen binnen de invloedssfeer liggen. Buiten dit gebied is, gebaseerd op enkele peilbuizen in het eerste watervoerende pakket, waarschijnlijk geen structurele stijghoogteverandering waar te nemen en moet de oorzaak voor vernatting anders verklaard worden.

De Afdeling overweegt dat voorzover de percelen van appellanten zijn gelegen buiten de invloedssfeer als bedoeld in het rapport van TNO – de zone van circa 3,5 km vanaf het Oosterkanaal –, de gestelde schade redelijkerwijs niet kan worden toegerekend aan de besluiten van 18 februari 1992 en 6 juni 1995. Voorzover het verzoek om nadeelcompensatie betrekking heeft op deze percelen, is het bezwaar tegen de afwijzing van het verzoek dan ook terecht ongegrond verklaard.

De Afdeling overweegt voorts dat in het rapport van Grontmij in de eerste plaats is gesteld dat als gevolg van de verhoging van het waterpeil in het Oosterkanaal in een beperkte zone langs de binnenduinrand een geringe verhoging van de grondwaterstand kan zijn opgetreden. Naar verwachting strekt deze verhoging zich niet verder uit dan tot maximaal circa 125 m uit de binnenduinrand.

Daarnaast wordt in het rapport van Grontmij evenwel gesteld dat de diepe winning langs het Oosterkanaal, bij een gemiddelde productiecapaciteit, in het diepe pakket een beïnvloeding van de grondwaterstijghoogte geeft in de ordegrootte van 0,30 m bij de duinrand tot 0,05 m op circa 3.500 m afstand van de winning. Binnen het invloedgebied van de diepe winning langs het Oosterkanaal (tot circa 3.500 m vanaf de duinrand) kunnen in principe alleen op incidentele plaatsen waar de onderliggende scheidende laag eventueel zwak ontwikkeld is verhogingen van de gemiddelde freatische grondwaterstand zijn opgetreden in de ordegrootte van 0,05 m tot 0,10 m; gemiddeld bedraagt deze verhoging niet meer dan 0,01 m.

Het betoog van verweerder dat volgens Grontmij de wijziging van het waterwinregime hooguit een rol heeft gespeeld in een smalle strook van 125 meter langs de duinvoet langs het Oosterkanaal, berust dan ook op een onjuiste lezing van dit rapport. Deze strook betreft immers de invloedssfeer van de verhoging van het waterpeil in het Oosterkanaal, terwijl het rapport daarnaast een invloedgebied van de diepe winning langs het Oosterkanaal onderscheidt (tot circa 3,5 km vanaf de duinrand).

Verweerder betoogt dat uit berekeningen is gebleken dat binnen het invloedgebied in het algemeen geen grondwaterstandverhogingen van meer dan 1 cm zijn te verwachten en dat slechts in incidentele gevallen een grondwaterstandverhoging van maximaal 5 cm zou kunnen optreden. De Afdeling verstaat dit betoog aldus dat dit betrekking heeft op het invloedgebied tot ongeveer 3,5 km. Gelet op de ondergrond en het feit dat sprake is van een beheerst oppervlaktewaterpeil waren problemen of schade volgens verweerder niet te verwachten. Volgens verweerder stelt TNO impliciet dat binnen de aangegeven invloedssfeer sprake zou zijn van een eenduidige oorzaak en buiten dat gebied van andere, nog te onderzoeken oorzaken. Verweerder acht het aannemelijker dat zowel binnen als buiten het invloedgebied een zelfde combinatie van factoren (waaronder extreme weersomstandigheden) heeft geleid tot de opgetreden schade en dat daarbij de geringe wijziging in het waterwinregime in de duinen geen of een te verwaarlozen rol heeft gespeeld.

Gezien het gestelde in zowel het rapport van Grontmij als dat van TNO is evenwel invloed tot

ongeveer 3,5 km mogelijk. Voorts overweegt de Afdeling dat in het TNO-rapport (paragraaf 3.1) wordt gesteld dat de optimale grondwaterstand voor bollengrond op circa 55 cm onder het maaiveld ligt en dat slechts zeer geringe afwijkingen van enkele centimeters acceptabel zijn, hetgeen afhankelijk is van de grondsoort (c.q. korrelgrootte). Gelet op het voorgaande en nu verweerder een andere schadeoorzaak niet voldoende aannemelijk heeft weten te maken, heeft verweerder naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende gemotiveerd en onderzocht waarom geen causaal verband kan worden aangenomen tussen de wijziging in het waterwinregime als gevolg van de besluiten van 18 februari 1992 en 6 juni 1995 en de gestelde schade. Het bestreden besluit is daarom in strijd met de artikelen 7:12, eerste lid, en 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.7. Het beroep is derhalve gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

2.8. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Hierbij overweegt de Afdeling ten aanzien van de door appellanten opgevoerde kosten voor het aan hen uitbrengen van het deskundigenrapport van TNO van januari 2000 als volgt. Uit artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht, in de versie zoals deze in het onderhavige geval van toepassing is, volgt dat een proceskostenveroordeling uitsluitend mogelijk is in de kosten die een partij in verband met de behandeling van het beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. Het voornoemde rapport dateert van voor de beroepsfase en komt derhalve niet op de voet van artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht voor vergoeding in aanmerking.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 29 oktober 2001, kenmerk DRGG/SZC/01/6829;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland in de door appellanten in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 644,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de provincie Zuid-Holland te worden betaald aan appellanten;

IV. gelast dat de provincie Zuid-Holland aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 204,20) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, Voorzitter, en mr. B.J. van Ettekov en mr. P.C.E. van Wijmen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, ambtenaar van Staat.

w.g. Drupsteen w.g. Kuipers
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 maart 2004

271.