

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY5906
Datum uitspraak	12 december 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 15 april 2009 heeft de staatssecretaris een verzoek van [wederpartij] om nadeelcompensatie afgewezen.

Volledige tekst

201202495/1/A2.

Datum uitspraak: 12 december 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (voorheen: de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat; daarvóór: de minister van Verkeer en Waterstaat; hierna: de staatssecretaris),
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Middelburg van 2 februari 2012 in zaak nr. 10/18 in het geding tussen:

[wederpartij], wonend te [woonplaats]

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij besluit van 15 april 2009 heeft de staatssecretaris een verzoek van [wederpartij] om nadeelcompensatie afgewezen.

Bij besluit van 2 december 2009 heeft de staatssecretaris het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 2 februari 2012 heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 2 december 2009 vernietigd en de staatssecretaris opgedragen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een verweerschrift ingediend.

De staatssecretaris en [wederpartij] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 juni 2012, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door L. Harpe MSc en drs. E. Daemen, beiden werkzaam bij Rijkswaterstaat, en door C.J. Hollebrandse, werkzaam bij de provincie Zeeland, en [wederpartij], bijgestaan door mr. A.P. Cornelissen, advocaat te Middelharnis, en Th.J.L. van Mierlo, deskundige, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Volgens artikel 2, eerste lid, van de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 (hierna: de Regeling) kent de minister aan degene die schade lijdt of zal lijden als gevolg van de rechtmatige uitoefening door of namens de minister van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak op verzoek een vergoeding toe, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd.

2. [wederpartij] exploiteert een landbouwbedrijf op gronden, gelegen aan het Veerse Meer. De gronden zijn droog komen te liggen na de aanleg van het Veerse Meer en zijn destijds door de vader van [wederpartij] in cultuur gebracht. [wederpartij] pacht deze gronden van de Staat der Nederlanden, Dienst der Domeinen. Bij brief van 28 maart 2006 heeft hij verzocht om compensatie van het nadeel, veroorzaakt door een verminderde groei en lagere opbrengst van gewassen, naar hij stelt ten gevolge van verzilting van de bodem en het grondwater die is opgetreden na ingebruikname van het doorlaatmiddel "Katse Heule". [wederpartij] heeft zijn verzoek aangevuld bij brief van 20 februari 2007.

Het doorlaatmiddel, bestaande uit twee grote kokers met een beweegbare schuif die in de plaats zijn gekomen van twee caissons van de Zandkreekdijk, maakt het mogelijk dat zout water uit de Oosterschelde naar het Veerse Meer kan stromen.

3. De staatssecretaris heeft op grond van artikel 15 van de Regeling een commissie ingesteld. Voor de beantwoording van de vraag of de door [wederpartij] ondervonden schade aan en verminderde opbrengst van gewassen is veroorzaakt door de ingebruikname van het doorlaatmiddel, heeft de commissie advies ingewonnen bij Aequator Groen & Ruimte bv, die een bodem- en hydrologisch onderzoek heeft verricht naar mogelijke verzilting van de akkerbouwpercelen van [wederpartij]. De bevindingen van het onderzoek zijn neergelegd in het conceptrapport van 23 november 2007 en vervolgens in het definitieve rapport van 10 april 2008. Aequator beschrijft dat verzilting kan ontstaan door een zoute kwelflux of stroming, die kan worden veroorzaakt door een verschil in drukhoogte tussen de diepe en ondiepe ondergrond of door een toenemende zuigspanning in de bodem door een verdampingsoverschot. Volgens Aequator is er een duidelijke relatie tussen de gewasafwijkingen in 2006 van aardappelen en suikerbieten met de profielopbouw van de gronden. Door schelplagen in de voormalige kreekbeddingen en de ondiepe beworteling zijn deze gewassen verdroogd, aldus Aequator. Volgens haar wordt pas beneden de grondwaterspiegel het diepere grondwater zouter. Op de percelen van [wederpartij] heeft zij geen duidelijke kweldruk gemeten, zodat er geen aanmerkelijke toestroom van zout water naar de wortelzone plaatsvindt. Aequator stelt dat de zeer matige cichoreiopbrengsten in 2004 en 2005 op de oostelijke, meest natte percelen van [wederpartij] een reactie op de matige bodemstructuur zijn. De daarentegen incidenteel hoge opbrengst van met name cichorei in 2006 komt volgens haar door een extra diepe beworteling, die mogelijk was op het grootste deel van het perceel. Daarbij heeft de cichorei door de droogte in dat jaar geprofiteerd van een voortdurende, grote vochtaanvoer vanuit de ondergrond. Zij concludeert daarom dat de geconstateerde groeiwijkingen in 2006 en daarvoor niets te maken hebben

met het inlaten van zout water in het Veerse Meer.

