

NOTITIE

Aan : Brabantse waterschappen en de provincie Noord-Brabant
Van : R.T. Wiegerink en D. Fejzović
Datum : 24 september 2021
Referentie : 20217232/RWI
Betreft : Adviesaanvraag Noord Brabantse waterschappen en provincie Noord-Brabant
grondverwerving, schadeloosstelling en staatssteun

I. Inleiding en vraagstelling

1. De Brabantse waterschappen en de provincie Noord-Brabant (“**de waterschappen c.s.**”) hebben ons advies gevraagd over grondverwerving, schadeloosstelling en staatssteun in het kader van natuurontwikkeling.
2. Met de gebiedsgerichte aanpak stikstof (“**de GGA Groen-Blauw**”) werken de waterschappen c.s. aan het verbeteren van de condities in de zone direct rondom de 14 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Brabant.
3. De achtergrond van de in verband met de uitvoering van de GGA Groen-Blauw gerezen vragen is dat de waterschappen c.s. (kort gezegd) teneinde natuur- en waterdoelen te realiseren, gronden willen verwerven, bij voorkeur in der minne. Het gaat om gronden die veelal in eigendom zijn van agrariërs. De waterschappen c.s. willen naast de aankoop van de gronden ook een vergoeding toekennen voor de door de verkoper van de gronden gemaakte (verplaatsings)kosten. De kostenvergoeding leidt ertoe dat er per saldo sprake is van een met een volledige schadeloosstelling vergelijkbare schadevergoeding (die in lijn is met een vergoeding op onteigeningsbasis).
4. Bij de hiervoor vermelde grondverwerving zijn de volgende vragen gerezen op het gebied van staatssteun:
 - a. Welke mogelijkheden zijn er voor het minnelijk verwerven van grond met vergoedingen die vergelijkbaar zijn met volledige schadeloosstelling, zonder in strijd te zijn met de staatssteunregels?
 - b. Welke stap is noodzakelijk voor het minnelijk verwerven van grond ter voorkoming van onteigening op basis van volledige schadeloosstelling, zonder in strijd te komen met de staatssteunregels? C.q. wat is vanuit staatssteunoptiek de ondergrens voor het bieden van volledige schadeloosstelling ter voorkoming van onteigening?
5. Hieronder zullen deze vragen die betrekking hebben op staatssteun worden beantwoord. Kort gezegd gaat het in dat verband om vragen die ertoe strekken inzicht

te krijgen in de mogelijkheden om bij minnelijke verwerving van gronden een vergoeding toe te kennen die vergelijkbaar is met een volledige schadeloosstelling, zonder dat sprake is van ontoelaatbare staatssteun. Bij het opstellen van dit advies is ons gebleken dat het gezien de samenhang en overlap van onderwerpen overzichtelijker is om de onderwerpen die in de twee vragen aan de orde komen gezamenlijk te behandelen en te beantwoorden. Alvorens de vragen meer in detail worden beantwoord, volgen eerst een managementsamenvatting en een schets van het juridisch (staatssteun)kader.

II. Managementsamenvatting

6. In geval van onteigening of een verwerving door een overheidsorgaan in het zicht van een onteigening leidt toekenning van een volledige schadeloosstelling bij de aankoop van gronden door de waterschappen c.s. niet tot ontoelaatbare staatssteun. Niet nodig is dat de onteigeningsprocedure reeds is ingezet, maar het is wel noodzakelijk dat er concrete en objectieveerbare aanwijzingen zijn dat een onteigening in de reden lag. Dat brengt mee dat er dan geen staatssteun aan de orde is bij het verstrekken van een volledige schadevergoeding op onteigeningsbasis.
7. Bij de beantwoording van de vraag of de waterschappen c.s. bij de verwerving van gronden een vergoeding kunnen toekennen die ertoe leidt dat sprake is van een volledige schadeloosstelling, is een aantal aspecten van belang. Het initiatief van de minnelijke verwerving moet van de overheid zijn uitgegaan. Voorts is het zaak dat er een concreet vooruitzicht op onteigening bestond en dat er een taxatie heeft plaatsgevonden c.q. een deskundige heeft begroot welke schadeloosstelling ertoe leidt dat de vermogenspositie en inkomenspositie van degene die zijn onderneming verplaatst, in beginsel gelijk blijven. Ook de verplaatsingskosten, dan wel (ingeval van degene die zijn onderneming staakt) de liquidatiekosten, en eventuele overige kosten of schade mogen in een dergelijk geval worden vergoed. Van toekenning van een selectief voordeel aan een onderneming is kortom in principe geen sprake indien de verwerving plaatsvindt in het zicht van de onteigening. Als er geen sprake is van een selectief voordeel, kan van staatssteun geen sprake zijn.
8. Het is denkbaar dat de waterschappen c.s. een generieke regeling c.q. beleid opstellen dat voldoet aan de hiervoor omschreven cumulatieve criteria en dat ter toetsing aan de Europese Commissie wordt voorgelegd. Als die de regeling (c.q. het beleid) goedkeurt, zal voor elk individueel geval waarop die regeling van toepassing is, in principe geen sprake zijn van staatssteun. Als er geen goedgekeurde regeling is, zal bij elk individueel geval moeten worden nagegaan of wordt voldaan aan de hiervoor weergegeven staatssteuncriteria.
9. Indien er geen sprake is van een verwerving in het zicht van een onteigening kan onder omstandigheden voor wat betreft de verplaatsingskosten een beroep worden gedaan Landbouw Vrijstellingsverordening zodat ter zake van bepaalde elementen van de aan

de verkoper te verstrekken vergoeding geen sprake is van toekenning van ontoelaatbare staatssteun. Liquidatiekosten vallen evenwel niet onder die verordening. Een volledige schadeloosstelling zal in dat geval evenwel niet kunnen worden toegekend, omdat dan sprake zal zijn van het verstrekken van een voordeel en dus van ontoelaatbare staatssteun. Ook kan op grond van de de-minimisverordening een beperkt steunbedrag worden verleend.

III. Criteria staatssteun

10. Art. 108 lid 3 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (“VWEU”) verplicht de lidstaten om het voornemen van staatssteun die aan de cumulatieve voorwaarden van art. 107 VWEU voldoet, aan de Europese Commissie te melden.
11. Er is sprake van staatssteun indien aan de volgende cumulatieve voorwaarden van art. 107 VWEU is voldaan:
 - i) het gaat om steun van de staat of om steun die met staatsmiddelen is bekostigd;
 - ii) deze steun verschaft een selectief voordeel aan een of meer ondernemingen;
 - iii) deze steun beïnvloedt het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig of kan het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden; en
 - iv) deze steun vervalst de mededinging op de interne markt of dreigt die te vervalsen.
12. Als wordt voldaan aan de hiervoor vermelde voorwaarden is in principe - bepaalde faciliteiten c.q. vrijstellingen daargelaten - sprake van staatssteun. Indien sprake is van staatssteun moet daarvan een melding worden gemaakt bij de Europese Commissie. Als die vervolgens oordeelt dat sprake is van ontoelaatbare staatssteun, mag de steun niet worden toegekend en als die al is toegekend, moet die worden terugbetaald. Er geldt in dat verband een verjaringstermijn van tien jaar. Gedurende de periode waarin de Europese Commissie nog geen oordeel heeft gegeven, geldt een zogenaamde *standstill*-verplichting en mag de steunmaatregel niet ten uitvoer worden gelegd.

