

bron :

Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen

PB C 129 van 08/05/99

COMMISSIE

STEUNMAATREGELEN VAN DE STATEN

Uitnodiging overeenkomstig artikel 88, lid 2 (ex artikel 93, lid 2), van het EG-Verdrag opmerkingen te maken betreffende de steunmaatregel C 12/99 (ex N 380/98 en C 75/98)-België (Vlaanderen) - Vergoedingen in het kader van het mestdecreet

(1999/C 129/02)

Bij onderstaande brief van 26 maart 1999 heeft de Commissie België in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2 (ex artikel 93, lid 2), van het EG-Verdrag.

"Hierbij stelt de Commissie België ervan in kennis dat zij, na de door uw autoriteiten over de bovenvermelde steunmaatregelen verstrekte inlichtingen te hebben onderzocht, heeft beslist de procedure van artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden.

Bovendien verzoekt de Commissie de Belgische autoriteiten haar, binnen tien werkdagen na de datum van deze brief, mee te delen waarom zij België niet zou moeten gelasten om voor de jaren 1997 en 1998 geen steun in het kader van het mestdecreet uit te betalen totdat zij een eindbeslissing heeft genomen over de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregelen met het Verdrag.

Bij haar beslissing om de procedure in te leiden, heeft de Commissie zich gebaseerd op de volgende overwegingen:

PROCEDURE

De maatregel is overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag gemeld bij brief van 3 juli 1998, geregistreerd op 7 juli 1998. Aanvullende inlichtingen zijn verstrekt bij brief van 25 augustus 1998, geregistreerd op 27 augustus 1998, en bij brief van 13 januari 1999, geregistreerd op 15 januari 1999. Op 9 februari 1999 vond een vergadering plaats met de Belgische autoriteiten en de diensten van de Commissie.

De in deze procedure onderzochte maatregel onder steun N 380/98 betreft uitsluitend vergoedingen voor 1998 in het kader van het mestdecreet. Onder de aanduiding steunmaatregel C 75/98 (1) (ex NN 45/98) wordt een soortgelijke maatregel inzake vergoedingen voor de jaren 1996 en 1997 onderzocht. De Commissie heeft de Belgische autoriteiten bij brief SG(99) D/445 van 21 januari 1999 in kennis gesteld van haar beslissing om tegen steunmaatregel C 75/98 de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden. Deze procedure

is nog niet gesloten.

Bij haar beslissing de procedure in te leiden met betrekking tot de vergoedingen voor 1996 en 1997 in het kader van het mestdecreet heeft de Commissie erop gewezen dat voor 1996 vergoedingen waren uitbetaald zonder dat de betrokken besluiten, zoals voorgeschreven door artikel 93, lid 3, van het EG-Verdrag, aan de Commissie was gemeld. De Belgische autoriteiten hadden echter anderzijds de Commissie kenbaar gemaakt dat voor 1997 geen vergoedingen in het kader van het mestdecreet zouden worden betaald totdat de Commissie een beslissing heeft genomen over de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt. Zo ook zijn, voorzover de Commissie bekend, tot nu toe geen vergoedingen betaald voor 1998. De Commissie heeft echter informatie ontvangen die erop wijst dat de Belgische autoriteiten nu voornemens zijn de vergoedingen voor 1997 (die vallen onder de procedure inzake steunmaatregel C 75/98) en de vergoedingen voor 1998, waarop deze brief betrekking heeft, uit te betalen voordat de Commissie een eindbeslissing heeft vastgesteld over de verenigbaarheid van deze steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt. In afwachting van het resultaat van het onderzoek op grond van artikel 93, lid 2, van het Verdrag behoudt de Commissie zich het recht voor om te gelasten de uitbetaling van vergoedingen in het kader van het mestdecreet en vallend onder de steunmaatregelen C 75/98 en N 380/98 onmiddellijk op te schorten. De Commissie verzoekt België om haar binnen tien werkdagen na kennisgeving van deze beslissing tot inleiding van de procedure zijn opmerkingen met betrekking tot dit eventuele bevel tot opschorting te doen toekomen.

Volgens de Belgische autoriteiten zijn in de steunmaatregel kwetsbare gebieden gedefinieerd volgens de voorschriften van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen en van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand. De Commissie is evenwel van mening dat bij de aanwijzing van de kwetsbare gebieden niet alle voorschriften van Richtlijn 91/676/EEG in acht zijn genomen en heeft daarom de bij artikel 169 van het Verdrag voorziene procedures tegen België (2) ingeleid omdat het land er niet in is geslaagd de betrokken richtlijn correct ten uitvoer te leggen. Met de onderhavige beslissing wordt niet vooruitgelopen op de conclusies van de Commissie in die inbreukprocedures.

BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGELEN

Voor het mestbeleid in Vlaanderen worden vier soorten gebieden onderscheiden: de natuurzone, de waterzone, fosfaatverzadigde gronden, en de overige gebieden. Voor de natuurzone, de waterzone en voor de fosfaatverzadigde gronden gelden strengere normen voor de hoeveelheden en de soorten mest die mogen worden uitgereden. Voor een nauwkeurige beschrijving van het mestbeleid in Vlaanderen zij verwezen naar de punten 2.1, 2.1.1, 2.1.2 en 2.1.3 van de brief van de Commissie van 21 januari 1999 (SG(99) D/445).

