

ANNOTATIE

# **Sātiņi-S SIA (HvJ EU, C-238/20) – Compensatie voor rood staan door groene regels: onrechtmatige staatssteun of een noodzakelijk grondrecht?**

***N. Hoek***

*Annotatie bij Hof van Justitie van de Europese Unie, 27-01-2022,  
ECLI:EU:C:2022:57 (EHRC-2022-0049)*

## **I. Inleiding**

1. Op het eerste gezicht doorkruist milieuwetgeving met enige regelmaat het recht op eigendom<sup>[1]</sup>. Immers, het *doeltreffend* beschermen van natuur, biodiversiteit of overige omgevingswaarden is – vanuit een breder perspectief gezien – pas mogelijk wanneer dergelijke maatregelen zowel opgaan voor publieke (natuur)gebieden als voor gebieden in privaat eigendom. Deze wrijving tussen het recht op eigendom en verplichtingen uit het milieurecht keert tevens terug in het onderhavige arrest van het Hof van Justitie. In deze annotatie zal eerst worden ingegaan op de grondrechtelijke aspecten van het arrest *Sātiņi-S* (overwegingen 4-10). Hierna volgt een analyse met oog op de relevante aspecten uit het arrest die zien op staatssteun. Het Hof zet op dit vlak een nieuwe lijn uit met mogelijk grote gevolgen voor de rechtmatigheid van diverse groene compensatiemaatregelen (overwegingen 10-13).

2. *In casu* heeft de appellant schade opgelopen aan zijn onroerende goederen (bestaande uit aquacultuur) als gevolg van het natuurlijke gedrag van wilde vogels, beschermd onder de Vogelrichtlijn. Het Letse recht voorziet in dergelijke gevallen in een minimale compensatie;

hetgeen door de Letse overheid aangemerkt wordt als staatssteun in de zin van 107 lid 1 VWEU. De appellant stelt echter, dat er in het onderhavige geval geen sprake is van staatssteun, maar van compensatie van schade geleden door beschermingsmaatregelen voortvloeiend uit de Vogelrichtlijn. Bovendien wordt geopperd door de appellant dat een hogere – kostendekkende - compensatie vereist zou zijn, gelet op art. 17 van het Handvest van de Grondrechten van de EU (hierna: het Handvest).

3. In het arrest *Sātiņi-S* staan een drietal prejudiciële vragen centraal. Ten eerste dient het Hof zich uit te laten over het vraagstuk in hoeverre compensatie, die aanzienlijk lager is dan de daadwerkelijk geleden schade, strijdigheid oplevert met art. 17 van het Handvest. Ten tweede rijst de vraag of de toegekende compensatie door de Letse overheid aangemerkt kan worden als staatssteun, in de zin van art. 107 lid 1 VWEU. De derde en tevens laatste vraag ziet op de toepasselijkheid van het *de-minimis*plafond van 30.000 euro. Daarbij is evident dat de relevantie van deze vraag valt of staat bij het antwoord op de voorafgaande vraag.

## **II. Bevoegdheid van het Hof en toepasselijkheid van het Handvest**

4. Het Handvest is uitsluitend van toepassing wanneer lidstaten het Unierecht ten uitvoer brengen, conform art. 52, eerste lid, van het Handvest. Opvallend is dat de Advocaat-Generaal in zijn conclusie uiteenzet dat het Handvest niet toepasbaar moet worden geacht op de desbetreffende casus, gelet op het feit dat de Vogelrichtlijn (en Habitatrichtlijn) geen compensatiemechanisme voorschrijven (punt 29). Met dit gegeven in het achterhoofd betreft de compensatie volgens de Advocaat-Generaal een louter nationale maatregel, waardoor het Hof niet bevoegd zou zijn om de eerste vraag inhoudelijk te behandelen.