IV. Wanneer kan volledige schadeloosstelling worden toegekend?

III.a Toekenning voordeel?

13. In het onderhavige geval is vooral van belang of er sprake is van toekenning van een selectief voordeel aan een onderneming bij de grondverwerving, omdat aan de overige criteria in principe zal zijn voldaan.¹

¹ Zo is niet aannemelijk dat de eventuele steunmaatregel in het onderhavige geval een zuiver lokaal karakter heeft omdat de agrariërs die de vergoeding zouden ontvangen, mogelijk ook producten aan het buitenland leveren.

14. Er is sprake van staatssteun als een onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben gekregen. Bij een marktconform handelende overheid wordt geen voordeel toegekend. Of er sprake is van een niet-marktconform voordeel kan worden beoordeeld aan de hand van het market-economy-operator beginsel (hierna: het “**MEO-beginsel**”). Het MEO-beginsel houdt in dat als overheden economische transacties uitvoeren met ondernemingen tegen gunstigere voorwaarden dan vergelijkbare marktdeelnemers in eenzelfde situatie, zij daarmee een voordeel in de zin van de staatssteunregels toekennen aan de betreffende ondernemingen. Het gaat er - kort gezegd - om dat een transactie waarbij een overheid is betrokken, marktconform is.
15. Of een transactie marktconform is, kan volgens de Mededeling van de Europese Commissie betreffende het begrip ‘staatssteun’ in de zin van art. 107 lid 1 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie² (hierna: de “**Mededeling**”) worden bepaald door middel van vier methoden, namelijk:
 - a) een transactie op voet van gelijkheid;
 - b) de aan- en verkoop van activa, goederen en diensten (of andere vergelijkbare transacties) via concurrerende, transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedures;
 - c) benchmarking; en
 - d) andere algemeen aanvaarde standaardwaarderingsmethodes (zoals een taxatie).
16. De Europese Commissie bevestigt in de Mededeling met zoveel woorden dat een taxatie (in beginsel) als geschikte ‘andere waarderingsmethode’ kan worden aangemerkt. Bij een grondtransactie bepaalt de Mededeling dat een taxatie die een onafhankelijke deskundige vóór de aanvang van de onderhandelingen uitvoert om de marktwaarde te bepalen op grond van algemeen aanvaarde marktindicaties en taxatiecriteria, in beginsel voldoende is. Aan de hand van die taxatie kan worden bepaald of sprake is van een marktconforme transactie.
17. De Europese Commissie benoemt de volgende voorwaarden voor de op te stellen taxatie:
 - a) de taxatie moet worden uitgevoerd door een onafhankelijke deskundige;
 - b) de taxatie moet voor de aanvang van de onderhandelingen worden uitgevoerd; en
 - c) de marktwaarde van de grond moet worden bepaald op grond van algemeen aanvaarde marktindicaties en taxatiecriteria.

² Mededeling van de Europese Commissie betreffende het begrip ‘staatssteun’ in de zin van art. 107 lid 1 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, C/2016/2946, 2016/C 262/01, 19.7.2016.

18. Als een taxatie voldoet aan de hiervoor vermelde voorwaarden en de prijs die wordt betaald is niet hoger dan de getaxeerde waarde, is geen sprake van toekenning van een voordeel. Van staatssteun is dan geen sprake.³ Daarmee is echter nog niet de vraag beantwoord of naast de aankoop prijs voor de grond ook aanvullende vergoedingen aan de verkoper mogen worden betaald door de waterschappen c.s.

III.b Toekenning volledige schadeloosstelling

19. De vraag rijst in hoeverre naast de aankoop prijs voor gronden ook een vergoeding voor de verplaatsingskosten kan worden toegekend op onteigeningsbasis, erin uitmondend dat sprake is van een volledige schadeloosstelling voor een verplaatsing of bedrijfsbeëindiging, zonder dat sprake is van staatssteun. Het gaat in dat verband om een volledige vergoeding voor alle schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg van overdracht van de gronden is. Dat wil zeggen dat verkopende partij zowel voor als na de verkoop in een gelijkwaardige inkomens- en vermogenspositie blijft. Dit betekent dat hij niet in een slechtere, maar ook niet in een betere inkomens- en vermogenspositie mag komen. De volledige schadeloosstelling kan bestaan uit:

- 1) de werkelijke waarde van de verkochte gronden;
- 2) de waardevermindering van het overblijvende die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg van de verkoop is; en,
- 3) de bijkomende, persoonlijke schade (zoals inkomensschade, verhuis- en wederinrichtingskosten en aankoopkosten van vervangende gronden).

Om welke soort kosten het precies gaat in een concreet geval, hangt (onder meer) af van de vraag of er sprake is van verplaatsing van een onderneming of dat het gaat om bedrijfsbeëindiging. Per saldo zal een volledige schadeloosstelling ertoe leiden dat de verkoper in financieel opzicht niet in een nadeliger positie terechtkomt dan het geval was voorafgaand aan de verkoop.

20. Van belang is dat een door de overheid betaalde schadeloosstelling ter zake van een onteigening die op basis van een wettelijke regeling wordt toegekend, normaliter niet leidt tot toekenning van een selectief voordeel. Een schadeloosstelling die door de overheid wordt betaald ter zake van een onteigening, leidt derhalve in beginsel niet tot onrechtmatige staatssteun.

