



EUROPESE COMMISSIE

Brussel 3.6.2022
C(2022) 3485 final

SENSITIVE*: *COMP-activiteiten*

Betreft: Staatssteun SA.64168 (2022/N) – Nederland
Subsidieregeling grondverwerving ten behoeve van natuurbehoud

Excellentie,

1. PROCEDURE

- (1) Middels een elektronische aanmelding van 4 maart 2022, die volgt op contacten met de Commissie voorafgaand aan de aanmelding, heeft Nederland een steunregeling in de vorm van subsidies voor de verwerving van grond ten behoeve van natuurbehoud aangemeld (*Model voor provinciale subsidieregelingen 'Grondverwerving Natuurnetwerk Nederland', de "aangemelde maatregel"*).
- (2) Op 24 maart 2022 hebben de Nederlandse autoriteiten hun aanmelding aangevuld met een afzonderlijke indiening.
- (3) De Commissie heeft op 24 maart 2022 verzocht om aanvullende informatie, waarop de Nederlandse autoriteiten op 6 april 2022 hebben gereageerd.

2. BESCHRIJVING

2.1. Achtergrond

- (4) De aangemelde maatregel vervangt een eerdere steunregeling voor grondverwerving ten behoeve van natuurbehoud in Nederland, die is goedgekeurd

* Verspreiding uitsluitend op "need-to-know"-basis – Niet openlijk lezen of meenemen op openbare plaatsen. Moet veilig en versleuteld worden opgeslagen en overgedragen. Kopieën vernietigen door middel van versnippering of veilig wissen. Volledige instructies voor de behandeling: <https://europa.eu/db43PX>

Zijne Excellentie de heer Wopke Hoekstra
Minister van Buitenlandse Zaken
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
NEDERLAND

in het kader van steunmaatregel SA.31243 (nr. 308/2010)¹, die van kracht is geworden na de vaststelling van het besluit ter goedkeuring van deze steunregeling op 13 juli 2011 (de “vorige steunregeling”).

- (5) Het doel van de vorige steunregeling was het versterken van de Ecologische Hoofdstructuur (“EHS”), een samenhangend netwerk van natuurgebieden in Nederland, dat in 2013 werd omgedoopt tot Natuurnetwerk Nederland (“NNN”).
- (6) De steun in het kader van de vorige steunregeling werd verleend in de vorm van subsidies voor de verwerving van grond (in eigendom of met recht van erfpacht) ten behoeve van duurzaam natuurbehoud. De desbetreffende grond bevond zich voornamelijk in de EHS, hoewel de regeling ook de mogelijkheid bood grond te verwerven in andere gebieden die door de Nederlandse provincies zijn aangemerkt als gebieden met belangrijke natuurwaarden of bos- en landschapselementen die zijn aangelegd in het kader van landinrichtingsprojecten. Bovendien was subsidiëring mogelijk voor de verwerving van landbouwgrond of natuurgrond, mits deze later werden omgevormd om in de EHS te worden opgenomen.
- (7) In het kader van de vorige steunregeling was de hoogte van de subsidie gelijk aan de waardevermindering van de grond door de omvorming in natuurgrond, en een beperkt aantal verbonden kosten, zoals de kosten voor het kadastraal recht en het registratierecht, veilingkosten, notariskosten, overdrachtsbelasting, kosten voor bodemonderzoek en taxatie- en bemiddelingskosten.
- (8) De waardevermindering van de grond werd vastgesteld op basis van de taxatie van de te verwerven grond, op basis waarvan een vast percentage (dat in de praktijk varieerde van 50 % tot 85 %) werd afgetrokken met het oog op de waardevermindering ervan.
- (9) De Commissie was van oordeel dat de vorige steunregeling uit hoofde van artikel 106, lid 2, VWEU verenigbaar was met de interne markt. De Commissie oordeelde in het bijzonder dat de verwerving van grond ten behoeve van natuurbeheer voor duurzaam natuurbehoud een dienst van algemeen economisch belang (“DAEB”) is, omdat er hiermee voor wordt gezorgd dat waardevolle natuurrefgoedgebieden worden beschermd en versterkt.

2.2. Doel van de maatregel

- (10) De steun zal in het kader van de aangemelde maatregel nog steeds worden verleend in de vorm van subsidies voor de verwerving van grond ten behoeve van natuurbehoud. Het doel van de maatregel blijft hetzelfde als voorheen, d.w.z. het creëren van een samenhangend netwerk van natuurgebieden in Nederland. De Nederlandse autoriteiten zijn bovendien van mening dat de aangemelde maatregel bijdraagt aan de EU-biodiversiteitsstrategie².
- (11) De Nederlandse autoriteiten voeren aan dat de begunstigden van de regeling worden belast met een DAEB, die zij hebben omschreven als grondverwerving

¹ Staatssteun SA.31243 (N 308/2010) – Nederland – Subsidieregeling grondverwerving ten behoeve van natuurbehoud (PB C 303 van 14.10.2011, blz. 2).

² Mededeling van de Commissie, EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030: De natuur terug in ons leven brengen, COM/2020/380 final.

als onderdeel van de bredere opdracht van het creëren en beschermen van natuurgebieden.

- (12) Het NNN is een verzameling natuurnetwerken die de Nederlandse provincies³ juridisch als zodanig hebben aangewezen. Het NNN bestaat deels uit reeds gerealiseerde natuur (“bestaande natuur”) en deels uit “nog te realiseren” of “nieuwe” natuur. De wijze waarop de natuur uit het NNN moet worden beheerd, is neergelegd in de provinciale natuurbeheerplannen die door de provincies worden vastgesteld⁴. Voor de grond die deel uitmaakt van het NNN is in het natuurbeheerplan aangegeven welk beheertype⁵ op die grond wordt of zal moeten worden uitgevoerd. De grondverwerving die de onderhavige subsidieregeling tracht te stimuleren is er op gericht percelen “nieuwe natuur” aan te laten kopen door particulieren of organisaties die bereid zijn de grond na verwerving in te richten en te beheren overeenkomstig de in het natuurbeheerplan voorgeschreven beheertypen. De regeling biedt ook de mogelijkheid van de verkrijging van een recht van erfpacht, zodat de grond vervolgens kan worden omgevormd tot natuur.
- (13) De maatregel biedt ook de mogelijkheid van een subsidie voor de verwerving van gebouwen die zich op de grond bevinden. Die subsidie wordt uitsluitend verstrekt indien een dergelijke verwerving noodzakelijk is om de grond te verwerven. Bovendien moet de verworven grond een minimale oppervlakte van 10 hectare hebben.
- (14) Daarom wordt de subsidie voor grondverwerving ten behoeve van natuurbehoud in het kader van de aangemelde maatregel, anders dan onder de vorige steunregeling, uitsluitend toegekend voor grond die nog moet worden omgevormd tot natuur. Zodra de grond is verworven en is omgevormd tot natuur, is de begunstigde verplicht de grond voor onbepaalde tijd te gebruiken voor het natuurtype dat in overeenstemming met het natuurbeheerplan aan de grond is toegewezen. Zelfs als de grond vervolgens wordt verkocht, blijft de verplichting om dat de natuurtype te behouden bestaan.
- (15) Bovendien heeft deze aanmelding uitsluitend betrekking op een steunmaatregel voor de verwerving van grond op voorwaarde dat deze wordt omgevormd tot natuur. De Commissie heeft al afzonderlijke steunmaatregelen goedgekeurd voor de daadwerkelijke omvorming tot natuur en het daaropvolgende beheer van de grond⁶.
- (16) Bovendien hebben de Nederlandse autoriteiten toegelicht dat i) grond die al was omgevormd tot natuur, d.w.z. bestaande natuur, ii) grond waarop al

³ Sommige provincies worden bij naam genoemd in het door hen aangewezen deel van het NNN (bv. *Gelders natuurnetwerk, Natuurnetwerk Brabant, Natuurnetwerk Zeeland*).

⁴ Vaststelling vindt plaats op grond van de provinciale regelingen binnen het subsidiestelsel natuur en landschap. Te raadplegen via <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/subsidiestelsel-natuur-en-landschap/het-natuurbeheerplan/>

⁵ Volgens de Nederlandse autoriteiten zijn er verschillende typen natuurbeheer, zoals rivieren, droge bossen, moerassen enz. Het volledige overzicht is hier te raadplegen: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/index-natuur-en-landschap/natuurtypen/>

⁶ Een steunmaatregel voor de omvorming van grond tot natuur is goedgekeurd middels Besluit C(2020) 7056 final van de Commissie in SA.56811 (2020/N), (PB C 240 van 18.6.2021, blz. 2). Een steunmaatregel voor het beheer van grond die is omgevormd tot natuur is goedgekeurd middels Besluit C(2020) 1526 final van de Commissie in SA.59463 (2020/N), (PB C 144 van 23.4.2021, blz. 4).

werkzaamheden voor de omvorming tot nieuwe natuur zijn begonnen, of iii) grond die de subsidieaanvrager al verplicht is te verwerven, niet in aanmerking komt voor subsidies in het kader van de aangemelde maatregel, omdat het stimulerende effect voor de eigenaar van de grond ontbreekt.

2.3. Wijzigingen in vergelijking met de vorige steunregeling⁷

2.3.1. Geografisch toepassingsgebied

- (17) De Nederlandse autoriteiten hebben bevestigd dat de territoriale reikwijdte van de aangemelde maatregel het gehele land blijft, d.w.z. grond in alle twaalf provincies die onderdeel van het NNN is en nog moet worden omgevormd tot natuur of grond die geschikt is om onderdeel van het NNN te worden zodra deze is omgevormd tot natuur (artikel 6, lid 1, onder b), van de model-subsidieregeling⁸). Door de overgang van de EHS naar het NNN zijn de grenzen van het natuurnetwerk aangepast in vergelijking met de vorige steunregeling.
- (18) Zoals in de overwegingen (12) en (14) is toegelicht, komt bovendien uitsluitend de verwerving van grond die door de desbetreffende provincie is geclassificeerd als “nog te realiseren natuur” (of “nieuwe natuur”) in aanmerking voor steun in het kader van de aangemelde maatregel.
- (19) Ten slotte willen de Nederlandse autoriteiten met de aangemelde maatregel enige ruimte laten voor de subsidiëring van het verwerven van percelen grond die buiten het NNN liggen en die geschikt zouden zijn om hierin te worden opgenomen. Om deze niet-aangewezen gebieden te subsidiëren, moet ecologisch worden onderbouwd dat de grond onderdeel van het NNN kan worden. Dit betekent in de praktijk dat het natuurbeheertype onder andere moet aansluiten bij het natuurbeheer van aangrenzende grond binnen het NNN, dat het landschappelijk inpasbaar is en dat het past in de leefgebiedenbenadering van het NNN. Indien voor een dergelijk perceel een subsidie wordt toegekend, wordt de grond vervolgens opgenomen in het NNN en wordt het natuurbeheerplan van de provincie aangepast.

2.3.2. Methodes voor het vaststellen van de waardevermindering van de grond

- (20) Zoals is toegelicht in overweging (8) werd de waardevermindering van de grond in het kader van de vorige steunregeling bovendien vastgesteld op basis van de taxatie van de te verwerven grond, op basis waarvan een vast percentage (dat in de praktijk varieerde van 50 % tot 85 %) werd afgetrokken met het oog op de waardevermindering ervan.

⁷ Hoewel Nederland de volledige maatregel in verband met grondverwerving ten behoeve van natuurbehoud heeft aangemeld en niet uitsluitend de wijzigingen in vergelijking met de vorige steunregeling, zijn uitsluitend de onderstaande wijzigingen van invloed op de beoordeling van de maatregel. Andere wijzigingen zijn louter administratief van aard en hebben bijvoorbeeld betrekking op bepaalde deadlines of zijn onderdeel gemaakt van andere subsidieregelingen waarin zij passender werden geacht.

⁸ Aangezien het een *model*-subsidieregeling is, moet de desbetreffende provincie de naam van de provincie invullen op de aangewezen plek.

- (21) In het kader van de aangemelde maatregel wordt de waardevermindering van de grond vastgesteld op basis van de daadwerkelijke waarde van de grond voor en na de omvorming tot natuur, die wordt berekend door middel van een onafhankelijk taxatieverslag. Met de subsidie die in het kader van de maatregel wordt ontvangen, kan maximaal 100 % van de waardevermindering van de grond worden gecompenseerd. Sommige provincies hebben echter aangegeven dat zij een lager percentage hanteren voor de compensatie van de waardevermindering van de grond.

2.3.3. *Waardevermindering van gebouwen die zich op de grond bevinden*

- (22) De aangemelde maatregel omvat ook de mogelijkheid om een subsidie toe te kennen voor de waardevermindering van gebouwen die tegelijkertijd met de grond zijn verworven. Onder de vorige steunregeling was dit niet mogelijk.
- (23) Indien een bouwwerk in aanmerking komt voor een dergelijke subsidie, bedraagt deze subsidie maximaal 50 % van de waardevermindering van het bouwwerk, die voor en na de omvorming van de grond tot natuur wordt berekend door een onafhankelijke taxateur, en bedraagt deze subsidie ten hoogste 500 000 EUR voor percelen met een oppervlakte van meer dan 20 hectare en 25 000 EUR per hectare voor percelen met een oppervlakte van 10 tot 20 hectare.
- (24) Ten slotte is de mogelijkheid uit de vorige steunregeling om een subsidie te verkrijgen voor de sloop van de gebouwen die zich op de verworven grond bevinden niet langer opgenomen in de aangemelde maatregel.

2.3.4. *Methoden om land te verwerven*

- (25) De aangemelde maatregel staat open voor grondbeheerders die de desbetreffende grond door middel van een aankoop of ruil hebben verworven, of die al eigenaar van de grond waren en een recht van erfpacht hebben verkregen die op de grond is gevestigd⁹.
- (26) Anders dan in de vorige steunregeling kunnen erfpachters van de grond echter niet langer profiteren van de aangemelde maatregel. Bovendien worden in de aangemelde maatregel alle andere methoden om land te verwerven dan hierboven vermeld in overweging (25), zoals schenking of erfopvolging, uitgesloten. Om die reden worden schenkingsrechten in het kader van de aangemelde maatregel geschrapt als subsidiabele kosten.

2.4. **Rechtsgrondslag**

- (27) De nationale rechtsgrondslag voor de aangemelde maatregel is het concept van het Model voor provinciale subsidieregelingen Grondverwerving Natuurnetwerk Nederland (“de model-subsidieregeling”).

⁹ De subsidie voor het verkrijgen van een recht van erfpacht staat uitsluitend open voor eigenaren die de grond niet zelf pachten, maar de eigendom van grond hebben verkregen waarop al erfpacht rustte. Er geldt een uitzondering voor erfpacht die is gevestigd voor 1990, toen het NNN nog niet bestond en eigenaren niet konden weten welke grond als “nieuwe natuur” zou worden geclassificeerd.

2.5. Begunstigden

- (28) In artikel 2 van de model-subsidieregeling wordt de begunstigde van de aangemelde maatregel gedefinieerd als eenieder die duurzaam natuurbeheer verricht of kan verrichten en aan de voorwaarden van de aangemelde maatregel voldoet (zie met name de overwegingen (12) tot (16)). Ondernemingen in moeilijkheden in de zin van punt 20 van de Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden van de Commissie¹⁰ zijn echter uitgesloten als begunstigden.

2.6. Begroting en looptijd

- (29) Nederland heeft toegezegd dat de aangemelde maatregel van kracht wordt op het moment dat het besluit van de Commissie ter goedkeuring van de maatregel wordt betekend en geldig is tot 31 december 2027.
- (30) De totale begroting die is toegekend aan de aangemelde maatregel bedraagt 276 miljoen EUR, met een jaarlijkse begroting van 46 miljoen EUR. De aangemelde maatregel wordt gefinancierd uit de algemene begroting van de Nederlandse provincies.

2.7. Subsidiabele kosten

- (31) In overeenstemming met artikel 7 van de model-subsidieregeling zijn de subsidiabele kosten in het kader van de aangemelde maatregel de waardevermindering van de grond (zoals toegelicht in overweging (21)), de waardevermindering van eventuele gebouwen die zich op de grond bevinden (zoals toegelicht in de overwegingen (22) en (23)) en eventuele andere kosten die direct verband houden met de verwerving van de grond. Deze direct verband houdende kosten kunnen veilingkosten, kosten voor bodemonderzoek, kadasterkosten, notariskosten, taxatiekosten, bemiddelingskosten, overdrachtsbelasting en kosten voor het opstellen van een accountantsverslag zijn.

2.8. Cumulatie

- (32) Nederland heeft bevestigd dat steun die in het kader van de aangemelde maatregel wordt toegekend, niet mag worden gecumuleerd met steun uit andere lokale, regionale, nationale of EU-bronnen ter dekking van dezelfde subsidiabele kosten.

3. STANDPUNT VAN DE NEDERLANDSE AUTORITEITEN

- (33) Volgens de Nederlandse autoriteiten vormt de aangemelde maatregel geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, daar niet aan de cumulatieve criteria van die bepaling wordt voldaan. De Nederlandse autoriteiten voeren voornamelijk aan dat natuurbehoud geen economische activiteit is en dat eventuele economische activiteiten die door de natuurbeheerders worden uitgevoerd uitsluitend een aanvulling vormen op het natuurbehoud. Volgens de Nederlandse autoriteiten zijn de economische waarde en de impact op het handelsverkeer binnen de Unie van die activiteiten op zijn hoogst beperkt.

¹⁰ Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden (PB C 249 van 31.7.2014, blz. 1).

- (34) Indien de Commissie desondanks oordeelt dat de aangemelde maatregel staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, voeren de Nederlandse autoriteiten aan dat de begunstigden van de maatregel worden belast met een reële DAEB.
- (35) Hoewel de Nederlandse autoriteiten niet kunnen uitsluiten dat de drempel van 15 miljoen EUR uit artikel 2, lid 1, punt a), van het DAEB-besluit uit 2012¹¹ wordt overschreden, voeren zij aan dat aan alle voorwaarden van de DAEB-kaderregeling uit 2012¹² is voldaan en dat de maatregel daarom verenigbaar is met de interne markt uit hoofde van artikel 106, lid 2, VWEU.

4. BEOORDELING

4.1. Rechtmatigheid van de steun

- (36) Door de steunmaatregel aan te melden vóór de uitvoering ervan en de inwerkingtreding ervan afhankelijk te stellen van de goedkeuring van de Commissie, zijn de Nederlandse autoriteiten hun verplichting uit hoofde van artikel 108, lid 3, VWEU nagekomen.

4.2. De vraag of er sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU

- (37) In artikel 107, lid 1, VWEU is bepaald dat: *“steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar [zijn] met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”*.
- (38) Dienovereenkomstig vormt een maatregel door de staat staatssteun indien i) de maatregel is verleend aan een onderneming die economische activiteiten uitvoert; ii) deze maatregel toerekenbaar is aan de staat en met staatsmiddelen wordt gefinancierd, in welke vorm ook; iii) deze maatregel een voordeel toekent aan bepaalde ondernemingen of bepaalde producties; iv) de maatregel selectief is; en v) deze maatregel de mededinging vervalst en invloed heeft op het handelsverkeer tussen de lidstaten. Een maatregel vormt staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU als cumulatief wordt voldaan aan deze voorwaarden.

4.2.1. Ondernemingen

- (39) Het verbod uit artikel 107, lid 1, VWEU voor de toekenning van staatssteun geldt uitsluitend indien de begunstigden van die steun ondernemingen zijn. Volgens vaste rechtspraak is elke entiteit die goederen en diensten aanbiedt op de markt

¹¹ Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3.) (het “DAEB-besluit”).

¹² Mededeling van de Commissie – EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 15) (de “DAEB-kaderregeling”).

betrokken bij economische activiteiten en geldt deze als een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

- (40) Volgens punt 31 van het arrest van het Gerecht in zaak T-347/09¹³ hebben activiteiten op het gebied van natuurbescherming en -behoud een exclusief sociaal karakter, gebaseerd op solidariteit, en zijn deze daarom niet-economisch van aard.
- (41) Entiteiten kunnen echter niet-economische en economische activiteiten verrichten. In dit geval merkt de Commissie op dat entiteiten voor natuurbehoud verschillende taken kunnen uitvoeren, die niet volledig vooraf zijn bepaald. Hoewel sommige van deze activiteiten volledig niet-economisch van aard zullen zijn, kan niet worden uitgesloten dat de begunstigden van de aangemelde maatregel ook secundaire activiteiten uitvoeren, zoals het geval was in het kader van de voorgestelde regeling¹⁴, zoals de verkoop van landbouwproducten (bijvoorbeeld riet en houtspaanders), de verpachting van grond en activiteiten die toerisme aantrekken. De Nederlandse autoriteiten hebben geen informatie verstrekt waaruit zou blijken dat de begunstigden met dergelijke secundaire activiteiten zijn gestopt¹⁵.
- (42) Volgens vaste rechtspraak is elke activiteit die bestaat in het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt een economische activiteit¹⁶. De Commissie oordeelt dat activiteiten zoals de verkoop van hout, verpachting van grond en toerisme in dit geval als economisch van aard moeten worden beschouwd, omdat zij goederen en diensten aanbieden op de markt.
- (43) Hoewel het mogelijk is dat de reikwijdte van deze activiteiten beperkt is en dat deze vanwege milieubeperkingen niet bijzonder winstgevend zijn, is de winstgevendheid geen relevant criterium voor de classificatie van een activiteit als economisch van aard¹⁷. Derhalve moeten de begunstigden van de maatregel, voor zover zij dergelijke activiteiten uitvoeren, als ondernemingen worden beschouwd.
- (44) Daarom concludeert de Commissie, in overeenstemming met haar conclusie in SA.31243, dat de begunstigden, voor zover zij economische activiteiten uitvoeren, zoals de activiteiten die worden genoemd in overweging (41), kwalificeren als ondernemingen voor de doeleinden van artikel 107, lid 1, VWEU.

¹³ Zaak T-347/09, Duitsland/Commissie, ECLI:EU:T:2013:418.

¹⁴ Overweging 17 van Besluit SA.31243 van de Commissie bevat een kruisverwijzing naar Besluit SA.31494 van de Commissie (N376/2010).

¹⁵ De Commissie merkt op dat vergelijkbare overwegingen van toepassing waren in een andere natuurbehoudzaak, waarbij de verkoop van hout en de verpachting van land voor de jacht en visserij toereikend werden geacht om te concluderen dat de begunstigde economische activiteiten uitvoerden. Zie Besluit van de Commissie C(2009) 5080 final in steunmaatregel SA.22741 (NN 8/2009) – Duitsland – Natuurbeschermingsgebieden (PB C 230 van 24.9.2009, blz. 2), overwegingen (25) en (41), en zaak T-347/09 (waarnaar wordt verwezen in voetnoot 13), punt 45.

¹⁶ Zaak C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze et al, ECLI:EU:C:2006:8.

¹⁷ Zaak T-347/09, Duitsland/Commissie, ECLI:EU:C:2013:418, punt 43.

4.2.2. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat

- (45) Een maatregel kan slechts staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, als hij door de staat is toegekend of uit staatsmiddelen is bekostigd. Staatsmiddelen omvatten alle overheidsmiddelen¹⁸, waaronder middelen van decentrale (gedecentraliseerde, federatieve, regionale of andere) lichamen¹⁹.
- (46) De steun is afkomstig uit staatsmiddelen, omdat deze wordt gefinancierd uit de algemene begroting van de provincies (overweging (30)). De voorgestelde maatregel is toerekenbaar aan de staat, zoals rechtstreeks volgt uit de rechtsgrondslag (overweging (27)).

4.2.3. Economisch voordeel

Er is niet aan alle Altmark-criteria voldaan

- (47) De Commissie brengt in herinnering dat compensatie voor een dienst van algemeen economisch belang onder bepaalde strikt gedefinieerde voorwaarden geen economisch voordeel vormt. Indien aan de vier cumulatieve criteria van het *Altmark*-arrest²⁰ is voldaan, wordt de compensatie van een openbare dienst dientengevolge niet geacht een voordeel te kunnen opleveren.
- (48) In het vierde *Altmark*-criterium is bepaald dat de toegekende compensatie om geen staatssteun te vormen moet worden vastgesteld door middel van een open, transparante en niet-discriminerende openbare aanbesteding (de “aanbestedingsmethode”). Met een dergelijke procedure is het mogelijk een dienstverlener te selecteren die de laagste kosten voor de gemeenschap met zich meebrengt. Een andere manier is om de hoogte van de compensatie vast te stellen op basis van de kosten van een gemiddelde, goed beheerde onderneming die voldoende is uitgerust (de “benchmarkmethode”).
- (49) De Commissie merkt op dat de Nederlandse autoriteiten in dit geval de aanbestedingsmethode noch de benchmarkmethode hebben toegepast.
- (50) Op basis hiervan concludeert de Commissie dat het, aangezien niet aan het vierde *Altmark*-criterium is voldaan, niet nodig is de eerste drie *Altmark*-criteria afzonderlijk te beoordelen, zoals uiteengezet in punt 95 van het *Altmark*-arrest. Derhalve is de Commissie van mening dat de *Altmark*-jurisprudentie niet kan worden ingeroepen om te concluderen dat de aangemelde maatregel geen staatssteun vormt. Dientengevolge moet de Commissie beoordelen of er sprake is van een economisch voordeel voor de begunstigden van de regeling in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (51) Een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, is een economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden, d.w.z. zonder

¹⁸ Zaak T-358/94, *Compagnie nationale Air France/Commissie*, ECLI:EU:T:1996:194, punt 56.

¹⁹ Zaak 248/84, *Duitsland/Commissie*, ECLI:EU:C:1987:437, punt 17, en gevoegde zaken T-92/00 en T-103/00, *Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava, Ramondín, SA en Ramondín Cápulas, SA/Commissie*, ECLI:EU:T:2002:61, punt 57.

²⁰ Zaak C-280/00, *Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdebur*, ECLI:EU:C:2003:415.

tussenkomst van de staat, niet zou hebben verkregen²¹. Alleen de gevolgen van de maatregel voor de onderneming zijn relevant, niet de oorzaken of doeleinden van de overheidsmaatregel²². Als de financiële situatie van de onderneming is verbeterd als gevolg van de overheidsmaatregel, is er sprake van een voordeel.

- (52) In dit geval kent de aangemelde maatregel een voordeel toe aan de begunstigden, daar deze maximaal 100 % van de waardevermindering van de grond compenseert (overweging (21)) en 50 % van de waardevermindering van de gebouwen die zich op de verworven grond bevinden (overweging (23)).
- (53) Bovendien ontvangen de begunstigden van de regeling een extra economisch voordeel, omdat eventuele kosten in verband met de verwerving van de grond, zoals veilingkosten, overdrachtsbelasting, kosten voor bodemonderzoek, kosten voor het kadastraal recht, notariskosten, taxatie- en bemiddelingskosten ook worden gedekt door de subsidie (overweging (31)).
- (54) Daarom concludeert de Commissie dat de aangemelde maatregel een economisch voordeel toekent aan de begunstigden.

4.2.4. *Selectiviteit*

- (55) Om binnen het toepassingsgebied van artikel 107, lid 1, VWEU te vallen, moet een overheidsmaatregel bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen. Bijgevolg vallen slechts de maatregelen die ondernemingen op een selectieve manier begunstigen, onder het begrip steun.
- (56) De aangemelde maatregel moet als selectief worden aangemerkt, aangezien alleen bepaalde ondernemingen van de maatregel zullen profiteren, met name de ondernemingen die in het kader van de toepasselijke rechtsgrondslag in aanmerking komen voor een subsidie.

4.2.5. *Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer*

- (57) Een door een staat toegekende maatregel wordt geacht de mededinging te vervalsen of het risico daartoe in te houden wanneer daarmee de concurrentiepositie van de begunstigde onderneming ten opzichte van andere, concurrerende ondernemingen kan worden versterkt²³. Er is bijgevolg sprake van een vervalsing van de mededinging zodra een staat een financieel voordeel verleent aan een onderneming in een geliberaliseerde sector waar concurrentie bestaat of zou kunnen bestaan.
- (58) De Nederlandse autoriteiten hebben bevestigd dat de begunstigden inkomsten uit hun secundaire activiteiten kunnen ontvangen, zoals de activiteiten bedoeld in overweging (41). Aangezien sectoren zoals toerisme, de jacht en de verkoop van hout geliberaliseerd zijn en er in die sectoren sprake van concurrentie is, kan met

²¹ Zaak C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) en anderen/La Poste en anderen, ECLI:EU:C:1996:285, punt 60, en Zaak C-342/96, Spanje/Commissie, ECLI:EU:C:1999:210, punt 41.

²² Zaak 173/73, Italië/Commissie, ECLI:EU:C:1974:71, punt 13.

²³ Zaak 730/79, Philip Morris Holland BV/Commissie, ECLI:EU:C:1980:209, punt 11, en gevoegde zaken T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 tot 607/97, T-1/98, T-3/98 tot T-6/98 en T-23/98, Alzetta Mauro en anderen/Commissie, ECLI:EU:T:2000:151, punt 80.

de aangemelde maatregel op zijn minst worden bedreigd de mededinging te vervalsen, daar deze de concurrentiepositie van de begunstigde ondernemingen kan versterken ten opzichte van andere, concurrerende ondernemingen.

- (59) Wat de beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten betreft, hebben de gerechten van de Unie geoordeeld dat “*wanneer financiële steun van een staat de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het handelsverkeer [binnen de Unie] versterkt, dit handelsverkeer [moet] worden geacht door de steun te worden beïnvloed*”²⁴.
- (60) In dit geval hebben ten minste sommige activiteiten die de begunstigten uitvoeren betrekking op de verkoop van goederen (verkoop van landbouwproducten) die binnen de Unie kunnen worden geëxporteerd. Bovendien kan met betrekking tot de andere activiteiten niet worden uitgesloten dat gesubsidieerde grond geschikt zou zijn voor activiteiten op het gebied van toerisme, waaronder grensoverschrijdend toerisme. Derhalve oordeelt de Commissie dat, ondanks het feit dat de invloed van de aangemelde maatregel waarschijnlijk beperkt is, niet kan worden uitgesloten dat het handelsverkeer binnen de EU wordt beïnvloed.

4.2.6. Conclusie

- (61) Op basis van de bovenstaande overwegingen oordeelt de Commissie dat aan de cumulatieve criteria voor staatssteun is voldaan en dat de aangemelde maatregel daarom staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

4.3. Verenigbaarheid van de steunmaatregel

4.3.1. Rechtsgrondslag voor de beoordeling

- (62) Wanneer compensatie voor een openbare dienst niet aan de *Altmark*-voorwaarden voldoet, en voor zover aan de algemene criteria voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan, vormt een dergelijke compensatie staatssteun en valt deze onder de toepassing van de artikelen 106, 107 en 108 VWEU. De Commissie oordeelt op basis van punt 11 van de DAEB-kaderregeling dat “*Bij de huidige stand van ontwikkeling van de interne markt [...] staatssteun die buiten het toepassingsbereik van Besluit 2012/21/EU valt, op grond van artikel 106, lid 2, VWEU verenigbaar [kan] worden verklaard indien deze voor het beheer van de betrokken diensten van algemeen economisch belang noodzakelijk is en deze de ontwikkeling van het handelsverkeer niet beïnvloedt in een mate die strijdig is met het belang van de Unie*”.
- (63) In dit geval kunnen de Nederlandse autoriteiten niet uitsluiten dat de drempel van 15 miljoen EUR uit artikel 2, lid 1, punt a, van het DAEB-besluit wordt overschreden. Daarom wordt de verenigbaarheid van de steunregeling geanalyseerd in het kader van de DAEB-kaderregeling.

4.3.2. Reële DAEB

- (64) Op grond van punt 12 van de DAEB-kaderregeling wordt steun verleend voor een reële en correct omschreven DAEB. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat

²⁴ Zaak T-288/97 Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissie, ECLI:EU:T:1999:125, punt 41.

DAEB's diensten zijn die zich door hun specifieke kenmerken onderscheiden van die van andere economische activiteiten²⁵.

- (65) Zoals aangegeven in punt 13 van de DAEB-kaderregeling, beschikken de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge ten aanzien van de aard van diensten die als DAEB kunnen worden aangemerkt. Daarom is de bevoegdheid van de Commissie op dit punt beperkt tot het nagaan of de lidstaat een kennelijke fout heeft gemaakt bij het omschrijven van de dienst als DAEB, en tot de beoordeling van de met de compensatie gemoeide staatssteun.
- (66) In dit geval hebben de Nederlandse autoriteiten de door de provincies toevertrouwde DAEB omschreven als grondverwerving als onderdeel van de bredere opdracht van het creëren en beschermen van natuurgebieden. Volgens hen zijn grondverwerving en dientengevolge de omvorming ervan in overeenstemming met het natuurbeheerplan (overweging (12)) en het beheer ervan noodzakelijk om natuurgebieden te creëren die zorgen voor het behoud en de bescherming van de biodiversiteit en leefbaarheid van Nederland en die belangrijk zijn voor de ontwikkeling van een samenhangend netwerk van natuurgebieden. Bovendien voeren de Nederlandse autoriteiten aan dat de DAEB is ontworpen om bij te dragen aan de EU-biodiversiteitsstrategie²⁶ (zie overweging (10)).
- (67) Op vergelijkbare wijze als in de overweging die van toepassing was op de voorgestelde regeling, oordeelt de Commissie dat steun voor het behoud van natuurgebieden bijdraagt aan milieubeschermingstaken die in het belang van de samenleving als geheel zijn. De verwerving van grond voor dit doel maakt ook dat de verwerving van grond ten behoeve van natuur een DAEB is²⁷.
- (68) Daarom oordeelt de Commissie dat Nederland geen kennelijke fout heeft gemaakt bij het omschrijven van de DAEB die het onderwerp van de aangemelde maatregel is.

4.3.3. *Goed onderzoek van de behoeften aan de openbare dienst*

- (69) In punt 14 van de DAEB-kaderregeling is bepaald dat *“de lidstaten [dienen] aan te tonen dat zij de behoeften aan een openbare dienst goed hebben onderzocht, mede aan de hand van een publieke raadpleging of andere passende instrumenten waarmee de belangen van gebruikers en dienstverrichters kunnen worden meegenomen”*.
- (70) De Nederlandse autoriteiten hebben geen publieke raadpleging uitgevoerd in verband met de aangemelde maatregel. De Nederlandse autoriteiten voeren echter aan dat de uitvoering van natuurbeleid van de provincies en de wijzigingen van de provinciale beheerplannen altijd worden gedaan na raadpleging van

²⁵ Zaak C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, ECLI:EU:C:1991:464, punt 27, Zaak C-242/95, *GT-Link A/S*, ECLI:EU:C:1997:376, punt 53, en Zaak C-266/96, *Corsica Ferries France SA*, ECLI:EU:C:1998:306, punt 45.

²⁶ Zie voetnoot 2.

²⁷ Zie onder andere *Staatssteun SA.31243 (nr. 308/2010) – Nederland – Subsidieregeling grondverwerving ten behoeve van natuurbehoud* (PB C 303 van 14.10.2011, blz. 2), overwegingen 23 en 39, en *State aid NN 8/2009 – Germany – Nature conservation areas* (PB C 230 van 24.9.2009, blz. 2).

belanghebbenden, zoals provinciale landbeheerorganisaties, natuurorganisaties, particuliere grondeigenaren, gemeenten, landbouwcollectieven, en rurale en regionale landbouworganisaties.

- (71) Bovendien hebben de Nederlandse autoriteiten toegelicht dat de vaststelling van natuurbeheerplannen, wat een inherent verbonden voorwaarde is om in het kader van de aangemelde maatregel in aanmerking te komen voor subsidies voor grondverwerving (zie overweging (12)), uit hoofde van Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (“Awb”)²⁸ onderworpen is aan een verplichte “uniforme openbare voorbereiding”. Dit betekent dat er voordat het desbetreffende natuurbeheerplan wordt vastgesteld een ontwerp ter beoordeling beschikbaar wordt gesteld en dat alle betrokken partijen hun standpunten binnen zes weken kunnen indienen (artikel 3:11 en 3:16 Awb). Voordat het ontwerp wordt gepubliceerd, wordt de aankomende publicatie aangekondigd in het desbetreffende publicatieblad. De publicatie in het publicatieblad bevat de voorwaarden voor deze raadplegingsprocedure (artikel 3:12 Awb). De betrokken provincie moet bij het vaststellen van een besluit rekening houden met de ingediende standpunten en hierop reageren. Tegen dat besluit kan vervolgens bij de desbetreffende rechter in beroep worden gegaan.
- (72) In het licht van het bovenstaande aanvaardt de Commissie de redenering van de Nederlandse autoriteiten en oordeelt zij dat deze laatsten, hoewel zij geen publieke raadpleging hebben uitgevoerd, via andere passende instrumenten hebben voldaan aan hun verplichting op grond van punt 14 van de DAEB-kaderregeling.
- 4.3.4. Noodzaak om openbardienstverplichtingen en de berekeningswijze van de compensatie vast te leggen in een besluit waarbij een onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast*
- (73) Zoals is aangegeven in punt 2.3 van de DAEB-kaderregeling vooronderstelt het begrip DAEB in de zin van artikel 106 VWEU dat de betrokken onderneming of ondernemingen met het beheer van de DAEB is belast door middel van een of meer officiële besluiten. In dit besluit of in die besluiten is met name aangegeven: de precieze aard van de openbardienstverplichting en de duur ervan (raadpleeg voor dit onderdeel artikel 4.3.5); de betrokken ondernemingen en het betrokken grondgebied; de aard van alle uitsluitende rechten die de onderneming zijn verleend; de beschrijving van het compensatiemechanisme en de parameters voor berekening, monitoring en herziening van de compensatie; en de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen.
- (74) In artikel 4 en artikel 14, leden 1 en 3, van de model-subsidieregeling wordt de openbardienstverplichting omschreven als de verwerving van grond met als doel om de grond te gebruiken voor natuurbehoud, vastgesteld in overeenstemming met het desbetreffende natuurbeheerplan (overweging (12)).
- (75) In de model-subsidieregeling worden de ondernemingen die zijn belast met de uitvoering van de dienst omschreven als ondernemingen die duurzaam natuurbeheer verrichten of kunnen verrichten en aan de voorwaarden van de

²⁸ Algemene wet bestuursrecht, beschikbaar op: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2022-03-02>.

aangemelde maatregel voldoen (artikel 2). In de model-subsidieregeling wordt het betrokken grondgebied bovendien omschreven als het hele land, namelijk grond in alle twaalf provincies die onderdeel van het NNN is en nog moet worden omgevormd tot natuur of grond die geschikt is om onderdeel van het NNN te worden zodra deze is omgevormd tot natuur (artikel 6, lid 1, onder b)).

- (76) Verder worden het compensatiemechanisme en de parameters voor de berekening toegelicht in artikel 11 van de model-subsidieregeling, in samenhang met artikel 7 waarin de kosten die in het kader van de aangemelde maatregel in aanmerking komen voor subsidies worden omschreven.
- (77) Ten slotte wordt in de model-subsidieregeling geen redelijke winst beoogd voor de natuurbeheerders die belast zijn met de dienst, maar wordt ernaar gestreefd hen slechts te compenseren voor de kosten die in het kader van de aangemelde maatregel in aanmerking komen (artikel 11, lid 4). Aangezien de subsidie nooit meer dan 100 % van de subsidiabele kosten kan bedragen, is er geen risico op overcompensatie. In elk geval vorderen de provincies eventuele overcompensatie terug overeenkomstig Afdeling 4.2.7 van de Algemene wet bestuursrecht, in combinatie met de artikelen 7, 15 en 16 van de model-subsidieregeling.
- (78) Op basis van het bovenstaande merkt de Commissie op dat de begunstigden van de aangemelde maatregel worden belast met de dienst door middel van een besluit waarin de openbardienstverplichtingen en de berekeningswijze van de compensatie zijn vastgelegd, in overeenstemming met punt 2.3 van de DAEB-kaderregeling.

4.3.5. Lengte van de periode waarvoor een onderneming met het beheer van de DAEB wordt belast

- (79) Volgens punt 17 van de DAEB-kaderregeling dient de lengte van de periode waarvoor een onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast te worden verantwoord aan de hand van objectieve criteria zoals de behoefte om niet-overdraagbare vaste activa af te schrijven. In beginsel mag de lengte van die periode niet langer zijn dan de periode die nodig is om de activa te kunnen afschrijven die voor het verrichten van de dienst van algemeen economisch het meest van belang zijn.
- (80) In het kader van de aangemelde maatregel ontvangen de begunstigden een eenmalige compensatie voor de verwerving of het verkrijgen van het recht van erfpacht van de desbetreffende grond. De subsidie brengt een kwalitatieve verplichting voor de eigenaren met zich mee om de grond om te vormen tot natuur, natuurbeheer mogelijk te maken, geen landbouw op de grond toe te staan en alles na te laten dat de instandhouding van de natuur in gevaar brengt.
- (81) Elke verwervingssubsidie wordt voorafgaand aan de verwerving van de grond eerst voorlopig toegekend aan de begunstigde. Vervolgens beschikt de begunstigde uit hoofde van artikel 14, eerste lid 1, onder a), van de model-subsidieregeling over een beperkt aantal weken om de grond waarvoor een voorlopige subsidie is toegekend, te verwerven, waarbij het exacte aantal weken naar goeddunken van de provincie wordt vastgesteld.
- (82) Bovendien beschikt de begunstigde uit hoofde van artikel 14, derde lid, van de model-subsidieregeling over een beperkte periode (opnieuw een x-aantal weken,

waarbij het exacte aantal naar goeddunken van de provincie wordt vastgesteld) om een overeenkomst te sluiten met de desbetreffende Gedeputeerde Staten (het bestuursorgaan van een provincie) om de grond om te vormen tot natuur, natuurbeheer mogelijk te maken en zich ertoe te verbinden de grond niet te gebruiken of te doen gebruiken als landbouwgrond en datgene na te laten wat de instandhouding van de natuur in gevaar brengt.

- (83) Zodra de grond is verworven en de begunstigde een overeenkomst met de Gedeputeerde Staten heeft gesloten over de omvorming van grond tot natuur, wordt de subsidie voor de grondverwerving toegekend uit hoofde van artikel 16, lid 2, van de model-subsidieregeling, wat samenvalt met het einde van de periode waarin de onderneming wordt belast met het beheer van de dienst.
- (84) De Commissie oordeelt daarom dat er geen zorgen zijn geuit in verband met punt 17 van de DAEB-kaderregeling.

4.3.6. *Inachtneming van Richtlijn 2006/111/EG*

- (85) Volgens punt 18 van de DAEB-kaderregeling wordt “[s]teun [...] alleen als verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 106, lid 2, van het Verdrag beschouwd wanneer de onderneming, in voorkomend geval, Richtlijn 2006/111/EG [betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen] in acht neemt”. Bovendien staat in punt 44 van de DAEB-kaderregeling: “[w]anneer een onderneming activiteiten verricht die zowel binnen als buiten de toepassingsgebied van de dienst van algemeen economisch belang vallen, moeten de kosten en inkomsten die met de dienst van algemeen economisch belang verband houden en die welke met de andere diensten verband houden in de interne boekhouding gescheiden worden aangegeven”.
- (86) In de aangemelde maatregel zijn alle subsidiabele kosten volledig toe te schrijven aan de DAEB-activiteiten en houden alle kosten direct verband met de overdracht van een perceel grond waarop op basis van de kwalitatieve verplichting uitsluitend natuur kan worden gebouwd en natuurbeheer kan plaatsvinden. Derhalve kunnen alle in het kader van de aangemelde maatregel terugvorderbare kosten worden bewezen met de desbetreffende overeenkomsten en ontvangstbewijzen.
- (87) Bovendien is de begunstigde op grond van artikel 14, lid 1, onder f), van de model-subsidieregeling verplicht een administratie bij te houden van de aan de DAEB-activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten, waardoor de scheiding tussen de DAEB-activiteiten en de andere activiteiten wordt gewaarborgd, zoals is bepaald in artikel 1, lid 2, van Richtlijn 2006/111/EG.
- (88) Gezien het bovenstaande oordeelt de Commissie dat de ondernemingen die zijn belast met het verrichten van de DAEB in dit geval voldoen aan de eisen van Richtlijn 2006/111/EG.

4.3.7. *Voorwaarden voor overheidsopdrachten*

- (89) Volgens punt 19 van de DAEB-kaderregeling moet het verantwoorde overheidsorgaan de desbetreffende dienstverrichting opdragen met inachtneming van de Unieregels op het gebied van overheidsopdrachten.

- (90) De Commissie merkt op dat het, aangezien eenieder die duurzaam natuurbeheer verricht of kan verrichten wordt belast met de DAEB en mogelijk kan profiteren van de aangemelde maatregel, in dit geval niet nodig is om de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten te hanteren om de naleving van de DAEB-kaderregeling te waarborgen.

4.3.8. *Discriminatieverbod*

- (91) In punt 20 van de DAEB-kaderregeling is bepaald dat ingeval het overheidsorgaan de verrichting van de betrokken dienst van algemeen economisch belang aan meerdere ondernemingen toewijst, de compensatie ten aanzien van elke onderneming op basis van dezelfde methode dient te worden berekend.
- (92) In het kader van de aangemelde maatregel wordt de compensatie voor alle begunstigden op dezelfde manier berekend. Daarom merkt de Commissie op dat is voldaan aan de verplichting van Nederland op grond van punt 20 van de DAEB-kaderregeling.

4.3.9. *Compensatiebedrag en voorkomen van overcompensatie*

- (93) Volgens punt 21 van de DAEB-kaderregeling mag “[h]et compensatiebedrag [...] niet hoger zijn dan hetgeen nodig is om de nettokosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, rekening houdende met een redelijke winst, te dekken”. Met het oog hierop is in punt 24 van de DAEB-kaderregeling bepaald dat “[d]e nettokosten die nodig zijn, of die naar verwachting nodig zijn, om de openbaredienstverplichtingen uit te voeren, dienen te worden berekend aan de hand van de Net Avoided Cost (NAC)-methode, met name in sectoren waarin dit door Uniewetgeving of nationale wetgeving wordt geëist en in andere gevallen waarin dit mogelijk is”. Volgens punt 25 van de DAEB-kaderregeling worden “[b]ij de Net Avoided Cost-methode [...] de nettokosten die nodig zijn, of die naar verwachting nodig zijn, om de openbaredienstverplichtingen uit te voeren, berekend als het verschil tussen de nettokosten voor de dienstverrichter die onder de openbaredienstverplichting opereert, en de nettokosten of -winst indien diezelfde dienstverrichter niet met die verplichting had moeten opereren [...]”.

Berekening van de nettokosten

- (94) In het kader van de aangemelde maatregel kan elke in aanmerking komende begunstigde worden belast met de verrichting van de DAEB, hetgeen betekent dat de DAEB niet wordt opgedragen aan één exploitant of slechts enkele exploitanten op de markt. Daarom lijkt de Net Avoided Cost-methode niet geschikt voor de berekening van de compensatie, omdat die methode is gebaseerd op het verschil tussen de situatie van de netto-ontvanger met de openbaredienstverplichting en de situatie zonder de openbaredienstverplichting, terwijl in dit geval alle begunstigden zullen worden belast met dezelfde openbaredienstverplichting, waardoor een nulscenario waarin een concurrent grond die in aanmerking komt zou verwerven ten behoeve van natuurbehoud zonder te worden belast met die openbaredienstverplichting, wordt opgeheven.
- (95) Bovendien is voor de NAC-methode een nulscenario nodig waarin de begunstigden niet met de DAEB zouden worden belast. Het is in dit geval twijfelachtig of een natuurbehoudorganisatie of enige andere entiteit bereid zou

zijn grond onder dezelfde voorwaarden te verwerven (d.w.z. met de verplichting om deze om te vormen tot natuur). Derhalve is een methode waarvoor een nulscenario nodig is niet geschikt.

- (96) Daarom moet de compensatie overeenkomstig punt 27 van de DAEB-kaderregeling worden berekend op basis van de nettokosten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen.
- (97) Zoals is toegelicht in overweging (31), houden de subsidiabele kosten direct verband met de verwerving van grond ten behoeve van natuurbehoud.
- (98) Deze kosten worden berekend op basis van een uitgavenstaat die de begunstigden aan de desbetreffende autoriteiten openbaar moeten maken. De waardevermindering van de grond en eventuele gebouwen die zich hierop bevinden wordt met een onafhankelijke taxatie berekend op basis van de daadwerkelijke marktwaarde voor en na de omvorming tot natuur (overweging (21)).

Inkomsten

- (99) Krachtens punt 32 van de DAEB-kaderregeling omvatten de in aanmerking te nemen inkomsten voor het bepalen van de nettokosten ten minste alle inkomsten die met de DAEB worden behaald.
- (100) Aangezien de omvorming van de verworven grond tot natuur geen economische activiteit is, genereert deze als zodanig geen inkomsten voor de ondernemingen die zijn belast met de uitvoering van de dienst. Daarom moeten alle subsidiabele kosten, zoals beschreven in overweging (31), bij de berekening van de compensatie worden beschouwd als nettokosten.
- (101) Bovendien zijn de begunstigden op grond van artikel 14, lid 1, onder g), van de model-subsidieregeling verplicht eventuele inkomsten uit economische activiteiten die plaatsvinden op de natuurgrond opnieuw toe te wijzen ten gunste van natuurbehoud.

Redelijke winst en controle van de afwezigheid van overcompensatie

- (102) Zoals is toegelicht in overweging (77), wordt in de regeling niet beoogd een redelijke winst toe te kennen aan de begunstigden, maar wordt ernaar gestreefd slechts hun daadwerkelijke kosten voor de verwerving van grond (die limitatief worden opgesomd in artikel 7 van de model-subsidieregeling) te dekken. Bovendien vorderen de provincies overeenkomstig Afdeling 4.2.7 van de Algemene wet bestuursrecht eventuele overcompensatie terug, waardoor er geen risico op overcompensatie is.

Doelmatigheidsprikkels

- (103) In punt 39 van de DAEB-kaderregeling staat: “*Bij het uitwerken van de compensatiemethode nemen de lidstaten ook prikkels op, met het oog op een doelmatige verrichting van een dienst van algemeen economisch belang van hoge kwaliteit, tenzij zij naar behoren kunnen verantwoorden dat het niet doenbaar of passend is om dat te doen*”.

- (104) Volgens de Nederlandse autoriteiten is het niet doenbaar om doelmatigheidsprikkels op te nemen in verband met de verrichting van de DAEB, gezien de beperkte duur van de activiteit (overwegingen (81) tot (83)), de niet-herhalende aard ervan en het eenmalige compensatiemechanisme (overweging (80)).
- (105) De Nederlandse autoriteiten voeren met name aan dat het compensatiebedrag voor de waardevermindering van de grond en eventuele gebouwen die zich hierop bevinden, wordt berekend op basis van een onafhankelijke taxatie van de grond en de gebouwen voor en na de omvorming van de grond tot natuur. Daarom zou het niet doenbaar zijn aanvullende prikkels op te leggen, zoals het verwerven van de grond voor een lagere prijs.
- (106) Bovendien ontvangen de begunstigden de exacte subsidie pas na de omvorming van de grond tot natuur, waardoor wordt gewaarborgd dat deze omvorming tijdig en efficiënt gebeurt.
- (107) Op basis van het bovenstaande is de Commissie het met de Nederlandse autoriteiten eens dat er geen doelmatigheidsprikkels nodig zijn vanwege de niet-herhalende aard van de DAEB-activiteit en het feit dat de begunstigden hun eenmalige compensatie pas na de uitvoering ervan ontvangen.

Conclusie inzake het compensatiebedrag

- (108) Om de bovengenoemde redenen oordeelt de Commissie dat de aangemelde maatregel voldoet aan de voorwaarden uit punt 2.8 van de DAEB-kaderregeling.

4.3.10. Transparantie

- (109) In punt 60 van het DAEB-kader is bepaald dat de lidstaten voor elke DAEB-compensatie die zij toekennen de volgende zaken bekend moeten maken: i) de uitkomsten van de publieke raadpleging, ii) de inhoud en de duur van de openbaredienstverplichting, iii) de betrokken onderneming en het betrokken grondgebied, en iv) de bedragen die de ondernemingen jaarlijks aan steun ontvangen.
- (110) De Nederlandse autoriteiten hebben zich ertoe verplicht dat alle provincies die gebruikmaken van de subsidieregeling individueel of via een centrale website de in punt 60 van het DAEB-kader vereiste informatie verstrekken. Bovendien zullen de provincies ook voldoen aan hun verslagleggingsverplichtingen op grond van het DAEB-kader.

4.3.11. Conclusie

- (111) Gezien het bovenstaande concludeert de Commissie dat de aangemelde maatregel aan alle voorwaarden uit het DAEB-kader voldoet.

5. CONCLUSIE

De Commissie heeft derhalve besloten geen bezwaar tegen de steun te maken omdat deze verenigbaar is met de interne markt op grond van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Ingeval deze brief vertrouwelijke gegevens bevat die niet mogen worden bekendgemaakt aan derden, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen vijftien werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Ontvangt de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek, dan neemt zij aan dat u instemt met mededeling aan derden en de bekendmaking van de volledige tekst van dit schrijven in de authentieke taal op de internetsite: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Uw verzoek moet elektronisch naar het volgende adres worden gezonden:

Europese Commissie,
Directoraat-generaal Concurrentie
Griffie Staatssteun
1049 Brussel
België
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Hoogachtend,

Voor de Commissie

Margrethe VESTAGER
Uitvoerend vicevoorzitter