De bepalingen voor de uitvoering van het mestdecreet in 1998 voorzien in vier steunmaatregelen, waarvan er twee overeenkomen met maatregelen die in 1996 en 1997 golden (vergoeding voor productiedaling op grasland en vergoeding voor mestafzetkosten) en twee nieuw zijn (vergoeding voor patrimoniumverlies en verplichte aankoop/onteigening op verzoek).

Andere steunmaatregelen die in 1996-1997 golden, zijn niet gedekt door de huidige notificatie. Op de vergadering van 9 februari 1999 met de diensten van de Commissie hebben de Belgische autoriteiten evenwel aangeduid dat sommige van deze steunmaatregelen ook voor 1998 toegepast kunnen worden, afhankelijk van het resultaat van de procedure in de zaak C 75/98. De volgende tabel geeft een samenvatting van de huidige situatie.

Maatregel	1996/1997	1998
Vergoeding voor productiedaling op grasland	ja	gedeeltelijk
Vergoeding voor productiedaling maïs	ja	nee
Vergoeding voor mestafzetkosten	ja	nee
Vergoeding voor mestopslagkosten	ja	nee
Verplichte (kosteloze) mestafname	ja	ja
Vergoeding voor aankoop kunstmest	ja	nee
Vergoeding voor patrimoniumverlies	nee	ja
Verplichte aankoop (onteigening op verzoek)	nee	ja

De in 1998 toe te passen maatregelen kunnen als volgt worden samengevat:

1. Vergoedingen voor productiedaling op grasland

In de gebieden waar de landbouwers slechts 170 kg N/ha of de mest van twee grootvee-eenheden per ha op het land mogen brengen, is de opbrengst lager dan op land waarvoor dergelijke beperkingen niet gelden. De gebieden waarvoor deze maatregel consequenties heeft zijn:

- o valleigebieden en ecologisch waardevolle agrarische gebieden zoals aangeduid op de plannen van aanleg ter uitvoering van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw;
- o speciale beschermingszones afgebakend bij besluit van de Vlaamse regering van 17 oktober 1988;
- o de habitats en de bijbehorende bufferzones;
- o bosgebieden, natuurgebieden, natuurontwikkelingsgebieden of natuurreservaten, zoals aangeduid op de plannen van aanleg ter uitvoering van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, bij wijze van overgangsmaatregel tot 31 december 1997.

Volgens de Belgische autoriteiten zal de productiedaling als gevolg van de beperkingen op het gebruik van mest leiden tot 17,5 % minder inkomsten in vergelijking met een normaal perceel grasland. In het kader van de maatregel wordt dit verschil in opbrengst volledig vergoed.

Voor de bepaling van het inkomen dat grasland zou opleveren zonder de beperkingen van het mestdecreet, gaan de Vlaamse autoriteiten uit van het gemiddelde inkomen in het betrokken gebied. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen percelen met en percelen zonder melkproductie. Er wordt rekening gehouden met een kostendaling van 800 BEF per hectare. Een en ander leidt in BEF tot de volgende vergoedingen per hectare:

Gebied	Perceel met melkproductie	Perceel zonder melkproductie
Duinen	4 730	3 330
Polders	7 093	5 098
Zandstreek, Brabant uitgezonderd	6 900	4 223

Zandstreek, Brabant	5 955	3 925
Kempen Antwerpen	8 423	3 750
Kempen Brabant Limburg	7 215	3 663
Zandleemstreek Brabant	6 200	4 643
Zandleemstreek West-Vlaanderen	6 550	5 203
Zandleemstreek Oost-Vlaanderen	6 358	4 765
Zandleemstreek Limburg	6 200	4 275
Leemstreek	5 815	5 185
Weidestreek	7 250	4 739

De maatregel geldt voor de landbouwers in de genoemde landbouwgebieden. De begroting voor deze maatregel bedraagt 1,8 miljoen EUR.

2. Verplichte kosteloze mestafname

Sommige landbouwers in de waterzone worden geconfronteerd met mestoverschotten die ze tijdens bepaalde perioden van het jaar niet langer op hun land mogen brengen. Als ze de mest niet op het land kunnen brengen, zullen ze die moeten opslaan, maar de opslagcapaciteit kan wellicht te klein zijn.

Als het mestoverschot het gevolg is van de verscherpte bemestingsnormen voor de waterzones, kunnen de landbouwers in twee welbepaalde zones-"zone A Kluizen" en "Maaskant met nitraatgevoelige gronden zone A"-de mestbank vragen dat mestoverschot kosteloos af te nemen.

De maatregel geldt voor landbouwers in de twee genoemde zones. Als de landbouwer de mestafzet zelf zou moeten betalen, zou hem dat 450 BEF/ton (11 EUR/ton) kosten. De begroting voor deze maatregel bedraagt 2,5 miljoen EUR.

3. Vergoeding voor patrimoniumverlies

Als gevolg van de scherpere bemestingsnormen voor land in waterzones en in natuurzones zijn de opbrengsten van dat land lager dan elders. Dit verschil in opbrengstvermogen leidt tot verhoudingsgewijze lagere prijzen voor land in de water- en de natuurzones. Als een landbouwer die eigenaar is van grond in de aangewezen zones, grond wil verkopen, wordt hij geconfronteerd met patrimoniumverlies.

In het kader van deze maatregel wordt dit patrimoniumverlies voor 100 % vergoed. De hoogte van het patrimoniumverlies wordt bepaald door de belastingdiensten. De vergoeding voor patrimoniumverlies wordt per perceel slechts één keer uitbetaald. De maatregel geldt voor alle percelen die vallen onder artikel 15, §§ 2, 4 en 5, wat in feite betekent alle verschillende soorten gebieden waarvoor scherpere bemestingsnormen per hectare gelden. De maatregel geldt voor de verkoper van het betrokken perceel.

4. Onteigening op verzoek (verplichte aankoop)

Zoals eerder gezegd is de opbrengst van land in aangewezen gebieden lager, wat leidt tot lagere grondprijzen voor die percelen. Als, in bosgebieden, natuurgebieden, natuurontwikkelingsgebieden of natuurreservaten, zoals aangeduid op de plannen van aanleg ter uitvoering van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, een landbouwer een perceel wenst te verkopen waarop slechts bemesting bij begrazing door twee grootvee-eenheden per hectare is toegestaan, is het goed denkbaar dat er geen kopers gevonden worden. Daarom kan de landbouwer in dat geval de staat vragen om het land te kopen, waarbij dan de regels van de onteigeningswetgeving moeten worden toegepast. De waarde van het land wordt berekend alsof er geen scherpere bemestingsnormen gelden.

Ook dit geval wordt via deze maatregel het patrimoniumverlies voor 100 % vergoed. De maatregel geldt voor de verkoper van de betrokken percelen.

De totale begroting voor de maatregelen 3 en 4 samen, bedraagt ongeveer 3 miljoen EUR.

BEOORDELING

1. Vergoedingen voor productiedaling op grasland en verplichte kosteloze mestafname

De in punten 1 en 2 hierboven beschreven maatregelen kunnen duidelijk worden aangemerkt als staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. Zij worden bekostigd met staatsmiddelen en worden toegekend aan bepaalde categorieën landbouwers, namelijk die welke in waterzones en natuurzones zijn gevestigd. Deze maatregelen vervalsen de mededinging tussen de lidstaten of dreigen dit te doen doordat zij de landbouwers die de steun ontvangen een concurrentievoordeel bezorgen ten opzichte van landbouwers in andere delen van België of in andere lidstaten die de steun niet ontvangen. Bovendien kunnen zij, voorzover de producten van de begunstigde landbouwers in het intracommunautaire verkeer worden gebracht, het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

Het bij artikel 92, lid 1, van het Verdrag bedoelde verbod op het verlenen van overheidssteun is echter niet absoluut. De Belgische autoriteiten hebben in hun schriftelijke toelichtingen de milieudoelstellingen van de steunregeling benadrukt.

In dit verband zouden Verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming en betreffende natuurbeheer (3) en de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu (4) relevant kunnen zijn. Overeenkomstig punt 2.1 ervan, geldt deze kaderregeling in de landbouwsector evenwel niet op het terrein dat onder Verordening (EEG) nr. 2078/92 valt. Het is daarom dienstig deze beoordeling te beginnen met een toetsing van de steunmaatregelen aan Verordening (EEG) nr. 2078/92.

1.1. Toepasselijkheid van Verordening (EEG) nr. 2078/92

Zoals in het soortgelijke geval van steunmaatregel nr. C 75/98 is het volgens de Commissie twijfelachtig of de steunmaatregelen binnen de werkingssfeer van Verordening (EEG) nr. 2078/92 vallen. Het is niet duidelijk of de steunmaatregelen in overeenstemming zijn met de doelstellingen van die verordening.

Bij deze verordening wordt een gemeenschappelijke steunregeling ingesteld die onder andere tot doel heeft het gebruik van milieuvriendelijkere landbouwproductiemethoden te bevorderen.

Wanneer een lidstaat eenzijdig overgaat tot de betaling van steun die voor cofinanciering op grond van genoemde verordening in aanmerking komt, dient de verenigbaarheid van de steun met de verordening te worden onderzocht overeenkomstig artikel 10, lid 1, dat bepaalt: "Deze verordening doet niets af aan de mogelijkheid voor de lidstaten om, behalve op het in artikel 5, lid 2, bedoelde terrein, aanvullende steunmaatregelen te treffen waarvan de toekenningsvoorwaarden of -bepalingen verschillen van die welke bij deze verordening zijn vastgesteld of waarvan de bedragen de in deze verordening vastgestelde maxima overschrijden, op voorwaarde dat deze maatregelen in overeenstemming zijn met de doelstellingen van deze verordening en met de artikelen 92, 93 en 94 van het EEG-Verdrag".

Daarom worden bij artikel 10, lid 1, vier voorwaarden vastgesteld voor het verlenen van dergelijke steun:

1. Er mag geen steun worden gegeven op het in artikel 5, lid 2, van de verordening bedoelde terrein. Dit artikel bepaalt dat grond waarvoor de communautaire regeling inzake het uit productie nemen van landbouwgrond geldt en die wordt gebruikt voor de productie voor niet-voedingsdoeleinden, niet in aanmerking komt voor steun in het kader van deze verordening. Aan deze voorwaarde is voldaan.
2. De steun moet betrekking hebben op aanvullende maatregelen waarvan de toekenningsvoorwaarden of -bepalingen verschillen van deze welke bij de verordening zijn vastgesteld of waarvan de bedragen de in de verordening vastgestelde maxima overschrijden. De in het mestdecreet vastgestelde voorwaarden voor toekenning van de steun verschillen fundamenteel van die van de verordening. Volgens artikel 2 van de verordening kan in het kader van door de Gemeenschap gefinancierde regelingen steun worden verleend aan landbouwers die zich ertoe verbinden om het gebruik van mest aanzienlijk te verminderen. De vergoedingen in het kader van het mestdecreet worden evenwel niet betaald voor verbintenissen die vrijwillig door landbouwers zijn aangegaan. Het mestdecreet legt aan landbouwers in bepaalde gebieden een wettelijke verplichting op om minder mest te gebruiken en stelt daar een vergoeding tegenover. Deze voorwaarde is vervuld.
3. De steunmaatregelen moeten in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de verordening. De Commissie heeft er in dit stadium van de procedure ernstige twijfels over of aan deze voorwaarde is voldaan.

De maatregelen van het Vlaamse Gewest zijn erop gericht de nitraatverontreiniging terug te dringen door middel van strengere bemestingsnormen. In de vijfde overweging bij Verordening (EEG) nr. 2078/92 en in artikel 2, lid 1, wordt het verkrijgen van een substantiële beperking van het meststofgebruik uitdrukkelijk als doel genoemd. In die zin streven de maatregelen van het Vlaamse Gewest dezelfde doelstellingen na als de verordening.

De Commissie is niettemin van mening dat zij bij het beoordelen of een maatregel in overeenstemming is met de doelstellingen van Verordening (EEG) nr. 2078/92, niet alleen erop moet letten welke fundamentele beleidsdoelstellingen met de nationale maatregelen worden nagestreefd, maar ook met welke middelen dit gebeurt.

Artikel 2, lid 1, van de verordening bepaald dat, mits zulks gunstige gevolgen heeft voor het milieu en voor de natuur, in het kader van regelingen die op de verordening gebaseerd zijn, steun kan worden verleend aan landbouwers die bepaalde verbintenissen aangaan. Bovendien mogen de jaarlijkse premies per hectare of per grootvee-eenheid overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de verordening slechts worden toegekend aan landbouwers die verbintenissen voor ten minste vijf jaar (5) aangaan.

Zoals eerder is opgemerkt, worden de meeste vergoedingen waarop deze beslissing betrekking heeft, evenwel niet toegekend als tegenprestatie voor verbintenissen die door landbouwers zijn aangegaan, maar om landbouwers te compenseren voor het nakomen van wettelijke verplichtingen inzake het gebruik van meststoffen in de waterzones en natuurzones van Vlaanderen. Er worden vergoedingen toegekend in verband met lagere opbrengsten en met de kosten voor afzet van mestoverschotten.

Derhalve mag worden gesteld dat de steunmaatregelen niet bedoeld zijn om landbouwers te compenseren die zich tot milieuvriendelijkere productiemethoden verbinden. Sommige maatregelen voorzien in compensatie van landbouwers voor productiedalingen die het gevolg zijn van de strengere bemestingsnormen. Andere lijken erop gericht landbouwers door het compenseren van de kosten die door de beperkingen van het mestdecreet worden veroorzaakt-in staat stellen om de bestaande productiemethoden zoveel mogelijk te handhaven. In het licht hiervan heeft de Commissie er in dit stadium van de procedure bijzondere twijfels over of de vergoedingen voor de kosten van mestafzet en mestopslag verenigbaar zijn met de doelstellingen van de verordening. Het vergoeden van die kosten, zonder inspanningen van welke aard ook om het probleem van de mestproductie bij de bron aan te pakken, bijvoorbeeld door extensievere productiemethoden te bevorderen, lijkt namelijk weinig direct voordeel op te leveren voor het milieu of voor de natuur.

4. De maatregelen moeten verenigbaar zijn met artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag

In het licht van de bedenkingen die hierboven bij de overeenstemming van de maatregelen met de doelstellingen van Verordening (EG) nr. 2078/92 zijn geformuleerd, en van de bedenkingen bij het effect ervan op de mededinging die hierna zullen worden uiteengezet, betwijfelt de Commissie of de regeling verenigbaar met de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag kan worden geacht. De Commissie wijst er in het bijzonder op dat geen van de maatregelen echt een prikkel voor landbouwers lijkt in te houden om verdere stappen ter verbetering van het milieu te ondernemen, en dat zij eigenlijk niet meer zijn dan betalingen voor het nakomen van wettelijke verplichtingen. De afwezigheid van enige tegenprestatie, of additionaliteit van de begunstigden van de steun, alsmede van prikkels om extra inspanningen ten gunste van het milieu te leveren, is voor de Commissie grond om te betwijfelen of deze steunmaatregelen kunnen worden geacht de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken, zoals in artikel 92, lid 3, onder c) van het Verdrag is bepaald.

1.2. Toepasselijkheid van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu

De twee maatregelen, vergoeding voor productiedaling op grasland en kosteloze mestafname, lijken exploitatiesteun. Doordat mest kosteloos wordt afgenomen, worden de gewone bedrijfskosten voor de landbouwer verlaagd. Door compensatie te geven voor een productiedaling, wordt inkomenssteun verleend.

Het is de vaste opvatting van de Commissie dat het verlenen van exploitatiesteun aan landbouwbedrijven geen duurzame bijdrage levert tot de ontwikkeling van de sector en een vervalsing betekent van de mededingingsvoorwaarden, ten nadele van landbouwers die de steun niet ontvangen. De Commissie is dan ook strikt in haar beoordeling van dergelijke steun.

De betaling van exploitatiesteun voor milieumaatregelen wordt behandeld in punt 3.4 van de kaderregeling. Daarin wordt het volgende bepaald:

"In overeenstemming met het vaste beleid van de Commissie wordt normaliter geen goedkeuring verleend voor exploitatiesteun, die verleend wordt om ondernemingen te ontlasten van de kosten in verband met de door hen veroorzaakte vervuiling of hinder. De Commissie kan evenwel in welbepaalde omstandigheden een uitzondering op dit principe maken. Zij heeft dit tot dusverre gedaan op het gebied van afvalbeheer en de vermindering van milieuheffingen. De Commissie zal ook in de toekomst dergelijke gevallen op hun verdiensten onderzoeken aan de hand van de strikte criteria die zij op de twee voornoemde gebieden heeft ontwikkeld. Deze houden in dat de steun alleen mag worden verleend om de extra kosten ten opzichte van de traditionele productiekosten te vergoeden; deze compensatie moet tijdelijk en in beginsel degressief van aard zijn, teneinde sneller tot een vermindering van de vervuiling of een rationeler gebruik van hulpbronnen te komen. Deze steun mag voorts niet in strijd zijn met de overige bepalingen van het EG-Verdrag, in het bijzonder die met betrekking tot het vrije verkeer van goederen en diensten.

Met betrekking tot afvalbeheer zij opgemerkt dat de financiering door de overheid van de extra kosten van de selectieve inzameling, terugwinning en behandeling van gemeentelijke afval ten behoeve van zowel het bedrijfsleven als de consument wordt toegestaan, mits de kosten die ondernemingen worden aangerekend in verhouding staan tot het gebruik dat zij van het systeem maken of tot de hoeveelheid afval die zij produceren. Steun voor de inzameling, terugwinning en behandeling van industrieel en agrarisch afval zal geval per geval worden bekeken.

Tijdelijke vrijstelling van nieuwe milieuheffingen kan worden toegestaan om een verlies van concurrentievermogen goed te maken, met name op internationaal niveau. Daarbij dient tevens rekening te worden gehouden met de tegenprestatie die van de betrokken ondernemingen wordt verlangd in de vorm van maatregelen tot beperking van de door hen veroorzaakte vervuiling. Deze bepaling is ook van toepassing op belastingverlichting in het kader van de EG-wetgeving waarbij de toekenning van de verlichting of de hoogte ervan aan het oordeel van de lidstaten wordt overgelaten."

Wat betreft de steun ter compensatie van landbouwers voor productiedalingen als gevolg van de beperkingen op het gebruik van dierlijke mest, daaronder ook begrepen de maatregel betreffende de verplichte aankoop van grond, merkt de Commissie op de steun voor productieverliezen niet expliciet wordt behandeld in de richtsnoeren. In zoverre echter beperkingen op het mestgebruik leiden tot lagere opbrengsten, zullen ze de relatieve productiekosten van de landbouwers doen stijgen. Tegen die achtergrond is de Commissie van mening dat steun voor productiedalingen als gevolg van scherpere, verplicht geldende normen voor het gebruik van mest die om milieuredenen zijn vastgesteld, gelijk kan worden gesteld met steun die bedoeld is om de kosten van milieuheffingen te compenseren. Volgens de hierboven vermelde richtsnoeren kan dergelijke steun gerechtvaardigd zijn als aan drie voorwaarden wordt voldaan:

- de steun is tijdelijk en in principe degressief,
- de steun mag enkel de extra productiekosten ten opzichte van de traditionele productiekosten vergoeden,
- de steun moet noodzakelijk zijn om een verlies van concurrentievermogen, met name op internationaal niveau, goed te maken.

De Commissie heeft er in dit stadium van de procedure twijfels over of aan deze voorwaarden is voldaan.

De steun moet tijdelijk en in principe degressief zijn. De steun geldt slechts voor één jaar en is dus op het eerste gezicht tijdelijk. Evenwel is het mogelijk dat de looptijd wordt verlengd. De Belgische autoriteiten delen in hun schriftelijke toelichtingen mede dat zij ervoor hebben gekozen de strengere bemestingsnormen geleidelijk ("gefaseerd") in te voeren totdat zij in 2003 overal van kracht worden. In de gebieden met specifieke

kenmerken zijn de strengere eisen al op 1 januari 1996 in werking getreden, zowel wat dierlijke als wat kunstmest betreft. Naarmate de scherpere bemestingsnormen ook in de andere gebieden van kracht worden, zal het steunbedrag geleidelijk worden verminderd totdat de vergoedingen in 2003 geheel verdwijnen.

De Commissie stelt evenwel vast dat de voor 2003 voorgenomen normen buiten de kwetsbare gebieden uitdrukkelijk als indicatief worden aangeduid en nog geen kracht van wet hebben gekregen. Voorts blijft de totale norm voor grasland op 450 kg N/ha, zelfs na 2003, zodat de mogelijkheid bestaat dat de steunbetalingen na die datum doorgaan. Bovendien-ofschoon zij wat betreft de looptijd die betalingen van exploitatiesteun ter compensatie van de kosten van milieumaatregelen mogen hebben om als tijdelijk te worden erkend, nog geen vast beleid heeft ontwikkeld-is de Commissie van mening dat de door de Belgische autoriteiten voorgenomen periode van zeven jaar (1996-2002) betrekkelijk lang lijkt.

Wat de degressiviteit betreft, is het volstrekt niet duidelijk of de steun in de toekomst lager zal zijn. De vergoeding ter compensatie van productieverliezen op grasland lijkt gelijk aan die voor de jaren 1996-1997.

Er mag geen overcompensatie zijn. Aangezien de steun voor de waterzones voor 1998 dezelfde lijkt als voor 1996 en 1997, houdt de Commissie dezelfde twijfel die zij reeds naar voren heeft gebracht met haar schrijven van 21 januari 1999 (SG(99) D/445) in de procedure voor steunmaatregel nr. C 75/98, die betrekking heeft op betalingen in het kader van het mestdecreet in 1996 en 1997.

De steun moet noodzakelijk zijn om een verlies van concurrentievermogen, met name op internationaal niveau, goed te maken. Om de concurrentieverstoringen tot een minimum te beperken, stelt de Commissie gewoonlijk als voorwaarde dat tijdelijke compensaties voor de kosten van milieumaatregelen noodzakelijk moeten zijn om eventueel verlies van concurrentievermogen, met name op internationaal niveau, goed te maken. Op dit ogenblik betwijfelt de Commissie of aan die voorwaarde wordt voldaan. De realiteit is dat landbouwers overal in de Gemeenschap gedwongen worden hun methoden aan te passen om te voldoen aan de geleidelijk strenger wordende beperkingen op het gebruik van meststoffen ter uitvoering van Richtlijn 91/676/EEG, doorgaans zonder dat zij staatssteun ontvangen. Bovendien lijken de gevolgen daarvan voor het internationale concurrentievermogen van de landbouwers van de Gemeenschap, minstens gedeeltelijk, te worden verzacht door het gevoerde gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).

In hun schriftelijke toelichtingen hebben de Belgische autoriteiten de regeling gemotiveerd met het argument dat zij scheefftrekkingen van de mededinging binnen een zelfde regio wilden vermijden. De Commissie betwijfelt in dit stadium evenwel of dit een valabel argument is. Zij is van oordeel dat landbouwers in de nitraatgevoelige zones van Vlaanderen zullen concurreren met landbouwers in andere lidstaten, met inbegrip van landbouwers in de nitraatgevoelige zones van andere lidstaten voor wie misschien ook dergelijke verplichtingen gelden, maar die geen steun ontvangen. In dergelijke omstandigheden lijkt de eenzijdige betaling van steun door de Belgische autoriteiten niet gerechtvaardigd om de concurrentiepositie van de Vlaamse producten te beschermen, en dreigt de steun de concurrentieverhoudingen op de interne markt te vervalsen. Om de bovenstaande redenen betwijfeld de Commissie, in dit stadium van de procedure, ernstig dat deze mogelijke concurrentievervalsing verenigbaar zou kunnen zijn met de gemeenschappelijke markt. Ook betwijfelt de Commissie of een lidstaat zich op bezorgdheid over mogelijke concurrentieverstoringen die op lokaal niveau door zijn eigen wetgeving zijn veroorzaakt, kan beroepen om de betaling van overheidssteun die strijdig lijkt met het Verdrag te rechtvaardigen. De Commissie verzoekt de Belgische autoriteiten in dit verband toe te lichten waarom zij het niet dienstig hebben geacht voor de introductie van strengere bemestingsnormen in Vlaanderen een andere aanpak te kiezen die het gevaar van concurrentievervalsing op lokaal niveau zou hebben uitgesloten.

In verband met de afzet van mestoverschotten is de Commissie van mening dat mestoverschotten als een vorm van agrarisch afval kunnen worden aangemerkt. Overeenkomstig de bovenstaande richtsnoeren dient de steun voor de verwijdering van dergelijk afval geval per geval te worden bekeken. De Commissie stelt vast dat de huidige maatregel van tijdelijke aard is en enkel voor 1998 geldt.

De Commissie moet echter ook rekening houden met het feit dat de steunmaatregelen al van kracht waren in 1996 en 1997 (zie C 75/98). Bovendien hebben, hoewel het Vlaamse mestbeleid momenteel opnieuw wordt gezien, de Vlaamse autoriteiten te kennen gegeven dat de maatregel tot 2003 zou kunnen worden voortgezet. Ook is de steun niet degressief; immers sinds 1996 wordt hetzelfde steunbedrag gehanteerd. Uit de informatie die de Belgische autoriteiten hebben verstrekt, blijkt dat het de bedoeling van de maatregel is om de extra kosten voor de afzet van mestoverschotten die uit de strengere bemestingsnormen in de twee kwetsbare zones voortvloeien, volledig te compenseren. Dit zou dus betekenen dat de landbouwers zelf op geen enkele wijze bijdragen in de kosten van de afvalverwijdering. Bovendien lijken er aan landbouwers in de kwetsbare gebieden geen verplichtingen te worden opgelegd om maatregelen ter beperking van de geproduceerde hoeveelheid mest te nemen. Er wordt met andere woorden geen tegenprestatie verlangd voor het ontvangen van de steun, die dus gewoon neerkomt op compensatie voor het naleven van de strengere bemestingsnormen. Daarom betwijfelt de Commissie dat deze steunmaatregelen verenigbaar kunnen worden geacht met haar richtsnoeren inzake staatssteun ten behoeve van het milieu.

2. Patrimoniumverlies om onteigening op verzoek (verplichte aankoop)

De bedoeling van deze maatregelen is de landbouwers te compenseren voor waardeverlies van hun land dat minder productief is geworden als gevolg van de beperkingen die zijn ingevoerd bij het mestdecreet. In geval van patrimoniumverlies ontvangt de landbouwer een vergoeding voor het verschil tussen de feitelijke marktprijs die is ontvangen voor land dat is verkocht in de water- en natuurzones enerzijds en de prijs die onder marktomstandigheden wordt ontvangen voor een gelijkwaardig perceel buiten deze zones. In het geval van verplichte aankoop (onteigening op verzoek) kan een landbouwer, als hij geen particuliere koper voor land in de natuurzones kan vinden, de Vlaamse autoriteiten verzoeken het land te kopen. De te betalen prijs wordt gebaseerd op de marktprijs van een equivalent perceel buiten de zones waarvoor beperkingen gelden.

Aangezien het doel van deze maatregel is om landbouwers in staat te stellen voor hun land een hogere prijs te ontvangen dan onder normale marktomstandigheden het geval zou zijn, lijkt bij deze maatregelen sprake te zijn van staatssteun. Bovendien lijkt het dat dergelijke maatregelen de concurrentieverhoudingen dreigen te vervalsen tussen landbouwers in kwetsbare zones die in aanmerking komen voor steunmaatregelen en landbouwers in andere zones of andere lidstaten die niet voor steun in aanmerking komen.

Het is waar dat de Commissie in eerdere beschikkingen onder bepaalde omstandigheden heeft geaccepteerd dat compensatie voor onteigende eigendomsrechten geen staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag hoeft te zijn. In dit stadium van de procedure verandert het feit dat de maatregel door de Belgische autoriteiten wordt omschreven als een vergoeding of als verplichte aankoop voor vergoeding van patrimoniumverlies niets aan het oordeel dat het om een steunmaatregel gaat. In dit verband wijst de Commissie erop dat de veranderingen in de relatieve waarde van land in de waterzones, de natuurzones en de overige gebieden van Vlaanderen het gevolg is van wettelijke maatregelen die de Belgische autoriteiten hebben genomen om uitvoering te geven aan hun verplichtingen op grond van de nitraatrichtlijn.

De Commissie is van oordeel dat aanvaarding van een recht op compensatie in dergelijke gevallen in strijd kan zijn met de bepalingen van het Verdrag. Artikel 130 R van het Verdrag, lid 2, bepaalt dat het beleid van de Gemeenschap op milieugebied berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het

beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Aangezien hieruit blijkt dat er geen sprake kan zijn op een recht tot vervuiling, bijvoorbeeld via het gebruik van meststoffen, kan er evenmin een recht zijn op compensatie in verband met beperkingen die in het algemeen belang kunnen worden gesteld aan het gebruik van meststoffen. Iedere andere interpretatie lijkt strijdig met het beginsel de vervuiler betaalt.

Op dit ogenblik ziet de Commissie daarom geen rechtsmiddel op grond van de algemene beginselen van internationaal recht, gemeenschapsrecht of Belgisch recht dat de betrokken landbouwers in zulke gevallen in staat zou stellen om schadevergoeding te bekomen voor de vermindering van de waarde van eigendommen, en tot nu toe hebben de Belgische autoriteiten ook niet zo'n algemeen beginsel aangegeven.

Bovendien heeft de Commissie, zelfs als zou worden aanvaard dat in dergelijke gevallen compensatie moet worden betaald, twijfels over de door de Belgische autoriteiten gekozen compensatiemethode. Zoals eerder opgemerkt heeft de Commissie tegen België de inbreukprocedures van artikel 169 van het Verdrag ingeleid omdat het de nitraatrichtlijn niet correct heeft uitgevoerd. Één van de punten die de Commissie in deze procedures naar voren heeft gebracht is dat België niet alle kwetsbare zones heeft aangeduid waar moet worden opgetreden om het nitraatniveau te verminderen. De grondslag voor de berekening van de verandering van de waarde van eigendommen is vanzelfsprekend afhankelijk van de grootte van de zones die als kwetsbaar worden aangeduid. Indien, zoals door sommige klagers is gesuggereerd, heel Vlaanderen als een kwetsbaar gebied zou worden aangewezen zou de grondslag voor de betaling van compensaties fundamenteel anders komen te liggen.

Voorzover de maatregelen steunmaatregelen zijn in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, moet worden nagegaan of ze voldoen aan de voorwaarden voor de uitzonderingen waarin is voorzien in de leden 2 en 3 van dat artikel. De maatregel valt duidelijk niet binnen de werkingssfeer van de uitzonderingen die zijn opgesomd in artikel 92, lid 2, van het Verdrag en evenmin onder de uitzonderingen die zijn opgesomd onder a, b), d) of e) van artikel 92, lid 3. Met betrekking tot het bepaalde in artikel 92, lid 3, onder c), zij opgemerkt dat de maatregel niet kan worden beschouwd als een maatregel die de ontwikkeling van bepaalde regionale economieën vergemakkelijkt, aangezien Vlaanderen geen te steunen gebied is in de zin van die bepaling.

Voorts betwijfelt de Commissie dat de maatregel beschouwd zou kunnen worden als een maatregel die, in de zin van artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag, de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid vergemakkelijkt. In dit verband wijst de Commissie erop dat de vergoeding automatisch gegeven wordt aan iedere landbouwer die al zijn grond of een gedeelte daarvan wenst te verkopen. Er is geen tegenprestatie van de zijde van de landbouwer die op enigerlei wijze bijdraagt tot de ontwikkeling van de sector. Bovendien betwijfelt de Commissie, gezien hetgeen zij hierboven heeft opgemerkt over de verenigbaarheid van deze vergoeding met het principe de vervuiler betaalt, dat de betaling van de vergoeding verenigbaar zou kunnen worden geacht met de gemeenschappelijke markt.

CONCLUSIE

In het licht van het bovenstaande en in het kader van de bij artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag vastgestelde procedure verzoekt de Commissie België om, binnen één maand na de ontvangst van deze brief zijn opmerkingen te maken en alle gegevens te verstrekken die van nut kunnen zijn voor de beoordeling van de steunmaatregel. Zij verzoekt de Belgische autoriteiten om onverwijld een kopie van dit schrijven aan de begunstigden toe te zenden.

De Commissie wil België eraan herinneren dat artikel 93, lid 3, van het EG-Verdrag een opschortende werking heeft en wijst op het schrijven van 22 februari 1995 aan alle lidstaten waarin is meegedeeld dat alle onrechtmatig verleende steun van de ontvanger kan worden teruggevorderd en/of dat kan worden geweigerd om de uitgaven voor nationale maatregelen die rechtstreeks van invloed zijn op communautaire maatregelen aan te rekenen op de begroting van het EOGFL, afhankelijk van de relevante bepalingen van de nationale wetgeving; de rente op de teruggevorderde bedragen wordt berekend op basis van de referentiepercentages die worden gebruikt voor de berekening van het subsidieequivalent in het kader van de regionale steunmaatregelen, en is verschuldigd over een periode vanaf de datum waarop de steun is betaald tot de datum van daadwerkelijke terugbetaling.

Ook zij erop gewezen dat, voor steun die is toegekend met schending van artikel 93, lid 3, van het Verdrag, de Commissie op grond van de nu genomen beslissing mag gelasten de betaling van de steun onmiddellijk op te schorten. (Mededeling van de Commissie aan de lidstaten van 4 maart 1991, brief SG(91) D/4577; Hof van Justitie, C301/87 (Boussac), HvJ [1990] I307). De Commissie verzoekt België om haar binnen tien werkdagen na kennisgeving van deze beslissing tot inleiding van de procedure zijn opmerkingen met betrekking tot dit eventuele bevel tot opschorting te doen toekomen. Indien de lidstaat geen gevolg geeft aan het bevel tot opschorting van de steun, is de Commissie gerechtigd, hangende het onderzoek ten gronde, de zaak rechtstreeks aan het Hof van Justitie voor te leggen, zoals in het geval van de in artikel 93, lid 2, tweede alinea, voorziene beroepsgang, en zo nodig om een tussenvonnissen te verzoeken.

De Commissie meldt België dat zij alle belanghebbende partijen op de hoogte zal brengen door dit schrijven bekend te maken in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. Alle belanghebbenden zal worden verzocht binnen een maand na de datum van deze bekendmaking hun opmerkingen in te dienen." De Commissie nodigt de belanghebbenden uit haar hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregel kenbaar te maken door deze binnen één maand vanaf de datum van deze bekendmaking aan het volgende adres te zenden:

Europese Commissie
Directoraat-Generaal Landbouw
Directoraat "Wetgeving landbouweconomie"
Wetstraat 200
B-1049 Brussel
Fax (32-2) 296 21 51

De opmerkingen zullen ter kennis van de Belgische regering worden gebracht.

Voetnoten:

- (1) PB C . . .
 - (2) Inbreukprocedures 94/2239 en 97/4750.
 - (3) PB L 215 van 30.7.1992, blz. 85.
 - (4) PB C 72 van 10.3.1994, blz. 3.
 - (5) Tenzij voor braaklegging, waar de verbintenissen over 20 jaar lopen.
-

Voor vragen en/of opmerkingen over EMIS kunt u mailen naar emis@vito.be

Copyright © [VITO](#) 17/05/1999

Ontwerp [EMIS](#).