Reeds in het Asteris-arrest van 27 september 1988 heeft het Hof van Justitie bepaald dat het vergoeden van schade veroorzaakt door overheids handelen een fundamenteel ander karakter heeft dan maatregelen van de overheid ter

³ De omstandigheid dat het niet inzetten van het instrumentarium uit de Wvg mogelijk een prijsopdrijvende factor vormt, leidt naar onze mening als zodanig niet tot de conclusie dat sprake is van toekenning van een voordeel. Zolang de te betalen prijs voor de gronden tot stand komt volgens het MEO-beginsel en door de waterschappen c.s. niet meer wordt betaald dan de marktwaarde van de gronden, is er geen sprake van toekenning van een niet-marktconform voordeel, zo komt het ons voor.

begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producten.⁴ Uit het Asteris-arrest volgt dat er geen sprake is van staatssteun wanneer het bevoegd gezag op grond van een rechterlijke uitspraak verplicht is om een schadevergoeding te betalen.⁵ Hoewel dit arrest betrekking had op schadevergoeding naar aanleiding van *onrechtmatig* overheidshandelen, is er in de literatuur van uitgegaan dat het Asteris-arrest op alle uit een rechtsplicht voortvloeiende schadevergoedingen van overheidswege van toepassing is. Deze rechtsplicht zou niet alleen kunnen worden afgeleid uit een rechterlijke uitspraak, maar ook direct kunnen voortvloeien uit regelgeving waar een beroep op kan worden gedaan.⁶

De Europese Commissie heeft in het AKZO-besluit bevestigd dat een door de overheid betaalde schadevergoeding niet tot ontoelaatbare staatssteun hoeft te leiden. In dat besluit stelt zij dat schadevergoeding doorgaans geen selectief voordeel voor de betrokken onderneming met zich brengt voor zover zij louter dient ter compensatie van schade ten gevolge van een overheidsingrijpen en bepaald wordt op basis van een algemene schadevergoedingsregeling.⁷ Uit het AKZO-besluit blijkt dat, ongeacht of er onteigend is, een schadevergoeding geen staatssteun is wanneer:

- de schadevergoeding enkel ziet op de schade als direct gevolg van het overheidsingrijpen⁸; en
- de schadevergoeding wordt bepaald aan de hand van een algemene schadevergoedingsregeling die betrekking heeft op het eigendomsrecht.

Uit een ander besluit van de Europese Commissie blijkt dat als de overheid naar nationaal recht niet aansprakelijk kan worden gesteld voor de schade maar het bevoegd gezag toch besluit om een schadevergoeding toe te kennen, het van belang is dat de schadevergoeding enkel tot doel heeft om de schade te compenseren en bijvoorbeeld niet om ook regionaal beleid uit te voeren.⁹ Dat de schadevergoeding niet zuiver compensatoir is, kan worden afgeleid uit de voorwaarden die worden gesteld aan de vergoeding.

⁴ HvJ EU 27 september 1988, C-106/87, ECLI:EU:C:1988:457.

⁵ HvJ EU 27 september 1988, C-106/87, ECLI:EU:C:1988:457, punt 23-24.

⁶ M.R. Baart en M.K.G. Tjepkema, annotatie bij Gerecht EU 1 juli 2010, T-62/08, ECLI:EU:T:2010:268, AB 2012/27, punt 3.

⁷ Besluit van de Europese Commissie van 16 juni 2004 inzake steunmaatregel N304/2003, C(2004) 2026 (Akzo Nobel).

⁸ Let wel, het gaat daarbij niet om het op initiatief van de overheid verplaatsen van ondernemingen op vrijwillige basis, maar het moet gaan om regulering door de overheid.

⁹ Besluit van de Europese Commissie van 24 juni 2003, PbEU 2004, L 43/88 (Berlijnse richtsnoeren), punten 47-48.

In 2010 oordeelde de Europese Commissie daarentegen dat een vergoeding die de Provincie Flevoland uitkeerde aan een zuivelproducent, staatssteun vormde. De vergoeding werd namelijk verleend ter compensatie van de schade die dit bedrijf had geleden als gevolg van het intrekken van een subsidie, omdat was gebleken dat de subsidie in strijd was met het staatssteunrecht. De Europese Commissie oordeelde dat moeilijk kon worden gesteld dat de begunstigde recht op vergoeding had, aangezien dit vermeende recht “reeds vanaf het begin zijn grondslag vond in een onrechtmatige gedraging van de lidstaat”.¹⁰

Nedalco-besluit

21. De schadeloosstelling die in geval van onteigening wordt toegekend, vormt volgens Europese rechtspraak geen staatssteun als:
 - de schadeloosstelling een evenredige compensatie vormt voor schade die de ontvanger heeft geleden als gevolg van de onteigening; en
 - de compensatie voor iedere ondernemer in dezelfde omstandigheden onder gelijke voorwaarden beschikbaar zou zijn; de maatregel mag dus niet selectief zijn.¹¹
22. Dezelfde redenering geldt in de gevallen waarin de overheid, zonder gebruik te maken van de formele (administratieve en gerechtelijke) onteigeningsprocedure, in het algemeen belang de verplaatsing van een onderneming wil vergemakkelijken en de onderneming met het oog daarop een schadevergoeding toekent die wordt berekend conform de onteigeningswetgeving. Dat kan worden afgeleid uit het besluit van de Europese Commissie in de zaak Nedalco (“het Nedalco-besluit”).¹²
23. Ingevolge het Nedalco-besluit levert het toekennen van een schadevergoeding aan een onderneming om de verplaatsing van deze onderneming te stimuleren geen selectief voordeel op indien is voldaan aan de volgende cumulatieve voorwaarden:
 1. de schadevergoeding beoogt het vergemakkelijken van de verplaatsing van een onderneming in het algemeen belang;
 2. de schadevergoeding wordt berekend conform de onteigeningswetgeving;
 3. het initiatief gaat van de overheid uit;
 4. er is een taxatie verricht om te verzekeren dat inkomens- en vermogenspositie gelijk blijft; en

¹⁰ Besluit van de Europese Commissie van 9 maart 2010 inzake steunmaatregel C 45/08, punt 34.

¹¹ Gerecht EU 1 juli 2010, T-64/08 (Nuova Terni Industrie Chimiche SpA / Commissie), punten 59-63 en 140-141 en Besluit van de Europese Commissie van 2 oktober 2013 inzake steunmaatregel SA.32225, C(2013) 6250 (Nedalco), punt 29.

¹² Besluit van de Europese Commissie van 2 oktober 2013 inzake steunmaatregel SA.32225, C(2013) 6250 (Nedalco).