Mede gelet op het rapport van Aequator concludeert de commissie in haar deskundigenadvies van 2 april 2009 dat niet is aangetoond dat er een causaal verband is tussen de gestelde schade aan gewassen en de toenemende verzilting van het Veerse Meer als gevolg van de ingebruikname van het doorlaatmiddel. Gelet op dit rapport acht zij het voorts aannemelijk dat de oorzaak van de schade aan de gewassen van [wederpartij] meer is gelegen in de matige bodemgesteldheid van delen van de door hem gepachte gronden. Daarnaast dragen volgens de commissie ook externe factoren, zoals wildschade, regenval en temperatuurontwikkeling, bij aan het ontstaan van de schade.

Onder verwijzing naar het deskundigenadvies van de commissie heeft de staatssecretaris bij het besluit van 15 april 2009, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 2 december 2009, het verzoek afgewezen.

Ter onderbouwing van zijn standpunt dat de verminderde opbrengst van gewassen het gevolg is van de ingebruikname van het doorlaatmiddel heeft [wederpartij] in bezwaar een rapport van Th.J.L. van Mierlo, bodemconsulent water en bemesting en verbonden aan BLGG Akker-, tuinbouw en consultancy, van 14 juli 2009 en in beroep het rapport "Onderzoek naar gevolgen van zoutwaterinlaat in het Veerse meer op de gewasgroei in 2010 op percelen Muidenweg Wolphaartsdijk" van BLGG AgroXprtus b.v. (hierna: BLGG) van 17 oktober 2011 overgelegd. Volgens Van Mierlo liggen aan het deskundigenadvies onvoldoende meetgegevens - met name van vochtgehalten en zoutconcentraties gedurende de groeiperiode van het gewas - ten grondslag. Gelet daarop komt de commissie ten onrechte tot de conclusie dat er geen aantoonbaar verband is tussen de geconstateerde verminderde opbrengst van gewassen en de verandering in het beheer van het Veerse Meer, aldus Van Mierlo. Op basis van in 2010 en 2011 uitgevoerd onderzoek stelt BLGG dat bij bepaalde peilbuizen in de percelen van [wederpartij] zoutconcentraties optraden in het bodemvocht die een negatief effect zullen hebben op de teelt van zoutgevoelige gewassen. Hierbij vermeldt BLGG dat de relatie tussen de opbrengstreducties die plaatselijk in het veld zijn waargenomen en de gemeten zoutconcentraties in verschillende bodemlagen en het bovenste grondwater niet eenduidig zijn. In haar rapport trekt BLGG de conclusie dat op basis van het uitgevoerde onderzoek de tendens is aangetoond dat onder bepaalde condities opbrengstreducties optreden als gevolg van verhoging van de zoutconcentratie in het bodemvocht.

De rechtbank heeft overwogen dat het door Aequator uitgevoerde onderzoek moet worden aangemerkt als een nulmeting, dat wil zeggen dat de in haar rapport neergelegde bevindingen dienen te gelden als uitgangspunt voor nader onderzoek. De constatering van Aequator dat de bodemgesteldheid ter plaatse slecht is en dat dit de oorzaak is van verminderde opbrengsten van de door [wederpartij] geëxploiteerde percelen, kan naar het oordeel van de rechtbank op basis van de voorhanden gegevens niet getoetst worden, omdat daartoe essentiële gegevens ontbreken. In dat verband wijst zij op het rapport van Van Mierlo van 14 juli 2009. De rechtbank is, samengevat, tot het oordeel gekomen dat de staatssecretaris aanvullend onderzoek moet verrichten naar het in geding zijnde oorzakelijk verband.

4. De staatssecretaris betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij gehouden is dergelijk nader onderzoek te verrichten en dat de rechtbank heeft miskend dat hij zich terecht heeft gebaseerd op het deskundigenadvies. Hij wijst daartoe op de bevindingen en conclusies van het onderzoek dat is verricht door Aequator en voert aan dat, gelet daarop, niet aannemelijk is gemaakt dat er een causaal verband is tussen de schade aan

de gewassen in 2005 en 2006 en de openstelling van het doorlaatmiddel in 2004.

