ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

29 april 2004 *

In zaak C-159/01,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door J. van Bakel als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Triantafyllou en H. van Vliet als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Nederlands.

betreffende gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 2001/371/EG van de Commissie van 21 december 2000 betreffende de vrijstelling van mineralenheffingen op grond van de Meststoffenwet die Nederland voornemens is toe te kennen (PB 2001, L 130, blz. 42),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, A. Rosas en S. von Bahr (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 29 januari 2003, waarbij het Koninkrijk der Nederlanden werd vertegenwoordigd door C. Wissels als gemachtigde, en de Commissie door H. van Vliet,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 juni 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 11 april 2001, heeft het Koninkrijk der Nederlanden krachtens artikel 230 EG verzocht om gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 2001/371/EG van de Commissie van 21 december 2000 betreffende de vrijstelling van mineralenheffingen op grond van de Meststoffenwet die Nederland voornemens is toe te kennen (PB 2001, L 130, blz. 42; hierna: „bestreden beschikking").

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapswetgeving

2 Artikel 87, lid 1, EG bepaalt:

„Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt."

3 Volgens punt 2 van mededeling 98/C 384/03 van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen (PB C 384, blz. 3; hierna: „mededeling betreffende steunmaatregelen van de staten op het gebied van de directe belastingen"), heeft deze mededeling tot doel, in het geval van belastingmaatregelen verduidelijkingen aan te brengen voor de kwalificatie als steunmaatregel in de zin van artikel 87, lid 1, EG.

4 Volgens punt 16 van de mededeling betreffende steunmaatregelen van de staten op het gebied van de directe belastingen gaat het er „[b]ij de toepassing van artikel [87], lid 1, [EG] op een belastingmaatregel [...] in de eerste plaats om dat deze maatregel een uitzondering op de toepassing van het belastingstelsel ten gunste van bepaalde ondernemingen in die lidstaat behelst. Eerst moet derhalve worden vastgesteld welke algemene regeling van toepassing is. Vervolgens moet worden nagegaan of de uitzondering of differentiaties binnen die regeling gerechtvaardigd worden ‚door de aard of de opzet van het belastingstelsel', dat wil zeggen of zij rechtstreeks voortvloeien uit de basis- of hoofdbeginselen van het belastingstelsel van de onderhavige lidstaat. Indien dit niet het geval is, gaat het om een steunmaatregel."

5 Volgens punt 23 van dezelfde mededeling betekent „[h]et feit dat sommige maatregelen differentieel van aard zijn, [...] niet noodzakelijk dat zij als steunmaatregelen moeten worden beschouwd. Dit geldt voor maatregelen die door hun economische rationaliteit noodzakelijk of functioneel voor de doeltreffendheid van het belastingstelsel zijn. Het is echter de taak van de lidstaat een dergelijke rechtvaardiging aan te voeren."

6 In punt 5.5.1 van haar communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector van 1 februari 2000 (PB C 28, blz. 2), zoals gerectificeerd op 12 augustus 2000 (PB C 232, blz. 17; hierna: „richtsnoeren"), merkt de Commissie op dat zij:

„[...] normaal niet in[stemt] met exploitatiesteun die bedrijven, waaronder landbouwbedrijven, bevrijdt van kosten als gevolg van de door hen veroorzaakte vervuiling of overlast. De Commissie zal slechts uitzonderingen op dit beginsel toestaan in omstandigheden waarin daarvoor goede redenen zijn."

7 Bijlage III bij richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375, blz. 1; hierna: „nitraatrichtlijn"), bevat de maatregelen die moeten worden opgenomen in bepaalde actieprogramma's:

„[...]

2. Deze maatregelen moeten waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest, met inbegrip van die welke door de dieren zelf wordt opgebracht, voor elk landbouw- of veehouderijbedrijf een bepaalde hoeveelheid per hectare niet overschrijdt.

Deze bepaalde hoeveelheid per hectare is de hoeveelheid mest die 170 kg N bevat. De lidstaten mogen evenwel:

a) voor het eerste actieprogramma van vier jaar een maximaal 210 kg N bevattende hoeveelheid dierlijke mest toestaan;

b) gedurende en na het eerste actieprogramma van vier jaar andere hoeveelheden dan de bovengenoemde vaststellen. Deze hoeveelheden moeten zodanig worden vastgesteld dat geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de in artikel 1 genoemde doelstellingen, en zij moeten worden gemotiveerd aan de hand van objectieve criteria [...]

[...]

Indien een lidstaat krachtens dit punt b een andere hoeveelheid toestaat, doet hij daarvan mededeling aan de Commissie, die de motivering volgens de procedure van artikel 9 bestudeert.

[...]"

Nationale wetgeving

8 De regeling voor het gebruik van meststoffen is een stelsel van heffingen op mineralen, „Mineralenaangiftesysteem" (hierna: „MINAS") genoemd. De krachtens het MINAS geldende rechten en verplichtingen zijn geregeld in de artikelen 14 tot en met 54 van de Wet van 27 november 1986 houdende regelen inzake het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten (Stb. 1986, blz. 590), zoals gewijzigd bij de wet van 16 september 1999 (Stb. 1999, blz. 406; hierna: „Meststoffenwet").

9 Het MINAS is een stelsel dat het gebruik van meststoffen reguleert door de toepassing van „verliesnormen". Dit stelsel heeft tot doel de verliezen van stikstof en fosfaat door landbouwbedrijven door infiltratie in het milieu te beperken. Om deze doelstelling te bereiken verplicht het de exploitant, geen stikstof- en fosfaatverliezen te veroorzaken die schadelijk zijn voor het milieu.

10 Het MINAS is gebaseerd op het streven naar een evenwichtig gebruik van stikstof en fosfaat door de bedrijven. De toevoer van fosfaat en stikstof in het bedrijf mag niet hoger zijn dan de afvoer van fosfaat en stikstof uit het bedrijf, plus een „toelaatbaar verlies". Het „toelaatbaar verlies" wordt bepaald door de verliesnormen voor stikstof en fosfaat die in de Meststoffenwet zijn vastgesteld met het oog op de milieubescherming. Elk landbouwbedrijf moet overeenkomstig hoofdstuk IV van genoemde wet een heffing betalen wanneer de aanvoer van stikstof en fosfaat in een bedrijf hoger is dan de afvoer van deze mineralen uit het bedrijf en daarbij in deze wet vastgestelde verliesnormen worden overschreden.

11 De Nederlandse autoriteiten hebben krachtens de regeling van 12 januari 1999 van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Stb. 1999, nr. 9; hierna: „vrijstellingsregeling) voorzien in de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen.

12 Krachtens artikel 2 van de vrijstellingsregeling genieten kleine extensieve veehouderijen, de zogenaamde „hobbyisten", volledige vrijstelling.

13 Krachtens de artikelen 3 tot en met 9 van de vrijstellingsregeling zijn tuinbouwbedrijven die kasteelt of substraatteelt verrichten, vrijgesteld ten belope van een maximale belastbare hoeveelheid meststoffen van 460 kg fosfaat en 800 kg stikstof per hectare van de gemiddelde oppervlakte groeimedium of terrein die in het kalenderjaar bij het bedrijf voor deze vorm van teelt daadwerkelijk in gebruik is.

14 Ingevolge artikel 11, sub b, van de vrijstellingsregeling genieten tuincentra die eveneens kas- of substraatteelt verrichten, voor fosfaat dezelfde gedeeltelijke vrijstelling als die welke in artikel 3 van deze regeling voor de in het vorige punt vermelde tuinbouwbedrijven is voorzien.

15 Volgens artikel 13 van de vrijstellingsregeling gelden deze vrijstellingen met terugwerkende kracht tot 1 januari 1998, op welke datum het bij hoofdstuk IV van de Meststoffenwet ingevoerde heffingstelsel in werking is getreden.

De feiten van het geding

16 Bij brief van 7 oktober 1999, ingeschreven op 13 oktober daaraanvolgend, meldde het Koninkrijk der Nederlanden bij de Commissie een aantal vrijstellingen van bij de Meststoffenwet ingestelde mineralenheffingen aan. Bij brief van 10 januari 2000 verstrekte het de Commissie aanvullende inlichtingen.

17 In de eerste plaats werden de „hobbyisten" vrijgesteld van de mineralenheffingen. In de tweede plaats genoten de tuinbouwbedrijven die kas- of substraatteelt verrichtten, gedeeltelijke vrijstelling van deze heffingen. In de derde plaats was voorzien in een vrijstelling voor de tuinbouwcentra.

18 De Nederlandse autoriteiten stelden dat de betrokken heffingsvrijstellingen gerechtvaardigd waren door „de aard of de opzet van het stelsel" in de zin van de mededeling betreffende steunmaatregelen van de staten op het gebied van de directe belastingen en dat zij derhalve geen steunmaatregelen van de staat in de zin van artikel 87, lid 1, EG vormden.

19 Met betrekking tot de tuinbouwbedrijven en de tuincentra die tuinbouwactiviteiten verrichtten, betoogden de Nederlandse autoriteiten dat de voor de betrokken bedrijven vastgestelde forfaitaire vrijstellingen van 460 kg fosfaat en 800 kg stikstof waren berekend op basis van de onderzoeksgegevens van het Proefstation voor de Bloemisterij en Glasgroenten met betrekking tot de opname van fosfaat en stikstof door onder glas geteelde gewassen. Blijkens deze gegevens bedroeg de fosfaat- en stikstofopname van onder glas geteelde gewassen gemiddeld 460 kg fosfaat en 800 kg stikstof per jaar per hectare. Deze opname was dus veel hoger dan voor in open grond geteelde gewassen. Dit vond zijn verklaring in het feit, dat de productie bij glasteelt acht maal zo hoog was dan bij teelt in open grond. Daarom waren deze forfaits hoger dan de forfaits voor akkerbouwbedrijven en overschreden zij de normen van de nitraatrichtlijn.

20 Bij brief van 20 maart 2000 stelde de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden in kennis van haar besluit om de procedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden ten aanzien van de voorgenomen vrijstellingen.

21 Met betrekking tot de vrijstelling ten gunste van de tuinbouw stelde de Commissie vast dat de gebruikte grond of het gebruikte substraat gelet op „de aard of de opzet van het stelsel" moest worden gelijkgesteld met landbouwgrond en dat dezelfde normen voor de aanvoer van mineralen moesten worden toegepast. Bij een normale toepassing van het aan- en afvoersysteem zou dan een gelijke behandeling worden gewaarborgd en zou er geen sprake zijn van staatssteun. De Commissie stelde vast dat de mogelijke aanvoer veel hoger leek te liggen (460 kg fosfaat en 800 kg stikstof per hectare). Volgens haar leek er dus geen aan het stelsel inherente reden te zijn om de voorgenomen vrijstelling aan de tuinbouw te verlenen.

22 Met betrekking tot de vrijstelling voor tuincentra die zelf tuinbouwactiviteiten verrichtten, leek volgens de Commissie evenwel geen reden te bestaan om de voorgenomen vrijstelling toe te kennen, voorzover dezelfde regeling zowel voor grondgebonden tuinbouw als voor niet-grondgebonden tuinbouw gold.

23 Ten slotte betwijfelde de Commissie of de Meststoffenwet en vrijstellingsregeling verenigbaar waren met de nitraatrichtlijn.

24 De Commissie wees er met name op dat de toelaatbare hoeveelheid stikstof voor tuincentra en tuinbouwbedrijven veel hoger lag dan de normen van de nitraatrichtlijn (170 kg stikstof per hectare — voor een periode van vier jaar was bij wijze van uitzondering een maximumhoeveelheid van 210 kg toegestaan). Bij gebrek aan gegevens over het verlies van nitraat naar het water en rekening houdend met het feit dat de toelaatbare hoeveelheid stikstof ver boven de normen van genoemde richtlijn lag, had de Commissie twijfels omtrent de mogelijke milieueffecten van de voorgestelde vrijstellingen.

25 Daarop heeft de Commissie de procedure van artikel 88, lid 2, EG ingeleid. Zij heeft de belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over de voorgenomen steunmaatregel in te dienen.

