
MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

**Europese Commissie
Steunmaatregel nr. C75/98 (ex NN 45/98)
(Vlaanderen) België. - Vergoedingen in het kader van het mestdecreet**

Aan Zijne Excellentie

de heer Eric Derycke,

Minister van Buitenlandse Zaken

Excellentie,

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

1. Procedure

Naar aanleiding van een klacht over de onrechtmatige betaling door de Vlaamse regering van steun aan landbouwers in verband met het gebruik van kunstmest en dierlijke mest, hebben de diensten van de Commissie de Belgische autoriteiten per brief van 4 februari 1998 verzocht informatie te verstrekken over de uitvoering van het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995 inzake vergoedingen aan landbouwers wegens verplichtingen in het kader van de mestwetgeving.

De betrokken informatie is rechtstreeks aan de Commissie toegezonden bij brief van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling van 18 maart 1998, alsmede bij brief van de Permanent Vertegenwoordiger van België bij de Europese Unie van 31 maart 1998. Op 15 april 1998 heeft een ontmoeting plaatsgehad van de vertegenwoordigers van de bevoegde Belgische instanties en van de diensten van de Commissie. Per telex van 10 juli 1998 verzocht de Commissie de Belgische autoriteiten om aanvullende inlichtingen. Bij schrijven van 7 augustus 1998, geregistreerd op 10 augustus 1998, hebben de Belgische autoriteiten aan dit verzoek voldaan.

Volgens de door de Belgische autoriteiten verstrekte informatie zijn de betalingen

aan landbouwers wegens verplichtingen in het kader van de mestwetgeving gebaseerd op vier besluiten, namelijk :

- het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995 inzake vergoedingen aan landbouwers wegens verplichtingen in het kader van de mestwetgeving,
- het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995 tot vaststelling van de vergoedingen voor de jaren 1996 en 1997, in uitvoering van artikel 15, lid 9, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen,
- het besluit van de Vlaamse regering van 19 maart 1996 houdende regeling van de bijkomende afnameplicht en bemiddeling voor bijkomende mestoverschotten in sommige gebieden waar verscherpte bemestingsnormen gelden,
- het besluit van de Vlaamse regering van 15 juli 1997 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995 tot vaststelling van de vergoedingen voor de jaren 1996 en 1997, in uitvoering van artikel 15, lid 9, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen.

Geen van deze besluiten is, zoals door artikel 93, lid 3, EG-Verdrag is voorgeschreven, aan de Commissie gemeld. De Belgische autoriteiten hebben de Commissie anderzijds meegedeeld dat voor 1996 effectief vergoedingen zijn uitbetaald aan landbouwers die volgens de wetgeving in aanmerking kwamen. Op grond daarvan is het dossier ingeschreven in het register van niet-gemelde steunmaatregelen onder het nummer NN 45/98. De Commissie heeft evenwel akte genomen van het voornemen dat de Belgische autoriteiten in hun brief van 7 augustus 1998 kenbaar maken om de vergoeding voor 1997 niet uit te betalen totdat de Commissie een beslissing heeft genomen over de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt.

De Belgische autoriteiten hebben de Commissie meegedeeld dat het de bedoeling van de Vlaamse regering was om de vergoedingsregeling onder te brengen in het Vlaamse steunprogramma ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2078/92 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer (PB L 215 van 30.07.1992). Hieromtrent zijn er contacten geweest tussen de bevoegde Belgische instanties en de diensten van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2078/92. De vergoedingsregeling is vooralsnog echter niet

door de Commissie voor medefinanciering uit hoofde van de Verordening goedgekeurd vanwege twijfels omtrent de verenigbaarheid van de regeling in haar huidige vorm met sommige verordeningsbepalingen. In het bijzonder hebben de diensten van de Commissie de Belgische autoriteiten per brief van 7 februari 1997, getekend door de heer Sousa Uva, directeur, DG VI FII (Plattelandsontwikkeling), meegedeeld dat het voor de Commissie noodzakelijk was te weten in welke zin en in welke mate de landbouwmilieumaatregelen van het Vlaamse mestbeleid verder gaan dan de nitraatrichtlijn. Om diverse redenen werd het niet wenselijk geacht dat de Gemeenschap mee zou betalen voor de uitvoering van verplichte maatregelen. Een verzoek om een maatregel op te nemen in programma's die in het kader van Verordening (EEG) nr. 2078/92 zijn goedgekeurd, ontheft een lidstaat hoe dan ook niet van de verplichting zich ervan te vergewissen dat de voorschriften van artikel 93 van het Verdrag nageleefd zijn voordat de steun eenzijdig aan de begunstigen wordt betaald.

2 Beschrijving van de steunmaatregelen.

2.1. Het mestbeleid in Vlaanderen.

Volgens de informatie van de Belgische autoriteiten is het decreet van de Vlaamse regering van 20 december 1995, waarbij het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen wordt gewijzigd, de grondslag voor het actuele Vlaamse mestbeleid.

Dit decreet is gericht op de aanpak van de milieuproblemen die worden veroorzaakt door de verrijking van oppervlakte- en grondwater en door de verzadiging van de bodem met fosfaten en nitraten, met doorsijpeling naar het oppervlakte- en grondwater als mogelijke consequentie. Volgens het Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen heeft de landbouw in de netto stikstof- en fosfaatbelasting van het milieu een aandeel van 56 %. De uitstoot van ammoniak uit stallen en bij het uitrijden van dierlijke mest vertegenwoordigt 21 % van de verzurende emissies in Vlaanderen.

Het Mestdecreet stelt de doelstellingen vast inzake de te bereiken en/of te behouden kwaliteitsniveaus voor bodem, water (oppervlakte- en grondwater) en lucht. Het voorziet in een gefaseerde aanscherping van de bemestingsnormen, met een overgangsfase waarin aanpassingen kunnen worden verricht. In bijzonder kwetsbare gebieden, de zogeheten waterzones en natuurzones, worden evenwel onmiddellijk nog scherpere bemestingsnormen van kracht. Voorts bepaalt het decreet dat de mestproductie en het aantal dieren in Vlaanderen worden bevroren op het peil van 1992. Hiervoor wordt een " gebiedsgericht " vergunningenstelsel ingevoerd en worden de vergunningen van grotere bedrijven bij vernieuwing met

25% gekort. Aan de veeteeltsector wordt de nodige tijd gegund (tot 2002) om oplossingen te zoeken voor het verminderen van de mestoverschotten en de gevolgen ervan.