5. Het Hof gaat echter niet mee in deze redentatie en verduidelijkt zodoende de eerder gekozen lijn uit het arrest *Pesce*.<sup>[2]</sup> In dit arrest is reeds uiteengezet dat het recht op schadevergoeding conform art. 17 van het Handvest niet is uitgesloten ‘*gelet op het enkele feit dat de maatregel niet direct voortvloeit uit een EU-richtlijn of uitvoeringsbesluit*’. Het onderhavige arrest vult deze rechtsregel verder in, daar het Hof stelt dat de toepasselijkheid van het Handvest is gegeven wanneer lidstaten ‘passende maatregelen’ nemen in overeenstemming met de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn - om zodoende de verslechtering van de kwaliteit van natuurgebieden te voorkomen (punt 28). Kortom, betalingsregelingen kunnen onder ‘passende maatregelen’ vallen, zelfs als de respectievelijke richtlijnen niet in een dergelijk mechanisme voorzien.

6. Mijn inziens is deze praktische invulling van het Hof goed te volgen. De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn geven algemene doelstellingen om een gunstige staat van instandhouding te bewerkstelligen, hetgeen verder uitgewerkt dient te worden in specifieke maatregelen op nationaal niveau. Een punt van kritiek is juist, dat het bij deze richtlijnen ontbreekt aan

specifieke normen en/of regimes gericht op natuurherstel.[3] Een enge uitleg waarbij passende maatregelen letterlijk moeten volgen uit de tekst van de richtlijn, zoals betoogt door de Advocaat-Generaal, zou de toepassing van het Handvest in het kader van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn uitzonderlijk beperken. Zo geven de compensatiemaatregelen, al dan niet indirect, uitvoering aan de instandhoudingsdoelen geformuleerd in het Europese natuurbeschermingsrecht – daar zij bijdragen aan het behoud van de vogelstand (door bijvoorbeeld vogelvriendelijke ingrepen te faciliteren in de aquacultuur).

7. Met deze conclusie van het Hof in het achterhoofd kan er een interessante nationale parallel worden getrokken tussen het onderhavige arrest en de toekomstige financiële compensatie voor o.a. de agrarische sector, gelet op de stikstofcrisis in Nederland. Immers, in het regeerakkoord reserveert het Kabinet 25 miljard euro voor het reduceren van stikstof in de Nederlandse natuurgebieden.[4] Een deel van dit bedrag zal als compensatie worden gebruikt om boeren tegemoet te komen in hun verliezen - en naar analogie van *Sātiṇi-S* en *Pesce* zal bij het uitkeren van deze betalingen in beginsel het Handvest van toepassing zijn, voor zover deze maatregelen uitvoering geven aan de doelstellingen van de Vogelrichtlijn of Habitatrichtlijn. Dit is relevant aangezien art. 17 van Handvest (naast het EVRM) stevige bescherming biedt in het kader van *onteigening*. In dit geval vereist het Europees recht dat het verlies *tijdig en op een billijke wijze* wordt vergoed. Vooralsnog lijkt het Vlaamse model met verplichte uitkoop (nog) niet toegepast in Nederland.[5] De vraag rijst dan ook; welke bescherming biedt het Handvest als er beperkende voorwaarden worden gesteld bij het ondernemen van een economische activiteit? Hierop ziet de eerste prejudiciële vraag, welke in het volgende kopje behandeld wordt.

### **III. (G)een absoluut recht op eigendom: hoe ver gaat de bescherming van eigendom in het Handvest?**

8. Het antwoord op de eerste prejudiciële vraag is wellicht te voorspellen. Niettemin zijn er een aantal elementen met oog op het recht op eigendom verduidelijkt in het arrest, waar kort bij stil kan worden gestaan. Ten eerste bevestigt het Hof dat het recht op een vergoeding in beginsel alleen opgaat in de zin van art. 17 van het Handvest voor zover er sprake is van het ontnemen van een eigendomsrecht (punt 12). De appellant werd door de beschermingsmaatregelen enkel geraakt in een *gebruiksrecht*. Dergelijke beperkingen kunnen worden gerechtvaardigd - en het Hof herhaalt expliciet dat de bescherming van het milieu een doelstelling van algemeen belang is dat hierin voorziet (punt 19). Het stellen van voorwaarden bij de uitoefening van een activiteit, behelst geen onevenredige en onduidbare ingreep waardoor het eigendomsrecht in zijn kern wordt aangetast. Tevens concludeert het Hof dat aan het Unierecht geen verplichting te ontnemen valt om een volledige schadeloosstelling toe te kennen. Zodoende kan de schadevergoeding lager uitpakken dan de daadwerkelijk geleden

schade, voor zover de lidstaat kiest deze toe te kennen (punt 37). Samenvattend, restricties op het *gebruik* van eigendom zijn toegestaan voor zover ze een openbaar doel dienen, en geen onevenredige en onduldbare ingreep vormen die de kern van het eigendomsrecht raakt.

Om praktische redenen is dit standpunt van het Hof goed te volgen. Als het enkele feit dat vogels foerageren in private gebieden een aantasting van het recht op eigendom zou opleveren, zoals geformuleerd in het Handvest, zou dit een stortvloed aan zaken veroorzaken.[6] Tevens strookt het niet met het principe van ‘de vervuiler betaalt’ zoals geformuleerd in art. 192 VWEU: wie economische activiteiten ontplooit (en daardoor druk uitoefent op natuur en landschap) zal het groene ondernemingsrisico moeten dulden dat er publiekrechtelijke beperkingen kunnen rusten op bepaalde activiteiten, ten behoeve van het milieu, klimaat of natuur.

9. Toch is er een punt van kritiek aan te merken op de redenering van het Hof. Het Hof stelt dat art. 17 van het Handvest *in beginsel* geen vergoeding vereist bij een beperking van een gebruiksrecht – als gevolg van schade ontstaan door de naleving van milieuwetgeving. Slechts in het enkele geval dat er een ‘onevenredige en onduldbare ingreep’ plaatsvindt, zou een plicht tot verdere compensatie aannemelijk worden. Mijn inziens ligt hier een gemiste kans van het Hof om dit begrip verder te verduidelijken. De grens tussen een gebruiksrecht en het eigendomsrecht kan immers een grijs gebied zijn. In de onderhavige zaak werd aquacultuur niet onmogelijk gemaakt, maar werden er slechts bepaalde voorwaarden gesteld bij het uitvoeren van de economische activiteit.[7] Uit voorgaande jurisprudentie blijkt dat – met oog op gebruiksrechten - de drempel ligt bij ‘*een zaak die de kern ondermijnt van het gewaarborgde recht*’.[8] De vraag rijst dan ook waar de grens precies ligt tussen een acceptabele en een onacceptabele inbreuk – aangezien dit op een glijdende schaal kan worden geplaatst. Het recht op eigendom wordt in toenemende mate ingeroepen om tegengewicht te bieden aan de ‘vergroening’ van het recht, waardoor een duidelijk toetsingskader uiterst welkom zou zijn.[9] Aangezien de casus een beperking van een gebruiksrecht behelst, had het hof hier naar mijn inziens langer stil bij kunnen staan. Vooral nog is het toetsingskader van een ‘onevenredige en onduldbare ingreep’ aan de nationale rechter om te interpreteren (punt 35).

#### **IV. Vergoeding van schade ontstaan door publiekrechtelijke verplichtingen: compensatie voor rood staan of groene staatssteun?**

10. In het onderliggende geschil achtte de verwijzende rechter aanvankelijk dat een financiële tegemoetkoming voor schade (veroorzaakt door beschermingsmaatregelen uit het milieurecht) aan te merken is als *compensatie*, zoals bedoeld in art. 17 lid 1 van het Handvest. De Europese Commissie en de Letse regering betoogden daarentegen dat de financiële tegemoetkoming *staatssteun* zou zijn in de zin van 107 VWEU lid 1. Specifiek opperden deze

partijen dat de schade die ontstaat door in het wild levende flora en fauna een *normaal handelsrisico* behelst, waardoor het verlenen van compensatie een last vermindert ten opzichte van andere marktdeelnemers.

11. Het antwoord van het Hof op de tweede prejudiciële vraag is interessant om verschillende redenen: er wordt een nieuwe lijn geïntroduceerd die grote consequenties kan hebben voor de praktijk. Samenvattend bevestigt het Hof dat de schade opgelopen door *Sātiņi-S normale bedrijfskosten* zijn. Een financiële compensatie wegens schade aan aquacultuur die voortvloeit uit publiekrechtelijke verplichtingen levert zodoende een economisch voordeel op, waar de onderneming onder normale marktomstandigheden geen aanspraak op had kunnen maken (punt 44). Ook stelt het Hof dat het enkele feit dat *Sātiņi-S* zich moet houden aan verplichtingen ter uitvoering van het Unierecht niet betekent dat de marktdeelnemer belast is met de uitvoering van een openbare dienst. Zodoende is de compensatie voor de verliezen in beginsel aan te merken als staatssteun, zolang aan de overige - reeds bekende - voorwaarden zijn voldaan (punt 53). Het vastgelegde (beduidend lage) *de-minimis*plafond van 30.000 euro is van toepassing.

## **V. De maatschappelijke en juridische impact van een mogelijk nieuwe koers**

12. De bovenstaande lijn van het Hof heeft mogelijk een grote impact. Zo zijn er een scala aan compenserende maatregelen in Nederland op te merken, die voortvloeien uit het Europees milieurecht. Een relevant voorbeeld is de nadeelcompensatie voor het beheer van Natura 2000-gebieden. Tot op heden zullen (naar verwachting) te weinig compenserende maatregelen aangemeld zijn bij de Europese Commissie. Het onderhavige arrest trekt de rechtmatigheid van diverse groene nadeelcompensatie in twijfel, hetgeen vergaande gevolgen heeft. Immers, onrechtmatige staatssteun dient teruggevorderd te worden.<sup>[10]</sup> Een belangrijke kanttekening is dat de gevolgen per geval zullen verschillen, afhankelijk van de respectievelijke *de-minimis*plafonds of geldende vrijstellingen zoals o.a. geformuleerd in Verordening 651/2014. Toch zal men bedacht moeten zijn op het feit dat verplichtingen omtrent de naleving van milieurecht, een *normaal handelsrisico* behelst – en dat groene nadeelcompensatie in deze context zodoende als staatssteun kan worden aangemerkt. Vanuit een juridisch oogpunt is deze lijn goed te volgen, zolang er aan de overige voorwaarden voor staatssteun is voldaan. Vanuit een maatschappelijk oogpunt ontstaat hier echter een zorg. Compensatie kan de effectiviteit van milieuwetgeving waarborgen door het draagvlak te vergroten voor deze maatregelen. Het terugvorderen van betalingen als tegemoetkoming voor schade ontstaan vanuit groene regels zou – ook gelet op de rechtszekerheid – dit draagvlak kunnen aantasten.

13. Het moge duidelijk zijn dat het arrest *Sātiņi-S* een relevante koerswijziging inzet met het

oog op groene nadeelcompensatie.[11] Zoals reeds benoemd kan deze koerswijziging op de korte termijn voor problemen zorgen, daar dergelijke steun aangemeld dient te zijn. Op de lange termijn hoeft dit echter geen kink in de kabel te worden, aangezien de Europese Commissie meer ruimte toekent bij het verlenen van groene staatssteun. Dit blijkt o.a. uit de recent gepubliceerde *Richtsnoeren ten behoeve van het klimaat, milieubescherming en energie 2022*.<sup>[12]</sup> Zo kan een groene steunmaatregel verenigbaar met art. 107 VWEU worden verklaard indien aan twee voorwaarden is voldaan, waarvan één positief en één negatief. Als eerste moet de steun de economische bedrijvigheid vergemakkelijken en daar bijkomend mag de steun het gemeenschappelijk belang niet schaden. Zodra de maatregel is aangemeld, zal deze tweetrapstoets cruciaal zijn. Het is niet uitgesloten dat groene staatsteun na aanmelding zowel *rechtmatig* als *verenigbaar* wordt geacht.

## **VI. Conclusie: de kern van *Sātiṇi-S*?**

14. Twee punten springen uit het arrest. Ten eerste, het onderhavige arrest laat zien dat het recht op eigendom zoals geformuleerd in het Handvest niet gemakkelijk als reflex kan worden tegengeworpen om de kosten die voortvloeien uit publiekrechtelijke verplichtingen teniet te doen, in het geval van een beperking van een *gebruiksrecht*. Het Handvest is van toepassing wanneer het Europees milieurecht (al dan niet indirect) wordt uitgevoerd – maar vereist geen volledige compensatie. Vanuit het perspectief van het doelmatig waarborgen van het milieurecht is dit standpunt van het Hof welkom. Een te ruime uitleg van art. 17 van het Handvest zou het Europees natuurbeschermingsrecht een financiële handicap opleggen en een mogelijke stortvloed aan zaken openen. Desalniettemin kan worden gesteld dat het nog onduidelijk is wanneer een beperking van een gebruiksrecht een *ontoelaatbare inbreuk* is die de kern van het eigendomsrecht aantast, hetgeen wél compensatie vereist.

Het tweede punt dat het arrest *Sātiṇi-S* uiterst relevant maakt, is de nieuwe koers op het gebied van groene nadeelcompensatie, waardoor het aanmelden van deze steun conform art. 108 lid 3 VWEU prioriteit behoeft voor overheden (zolang aan de overige voorwaarden is voldaan en geen relevante vrijstellingen opgaan, hetgeen nagegaan dient te worden per geval). Uit *Sātiṇi-S* blijkt dat de toekomstige route van de gemiddelde groene compensatiemaatregel voortaan begint met een aanmelding bij de Europese Commissie – waar de nieuwe richtsnoeren relaas bieden in het geval dat dergelijke steun toch wenselijk is. *Sātiṇi-S* leert echter dat, in beginsel, deze compensatie niet verplicht is vanuit het Europees recht.

Concluderend, met het bovenstaande in het achterhoofd zullen ondernemingen in bepaalde gevallen rood moeten staan om te voldoen aan groene regels. Een vereist kwaad, aangezien hierdoor de kosten van de huidige klimaatcrisis en biodiversiteitscrisis niet enkel worden doorberekend aan de belastingbetaler, de natuur of aan toekomstige generaties.

Mr. Niels Hoek, Junior Docent Internationaal en Europees recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen

[1] Zie K. Miska 'Ecosystem Services and Legal protection of Private Property: Problem or Solution?', *Geography and Sustainability* 2020, afl. 3 p. 175.

[2] *Pesce*, HvJ EU (Eerste Kamer) 9 Juni 2016, Zaak C-78/16 en C-79/16, ECLI:EU:C:2016:428.

[3] J. Verschuuren 'Restoration of Protected Lakes Under Climate Change: What Legal Measures Are Needed to Help Biodiversity Adapt to the Changing Climate? The Case of Lake IJssel, Netherlands', SSRN 2019, p. 5. ; N. Hoek 'The Habitats Directive and Heath: The Strain of Climate Change and N Deposition' *EELR* 2022, afl. 1, p 51-53.

[4] A. van Delden 'Het Regeerakkoord, Stikstofreductie en Minnelijk Overleg', [omgevingsweb.nl](http://omgevingsweb.nl), 25 december 2021.

[5] Marcia Nieuwenhuis 'Nieuwe minister sluit verplichte uitkoop van boeren niet meer uit', [ad.nl](http://ad.nl), 3 maart 2022.

[6] Vogelschade (en andere schade veroorzaakt door beschermde dieren) is een veel geopperde klacht onder boeren en ondernemers. Zie 'Vraatschade door vogels in de mais', [nieuweoogst.nl/nieuws](http://nieuweoogst.nl/nieuws).

[7] Janek Tomasz Nowak 'Compensation schemes for losses resulting from environmental protection measures', [debandt.eu/en/node/558](http://debandt.eu/en/node/558).

[8] *Bank of Industry and Mine*, HvJ EU (Tweede Kamer), 12 mei 2016, zaak C-358/15 P, ECLI:EU:C:2016:338.

[9] Zie bijv. *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) and Others*, HvJ EU (Vijfde Kamer) 15 april 2021, zaak C/799/18, ECLI:EU:C:2021:280 par. 32; *Bayer CropScience SA|NV and Stichting De Bijenstichting*, HvJ EU (Vijfde Kamer), 23 november 2016, Zaak C-442/14., HVJ ECLI:EU:C:2016:890, par. 97.

[10] 'State Aid Procedures', [ec.europa.eu/competition-policy](http://ec.europa.eu/competition-policy).

[11] Zie o.a. Agustín García Ureta, 'propiedad privada, compensación por daños a actividades económicas y natura 2000. comentario al asunto' *Actualidad Jurídica Ambiental* 2022, afl. 121, p. 1-13.

[12] Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie (PbEU

2022, C/2022/48).