4.1. [wederpartij] heeft bij brieven van 28 maart 2006 en 20 februari 2007 verzocht om vergoeding van opbrengstschade aan gewassen over de jaren 2004, 2005 en 2006. De gestelde opbrengstschade over deze jaren vormde voorwerp van het onderzoek van Aequator en is beoordeeld door de commissie in haar deskundigenadvies. Het na bezwaar gehandhaafde besluit van 15 april 2009, waarbij het verzoek van [wederpartij] is afgewezen, heeft derhalve betrekking op de gestelde schade over 2004, 2005 en 2006. De gestelde schade van [wederpartij] in de periode daarna ligt in deze procedure niet ter beoordeling voor.

4.2. De staatssecretaris heeft zijn besluit gebaseerd op een onderbouwd deskundigenadvies. Indien uit het advies van een door het bestuursorgaan benoemde deskundige op objectieve en onpartijdige wijze blijkt welke feiten en omstandigheden aan de conclusies ten grondslag zijn gelegd en deze conclusies niet onbegrijpelijk zijn, mag dat bestuursorgaan volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 30 december 2009 in zaak nr. 200903184/1/H2) van dat advies uitgaan, tenzij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van dat advies naar voren zijn gebracht.

4.3. De conclusies in het rapport van Aequator zijn gebaseerd op veldonderzoek en metingen die in 2007 zijn verricht. Het rapport geeft er blijk van dat bij de daarin genoemde bevindingen neerslaggegevens over de periode van 2002 tot en met 2007, opbrengstgegevens van de percelen van [wederpartij] over de periode van 1999 tot en met 2006 en het in de zomer van 2006 door AGROWA uitgevoerde onderzoek, neergelegd in het rapport "Onderzoek opbrengstderving in 2 percelen van [wederpartij] aan de Muidenweg te Wolphaartsdijk" van januari 2007, zijn betrokken.

De conclusie in het rapport van Van Mierlo, zoals hierboven onder 3. aangehaald, dat in het deskundigenrapport ten onrechte is geconcludeerd dat het vereiste causaal verband ontbreekt, leidt niet tot aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van het deskundigenadvies van de commissie, nu ook Van Mierlo niet het vereiste causaal verband vaststelt en de conclusies van het deskundigenadvies mede zijn gebaseerd op door Aequator verrichte metingen in de bewortelbare zone. Gelet daarop biedt het standpunt van Van Mierlo dat over een langere periode gemeten moet worden geen grond voor zodanige twijfel, nu het verzoek, zoals in 4.1 overwogen, betrekking heeft op de periode vanaf de openstelling van het doorlaatmiddel tot en met 2006. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

De conclusie in het rapport van BLGG, zoals hierboven onder 3. aangehaald, dat de verminderde gewasopbrengsten zijn terug te voeren op een verhoging van de zoutconcentratie in het bodemvocht, is gebaseerd op onderzoek dat is verricht in 2010 en 2011, aldus geruime tijd na de periode waarop het verzoek om nadeelcompensatie betrekking heeft, en opbrengstgegevens van [wederpartij] zelf. Deze conclusie geeft evenmin aanleiding voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van het deskundigenadvies, omdat hiermee het vereiste causaal verband tussen de geconstateerde opbrengstreducties en de openstelling van het doorlaatmiddel niet is aangetoond. Daar komt bij dat deze conclusie andere oorzaken voor het ontstaan van de gewasschade, zoals genoemd in het deskundigenadvies, niet uitsluit. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

4.4. De slotsom is dat niet is gebleken dat er een causaal verband is tussen de openstelling van het doorlaatmiddel en de gestelde opbrengstschade van [wederpartij] in de periode van 2004 tot en met 2006. De rechtbank heeft het besluit van 2 december 2009 derhalve ten onrechte wegens een ontoereikende motivering vernietigd en is ten onrechte tot het oordeel

gekomen dat de staatssecretaris aanvullend onderzoek moet verrichten naar het in geding zijnde oorzakelijk verband.

Dat het besluit van 2 december 2009 in rechte stand houdt, laat overigens onverlet dat de rapporten van Van Mierlo en BLGG betrokken dienen te worden bij een eventueel onderzoek naar de vraag of er een aantoonbare relatie is tussen de openstelling van het doorlaatmiddel en schade aan gewassen van [wederpartij] in 2007 en de periode daarna, in geval van een daarop betrekking hebbend verzoek om nadeelcompensatie.

5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 2 december 2009 van de staatssecretaris alsnog ongegrond verklaren, nu uit hetgeen hiervoor is overwogen volgt dat de hiertegen door [wederpartij] aangevoerde beroepsgronden falen.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Middelburg van 2 februari 2012 in zaak nr. 10/18;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. T.G. Drupsteen en mr. N.S.J. Koeman, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.F.J. Bindels, ambtenaar van staat.

w.g. Polak w.g. Bindels
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 12 december 2012

18-710.