De scherpere normen zijn met onmiddellijke ingang op 1 januari 1996 van kracht geworden in de volgende gebieden :

- waterwingebieden en beschermingszones,
- natuurgebieden, natuurreservaten, bosgebieden,
- vogelrichtlijngebieden,
- valleigebieden en ecologisch waardevolle agrarische gebieden,
- nitraatgevoelige gronden, en
- fosfaatverzadigde gronden.

Volgens de Belgische autoriteiten is bij de aanwijzing van de kwetsbare gebieden rekening gehouden met 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 ingeleid (1) 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.

2.1.1. Algemene bemestingsnormen.

De in de tabel hierna vermelde, bij decreet vastgestelde algemene bemestingsnormen gelden voor de periode van 1 januari 1996 tot en met 31 december 1998 in geheel Vlaanderen, met uitzondering van de waterzones en de natuurzones. Zij zijn uitgedrukt in jaarlijks toegestane kg difosforpentoxide, kg stikstof uit chemische meststoffen en kg totale stikstof :

Gewasgroep	Difosforpentoxide	Stikstof uit chemische meststoffen	Totale stikstof
Grasland	170	250	450

Maïs	160 (1996)	200	325
	155 (1997)		
	150 (1998)		
Gewassen met lage stikstofbehoefte *	125	125	170
Andere gewassen	150	225	325

* nl. cichorei, alle fruitsoorten, sjalotten, uien, vlas, vlinderbloemigen en wortelen.

De Belgische autoriteiten hebben tevens de onderstaande normen gepubliceerd bij wijze van indicatie voor de doelstellingen die zij na 2003 willen bereiken :

Gewasgroep	Difosforpentoxide	Stikstof uit chemische meststoffen	Stikstof uit dierlijke mest en andere meststoffen	Totale stikstof
Grasland	125	250	250	450
Maïs	100	130	225	275
Gewassen met lage stikstofbehoefte *	100	70	125	125
Andere gewassen	100	150	200	275

* nl. cichorei, alle fruitsoorten, sjalotten, uien, vlas, vlinderbloemigen en wortelen.

Afgezien van deze kwantitatieve normen, geldt ook het verbod om op normale landbouwgronden dierlijke mest of andere organische meststoffen op te brengen tijdens de volgende periodes : van 21 september tot en met 21 januari, op alle zon- en feestdagen, op alle zaterdagen, behalve tussen 1 februari en 15 mei, 's nachts (tussen 22 en 7 uur) en wanneer de grond overstromd, bevroren of met sneeuw bedekt is.

2.1.2. Bemestingsnormen in de " water "-zones.

In de zones die essentieel voor de drinkwaterproductie of extra gevoelig voor stikstofuitspoeling zijn, gelden strengere bemestingsnormen. De term " waterzone " is een verzamelnaam voor :

- waterwingsgebieden en beschermingszones van type II en type III voor grondwater, afgebakend ter uitvoering van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer;
- de door de Vlaamse regering aangewezen kwetsbare gebieden waar verscherpte normering noodzakelijk is binnen de subhydrografische bekkens van oppervlaktewater bestemd voor de productie van drinkwater, afgebakend ter uitvoering van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging;
- de gebieden met nitraatgevoelige gronden waar verscherpte normering noodzakelijk is, zoals bepaald door de Vlaamse regering en afgebakend ter uitvoering van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer.

De onderstaande tabel geeft de bemestingsnormen weer die sinds januari 1996 gelden voor de waterzones. Deze normen zijn gebaseerd op de onttrekkingsnorm voor de afgebakende teeltgroepen en op de voor het milieu aanvaardbare verliezen voor deze zones. De hoeveelheden zijn uitgedrukt in kg P₂O₅ en kg stikstof per ha en per jaar.

Gewasgroep	Difosforpentoxide	Stikstof uit chemische meststoffen	Stikstof uit dierlijke mest en andere meststoffen	Totale stikstof
Grasland	120	200	200	350
Maïs	100	150	170	275
Gewassen met lage stikstofbehoefte *	80	70	125	125
Andere gewassen	100	150	170	275

In de waterzones geldt een uitrijverbod van 1 september tot en met 21 januari, behalve in de zones A en B van gebieden met oppervlaktewaterwinning, waar het verbod tot en met 15 februari loopt.

2.1.3. Bemestingsnormen in de " natuur " - zones.

De term " natuurzone " is een verzamelnaam voor :

- 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;
- speciale beschermingszones afgebakend bij besluit van de Vlaamse regering van 17 oktober 1988;
- de habitats en de bijbehorende bufferzones;
- 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.

De onderstaande tabel geeft de bemestingsnormen weer die sinds 1 januari 1996 gelden voor de natuurzone. Deze normen zijn gebaseerd op de onttrekkingsnorm voor de afgebakende teeltgroepen en op de voor het milieu aanvaardbare verliezen voor deze zones. De hoeveelheden zijn uitgedrukt in kg P₂O₅ en kg stikstof per ha en per jaar.

Gewasgroep	Difosforpentoxide	Stikstof uit chemische meststoffen	Totale stikstof
Grasland	120	200	400
Maïs	100	150	275
Gewassen met lage stikstofbehoefte	80	70	125

Andere gewassen	100	150	275
-----------------	-----	-----	-----

In de natuurzones geldt een uitrijverbod van 1 september tot en met 21 januari. Op graslanden gelegen in gebieden die van belang zijn voor het behoud van de vogelstand, kan bemesting eveneens worden verboden van 1 april tot en met 30 juni. Bovendien geldt sedert 1 januari 1998 voor bosgebieden, natuurgebieden, natuurontwikkelingsgebieden en natuurreservaten een verbod op elke vorm van bemesting, met uitzondering van bemesting door rechtstreekse uitscheiding bij begrazing. De maximaal toegestane druk bedraagt hierbij 2 grootvee-eenheden per ha op jaarbasis. Gezinsbedrijven kunnen tijdelijk ontheffing van dit verbod krijgen.

2.2. Vergoedingen.

De steunregeling heeft tot doel landbouwers-grondgebruikers in ecologisch kwetsbare gebieden te helpen zich aan de strengere bemestingsnormen aan te passen en de door de betrokkenen geleden economische verliezen te compenseren. De vergoeding wordt berekend op basis van de gederfde inkomsten, rekening houdende met de gewone landbouwpraktijk buiten de kwetsbare gebieden. Volgens de Belgische autoriteiten was compensatie ook noodzakelijk om sociale onrust te voorkomen.

