



Brussel, 20.04.2011
C(2011)2631 definitief

**Betreft: Staatssteun N 376/2010 – Nederland
Subsidies voor natuurbeheer**

Excellentie,

1. PROCEDURE

1. Op 30 augustus 2010 hebben de Nederlandse autoriteiten de bovengenoemde steunmaatregel aangemeld. Bij brief van 8 september 2010 hebben zij het toepassingsgebied van de aangemelde maatregel uitgebreid. Op 9 november 2010 en 21 januari 2011 werden verzoeken om nadere inlichtingen verzonden, waarop bij brieven van 23 november 2010 en 22 februari 2011 werd geantwoord¹.

2. OMSCHRIJVING VAN DE AANGEMELDE MAATREGEL

Doelstelling

2. De maatregel heeft in hoofdzaak de handhaving en ontwikkeling van de biodiversiteit ten doel door ondersteuning van het natuurbeheer. Voor het beleid inzake natuurbeheer van de Nederlandse regering zijn het Verdrag inzake biologische diversiteit, de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling en het beleid van de Europese Unie richtinggevend.
3. De Nederlandse autoriteiten verwijzen in dit verband naar de conclusies van de Milieuraad van 15 en 16 mei 2010 die bevestigde dat biodiversiteit ook in Europa

¹ Bij brief van 22 februari 2011 hebben de Nederlandse autoriteiten het toepassingsgebied van de aangemelde maatregel gewijzigd. De Nederlandse autoriteiten schraptten in de aanmelding specifieke (aanvullende) subsidies, de zogenoemde "*provinciale pakketten*", die beschikbaar zijn voor landschapsbeheer binnen natuurbeschermingssterreinen. Deze subsidies konden worden toegekend in specifieke omstandigheden (zoals de bescherming van bepaalde provinciale landschapselementen) waarvoor geen algemene (nationale) subsidies golden. Voorts schraptten de Nederlandse autoriteiten de belastingvrijstelling voor uit hoofde van de aangemelde maatregel verleende subsidies.

Zijne Excellentie de Heer Uri ROSENTHAL
Minister van Buitenlandse Zaken
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
NL - 2500 EB Den Haag

hoge prioriteit heeft². Er wordt voorts ook verwezen naar de conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 maart 2010³ die eveneens het belang aantonen van biodiversiteit binnen de Europese Unie, waarbij de nadruk wordt gelegd op de dringende noodzaak van een oplossing voor biodiversiteitsverlies en aantasting van het ecosysteem en de langetermijndoelstelling en de 2020-doelstelling doel uit de hiervoor genoemde conclusies van de Raad van de Europese Unie worden ondersteund.

4. Volgens de Nederlandse autoriteiten leidt het verlenen van subsidie voor natuurbeheer tot een aantoonbaar en significant positief milieueffect op verbetering van de biodiversiteit en de water- en bodemkwaliteit. Het beleid van de Nederlandse regering is erop gericht het natuurbeheer zo uit te voeren dat de verschillende natuurgebieden in Nederland in samenhang functioneren. Daartoe werd een nationaal ecologisch netwerk (de Ecologische Hoofdstructuur, hierna "EHS" genoemd) ontwikkeld; dit is een netwerk van aaneengesloten natuurgebieden dat habitats met elkaar verbindt en daarmee de biodiversiteit bevordert.

De maatregel

5. De aangemelde maatregel betreft een aantal categorieën steun die mag worden verleend uit hoofde van de Subsidieverordening Natuur en Landschapsbeheer⁴ (hierna "SNL" genoemd), een modelkaderregeling op basis waarvan provinciale autoriteiten of Gedeputeerde Staten in elke provincie provinciale regelingen vaststellen. Om uitvoering te geven aan de SNL stellen de provincies voor hun grondgebied een natuurbeheerplan⁵ op waarin voor elk van de terreinen waarop het plan betrekking heeft, het gebruik daarvan wordt vastgesteld. Op die manier bepaalt het plan voor elk terrein welke subsidie voor het beheer van het terrein mag worden verstrekt.
6. Deze aanmelding betreft subsidies natuurbeheer voor zover het geen betrekking heeft op bosgebieden en subsidies voor landschapsbeheer binnen natuurterreinen⁶:
 - Ten eerste hebben subsidies natuurbeheer betrekking op het in stand houden van een op een natuurterrein aanwezig natuurbeheertype⁷. Het natuurbeheertype is

² De Nederlandse autoriteiten wijzen erop dat de Raad een nieuwe EU-doelstelling heeft vastgesteld voor de bescherming van de biodiversiteit tegen 2020 teneinde het biodiversiteitsverlies en de aantasting van ecosystemendiensten tot staan te brengen en heeft benadrukt dat beschermde gebieden en ecologische netwerken de hoeksteen zijn van alle inspanningen tot behoud van biodiversiteit. De Raad stemde ook in met een langetermijndoelstelling welke erin bestaat dat tegen 2050 de biodiversiteit in de Europese Unie naar behoren moet zijn hersteld en moet zijn beschermd en getaxeerd (referentie: 7536/10). 7536/10).

³ EUCO 7/10.

⁴ Deze regeling komt in de plaats van een eerder stelsel dat door de Commissie werd goedgekeurd bij een besluit in zaak NN 47/2004. Dit nieuwe stelsel is zo opgezet dat het aanvragen van subsidies eenvoudiger is (digitaal), de kwaliteit van de natuur en het landschap wordt verbeterd en de nadruk op lokale behoeften valt.

