

Klachtprocedure Gelijkberechtiging Grondbezitters beëindigd door een schikking

LTB 2025/18

Na zestien jaar is een door particuliere natuurbeschermers gestarte staatssteunprocedure beëindigd door het bereiken van een schikking. Dit markeert een memorabel moment dat het om meerdere redenen waard is om een bijdrage in *LTB* aan te wijden. Niet alleen is er zo een einde gekomen aan een langdurige juridische strijd, waarbij partijen uitspreken dat zij dit zien als een stap voorwaarts tot samenwerking, maar vooral is hiermee een onzes inziens bewonderenswaardige inspanning beloond.

Die inspanning bestaat uit in oorsprong drie particulieren – de heren O.O. Gorter, S.E. baron van Voorst tot Voorst en F.J.A. baron van Verschuer – die ten koste van veel moeite, geld en te overwinnen weerstand de ongelijke strijd zijn aangegaan met Natuurmonumenten, de Landschappen, de Nederlandse Staat en de Europese Commissie, daarbij bijgestaan door advocatenkantoor Sibbe, laatstelijk in de persoon van advocaat mr. A. al Khatb. Er is daarbij gekozen om via de website van de Vereniging Gelijkberechtiging Grondeigenaren (VGG) alle (proces)stukken openbaar te maken. Ter illustratie van op de klagers uitgeoefende druk, herinneren we ons dat een toenmalige voorzitter van de Federatie Particulier Grondeigendom (FPG) vertelde van een toenmalige minister van Landbouw te horen te hebben gekregen dat de FPG afstand moest nemen van de VGG, anders zou er geen pachtnormenbesluit komen ...

De beloning ziet op het verplichten van de overheid tot gelijke behandeling bij het subsidiëren van particulieren en organisaties die natuurterrein beheren, door het betalen van Terreinbeherende Organisaties (TBO's) van € 80 miljoen voor een particulier natuurontwikkelingsfonds en naar wij aannemen het door de TBO's vergoeden van de door de particuliere natuurbeheerders gemaakte, ongetwijfeld zeer aanzienlijke juridische kosten.

Wat ons betreft passen voornoemde heren in het illustere rijtje van Lindebaum/Cohen en Benthem/Staat, waarbij individuen tegen de geldende juridische realiteit in hun gelijk haalden.

Hierna beschrijven we de casus, de procedures en de schikking die partijen hebben getroffen. Geëindigd wordt met een conclusie en het belang voor de praktijk.

Casus

Vanaf 1990 wordt gewerkt aan de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), nu Natuur Netwerk Naderland (NNN), op basis van de notie dat een krachtige overheidsbemoeienis nodig is om de achteruitgang van de natuur te stoppen en een bij-

drage te leveren aan behoud en versterking van de biodiversiteit. Een voorwaarde voor het bereiken van deze doelstelling is het verwerven en naar natuur omvormen van grond. Vanaf 1993 golden daarvoor opvolgende Regelingen subsidies particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties (de PNB-regelingen). Die regelingen voorzagen in het voor Natuurmonumenten en de twaalf provinciale landschappen door het Rijk en later door provincies voor 100% subsidiëren van de aankoopkosten van grond, danwel het gratis overdragen van natuurterreinen.

Hiertegen is op 23 december 2008 bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen (Commissie) een klacht ingediend oorspronkelijk namens twee landgoederen (De Hoge Veluwe en Linschoten), later opgevolgd door de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG) waar zich in de loop van de tijd tientallen landgoederen als lid, dan wel procespartij bij hebben aangesloten.

De klacht is ingegeven door het gevoel als particuliere natuurbeheerders niet gelijkberechtigtd te zijn bij het verwerven van grond voor natuur, formeel vormgegeven door te stellen dat de subsidies kwalificeren als staatssteun en daarom onrechtmatig waren. Hierdoor zouden de transacties nietig moeten worden verklaard en zou door de ontvangers rente over de dan onrechtmatig verleende steun aan de Staat betaald moeten worden.

Dit heeft geleid tot de Verklaring van Linschoten op 27 mei 2009 waarin alle betrokken partijen afspraken hebben gemaakt over gelijkberechtiging in het natuurbeheer en tot het intrekken van de PNB in 2013. We schreven hierover in *LTB 2022/24* in relatie tot het eerste Didam-arrest en constateerden dat de regeling zoals opgenomen in de Verklaring haar tijd vooruit was, omdat deze voldoet aan de veel later in de rechtspraak in 2021 geformuleerde Didam-vereisten. Terzijde, het initiatief heeft ook geleid tot het door de Vlaamse Vereniging Gelijkberechtiging Natuur (VVGn) indienen van een gelijkaardige, nog lopende klacht tegen de Vlaamse overheid bij de Europese Commissie.

Vanaf het begin van de klachtprocedure zijn, onder andere, blijkens Kamerbrieven (zie onder andere de brief van de Minister voor Natuur en Stikstof aan de Tweede Kamer van 4 juli 2022 met kenmerk DGNVLG/22271301) meerdere tevergeefse pogingen gedaan om tot een schikking te komen, waarbij de VGG inzette op compensatie van particuliere natuurorganisaties voor het onterechte uitsluiten van de PNB-regelingen vóór 2009. Hierdoor is zestien jaar geprocedeerd, maar het is eind 2024 uiteindelijk toch gelukt om een schikking te bereiken.

Juridische procedure

De juridische procedure ging over de vraag of de PNB-regeling kwalificeert als een steunmaatregel die onverenigbaar is met de EU-interne markt (art. 107 lid 1 VWEU), met de vordering om zo ja, terugvordering van de dan onrechtmatige steun te gelasten met de bijbehorende rente. Deze procedure is echter 'blijven steken' bij de procedurele vraag of de Commissie de klacht wel juist heeft behandeld.

¹ Peter Overwater en Diana Frikkee zijn respectievelijk als grondzakenjurist/rentmeester en grondzakendeskundige/rentmeester op zzp-basis verbonden aan Overwater Grondbeleid Adviesbureau BV te Strijen, poverwater@overwater-grondbeleid.nl, dfrikkee@overwater-grondbeleid.nl, www.overwater-grondbeleid.nl.

De procedure:

- a De Commissie besloot op 2 september 2015 dat de PBN-regeling verboden staatssteun inhield, maar dat deze zag op het subsidiëren van ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang (DAEB) en daarom verenigbaar was met de interne markt.
Op basis van de overwegingen dat:
 - de TBO's naast hun (niet economische) hoofdtaak van natuurbeheer, secundaire economische ondernemingsactiviteiten uitoefenden die opbrengsten opleverden, zoals bosbouwactiviteiten, de verkoop van hout en vlees, de verhuur van jacht- en visrechten en toeristische activiteiten;
 - waardoor de subsidies kwalificeerden als onrechtmatige staatssteun;
 - maar verenigbaar zijn met de interne markt, als zijnde een compensatie voor een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) met name het natuurbeheer.Daarbij is van belang dat de Commissie tot dit besluit kwam op basis van een inleidend onderzoek en niet was overgegaan tot een formele onderzoeksprocedure.
- b Het Gerecht van de EU verklaarde in beroep bij arrest van 15 oktober 2018 het besluit van de Commissie nietig.
Op basis van de overwegingen dat:
 - Anders dan de Commissie en de TBO's stelden, de VGG ontvankelijk was, omdat de steunmaatregel ook van invloed was op secundaire economische activiteiten van de TBO's, die ook door de particuliere natuurbeschermers worden ondernomen en de VGG beoogt de klachtenprocedure voor haar leden voort te zetten.
 - De commissie niet had mogen afzien van het uitvoeren van de formele onderzoeksprocedure op basis van het niet rijzen van twijfel over de verenigbaarheid van de staatssteun met de gemeenschappelijke markt (bij de beoordeling van de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de interne markt is niet op ernstige moeilijkheden gestuit) om redenen dat:
 - 1 De buitensporig lange duur van het inleidend onderzoek een aanwijzing is voor het bestaan van ernstige moeilijkheden.
 - 2 De Commissie had op basis van de voorhanden zijnde gegevens niet mogen concluderen dat de inkomsten uit de secundaire activiteiten noodzakelijk waren voor het vervullen van de hoofdactiviteit van natuurbehoud of dat de secundaire activiteiten geen algemeen economisch belang hadden.Daarbij telde dat geen sprake was van een gescheiden boekhouding tussen de verschillende activiteiten, zodat niet kon worden beoordeeld of eventuele winst niet hoger was dan nodig om de hoofdtaak te vervullen en dat niet zeker was dat eventuele verkoopopbrengsten zouden worden geherinvesteerd.
- c Het Hof van de EU wees in hoger beroep bij arrest van 3 september 2020 het verzoek af van de TBO's en de Commissie, daarbij ondersteund door Nederland, om bij wijze van hogere voorziening het arrest van het Gerecht te vernietigen.

De overwegingen hierbij waren dat:

- Anders dan de TBO's, de Commissie en Nederland stelden, de VVG ontvankelijk was omdat sprake is van een concurrentieverhouding.
- Bij de Commissie objectief gesproken twijfel had moeten ontstaan over de verenigbaarheid van de maatregel met de interne markt:
 - 1 omdat op basis van de beschikbare stukken niet geconcludeerd kon worden dat de secundaire activiteiten noodzakelijk zijn voor het kunnen uitoefenen van de hoofdactiviteit;
 - 2 het niet voeren van een aparte administratie voor de secundaire activiteiten leidt tot het niet voldoen aan de verplichtingen inzake financiële transparantie;
 - 3 niet is aangetoond dat de secundaire activiteiten die worden verricht door ondernemingen die onder normale marktomstandigheden actief zijn, onder een DAEB kunnen vallen, omdat ze noodzakelijk zijn.

Zie voor een uitgebreide analyse van voornoemde rechtspraak *LTB* 2021/2, Natuurbeschermingsorganisaties en staatssteun: een lastige combinatie van H.C.E.P. Janssen.

Het schikken

Na meerdere eerdere pogingen hebben partijen eind 2024 besloten te schikken. Niet bekend is welke afwegingen partijen intern hebben gemaakt.

De VGG zal mogelijk hebben meegewogen dat in rechte vaststaat dat sprake is van niet-toelaatbare staatssteun, dat de inkomsten uit secundaire activiteiten apart geadmistreerd hadden moeten worden en dat ter discussie stond of de commerciële secundaire activiteiten van de TBO's wel waren toegestaan, maar niet zonder meer als opbrengst voor de primaire activiteit mogen worden beschouwd. Maar ook dat steeds is uitgedragen dat men wilde schikken, de procedure al heel lang liep en een eventuele kwalificatie van niet toegelaten staatssteun zou leiden tot totale chaos, doordat de overeenkomsten waarbij eigendom sinds 1993 is overgedragen nietig zouden worden verklaard. Mogelijk ook dat de Commissie die weer aan zet was, er geen blijk van lijkt te hebben gegeven als een onafhankelijke partij op te treden, door op zijn minst de indruk te hebben gewekt het overheidsbelang prioriteit te geven. Behalve door het nemen van het vernietigde besluit ten faveure van de TBO's, ook door in beroep in te zetten op niet-ontvankelijkheid van de VGG en het in eerste instantie weigeren van de Commissie de door het Gerecht gevraagde informatie te verschaffen.

De TBO's zullen, in overleg met de Staat die ten faveure van de TBO's is opgetreden, de omvang van hun risico ook financieel hebben begroot. Een risico dat in haar jaarverslag van 2020 door de provincie Zuid-Holland werd begroot op € 1,2 miljard wat betreft te betalen schadeloosstelling en € 200 miljoen verschuldigde rente onder het uitspreken van de verwachting dat als de klacht zou worden toegewezen, dit zou leiden tot het faillissement van het Zuid-Hollands Landschap. Daarnaast zullen de TBO's als procesrisico hebben meegenomen de kwalificatie van de PNB-regeling als niet toegestane staatssteun, het hebben moeten voldoen aan de voorwaarde van het apart administreren van secundaire

ondernemingsactiviteiten en het door de Commissie met inachtneming van de gerechtelijke uitspraken moeten voeren van een formele onderzoeksprocedure.

Voor beide partijen zullen hebben meegewogen de nog weer te maken advocatenkosten. Al dan niet (deels) op basis van deze overwegingen hebben partijen geschikt.

De TBO's communiceerden naar aanleiding van de schikking dat het voortstlepen van de klachtenprocedure onzekerheid en hoge kosten met zich bracht, zij juist graag willen samenwerken met particuliere grondeigenaren voor de natuur en dat het betalen van € 80 miljoen voor een particulier fonds daarbij past.

De VGG liet weten vanaf 2008 bereid geweest te zijn te schikken en tevreden te zijn dat particuliere grondebezitters kunnen worden ondersteund door het fonds bij het ontwikkelen en onderhouden van natuur, voor wat zij noemen 'voor onbepaalde tijd'.

De schikking, het Convenant

Op 12 december 2024 is het Convenant over het van overheidswege bieden van gelijke kansen bij de uitgifte van gronden voor natuur gepubliceerd in de *Staatscourant*.

Het doel van het Convenant is om alle geïnteresseerden in natuurgronden gelijke kansen te bieden om mee te dingen naar de verwerving van gronden, die worden of zullen worden gebruikt voor natuur, uitgegeven door overheden. Partijen bij het convenant zijn de Ministeries van LNV en VRO, Staatsbosbeheer, de VGG en de TBO's.

Partijen overwegen dat voor het realiseren van doelen op het gebied van natuur en biodiversiteit de inzet van zowel TBO's, particuliere grondeigenaren als particuliere natuurbeheerders, niet zijnde grondeigenaren, van groot belang is. Verder wordt overwogen dat overheden bij vervreemding eisen kunnen stellen aan de verwerver, mits deze eisen vooraf kenbaar, objectief, toetsbaar en redelijk zijn, maar dat het overheden vrij staat gronden aan elkaar over te dragen (hiermee dus het standpunt lijken in te nemen dat transacties tussen overheden niet vallen onder de reikwijdte van Didam).

Waarop is besloten:

- Dat het Convenant ziet op vervreemding van en het in gebruik geven van grond langer dan zes jaar voor natuur en op het door overheden betrachten van maximale transparantie. Te gaan werken met één landelijk meldpunt en het inzichtelijk maken van te verstrekken subsidies. Daarbij zal een inschrijfperiode van 42 dagen en een opschortende termijn van ook 42 dagen worden gehanteerd. De gunningsbeslissing zal dragend worden gemotiveerd, in het bijzonder indien niet wordt gegund aan de hoogsteieder.
- Wanneer op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria vaststaat danwel mag worden aangenomen dat er slechts een serieuze gegadigde is, kan worden afgezien van een openbare selectieprocedure in een limitatief aantal gevallen, zoals uitgifte in het kader van een gebiedsproces, percelen kleiner dan 1,0 ha, bij ruiling van gronden en naar aard en strekking vergelijkbare gevallen.
- Dat er door LNV een onafhankelijke Commissie van vijf leden wordt ingesteld, die desgevraagd, niet bindend, zal adviseren over de door overheden in een concreet geval te hanteren uitgiftecriteria.

dend, zal adviseren over de door overheden in een concreet geval te hanteren uitgiftecriteria.

Er zijn werkafspraken gemaakt over de implementatie van de verordening door de deelnemers, evaluatie en het wijzigen van het Convenant.

Partijen zijn overeengekomen dat nakoming van het Convenant in rechte afdwingbaar is bij de rechter in Den Haag. De voorwaarden voor het tot stand komen van het Convenant zijn onder andere:

- Dat de vaststellingsovereenkomst inhoudende de beëindiging van alle geschillen tussen de TBO's en de VGG in werking is getreden. Naar wij aannemen is hierbij overeengekomen dat er een fonds van € 80 miljoen komt en de juridische kosten van de VGG worden vergoed, maar wij kennen de inhoud van de overeenkomst niet. Inmiddels zijn wel alle handtekeningen gezet.
- Dat vaststaat dat de VGG haar klacht bij de Commissie heeft ingetrokken.

Overheden kunnen het Convenant opzeggen als op basis van klachten van particulieren gelieerd aan de VGG in een formele onderzoeksprocedure door de Commissie of anderszins in rechte komt vast te staan dat een of meerdere van de TBO's worden verplicht meer dan € 37 miljoen exclusief rente PBN-regeling terug te betalen. Provincies worden in de gelegenheid gesteld toe te treden tot het Convenant.

Conclusie en belang voor de praktijk

Door de schikking wordt de klachtprocedure beëindigd, al lijken de overheden nog als een risico te beschouwen dat de TBO's alsnog zullen moeten terugbetalen op basis van andere procedures, zoals een (ambtshalve?) onderzoeksprocedure door de Commissie. Al lijkt het daar, doordat de Commissie geen zichtbare activiteit heeft ondernomen na de uitspraak uit 2020, niet op te duiden.

De vraag rijst wat dan nog het belang is van het als die omstandigheid zich voordoet, kunnen opzeggen van het Convenant.

Los van het convenant gelden de Didam-regels, waarbij er een aantal zaken in het convenant wat is aangescherpt, maar op de keper beschouwd lijkt het Convenant niet veel toe te voegen.

Het nog weer instellen van een adviescommissie voor uitgifte-eisen, lijkt eerder een uitkomst van onderhandelingen dan dat het echt iets toevoegt.

Juridisch zullen sommigen het misschien jammer vinden dat geen uitspraak is gewezen over het wel of niet verenigbaar zijn met de EU-interne markt van de staatssteunmaatregel, maar maatschappelijk lijkt dit zo een prima oplossing. Passend in het zich door de overheid moeten houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, ook als het gaat om privaatrechtelijke rechtshandelingen als het in eigendom of gebruik overdragen van grond voor natuur.

Zoals gezegd, in het geval van het aanbieden van grond door de overheid voor natuurdoeleinden is deze handelswijze door de inzet van de VGG afgedwongen bij de Commissie, al ruim tien jaar voor Didam!

Chapeau.