2.2.1. Wie komt voor de vergoedingen in aanmerking ?

Overeenkomstig het Mestdecreet komen landbouwers van wie het bedrijf geheel of gedeeltelijk in een waterzone of een natuurzone is gelegen, voor vergoeding in aanmerking. Het gaat hierbij om 7 502 bedrijven (18,5 %) op een totaal van 40 673 bedrijven met cultuurgrond of dieren in Vlaanderen. Van de totale oppervlakte van 649 223 ha cultuurgrond en grasland valt 47 948 ha (7,5 %) in een waterzone en 21 919 ha (3 %) in een natuurzone.

2.2.2. Aard van de vergoedingen en steunintensiteit.

Aan landbouwers in kwetsbare gebieden worden vergoedingen betaald ter compensatie van :

- de productiedaling die uit de beperking van het mestgebruik voortvloeit,
- de extra mestafzetkosten,
- de extra mestopslagkosten,
- de extra kosten van de aankoop van kunstmest.

Voor de toepassing van de regeling over 1996 is op de begroting een totaal bedrag van BEF 427 511 868 uitgetrokken, als volgt verdeeld over de verschillende maatregelen :

- vergoeding voor productiedaling
- grasland BEF 250 279 282
- maïs BEF 50 102 650

- vergoeding voor mestafzetkosten BEF 65 486 397
- vergoeding voor mestopslagkosten BEF 34 276 829
- vergoeding voor aankoop kunstmest BEF 27 366 710

2.2.2.1. Vergoeding voor productiedaling.

De steun wordt automatisch betaald, maar uitsluitend voor grasland en maïs. Wat de andere gewassen betreft, wordt aangenomen dat de strengere bemestingsnormen de productie niet negatief beïnvloeden. Mocht zulks toch het geval zijn, dan kan de betrokken landbouwer een vergoeding krijgen mits hij de verliezen op afdoende wijze aantoot.

Vergoeding voor productiedalingen op grasland.

De vergoeding voor veranderingen in de opbrengst op grasland wordt gebaseerd op het verschil in bemestingsnormen voor gronden binnen en buiten de kwetsbare gebieden, waarbij ook nog een onderscheid wordt gemaakt tussen gronden in waterzones en die in natuurzones. De vergoeding is bedoeld om de opbrengstderving en het verlies aan winstgevendheid die het gevolg zijn van de strengere normen te compenseren.

Voor de berekening van de vergoeding wordt uitgegaan van de gemiddelde semi-brutowinsten (SBW) in BEF/ha van de voorbije drie jaar volgens de gegevens van de inkomstenbelasting. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen grasland dat gebruikt wordt voor de melkveehouderij en ander grasland. Voor de vaststelling van de SBW wordt Vlaanderen volgens landbouwkundige kenmerken in 13 regio's opgesplitst. De hoogste SBW worden, wat betreft grasland met melkproductie, opgetekend in de regio Kempen Antwerpen (55 700 BEF/ha) en de laagste in de regio Duinen (33 167 BEF/ha), terwijl het gemiddelde voor Vlaanderen als geheel 44 160 BEF/ha bedraagt. Voor grasland zonder melkproductie zijn de SBW het hoogst in de Zandleemstreek West-Vlaanderen (36 100 BEF/ha) en het laagst in de Duinen (24 633 BEF/ha), met een gemiddelde van 31 941 BEF/ha voor Vlaanderen als geheel.

Voor de waterzones is het uitgangspunt voor de vergoeding dat de stikstofbemestingsnorm er 350 kg/ha bedraagt, tegenover 450 kg/ha in de gewone gebieden, wat een beperking van 22 % betekent. Volgens de Belgische autoriteiten zal dit, rekening houdende met de wet van de afnemende meeropbrengsten, resulteren in een 15 % lagere opbrengst. De daling van de bedrijfswinst zal evenwel groter zijn. De SBW bedragen volgens berekeningen van de Belgische instanties, na aftrek van de vaste kosten, gemiddeld 40% van de totale opbrengst.

Een opbrengstvermindering van 15 % zal dus een daling van de SBW met 37,5 % ($15 \% \times 100/40$) tot gevolg hebben. De grondslag voor de vergoedingen ter compensatie van productiedalingen is bijgevolg $SBW \times 37,5 \%$.

In de waterzones mogen de landbouwers de norm ook halen door 50 kg/ha minder chemische meststoffen te gebruiken, wat neerkomt op een kostenbesparing van 800 BEF ($50 \text{ kg N} \times 16 \text{ BEF/kg}$). Dit bedrag wordt bijgevolg op de te betalen vergoeding in mindering gebracht.

Voor de natuurzones wordt de vergoeding op dezelfde basis bepaald. De stikstofbestedingsnorm bedraagt er 400 kg/ha, tegenover 450 kg/ha voor de gewone gebieden, wat een beperking van 11% betekent. Volgens de Belgische autoriteiten resulteert dit in 7 % minder opbrengst en 17,5 % ($7\% \times 100/40$) minder SBW. De grondslag voor de vergoedingen ter compensatie van productiedalingen is bijgevolg $SBW \times 17,5\%$. Ook hier wordt de vergoeding met 800 BEF gekort wegens de besparing op de uitgaven voor kunstmest.

In de volgende tabel zijn de opgetekende hoogste en laagste vergoedingen en de gemiddelde vergoedingen voor geheel Vlaanderen samengebracht.

Grasland met melkproductie	SBW BEF/ha	Vergoed.; waterzones ($SBW \times 37,5\% \times 800$) BEF/ha	Vergoed.; natuurzones (SBW $\times 17,5\% \times 800$) BEF/ha
Kempen Antwerpen	55 700	20 088	8 948
Duinen	33 167	11 638	5 004
Gemiddelde	44 160	15 760	9 928
Ander Grasland	SBW BEF/ha	Vergoed.; waterzones ($SBW \times 37,5\% \times 800$) BEF/ha	Vergoed.; natuurzones (SBW $\times 17,5\% \times 800$) BEF/ha
Zandleemstreek West-Vlaanderen	36 100	12 738	5 518
Duinen	24 633	8 437	3 511
Gemiddelde	31 941	11 177	4 789

De Belgische autoriteiten wijzen erop dat het hier maximumbedragen per hectare betreft. Het totale in aanmerking komende areaal grasland bedraagt 31 003 ha, waarvan 17 468 in waterzones en 13 535 ha in natuurzones. De effectief voor grasland uitgekeerde vergoedingen bedragen in totaal 250 275 012 BEF, waarvan 186 505 640 BEF in waterzones en 63 769 372 BEF in natuurzones. De lagere vergoeding voor grasland "zonder melk" in acht genomen, lag het theoretische maximum van de vergoedingen op 202 822 411 BEF in waterzones en 65 900 155 BEF in natuurzones. Het verschil tussen dit theoretische maximum en het effectief uitgekeerde bedrag heeft volgens de Belgische autoriteiten een aantal oorzaken, en met name het feit dat de vergoeding uitsluitend is toegekend voor grasland dat bij hetzelfde bedrijf al in 1994 als grasland in gebruik was.