⁵ Op grond van artikel 2.1 van de SNL

⁶ De Commissie keurde subsidies goed voor agrarisch natuurbeheer (de provinciale pakketten) en voor natuurbeheer voor zover dit bosgebieden betrof, bij haar besluiten in de zaken SA.29568 (natuur- en landschapsbeheer, van 31 januari 2011) en SA.32622 (natuur- en landschapsbeheer – wijziging, van 21 maart 2011). De overige maatregelen die uit hoofde van de SNL kunnen worden genomen, zijn onderdeel van het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013.

een soort natuur en de aanmelding heeft betrekking op grootschalige, dynamische natuur (bijvoorbeeld zee), rivieren, beken en bronnen, stilstaande wateren, moerassen (bijvoorbeeld gemaaid rietland), venen en heiden, duinen, kwelders, alsmede droge, vochtige en rijke graslanden en vogelgraslanden. De subsidie voor natuurbeheer kan worden verhoogd door een compensatie voor het handhaven van een recreatiepakket binnen het betrokken terrein. Het recreatiepakket wordt omschreven in bijlage 2 bij de SNL en bestaat in verplichtingen om het gebruik van het natuurterrein voor recreatieve doeleinden mogelijk te maken. Zo moet het terrein voldoende toegankelijk zijn en moeten er voldoende wegen en paden zijn om het door de begunstigde in stand te houden recreatieve gebruik mogelijk te maken.

- Ten tweede hebben subsidies landschapsbeheer binnen natuurterreinen betrekking op de instandhouding van een op een natuurterrein gelegen landschapselement⁸. De landschapselementen waarop deze aanmelding betrekking heeft, zijn bijvoorbeeld poelen en klein (historisch) water, houtwallen, bepaalde heggen, bepaalde bomenrijen, "lanen", knotbomen en kunstmatige terpen/dijken/groeves⁹.
7. De SNL geeft aan hoe natuurgebieden en landschapselementen moeten worden beheerd en ontwikkeld en hoe daarvoor steun wordt verleend. Voor subsidies natuurbeheer schrijft de SNL onder andere voor dat de begunstigde:
- ervoor zorg draagt dat alle beheeractiviteiten worden verricht die noodzakelijk zijn voor de instandhouding van het op het natuurterrein aanwezige natuurbeheertype en dat geen handelingen worden verricht of gedoogd die afbreuk doen aan de instandhouding daarvan;
 - ervoor zorg draagt dat op verzoek van Gedeputeerde Staten inzage wordt gegeven in het uitgevoerde dan wel uit te voeren beheer ten behoeve van de instandhouding van het op het natuurterrein aanwezige natuurbeheertype;
 - ervoor zorg draagt dat, voor zover voor het natuurterrein of een deel daarvan subsidie wordt verstrekt voor de uitvoering van het recreatiepakket, wordt voldaan aan bijlage 2 bij de SNL;
 - ervoor zorg draagt dat het natuurterrein in beginsel ten minste 358 dagen per jaar kosteloos wordt opengesteld en toegankelijk blijft.
8. Voor subsidies landschapsbeheer schrijft de SNL bijvoorbeeld voor dat de begunstigde:
- ervoor zorg draagt dat het op het natuurterrein aanwezige landschapselement in stand wordt gehouden door inachtneming van de beheervorschriften van bijlage 6 bij de SNL voor het equivalente beheerpakket landschap en dat geen handelingen worden verricht of gedoogd die aan de instandhouding van het betrokken landschapselement afbreuk doen;

⁷ Een natuurbeheertype is een soort natuur zoals opgenomen in bijlage I bij de SNL en nader beschreven in de Index Natuur en Landschap. De natuurtypen waarop de aanmelding betrekking heeft, hebben in de Index de nummers N01, N02, N03, N04, N05, N06, N07, N08, N09, N10, N11, N12 en N13.

⁸ Deze zijn opgenomen in bijlage 6, onderdeel A.1. van de SNL. De landschapsbeheertypen, een groep landschapselementen die het voorwerp vormen van deze aanmelding, zijn gedefinieerd onder L01.01 tot en met L01.09 en L03.01.

⁹ Met name geregeld in hoofdstuk 5, afdelingen 5.1.1 en 5.1.2 van de SNL.

- ervoor zorg draagt dat op verzoek van Gedeputeerde Staten inzage wordt gegeven in het uitgevoerde dan wel uit te voeren beheer ten behoeve van de instandhouding van het op het natuurterrein aanwezige landschapselement.
9. De Index Natuur en Landschap bevat een beschrijving van specifieke natuur- en landschapsbeheertypen. Zo geeft de Index voor het natuurgebied De Vechtplassen aan dat het bij gemaaid rietland (subcategorie N05.02 van moerassen) om rietland gaat dat grotendeels jaarlijks in het winterhalfjaar gemaaid wordt. Het kan gaan om het oogsten van riet of om behoud van soorten die afhankelijk zijn van een open structuur. Belangrijk voor de rietgroei is enige aanvoer van voedingsstoffen via het water om er voor te zorgen dat de bodem niet te zuur wordt. Dit beheertype omvat rietvegetaties die jaarlijks gemaaid worden, waarbij het riet wordt verwijderd. Tot 10% van het gebied kan bestaan uit struweel.
 10. Voor het landschapsbeheertype "knip- of scheerheg" (L.01.05) geeft de Index aan dat dit van oudsher in Nederland bestaat, maar door prikkeldraad wordt vervangen. Heggen zijn niet alleen als leefgebied, maar ook als migratieroute van belang ter bescherming van de fauna in het cultuurlandschap. Een knip- of scheerheg is een vrijliggend lijnvormig landschapselement, met aaneengesloten begroeiing van inheemse bomen en/of struiken van ongeveer 25 meter. Het knippen of scheren moet ofwel jaarlijks plaatsvinden, in welk geval de heg een hoogte van minimaal 0,8 meter moet hebben, ofwel tenminste eenmaal per 3 jaar wanneer de heg voor minstens 40% uit meidoorn bestaat, in welk geval de heg een hoogte van tenminste 1 meter en een breedte van minimaal 0,8 meter moet hebben.
 11. De voorbeelden uit de Index laten zien dat natuur- en landschapsbeheertypen in heel Nederland voorkomen, ook in Midden-Nederland (bijvoorbeeld de Veluwe en de Oostvaardersplassen) en in de kustgebieden (Waddenzee, Oosterschelde), met inbegrip van de Waddeneilanden (Oostpunt van Schiermonnikoog). Subsidies zijn dienovereenkomstig beschikbaar voor het beheer van deze gebieden.

Subsidiabele kosten

12. Voor elke natuur- en landschapsbeheertype is een gemiddeld pakket beheermaatregelen vastgesteld waarvoor één enkele nettostandaardkostprijs wordt berekend. De berekening van de beheerkosten voor elk terrein is gebaseerd op de standaardkostprijs. De nettostandaardkosten zijn vastgesteld in de documenten "Standaardkosten voor natuurbeheertypen" en "Standaardkosten voor landschapsbeheertypen".
13. Deze documenten geven voor elk natuur- en landschapsbeheertype de maatregelen die de beheerder zou moeten nemen en de bijbehorende activiteiten die moeten worden verricht, de set betrokken arbeidseenheden, de normbepalende omstandigheden, de herkomst van die norm, het vereiste aantal uren per hectare, het normbedrag per hectare, de frequentie per jaar en het percentage van de te bewerken oppervlakte. Bij het bepalen van de nettostandaardkosten wordt met alle opbrengsten rekening gehouden door vóór de vaststelling van de (netto) standaardkosten de geraamde inkomsten¹⁰ in minder te brengen op de berekende kosten. De standaardkosten werden in een aantal stappen bepaald. Eerste werden de standaardkosten vastgesteld op grond van ervaring en met gebruikmaking van het

¹⁰ Zo wordt bij de berekening van de nettostandaardkosten rekening gehouden met de inkomsten inzake rietland en heide uit de verkoop van riet en houtsnippers.

Normenboek Natuur, Bos en Landschap¹¹. Vervolgens werden deze kosten beoordeeld door verschillende adviescommissies¹², wat aanleiding was voor een aantal aanpassingen.

15. Op advies van deze commissies inzake de berekenings- en compensatiemethode besloot de Nederlandse regering om het subsidiebedrag vast te stellen op 84% van de standaardkosten¹³. De steun wordt voor zes opeenvolgende kalenderjaren verleend¹⁴ (zes jaarvergoedingen, artikelen 3.7 en 5.1.2.4 SNL). De resterende uitgaven moeten door de natuurbeheerders worden gefinancierd. De Nederlandse autoriteiten lichtten toe dat vanwege de kwalificatie van elk gebied in het natuurbeheerplan voor een specifiek terrein slechts één soort beheersubsidie uit hoofde van de SNL kan worden verkregen.
16. Uitgaande van bijvoorbeeld gemaaid rietland (zie punt 9) worden de standaardkosten – gesimplificeerd - als volgt bepaald (natuurbeheertype N.05.02)¹⁵:

maatregel	activiteit	kostprijs per hectare
regelen waterstand	verhogen/verlagen stuw drempel	9,46 EUR
bewerken/inrichten terrein	frezen/begreppelen	66,04 EUR + 29,52 EUR
maaien/oogsten	maaien/composteren	432,83 EUR + 68,72 EUR + 41,73 EUR
onderhouden/vervangen	onderhouden	20,98 EUR
onderhouden watergangen	uitmaaien/composteren	38,69 EUR + 100,20 EUR
onderhouden wegen	onderhoud	5,24 EUR
Totaal kosten		813,41 EUR
riet (in eigen regie)	verkoop van riet	216,3 EUR
riet (in gebruik geving)	In gebruik geven	8,03 EUR
Totaal opbrengsten		224,33 EUR
Exploitatiesaldo (standaardkosten)		589,08 EUR
Compensatie	(84%)	494,09 EUR

Bron: Nederlandse overheid

Begunstigden

¹¹ Dit is opgesteld door Alterra, een kennisinstituut voor de groene leefomgeving dat toegepast en strategisch onderzoek uitvoert voor beleid, beheer en ontwerp van de groene ruimte op lokaal, nationaal en internationaal niveau. Alterra is onderdeel van Wageningen University & Research Centre (<http://www.normenboek.nl>).

¹² De commissie-Brabers beoordeelde of de standaardkosten redelijk, volledig, consistent en toepasbaar waren; op basis van deze beoordeling formuleerde de commissie-Verheijen voorstellen voor aanpassing van de maatregelen en de standaardkosten van de beheertypen. Vervolgens beoordeelde de commissie-Van Dijk welke steunbedragen konden worden toegepast.

¹³ Dit zou slechts een compensatie van de directe kosten in verband met de beheeractiviteiten betekenen en niet van de indirecte kosten (bijvoorbeeld vaste kosten).

¹⁴ Een subsidie wordt voor zes jaar toegekend (zes jaarvergoedingen, artikelen 3.7 en 5.1.2.4 van de SNL).

¹⁵ Er zij op gewezen dat de standaardkosten voor heiden op soortgelijke wijze worden berekend door op de beheerkosten de inkomsten uit de verkoop van houtsnippers in mindering te brengen.

17. Op basis van de SNL mag steun worden verleend aan een natuurlijke persoon of rechtspersoon die zeggenschap heeft over het te voeren beheer van een natuurterrein waarvoor subsidie is aangevraagd¹⁶. In aanmerking voor de steun komen zowel terrein beherende organisaties (hierna "TBO's" genoemd), wat stichtingen en verenigingen zijn zoals Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen, en niet-TBOs die natuurterreinen beheren, zoals individuen, stichtingen en gemeenten.

Nationale rechtsgrondslag, duur en budget

18. De nationale rechtsgrondslag voor de SNL is de Wet inrichting landelijk gebied¹⁷; (hierna "WILG" genoemd). De SNL is een verordening als bedoeld in artikel 11, lid 3, van de WILG, die door alle provincies zal worden toegepast.
19. De regeling is aangemeld voor de periode van 1 januari 2011 tot en met 31 oktober 2017. De Nederlandse autoriteiten hebben het volgende overzicht van het steunbudget gegeven:

<i>Steunmaatregel:</i>	<i>Jaarlijkse budget</i>	<i>Budget voor de totale periode</i>
Subsidie natuurbeheer (typen N01 tot en met N13)	25 miljoen EUR	150 miljoen EUR
Subsidie landschapsbeheer binnen natuurterreinen (typen L01.01 tot en met L01.09 en L03.01)	3,5 miljoen EUR	21 miljoen EUR

Bron: Nederlandse overheid

20. De Nederlandse autoriteiten bevestigden dat de steun niet kan worden gecumuleerd met steun verstrekt in het kader van lokale, regionale, nationale of EU programma's voor dezelfde in aanmerking komende kosten¹⁸. Er wordt alleen steun verstrekt voor activiteiten die zijn gestart nadat de steunaanvraag is ingediend. De aanvraag kan worden ingediend vanaf 15 november tot en met 31 december van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor steun voor beheeractiviteiten wordt aangevraagd.

Overwegingen van de Nederlandse autoriteiten

21. De Nederlandse autoriteiten beschouwen natuurbeheer en activiteiten ter bevordering van "natuurbeleving" (het voor het publiek toegankelijk maken van natuurterreinen door het openstellen van terreinen voor wandelingen en tochten) niet als een economische activiteit en dus de begunstigden niet als ondernemingen. Volgens de Nederlandse autoriteiten moeten de inkomsten die rechtstreeks verband houden met dergelijke activiteiten (zoals inkomsten uit gewas of verpachting van land) niet als economische activiteiten worden beschouwd en wordt over deze inkomsten in Nederland ook geen belasting geheven. De Nederlandse autoriteiten

¹⁶ Artikelen 3.3. en 5.1.2.1 van de SNL.

¹⁷ Wet van 7 december 2006, houdende regels inzake de inrichting van het landelijke gebied, Stb. 2006, 666.

¹⁸ Artikel 1.10 van de SNL. De Nederlandse autoriteiten bevestigden in dit verband uitdrukkelijk dat steun op grond van de steunmaatregel niet kan worden gecombineerd met steun die wordt verstrekt op grond van de onder SA.31243 (N308/2010) aangemelde Subsidieregeling grondaankoop voor dezelfde in aanmerking komende kosten.

twijfelden er daarom aan of de aangemelde steun staatssteun zou zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

22. De Nederlandse autoriteiten erkenden tegelijkertijd dat niet kon worden uitgesloten dat de begunstigden, zelfs als zij geen winstoogmerk hebben, ook commerciële activiteiten kunnen ontwikkelen. De Nederlandse autoriteiten verwezen bij wijze van voorbeeld naar diensten aan het publiek in de recreatieve sfeer, het uitgeven van (verenigings)tijdschriften en andere producten die in het verlengde liggen van de milieudoelstelling. De Nederlandse autoriteiten lichtten verder toe dat verenigingen die begunstigde kunnen zijn, commerciële activiteiten verrichten zoals het exploiteren van een bar en de verkoop van kalenders en boeken. Afzonderlijke vennootschappen en afzonderlijke medewerkers (niet zijnde natuurbeheerders) voeren deze activiteiten naar verluidt uit en administreren deze. De Nederlandse autoriteiten voerden tegelijkertijd aan dat begunstigden niet verplicht zijn om van de commerciële en niet-commerciële activiteiten een afzonderlijke boekhouding bij te houden. Bovendien zijn dergelijke activiteiten volgens de Nederlandse autoriteiten slechts ondergeschikt aan de hoofdactiviteit natuurbeheer en vooral lokaal van aard.
23. Tot slot zijn de Nederlandse autoriteiten van mening dat indien de maatregel staatssteun vormt, deze met de interne markt verenigbaar is op grond van artikel 107, lid 3, onder c) VWEU omdat de steun noodzakelijk is voor de ontwikkeling en instandhouding van de biodiversiteit ter bescherming van het milieu.

3. BEOORDELING

3.1. Natuurbeschermingsinstanties als ondernemingen

24. Het in artikel 107, lid 1, VWEU vervatte verbod op staatssteun is alleen van toepassing voor zover de begunstigden ondernemingen zijn. De Nederlandse autoriteiten zijn niet van mening dat natuurlijke of rechtspersonen die zich bezighouden met natuurbeheer een economische activiteit uitoefenen en de begunstigden dus ondernemingen zijn.
25. Het is vaste rechtspraak dat iedere activiteit die bestaat in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt, een economische activiteit is¹⁹. Het Hof van Justitie heeft herhaaldelijk verklaard dat het begrip onderneming elke eenheid omvat die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd²⁰. Derhalve kan de conclusie of natuurbeheerders economische activiteiten uitoefenen niet worden gebaseerd op hun algemene doelstelling, winstoogmerk of fiscale behandeling naar nationaal

¹⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 10 januari 2006, zaak C-222/04, Cassa di Risparmio Firenze, Jurispr. 2006, blz. I-289.

²⁰ Arresten van het Hof van Justitie van 23 april 1991, zaak C-41/90, Höfner en Elser, Jurispr. 1991, blz. 1979, punt 21, 16 november 1995, zaak C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance e.a., Jurispr. 1995, blz. I-4013, punt 14, en 11 december 1997, zaak C-55/96, Job Centre, Jurispr. blz. I-7119, punt 21.

recht, maar moet deze gebaseerd worden op een onderzoek van de activiteiten die dergelijke entiteiten kunnen uitvoeren uit hoofde van de aangemelde maatregel²¹.

26. De Nederlandse autoriteiten voerden aan dat activiteiten inzake natuurbeheer activiteiten omvatten ter bevordering van "natuurbeleving" waarmee men bezoekers naar de betrokken terreinen wil halen en activiteiten die rechtstreeks verband houden met activiteiten inzake natuurbeheer die inkomsten kunnen genereren (bijvoorbeeld inkomsten uit gewassen en pacht). Zoals opgemerkt beschouwen zij deze activiteiten echter niet als economische activiteiten.
27. De Commissie merkt op dat natuurbeheerders, zoals natuurbeschermingsorganisaties, een reeks taken kunnen uitoefenen die niet ex ante uitputtend zijn gedefinieerd. Het kan niet worden uitgesloten dat sommige natuurbeschermingstaken louter niet-economisch van aard zijn, maar in andere gevallen zal de doelstelling inzake natuurbescherming, op zijn minst gedeeltelijk, worden bereikt door middel van taken die economische activiteiten impliceren, zoals bijvoorbeeld de verkoop van gewassen, het verpachten van land en activiteiten die toeristen trekken. In dit verband merkt de Commissie op dat bij de berekening van de standaardkosten met opbrengsten rekening is gehouden voor de bepaling van de nettostandaardkosten door vóór de vaststelling van de nettostandaardkosten de geraamde inkomsten in mindering te brengen op de berekende kosten. Zo wordt bij de berekening van de standaardkosten voor rietland en heide rekening gehouden met de inkomsten uit de verkoop van riet en houtsnippers. Het is vaste rechtspraak dat iedere activiteit die bestaat in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt, een economische activiteit is. De Commissie is van mening dat in het onderhavige geval activiteiten als de verkoop van houtsnippers en riet, het verpachten van land en het aantrekken van toeristen als economisch van aard moeten worden aangemerkt.
28. Bovendien voeren de Nederlandse autoriteiten weliswaar aan dat de begunstigde verenigingen commerciële activiteiten uitoefenen door middel van afzonderlijke vennootschappen, maar voeren zij tegelijkertijd aan dat begunstigten niet verplicht zijn om van de commerciële en niet-commerciële activiteiten afzonderlijke boekhoudingen bij te houden. Het kan daarom niet worden uitgesloten dat de begunstigten bij dergelijke commerciële activiteiten zijn betrokken.
29. Hoewel de hiervoor genoemde activiteiten beperkt qua reikwijdte mogen zijn en niet erg winstgevend vanwege de eisen inzake natuur-/landschapsbeheer die aan activiteiten binnen natuurterreinen worden gesteld, is winstgevendheid geen relevant criterium voor de indeling van een activiteit als economisch van aard. Een dergelijke indeling kan niet alleen maar worden gebaseerd op het voornaamste doel of de focus van de maatregel (zijnde veeleer milieubescherming dan het genereren van inkomsten). De Commissie merkt op dat ongeacht de nagestreefde doelen op het gebied van natuurbescherming, de natuurbeheerders, waaronder natuurbeschermingsorganisaties, belang erbij hebben om voldoende inkomsten te verwerven om de kosten te dekken in verband met grondeigendom en/of in verband met de uitvoering van projecten (16% van de projectkosten moet door de

²¹ Zie met betrekking tot organisaties zonder winst oogmerk bijvoorbeeld de gevoegde zaken 209/78 tot en met 215/78 en 218/79, Van Landewyck, Jurispr. 1980, blz. 03125 en zaak C-244/94, FFSA e.a., Jurispr. 1995, blz. I-4013.

begunstigden zelf worden gedragen). De milieudoelstelling zal dus altijd gepaard gaan met een economische doelstelling.

30. Tot slot merkt de Commissie op dat de natuurbeheerders, waaronder natuurbeschermingsorganisaties, klaarblijkelijk in bepaalde gevallen tevens bosbouwgronden kunnen beheren die in aanmerking komen voor subsidies subsidie natuurbeheer voor bosgebieden uit hoofde van een bij de besluiten SA.29568 en SA.32622 van de Commissie goedgekeurde staatssteunregeling²². In een dergelijk geval zijn deze entiteiten ook betrokken bij economische activiteiten in de bosbouwsector.
31. De Commissie is daarom van mening dat de Nederlandse natuurbeheerders, waaronder de natuurbeschermingsorganisaties waarop de aangemelde maatregel betrekking heeft, moeten worden aangemerkt als ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU in zoverre zij deze activiteiten uitoefenen (en als zodanig dienen zij onder het toezicht inzake staatssteun te vallen).

3.2. Aanwezigheid van staatssteun op grond van artikel 107, lid 1, VWEU

32. Volgens artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "VWEU" genoemd)²³ *"zijn 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 met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt"*.
33. De onderzochte steun wordt door overheidslichamen (provincies) verstrekt en wordt met staatsmiddelen bekostigd in de zin van artikel 107 VWEU. Aangezien alleen natuurbeheerders van bepaalde natuurterreinen, te weten de terreinen die onder het natuurbeheerplan vallen, voor de steun in aanmerking komen, is de maatregel selectief qua toepassingsgebied.
34. De maatregel verschaft de begunstigden een voordeel aangezien hij de begunstigde een financieel voordeel biedt dat deze anders niet zou hebben ontvangen. De staat compenseert 84% van de door de begunstigde gemaakte standaardkosten (dat wil zeggen de geraamde nettokosten).
35. De begunstigden oefenen activiteiten inzake natuurbeheer uit die, zoals aangevoerd door de Nederlandse autoriteiten, activiteiten omvatten die inkomsten genereren en die direct verband houden met natuurbeheer, zoals bijvoorbeeld de verkoop van gewassen (met name de verkoop van riet en houtsnippers), het verpachten van land of het aantrekken van toeristen. Zoals hiervoor in punt 30 opgemerkt, kunnen de begunstigden bovendien actief zijn in de bosbouwsector. De sectoren waar zulke activiteiten worden uitgevoerd staan open voor mededinging en handel tussen lidstaten.

²² Zie voetnoot 6.

²³ Per 1 december 2009 zijn de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag vervangen door respectievelijk de artikelen 107 en 108 van het VWEU. De respectieve bepalingen zijn in wezen identiek. In het kader van dit besluit moeten verwijzingen naar de artikelen 107 en 108 VWEU waar nodig worden begrepen als verwijzingen naar, respectievelijk, de artikelen 87 en 88 VEG.

36. De Commissie merkt op dat dergelijke activiteiten wat betreft aantal en geografische reikwijdte beperkt kunnen zijn. Voor zover het om de betrokken bedragen gaat, geldt dat bescheiden steunbedragen, die voldoen aan de voorwaarden van Verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun²⁴ buiten het toepassingsgebied van artikel 107, lid 1, van het Verdrag vallen. In het onderhavige geval zijn de subsidiebedragen echter niet beperkt.
37. Met betrekking tot de geografische reikwijdte van de activiteiten heeft ook de Unierechter het begrip gevolgen voor de handel strikt uitgelegd. De Commissie heeft daarom slechts in een zeer beperkt aantal zaken aanvaard dat staatssteun de handel niet ongunstig beïnvloedde; daarbij ging het om louter lokale diensten die niet snel consumenten uit andere lidstaten aantrekken, zoals in het geval van een Duits zwembad²⁵. In het onderhavige geval gaat hij bij de inkomsten om de verkoop van riet en houtsnippers niet om het aanbieden van een dienst, maar om de verkoop van goederen die binnen de EU kunnen worden uitgevoerd. De bosbouwsector is een concurrerende sector die openstaat voor mededinging op het niveau van de EU. Ook in geval van de andere activiteiten kan het, gezien de geografische ligging van de terreinen, bijvoorbeeld langs de Nederlandse kustlijn, niet worden uitgesloten dat de maatregel buitenlandse toeristen zou trekken. Ondanks het feit dat de gevolgen van de maatregel waarschijnlijk beperkt zijn, is de Commissie derhalve van mening dat moet worden aangenomen dat het handelsverkeer in de EU ongunstig wordt beïnvloed.
38. Bij de uit hoofde van de maatregel toegekende steun gaat het dus om staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU²⁶.

3.3. Verenigbaarheid van de staatssteun op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU

39. Volgens artikel 107, lid 3, onder c), VWEU kunnen steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
40. De Commissie beschikt op het gebied van artikel 107, lid 3, VWEU²⁷ over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Gebruik makend van deze bevoegdheid heeft zij richtsnoeren en mededelingen vastgesteld waarin criteria worden gegeven voor de verenigbaarheid van bepaalde soorten steun met de interne markt op grond van

²⁴ PB L 379 van 28.12.2006

²⁵ Besluit N 258/2000 van de Commissie van 21.12.2000, Duitsland – Zwembad Dorsten, PB C 172 van 16.6.2001, blz. 16.

²⁶ De Commissie kwam tot dezelfde conclusie in de zaken SA.29568 (natuur- en landschapsbeheer) en SA.32622 (natuur- en landschapsbeheer - wijziging) die betrekking hadden op andere staatssteunmaatregelen uit hoofde van de SNL, aangemeld op grond van de Communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector 2007-2013.

²⁷ Zaak C 142/87 België/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I 959, punt 56, en zaak C 39/94 SFEI e.a., Jurispr. 1996, blz. I 3547, punt 36.

artikel 107, lid 3, VWEU. Het is vaste rechtspraak dat de Commissie gebonden is aan de door haar op het gebied van toezicht op staatssteun uitgevaardigde richtsnoeren en mededelingen, voor zover deze niet afwijken van de regels van het Verdrag en door de lidstaten worden geaccepteerd. Daarom moet allereerst worden beoordeeld of de aangemelde steun binnen de werkingssfeer van een of meer van deze richtsnoeren of mededelingen valt. Wanneer dat het geval is, is de Commissie bij de uitoefening van haar bevoegdheid op grond van artikel 107, lid 3, VWEU, gebonden aan de betreffende tekst. Wanneer dat niet het geval is, moet de Commissie nagaan of de steun rechtstreeks op grond van artikel 107, lid 3, onder c) verenigbaar kan worden verklaard.

41. Met het oog daarop heeft de Commissie eerst beoordeeld of de aangemelde maatregel binnen de werkingssfeer valt van de richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming²⁸. De richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming zijn van toepassing op staatssteun voor milieubescherming en de werkingssfeer ervan is bepaald in de punten 58 tot en met 60 van deze richtsnoeren. Milieubescherming is in punt 70, onder 1), van de richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming gedefinieerd als "elke maatregel die is gericht op de preventie of het herstel van aantastingen van de natuurlijke omgeving of de natuurlijke hulpbronnen door de eigen activiteiten van de begunstigde, op het beperken van het risico op dergelijke aantastingen, dan wel op de aanmoediging van een rationeler gebruik van die hulpbronnen, met inbegrip van energiebesparende maatregelen en het gebruik van hernieuwbare energiebronnen²⁹". Aangezien in de onderhavige zaak de maatregel noch op het herstel van aantastingen door de eigen activiteiten van de begunstigde, noch op verbetering van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen is gericht, valt de onderhavige zaak buiten de werkingssfeer van de richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming.
42. De Commissie beoordeelde voorts of de maatregel wellicht binnen de werkingssfeer van de richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector 2007-2013 vallen (hierna "richtsnoeren landbouwsteun" genoemd)³⁰. De werkingssfeer van de richtsnoeren landbouwsteun is uiteengezet in de punten 5 tot en met 9 van deze richtsnoeren. Zij zijn van toepassing op "alle staatssteun die wordt verleend voor activiteiten op het gebied van de productie, verwerking en afzet van onder bijlage I bij het Verdrag vallende landbouwproducten" en omvatten ook speciale regels voor de bosbouwsector. De steun wordt echter verstrekt aan beheerders van natuurterreinen voor de instandhouding van natuurtypen als moerassen of heggen in plaats van landbouwgrond of bossen. De maatregel valt daarom niet binnen de werkingssfeer van punt 5 van deze richtsnoeren³¹.
43. Gezien het feit dat de maatregel niet binnen de werkingssfeer valt van de bestaande richtsnoeren inzake de toepassing van artikel 107, lid 3, onder c) VWEU moet de

²⁸ PB C 82 van 1. 1.4.2008, blz. 1.

²⁹ Zie de punten 58 en 70, onder 1)

³⁰ PB C 319 van 27.2.2006, blz. 1.

³¹ De Commissie herinnert eraan dat zij bij besluiten in de zaken SA.29568 en SA.32622 steun op basis van de Communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector 2007-2013 goedkeurde (zie voetnoot 6).

maatregel rechtstreeks op grond van deze bepaling van het Verdrag worden beoordeeld. Om verenigbaar te zijn overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c) moet een steunmaatregel op een noodzakelijke en evenredige wijze gericht zijn op een doelstelling van gemeenschappelijk belang. In dit verband dienen volgens de Commissie de volgende vragen te worden beoordeeld:

- (1) Is de steunmaatregel gericht op een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang (met andere woorden wordt met de voorgestelde steun een marktfalen of een andere doelstelling aangepakt)?
- (2) Is de steunmaatregel goed genoeg ontworpen om de doelstelling van gemeenschappelijk belang te kunnen verwezenlijken? In het bijzonder geldt het volgende:
 - (a) Is de steunmaatregel een passend instrument?
 - (b) Is er een stimulerend effect, met andere woorden: verandert de steun de gedragingen van ondernemingen?
 - (c) Is de steunmaatregel evenredig, met andere woorden kan dezelfde gedragswijziging niet met minder steun worden verkregen?
- (3) Zijn de vervalsingen van de mededinging en de beïnvloeding van het handelsverkeer zo beperkt dat de balans al met al positief is?

3.3.1. Een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang

44. De steunmaatregel moet gericht zijn op een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang. Een doelstelling van gemeenschappelijk belang is een doel waarvan de Europese Unie heeft erkend dat het in het gemeenschappelijk belang van de EU-lidstaten is.
45. De door de Nederlandse autoriteiten ingediende maatregel heeft de handhaving en ontwikkeling van de biodiversiteit tot doel. Met het oog daarop ondersteunt de maatregel activiteiten ter zake van natuurbeheer binnen terreinen waarvoor een natuurbeheerplan geldt. De meeste van deze terreinen maken deel uit van de EHS.
46. De EU-instellingen hebben meermaals het belang van bescherming van de biodiversiteit erkend. Met name erkende de Europese Raad in zijn conclusies van 25 en 26 maart 2010 dat "[d]e aanhoudende trends van biodiversiteitsverlies en aantasting van het ecosysteem [...] dringend [moeten worden omgebogen. De Europese Raad onderschrijft de langetermijnvisie op biodiversiteit 2050 en de doelstelling voor 2020 als vervat in de conclusies van de Raad van 15 maart 2010". De Raad van de Europese Unie bevestigde in zijn conclusies van 15 maart 2010 "dat beschermde gebieden en ecologische netwerken de hoeksteen zijn van alle inspanningen tot behoud van de biodiversiteit".
47. Er kan dus worden geconcludeerd dat de voorgestelde maatregel is gericht op een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang.

3.3.2. Geschikt instrument

48. Een instrument is geschikt wanneer er geen ander, minder verstorend instrument is waarmee hetzelfde resultaat zou kunnen worden bereikt. Om een samenhangende

- natuurbeheerstructuur te ontwikkelen waarmee de biodiversiteit op een aanvaardbaar niveau kan worden gehouden, is het, zoals de Nederlandse autoriteiten hebben aangevoerd, van belang dat natuurbeheerders hun terreinen beheren volgens het door de Nederlandse regering vastgestelde natuurbeheerplan.
49. Met de maatregel ontvangen natuurbeheerders financiële steun voor de instandhouding van natuurterreinen zoals voor elke categorie natuur- of landschapstypen gedefinieerd. De betalingen zijn gekoppeld aan de standaardkosten die zoals hiervoor uitgelegd (punten 12-15) zijn berekend voor de instandhouding van terreinen. Dit zorgt ervoor dat in het uitgekeerde bedrag de inspanningen die de beheerders moeten verrichten om het terrein in stand te houden en de gemaakte kosten tot uitdrukking komen.
 50. Derhalve kan in de huidige situatie worden geconcludeerd dat de staatssteun een geschikt instrument is.

3.3.3. *Stimulerend effect*

51. De staatssteun moet noodzakelijk zijn en een stimulerend effect hebben. De aanmeldende lidstaat moet daartoe bewijzen dat de investering zonder de steun niet zou hebben plaatsgevonden. De Commissie is van mening dat steeds wanneer het project al vóór de steunaanvraag door de begunstigde is begonnen, steun geen stimulerend effect heeft.
52. De Nederlandse autoriteiten bevestigden dat er alleen steun wordt verstrekt voor activiteiten die zijn gestart nadat de steunaanvraag is ingediend.
53. Zoals door de Nederlandse autoriteiten is aangevoerd, zouden de natuurbeheerders niet uit eigen beweging de natuurbeheertypen in standhouden zoals voorgeschreven op grond van de maatregel, dit vanwege kosten in verband met de te ondernemen activiteiten (met beperkte inkomsten). De Nederlandse autoriteiten herinneren eraan dat de Nederlandse overheid al sinds enige tijd bijdraagt in de kosten in verband met natuurbeheer; dit was ook al het geval uit hoofde van de voorgaande, bij besluit NN 47/2004 van de Commissie goedgekeurde regeling.
54. Aangezien de Commissie erkent dat de activiteiten op het gebied van natuurbeheer zonder overheidssteun naar alle waarschijnlijkheid niet zouden worden ondernomen zoals voorgeschreven door het natuurbeheerplan, kan worden geconcludeerd dat de voorgestelde maatregel een stimulerend effect heeft.

3.3.4. *Evenredigheid van de steun*

55. Een steunmaatregel van de staat is evenredig wanneer de maatregel zo is ontworpen dat de steun als zodanig tot een minimum is beperkt.
56. In het onderhavige geval bepaalden de Nederlandse autoriteiten de standaardkosten in verband met de beoogde activiteiten ter handhaving van elk van de in de Index gedefinieerde natuur- of landschapsterreinen op basis van diverse studies. De in eerste instantie op basis van een normenboek en ervaring vastgestelde beheerkosten werden gecontroleerd en aangepast na een beoordeling door verschillende commissies (zie punten 12 tot en met 15). Bij de resulterende nettostandaardkosten is rekening gehouden met zowel voorziene kosten als inkomsten in verband met de beheeractiviteiten. Voorts beperkten de Nederlandse autoriteiten de steunintensiteit (compensatie) tot 84% van de vastgestelde nettostandaardkosten, wat ertoe zou

leiden dat alleen kosten die rechtstreeks verband houden met natuurbeheeractiviteiten worden gecompenseerd. Dienovereenkomstig wordt geconcludeerd dat de compensatieregeling niet tot overcompensatie leidt³².

57. Er kan derhalve worden geconcludeerd dat de voor de beoogde maatregel verstrekte staatssteun evenredig is.

3.3.5. Gevolgen voor de mededinging en de handel tussen de lidstaten

58. In de onderhavige zaak kunnen de begunstigde activiteiten uitoefenen als de verkoop van riet en houtsnippers, het verpachten van land en toeristische activiteiten. Zoals in de punten 27 tot en met 30 is uiteen gezet, moeten dergelijke activiteiten als economische activiteiten worden ingedeeld. De Commissie merkt op dat hoewel, zoals reeds is opgemerkt, de markten waar de economische activiteiten worden uitgeoefend ontstaan voor mededinging vanuit verschillende lidstaten, de onderhavige activiteiten slechts een beperkt geografische reikwijdte kunnen hebben en beperkt in aantal kunnen zijn. Het is dan ook niet waarschijnlijk dat de maatregel aanzienlijke gevolgen zal hebben voor de mededinging en de handel tussen de lidstaten.

3.3.6. Conclusie

59. Elke mogelijke vervalsing van de mededinging of elke ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten als gevolg van de beoogde maatregel kan slechts beperkt zijn, zodat de balans met betrekking tot de doelstelling van gemeenschappelijk belang positief is.
60. De Commissie concludeert derhalve dat de aangemelde maatregel verenigbaar is met artikel 107, lid 3, onder c) VWEU.

4. BESLUIT

61. Op grond van de voorgaande beoordeling heeft de Commissie besloten geen bezwaar te maken tegen de aangemelde maatregel, aangezien deze voldoet aan de voorwaarden om op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU met de interne markt verenigbaar te kunnen worden geacht.
62. De Commissie herinnert de Nederlandse autoriteiten eraan dat, overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU, voornemens om deze regeling anders te financieren of te wijzigen bij de Commissie moeten worden aangemeld overeenkomstig Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie³³.

³² De Commissie keurde een soortgelijke berekeningsmethode goed voor de bepaling van de standaardkosten en steunintensiteit bij haar goedkeuring in de zaken SA.29568 (natuur- en landschapsbeheer) en SA.32622 (natuur- en landschapsbeheer - wijziging) op grond van de SNL, aangemeld op grond van de Communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector 2007-2013.

³³ Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 [nu 88] van het EG-Verdrag; PB L 140 van 30.4. 2004, blz.1.

63. Indien dit schrijven vertrouwelijke gegevens bevat die niet mogen worden bekendgemaakt, 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 bekendmaking van de volledige tekst van dit schrijven in de authentieke taal op het internet:

http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/state_aids_texts_nl.htm

Dit verzoek dient bij aangetekend schrijven of per faxbericht te worden gericht aan:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Griffie Staatssteun
B-1049 BRUSSEL
Fax: 00-32-2-296 1242

Hoogachtend,
Voor de Commissie

Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter