



EUROPESE COMMISSIE

Brussels, 2.9.2015
C(2015) 5929 final

OPENBARE VERSIE

Dit document is een intern document van de Commissie dat louter ter informatie is bedoeld.

**Betreft: Steunmaatregel SA.27301 (2015/NN) – Nederland
Vermeende onrechtmatige staatssteun in verband met de gesubsidieerde verwerving of het gratis ter beschikking stellen van natuurterreinen**

Geachte mevrouw, geachte heer,

1. PROCEDURE

- (1) Bij brief van 23 december 2008 heeft de Commissie een klacht ontvangen van twee Nederlandse particuliere stichtingen, die later werden opgevolgd door de *Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters* (hierna de "klagers" genoemd), over subsidies die Nederland aan dertien begunstigden had toegekend voor de verwerving van natuurterreinen ten behoeve van natuurbescherming.
- (2) De Commissie heeft bij brief van 4 maart 2009 een verzoek om inlichtingen aan Nederland gestuurd. Nadat de Commissie de termijn had verlengd, hebben de Nederlandse autoriteiten hierop bij schrijven van 26 juni 2009 geantwoord.
- (3) De klagers verstrekten in een aantal brieven nadere inlichtingen en bij schrijven van 16 maart 2010 verzochten zij de Commissie in overeenstemming met artikel 265 VWEU te handelen. Bij brief van 26 maart 2010 trokken de klagers dit verzoek in en stemden zij ermee in om de beoordeling van de Commissie af te wachten inzake een gewijzigde

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

subsidieregeling voor het verwerven van natuurterreinen, die Nederland van plan was bij de Commissie aan te melden.

- (4) Op 13 juli 2011 hebben de diensten van de Commissie een besluit vastgesteld betreffende steunmaatregel SA.31243 ter goedkeuring van een nieuwe regeling¹ voor de verwerving van natuurterreinen. Bij brief van 27 juli 2011 zonden de diensten van de Commissie een afschrift van dit besluit aan de klagers en lieten zij weten dat alle in de klacht geuite staatssteunbezwaren in dat besluit afdoende werden behandeld.
- (5) Bij schrijven van 26 augustus 2011 hebben de klagers erop aangedrongen dat de Commissie een standpunt zou innemen over hun klacht en verzochten zij de vermeende onrechtmatige en onverenigbare steun terug te vorderen. Zij herhaalden dit verzoek in latere brieven van 14 en 28 september 2011.
- (6) Bij brief van 30 september 2011 verzocht de Commissie de Nederlandse autoriteiten om nadere inlichtingen. Nadat de Commissie de termijn twee keer had verlengd, hebben zij hierop op 17 januari 2012 geantwoord.
- (7) Er waren geen contacten vanaf februari 2012, toen de klagers e-mails met de diensten van de Commissie hebben uitgewisseld, tot 28 april 2014, wanneer zij hebben verzocht de diensten van de Commissie te ontmoeten nadat de schikkingsgesprekken met de Nederlandse autoriteiten kennelijk waren vastgelopen. Op 1 juli 2014 vond de bijeenkomst met de Commissie plaats en op 11 augustus 2014 dienden de klagers aanvullende informatie in.
- (8) De Nederlandse autoriteiten hadden op 27 juni 2014 en 11 maart 2015 ook een ontmoeting met de Commissie. Er werden op 15 juli 2014 en 13 maart 2015 verzoeken om inlichtingen aan Nederland gezonden, die op 9 september 2014 en 18 mei 2015 werden beantwoord.

2. BESCHRIJVING

2.1. DE REGELING

- (9) De klacht betreft subsidies voor de verwerving van natuurterreinen of voor het afkopen van pachtovereenkomsten die op dergelijke terreinen rusten aan dertien terreinbeherende organisaties (hierna "TBO's" genoemd) die Nederland met een openbaardienstverplichting van natuurbescherming heeft belast. De regeling, die het voorwerp van de klacht vormt, wordt hierna de "PNB-regeling"² genoemd.
- (10) De PNB-regeling waartegen de klacht werd ingediend, vormde de grondslag van het Nederlandse natuurbeschermingsbeleid. Op 1 januari 2012 werd het subsidieplafond voor de PNB-regeling op nul gezet³ nadat de Commissie op 13 juli 2011 een nieuwe aangemelde regeling had goedgekeurd⁴.
- (11) De PNB-regeling had tot doel een ecologische hoofdstructuur (hierna "EHS"

¹ Besluit van de Commissie van 13 juli 2011 betreffende steunmaatregel SA.31243 – Subsidieregeling grondaankoop EHS, PB C 303 van 14.10.2011, blz. 1.

² Deze afkorting vindt haar oorsprong in de titel van de centrale regeling van 1993, *Regeling bijdragen particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties*.

³ De PNB-regeling werd per 1 januari 2014 ingetrokken bij regeling van 18 oktober 2013, Staatscourant 2013, 30036.

⁴ Zie voetnoot 1.

genoemd)⁵ en een Natura 2000-netwerk te realiseren voor de bescherming van de biodiversiteit door het financieren van de verwerving van natuurterreinen. Door deze regeling konden gronden van grote ecologische waarde, bossen of landschappen die onderdeel waren van grondontwikkelingsprojecten worden verworven, pachtovereenkomsten worden beëindigd en gronden worden aangekocht of geruimd die nodig waren voor de vorming van de EHS.

- (12) Volgens de Nederlandse autoriteiten werd het natuurbeschermingsbeleid deels ook uitgevoerd door middel van incidentele ad hoc gratis overdrachten van gronden door het ministerie van Landbouw via het *Bureau Beheer Landbouwgronden* aan diezelfde dertien organisaties, de TBO's.
- (13) Oorspronkelijk, van 1993 tot 2007, werd de PNB-regeling zowel door het Rijk als door de provincies uitgevoerd, maar vanaf 2008 waren de provincies verantwoordelijk voor de subsidies voor de verwerving van terreinen voor de EHS. Ongeacht de wijze waarop de natuurterreinen onder de verantwoordelijkheid van de TBO's terechtkwamen, had de PNB-regeling als algemeen doel een coherent en professioneel beheer van grote natuurterreinen te garanderen en de versnippering van eigendom te voorkomen door de met de openbaredienstverplichting van natuurbescherming belaste organisaties de mogelijkheid te bieden gronden te verwerven die vanwege hun natuurwetenschappelijke, cultuurhistorische of landschappelijke betekenis van belang waren voor de vorming van de EHS.
- (14) Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de PNB-regeling met subsidies voor de verwerving van natuurterreinen en de gratis overdrachten van gronden enerzijds en de door de Nederlandse overheid verstrekte beheersubsidies voor natuurbescherming⁶ anderzijds. Dit besluit heeft geen betrekking op die natuurbeheersubsidies, maar deze worden bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de PNB-regeling in aanmerking genomen.

2.2. RECHTSGRONDSLAG

- (15) De subsidies voor de verwerving van gronden ten behoeve van natuurbescherming werden tot eind 2007 op centraal niveau toegekend op basis van de *Regeling bijdragen particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties* van 1993 (hierna de "centrale regeling" genoemd). In diezelfde periode werden door de twaalf Nederlandse provincies ook verwervingsubsidies verstrekt die maximaal 100 % van de door de TBO's gemaakte kosten voor de aankoop van natuurterreinen bedroegen. De provinciale subsidies werden ofwel ad hoc verstrekt ofwel op basis van de provinciale verordeningen met betrekking tot de subsidiëring van natuurbeheer in het kader van het *Programma Beheer 2000-2010*⁷, die volgens de Nederlandse autoriteiten in overeenstemming waren met de op centraal niveau vastgestelde voorwaarden.

⁵ De ecologische hoofdstructuur wordt nu Natuurnetwerk Nederland genoemd.

⁶ Besluit van de Commissie van 20 april 2011 betreffende steunmaatregel SA.31494 – Natuurbeheersubsidies, PB C 12 van 14.1.2012, blz. 1.

⁷ Deze werden goedgekeurd bij besluit van de Commissie van 26 november 2008 betreffende steunmaatregel NN 47/2004, PB C 2 van 7.1.2009, blz. 21.

- (16) Vanaf 2008 werden de subsidies voor de verwerving van terreinen gedecentraliseerd en enkel door de Nederlandse provincies⁸ toegekend op grond van verordeningen op basis van de *Wet Inrichting Landelijk Gebied*. Volgens de Nederlandse autoriteiten hadden de provinciale subsidieverordeningen tot uitvoering van de PNB-regeling, ondanks een aantal verschillen, een vergelijkbare inhoud en opzet als die welke aan de centrale regeling ten grondslag lagen.

2.3. DUUR

- (17) De PNB-regeling werd van kracht op 1 januari 1993 en werd in 2012 beëindigd⁹, toen ze werd vervangen door een nieuwe regeling voor subsidies voor de verwerving van natuurterreinen die de Commissie op 13 juli 2011 na aanmelding door Nederland had goedgekeurd¹⁰.

2.4. BEGUNSTIGDEN

- (18) De begunstigden van de PNB-regeling waren de dertien natuurbeschermingsorganisaties die in artikel 3 van de centrale regeling worden opgesomd. Deze natuurbeschermingsorganisaties zijn de *Vereniging Natuurmonumenten*, die op nationaal niveau actief is, en twaalf andere natuurbeschermingsorganisaties die elk actief zijn op het niveau van één van de Nederlandse provincies¹¹.
- (19) De TBO's hebben op grond van het Burgerlijk Wetboek de rechtsvorm van een vereniging of stichting, wat inhoudt dat ze niet-gouvernementele organisaties zijn en geen winstoogmerk kunnen hebben. Hun belangrijkste statutaire doelstelling die in het oprichtingsbesluit wordt vermeld, is het in stand houden en beheren van terreinen met hoge natuurwaarden en de daarop aanwezige cultuurhistorische en landschappelijke waarden. In dit verband voeren zij, naast de belangrijkste niet-economische taak op het gebied van natuurbescherming, de volgende activiteiten uit: het verwerven van terreinen¹², het inrichten en beheren van deze terreinen en andere secundaire activiteiten die kunnen bijdragen aan natuurbescherming.
- (20) Volgens de Nederlandse autoriteiten omvatten de secundaire activiteiten van de TBO's onder meer:
- activiteiten die rechtstreeks inkomsten genereren uit natuurbescherming, zoals de verkoop van hout in het kader van de dunning en het onderhoud van houtopstanden op de natuurterreinen of in het kader van de velling

⁸ Deze regeling werd in september 2008 vastgesteld, maar was volgens de Nederlandse autoriteiten met terugwerkende kracht van toepassing vanaf 1 januari 2008.

⁹ In sommige provincies werd de PNB-regeling al in 2011 beëindigd.

¹⁰ Zie voetnoot 1.

¹¹ Zuid-Hollands Landschap, Noord-Hollands Landschap, Utrechts Landschap, Gelders Landschap, Overijssels Landschap, It Fryske Gea, Gronings Landschap, Drents Landschap, Limburgs Landschap, Zeeuws Landschap, Brabants Landschap en Flevo-landschap.

¹² Volgens de beschikbare informatie heeft Natuurmonumenten 105 022 ha gronden in eigendom en de twaalf provinciale organisaties samen ongeveer 105 000 ha. Het gaat hierbij om natuurgebieden, landgoederen, bijzondere landschappen en cultuurhistorische objecten als kastelen.

van houtopstanden ten behoeve van andere natuurdoeltypen¹³, de verkoop van gras, riet en eventueel ander gewas dat wordt afgevoerd in het kader van het natuurbeheer om verstikking van andere planten te voorkomen, om overtollige stikstof van het terrein af te voeren (eutrofiëring) en om waardevolle natuurwaarden te in stand te houden of te verbeteren, de verkoop van vlees van wild dat in het kader van populatiebeheer wordt gedood of van graasdieren, zoals schapen, hooglandrunderen en paarden, die worden ingezet om vergrassing of de opkomst van houtige gewassen tegen te gaan als dat niet bij de desbetreffende habitat past, het verhuren van jachtrechten of visrechten met het oog op het behoud van de visstand en de wildstand op een redelijk niveau;

- activiteiten die natuurbeheer indirect ten goede komen, zoals de exploitatie van bezoekerscentra of bezienswaardigheden, en de verkoop van dranken.

- (21) Volgens de Nederlandse autoriteiten zijn de opbrengsten van de secundaire economische activiteiten een noodzakelijke, maar niet voldoende inkomstenbron voor de bekostiging van de primaire activiteit van natuurbescherming, die werd aangevuld met subsidies, maar ook met contributies, donaties, sponsoring en vrijwilligerswerk.

2.5. SUBSIDIABELE KOSTEN

- (22) De in artikel 7, lid 2, van de centrale regeling vastgestelde subsidiabele kosten waren vergelijkbaar met de op provinciaal niveau vastgestelde subsidiabele kosten. Dit waren onder meer het aankoopbedrag van de gronden, andere kosten die moeten worden gemaakt voor de daadwerkelijke verwerving, zoals kadastrale rechten, registratierechten, veiling- en notariskosten, en de kosten voor het afkopen van pachtovereenkomsten die op de betrokken gronden rusten.

2.6. BEPERKINGEN OP DE VERWORVEN TERREINEN EN TERUGVORDERING

- (23) Volgens artikel 40 van de centrale regeling mochten de TBO's zonder de uitdrukkelijke toestemming van de subsidieverstreckende autoriteit de functie van een in het kader van de PNB-regeling verworven terrein niet wijzigen in strijd met de doelstelling van natuurbeheer en de verplichtingen die uit de verwervingssubsidie voortvloeien. In de periode 1993 tot 2012 werd volgens de Nederlandse autoriteiten maar in [...] gevallen een toestemming voor een functiewijziging verleend¹⁴. Gronden die met een PNB-verwervingssubsidie werden aangekocht, mochten ook niet worden doorverkocht of verpacht zonder de uitdrukkelijke toestemming van de subsidieverstreckende autoriteit, die dergelijke transacties enkel goedkeurde als ze strookten met de doelstelling van natuurbeheer van het terrein¹⁵.

¹³ In sommige gebieden moet bos worden gekapt om ruimte te scheppen voor andere natuur, zoals heidevelden of zandverstuivingen.

¹⁴ Er vonden kleine wijzigingen plaats met betrekking tot dezelfde grond waar een [...] en een [...] al actief waren vóór de verwerving ervan voor natuurdoeleinden.

¹⁵ Van gronden die in het kader van de PNB-regeling zijn verworven, is in de periode 1993 tot 2012 in [...] gevallen door de subsidieverstreckende autoriteit toestemming verleend voor

Volgens de Nederlandse autoriteiten was een doorverkoop in vele gevallen aan de orde bij een ruilproces tussen meerdere grondeigenaren om binnen een gebied samenhangende grondeenheden te creëren of als het terrein een publieke bestemming kreeg¹⁶.

- (24) Uit de door de Nederlandse autoriteiten verstrekte inlichtingen blijkt dat de PNB-regeling zowel op centraal als op provinciaal niveau terugvorderingsmechanismen bevatte waardoor de subsidieverstreckende autoriteit bevoegd was om een vergoeding te vragen van de begunstigten indien de subsidie had geleid tot vermogensvorming, bijvoorbeeld bij vervreemding van in het kader van de PNB-regeling verworven gronden. De terugvorderingsmechanismen waren ofwel in individuele subsidiebeschikkingen, ofwel in bepalingen in de centrale regeling of de provinciale verordeningen voorzien. Voorts voorzagen de statuten van de TBO's in de verplichting dat opbrengsten altijd moesten worden geherinvesteerd in de kernactiviteit, namelijk natuurbeheer. Vanaf 1997 wordt in artikel 41 van de centrale regeling verwezen naar artikel 4:41 van de *Algemene wet bestuursrecht* (Awb), waarin vanaf 1997 terugvorderingsregels zijn vastgesteld met betrekking tot de terugbetaling van een niet-gerechtvaardigd voordeel dat is verkregen wanneer een in het kader van de PNB-regeling verworven terrein met de uitdrukkelijke toestemming van de subsidieverstreckende autoriteit verkocht of commercieel geëxploiteerd wordt. De subsidieverstreckende autoriteit was dus gemachtigd om een vergoeding van de subsidieontvangers te eisen, in het bijzonder indien de bijdrage tot winst had geleid. Die winst moest ofwel aan de subsidieverstreckende autoriteit worden terugbetaald, ofwel van de in punt 14 genoemde natuurbeheersubsidies voor natuurbeschermingsactiviteiten worden afgetrokken.

2.7. VERPLICHTING OM IN NATUURBEHEER TE HERINVESTEREN EN SANCTIES

- (25) Nederland gaf aan dat de PNB-regeling geen expliciete bepaling bevatte waardoor de TBO's verplicht waren om hun opbrengsten uit secundaire activiteiten in natuurbeheer te herinvesteren, maar dat dit impliciet wel volgde uit de statuten van de TBO's, die bepalen dat alle inkomsten ten goede moeten komen aan de statutaire doelstellingen van natuurbehoud. In artikel 44 van de centrale regeling was in dit verband bepaald dat de subsidiabele TBO's hun statuten moesten overleggen als voorwaarde om de subsidies te ontvangen.
- (26) Voorts voorzag de PNB-regeling in sancties voor het niet naleven van de bepalingen: in artikel 43 van de centrale regeling is bepaald dat, indien de voorschriften van de PNB-regeling niet worden nageleefd, de bijdrage kan worden ingetrokken en vermeerderd met rente moet worden gerestitueerd, tenzij het terrein aan de staat werd overgedragen.

doorverkoop.

¹⁶ Een voorbeeld daarvan is de aanleg van een fietspad waarvoor in het kader van de PNB-regeling verworven gronden werden verkocht.

3. DE KLACHT

- (27) De klacht werd aanvankelijk op 23 december 2008 door twee particuliere stichtingen, *Stichting Het Nationale Park de Hoge Veluwe* en *Stichting Linschoten*, ingediend. Beide stichtingen beheren op verschillende manieren terreinen en landgoederen en hun activiteiten zijn toegespitst op natuurbescherming, erfgoed en landschappen. In dit verband oefenen de klagers ook economische activiteiten uit, zoals het verpachten van gronden, landbouw, bosbouw en toerisme. De oorspronkelijke klagers werden in 2009 opgevolgd door de *Vereniging Gelijkberechting Grondbezitters*, een vereniging die particuliere landeigenaren vertegenwoordigt.
- (28) Volgens de klagers hebben de Nederlandse overheid en de provincies door de toekenning van subsidies aan de TBO's voor het verwerven van terreinen en door terreinen gratis rechtstreeks aan hen over te dragen van 1993 tot 2012 staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "VWEU" genoemd) verstrekt.
- (29) Volgens de klagers doen de TBO's en de particuliere landeigenaren op vergelijkbare wijze aan natuurbescherming en beheer van natuurterreinen. Hoewel de klagers erkennen dat natuurbescherming de hoofdactiviteit van de TBO's is en als dusdanig niet als een economische activiteit kan worden beschouwd, beweren zij dat de secundaire economische activiteiten van de TBO's, zoals de verkoop van hout en vlees, of het verhuren van visrechten en jachtrechten, economisch van aard zijn en dat alle dertien TBO's daarom ondernemingen zijn en binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU vallen.
- (30) De klagers voeren aan dat de subsidies in het kader van de PNB-regeling een economisch voordeel vormden dat tot concurrentievervalsingen leidde, omdat de TBO's hierdoor een concurrentievoordeel kregen waardoor zij onder meer particuliere landeigenaren die gelijkaardige natuurterreinen wilden aankopen, konden overbieden.
- (31) De klagers betogen voorts dat het handelsverkeer negatief kan worden beïnvloed door de secundaire economische activiteiten, aangezien ook particuliere landeigenaren hout en vlees verkopen en betrokken zijn bij visrechten en jachtrechten. Nog volgens hen waren de subsidies aanzienlijk en overschreden deze de de-minimisdrempel.
- (32) Bovendien werd niet voldaan aan het vierde Altmark¹⁷-criterium, omdat de met de openbaredienstverplichting van natuurbescherming belaste entiteiten niet door middel van een aanbestedingsprocedure werden geselecteerd en de gecompenseerde kosten niet werden berekend zoals de kosten van een gemiddelde, goed beheerde onderneming.
- (33) De klagers betwistten ook de mening van de Nederlandse autoriteiten dat de maatregel bestaande steun was. In het bijzonder voerden zij aan dat de PNB-regeling sinds de eerste toekenning van subsidies voor natuurbescherming in 1922 grondig was gewijzigd.
- (34) De klagers zijn van mening dat er geen redenen zijn om de financiële steun

¹⁷ Arrest van 24 juli 2003 in zaak C-280/00, *Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg / Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, ECLI:EU:C:2003:415.

in het kader van de PNB-regeling als verenigbaar aan te merken in het licht van de regels inzake diensten van algemeen economisch belang (hierna "DAEB's" genoemd) van 2005¹⁸ of 2012¹⁹. Evenmin is volgens hen de bepaling inzake de bescherming van natuurerfgoed in artikel 53, lid 2, onder b), van de algemene groepsvrijstellingsverordening²⁰ van toepassing omdat de PNB-regeling in strijd is met het non-discriminatiebeginsel, dat een onlosmakelijk onderdeel van het EU-recht is dat wordt vastgelegd in artikel 1, lid 5, van de algemene groepsvrijstellingsverordening.

- (35) Tot slot namen de klagers nota van de wijzigingen die de Nederlandse autoriteiten aan de PNB-regeling hebben aangebracht en erkennen zij dat deze door de Commissie waren goedgekeurd, maar zij drongen erop aan dat de Commissie een standpunt zou innemen over de PNB-regeling en de vermeende onrechtmatige en onverenigbare steun die in de periode 1993-2012 aan de TBO's werd toegekend, zou terugvorderen.

4. STANDPUNT VAN DE NEDERLANDSE AUTORITEITEN

- (36) De Nederlandse autoriteiten zijn in de eerste plaats van oordeel dat de PNB-regeling geen staatssteun vormt. In dit verband halen zij ten eerste aan dat natuurbeheer niet als een economische activiteit kan worden beschouwd. Volgens de Nederlandse autoriteiten dient natuurbeheer een publiek algemeen doel en is het belangrijk voor de instandhouding van de biodiversiteit en de leefbaarheid in Nederland.
- (37) De TBO's die in aanmerking komen voor de PNB-regeling zijn niet op een markt actief en hebben geen winstoogmerk, maar hebben natuurbehoud als statutaire doelstelling. Dat bij de uitvoering van het natuurbeheer in beperkte mate ook activiteiten aan de orde zijn die inkomsten kunnen genereren, doet niet af aan deze algemene doelstelling van natuurbehoud. De secundaire economische activiteiten kunnen niet worden losgekoppeld van de niet-economische kernactiviteit, namelijk natuurbehoud. Daarom kunnen volgens de Nederlandse autoriteiten de TBO's die onder de PNB-regeling vielen niet als onderneming worden aangemerkt in de zin van het Unierecht.
- (38) Ten tweede stellen de Nederlandse autoriteiten dat de bijdrage voor de verwerving van terreinen voor natuurbehoud geen voordeel voor de TBO's vormt omdat natuurbeheer een verliesgevende activiteit is. De TBO's konden enkel in uitzonderlijke omstandigheden en met de toestemming van de

¹⁸ Beschikking van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend, PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67; communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, PB C 297 van 29.11.2005, blz. 4.

¹⁹ Besluit 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; Mededeling van de Commissie — EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (2011), PB C 8 van 11.1.2012, blz. 15.

²⁰ Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard, PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1.

subsidieverstrekende autoriteit de gronden doorverkopen; in dat geval moesten de subsidies worden terugbetaald en moest eventuele winst aan natuurbehoud ten goede komen.

- (39) Ten derde zijn de Nederlandse autoriteiten van mening dat de subsidiëring van de verwerving van natuurterreinen het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloedt of dreigt te beïnvloeden, omdat de verwerving van natuurterreinen een nationale aangelegenheid is. Voor zover het beheer van terreinen activiteiten omvat die inkomsten genereren, zijn deze van beperkte omvang en zullen ze het handelsverkeer tussen de lidstaten waarschijnlijk niet ongunstig beïnvloeden.
- (40) Ten vierde stellen de Nederlandse autoriteiten ook dat de maatregelen geen steun vormen omdat aan alle vier de Altmark-criteria was voldaan. De Nederlandse autoriteiten erkennen in dit verband dat de TBO's niet door middel van een openbare aanbesteding zijn gekozen. Zij geven aan dat de kosten van natuurbescherming de opbrengsten van de terreinen overstegen en dat de compensatie voor het verwerven van deze terreinen 100 % van het aankoopbedrag was, wat geldt voor alle organisaties die bij natuurbeheer betrokken zijn, dus ook voor een gemiddelde, goed beheerde organisatie. Zij concluderen daarom dat de gecompenseerde kosten dezelfde waren als de kosten van een goed beheerde onderneming. Hieruit besluiten de Nederlandse autoriteiten dat de PNB-regeling aan het vierde Altmark-criterium voldeed.
- (41) Ten vijfde beweren de Nederlandse autoriteiten dat, indien de Commissie van oordeel zou zijn dat de subsidies steun vormen, die steun bestaande steun was in de zin van artikel 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 659/1999 omdat deze al bestond op het tijdstip dat Nederland het Verdrag van Rome tot oprichting van de Europese Gemeenschap ondertekende. In dit verband verwijzen de Nederlandse autoriteiten naar de *Boschwet* van 1922 op basis waarvan het behoud van de natuurlijke omgeving voor het eerst werd erkend als een kwestie van algemeen belang, in het bijzonder in artikel 12²¹. De subsidies voor de verwerving van natuurterreinen werden in 1942 voortgezet toen het natuurbeschermingsbeleid door middel van een administratieve circulaire werd uitgebreid en werden nader uitgewerkt in afdeling 11 van de *Boswet* van 1961. De Nederlandse autoriteiten legden uit dat er tot 1993 geen uitdrukkelijke rechtsgrondslag nodig was voor subsidies, omdat de circulaire van 1942 als leidraad werd gebruikt voor het toekennen van verwervingssubsidies. In dit verband gaven de Nederlandse autoriteiten voorbeelden van subsidies die werden toegekend vóór de PNB-regeling van kracht werd.
- (42) Ten zesde zijn de Nederlandse autoriteiten voorts van mening dat de regeling, voor zover deze (nieuwe) steun zou inhouden, verenigbaar zou zijn op grond van de toepasselijke DAEB-voorschriften. Hiertoe voeren de Nederlandse autoriteiten kort gezegd aan dat de verwerving van terreinen voor natuurbescherming als een dienst van algemeen economisch belang

²¹ Artikel 12 van de *Boschwet* van 1922 luidde als volgt: "*Door Ons kunnen, den boschraad gehoord, ter bewaring van natuurschoon, gevormd door bosschen en andere houtopstanden, aan publiekrechtelijke lichamen alsmede vereenigingen en stichtingen van algemeen nut al of niet voorwaardelijk geldelijke bijdragen uit 's Rijks kas worden verleend*".

moet worden beschouwd, dat de natuurorganisaties die de maatregelen genieten belast zijn met natuurbescherming en dat er geen sprake is van overcompensatie.

- (43) Tot slot beweren de Nederlandse autoriteiten dat de subsidies voor de verwerving van natuurterreinen verenigbare steun vormen voor cultureel erfgoed en natuurerfgoed in de zin van artikel 53, lid 2, onder b), van de algemene groepsvrijstellingsverordening. Subsidiar geven zij aan dat de subsidies voor de verwerving van terreinen voor natuurbescherming verenigbaar zijn op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

5. BEOORDELING

5.1. IS ER SPRAKE VAN STAATSSTEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 107, LID 1, VWEU?

- (44) Volgens artikel 107, lid 1, VWEU "*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 interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt*".
- (45) Een maatregel vormt staatssteun als deze aan alle cumulatieve criteria van artikel 107, lid 1, VWEU voldoet. Dit houdt in dat 1) de maatregel aan de staat toe te schrijven moet zijn en met staatsmiddelen bekostigd moet zijn, 2) hij een economisch voordeel moet opleveren, 3) dat voordeel selectief moet zijn omdat het bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigt, en 4) de maatregel de mededinging moet vervalsen of dreigen te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig moet kunnen beïnvloeden.

5.1.1. Ondernemingen

- (46) Het verbod op staatssteun in artikel 107, lid 1, VWEU is enkel van toepassing voor zover de begunstigden van de steun ondernemingen zijn. De Nederlandse autoriteiten hebben betoogd dat natuurorganisaties niet als ondernemingen kunnen worden beschouwd omdat zij geen winstoogmerk hebben, hun belangrijkste taak, namelijk natuurbescherming, niet-economisch van aard is en alle door de TBO's uitgeoefende secundaire activiteiten die inkomsten genereren een marginaal karakter hebben en intrinsiek samenhangen met hun kerntaak, namelijk natuurbescherming.
- (47) De Commissie is het niet eens met de Nederlandse autoriteiten. Zij kan aannemen dat natuurorganisaties geen economische activiteiten uitoefenen wat hun belangrijkste taak van natuurbescherming betreft. De Commissie verwijst in dit verband naar punt 31 van het arrest in zaak T-347/09, Duitsland / Commissie²², waarin werd bevestigd dat activiteiten op het gebied van natuurbescherming en -behoud een exclusief sociaal karakter hebben, gebaseerd op solidariteit, en daarom niet-economisch van aard zijn.
- (48) Een entiteit kan echter zowel niet-economische als economische activiteiten

²² Arrest van 12 september 2013 in zaak T-347/09, Duitsland / Commissie, ECLI:EU:T:2013:418, PB C 313 van 26.10.2013, blz. 20.

uitoefenen. Het is vaste rechtspraak dat bedrijven die goederen en diensten op een markt aanbieden economische activiteiten uitoefenen en als ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden aangemerkt. In dit opzicht doet het er niet toe of zij een winsttoegmerk hebben of niet.

- (49) In deze zaak wordt niet betwist dat de TBO's op de terreinen die zij met subsidies in het kader van de PNB-regeling hebben verworven, naast hun primaire natuurbeschermingsactiviteiten ook bepaalde secundaire activiteiten uitoefenen, zoals de verkoop van hout en vlees, het verhuren van jachtrechten en visrechten of toeristische activiteiten. In de PNB-regeling werd vooraf geen uitputtende opsomming gegeven van welke secundaire economische activiteiten naast natuurbescherming op de verworven terreinen mochten worden uitgeoefend.
- (50) Hoewel niet kan worden uitgesloten dat sommige van deze activiteiten zoals de Nederlandse autoriteiten opmerken ondergeschikt waren aan de belangrijkste taak van natuurbescherming, was ten minste een deel van de secundaire activiteiten, zoals toerisme, economisch van aard. In dit verband wordt verwezen naar het in punt 48 genoemde arrest van het Gerecht, waarin werd geconcludeerd dat de activiteiten van natuurbeschermingsorganisaties die vergelijkbaar zijn met de activiteiten van de TBO's als economische activiteiten kunnen worden beschouwd die niet noodzakelijkerwijs gekoppeld zijn aan natuurbehoud²³.
- (51) De Commissie stelt ook vast dat de TBO's op grond van de PNB-regeling in principe vrij konden beslissen over de prijzen die zij voor hun secundaire activiteiten aanrekenden²⁴.
- (52) De Commissie komt daarom tot de conclusie dat ten minste sommige secundaire activiteiten van de TBO's economische activiteiten zijn en verwijst in dit verband ook naar haar besluiten van 13 juli 2011 betreffende de Nederlandse regeling ten behoeve van natuurbehoud²⁵ en van 20 april 2011 betreffende Nederlandse natuurbeheersubsidies²⁶, waarin zij had geconcludeerd dat TBO's wat hun secundaire activiteiten betreft, ondernemingen zijn. De Commissie merkt op dat de activiteiten van de TBO's in het kader van de PNB-regeling in wezen dezelfde zijn als in het kader van de regelingen die in de bovengenoemde besluiten van de Commissie werden onderzocht en dat de Nederlandse autoriteiten in die besluiten de toepasselijkheid van de staatssteunregels van de Unie niet hebben betwist.

5.1.2. Staatsmiddelen

- (53) De steun is afkomstig uit staatsmiddelen aangezien deze wordt gefinancierd uit de rijksbegroting en/of de algemene begroting van de provincies. De

²³ Arrest in zaak T-347/09 (zie voetnoot 22), punt 41.

²⁴ Eén uitzondering betrof het verpachten van gronden voor agrarisch gebruik, voor zover dit paste binnen de natuurdoelen van de gronden. Er konden beperkingen worden opgelegd wat betreft het gebruik van de natuurwaarden op die gronden, en dit werd weerspiegeld in de prijs. Voor pachtovereenkomsten met een looptijd van meer dan zes jaar waren de maximale pacht prijzen bij wet bepaald, in Boek 7, Titel 5, van het Nederlands Burgerlijk Wetboek.

²⁵ Zie voetnoot 1.

²⁶ Zie voetnoot 6.

PNB-regeling valt aan de staat toe te rekenen, aangezien de rechtsgrond ervan de PNB-regeling is die via de centrale en provinciale regeling(en) ten uitvoer wordt gelegd.

5.1.3. *Selectiviteit*

- (54) De PNB-regeling was selectief, aangezien alleen de dertien in artikel 3 van de centrale regeling opgesomde natuurbeschermingsorganisaties in aanmerking kwamen voor verwervingssubsidies of gratis overdrachten van gronden.

5.1.4. *Economisch voordeel*

- (55) Met de PNB-regeling kregen de begunstigden een economisch voordeel verleend, ten eerste omdat de terreinen gratis of tegen verminderde prijs ter beschikking werden gesteld van de TBO's, die inkomsten konden verwerven uit het gebruik ervan. Volgens de Nederlandse autoriteiten bedroegen deze inkomsten niet meer dan de kosten die uit de openbaardienstverplichting van natuurbescherming en uit de verwerving van de terreinen resulteerden. Als de inkomsten hoger waren dan de subsidiabele kosten moest het saldo bovendien hoe dan ook in natuurbeheer worden geherinvesteerd als het niet opnieuw naar de staat werd overgeheveld. De Nederlandse autoriteiten concludeerden daarom dat er geen sprake was van een economisch voordeel. Ook al was het gebruik van de inkomsten beperkt door de doelstelling van natuurbehoud van de terreinen in kwestie, de Commissie is toch van mening dat de begunstigden door de PNB-regeling een voordeel kregen ten opzichte van andere ondernemingen die in natuurterreinen moesten investeren om vergelijkbare economische activiteiten uit te oefenen²⁷.
- (56) Ten tweede kan evenmin worden uitgesloten dat de vermogensvorming bij het doorverkopen van de verworven terreinen een economisch voordeel voor de TBO's is, hoewel enkel kon worden doorverkocht met de uitdrukkelijke toestemming van de subsidieverstrekende autoriteit, wat in de periode 1993-2012 uitzonderlijk was, en er in bijna alle gevallen expliciete terugvorderingsmechanismen waren ingesteld. Bovendien mochten de TBO's de opbrengsten van de toegestane verkoop niet behouden, omdat deze overeenkomstig de statuten in natuurbehoud moesten worden geherinvesteerd. De relevantie van deze verplichting voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de PNB-regeling wordt uitgediept in de punten 93 tot en met 99.

5.1.5. *Niet alle Altmark-criteria zijn vervuld*

- (57) Om staatssteun te vormen, moet een maatregel de begunstigden een economisch voordeel verlenen. De Nederlandse autoriteiten hebben inlichtingen verstrekt waarmee zij wilden aantonen dat de maatregelen geen staatssteun vormden omdat aan de Altmark-criteria²⁸ was voldaan. De Commissie heeft dit argument onderzocht en van de hand gewezen.

²⁷ Voor meer details, zie het arrest in zaak T-347/09 (zie voetnoot 22), punten 65-71.

²⁸ Zie voetnoot 17.

- (58) De Commissie herinnert eraan dat een compensatie voor DAEB's die aan een onderneming wordt toegekend onder bepaalde strikte voorwaarden mogelijk geen economisch voordeel vormt. Als aan alle vier de Altmark-voorwaarden²⁹ is voldaan, wordt de compensatie voor een openbare dienst geacht geen voordeel te zijn. Om geen staatssteun te vormen, moet de toegekende compensatie volgens het vierde Altmark-criterium ofwel worden vastgesteld door middel van een open, transparante en niet-discriminerende openbare aanbesteding (hierna de "methode van de openbare aanbesteding" genoemd), waarbij de dienstverrichter kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, ofwel moet het bedrag van de compensatie voor de DAEB worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde en naar behoren uitgeruste onderneming ervoor zou hebben gemaakt (hierna de "benchmarkingmethode" genoemd).
- (59) Het wordt niet betwist dat de TBO's niet door middel van een open en transparante aanbestedingsprocedure zijn geselecteerd. De PNB-regeling garandeerde ook niet dat de diensten van natuurbehoud tegen de laagste kosten voor de staat werden geleverd. Het was enkel van belang of de aanvrager van de subsidie één van de dertien in artikel 3 van de centrale regeling opgesomde TBO's was. Met name werd in de PNB-regeling niet in aanmerking genomen of de kostenstructuur van de TBO's overeenstemde met de gemiddelde kostenstructuur van een gemiddelde, goed beheerde entiteit die op efficiënte wijze de DAEB's op het gebied van natuurbescherming kon leveren.
- (60) Aangezien niet aan het vierde Altmark-criterium is voldaan, is het volgens de Commissie niet nodig de eerste drie Altmark-criteria, zoals opgesomd in punt 95 van het Altmark-arrest, afzonderlijk te onderzoeken.

5.1.6. *Beïnvloeding van het handelsverkeer en verstoring van de mededinging*

- (61) De Nederlandse autoriteiten hebben bevestigd dat de begunstigde inkomsten genereerden uit secundaire activiteiten die op de terreinen die zij in het kader van de PNB-regeling hadden verworven werden uitgeoefend, zoals bijvoorbeeld inkomsten uit bezoekerscentra, toerisme, jachtrechten en visrechten en inkomsten uit de verkoop van hout of andere goederen die uit natuurbehoud worden verkregen. Zoals de Commissie in eerdere besluiten³⁰ heeft vastgesteld, staan commerciële activiteiten in sectoren zoals toerisme, jacht of bosbouw open voor concurrentie en bestaat daarvoor handelsverkeer tussen de lidstaten³¹.
- (62) Deze activiteiten zijn echter wel beperkt in omvang, zowel geografisch als in termen van waarde. Wat de geografische omvang van de activiteiten betreft, heeft de Commissie in een zeer beperkt aantal gevallen aanvaard dat

²⁹ Zie ook punt 42 e.v. van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie, PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4.

³⁰ Besluit van de Commissie van 2 juli 2009 betreffende steunmaatregel SA.22741 – Duitsland – Overdracht van natuurgebieden aan nieuwe eigenaren en maatregelen voor biodiversiteit, PB C 230 van 24.9.2009, blz. 1. Zie ook voetnoten 1 en 6.

³¹ Arrest in zaak T-347/09 (zie voetnoot 22), punt 40.

overheidssteun de handel niet negatief beïnvloedde; daarbij ging het om louter lokale diensten die niet snel consumenten uit andere lidstaten aantrekken, zoals diensten die in een lokaal zwembad worden verleend³². Evenzo heeft de Unierechter het begrip "beïnvloeding van het handelsverkeer" strikt uitgelegd.

- (63) Bij ten minste één van de activiteiten (verkoop van hout) gaat het niet om een dienstverrichting, maar om de verkoop van goederen (bosbouwproducten) die kunnen worden geëxporteerd binnen de EU. Het valt ook niet uit te sluiten dat de terreinen waarvoor subsidie wordt verleend, geschikt kunnen zijn voor internationaal toerisme. Daarom is de Commissie van oordeel dat de maatregel, ondanks het feit dat de impact ervan waarschijnlijk slechts beperkt zal zijn, de mededinging kan vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden. De Commissie is tot een vergelijkbare conclusie gekomen in de Duitse zaak over natuurbescherming en het Gerecht heeft deze conclusie bevestigd in de in punt 48 genoemde zaak.

5.1.7. Conclusie

- (64) Aangezien aan alle criteria van artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan, vormen de subsidies in het kader van de PNB-regeling staatssteun.

5.2. BESTAANDE STEUN OF NIEUWE STEUN

- (65) Een maatregel die van kracht werd vóór de betrokken lidstaat lid werd van de Europese Unie (en nog steeds van toepassing is) is bestaande steun, zoals gedefinieerd in artikel 1, onder b), punt i), van Verordening (EG) nr. 659/1999 (hierna de "procedureverordening" genoemd)³³. De Nederlandse autoriteiten hebben aangevoerd dat de regeling, voor zover deze steun zou vormen, bestaande steun was in de zin van artikel 1, onder b), punt i), van de procedureverordening, omdat de regeling voor de verwerving van terreinen was ingesteld vóór 1958, toen Nederland lid werd van de Unie. De Commissie heeft dit argument onderzocht en van de hand gewezen.
- (66) Op basis van de door de Nederlandse autoriteiten verstrekte inlichtingen lijken bepaalde wetten inzake subsidies voor natuurbescherming inderdaad sinds 1922 te bestaan. Deze oudere wetten hadden echter een ander toepassingsgebied en een andere doelstelling dan de PNB-regeling en de inhoud ervan is door de jaren heen aanzienlijk gewijzigd. Uit de preambule en de titel van de *Boschwet* van 1922 blijkt duidelijk dat deze wet enkel bosbouw en bosbescherming betrof. Het toepassingsgebied van de PNB-regeling was daarentegen ruimer; deze regeling verwijst naar natuurbehoud in het algemeen, wat volgens artikel 1, onder c), van de centrale regeling "*natuurterreinen, wateren, landgoederen, bossen en andere houtopstanden, alsmede de op die gronden gelegen objecten, die van belang of van potentieel*

³² Besluit van de Commissie van 21 december 2000 betreffende steunmaatregel N 258/2000 – Duitsland – Recreatiezwembad Dorsten, PB C 172 van 16.6.2001, blz. 16.

³³ Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1, als gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 734/2013 van de Raad van 22 juli 2013, PB L 204 van 31.7.2013, blz. 15.

belang zijn om hun natuurwetenschappelijke, landschappelijke of cultuur-historische betekenis of vanwege bosbouwkundige waarden" omvat. De groep potentiële begunstigden is ook verschillend: in de *Boschwet*³⁴ van 1922 wordt verwezen naar (alle) "*publiekrechtelijke lichamen alsmede vereenigingen en stichtingen van algemeen nut*", terwijl deze groep in de *Boswet* van 1961 in artikel 10 werd uitgebreid en er geen beperking meer was wat het soort potentiële begunstigden betreft. In de PNB-regeling werden de begunstigden beperkt tot de dertien in artikel 3 van de centrale regeling opgesomde TBO's. Voorts zijn de middelen³⁵ door de jaren heen ook aanzienlijk gewijzigd; de Nederlandse autoriteiten erkennen dat het budget door de jaren heen werd verhoogd.

- (67) In het licht van het voorgaande kan niet worden geconcludeerd dat de PNB-regeling louter een voortzetting is van regelingen die al van kracht waren vóór Nederland lid werd van de Europese Unie, maar dat het nieuwe steun is in de zin van artikel 1, onder c), van de procedureverordening, waarin ook wijzigingen van bestaande steun zijn begrepen.

5.3. RECHTMATIGHEID VAN DE STEUN

- (68) In de ingediende documenten hebben de Nederlandse autoriteiten bevestigd dat de subsidies voor de verwerving van gronden ten behoeve van natuurbescherming van 1993 tot 2012 in het kader van de PNB-regeling werden verstrekt. Omdat de steun werd toegekend zonder de in artikel 108, lid 3, VWEU genoemde standstill- en aanmeldingsverplichting in acht te nemen, moet worden geconcludeerd dat de steun onrechtmatig is, tenzij bij de toekenning van de steun specifieke verenigbaarheidsregels werden nageleefd waardoor Nederland van aanmelding werd vrijgesteld (zie punt 77). Hoe dan ook kan onrechtmatige steun toch verenigbaar met de interne markt worden verklaard.

5.4. VERENIGBAARHEID VAN DE STEUN

5.4.1. Toepasselijkheid van de algemene groepsvrijstellingsverordening

- (69) Volgens de Nederlandse autoriteiten valt de PNB-regeling onder de uitzondering voor cultureel erfgoed in artikel 53, lid 2, onder b), van de algemene groepsvrijstellingsverordening, die op basis van artikel 58, lid 1, met terugwerkende kracht van toepassing kan zijn op in het verleden verleende individuele steun.
- (70) De Nederlandse autoriteiten voeren aan dat artikel 53, lid 2, onder b), van de algemene groepsvrijstellingsverordening van toepassing is omdat de PNB-subsidies bedoeld waren voor de verwerving van natuurterreinen die door Nederland formeel als natuur erfgoed waren erkend. Hoewel niet kan worden uitgesloten dat een subsidieregeling voor de verwerving van natuurterreinen

³⁴ Artikel 8 en 12 van de *Boschwet* van 1922.

³⁵ In artikel 4, lid 1, van Verordening (EG) nr. 794/2004 is het volgende bepaald: "*een verhoging van de oorspronkelijk voor een bestaande steunregeling voorziene middelen met maximaal 20 procent, wordt echter niet als een wijziging van bestaande steun beschouwd*". Hieruit volgt dat grotere verhogingen van het betrokken steunbudget effectief een factor zijn waarmee rekening moet worden gehouden om te bepalen of de steun "nieuwe steun" is of niet.

een maatregel kan zijn die binnen het toepassingsgebied van artikel 53 van de algemene groepsvrijstellingsverordening valt, merkt de Commissie op dat in deze zaak de regeling enkel voordelen opleverde voor de 13 TBO's die individueel werden opgesomd in artikel 3 van de centrale regeling. Omdat dit allemaal Nederlandse organisaties zijn, was de PNB-regeling discriminerend en in strijd met artikel 1, lid 5, onder a), van de algemene groepsvrijstellingsverordening.

- (71) In het licht van het voorgaande kan niet worden geconcludeerd dat de PNB-regeling aan de algemene groepsvrijstellingsverordening voldoet.

5.4.2. Verenigbaarheid op grond van de DAEB-voorschriften

- (72) Volgens de Nederlandse autoriteiten was de regeling, voor zover ze als staatssteun wordt aangemerkt, een verenigbare compensatie voor een DAEB. De Commissie moet de regeling daarom onderzoeken in het licht van de toepasselijke DAEB-voorschriften.

- (73) Aangezien de DAEB-voorschriften van 2005³⁶ niet met terugwerkende kracht van toepassing zijn³⁷ en de PNB-regeling van 1993 dateert, zal de Commissie de maatregelen toetsen aan de DAEB-voorschriften van 2012³⁸, die met terugwerkende kracht gelden voor in het verleden toegekende compensaties, zoals bepaald in artikel 10, onder b), van het DAEB-besluit en in punt 69 van de DAEB-kaderregeling.

- (74) Zoals het Gerecht in punt 31 van zijn arrest van 12 september 2013 heeft bevestigd³⁹, kan natuurbehoud een dienst van algemeen belang (DAB) vormen. De voor deze activiteit gemaakte kosten zijn hoger dan de inkomsten, die op solidariteit zijn gebaseerd, waardoor de markt geen impuls krijgt om natuurbehoud aan te bieden. In de bovengenoemde vorige besluiten van de Commissie met betrekking tot subsidieregelingen voor de verwerving van terreinen door natuurorganisaties in respectievelijk Duitsland⁴⁰ en Nederland⁴¹ heeft de Commissie geaccepteerd dat terreinen verworven moeten worden om als natuurgebied te worden beschermd en beheerd in het kader van een nationaal beleid om samenhangende landelijke netwerken van natuurgebieden te ontwikkelen.

- (75) Het feit dat de verwerving van natuurterreinen voor natuurdoeleinden wordt aangemerkt als onderdeel van een ruimere DAEB op het gebied van natuurbeheer werd niet in twijfel getrokken door de Commissie. Zij heeft de verenigbaarheid van de subsidieregelingen voor de verwerving van terreinen ten behoeve van natuurbeheer beoordeeld als compensatie voor de openbare dienst voor een DAEB op het gebied van natuurbescherming en heeft het passend geacht om bij het onderzoek naar het ontbreken van overcompensatie een brede beoordeling uit te voeren waarbij vooral wordt

³⁶ Zie voetnoot 18.

³⁷ Voor meer informatie over de toepasselijkheid van de DAEB-voorschriften, zie de punten 75-79 van het besluit van de Commissie van 1 oktober 2014 betreffende steunmaatregel SA.19864 – België – Overheidsfinanciering van de Brusselse openbare IRIS-ziekenhuizen.

³⁸ Zie voetnoot 19.

³⁹ Zie voetnoot 22.

⁴⁰ Zie voetnoot 30.

⁴¹ Zie voetnoot 1.

gekeken naar alle eventuele opbrengsten (daaronder begrepen die uit de secundaire economische activiteiten die de begunstigden kunnen uitoefenen).

- (76) Vanwege de gelijkenissen met de subsidieregelingen voor de verwerving van terreinen door natuurorganisaties die in de in punt 74 genoemde besluiten van de Commissie werden onderzocht, acht de Commissie het passend om ook in dit geval voor de onderzochte verwervingssubsidies diezelfde omvattende benadering te hanteren.

5.4.2.1. Toepasselijkheid van het DAEB-besluit

- (77) Volgens het DAEB-besluit worden compensatiebedragen die de jaarlijkse drempel van 15 miljoen EUR niet overschrijden die worden toegekend voor het verrichten van DAEB's en die aan alle in dat besluit vastgestelde cumulatieve voorwaarden voldoen, overeenkomstig artikel 106, lid 2, VWEU verenigbaar met de interne markt geacht en vrijgesteld van de in artikel 108, lid 3, VWEU vervatte verplichting tot voorafgaande aanmelding en standstillverplichting.
- (78) Uit de door de Nederlandse autoriteiten verstrekte inlichtingen blijkt dat niet aan de cumulatieve voorwaarden van het DAEB-besluit was voldaan, onder meer omdat de compensatie voor de verwerving van terreinen was toegekend voor een DAEB op het gebied van natuurbescherming die voor een (in beginsel) onbeperkte duur was toegewezen. Het kan ook niet worden uitgesloten dat individuele subsidies in het kader van de regeling de drempel van het DAEB-besluit overschreden. Daarom vindt de Commissie het passend na te gaan of de regeling in overeenstemming is met de DAEB-kaderregeling, die van toepassing is wanneer niet is voldaan aan de voorwaarden in het besluit.

5.4.2.2. Verenigbaarheid op grond van de DAEB-kaderregeling

5.4.2.2.1. ALGEMENE OPMERKINGEN

- (79) Onder bepaalde voorwaarden kan de Commissie overeenkomstig artikel 106, lid 2, VWEU compensaties voor DAEB's verenigbaar met de interne markt verklaren. De DAEB-kaderregeling bevat richtsnoeren om de verenigbaarheid van DAEB-compensaties van gemiddeld meer dan 15 miljoen EUR per jaar te beoordelen.
- (80) Op basis van punt 11 van de DAEB-kaderregeling is de Commissie van oordeel dat "[...] staatssteun die buiten het toepassingsbereik van Besluit 2012/21/EU valt, op grond van artikel 106, lid 2, van het Verdrag 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." De voorwaarden om tot dit soort evenwicht te komen, worden verderop in de kaderregeling opgesomd.
- (81) Aangezien de maatregelen in deze zaak onrechtmatige staatssteun vormen die in het verleden ten uitvoer werd gelegd zonder te zijn aangemeld, moet de verenigbaarheid ervan overeenkomstig punt 69 van de DAEB-

kaderregeling worden beoordeeld, waarbij de toepassing met terugwerkende kracht van de punten 14, 19, 20, 24, 39 en 60⁴² wordt uitgesloten.

- (82) De Commissie is van oordeel dat de PNB-regeling voldoet aan de voorwaarden voor verenigbaarheid op grond van de DAEB-kaderregeling, en wel om de volgende redenen.

5.4.2.2.2. REËLE DIENST VAN ALGEMEEN ECONOMISCH BELANG

- (83) Zoals aangegeven in punt 56 van de DAEB-kaderregeling hebben lidstaten een ruime beoordelingsruimte wat betreft de aard van de diensten die als diensten van algemeen economisch belang kunnen worden aangemerkt. Het is de taak van de Commissie om ervoor te zorgen dat deze beoordelingsruimte wordt toegepast zonder kennelijke fouten wat de omschrijving van de DAEB betreft.
- (84) Om de in de punten 72 tot en met 76 vermelde redenen kan de Commissie accepteren dat het in het algemeen belang kan zijn dat terreinen verworven worden om met het oog op natuurbescherming te worden beheerd overeenkomstig een beleid dat ernaar streeft een samenhangend landelijk netwerk van natuurgebieden te ontwikkelen. De Commissie aanvaardt daarom dat de verwerving van terreinen voor natuurbescherming wordt aangemerkt als een onderdeel van de openbardienstverplichting van natuurbescherming, een ruimere DAEB.

5.4.2.2.3. TOEWIJZING

- (85) Een toewijzingsbesluit zoals vereist op grond van de DAEB-kaderregeling (punten 15 en 16) is het besluit waarbij de betrokken onderneming met het verstrekken van een DAEB wordt belast. In dit besluit moet worden aangegeven wat precies de publieke taak is, wat de precieze omvang ervan is en op welke algemene voorwaarden de betrokken DAEB functioneert.
- (86) De Nederlandse autoriteiten legden uit dat de TBO's in het kader van de PNB-regeling met de openbardienstverplichting van natuurbescherming werden belast. Bij de toekenning van de bijdragen werden de subsidies voor het verwerven van terreinen of de rechtstreekse overdrachten van gronden in natuur met name gekoppeld aan de voorwaarde dat de specifieke openbardienstverplichtingen van natuurbescherming die voor het verworven terrein waren vastgesteld, werden nageleefd. Bovendien werd in de voorschriften met betrekking tot de PNB-regeling duidelijk bepaald dat verwervingssubsidies enkel werden toegekend voor de verwerving van terreinen die als natuurgebied waren bestemd en in de Nederlandse

⁴² Punt 14: de behoeften aan een openbare dienst goed onderzoeken, mede aan de hand van een publieke raadpleging of andere passende instrumenten waarmee de belangen van gebruikers en dienstverrichters kunnen worden meegenomen, punt 19: de EU-regels op het gebied van overheidsopdrachten in acht nemen bij de toewijzing van een DAEB, punt 20: discriminatieverbod ingeval een overheidsorgaan de verrichting van de betrokken dienst van algemeen economisch belang aan meerdere ondernemingen toewijst, punt 24 (en volgende): de "net avoided cost"-methode toepassen om de nettokosten te berekenen, punt 39 (en volgende): doelmatigheidsprinkels, punt 60: transparantie. Zie voetnoot 19.

ecologische hoofdstructuur zouden worden opgenomen⁴³. Indien de toekenningsvoorwaarden werden geschonden, voorzag de PNB-regeling op centraal en provinciaal niveau in sanctiebepalingen inzake de terugbetaling van de bijdrage, zoals vermeld in punt 26.

- (87) In de subsidiebeschikkingen werden ook nadere voorschriften vastgelegd met betrekking tot de beheersubsidies⁴⁴ voor natuurdoeleinden voor de verworven terreinen, volgens welke het beheer van de betrokken terreinen een door de subsidieverstrekende autoriteit goedgekeurde doelstelling van natuurbehoud moest hebben. Ook mocht de functie van de verworven terreinen niet worden gewijzigd en moesten de terreinen als "natuurterrein" in de zin van de PNB-regeling zijn aangemerkt, en wel op een zodanige wijze dat de ecologische doelen van natuurbehoud werden behaald. Volgens de PNB-regeling moesten alle terreinen voor het publiek worden opengesteld, tenzij de aanwezige natuurwaarden zich tegen openstelling verzetten.
- (88) De Commissie stelt vast dat de lengte van de toewijzingsperiode⁴⁵ niet duidelijk was bepaald in de PNB-regeling. Toch is de Commissie in deze zaak niet van mening dat de onbepaalde duur van de toewijzing uitsluit dat de steun die in het kader van de regeling werd toegekend in de periode 1993-2012 (dus vóór de inwerkingtreding van de DAEB-kaderregeling⁴⁶) verenigbaar is.
- (89) Over het algemeen heeft de bepaling in de DAEB-kaderregeling inzake de beperkte toewijzingsperiode als doel ervoor te zorgen dat de staat de marktsituatie geregeld analyseert om te garanderen dat de instandhouding van een openbare dienst gerechtvaardigd is en concurrentie toe te laten bij de toewijzing van de betrokken openbare dienst door de regels voor overheidsopdrachten toe te passen. Deze doelstelling gold echter niet voor de steun die in het verleden, in de periode 1993-2012, werd toegekend⁴⁷. Als zulke subsidies evenwel nog steeds worden toegekend na de inwerkingtreding van de DAEB-kaderregeling moet de lidstaat de verdere lengte van de toewijzing beperken om aan alle verenigbaarheidsvoorwaarden van de kaderregeling te voldoen⁴⁸.

⁴³ Voor meer details, zie punt 11 en voetnoot 5.

⁴⁴ Zie voetnoot 6.

⁴⁵ Punt 17 van de DAEB-kaderregeling van 2012 luidt als volgt: "*De lengte van de periode waarvoor een onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, dient 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.*"

⁴⁶ De PNB-regeling werd vanaf eind 2011 niet meer toegepast, in ieder geval wat werkelijke betalingen/overdrachten betreft, terwijl de kaderregeling pas vanaf 31 januari 2012 van kracht werd.

⁴⁷ Er werd een soortgelijke benadering gehanteerd in punt 90 van het besluit van de Commissie van 20 november 2012 betreffende steunmaatregel SA.33989 – Italië – Overheidscompensaties voor verlaagde tarieven voor uitgevers, non-profitorganisaties en verkiezingskandidaten in de periode 2009-2011, PB C 77 van 15.3.2013, blz. 12.

⁴⁸ De toewijzingsperiode werd inderdaad beperkt in het kader van de nieuwe regeling

- (90) Bovendien is de openbardienstverplichting van natuurbescherming in deze zaak een *atypische* en ruimere DAEB die bestaat uit een dienst van algemeen belang van natuurbescherming⁴⁹ en daarmee verbonden secundaire economische activiteiten, die, zoals het Gerecht heeft bevestigd⁵⁰, als DAEB-compensaties kunnen worden beschouwd. Aangezien de hoofdactiviteit van de TBO's, namelijk natuurbescherming, niet-winstgevend is (de kosten zijn hoger dan de mogelijke opbrengsten), is deze niet-economisch van aard en garandeert deze geen permanente inkomstenstromen. Alleen de ondersteunende activiteiten zijn economisch van aard en kunnen winst opleveren, waarmee de eraan verbonden kosten worden gedekt. Wat het verleden betreft, d.w.z. vóór de DAEB-kaderregeling werd aangenomen waarin uitdrukkelijk werd vermeld dat toewijzing in alle gevallen tijdsgebonden moest zijn, zou de onbepaalde DAEB-toewijzing dus kunnen worden gerechtvaardigd door het feit dat de TBO's bij de overdracht van gronden in het kader van de PNB-regeling verplicht waren om aan de (niet-winstgevende) openbardienstverplichting van natuurbescherming te voldoen. Daarnaast mochten de TBO's de mogelijke inkomsten uit het beheer van die gronden voor andere doeleinden dan natuurbescherming niet behouden. Indien de TBO beheersubsidies zou krijgen voor natuurbescherming, zouden alle inkomsten uit de natuurterreinen, zoals vermeld in de punten 25-26, 55-56 en 94 en 96, afgetrokken worden van het berekende bedrag van de beheersubsidie om te garanderen dat de kosten die uit de natuurbeschermingsactiviteiten voortvloeien niet worden overgecompenseerd.

5.4.2.2.4. COMPENSATIEBEDRAG

- (91) Volgens punt 21 van de DAEB-kaderregeling mag "*het compensatiebedrag [...] niet hoger zijn dan hetgeen nodig is om de nettokosten van de uitvoering van de openbardienstverplichtingen, rekening houdende met een redelijke winst, te dekken*". In de kaderregeling is ook het volgende bepaald: "*Wanneer de onderneming activiteiten verricht die buiten het toepassingsbereik van de dienst van algemeen economisch belang vallen, kunnen de in aanmerking te nemen kosten alle directe kosten omvatten die nodig zijn om de openbardienstverplichtingen uit te voeren, plus een passende bijdrage in de indirecte kosten die voor de dienst van algemeen economisch belang en de overige activiteiten gemeenschappelijk zijn. De kosten die verband houden met activiteiten die buiten het toepassingsbereik van de dienst van algemeen economisch belang vallen, omvatten alle directe kosten, plus een passende bijdrage in de gemeenschappelijke kosten.*"
- (92) De Nederlandse autoriteiten legden uit dat de economische activiteiten die de TBO's uitoefenden bij het vervullen van hun openbardienstverplichting van natuurbescherming bijproducten van het natuurterrein vormden en de TBO's hiervoor geen extra afzonderlijke kosten droegen omdat zij geen andere activiteiten buiten het bereik van natuurbescherming uitoefenden. Hieruit volgt dat de begunstigden voor de secundaire economische activiteiten

grondverwerving ten behoeve van natuurbehoud die de Commissie in juli 2011 heeft goedgekeurd, zie voetnoot 1.

⁴⁹ Zie voetnoten 40 en 22.

⁵⁰ Arrest in zaak T-347/09 (zie voetnoot 22), punt 86.

dezelfde input gebruikten als die welke nodig was voor natuurbescherming; zij gebruikten dezelfde infrastructuur en uitrusting (dezelfde natuurterreinen en dezelfde werktuigen zoals machines voor het kappen van hout of het maaien van gras), dezelfde arbeidskrachten (vrijwilligers) en hetzelfde kapitaal⁵¹.

- (93) In het licht van het voorgaande worden in deze zaak zowel de primaire activiteit van natuurbescherming als de inkomstgenererende secundaire activiteiten geacht binnen het bereik van de globale DAEB te vallen. Voor de beoordeling van het compensatiebedrag wordt rekening gehouden met alle kosten en inkomsten van de TBO's, waarbij de kosten voor en de inkomsten uit de secundaire economische activiteiten worden verrekend met de kosten voor natuurbescherming.
- (94) Zoals uitgelegd in punt 14, konden de TBO's in de periode 1993 tot 2012 behalve subsidies in het kader van de PNB-regeling voor de verwerving van natuurterreinen, ook beheersubsidies krijgen om de kosten voor natuurbeschermingsactiviteiten te dekken. Hoewel beide vormen van subsidie aan het gemeenschappelijke doel van natuurbehoud bijdroegen, dekten ze verschillende subsidiabele kosten en mochten ze niet worden gecumuleerd om gelijkaardige kosten te dekken. Terwijl de subsidies in het kader van de PNB-regeling dienden om de investeringskosten te dekken die nodig waren voor het verlenen van de toegewezen DAEB, dekten de beheersubsidies de financieringskloof die ontstond wanneer natuurbeheer werd uitgeoefend. Een TBO kon daarom ook beheersubsidies aanvragen om de extra kosten voor natuurbeheer te dekken nadat het terrein in het kader van de PNB-regeling was verworven. De Nederlandse autoriteiten legden uit dat de inkomsten uit de verworven terreinen bij de berekening van de beheersubsidies altijd werden afgetrokken om overcompensatie te voorkomen en dat ze daarom beperkt waren tot de gemaakte kosten min de inkomsten die uit diezelfde activiteiten konden worden gegenereerd⁵².
- (95) Wat betreft het in 5.1.4 (punt 55) genoemde eerste voordeel voor de begunstigden van de PNB-regeling, waarbij gratis of tegen verminderde prijs terreinen worden verworven en inkomsten worden verkregen uit het gebruik van de terreinen, is er volgens de Commissie geen sprake van overcompensatie in de zin van de DAEB-kaderregeling. In dit verband stelt de Commissie vast dat de verwervingsbijdragen in het kader van de PNB-regeling de door een onafhankelijke taxateur vastgestelde marktprijs van de terreinen dekten en maximaal 100 % van de subsidiabele kosten konden bedragen, inclusief eventuele kosten voor de afkoop van pacht en bijkomende kosten die noodzakelijk zijn voor de verwerving, zoals notariskosten of kosten voor overdrachtsbelasting, zoals vermeld in punt 22. Aangezien de subsidies voor de verwerving van terreinen in het kader van de PNB-regeling enkel werden toegekend als de prijs van de gronden volgens de

⁵¹ Ondersteunende activiteiten zijn activiteiten waarbij dezelfde input wordt gebruikt als bij de primaire niet-economische activiteiten, zoals materialen, uitrusting, arbeid en vaste activa. Voor meer details, zie punt 40 van de ontwerpmededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun", http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_nl.pdf

⁵² Zie ook punt 47 van besluit van de Commissie van 13 juli 2011, reeds aangehaald in voetnoot 1, en punt 56 van besluit van de Commissie van 20 april 2011, reeds aangehaald in voetnoot 6.

subsidieverstrekende autoriteit redelijk was en omdat ze enkel de directe investeringskost dekten voor de verwerving van de terreinen die noodzakelijk waren voor de uitvoering van de openbaredienstverplichting van natuurbescherming en de voltooiing van de EHS, was er geen risico op overcompensatie.

- (96) Wat voorts de mogelijke inkomsten uit de natuurterreinen betreft, mochten de begunstigen de inkomstenstromen uit de in het kader van de PNB-regeling verworven natuurgrond enkel ten behoeve van natuurbeheer besteden, zoals beschreven in punt 25. De Nederlandse autoriteiten legden uit dat natuurbeheer een verliesgevende activiteit is en gaven meer details daarover, waarbij zij bevestigden dat inkomsten uit natuurbeheer van de beheersubsidies werden afgetrokken. Uit de verstrekte inlichtingen blijkt dat de kosten voor natuurbescherming hoger waren dan de inkomsten die uit de terreinen werden gegenereerd via secundaire economische activiteiten op die terreinen. Gelet op het feit dat rekening werd gehouden met de door de TBO's gegenereerde inkomsten uit natuurbeheer, kan worden geconcludeerd dat er geen risico bestond op overcompensatie door inkomsten uit secundaire activiteiten die op de in het kader van de PNB-regeling verworven natuurterreinen werden uitgeoefend.
- (97) Wat betreft het in 5.1.4 (punt 56) genoemde tweede voordeel kan niet worden uitgesloten dat er in sommige gevallen voor sommige begunstigen van de PNB-regeling sprake was van vermogensvorming bij een goedgekeurde doorverkoop van de natuurterreinen. Het was niet mogelijk om in het kader van de PNB-regeling verworven terreinen door te verkopen zonder de uitdrukkelijke toestemming van de subsidieverstrekende autoriteit, die bij de goedkeuring rekening hield met de voor het betrokken terrein gestelde doelstelling van natuurbehoud (zie punten 23-24). Volgens de Nederlandse autoriteiten gaf de subsidieverstrekende autoriteit in de periode 1993 tot 2012 in totaal in [...] gevallen toestemming voor doorverkoop. In de meeste van deze gevallen was er geen sprake van vermogensvorming bij de TBO's omdat de verkoopsom volledig werd terugbetaald of werd verrekend met toekomstige subsidies, of omdat de transacties louter ruilen op papier waren of overdrachten van de ene TBO naar een andere en het verkoopbedrag nihil was. Volgens de Nederlandse autoriteiten werd in [...] gevallen ofwel geen vergoeding aan de subsidieverlenende autoriteit betaald, of is enkel het subsidiebedrag vergoed. De vermogensvorming bedroeg in deze [...] gevallen voor alle 13 TBO's in totaal ongeveer [...] EUR. Deze bedragen konden evenwel niet tot overcompensatie leiden omdat ze overeenkomstig de statuten van de TBO's altijd in natuurbehoud werden geherinvesteerd (zoals uitgelegd in punten 25 en 56) of ingetrokken wanneer de bepalingen niet werden nageleefd (zie punt 26). Voorts werd potentiële inkomsten ook altijd afgetrokken van het bedrag van de beheersubsidies die de TBO's konden krijgen om de kosten voor het beheer van hun natuurterreinen te dekken, zoals vermeld in punten 90 en 94.
- (98) Op basis van het voorgaande concludeert de Commissie dat er tijdens de onderzochte periode geen sprake was van overcompensatie omdat de inkomsten van de TBO's volledig aan taken op het gebied van natuurbescherming moesten worden besteed als ze niet werden

terugbetaald⁵³. De in het kader van de PNB-regeling verschaft subsidies bedroegen dus niet meer dan hetgeen noodzakelijk was om de kosten te dekken van de openbardienstverplichting van natuurbescherming, rekening houdende met een redelijke winst.

6. CONCLUSIE

- (99) De Commissie betreurt dat Nederland de maatregel in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten uitvoer heeft gelegd. Op basis van de voorgaande beoordeling heeft zij echter besloten geen bezwaar te maken tegen de steun omdat deze uit hoofde van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verenigbaar is met de interne markt.

Indien 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 bekendmaking van de volledige tekst van dit schrijven in de authentieke taal op het internet:

<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

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

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

Hoogachtend,
Voor de Commissie

Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie

⁵³ In punt 82 van het besluit van de Commissie betreffende de Duitse zaak over natuurbescherming (aangehaald in voetnoot 31) werd tot een vergelijkbare conclusie gekomen.