Vergoeding voor maïs.

Voor de daling van de maïsproductie wordt een forfaitaire vergoeding van BEF 3 600/ha toegekend, op voorwaarde dat de maïs altijd op hetzelfde perceel is verbouwd en niet is ingezaaid op omgeploegd grasland.

De vergoeding is gebaseerd op schattingen dat de gemiddelde maïsopbrengst (droge stof) 14 500 kg/ha bedraagt en de opbrengstdaling als gevolg van de strengere normen 900kg/ha. Bij een geschatte prijs van 4 BEF/kg droge stof betekent dit een inkomensverlies van 3 600 BEF.

Landbouwers die gras na maïs inzaaien en op die wijze de nitraatuitspoeling beperken, krijgen een additionele vergoeding van 3 600 BEF/ha. Volgens de Belgische autoriteiten dekt dit alleen de kosten van het graszaad.

2.2.2.2. Vergoeding voor extra mestafzetkosten.

Voor bedrijven in waterzones en in natuurzones wordt voorzien in een vergoeding die de hogere kosten voor het verwijderen van mestoverschotten welke door de strengere bemestingsnormen ontstaan, moet compenseren.

De vergoeding wordt toegekend als het bedrijf extra mestoverschotten heeft die door de verscherping van de wetgeving in het gebied zijn ontstaan. Voor de bepaling ervan wordt een onderscheid gemaakt tussen :

1. gezinsveeteeltbedrijven en andere veeteeltbedrijven die tussen 1993 en 1996 geen bijkomend cultuurland hebben verworven : voor deze bedrijven geschiedt de berekening van de mestafzetmogelijkheden op basis van de oppervlakte cultuurgrond van de registratie 1996; en
2. niet-gezinsveeteeltbedrijven die tussen 1993 en 1996 wel bijkomend cultuurland hebben verworven : voor deze bedrijven geschiedt de berekening van de mestafzetmogelijkheden op basis van de oppervlakte cultuurgrond van de aangifte 1994 (bedrijfssituatie in 1993).

Bij de bepaling van de vergoeding wordt gebruik gemaakt van een gewogen gemiddelde dat wordt verkregen door het aantal dieren dat van iedere soort (rundvee, varkens, pluimvee, andere) in Vlaanderen wordt gehouden, te verrekenen met de soort specifieke mineralensamenstelling van de geproduceerde mest. Aldus wordt geraamd dat een ton mest gemiddeld 6,6 kg stikstof en 4,2 kg difosforpentoxide bevat.

De vergoeding wordt uitbetaald per eenheid mineraal, d.i. per kg difosforpentoxide (P_2O_5) en per kg stikstofgen (N), die in aanmerking komt. De hoogte van het bedrag is afhankelijk van de ligging van het bedrijf. De bedragen zijn :

- 13 BEF/eenheid : voor bedrijven waarvan alle entiteiten zijn gelegen in een " witte " gemeente met een geactualiseerde productiedruk < 75kg P_2O_5 /ha;
- 20 BEF/eenheid : voor bedrijven in " grijze " gemeenten met een geactualiseerde productiedruk van 75-125 kg P_2O_5 /ha;
- 27 BEF /eenheid : voor bedrijven waarvan minstens één entiteit is gelegen in een gemeente met een geactualiseerde productiedruk g125kg P_2O_5 /ha.

De bedragen zijn hoger voor gemeenten met een hogere geactualiseerde productiedruk omdat de mest over langere afstanden moet worden vervoerd.

Er worden ook compenserende vergoedingen betaald aan landbouwers die het voordeel van " burenregelingen " verliezen, d.w.z. contracten met naburige bedrijven om mestoverschotten daar af te zetten.

Om in aanmerking te komen, moet een bedrijf in 1995 een burenregeling voor afname van mestoverschotten hebben gehad met een gebruiker met gronden in een gebied waar de strengere bemestingsnormen gelden, en moet het gelegen zijn in een gemeente met een geactualiseerde productiedruk van meer dan 100 kg P_2O_5 /ha. De vergoeding wordt betaald per eenheid mineraal, i.e. per kg P_2O_5 en per kg N, die het bedrijf minder bij de voornoemde gebruikers heeft kunnen afzetten.

De maximaal vergoedbare hoeveelheid is gelijk aan het verschil in afzetmogelijkheden tussen de gebieden met de normale bemestingsnormen en die met de strengere bemestingsnormen. De hoogte van het bedrag is afhankelijk van de ligging van het bedrijf. De bedragen zijn :

- 27 BEF/eenheid : voor bedrijven waarvan minstens één entiteit is gelegen in een gemeente met een geactualiseerde productiedruk van $g125 \text{ kg P}_2\text{O}_5/\text{ha}$;
- 20 BEF/eenheid : voor alle andere bedrijven.

Gezinsveeteeltbedrijven met mestoverschotten op percelen in het subhydrografisch bekken voor oppervlaktewaterwinning Kluizen en op de nitraatgevoelige gronden aan de Maaskant kunnen met bijkomende mestoverschotten die het gevolg zijn van de strengere bemestingsnormen terecht bij de Mestbank, die verplicht is deze hoeveelheden af te nemen. De vergoeding voor mestafzet en mestopslag wordt in dat geval gekort naar rata van de door de Mestbank afgenomen hoeveelheid mineralen.

2.2.2.3. Vergoeding voor hogere mestopslagkosten

Doordat in de waterzones en in de natuurzones het uitrijverbod ingaat op 1 september in plaats van 21 september in de andere zones, zullen bedrijven die daar na het ingaan van de vervroegde verbodsperiode een aantal gewassen oogsten, in de problemen komen. Op veel bedrijven wordt er immers kort na de oogst bemest en dit is in de waterzones en in de natuurzones niet langer mogelijk. Volgens de Belgische autoriteiten zullen de betrokken bedrijven maatregelen moeten treffen voor drie extra maanden opslag.

Het verschil in bemestingsnormen tussen de gewone gebieden en de water- en natuurzones vertegenwoordigt ongeveer $50 \text{ kg P}_2\text{O}_5/\text{ha}$. In de wetenschap dat één ton mest gemiddeld $5,2 \text{ kg P}_2\text{O}_5/\text{ha}$ bevat, betekent dit dat er per ha ongeveer 10 ton extra opslagcapaciteit nodig is.

Op basis van een geschatte kostprijs van 1.263.120 BEF voor een opslaginrichting van 500 m^2 , worden de investeringen om tot de benodigde capaciteit te komen door de Belgische autoriteiten geraamd op circa 2.500 BEF per ton capaciteit, wat bij afschrijving over twintig jaar neerkomt op 125 BEF/jaar. De landbouwers-producenten van dierlijke mest met cultuurgrond in gebieden met strengere bemestingsnormen en uitrijbepalingen kunnen bijgevolg aanspraak maken op een jaarlijkse vergoeding van 1.250 BEF/jaar.

Landbouwers die in 1996 een vergoeding voor mestopslag in het kader van het Mestdecreet ontvingen, kunnen voor hetzelfde jaar geen rentesubsidies en/of kapitaalpremies voor het bouwen van opslagcapaciteit voor dierlijke mest in het kader van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF) ontvangen.

2.2.2.4 Vergoeding voor het gebruik van kunstmest

Omdat de toegestane hoeveelheid stikstof per ha in de waterzones niet volledig in de vorm van dierlijke mest mag worden opgebracht, zullen de betrokken landbouwers - zo voorzien de Belgische autoriteiten althans - het productiepeil trachten te handhaven door meer kunstmest te gebruiken, met name voor " andere gewassen " en voor maïs. Aangenomen wordt dat deze bedrijven $60 \text{ kg N}/\text{ha}$ meer zullen gebruiken, à 16 BEF/kg. De vergoeding hiervoor bedraagt 960 BEF (60×16), afgerond tot 1.000 BEF/ha.

2.3 Procedure voor het uitbetalen van de vergoedingen

Landbouwers die in 1994 cultuurgrond hadden die in de water- en natuurzones was gelegen, kunnen voor de betrokken percelen bij de Mestbank, die voor het beheer van de regeling verantwoordelijk is, een aanvraag voor vergoeding indienen. Deze aanvraag dient vergezeld te gaan van cartografisch materiaal waarop de percelen evenals het teeltplan voor 1994 en voor het jaar van aanvraag zijn aangeduid. Indien de cultuurgronden in verschillende gebieden of zones gelegen zijn, worden de vergoedingen berekend op basis van de strengste bemestingsnormen en uitrijbepalingen. De Mestbank onderzoekt de aanvragen op grond van alle haar bekende informatie en deelt het bedrag van de vergoedingen aan de betrokkenen mee. Vergoedingen van minder dan 1.000 BEF worden niet uitbetaald. De aanvrager mag tegen de beslissing van de Mestbank verzet aantekenen bij de Vlaamse minister van Leefmilieu, die binnen zes maanden een besluit dient te nemen, zoniet wordt het verzet geacht te zijn aangenomen.

De Mestbank, de officieren van gerechtelijke politie, de milieu-inspecteurs van de administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer, evenals andere ambtenaren zijn bevoegd om te controleren of de landbouwers hun verplichtingen in het kader van het Mestdecreet nakomen. De betaalde vergoedingen kunnen worden teruggevorderd wanneer inbreuken worden geconstateerd.

Er kan geen vergoeding uit hoofde van het Mestdecreet worden toegekend voor gronden die uit productie zijn genomen.

2.4 Globale evaluatie van het mestbeleid

De Commissie neemt akte van de mededeling van de Belgische autoriteiten dat in 1998 een grondige evaluatie van het vergoedingsstelsel in het kader van het Mestdecreet zal plaatsvinden en merkt op dat de nieuwe maatregelen aan de Commissie zijn gemeld bij afzonderlijke kennisgeving en momenteel als steunmaatregel nr. N 380/98 worden onderzocht.

3. Beoordeling

De in punten 2.2.2.1. - 2.2.2.4 hierboven beschreven maatregelen kunnen 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, voor zover 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 onvoorwaardelijk. De Belgische autoriteiten hebben in hun schriftelijke toelichtingen de milieudoelstellingen van de steunregeling benadrukt en daarbij verwezen naar Verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer (2), alsmede naar de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu (3). Overeenkomstig punt 2.1 ervan, geldt deze kaderregeling in de landbouwsector evenwel niet op het terrein dat onder Verordening 2078/92 valt. Het is daarom dienstig deze beoordeling te beginnen met een toetsing van de steunmaatregelen aan Verordening nr. 2078/92.

3.1. Toepasbaarheid van Verordening (EEG) nr. 2078/92

In de bijlage bij hun schrijven van 7 augustus 1998 stellen de Belgische autoriteiten dat de toekenning van vergoedingen aan landbouwers in natuurzones en in waterzones voor het naleven van de strengere bemestingsnormen van het Mestdecreet, moet worden beschouwd als uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2078/92 met ingang van 1 januari 1996. De Belgische autoriteiten verwijzen daarbij naar artikel 4, lid 5, van die verordening, bepalende : " Onder door de Commissie volgens de procedure van artikel 29 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 (4), nader te bepalen voorwaarden kan de Gemeenschap ook bijdragen in de financiering van de hierboven bedoelde premies die de lidstaten toekennen ter compensatie van inkomensverliezen als gevolg van de verplicht gestelde toepassing van de in artikel 2 bedoelde restricties in het kader van in de lidstaten op grond van communautaire voorschriften tenuitvoergelegde maatregelen. "

De Belgische autoriteiten voeren in dit verband aan dat de Commissie op 24 januari 1997 een voorstel ontving inzake de uitbreiding van het programma in het kader van Verordening nr. 2078/92. Het voorstel betreft het horizontale programma dat deel uitmaakt van de mestwetgeving in het subprogramma van het Vlaamse Gewest dat wordt behandeld op de bladzijden 4 tot en met 6 van het werkdocument STAR nr. VI/4841/94, goedgekeurd door de Commissie op 17 november 1994. De wijziging van het horizontale programma zou een uitbreiding van de verplichtingen in het kader van de mestwetgeving, met name strengere bemestingsnormen in bepaalde gebieden, inhouden. Volgens de toelichting van de Belgische autoriteiten wordt in vergoedingen voorzien om de geleden economische verliezen te compenseren. Het gaat hierbij om vergoedingen voor productiedalingen, voor de kosten van extra kunstmestaankoop, voor de extra mestafzetkosten en voor de extra mestopslagkosten. Er is een differentiëring naar landbouwgebied, gemeente en bedrijfstype. (2)

In dit stadium van de procedure kunnen de argumenten die de Belgische autoriteiten aanvoeren door de Commissie niet worden aanvaard.

Om te beginnen, hadden de diensten van de Commissie in een brief van 17 februari 1997, waarnaar hierboven in deel 1 is verwezen, duidelijk gesteld te betwijfelen of de betrokken maatregelen in aanmerking komen voor opname in het Vlaamse programma in het kader van Verordening (EEG) nr. 2078/92 en hadden zij om aanvullende informatie verzocht. Ten tweede is het zo dat het ingediend hebben van een verzoek om een door de Gemeenschap medegefinancierd programma te wijzigen, de eenzijdige betaling van steun door de lidstaat niet automatisch verenigbaar met de verdragsbepalingen maakt. De Belgische autoriteiten hebben de vergoedingen voor 1996 in het kader van het Mestdecreet eind 1997 uitbetaald zonder dit overeenkomstig de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag vooraf aan de Commissie te melden en bijgevolg moet de betrokken steun als onrechtmatig worden bestempeld.

Voorts is het volgens de Commissie in dit stadium twijfelachtig of de steunmaatregelen binnen de werkingssfeer van Verordening (EEG) nr. 2078/92 vallen.

Bij deze verordening wordt een gemeenschappelijke steunregeling ingesteld die onder andere tot doel heeft het gebruik van milieuvriendelijkere landbouwproductie-methoden 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 van 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 EG-Verdrag. "

Daarom worden bij artikel 10, lid 1, vier voorwaarden vastgesteld voor het verlenen van een dergelijk systeem :

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. Zoals in punt 2.3 is uiteengezet, is aan deze voorwaarde 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 toekenningsvoorwaarden 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. Bovendien blijkt uit de hieraan voorafgaande beschrijving dat het maximumsteunbedrag van 20.088 BEF/ha (+ 502 ecu) voor grasland het bij artikel 4, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 2078/92 vastgestelde maximumbedrag van de premie dat voor financiering in aanmerking komt, ver overschrijdt.

De Commissie constateert voorts dat deze premie kan worden gecumuleerd met de vergoedingen voor mestafzet en mestopslag, wat het premiebedrag per hectare kennelijk nog hoger maakt. Een en ander betekent dat de 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 bepaalt 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 aangaan (5).

Zoals eerder is aangestipt, 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 betaald voor de lagere opbrengsten op grasland en van maïs, alsmede voor de kosten van het afzetten van mestoverschotten.

Derhalve mag worden gesteld dat de steunmaatregelen eigenlijk niet zijn bedoeld 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, terwijl andere van dien aard zijn dat zij 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 in dit stadium van de procedure bijzondere twijfels omtrent de verenigbaarheid van de vergoedingen voor de kosten van mestafzet en mestopslag 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 dan ook weinig direct voordeel op te leveren voor het milieu of voor de natuur.

In hun schriftelijke toelichtingen hebben de Belgische autoriteiten gerefereerd aan artikel 4, lid 5, van Verordening nr.2078/92, volgens hetwelk de Gemeenschap ook kan bijdragen in de financiering van premies die de lidstaten toekennen ter compensatie van inkomensverliezen als gevolg van de verplicht gestelde toepassing van de in artikel 2 bedoelde restricties in het kader van in de lidstaten op grond van communautaire voorschriften ten uitvoer gelegde maatregelen. Er is evenwel uitdrukkelijk bepaald dat zulks geschiedt onder door de Commissie nader te bepalen voorwaarden.

Dit betekent dat het verlenen van steun om door de lidstaten verplicht gestelde restricties na te leven, als uitzonderlijk moet worden beschouwd en een specifiek besluit van de Commissie vereist. Het is uitgerekend omdat er twijfels zijn omtrent de overeenstemming van de Belgische maatregelen met de doelstellingen van Verordening (EEG) nr. 2078/92, dat er tot dusver geen dergelijk besluit ten aanzien van de maatregelen is genomen.

Een van het voorgaande afwijkende opmerking kan worden gemaakt ten aanzien van het in de laatste alinea van punt 2.2.2.1 van de beschrijving behandelde punt, betreffende de in het kader van de steunregeling toegekende vergoeding van 3.600 BEF/ha om landbouwers aan te moedigen gras na maïs in te zaaien en zodoende de nitraatuitspoeling van de grond te beperken. De vergoeding dekt volgens de Belgische autoriteiten enkel de kosten van het graszaad. De Commissie is in deze fase van de procedure van oordeel dat de betrokken vergoeding binnen de werkingssfeer van artikel 10, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2078/92 kan

vallen, aangezien hier sprake is van een vrijwillige maatregel van landbouwers die het milieu ten goede kan komen. Bovendien wijst de Commissie erop dat het STAR-Comité op zijn vergadering van 30 september 1998 een gunstig advies heeft uitgebracht over een wijziging vanaf 1998 van het milieuprogramma voor de landbouw voor het Vlaamse Gewest die een soortgelijke maatregel omvat, nl. het aanbrengen van een plantendek in de winter op maïs- en aardappelvelden. Gelet op het beperkte bedrag dat met de betrokken vergoedingen gemoeid is en op de verwevenheid ervan met de overige vergoedingen, acht de Commissie het niet adequaat om zich nu afzonderlijk uit te spreken over de toepassing van deze specifieke maatregel in 1996 en 1997.

4. De Maatregelen moeten verenigbaar zijn met artikelen 92-94 van het Verdrag

In het licht van de bedenkingen die hierboven bij de overeenstemming van de maatregelen en met de doelstellingen van Verordening (EEG) 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 92-94 van het Verdrag kan worden geacht.

De Commissie wijst er in het bijzonder op dat geen van de maatregelen echt een prikkel voor de 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 van de begunstigen 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.

3.2 Toepassing van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu.

In het licht van de op de voorgaande bladzijden geformuleerde bedenkingen bij de overeenstemming met de doelstellingen van Verordening (EEG) nr. 2078/92, dient eveneens te worden onderzocht of de steunmaatregelen verenigbaar kunnen worden geacht met de richtsnoeren die door de Commissie zijn vastgesteld voor staatssteun ten behoeve van het milieu.

In dit verband moet worden opgemerkt dat de vergoedingen ter compensatie van productiedalingen op grasland en in de maïsteelt, de vergoedingen voor de extra kosten van de afzet van mestoverschotten en de vergoeding voor de extra kosten van kunstmestaankoop op het eerste gezicht exploitatiesteun vormen. In antwoord op een vraag van de diensten van de Commissie hebben de Belgische autoriteiten toegelicht dat de vergoedingen ter compensatie van mestopslagkosten weliswaar met investeringen in extra opslagcapaciteit te vergelijken zijn, maar dat er eigenlijk geen onmiddellijk verband is met concrete investeringen, zodat die bedragen niet als investeringssteun mogen worden beschouwd. Op grond van die toelichting oordeelt Commissie dat ook deze vorm van vergoeding als exploitatiesteun moet worden aangemerkt.

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 in de regel dan ook vrij rigoureuus 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, ten einde 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".

In verband met de opslag en 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 1996 en 1997 geldt. De Commissie merkt bovendien op dat in de nieuwe kennisgeving van de Belgische autoriteiten, die onder het nummer N 380/98 wordt onderzocht en betrekking heeft op de betalingen in het kader van het Mestdecreet voor 1998, geen gewag wordt gemaakt van voortzetting van de directe betalingen van steun voor mestafzet en mestopslag, niettegenstaande de regelingen voor de afname van mest van sommige landbouwers door de Mestbank ongewijzigd blijven. Mits de Belgische autoriteiten bevestigen dat de overige steunmaatregelen voor mestafzet en mestopslag definitief zijn beëindigd, kan de Commissie deze maatregelen als zijnde van tijdelijke aard beschouwen.

De Commissie kan evenwel niet om de vaststelling heen dat de steunmaatregelen niet degressief van aard zijn, aangezien de hoogte van de steun voor elk van beide jaren van toepassing gelijk is. Bovendien blijkt uit de informatie die de Belgische autoriteiten hebben verstrekt dat het de bedoeling van de maatregel is om de extra kosten voor de afzet en opslag van mestoverschotten die uit de strengere bemestingsnormen in de kwetsbare gebieden 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. Om deze redenen kunnen de steunmaatregelen volgens de Commissie wellicht niet verenigbaar met de richtsnoeren van de Commissie inzake staatssteun ten behoeve van het milieu worden verklaard.

Wat betreft de steun ter compensatie van landbouwers voor productiedalingen als gevolg van de beperkingen op het gebruik van dierlijk mest, met inbegrip van de vergoeding voor de extra kosten van kunstmestaankoop, merkt de Commissie op dat de steun voor productieverliezen niet expliciet wordt behandeld in de richtsnoeren.

Het is evenwel een feit dat de strengere bemestingsnormen de opbrengsten van de gewassen doen dalen en dat daardoor uiteindelijk de productiekosten voor de landbouwer toenemen. Overeenkomstig de beginselen die in de voornoemde kaderregeling worden vastgesteld, zijn de betrokken steunmaatregelen daarom enkel goed te keuren indien is voldaan aan drie voorwaarden:

- de steun is tijdelijk en in beginsel degressief van aard,
- de steun mag enkel de extra productiekosten ten opzichte van de traditionele productiekosten vergoeden,
- de steun moet noodzakelijk zijn om 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 degressief van aard zijn

De steun geldt slechts voor twee jaar en is dus op het eerste gezicht tijdelijk. Binnen die periode is er evenwel geen sprake van degressiviteit. Bovendien is er nog altijd de mogelijkheid 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. Alhoewel zij met deze beslissing op geen enkele wijze wenst vooruit te lopen op haar beoordeling van de vergoedingen in het kader van het Mestdecreet voor 1998, die aan de Commissie zijn gemeld en momenteel worden onderzocht onder nummer N 380/98, dient de Commissie te constateren dat het in de kennisgeving daaromtrent vermelde bedrag van de steun voor productiedalingen op grasland gelijk is aan het in 1996 en 1997 toegepaste bedrag. De Commissie betwijfelt of de steun voor grasland in die omstandigheden wel als degressief kan worden bestempeld. 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.

De Commissie stelt anderzijds vast dat de steunregeling voor 1998 in het kader van het Mestdecreet geen compensatie voor productiedalingen van maïs noch vergoedingen voor de extra kosten van kunstmestaankoop in de waterzones omvat. Mits de Belgische autoriteiten bevestigen dat de betrokken maatregelen definitief zijn beëindigd, kan de Commissie concluderen dat zij van tijdelijke aard waren.

Er mag geen overcompensatie zijn

Zoals in punt 2.2.2.1 hiervoor is uiteengezet, wordt de vergoeding voor productiedalingen op grasland berekend op basis van het toegestane mestgebruik in de gewone gebieden, namelijk 450 kg N/ha voor grasland en 325 kg N/ha voor maïs. Volgens de Belgische autoriteiten zijn deze cijfers vastgesteld op wetenschappelijke basis, zodanig dat het nitraatgehalte van grondwater en oppervlaktewater niet meer bedraagt dan 50 mg NO₃/l, of 11,3 mg NO₃-N/l, rekening houdende met een gemiddeld toelaatbaar verlies van 70 kg NO₃-N/l per hectare per jaar. Het doel is optimale productie te combineren met minimale uitspoeling. De normen voor de natuurzones en de waterzones zijn op dezelfde manier bepaald, voor ogen houdende dat zij nitraatgevoeliger zijn dan de andere gebieden.

In hun brief van 7 augustus 1998 delen de Belgische autoriteiten mede dat is besloten de compensatie voor het verschil in normen te bepalen op basis van de totale hoeveelheid stikstof die wettelijk kan worden opgebracht, omfattende zowel stikstof uit kunstmest als stikstof uit dierlijk mest. Deze aanpak is gekozen omdat het noodzakelijk werd geacht de gelijke behandeling van landbouwers in een zelfde gebied te waarborgen, zodanig dat landbouwers met gronden in zones waar strengere bemestingsnormen gelden geen nadeel ondervinden ten opzichte van landbouwers zonder gronden met strengere normen. Indien de normen identiek zijn voor alle landbouwers in alle gebieden, wordt het concurrentievoordeel geëlimineerd en zal er geen compensatie behoeven te worden betaald. Indien landbouwers dan inspanningen leveren die verder gaan dan de voorgeschreven basismilieunorm, kan een vergoeding worden toegekend voor het verschil tussen de norm en de daadwerkelijk bereikte resultaten.

Doordat het beginsel van gelijke behandeling binnen een zelfde gebied het uitgangspunt vormt, is er volgens de Belgische autoriteiten geen sprake van dat de huidige regeling landbouwers overcompenseert en/of compenseert voor het stopzetten van landbouwproductiemethoden die eigenlijk in strijd zijn met de communautaire wetgeving. Het concurrentievoordeel of -nadeel zal binnen een zelfde landbouwregio nadrukkelijker spelen dan binnen de Europese Gemeenschap als geheel. Daarom wordt, binnen de regio Vlaanderen, het gehele verlies dat landbouwers met gronden in de zones met strengere bemestingsnormen lijden, gecompenseerd. De desbetreffende vergoeding zal nooit hoger zijn dan de daadwerkelijke opbrengstderving.

De Belgische autoriteiten wijzen er voorts op dat het Vlaamse Gewest al in 1996 en 1997 strengere lokale normen heeft opgelegd, terwijl dit volgens de nitraatrichtlijn pas vanaf 20 december 1998 moet gebeuren. In de kwetsbare waterzones is een beperking tot 200 kg N/ha opgelegd voor grasland en tot 170 kg N/ha voor maïs en andere gewassen. De toegestane hoeveelheid dierlijke mest is bijgevolg al sedert 1996 minder dan het in het eerste actieprogramma in het kader van Richtlijn 91/676/EEG bepaalde niveau, en voor sommige gewassen geldt een beperking tot het niveau dat in het tweede actieprogramma is bepaald.

Ondanks de bovenstaande toelichtingen, staat het volgens de Commissie in dit stadium van de procedure niet vast dat de maatregelen zoals zij door de Belgische autoriteiten worden beschreven, de mogelijkheid van overcompensatie uitsluiten.

In de eerste plaats stelt de Commissie vast dat volgens de maximumbemestingsnormen buiten de kwetsbare

zones, die als basis voor de berekening van de vergoedingen dienen, landbouwers tot 450 kg N uit dierlijke mest per hectare kunnen opbrengen als zij geen kunstmest gebruiken. Zonder in dit stadium een standpunt te willen innemen over de wetenschappelijke argumenten van de Belgische autoriteiten, verzoekt de Commissie hen alle dienstige aanvullende informatie te verstrekken waaruit de verenigbaarheid van die norm met de goede landbouwpraktijk en met de geldende communautaire voorschriften moet blijken.

Ten tweede betwijfelt de Commissie of de voorschriften die momenteel in de waterzones en de natuurzones van kracht zijn, effectief substantieel verder gaan dan de verplichtingen van Richtlijn 91/676/EEG. In dit verband kan worden volstaan met erop te wijzen dat de Belgische autoriteiten in hun schriftelijke toelichtingen aan de Commissie zelf hebben aangegeven dat zij de waterzones en de natuurzones als bijzonder kwetsbaar voor nitraatverontreiniging beschouwen en dat zij daarom scherpere normen noodzakelijk hebben geacht om te garanderen dat het doel van 50 mg/l in oppervlaktewater, in het bijzonder het water dat voor drinkwaterwinning wordt gebruikt, en in grondwater zou worden bereikt.

Ten derde verzoekt de Commissie de Belgische autoriteiten om haar, wat betreft de wijze van berekening van de vergoeding, geverifieerde studies over te leggen waaruit de juistheid blijkt van de gegevens die als basis voor de berekeningen hebben gediend. In het bijzonder wordt de overlegging gevraagd van studieresultaten die aantonen dat een beperking van de bemesting van 450 kg N/ha tot 350 kg N/ha effectief in een opbrengstdaling van 15% resulteert, en een beperking van 450 kg N/ha tot 400 kg N/ha in een opbrengstdaling van 7%. Voorts worden de Belgische autoriteiten verzocht aanvullende inlichtingen te verstrekken met betrekking tot de basisgegevens die zijn gebruikt om het effect van de productiedalingen op de algemene winstgevendheid van de bedrijven te meten, en dit voor een aantal verschillende situaties, zoals zuivere akkerbouwbedrijven en gemengde akkerbouw-/veeteeltbedrijven. In het bijzonder verzoekt de Commissie de Belgische autoriteiten omstandig toe te lichten waarom een productiedaling van 15% op grasland op een gemengd akkerbouw-/veeteeltbedrijf wordt geacht de gehele winstgevendheid van het bedrijf met 40% te doen afnemen, rekening houdende met de beoefende sector van veeteelt. Tevens worden de Belgische autoriteiten verzocht berekeningen over te leggen voor alternatieve wijzen van compensatie, zoals een berekening van de kosten voor het aankopen van voeder ter vervanging van de gedeerde productie.

De steun moet noodzakelijk zijn om een verlies van concurrentievermogen, met name op internationaal niveau, goed te maken

Om de concurrentievervalsingen 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. De Commissie betwijfelt in dit stadium of deze voorwaarde vervuld is. 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 genieten.

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 scheeftrekkingen 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 die lidstaten die misschien ook aan dergelijke verplichtingen onderworpen zijn maar geen steun ontvangen. In dergelijke omstandigheden lijkt de eenzijdige betaling van steun door de Belgische autoriteiten niet gerechtvaardigd om de concurrentiepositie van de Vlaamse producenten te beschermen, en dreigt de steun de concurrentieverhoudingen op de interne markt effectief scheef te trekken. Om de bovenstaande redenen betwijfelt de Commissie ernstig of men zich op het gemeenschappelijk belang kan beroepen om deze mogelijke concurrentievervalsing te rechtvaardigen. 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 het licht van het bovenstaande verzoekt de Commissie België om, in het kader van de bij artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag vastgestelde procedure, binnen één maand na ontvangst van dit schrijven haar 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 begunstigten 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 terugvorderbare bedragen wordt berekend op basis van de referentiepercentages die worden gebruikt voor de berekening van het subsidie-equivalent 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.

De Commissie meldt België dat zij alle belanghebbende partijen op de hoogte zal brengen door dit schrijven te publiceren in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. Bovendien zal zij de belanghebbenden in de EVA-Staten die de EER-Overeenkomst ondertekend hebben van deze brief in kennis stellen door hem in het EER-supplement van het Publicatieblad van de Europese Gemeenschap bekend te maken en zal zij de brief toezenden aan de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA. Alle belanghebbenden wordt verzocht binnen een maand na de datum van deze bekendmaking hun opmerkingen te maken.

Als dit schrijven vertrouwelijke informatie bevat die niet mag worden gepubliceerd, dient dit binnen vijftien werkdagen na de datum van ontvangst aan de Commissie te worden gemeld.

Als de Commissie op de vastgestelde datum geen met redenen omkleed verzoek heeft ontvangen, worden de Belgische autoriteiten geacht in te stemmen met de publicatie van de volledige tekst van dit schrijven. Uw verzoek, met de relevante gegevens, dient per aangetekende brief of fax te worden toegezonden aan onderstaand adres :

Europese Commissie
Directoraat-Generaal Landbouw
Directoraat " Wetgeving Landbouweconomie "
Wetstraat/Rue de la Loi, 200

Met bijzondere hoogachting,
Voor de Commissie

Voetnoten

- (1) Inbreukprocedures 94/2239 en 97/4750.
- (2) PB L 215 van 30.7.1992, blz. 85.
- (3) PB C 72 van 10.3.1994, blz. 3.
- (4) De zogeheten procedure " van het STAR-Comité. "
- (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](http://www.vito.be) 05/03/1999

Ontwerp [EMIS](http://www.emis.vito.be).