26 Bij brief van 17 mei 2000 aan de Commissie heeft het Koninkrijk der Nederlanden zijn opmerkingen over de inleiding van de procedure ingediend. Volgens de Nederlandse autoriteiten kunnen de betrokken vrijstellingen, gelet op de inhoud en het doel van de getroffen maatregel, niet worden beschouwd als een steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 87 EG, en kunnen de bezwaren van de Commissie met betrekking tot de nitraatrichtlijn niet in een procedure betreffende staatssteun worden behandeld.

De bestreden beschikking

27 In punt 34 van de motivering van de bestreden beschikking stelt de Commissie vast dat haar twijfels ten aanzien van de door het Koninkrijk der Nederlanden voorstelde vrijstellingen bij gebrek aan verdere gegevens blijven bestaan.

28 In punt 36 van de motivering van deze beschikking vermeldt de Commissie dat een lidstaat in casu steun verleent aan enkele bedrijven, aangezien deze van bepaalde heffingen worden vrijgesteld.

29 In punt 38 van de motivering van haar beschikking merkt de Commissie op dat de Nederlandse autoriteiten geen nieuwe argumenten hebben aangevoerd met betrekking tot de tuincentra en de tuinbouwbedrijven.

30 De Commissie handhaaft in punt 39 van de motivering van de bestreden beschikking dan ook de bezwaren die zij heeft ingebracht tegen de gedeeltelijke vrijstelling van de tuinbouwbedrijven en de tuincentra die tuinbouwactiviteiten verrichten. Met betrekking tot de vrijstelling voor de tuinbouw valt het binnen „de aard of de algemene opzet van het stelsel", de gebruikte grond of het gebruikte groeimedium met landbouwgrond gelijk te stellen en dan dezelfde aanvoernormen voor deze landbouwgrond toe te passen. In het onderhavige geval zijn de toegestane hoeveelheden echter veel groter (460 kg fosfaat en 800 kg stikstof per hectare). Heffingen zijn slechts verschuldigd zodra deze hoeveelheden worden overschreden. Derhalve is er geen aan het stelsel inherente reden om de voorgestelde vrijstelling voor de tuinbouw toe te kennen en de Nederlandse autoriteiten hebben een dergelijke reden ook niet aangevoerd.

31 In punt 40 van de motivering van de bestreden beschikking merkt de Commissie op dat de vrijstellingen voldeden aan alle voorwaarden van de punten 9 en 10 van de mededeling betreffende steunmaatregelen van de staten op het gebied van de directe belastingen, die naar analogie kan worden toegepast. De betrokken maatregel biedt de begunstigde een voordeel dat de lasten verlicht die hij normaal moet dragen; dit voordeel wordt door de staat toegekend (inkomstenverlies); deze maatregel kan het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden, wat het geval is wanneer de begunstigde een economische activiteit uitoefent die het voorwerp is van handel tussen lidstaten, en ten slotte is de maatregel specifiek of selectief.

32 In punt 41 van de motivering van de beschikking merkt de Commissie op dat dit soort steun als exploitatiesteun moet worden beschouwd. Deze steun, die uitsluitend neerkomt op een vermindering van de normale bedrijfskosten voor de marktdeelnemer, biedt de begunstigde slechts een in de tijd beperkt economisch voordeel, dat ophoudt te bestaan zodra de betalingen worden gestaakt, en kan met name de mededinging vervalsen.

33 In punt 42 van de motivering van de bestreden beschikking stelt de Commissie, verwijzend naar punt 5.5.1 van de richtsnoeren, dat exploitatiesteun normaal niet

wordt toegestaan. Dergelijke steun kan slechts worden toegestaan indien hij tijdelijk en degressief is, hetgeen voor de betrokken steunmaatregel niet het geval is.

34 In punt 43 van de motivering van deze beschikking constateert de Commissie dat het onderzoek op grond van de artikelen 87 EG tot en met 89 EG onder meer betrekking heeft op de verenigbaarheid met andere communautaire wetgeving. Volgens haar mag een procedure betreffende staatssteun nooit tot een resultaat leiden dat strijdig zou zijn met de specifieke bepalingen van het EG-Verdrag, in casu artikel 174 EG, en met de communautaire wetgeving die op basis daarvan is vastgesteld. Ongeacht de vraag betreffende de verenigbaarheid van de Nederlandse regeling met de nitraatrichtlijn oordeelt de Commissie hoe dan ook dat het betrokken voordeel als loutere exploitatiesteun moet worden aangemerkt.

35 Om al deze redenen concludeert de Commissie in punt 44 van de motivering van de bestreden beschikking dat de voorgenomen vrijstellingen van heffingen voor hobbyisten, tuinbouwbedrijven en tuincentra die tuinbouwactiviteiten verrichten, niet kunnen worden geacht het gemeenschappelijk belang te dienen en derhalve niet voor de uitzondering van artikel 87, lid 3, sub c, EG in aanmerking komen.

36 De artikelen 1 tot en met 3 van de bestreden beschikking luiden als volgt:

„*Artikel 1*

De heffingsvrijstellingen in het kader van de [MINAS]-regeling die Nederland voornemens is toe te kennen aan kleine bedrijven (hobbyisten), tuinbouwbedrijven en tuincentra die tuinbouwactiviteiten verrichten, zijn met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar. De steunregeling mag derhalve niet worden uitgevoerd.

Artikel 2

Nederland deelt de Commissie binnen twee maanden na de kennisgeving van deze beschikking mee welke maatregelen het heeft genomen om hieraan te voldoen.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden."

Het beroep bij het Hof

37 Het Koninkrijk der Nederlanden verzoekt het Hof de bestreden beschikking nietig te verklaren voorzover zij betrekking heeft op de vrijstelling ten gunste van tuinbouwbedrijven en tuincentra die glas- of substraatteelt verrichten.

38 Tot staving van zijn beroep stelt het Koninkrijk der Nederlanden dat de Commissie de artikelen 87 EG en 253 EG heeft geschonden door vast te stellen dat deze vrijstelling een met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregel van de staat vormt. Het betoogt met name dat de vrijstelling voor kas- of substraatteelt geen verboden steunmaatregel van de staat vormt aangezien zij gerechtvaardigd is door de opzet en de aard van het MINAS.

39 De Commissie verzoekt het Hof het beroep te verwerpen en het Koninkrijk der Nederlanden te verwijzen in de kosten.

Het eerste middel, inzake schending van artikel 87, lid 1, EG

Het eerste onderdeel, betreffende het bestaan van een voordeel dat de lasten van de glas- of substraattelers verlicht

40 De Nederlandse regering stelt dat de gedeeltelijke vrijstelling van de mineralenheffing geen voordeel verschaft aan bedrijven die glas- of substraatteelt verrichten, maar rekening beoogt te houden met de aard van het MINAS. Zij merkt op dat de bedrijven overeenkomstig de aard van dit stelsel geen heffingen hoeven te betalen voor de hoeveelheden stikstof en fosfaat die door de geteelde gewassen worden opgenomen, aangezien deze hoeveelheden worden afgevoerd wanneer de gewassen het bedrijf verlaten. Volgens deze regering is de opname van mineralen door in kas of op substraat geteelde gewassen acht maal hoger dan die van in open grond geteelde gewassen. Dat volgt niet alleen uit het feit dat kas- of substraatteelt veel intensiever is dan landbouw in volle grond, maar ook uit de omstandigheid dat glas- of substraatteelt niet seizoengebonden is. In die omstandigheden is het gerechtvaardigd om tuinbouwbedrijven die glas- of substraatteelt verrichten, toe te staan jaarlijkse hoeveelheden van 460 kg fosfaat en 800 kg stikstof per hectare, dus veel grotere hoeveelheden dan die welke voor landbouw in volle grond zijn toegestaan, in de bodem te brengen zonder dat zij belastingen hoeven te betalen. De Nederlandse regering stelt dat zij haar argumenten gedurende de gehele administratieve procedure aan de Commissie heeft meegedeeld. Deze laatste heeft echter nooit duidelijk gemaakt wat haar precieze bezwaren tegen de vrijstelling ten gunste van de glas- of substraatteelt zijn.

41 De Commissie betwist deze stelling. Zij betoogt dat zij het Koninkrijk der Nederlanden vanaf het begin heeft verzocht te rechtvaardigen waarom de normen voor tuinbouwbedrijven veel soepeler waren dan voor normale landbouwers. Zij heeft haar twijfels over deze rechtvaardiging herhaald in haar besluit tot inleiding van de procedure. In dat besluit heeft zij het Koninkrijk der Nederlanden eveneens verzocht, haar alle gegevens te verschaffen die nuttig kunnen zijn om de vrijstelling te beoordelen. Nederland heeft echter niet bewezen dat de vrijstelling voor tuinbouwers daadwerkelijk gerechtvaardigd is door de hogere opname van stikstof en fosfaat door tuinbouwgewassen. Volgens de Commissie zijn de jaarlijkse hoeveelheden van 460 kg fosfaat en 800 kg stikstof gebaseerd op een overeenkomst tussen de Nederlandse autoriteiten en de bedrijven, hetgeen niet noodzakelijkerwijs op zuiver wetenschappelijk verantwoorde normen wijst.

42 Dienaangaande zij opgemerkt dat het begrip steun door het Hof aldus is uitgelegd dat daaronder niet vallen maatregelen waarmee tussen ondernemingen onderscheid wordt gemaakt ten aanzien van de lasten, wanneer dat onderscheid voortvloeit uit de aard en de opzet van het betrokken lastenstelsel (zie in die zin arresten van 2 juli 1974, Italië/Commissie, 173/73, Jurispr. blz. 709, punt 33; 17 maart 1993, Sloman Neptun, C-72/91 en C-73/91, Jurispr. blz. I-887, punt 21; 20 september 2001, Banks, C-390/98, Jurispr. blz. I-6117, punt 3, en 26 september 2002, Spanje/Commissie, C-351/98, Jurispr. blz. I-8031, punt 43).

43 Het staat aan de lidstaat die dit onderscheid tussen ondernemingen inzake lasten heeft gemaakt, te bewijzen dat het daadwerkelijk gerechtvaardigd is door de aard en de opzet van het betrokken stelsel.

44 In het onderhavige geval zij vastgesteld, zoals de advocaat-generaal in de punten 68 en 69 van zijn conclusie heeft opgemerkt, dat hoewel het aannemelijk is dat gewassen bij kas- of substraatteelt op een vergelijkbare teeltoppervlakte jaarlijks meer fosfaat en stikstof kunnen opnemen dan bij teelt in open grond, uit

de door de Nederlandse regering aangevoerde argumenten niet blijkt dat deze opname acht maal hoger ligt dan bij in open grond geteelde gewassen, en evenmin dat deze opname overeenstemt met de jaarlijkse gemiddelde hoeveelheden van 460 kg fosfaat en 800 kg stikstof per hectare.

45 Blijkens de stukken van het dossier heeft de Commissie de Nederlandse regering gedurende de gehele administratieve procedure erop gewezen dat zij niet overtuigd was door de in het vorige punt vermelde rechtvaardiging van de litigieuze vrijstelling op basis van de veel hogere opname van stikstof en fosfaat door kas- of substraatgewassen.

46 In die omstandigheden hadden de Nederlandse autoriteiten, ten bewijze dat de litigieuze vrijstelling gerechtvaardigd was door de aard en de opzet van het betrokken stelsel, dienaangaande wetenschappelijke bewijzen moeten aanvoeren. Zij hebben evenwel geen bewijs in die zin geleverd.

47 Vastgesteld zij dan ook dat de Commissie in de punten 39 en 40 van de motivering van de bestreden beschikking terecht heeft geconcludeerd dat de litigieuze vrijstelling niet gerechtvaardigd was door de aard en de opzet van het MINAS, maar de begunstigde een voordeel bood dat de lasten verlichtte die hij normaal moest dragen.

48 Bijgevolg moet het eerste onderdeel van het eerste middel worden afgewezen.

Het tweede onderdeel, inzake het bestaan van een door de staat toegekende of met staatsmiddelen bekostigde steunmaatregel

49 De Nederlandse regering stelt dat de Commissie in de bestreden beschikking het karakter van het MINAS miskent. De vrijstellingsregeling voor glas- of substraatteelt is naar haar aard geen door de staat toegekend of met staatsmiddelen bekostigd voordeel. Het MINAS dient evenmin om belastinginkomsten voor de staat te genereren, maar strekt ertoe het gedrag van de landbouwers te reguleren en meer in het bijzonder hen ertoe aan te zetten maatregelen te nemen om hun gebruik van meststoffen en de milieulast tot een aanvaardbaar niveau terug te dringen. Het stelsel van mineralenheffingen moet derhalve worden gezien als een instrument ter bescherming van het natuurlijk erfgoed, dat vergelijkbaar is met strafrechtelijke en bestuursrechtelijke boeten. Voorzover de staat met deze vrijstelling al afziet van inkomsten uit de heffingen, gaat het volgens de Nederlandse regering om heffingen die geen verband houden met een daadwerkelijke belasting van de bodem.

50 Om te beginnen heeft de Commissie terecht geconcludeerd, zoals het Hof in punt 47 van het onderhavige arrest reeds heeft vastgesteld, dat de litigieuze vrijstelling ten gunste van glas- en substraatteelt een voordeel vormt dat de lasten van kas- en substraattelers verlicht.

51 Vervolgens zij opgemerkt dat het argument van de Nederlandse regering dat het MINAS niet dient om belastinginkomsten te genereren, niet volstaat om de litigieuze vrijstelling onmiddellijk van de kwalificatie als steunmaatregel in de zin van artikel 87 EG uit te sluiten. Artikel 87, lid 1, maakt immers geen onderscheid naar de redenen of doeleinden van de maatregelen van de staten, doch ziet naar hun gevolgen (arresten van 29 februari 1996, België/Commissie, C-56/93, Jurispr. blz. I-723, punt 79; 26 september 1996, Frankrijk/Commissie, C-241/94, Jurispr. blz. I-4551, punt 20, en 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, Jurispr. blz. I-3671, punt 25).

52 In casu betwist de Nederlandse regering niet dat de litigieuze vrijstelling leidt tot een verlies aan middelen die in de begroting van de staat hadden moeten worden opgenomen. Zij betoogt enkel dat deze vrijstelling de begunstigde niet toestaat, de bodem zwaarder te belasten dan de normale landbouwer die volledig aan de mineralenheffing is onderworpen.

53 Het argument dat de vrijstelling ten gunste van glas- of substraatteelt niet mag leiden tot een zwaardere belasting van de bodem dan door de gewone landbouw wegens het feit dat kas- of substraatgewassen veel meer fosfaat en stikstof opnemen dan in volle grond geteelde gewassen, is door het Hof evenwel verworpen in het kader van het eerste onderdeel van het eerste middel.

54 Bijgevolg moet het tweede onderdeel van het eerste middel worden afgewezen.

Het derde onderdeel, betreffende de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten

55 De Nederlandse regering betoogt dat het handelsverkeer enkel ongunstig wordt beïnvloed of de concurrentie enkel wordt vervalst indien de bedrijven die dit soort teelt in Nederland verrichten, het recht zou worden gegeven meer mest in de bodem te brengen dan de andere landbouwers. Dat is in casu niet het geval aangezien de betrokken vrijstelling ziet op de hoeveelheden mineralen in de aangevoerde meststoffen die via de afvoer van plantaardige producten het bedrijf later weer verlaten en de bodem dus niet belasten.

56 Om te beginnen zij opgemerkt, zoals de advocaat-generaal in punt 88 van zijn conclusie vaststelt, dat de argumenten van de Nederlandse regering berusten op de stelling dat de litigieuze vrijstelling gerechtvaardigd is door de aard en de opzet van het MINAS voorzover zij overeenstemt met de door de gewassen opgenomen hoeveelheden mineralen die uit het bedrijf worden afgevoerd, zonder de bodem te belasten. Het Hof heeft deze argumenten echter reeds verworpen bij de beoordeling van het eerste onderdeel van dit middel.

57 De Nederlandse regering tracht niet met andere motieven de gegrondheid te betwisten van de vaststellingen van de Commissie in de punten 40 en 41 van de motivering van de bestreden beschikking, volgens welke de litigieuze vrijstelling een ongunstige invloed heeft op het handelsverkeer in tuinbouwproducten, dat in aanzienlijke mate grensoverschrijdend is, en deze vrijstelling, die de normale bedrijfskosten van de begunstigde vermindert, de concurrentie kan vervalsen.

58 Het derde onderdeel van het eerste middel moet dan ook worden afgewezen.

Het tweede middel, inzake de verenigbaarheid van de litigieuze vrijstelling met de nitraatrichtlijn

59 Volgens de Nederlandse regering heeft de Commissie de bestreden beschikking gebaseerd op schending van de nitraatrichtlijn. Zij mag een beschikking inzake staatssteun echter niet baseren op schending van deze richtlijn.

60 Dienaangaande zij opgemerkt dat de Commissie zich heeft gebaseerd op het bestaan van krachtens artikel 87, lid 1, EG met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun. Bij haar beoordeling heeft zij in de punten 41 en 42 van de motivering van de bestreden beschikking vastgesteld dat de litigieuze vrijstelling moest worden beschouwd als exploitatiesteun ter vermindering van de normale kosten van de betrokken bedrijven, die niet voldeed aan de voorwaarden om aanspraak te maken op een afwijking krachtens artikel 87, lid 3, EG of krachtens de richtsnoeren.

61 Vervolgens heeft de Commissie in punt 43 van de motivering van de bestreden beschikking weliswaar gewezen op de rechtspraak volgens welke een procedure betreffende staatssteun nooit mag leiden tot een resultaat dat strijdig zou zijn met de specifieke verdragsbepalingen (arrest van 15 juni 1993, Matra/Commissie, C-225/91, Jurispr. blz. I-3203, punt 41), maar zij heeft geconcludeerd dat het voordeel als loutere exploitatiesteun moet worden aangemerkt, ongeacht de verenigbaarheid van de nationale regeling met de nitraatrichtlijn.

62 Bijgevolg heeft de Commissie de bestreden beschikking niet gebaseerd op schending van de nitraatrichtlijn.

63 Het tweede middel moet derhalve ongegrond worden verklaard.

Het derde middel, inzake schending van de motiveringsplicht

64 De Nederlandse regering verwijt de Commissie dat zij niet heeft uiteengezet waarom de jaarlijkse vrijstellingen van 460 kg fosfaat en 800 kg stikstof per hectare ten gunste van de glas- of substraatteelt volgens haar te hoog lagen.

65 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de motiveringsplicht een wezenlijk vormvoorschrift vormt, dat moet worden onderscheiden van de vraag inzake de gegrondheid van de motivering, welke de wettigheid ten gronde van de litigieuze handeling betreft. Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 253 EG vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen (zie met name arresten van 13 maart 1985, Nederland en Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissie, 296/82 en 318/82, Jurispr. blz. 809, punt 19; 14 februari 1990, Delacre e.a./Commissie, C-350/88, Jurispr. blz. I-395, punt 15; 29 februari 1996, België/Commissie, C-56/93, Jurispr. blz. I-723, punt 86, en 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 63).

66 In casu heeft de Commissie in de punten 34, 38 en 39 van de motivering van de bestreden beschikking met name opgemerkt dat het, bij gebreke van andere gegevens of nieuwe argumenten van de Nederlandse autoriteiten, gelet op de aard en de algemene opzet van het stelsel normaal was de gebruikte grond of het gebruikte groeimedium met landbouwgrond gelijk te stellen en de voor deze landbouwgrond geldende normen toe te passen.

67 Vastgesteld zij dat deze motivering beantwoordt aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de Commissie duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doet komen, zodat het Koninkrijk der Nederlanden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kan kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen.

68 Derhalve moet ook het derde middel worden afgewezen.

69 Nu geen van de door de Nederlandse regering aangevoerde middelen gegrond is, moet het onderhavige beroep dan ook worden verworpen.

Kosten

70 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst het Koninkrijk der Nederlanden in de kosten.

Jann Rosas von Bahr

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 april 2004.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris