

YSQUARE

PRODUCTIE SDW-19

Commentaar op ACSG-notitie: Het invloedsgebied van grondwateronttrekkingen voor droogteschade

Notitie opgesteld in opdracht van Droogteschade Nederland B.V. "Droogteschade.nl"

Houten/Wageningen, 27 november 2019

██████████ (Advies in Water)

██████████ (De Bakelse Stroom)

Inleiding

De schade die ontstaat aan een gewas als gevolg van een verlaging van de grondwaterstand van minder dan 5 cm is vaak (maar niet altijd) relatief klein wanneer deze wordt uitgedrukt in een schadepercentage per hectare. Het gaat in deze gevallen om ca. 0-1,5 % ofwel (grofweg) 0-37 euro per ha. Het gebied waarin deze schade wordt geleden is echter groot en betreft veel boeren. De vraag is of deze boeren recht hebben op een schadevergoeding.

De ACSG hanteert in haar schade-adviezen sinds jaar en dag als grens van het schadegebied de 5 cm-contour van de verlaging van de grondwaterstand. Beneden deze grens wordt geen schadevergoeding uitgekeerd. Door diverse partijen wordt door deze grens ter discussie gesteld. Daarom heeft ACSG een notitie opgesteld om de 5 cm contour te onderbouwen, met als titel: **Het invloedsgebied van grondwateronttrekkingen voor droogteschade** (dd. juni 2019). Ons is gevraagd het rapport van commentaar te voorzien.

Commentaar

Het rapport lijkt op eerste gezicht over (agro)hydrologie te gaan. Na een nauwkeurigere analyse betreft het hier echter niet een strikt (agro)hydrologisch rapport, maar worden aan hydrologische bevindingen argumenten verbonden die wij eerder economisch of juridisch zouden noemen. Deze type argumenten liggen niet direct in onze expertise, maar omdat ze in veel gevallen nauw verbonden zijn met de hydrologische conclusies, hebben wij ze wel van ons commentaar voorzien. Wij maken daarbij de kanttekening dat dit uiteindelijk een beoordeling is waarin de hydrologie niet het laatste woord heeft. Door consensus tussen de verschillende belanghebbenden dan wel door de rechter zal bepaald moeten worden hoe om te gaan met deze argumenten. In hoofdlijn zien wij een aantal verschillende soorten argumenten die worden gebruikt om geen schade uit te keren bij minder dan 5 cm grondwaterstandsverlaging. We hebben deze argumenten gebundeld en onderstaand samengevat.

1. Schade die optreedt als de grondwaterstand 2 cm daalt is heel klein, in orde grootte van 0,0-0,4 %. (Hoofdstuk 2 ACSG-rapport, conclusie 1).
2. Een boer met 2 cm grondwaterdaling ondervindt slechts weinig droogteschade (door de winning) in verhouding tot het ondernemersrisico als gevolg van droogteschade door het klimaat (goede jaren vs. slechte jaren). Dat ondernemersrisico is tot wel 50 keer groter. (Hoofdstuk 2 ACSG-rapport, conclusie 1).
3. Het (middels karteringen) door de ACSG laten vaststellen van relatief kleine schades veroorzaakt door 2 cm grondwaterdaling kost 30 x zo veel als dat er jaarlijks uitgekeerd zou worden. (Hoofdstuk 2 ACSG-rapport).

4. Het vaststellen of berekenen van de verlaging van de grondwaterstand gaat gepaard met (grote) onzekerheid. Bij een grote berekende verlaging van de grondwaterstand weten we zeker dat er schade op treedt, bij een kleine berekende verlaging van de grondwaterstand weten we voor een individuele boer minder zeker of er schade op treedt. (Hoofdstuk 4 & 5 ACSG-rapport, conclusie 2 t/m 8).
5. De kans dat een individuele boer terecht schade vergoed krijgt moet groter dan 80% zijn (betrouwbaarheid). De kans dat het drinkwaterbedrijf een boer terecht schade vergoedt (onderscheidend vermogen) moet groter dan 80% zijn. Met een aantal aannames blijkt dit punt precies op de 5 cm lijn te liggen. (Hoofdstuk 5.5 ACSG-rapport, conclusie 9)
6. Vanwege bovenstaande argumenten hoeven schades veroorzaakt door verlagingen kleiner dan 5 cm niet te worden uitgekeerd.

Ad 1

Bij punt 1 wordt opgemerkt dat schades als gevolg van 2 cm grondwaterstands daling vaak klein zijn, tussen de 0,0 en 0,4 %. Wij hebben uit de TCGB afgelezen dat het bij 2 cm grondwaterstands daling ook mogelijk is 1,4 % schade te hebben onder gemiddelde omstandigheden. Voor een 10% droog jaar kan dit oplopen tot 2 %, zie tabel 1.

Ad 2

Het weer is inderdaad een ondernemersrisico waaraan alle ondernemers bloot staan maar dat geldt niet voor grondwaterstandsverlaging door een grondwaterwinning. Of de veroorzaakte schade klein is ten opzichte van andere bedrijfsrisico's doet niet ter zake.

Ad 3

Argument 3 haalt het punt van doelmatigheid aan. Het is niet doelmatig om veel geld in onderzoek te steken, als er in verhouding tot de onderzoekskosten weinig zal worden uitgekeerd. In zoverre kunnen wij de redenering volgen, maar hieruit volgt ons inziens niet logischerwijs dat geleden schade niet hoeft te worden vergoed. Daarbij merken wij op dat het ook mogelijk is om de schade te begroten zonder een uitgebreide bodemkartering en de daarmee gepaard gaande hoge kosten.

Ad 4

Het is juist dat het vaststellen van een verlaging van de grondwaterstand door een grondwaterwinning gepaard gaat met onzekerheid. We weten nooit precies wat het effect van de winning is. De werkelijke verlaging op de berekende 5 cm contour zou bijvoorbeeld (met een bepaalde kansverdeling) ook 8 cm of 3 cm kunnen zijn. Als de studie goed is uitgevoerd dan geeft deze (met de huidige kennis) de gemiddeld te verwachten verlaging aan. De vraag is dan hoe er met die onzekerheid moet worden omgegaan in het kader van het bepalen van de (omvang van de) schade. Als de spreiding in de verwachte verlaging echt heel groot is ligt het meer voor de hand om uit te gaan van verwachtingswaarden (zie kader) voor schades als antwoord op hoe om te gaan met onzekerheden.

Verwachtingswaardes worden veel gebruikt in risico benaderingen van bijvoorbeeld overstromingen. Maar ook in de grondwaterhydrologie zijn deze bruikbaar. De verwachtingswaarde van de schade kan afwijken van de schade bij gemiddelde omstandigheden. Dat komt omdat de schade vaak niet lineair afhankelijk is van de omstandigheden.

Stel je bent onzeker over de uitkomst van een gebeurtenis. Er is een kans van 75 % dat een gebeurtenis geen schade op levert en 25 % kans dat de schade €1000 bedraagt. Gemiddeld (bij 50%) is er geen schade te verwachten, maar het is niet reëel te verwachten dat de gebeurtenis helemaal geen schade zal veroorzaken. De verwachtingswaarde van de schade is in dat geval €250 $((3 \times €0 + 1 \times €1000)/4)$.

Vertaald naar grondwaterstanden en droogteschade betekent dit bijvoorbeeld: er is 50 % kans op een grondwaterstands daling van 10 cm met 0,5 % = €13,50 schade per ha en 50 % kans op 20 cm daling met 2 % = €54 schade per ha. De verwachtingswaarde van de schade is dan €33,75 per ha. De schade bij de gemiddelde daling van 15 cm zou 1,0 % = €27 per ha kunnen zijn. Ook nu wijken de gemiddelde schade en de verwachtingswaarde van de schade af door dat de grondwaterstand-schade relatie niet lineair is.

Dat de gemodelleerde (gemiddelde) verlaging van de grondwaterstand minder dan 5 cm is, betekent niet dat we er zeker van zijn dat er geen verlaging optreedt en dat er dus geen (significante) schade optreedt. Het is hydrologisch gezien prima mogelijk om een (gemiddelde) verlaging te bepalen die kleiner is dan 5 cm. Dat gebeurt ook met (enige) regelmaat. Zo worden ingrepen in de hydrologie worden niet alleen beoordeeld op hun effecten voor de landbouw, maar ook op het effect op de natuur. Om hydrologische effecten op de natuur te voorkomen worden regelmatig andere (scherpere) contourlijnen gebruikt (zie uitsnede 1).

Artikel 1 Begripsbepalingen

Voortoets: onderzoek dat wordt uitgevoerd door een hydrologisch en ecologisch adviesbureau dat bestaat uit een hydrologische en (in bepaalde gevallen ook) een ecologische analyse.

Onderzoekszone: op kaart begrensde gebieden rond Natura 2000-gebieden die aangeven waar op zijn minst verkennend onderzoek noodzakelijk is voorafgaand aan aanleg van nieuwe drainagebuizen of beregeningsputten, conform de notitie Drainage en beregening Natura 2000-gebieden.

Bufferzone: een op basis van een gebiedsproces bepaalde zone waar maatregelen worden genomen ten behoeve van het Natura 2000-gebied, waarbij de huidige landbouwfunctie is komen te vervallen.

Hydrologische analyse: bureauonderzoek dat rekenkundig het hydrologische effect van de drainagebuizen en/of beregeningsputten op aangewezen grondwaterafhankelijke habitattypen en/of subtypen in Natura 2000-gebieden bepaalt.

Ecologische analyse: bureauonderzoek naar mogelijke ecologische effecten van aangevraagde drainagebuizen en/of beregeningsputten op aangewezen grondwaterafhankelijke habitattypen en/of subtypen, dat aanvullend op een hydrologische toets kan worden uitgevoerd wanneer daaruit onzekerheden blijken, c.q. de te verwachten hydrologische effecten op betrokken habitattypen **gelijk of groter dan 2 cm zijn.**

Maatregel: aanleggen van nieuwe drainagebuis-/buizen en/of beregeningsput(ten).

Uitsnede 1, uit Subsidieregeling drainagebuizen en beregeningsputten provincie, provinciaal blad provincie Drenthe nr. 3038, 27 mei 2016

Ad 5

De hier gekozen grenzen van 80 % voor betrouwbaarheid en onderscheidend vermogen lijken willekeurig en zijn niet onderbouwd. Ze roept bij ons een aantal vragen op : Waarom is er een betrouwbaarheid en onderscheidend vermogen van 80 % nodig en niet 50 %? Waarom wordt er niet gewerkt met verwachtingswaardes (zie kader)? En waarom moet de kans dat een boer terecht schadevergoeding krijgt gelijk zijn aan de kans dat een het drinkwaterbedrijf terecht schade uitkeert (het onderscheidend vermogen)?

Ad 6.

Zoals we eerder al hebben benoemd (Ad 1), naar onze mening is het hanteren van een hydrologisch vastgestelde daling als criterium om wel of geen schade te vergoeden te vergoeden principieel onjuist. De grootte van de schade is immers niet alleen afhankelijk van de grondwaterstands daling, maar ook van o.a. de bodemgesteldheid en de grondwaterstanden vóór en na winning. Om te weten of een grondwaterstands daling van economische betekenis is, zal de deze omgerekend moeten worden naar een schadebedrag. Denkbaar is dat beneden een bepaalde drempelwaarde van het schadebedrag, deze niet meer wordt uitgekeerd. Deze drempelwaarde zou tussen de partijbelangenbehartigers van de betrokken partijen overeengekomen kunnen worden.