5. er is een concreet vooruitzicht op onteigening.
24. Als er niet aan alle bovenstaande voorwaarden wordt voldaan, zou toekenning van een (kosten- en of schade)vergoeding naast de aankoopsom van een onroerende zaak in beginsel leiden tot toekenning van (ontoelaatbare) staatssteun. Bij de beoordeling van deze voorwaarden moet het moment van steunverlening, in dit geval het sluiten van de overeenkomst met de agrariër, als peilmoment worden genomen.¹³
25. In het kader van de voorgenomen grondverwervingen uit hoofde van de GGA Groen-Blauw lijkt in ieder geval aan de eerste drie van de hiervoor vermelde voorwaarden uit het Nedalco-besluit te worden voldaan. De schadevergoeding beoogt immers de verplaatsing van de onderneming te vergemakkelijken; deze wordt naar we aannemen berekend op onteigeningsbasis en het initiatief tot de verwerving gaat van de waterschappen c.s. uit. In dit geval kan het voornemen van de overheid tot herbestemming worden aangemerkt als een voorgenomen overheidsingrijpen als gevolg waarvan de grondeigenaren schade lijden, in lijn met het AKZO-besluit. Volledige schadeloosstelling is conform de algemene schadevergoedingsregeling van de Onteigeningswet (art. 40).
26. Met betrekking tot de voorwaarde dat het initiatief van de overheid moet uitgaan, is van belang dat dit bijvoorbeeld kan blijken uit de koopovereenkomst, maar ook uit persberichten.¹⁴
27. Onder welke omstandigheden aan de voorwaarde is voldaan dat sprake is van een concreet vooruitzicht op onteigening wordt niet geheel duidelijk uit het Nedalco-besluit. Volgens de Europese Commissie was er een concreet voornemen tot onteigening omdat de overeenkomst naar art. 40 Onteigeningswet verwees, welke bepaling voorschrijft hoe de schadevergoeding in het geval van onteigening wordt berekend.¹⁵ Bij het oordeel dat het voornemen concreet genoeg was, kan ook hebben meegespeeld dat blijkens de overeenkomst de aanwezigheid van Nedalco als obstakel werd gezien voor de beoogde planologische ontwikkeling.¹⁶

Voldoende voorzienbaarheid

28. Bij duiding van de voorwaarde dat sprake moet zijn van een concreet zicht op onteigening kan de procedure die voor de Nederlandse rechter is gevoerd tussen de gemeente Harlingen (“de **Gemeente**”) en Spaansen behulpzaam zijn. Uit die procedure

¹³ Vgl. Besluit van de Europese Commissie van 2 oktober 2013 inzake steunmaatregel SA.32225, C(2013) 6250 (Nedalco), punt 39.

¹⁴ Besluit van de Europese Commissie van 2 oktober 2013 inzake steunmaatregel SA.32225, C(2013) 6250 (Nedalco), punt 32.

¹⁵ Besluit van de Europese Commissie van 2 oktober 2013 inzake steunmaatregel SA.32225, C(2013) 6250 (Nedalco), punt 38.

¹⁶ Besluit van de Europese Commissie van 2 oktober 2013 inzake steunmaatregel SA.32225, C(2013) 6250 (Nedalco), punt 32.

blijkt welke invulling de (Nederlandse) rechter geeft aan de criteria van het Nedalco-besluit, en in het bijzonder het criterium dat er een concreet vooruitzicht op onteigening is.

In die zaak was de onderneming Spaansen met de Gemeente in onderhandeling getreden over de koop van het Spaansen-terrein in Harlingen door de Gemeente. Spaansen en de Gemeente hebben uiteindelijk overeenstemming bereikt en hebben daartoe in 2009 een koopovereenkomst gesloten. Zij hadden een koopprijs van EUR 8.500.000,- afgesproken waarbij de Gemeente een bedrag van EUR 6.500.000,- meteen voldoet en een bedrag van EUR 2.000.000,- na verplaatsing van het bedrijf van Spaansen en in ieder geval uiterlijk vijf jaar na juridische levering. In 2011 heeft Spaansen de Gemeente verzocht om over te gaan tot betaling van het resterende deel van de koopsom van EUR 2.000.000,-. Vervolgens heeft de Gemeente zich in rechte op het standpunt gesteld dat de overeenkomst leidde tot (onrechtmatige) staatssteun.

Een van de vragen die in die procedure aan de orde kwam, was of de overeenkomst tussen Spaansen en de Gemeente in het zicht van de onteigening was gesloten.

29. De rechtbank Noord-Nederland overwoog dat er in de zaak Spaansen geen concreet voornemen tot onteigening van de Gemeente was.¹⁷ Zij leidde dit af uit de volgende omstandigheden:
- in de onderhandelingen is niet naar een eventuele onteigening verwezen;
 - de onderhandelingen werden niet gevoerd in het kader van een onteigeningstraject als bedoeld in de Onteigeningswet;
 - de koopovereenkomst kent geen verwijzing naar de schadeberekening volgens de Onteigeningswet.

Volgens de rechtbank ontbraken dus bepaalde aanwijzingen voor een concreet voornemen. Behalve de afwezigheid van deze aanwijzingen achtte de rechtbank ook van belang dat Spaansen vóór de overeenkomst voornemens was om het terrein te revitaliseren als er geen overeenstemming met private partijen bereikt kon worden. Dit voornemen had Spaansen waarschijnlijk niet geuit als er een concreet voornemen tot onteigening was, aldus de rechtbank. Uitspraken van de overheid en degene van wie de grond wordt overgenomen, mogen een voornemen tot onteigening dus niet tegenspreken.

30. In hoger beroep heeft Hof Arnhem-Leeuwarden in deze kwestie overwogen dat er ook aan het criterium van een concreet voornemen tot onteigening kan zijn voldaan als de

¹⁷ Rb. Noord-Nederland 1 juli 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:3300.

onteigeningsprocedure nog niet is ingezet. Het Hof stelt dat voor een concreet voornemen is vereist dat onteigening voorzienbaar is.¹⁸ In het arrest van het Hof wordt dit criterium verder niet uitgewerkt. In deze uitspraak was voor het oordeel dat er geen sprake was van een concreet voornemen, van belang dat er geen concrete plannen lagen voor de herbestemming van het Spaansen-terrein. Het Hof baseerde deze overweging op een advies van DLG waarin stond dat de Gemeente enkel in stedenbouwkundige visies de intentie had uitgesproken om de bestemming van de locatie te wijzigen, maar de bestemming niet daadwerkelijk had gewijzigd. Volgens DLG vereiste een concreet voornemen tot onteigening dat het college van B&W opdracht gaf om de visies verder uit te werken in een bestemmingsplan.¹⁹ Een andere reden dat er volgens het Hof in dit geval geen concreet voornemen tot onteigening was, was dat het door de Gemeente verworven terrein voor haar enkel van strategisch belang was. Als het van cruciaal belang was geweest, had dit belang een onteigening noodzakelijk kunnen maken, waardoor eerder van een voornemen tot onteigening gesproken kan worden.²⁰ Het verwerven van het terrein was volgens het Hof van cruciaal belang als de verwerving noodzakelijk is om een project uit te voeren. Dit belang mag bovendien niet tijdelijk bestaan.²¹

31. Het arrest van het Hof is door de Hoge Raad in stand gelaten.²²

Beleid of een beleidsregeling?

