

Rondvraagnotitie

Datum

10 februari 2023

Zaaknummer

2020-012815

Blad

1 van 4

Aan

Het college van Gedeputeerde Staten

Ambitie en thema

- Ambitie 3 Natuur en Cultuur

Portefeuillehouder

Peter Drenth

Van

Bestuurlijk Juridische Zaken

Onderwerp

Staatssteunrisico's bij aangekochte veehouderijen

NIET OPENBAAR

RONDVRAAGNOTITIE VOOR DE GS VERGADERING VAN 14 februari 2023

Doel van deze rondvraag

Informeren over de staatssteunrisico's bij aangekochte veehouderijen.

Toelichting

Aanleiding

Vanaf eind 2020 heeft de provincie dertien veehouderijen aangekocht met als doel de reductie van stikstof. Dit gebeurde op basis van de provinciale Beleidsregels aankoop vleeskalverhouderijen 2020 (vijf aankopen) en ter uitvoering van de (Rijks)Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden (MGO-1, acht aankopen in Gelderland; landelijk 55 aankopen). De aankopen vonden plaats tegen marktconforme voorwaarden. De marktwaarde werd vastgesteld op basis van een taxatie door onafhankelijke taxateurs. De aanname was dat de transacties op die manier geen staatssteun zouden opleveren vanwege het ontbreken van een niet-marktconform voordeel.

Gesprekken (ambtelijk) tussen LNV en de Europese Commissie (EC) over de aanstaande Lbv en Lbv+ hebben geleid tot andere inzichten. De EC heeft het standpunt ingenomen dat elke vorm van steun (ook aankopen) die gericht is op de vrijwillige beëindiging van productiecapaciteit, moet worden aangemerkt als staatssteun. Reden is dat de overheid niet handelt zoals een marktpartij dat zou doen. De overheid koopt een boerderijen immers niet aan met het idee om deze voort te zetten, maar om de productie op die plaats te beëindigen. Er is daarom geen daadwerkelijke commerciële behoefte. Verder kan de schaal waarop de overheid de sluiting van veehouderijen steunt, de Europese markt verstoren. Het voorgaande betekent niet dat subsidies of aankopen gericht op de beëindiging van productiecapaciteit per definitie onmogelijk zijn. Als de EC dergelijke steun vooraf goedkeurt, is sprake van geoorloofde staatssteun. De EC

Datum
10 februari 2023

Zaaknummer
2020-012815

Blad
2 van 4

hanteert beleid (de Landbouwrichtsnoeren) die de voorwaarden bevatten waaronder zij goedkeuring in principe zal verlenen. Dit zijn de belangrijkste:

- de steun is geschikt, noodzakelijk en proportioneel in relatie tot de doelen van de steun;
- alleen productiecapaciteit die in de vijf jaar voorafgaand aan de sluiting onafgebroken is gebruikt, komt in aanmerking voor steun; en
- de betrokken onderneming mag zijn activiteiten niet elders hervatten (doorstartverbod).

Gezien de stellingname van de EC dat ook marktconforme aankopen onder het staatssteunrecht vallen, is het de vraag hoe om te gaan met de al aangekochte veehouderijen in Gelderland. Het niet vooraf laten goedkeuren van een regeling (of een individuele aankoop) levert immers op zichzelf ook al een schending van het staatssteunrecht op.

Gevolgen stellingname EC voor de aankoop van de dertien veehouderijen in Gelderland

De verantwoordelijkheid voor staatssteun van de MGO-1 is door LNV bij de provincies gelegd. Daarbij heeft LNV zich op het standpunt gesteld dat geen sprake is van staatssteun omdat sprake is van een minnelijke verwerving zoals die bij onteigening plaatsvindt. Deze redenering is in de gegeven omstandigheden niet zeker. Bovendien is de MGO-1 niet vooraf (en ook niet achteraf) goedgekeurd door de EC.

Ook de Gelderse kalverhouderijregeling is niet vooraf (en ook niet achteraf) goedgekeurd door de EC. De kalverhouderijregeling voldoet daarnaast niet aan alle voorwaarden uit de Landbouwrichtsnoeren, waaronder met name de voorwaarde van een doorstartverbod.

Op basis van de huidige inzichten bestaat het risico dat de EC de steun ongeoorloofd zal verklaren, mocht zij hierover een besluit moeten nemen. De kans dat de EC de steun achteraf alsnog zal goedkeuren, lijkt (met name voor de kalverhouderijregeling) niet groot. Het is moeilijk in te schatten hoe groot het risico precies is. De exacte overwegingen van de EC zijn niet duidelijk en er valt ook wel wat in te brengen tegen de stellingname van de EC. In het onverhoopte geval van een interventie door de EC zal de Gelderse situatie worden uitgelegd en kunnen desnoods juridische middelen worden ingezet, zoals een procedure bij de Europese rechter. Het gaat in totaal om een beperkt aantal aankopen, zodat de marktverstoring beperkt is. Verder is van belang dat nieuwe beëindigingsregelingen (landelijk en provinciaal) wel ter goedkeuring aan de EC worden voorgelegd. En hoewel de EC goed op de hoogte is van de Nederlandse praktijk (in elk geval ook van de MGO-1) zijn er geen aanwijzingen dat zij van plan is om een onderzoek in te stellen.

Aan de andere kant kunnen de gevolgen van ongeoorloofde staatssteun voor de betrokken onderneming verstrekkend zijn. In het uiterste geval moet de steun in zijn geheel worden terugbetaald inclusief de daarover genoten rente. Compensatie voor die gevolgen is niet of alleen beperkt mogelijk. Dit kan leiden tot ingewikkelde en langdurige juridische en financiële procedures die veel onzekerheid meebrengen. De verjaringstermijn is 10 jaar vanaf de aankoop, met mogelijkheden van stuiting (stilzetten van de verjaring).

Het risico voor de provincie is politiek-bestuurlijk en financieel, onder meer omdat aankopen die niet staatssteunproof zijn, later mogelijk worden verrekend door LNV. Als terugbetaling door de betrokken onderneming niet mogelijk is, komt dat voor rekening van de provincie.

Datum
10 februari 2023

Zaaknummer
2020-012815

Blad
3 van 4

Handelingsperspectieven

Er zijn drie handelingsperspectieven.

1. De steun actief terugvorderen

- Er is onvoldoende grond voor deze optie. De provincie is op basis van de Wet terugvordering staatssteun verplicht ongeoorloofde staatssteun terug te vorderen. Maar het staat niet vast dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Daarvoor is een besluit van de EC vereist waarin de EC de steun ongeoorloofd verklaart. Een dergelijk besluit is er nu niet. Een besluit van de EC kan bovendien nog worden voorgelegd aan de Europese rechter. In de gegeven omstandigheden is actief terugvorderen daarom niet rechtmatig.
- Terugvordering kan grote financiële gevolgen hebben voor de betrokken ondernemingen. Ook is terugvordering niet meer altijd mogelijk, bijvoorbeeld omdat de verkoopopbrengsten zijn gebruikt voor de aflossing van leningen. Dit zal leiden tot complexe en langdurige procedures.

2. De steun alsnog voor goedkeuring aanmelden bij de EC

- Steun wordt als gevolg van goedkeuring door de EC geoorloofd. Dit draagt bij aan de rechtszekerheid en kan complexe procedures met grote financiële risico's voorkomen.
- Er is een kans dat de EC de verleende steun niet goedkeurt, omdat de transacties niet voldoen aan alle voorwaarden uit de Landbouwrichtsnoeren. Deze zijn achteraf ook niet allemaal te repareren. Als geen goedkeuring wordt verleend, moet de steun worden teruggevorderd. Naast genoemde gevolgen voor de betrokken ondernemingen schept dit een precedent voor materieel vergelijkbare regelingen en transacties van andere provincies en het Rijk (zoals MGO-1).

3. Geen actieve handelingen

- De betrokken ondernemingen worden niet actief geïnformeerd. Alle transacties blijven gehandhaafd. Zolang de EC de steun niet in een besluit ongeoorloofd verklaart, zijn er geen gevolgen.
- Zou de EC de aankopen beoordelen als ongeoorloofde staatssteun, dan treden de hiervoor genoemde gevolgen in (procedures bij de Europese rechter en met de ondernemingen).

Momenteel wordt handelingsperspectief 3 gevolgd. Redenen zijn de beperkte aantallen en daarmee de beperkte marktverstoring, de omstandigheid dat er geen aanwijzingen zijn dat de EC actie zal ondernemen naar aanleiding van de MGO-1 en de beoordeling dat ook wel wat tegen de stellingname van de EC valt in te brengen. Daarom is de huidige inschatting dat de kans op belangrijke negatieve gevolgen voor de betrokken ondernemingen in dit handelingsperspectief het kleinst is.

Wat betreft nieuwe aankopen van veehouderijen (op basis van regelingen en incidenteel) zal rekening worden gehouden met de stellingname van de EC en de verdere ontwikkelingen daarin, zoals ook beschreven in de GS-brief over de legalisering van de PAS-melders (2023-000097). De kern daarvan is dat regelingen vooraf ter goedkeuring zullen worden voorgelegd aan de EC.

Tot slot merken wij op dat het onderwerp in brede kring (agrarische sector, provincies, Rijk) bekend is. Er wordt een communicatieaanpak opgesteld voor het geval hierover externe vragen worden gesteld.

Datum
10 februari 2023

Zaaknummer
2020-012815

Blad
4 van 4

Vervolg

Een rondvraagnotitie ten behoeve van een strategisch beraad is in voorbereiding. Daarbij wordt ook antwoord gegeven op de vragen die u onlangs heeft gesteld over de manier waarop in Duitsland (en door andere provincies) met de opkoop van landbouwbedrijven ten behoeve van natuurontwikkeling wordt omgegaan. Het onderzoek daarnaar is nog niet afgerond.