32. Nu de waterschappen c.s. voornemens zijn op grotere schaal tot grondverwerving te zullen overgaan (tegen een vergoeding die vergelijkbaar is met een volledige schadeloosstelling), is het goed denkbaar dat beleid of een beleidsregeling wordt opgesteld waarin de uitgangspunten voor het verwervingsbeleid worden neergelegd. In dat beleid kan worden verankerd dat de verwerving plaatsvindt ter voorkoming van onteigening en kan worden toegelicht dat alle te verwerven gronden uiteindelijk in eigendom van de waterschappen c.s. dienen te komen in verband met de uitvoering van de GGA Groen-Blauw. Door de uitgangspunten vast te leggen is transparant(er) welke gronden voor verwerving en voor toekenning van een volledige schadeloosstelling in aanmerking komen. Het beleid zou bovendien ter toetsing aan de Europese Commissie kunnen worden voorgelegd, zodat die kan aangeven of het beleid in lijn is met de staatssteunregels. Daartoe zou in het beleid onder meer ook moeten worden vastgelegd dat er voorafgaand aan iedere verwerving een taxatie plaatsvindt door een onafhankelijke taxateur en dat als specifieke gronden niet kunnen worden verworven, het onteigeningsinstrument binnen een bepaalde (vast te leggen) termijn zal worden ingezet. Voordeel van een generieke regeling die is goedgekeurd door de Europese Commissie, is dat nadien helder is dat van ieder geval dat onder de regeling kan

¹⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden, 20 november 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:9636, r.o. 5.27-5.28.

¹⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden, 20 november 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:9636, r.o. 2.10 en r.o. 5.28.

²⁰ Vgl. Conclusie A-G Drijber bij Hoge Raad 9 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1587, ECLI:NL:PHR:2020:466, par. 3.25.

²¹ Hof Arnhem-Leeuwarden, 20 november 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:9636, r.o. 5.28.

²² HR 9 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1587.

worden gebracht vaststaat dat de vergoeding niet in strijd komt met de staatssteunregels. Indien in een regeling of beleid de rechtsplicht zou worden neergelegd tot het betalen van een volledige schadeloosstelling, zou ter onderbouwing van het feit dat dit geen staatssteun oplevert, kunnen worden verwezen naar het hiervoor besproken Asteris-arrest.

33. Indien het opstellen van een regeling of beleid wordt overwogen, is wel van belang dat het enkele feit dat sprake is van een regeling of beleid niet uitsluit dat sprake is van selectiviteit omdat het effect van de regeling ongelijk kan zijn. Dit is van belang omdat selectiviteit een criterium is voor staatssteun en een rol speelt bij het oordeel dat een schadevergoeding bij onteigening geen staatssteun is. De selectiviteit wordt vastgesteld aan de hand van het effect van de regeling of het beleid.²³ Een selectief voordeel kan volgens het Hof van Justitie worden vastgesteld door na te gaan of bepaalde ondernemingen worden begunstigd ten opzichte van andere ondernemingen die zich uit het oogpunt van de doelstelling van de desbetreffende rechtsregeling in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden.²⁴ Een regeling of beleid mag het bevoegde gezag bovendien niet een te grote discretionaire ruimte geven bij het verlenen van de vergoeding. De discretionaire ruimte moet ingekaderd worden met objectieve criteria.²⁵ Denkbaar is bijvoorbeeld dat een regeling waarvoor alle ondernemingen die binnen bepaalde straal van een natuurgebied zijn gelegen in aanmerking komen voor toepassing van de regeling, in de visie van de Europese Commissie niet zal leiden tot toekenning van een selectief voordeel.
34. Noemenswaardig in dit kader is de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (hierna: “Lbv”). De Lbv is een (vrijwillige) subsidieregeling voor bedrijfsbeëindiging van veehouderijbedrijven (melkvee, pluimvee en varkens). Deze regeling is gericht op een efficiënte en landelijke vermindering van stikstofneerslag binnen stikstof gevoelige en overbelaste Natura 2000-gebieden. De Lbv wordt nog ter internetconsultatie gepubliceerd. Deze regeling is ook ter goedkeuring voorgelegd aan de Commissie.²⁶ Het is aanbevelingswaardig om de ontwikkelingen hieromtrent in de gaten te houden.

II.c Andere mogelijkheden om een volledige schadeloosstelling toe te kennen?

35. Voor de volledigheid bespreken wij hierna kort in hoeverre er op grond van de Europese staatssteunregels andere mogelijkheden zijn om een volledige schadeloosstelling aan de agrariërs toe te kennen.

Catalogus Groenblauwe Diensten

²³ HvJ EU 15 november 2011, C-106/09 P en C-107/09 P, Jur. 2011, p. I-11113 (Commissie en Spanje/Regering van Gibraltar en Verenigd Koninkrijk), punten 101 e.v.

²⁴ HvJ EU 21 december 2016, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, punt 41.

²⁵ HvJ EU 18 juli 2013, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525 (P Oy), punt 27.

²⁶ Kamerstukken I 2020/21, 35 334, nr. AJ (Problematiek rondom stikstof en PFAS; Brief van de minister van LNV over Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en Maatregel Gerichte Opkoop (MGO) en grondfonds).

36. Subsidieregelingen die in het zogenaamde register Catalogus Groenblauwe Diensten zijn opgenomen, hoeven niet bij de Europese Commissie te worden gemeld voor goedkeuring en vormen geen staatssteun.
37. In dit register is onder meer de Subsidieregeling stimuleringsregeling landschap Noord-Brabant vermeld. Deze regeling beoogt landschapsbeheer door particulieren te stimuleren. Vanwege het voornemen om de gronden van de agrariërs over te nemen, is hiervan in dit geval geen sprake, waardoor deze subsidiereregeling niet van toepassing is. De Catalogus Groenblauwe Diensten biedt hier dus geen soelaas.

Landbouw Vrijstellingsverordening

38. Als niet wordt voldaan aan de voorwaarden van het Nedalco-besluit (en dus in beginsel sprake is van staatssteun), zou de Landbouw Vrijstellingsverordening²⁷ uitkomst kunnen bieden voor de verplaatsingskosten. Deze verordening is pas aan de orde als aan de cumulatieve voorwaarden van art. 107 VWEU is voldaan en er dus sprake is van staatssteun. Steunregelingen, in het kader van steunregelingen toegekende individuele steun en ad-hocsteun zijn verenigbaar met de interne markt (en leveren dus geen *ongeoorloofde* staatssteun op) en zijn vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting als aan de in deze verordening gestelde voorwaarden is voldaan. Wel geldt een verplichting om informatie en bewijsstukken in gedetailleerde dossiers bij te houden om aan te tonen dat aan de in deze verordening gestelde voorwaarden is voldaan.²⁸
39. Deze verordening is alleen van toepassing als aan de voorwaarden uit hoofdstuk 1 is voldaan en aan de in hoofdstuk 3 gestelde voorwaarden voor de betrokken steuncategorie. Wij staan hierna kort stil bij deze voorwaarden.

Voorwaarden hoofdstuk 1 Landbouw Vrijstellingsverordening

40. Aan deze in hoofdstuk 1 gestelde voorwaarden kan in principe worden voldaan. Er mag bijvoorbeeld geen steun worden verleend aan ondernemingen in financiële moeilijkheden (Deggendorf-clausule).²⁹ Ook bepaalt art. 6 van de Landbouw Vrijstellingsverordening dat de steun een stimulerend effect moet hebben.

Steun voor investeringen in verband met de verplaatsing van landbouwbedrijfsgebouwen

²⁷ Verordening (EU) nr. 702/2014 van de Commissie van 25 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

²⁸ Art. 13 Landbouw Vrijstellingsverordening.

²⁹ Art. 1 lid 6 Landbouw Vrijstellingsverordening.

41. Als een deel van het bedrag dat aan de grondeigenaar wordt betaald, is bedoeld ter vergoeding van de kosten die hij moet maken om zijn landbouwbedrijfsgebouw te verplaatsen, kan dit deel onder art. 16 van de Landbouw Vrijstellingsverordening vallen.³⁰ Het gevolg is dat dit deel geen verboden staatssteun vormt omdat het verenigbaar is met de interne markt. Hieronder kunnen de kosten vallen die gemaakt worden in het kader van de verhuizing van de onderneming en de investeringen die nodig zijn vanwege de kenmerken van de nieuwe locatie. Zo kan het zijn dat de nieuwe grond duurder is om te bewerken waardoor geïnvesteerd moet worden in de bewerkingsmethodes die aansluiten bij de nieuwe locatie. Art. 16 bepaalt dat steun voor de verplaatsing van een landbouwbedrijfsgebouw geen verboden staatssteun is als de verplaatsing een algemeen belang dient. Met de steun moet dus een doel van algemeen belang worden nagestreefd. Dit belang moet door de lidstaten gespecificeerd worden. In de verordening is niet gedefinieerd wanneer de verplaatsing in het algemeen belang plaatsvindt. Uit een besluit van de Europese Commissie blijkt wel dat het in het algemeen belang kan zijn ervoor te zorgen dat waardevolle natuurerfgoed gebieden worden beschermd en versterkt.³¹
42. Als de verplaatsing van het landbouwbedrijfsgebouw bestaat uit het demonteren, verhuizen en weer opbouwen van de bestaande voorzieningen, mag de steunintensiteit niet meer dan 100% van de werkelijk gemaakte kosten bedragen. Wanneer de verplaatsing daarnaast leidt tot een modernisering van de bestaande voorzieningen of een verhoging van de productiecapaciteit, geldt voor de kosten voor de modernisering van de voorzieningen of verhoging van de productiecapaciteit een drempel van EUR 500.000,- per onderneming per investeringsproject.³²
43. Andere vrijstellingen uit deze verordening zijn niet van toepassing.³³ Let wel, als een beroep zou worden gedaan op de vrijstellingsbepaling met betrekking tot de verplaatsingskosten uit deze verordening, dan betreft die vrijstelling slechts dergelijke kosten. De aankoop van de gronden als zodanig valt niet onder de vrijstelling (en daarvoor dienen de waterschappen c.s. dus te handelen in lijn met het hiervoor beschreven MEO-beginsel). Ook kostenvergoedingen die niet samenhangen met de verplaatsing, vallen niet onder deze verordening, zodat in zoverre moet worden

³⁰ Art. 16 van deze verordening is alleen van toepassing op kleine, middelgrote en micro-ondernemingen die in de primaire landbouwproductie actief zijn (art. 1 lid 1 onder a onder (i) van deze verordening). Primaire landbouwproductie is gedefinieerd als de productie van de in bijlage I bij het VWEU vermelde producten van de bodem en van de veehouderij die geen verdere bewerking hebben ondergaan die de aard van deze producten wijzigt (art. 2 onder (5) Landbouw Vrijstellingsverordening).

³¹ Besluit van de Europese Commissie van 13 juli 2011 inzake steunmaatregel N 308/2010, C(2011) 4945 (Subsidieregeling grondverwerving ten behoeve van natuurbehoud), punten 21-23.

³² Art. 16 lid 3 Landbouw Vrijstellingsverordening en art. 16 lid 4 jo. art. 4 onder (b) Landbouw Vrijstellingsverordening.

³³ Art. 29 van de Landbouw Vrijstellingsverordening regelt steun voor de instandhouding van het landbouwbedrijf gelegen cultureel en natuurlijk erfgoed. Dit cultureel en natuurlijk erfgoed in de vorm van natuurlijke landschappen en gebouwen moet formeel als cultureel of natuurlijk erfgoed zijn erkend. Voor zover wij weten is daarvan geen sprake en is deze steuncategorie dus niet relevant.

voldaan aan de vereisten zoals die volgen uit het Nedalco-besluit. Ook de zogenaamde stoppers vallen niet onder deze verordening.

AGVV

44. Als aan de eisen van de Algemene groepsvrijstellingsverordening (“AGVV”) wordt voldaan, wordt steun aangemerkt als verenigbaar met de interne markt en geldt de meldingsplicht bij de Europese Commissie niet. Een kennisgeving is dan voldoende.
45. De AGVV is hier echter niet van toepassing omdat de steun niet valt binnen de categorieën toegestane steun die in de AGVV genoemd zijn. De categorie ‘steun voor milieubescherming en hernieuwbare energie’ ziet op steun aan bedrijven om deze bedrijven zelf te laten verduurzamen. Indien de agrariër zelf overgaat tot het maken van kosten voor het realiseren van natuurdoelen, zou daarvoor wel de AGVV kunnen worden toegepast (onder omstandigheden). Daarvan is naar onze mening geen sprake.

De-minimissteun

46. In de reguliere de-minimisverordening van 18 december 2013 is (kort gezegd) bepaald dat steun tot een maximum van EUR 200.000,- (vóór aftrek van belastingen of andere heffingen, art. 3 lid 6 de-minimisverordening) over een periode van drie belastingjaren niet wordt geacht de mededinging te vervalsen of het handelsverkeer tussen lidstaten op ongunstige wijze te beïnvloeden. Hierdoor is deze de-minimissteun niet aan te merken als staatssteun.
47. Deze verordening is echter niet van toepassing als steun wordt verleend aan ondernemingen die actief zijn in de primaire productie van landbouwproducten (bijvoorbeeld levende dieren, fruit of groenten). In dat geval geldt de de-minimisverordening landbouw.³⁴ Op grond van deze verordening mag tot een maximumbedrag van EUR 20.000,- steun worden toegekend over een periode van drie belastingjaren. Het totale bedrag van dit soort steun mag niet meer bedragen dan 1% van de jaarlijkse landbouwproductie van de lidstaat. Verder moet het bedrag van de steun transparant zijn.
48. Te bepleiten is dat de de-minimisverordening landbouw in dit geval niet geldt (maar de reguliere de-minimisverordening), nu steun wordt verleend bij wijze van schadeloosstelling van de agrariërs en niet ten behoeve van de (stimulering van de) productie van landbouwproducten. De bewoordingen van de verordening en de jurisprudentie en besluiten van de Europese Commissie bieden evenwel geen uitsluitsel omtrent het precieze toepassingsbereik van de de-minimisverordening landbouw.

³⁴ Verordening (EU) nr. 1408/2013 van de Commissie van 18 december 2013 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de landbouwsector.

49. Als de de-minimisverordening landbouw al van toepassing is (en niet de reguliere de-minimisverordening), is het vanwege dit relatief lage maximumbedrag de vraag of deze regeling in dit geval soelaas kan bieden. Het maximumbedrag van de de-minimisverordening landbouw is substantieel lager dan het geval is bij de reguliere de-minimisverordening. Als agrariërs actief blijven na de verkoop van hun grond is deze verordening dus van belang, ook al wordt de onderneming verplaatst. Als agrariërs daarentegen voornemens zijn om hun onderneming te beëindigen als gevolg van de grondtransactie, kan worden betoogd dat ze niet meer ‘actief zijn in de primaire productie van landbouwproductie’ als bedoeld in art. 1 lid 1 van de de-minimisverordening landbouw. In dat geval geldt het hogere bedrag uit de reguliere de-minimisverordening (maar in dergelijke gevallen, bij liquidatie van de onderneming, zal de vergoeding doorgaans veel lager uitvallen).

Richtsnoeren landbouw

50. Steun aan agrariërs kan ook zijn toegestaan op grond van de zogenaamde Richtsnoeren landbouw.³⁵
51. Op grond van (overweging 67 van) deze Richtsnoeren landbouw is steun alleen verenigbaar met de interne markt en daarmee toegestaan als het ertoe leidt dat de ontvanger activiteiten onderneemt die hij anders niet had ondernomen. In dit geval is de steun erop gericht om kosten te vergoeden die een agrariër anders niet gemaakt had. Daardoor kan naar onze mening niet worden aangenomen dat hij met deze vergoeding, wanneer hij besluit zijn onderneming voort te zetten, ertoe wordt aangezet om activiteiten te ondernemen die hij anders niet had ondernomen. De richtsnoeren landbouw kunnen dus niet worden aangevoerd ter verdediging van de stelling dat de steun in dit geval geen verboden staatssteun is.

III.d Beknopte beantwoording vragen 1 en 2

52. In geval van onteigening leidt toekenning van een volledige schadeloosstelling niet tot ontoelaatbare staatssteun. Niet nodig is dat de onteigeningsprocedure reeds is ingezet, maar wel dat onteigening voldoende voorzienbaar is. Bij de uitvoering van de GGA Groen-Blauw kan binnen de hiervoor beschreven kaders met een beroep op het Nedalco-besluit worden betoogd dat er geen sprake is van een selectief voordeel, en daarmee geen staatssteun bij een volledige schadevergoeding op onteigeningsbasis.
53. De verkoper van de gronden lijdt schade omdat hij onder meer verplaatsingskosten moet maken en omzetverlies lijdt. Deze schade is het gevolg van overheidsingrijpen: de schade was niet ontstaan als de overheid zich niet had voorgenomen om de grond te herbestemmen. De verkoper had deze kosten weliswaar ook gemaakt als hij zijn grond aan een ander verkocht had en zijn onderneming verplaatst had, maar op het moment

³⁵ Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020, 2014/C 204/01 (verlengd tot 31 december 2021).

van de transactie ligt verkoop niet voor de hand omdat het initiatief volledig vanuit de overheid komt. Ook degene die zijn onderneming staakt, komt in dat geval in aanmerking voor een volledige schadeloosstelling (op onteigeningsbasis), zij het dat de omvang van die vergoeding doorgaans geringer zal zijn dan het geval zal zijn voor degene die zijn onderneming verplaatst.

54. Het is wel vereist dat er een voornemen tot onteigening bestaat en dat voornemen blijkt uit een objectieve bron. Het ligt in de rede dat in een met de agrariër te sluiten overeenkomst wordt opgenomen dat die overeenkomst wordt gesloten teneinde onteigening te voorkomen dan wel dat als de overeenkomst niet was gesloten tot onteigening zou zijn overgegaan. Verder zou een verwijzing naar art. 40 Ow in de overeenkomst kunnen worden opgenomen, teneinde duidelijk te maken op welke voet de vergoeding wordt berekend en om ook het verband met de potentiële onteigening verder te benadrukken.
55. Uit het voorgaande blijkt dat het voor het voldoen aan de voorwaarde dat er sprake is van een concreet vooruitzicht op onteigening, van belang is dat een onteigening voorzienbaar is. Dit houdt in dat uit objectieve omstandigheden volgt dat als er geen overeenstemming in der minne zou volgen met de betrokken onderneming, het onteigeningsinstrument zal worden ingezet. Onduidelijk is evenwel op welke termijn de onteigening zou moeten plaatsvinden als er geen overeenstemming tot stand zou komen. Daarover biedt de literatuur en jurisprudentie voor zover bekend geen helderheid. Te bepleiten is dat als de waterschappen c.s. aannemelijk kunnen maken dat er binnen een bepaalde tijd tot onteigening zou worden overgegaan, is voldaan aan deze voorwaarde.
56. Dat de te onteigenen partij (nog) niet gedwongen kan worden mee te werken aan de overdracht van de grond, is in dit kader niet relevant.³⁶
57. Wanneer een onteigening voldoende voorzienbaar is, is zoals aangegeven door het Hof Arnhem-Leeuwarden niet verder uitgewerkt. Tegen de achtergrond van de (hierna te bespreken) verschillende fasen die voorafgaand aan een daadwerkelijke onteigening kunnen worden onderscheiden, rijst de vraag op welk moment met de agrariërs in het minnelijk overleg afspraken kunnen worden gemaakt over de toekenning van een volledige schadeloosstelling zonder dat sprake is van ontoelaatbare staatssteun.
58. Als de onderhandelingen met een agrariër plaatsvinden nadat een koninklijk besluit tot onteigening is genomen, is naar onze mening een onteigening voldoende voorzienbaar om met de agrariër afspraken te maken over de toekenning van een volledige schadeloosstelling zonder dat sprake is van ontoelaatbare staatssteun. Als het minnelijk overleg plaatsvindt na het verzoek aan de Kroon om de gronden ter onteigening aan te

³⁶ Besluit van de Europese Commissie van 20 december 2006 inzake steunmaatregel N 575/2005, C (2006) 6608 (Bedrijfsverplaatsing van autodemontagebedrijf Steenberg), punt 27.

wijzen maar voordat het koninklijk besluit tot onteigening is genomen, is een onteigening naar onze inschatting eveneens voldoende voorzienbaar.

59. Als er nog geen verzoek aan de Kroon is gedaan maar al wel een bestemmingsplan is vastgesteld, kan uit de toelichting van het bestemmingsplan wellicht worden afgeleid of de overheid tot onteigening bereid is.³⁷ Als uit de plantoelichting blijkt dat de overheid bereid is om tot onteigening over te gaan ter verwezenlijking van de bestemming, is een onteigening waarschijnlijk eveneens voldoende voorzienbaar.
60. Als er nog geen bestemmingsplan is vastgesteld, is blijkens het Nedalco-besluit van belang of de overheid concrete bedoelingen heeft gehad om daadwerkelijk gebruik te maken van haar bevoegdheden uit hoofde van de Onteigeningswet. In dat kader is van belang of er concrete plannen lagen die voorzien in een bestemmingswijziging ter plaatse van de voorgenomen te verwerven gronden.³⁸ Als de overheid concrete bedoelingen heeft om gebruik te maken van haar onteigeningsbevoegdheden, ligt het in de rede dat dergelijke plannen er zijn.
61. Volledigheidshalve wijzen wij erop dat ook aan de overige voorwaarden zoals verwoord in het Nedalco-besluit moet worden voldaan.
62. Indien in een concreet geval twijfel bestaat over de vraag of sprake is van ontoelaatbare staatssteun, kan die vraag ter beantwoording aan de Europese Commissie worden voorgelegd.
63. Indien beleid wordt opgesteld voor meerdere gevallen en dat beleid ter toetsing aan de Europese Commissie wordt voorgelegd en wordt goedgekeurd, kan vervolgens iedere agrariër die eigenaar is van grond op het oppervlak dat de waterschappen c.s. willen herbestemmen, onder dezelfde omstandigheden aanspraak maken op vergoeding van de kosten die het gevolg zijn van de grondtransactie.
64. Met betrekking tot de *verplaatsingskosten* kan onder omstandigheden een beroep worden gedaan op de Landbouw Vrijstellingsverordening. Als dat beroep met succes wordt gedaan, vormt de vergoeding van dergelijke kosten geen ontoelaatbare staatssteun.

³⁷ In dit verband is overigens van belang dat er op basis van Kroonbeleid (zie par. 2.3.2.1 van de Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure) voorafgaand aan een verzoek tot onteigening een minnelijke verwervingspoging moet zijn gedaan. Dit vormt een argument om in dat stadium ook al een volledige schadeloosstelling gerechtvaardigd te achten.

³⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden, 20 november 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:9636, r.o. 5.28. Onduidelijk is hoe concreet deze plannen dienen te zijn. Volgens J.W.M. Hagelaars en H.C.E.P.J. Janssen, 'Staatssteun en onteigening: wanneer is volledige schadeloosstelling toegestaan', *Vastgoed* 2016-1, p. 13, zou het daarbij zelfs kunnen gaan om bijvoorbeeld een structuurvisie of een voorontwerpbestemmingsplan. Wij menen dat de vraag of een structuurvisie in dit verband volstaat afhankelijk is van hoe concreet de plannen in de structuurvisie zijn.

III.e Vastlegging van het NNB of de Natte Natuurparel in de Omgevingsverordening voldoende concreet om een volledige schadeloosstelling te kunnen toekennen?

65. De in verband met de tweede vraag voorgelegde deelvraag of vastlegging van het NNB of de Natte Natuurparel in de Omgevingsverordening voldoende concreet is om een volledige schadeloosstelling te kunnen toekennen of dat sprake moet zijn van een van de instrumenten van de Omgevingswet dat ten grondslag kan worden gelegd aan de onteigening, laat zich, gezien het voorgaande, niet eenduidig beantwoorden. Vaststaat wel dat hoe concreter het (objectief vast te stellen) onteigeningsvoornemen is, des te meer zekerheid er bestaat over het kunnen toekennen van een volledige schadeloosstelling zonder dat er sprake is van een selectief voordeel voor de verkopende agrarische ondernemer.
66. De onteigenende overheden zijn naar mag worden aangenomen in dit geval in principe de waterschappen c.s. Het voornemen van de onteigenende overheid tot onteigening moet, zoals hiervoor reeds uiteengezet, voldoende concreet zijn. Het feit dat er plannen zijn om de gronden aan te wenden voor natuur- en waterdoeleinden, laat onverlet dat de onteigenende overheid daadwerkelijk de bedoeling moet hebben om (zo nodig) het onteigeningsinstrument in te zetten om de beoogde bestemming te realiseren. In dat kader is van belang of er concrete plannen liggen die voorzien in een bestemmingsherziening ten behoeve van de beoogde natuur- en waterdoeleinden ter plaatse van de voorgenomen te verwerven gronden. Het enkel vastleggen van de gewenste bestemming in een provinciale verordening verschaft naar onze inschatting op zichzelf geen voldoende concreet vooruitzicht op onteigening, opdat zonder meer een volledige schadeloosstelling kan worden toegekend zonder dat sprake is van staatssteun. De Omgevingsverordening kan immers niet de grondslag vormen voor een onteigening. De betreffende bepalingen uit de verordening zullen namelijk eerst nog moeten worden vertaald naar een ruimtelijk plan. Een onteigening kan vervolgens wel plaatsvinden behoeve van de uitvoering van (onder meer) een bestemmingsplan (onder de Omgevingswet: een omgevingsplan) of een (provinciaal) inpassingsplan (onder de Omgevingswet: een projectbesluit). Nu er sprake dient te zijn van een concreet voornemen tot onteigening, ligt het derhalve in de rede dat er concrete stappen (moeten) zijn gezet om tot een concreet ruimtelijk plan te komen dat aan die onteigening ten grondslag kan worden gelegd. Dit (voorgenomen) ruimtelijke plan biedt voorts ook een basis voor de te voeren onderhandelingen over (minnelijke) verwerving van de betrokken gronden en de aan te bieden schadeloosstelling. Wij merken overigens nog op dat dit concreet ruimtelijk plan (een bestemmingsplan of een inpassingsplan) er voor zover wij kunnen overzien hoe dan ook (ook zonder onteigening) moet zijn om de bestemmingsherziening ter plaatse van de agrarische gebieden mogelijk te maken, en de plannen te realiseren.