II

(Besluiten waarvan de publikatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 11 maart 1992

betreffende een voornemen van de Nederlandse Regering om steun te verlenen ten behoeve van een milieuhygiënisch verantwoorde afzet van mestoverschotten

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

(92/316/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, inzonderheid op artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Na belanghebbenden overeenkomstig genoemd artikel te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt :

I

De Nederlandse Regering is voornemens een steunregeling in te voeren ter stimulering van de milieuhygiënisch verantwoorde afzet van mestoverschotten. Met deze regeling, welke geheel gefinancierd zal worden uit de opbrengst van een heffing welke wordt opgelegd aan veeteeltbedrijven die meer mest produceren dan hun grond kan verwerken (dat wil zeggen meer dan 125 kg fosfaten per hectare per jaar) worden de activiteiten van de Stichting Landelijke Mestbank, hierna „SLM" genoemd, gefinancierd in regio's waar deze bedrijven sterk geconcentreerd zijn. De SLM is bij de wet opgedragen om mestoverschotten op milieuhygiënisch verantwoorde wijze af te zetten.

De milieuschade die kan ontstaan door onjuiste afvoer van dierlijke mest is van velerlei aard : verontreiniging van oppervlaktewater en grondwater, de uitstoot van gassen, residuen van zware metalen ; ook bacteriologische en esthetische factoren spelen een rol. Of er al dan niet milieuschade ontstaat door de afzet van dierlijke mest, hangt sterk af van de wijze waarop dit geschiedt, waarbij de methoden, de spreiding in de tijd en de afgezette hoeveelheden van belang zijn.

Bij brief van 8 april 1991 stelde de Nederlandse Regering de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag, van haar voornemens in kennis.

Na een eerste onderzoek van de kennisgeving kwam de Commissie tot het oordeel dat de steun van dien aard is dat de mededinging erdoor kan worden verstoord en het handelsverkeer tussen de Lid-Staten worden beïnvloed, doordat bepaalde veehouders in Nederland worden bevoordeeld. De Commissie merkte op dat de omschrijving van de in het kader van de SLM te financieren werkzaamheden niet zeer duidelijk was, maar dat deze waarschijnlijk betrekking hebben op mestvervoer en -opslag en een prijsregulering voor mestafzet.

Voorzover de steun zou worden gebruikt om de verwerkingsfabrieken van mest te voorzien, zouden ook deze fabrieken steun ontvangen. De Commissie betrok eveneens in haar overwegingen dat zij reeds eerder twee Nederlandse steunregelingen voor mestverwerking heeft goedgekeurd, namelijk een steunregeling voor de distributie van hoogwaardige mest met tot het einde van de looptijd in 1995 afnemende steunintensiteiten en een steunregeling voor de bouw van een twintigtal mestverwerkingsfabrieken in 1990-1994 (1).

De Commissie kwam tot de slotsom dat de steunregeling voor milieuhygiënisch verantwoorde afzet van mestoverschotten wellicht bedrijfssteun omvat, waarop in beginsel geen van de in artikel 92 genoemde uitzonderingen van toepassing kan zijn. Voorts is de nieuwe steunregeling waarschijnlijk onverenigbaar met de voorwaarden waarop de Commissie goedkeuring had verleend aan de twee reeds genoemde voorgaande regelingen. Het degressieve

(1) PB nr. C 82 van 27. 3. 1991, blz. 3.

en aflopende karakter van de regeling voor de verdeling van hoogwaardige mest zouden loze begrippen worden indien de nieuwe regeling wordt goedgekeurd. Ten aanzien van de mestverwerkingsfabrieken had de Commissie haar goedkeuring onder meer gebaseerd op de verzekering van de Nederlandse Regering dat aan deze fabrieken geen andere steun meer zou worden toegekend. In de brief van 7 februari waarbij de Commissie haar goedkeuring verleende, wordt dit punt uitdrukkelijk genoemd en wordt er tevens op gewezen dat de Commissie a priori afwijzend staat tegen verdere Nederlandse steunverlening ten behoeve van de mestverwerking.

Daarom besloot de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden.

De Nederlandse Regering werd hiervan bij brief van 4 juni 1991 op de hoogte gebracht en verzocht binnen een maand haar opmerkingen kenbaar te maken. Ook de andere Lid-Staten en andere belanghebbenden werden aangemaand hun opmerkingen kenbaar te maken (1).

II

In het kader van de procedure heeft de Nederlandse Regering haar opmerkingen naar voren gebracht bij brieven van 5 juli en 7 oktober 1991, in bilaterale bijeenkomsten op 7 oktober en 17 oktober 1991 en bij brief van 18 november 1991. De Nederlandse Regering gaf een toelichting op de werkzaamheden van de mestbank en de wijze waarop deze door heffingen en tarieven zouden worden gefinancierd. De Nederlandse Regering kon erin meegaan dat de regeling door de Commissie moest worden getoetst aan artikel 92 van het Verdrag, maar was van mening dat er geen concurrentievervalsing of beïnvloeding van het handelsverkeer zou plaatsvinden, aangezien de regeling geheel zou worden gefinancierd uit een door de veehouders op te brengen heffing. Tevens stelde de Nederlandse Regering dat bij de regeling het beginsel „de vervuiler betaalt" wordt toegepast en dat de ontwerpregeling geen extra steun aan mestverwerkingsfabrieken meebrengt of verlenging inhoudt van de bestaande steunregeling voor het vervoer van hoogwaardige mest. Bij haar laatste brief heeft de Nederlandse Regering de begroting voor de SLM voor 1992 overgelegd; deze is in die zin aangepast dat tegemoet wordt gekomen aan de bedenkingen van de Commissie ten aanzien van de aard van de in het kader van deze regeling te ondersteunen werkzaamheden.

In het kader van de procedure werden ook opmerkingen naar voren gebracht door de Deense Regering, de Europese Associatie van meststoffabrikanten (European Fertilizer Manufacturers Association — EFMA), de Italiaanse Federatie van varkensfokkers, een Duitse landbouworganisatie en vijf afzonderlijke mestverwerkingsbedrijven in Nederland, België en Frankrijk. Deze opmerkingen werden aan de Nederlandse Regering bij brief van 29 augustus 1991 ter fine van commentaar voorgelegd. De Nederlandse Regering heeft haar opmerkingen bij brief van 7 oktober 1991 kenbaar gemaakt.

III

De kosten van milieuvriendelijke verwerking van de afval die door een deelnemer aan het economisch verkeer wordt voortgebracht, maken integrerend deel van zijn produktiekosten uit. Veeteeltbedrijven hebben een economisch voordeel door de intensieve produktiemethoden en de relatief lage vervoerkosten van de diervoeding, doordat zij in bepaalde regio's geconcentreerd zijn, en moeten daarom tevens de kosten dragen voor een milieuvriendelijke afzet van mest overeenkomstig artikel 130 R, lid 2, van het Verdrag, inzonderheid het beginsel dat de vervuiler betaalt. Zoals de produktiekosten en de winsten van elke afzonderlijke producent verschillen, zullen ook de kosten voor de afzet van mest verschillen vertonen, hetgeen onder meer afhangt van de beschikbaarheid van en de afstand tot potentiële afzetmogelijkheden, bij voorbeeld grond die een extra mestgift verwerken kan of verwerkingsfaciliteiten.

Derhalve is het verstrekken van overheidsgelden aan de mestbank SLM, met het doel om bepaalde werkzaamheden daarvan te financieren, een vorm van Staatssteun. Het feit dat deze gelden worden bijeengebracht door een heffing op de produktie van mestoverschotten, is geen reden hierover een ander oordeel te hebben. In het onderhavige geval is de heffing ingevoerd bij een maatregel van het Landbouwschap, dus als een dwingende publiekrechtelijke maatregel : de betaling van de heffing kan worden afgedwongen. In zijn arrest van 11 november 1987 in zaak 259/85, Frankrijk/Commissie (2), verklaarde het Hof van Justitie voor recht dat het enkele feit dat een subsidieregeling voor ondernemingen van een bepaalde industrietak door een parafiscale heffing voor alle leveringen van nationale produkten in deze sector wordt gefinancierd, niet volstaat om deze regeling haar karakter van Staatssteun in de zin van artikel 92 EEG-Verdrag te ontnemen.

De hoogte van de heffing op mestoverschotten wordt jaarlijks door het Landbouwschap vastgesteld. Hierbij baseert het zich op verschillende factoren : of er regionaal een mestoverschot wordt geproduceerd, de aard van de geproduceerde mest en de omvang van het overschot per bedrijf. Zo bedraagt de heffing op een overschot van varkensmest voor 1992 in Oost-Nederland 3,23 Hfl. per ton en in Zuid-Nederland 3,69 Hfl. per ton, terwijl in de rest van Nederland het nultarief geldt.

De opbrengst van de heffing wordt in de eerste plaats gebruikt voor de vaste kosten (infrastructuur en overheadkosten) van de mestbanken, in de tweede plaats voor de variabele exploitatiekosten. Het restant van de exploitatiekosten wordt gefinancierd door bijdragen van die bedrijven welke daadwerkelijk mest aan de SLM afleveren. Van de totale uitgaven van de SLM ten belope van 71,6 miljoen Hfl. wordt verwacht dat in 1992 40 miljoen Hfl. zal worden gedekt uit heffingen en 31,5 miljoen Hfl. uit de tarieven.

Het effect van de beoogde steunregeling is dat de heffing een gedeeltelijke harmonisatie van de kosten van mest-

(1) PB nr. C 189 van 20. 7. 1991, blz. 5.

(2) Jurispr. 1987, blz. 4393, rechtsoverweging 23.

afzet — en daardoor een deel van de produktiekosten van de veeteeltbedrijven — teweegbrengt. Een tweede gevolg van de regeling is dat de mestproducenten steeds meer geneigd zullen zijn om hun mestoverschot aan SLM te leveren en dit niet in rechtstreekse contacten met landeigenaren elders af te zetten, daar zij toch een deel van de kosten van de SLM dienen te financieren, ongeacht of zij van de diensten van deze mestbank gebruik maken of niet.

Indien de opbrengst van de heffing wordt gebruikt om de verwerkingsfabrieken van mest te voorzien, zullen waarschijnlijk ook deze fabrieken bevoordeeld worden. De regeling stelt de SLM in staat om opslagfaciliteiten te creëren en de toelevering van mest en de prijs waartegen deze aan de verwerkingsbedrijven wordt aangeboden, te reguleren, waardoor het normale ondernemersrisico wordt beperkt. Hoewel de Nederlandse Regering in haar brief van 5 juli 1991 ontkent dat het doel van de regeling is om extra steun te verlenen aan mestverwerkingsbedrijven en erop wijst dat de SLM met deze bedrijven op commerciële basis onderhandelt over de af te leveren hoeveelheden mest en de prijs daarvan, is de Commissie van oordeel dat het resultaat van de steun aan de SLM zal zijn dat een deel van het risico dat de verwerkingsbedrijven normaliter moeten dragen, van hen wordt afgewenteld. In dit verband wijst de Commissie erop dat de Nederlandse delegatie in de vergadering van 17 oktober 1991 erkende dat de beoogde regeling tot gevolg zal hebben dat de bouw van grootschalige mestverwerkingsbedrijven wordt bespoedigd, zodat deze beschikbaar zijn zodra daaraan behoefte ontstaat.

IV

Er bestaat mededinging tussen veehouders in de Gemeenschap en tussen de Lid-Staten bestaat handelsverkeer in vee en vlees. De Nederlandse veehouderij heeft een aanzienlijk aandeel in deze communautaire produktie. In 1989 vond 15 % van de communautaire varkensproduktie, 9,2 % van de eierproduktie en 7,2 % van de pluimveeproduktie in Nederland plaats.

In 1988 exporteerde Nederland 759 049 ton varkensvlees (GN-code 0203) naar andere Lid-Staten, in 1989 751 252 ton en in 1990 761 772 ton, hetgeen bijna 50 % van de totale intracommunautaire handel in deze produkten vertegenwoordigde. In deze jaren voerde Nederland respectievelijk 24 214 ton, 16 747 ton en 22 227 ton uit andere Lid-Staten in.

In 1988 exporteerde Nederland 365 938 ton eieren (GN-code 0407 00) naar andere Lid-Staten, in 1989 370 523 ton en in 1990 373 930 ton, hetgeen ongeveer 75 % van de totale intracommunautaire handel in deze produkten vertegenwoordigde. In deze jaren voerde Nederland respectievelijk 9 407 ton, 13 253 ton en 19 556 ton uit andere Lid-Staten in.

In 1988 voerde Nederland 218 480 ton pluimveevlees (GN-code 0207) naar andere Lid-Staten uit, in 1989 221 937 ton en in 1990 248 793 ton, hetgeen 40-45 % van de totale intracommunautaire handel in deze produkten uitmaakte. In deze jaren voerde Nederland respectievelijk 46 365 ton, 48 755 ton en 52 043 ton uit andere Lid-Staten in.

Mestverwerking is een van de vier instrumenten waarmede de Nederlandse Regering mestoverschotten wil voorkomen en afzetten; de andere instrumenten zijn: voorkoming van de uitbreiding van de mestproduktie in bedrijven die reeds meer mest produceren dan hun grond kan verwerken; vermindering van de mestproduktie en van mineralen in de mest door aangepast veevoeder; distributie van mest binnen Nederland.

In 1989 was er in Nederland een verwerkingscapaciteit beschikbaar van 420 000 ton mest per jaar. De milieudoelstellingen van de Nederlandse Regering vergen eind 1994 een verwerkingscapaciteit van 6 miljoen ton en in 2000 van 20 miljoen ton per jaar. In verband met deze ambitieuze doelstellingen moeten vóór 1995 tot 20 grootschalige verwerkingsfabrieken met een capaciteit van 250 000-500 000 ton per jaar worden gebouwd.

Bewerkte dierlijke mest bevat N, P en K in een verhouding die vergelijkbaar is met die in kunstmest, maar in lagere concentraties (6 % - 6 % - 6 %). Het gehalte organische stof is echter veel groter. Deze organische stof verbetert de bodemstructuur en de opnamecapaciteit van water en mineralen. Met name in warme en droge klimaten is aangetoond dat organische meststoffen over een langere periode leiden tot aanzienlijk hogere opbrengsten.

Indien mest voor grondbemesting wordt gebruikt, kan het concurreren met andere organische meststoffen. In een onderzoek van het bevoegde Nederlandse ministerie in 1990 naar de mogelijke afzet van Nederlandse verwerkte dierlijke mest naar andere landen (1) komt men tot de conclusie dat dit produkt kan concurreren met plaatselijk geproduceerde dierlijke mest, vismeel, beendermeel, gemalen zaadafval, compost en rioolslib. De potentiële markt voor verwerkte dierlijke mest hangt in de eerste plaats af van de prijs waarvoor dit produkt wordt aangeboden. Volgens bovengenoemd onderzoek kunnen binnen de Gemeenschap potentiële markten worden gevonden in Frankrijk en Spanje en in mindere mate in Portugal, Italië en Griekenland en in derde landen zoals de Verenigde Staten, Japan en Canada.

Afhankelijk van grondsoort en gewas kan verwerkte dierlijke mest ook concurreren met kunstmeststoffen. In een studie van september 1991 over dierlijke mest in Europa berekende de EFMA dat, indien 50 % van in totaal een miljoen ton stikstof uit veeteeltbedrijven met geïmporteerde veevoeders verwerkt zou worden, het gebruik van stikstof uit dierlijke mest met 100 000 ton zou toenemen, hetgeen 1 % van de totale verkoop van stikstofmest in 1988 in Europa zou uitmaken. In deze studie nam de EFMA echter aan, dat verwerking op zulke schaal niet plaats zou vinden, omdat de kosten voor de boeren prohibitief zouden zijn.

(1) Booz. Allen & Hamilton, Afzetmogelijkheden voor verwerkte dierlijke mest, Den Haag 1990.

Er bestaat handelsverkeer tussen de Lid-Staten in dierlijke en plantaardige meststoffen, al dan niet onderling gemengd of chemisch behandeld (GN-code 3101). In 1988 bracht Nederland 160 877 ton over naar andere Lid-Staten, in 1989 210 170 ton en in 1990 253 182 ton — goeddeels naar de BLEU, Duitsland en Frankrijk — hetgeen 44-60 % uitmaakte van het totale intracommunautaire handelsverkeer in deze produkten. In deze jaren importeerde Nederland respectievelijk 44 404 ton, 37 537 ton en 65 994 ton uit andere Lid-Staten. Naar verwachting zal de Nederlandse export van verwerkte dierlijke mest naar andere Lid-Staten en derde landen aanzienlijk toenemen indien de beoogde verwerkingsfabrieken worden gebouwd.

Intensieve veeteelt bestaat niet alleen in Nederland maar ook in andere Lid-Staten, met name in België, Duitsland, Frankrijk en Italië. Om een oplossing te vinden voor de hieraan verbonden milieuproblematiek legt Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (1) alle Lid-Staten de verplichting op om maatregelen voor een milieuhygiënisch verantwoorde afzet van mestoverschotten te treffen. Er zal dientengevolge een toenemende concurrentie bestaan tussen aanbieders van al dan niet verwerkte mest in de Gemeenschap en enige vervanging van kunstmest door organische meststoffen.

Daar financiële steun een versterking betekent voor de positie van bepaalde ondernemingen ten opzichte van met hen in de Gemeenschap concurrerende ondernemingen, dienen deze maatregelen te worden geacht de mededinging met genoemde andere ondernemingen te beïnvloeden. De beoogde maatregelen kunnen zeer wel het concurrentievermogen van de Nederlandse intensieve veehouderij en verwerkte mest vergroten.

Daarom beïnvloedt de steun die de Nederlandse Regering voornemens is voor milieuhygiënisch verantwoorde afzet van mestoverschotten te verlenen, het handelsverkeer tussen Lid-Staten en vervalst het de mededinging tussen veehouders in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. Indien het desbetreffende mestoverschot wordt verwerkt om als droge organische meststof op de markt te worden gebracht, kan de steun tevens de mededinging met andere fabrikanten van organische en kunstmeststoffen vervalsen.

In artikel 92, lid 1, van het Verdrag, is het beginsel neergelegd dat steun die bepaalde in genoemd artikel nader aangegeven kenmerken vertoont, onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

De afwijkingen van dat beginsel, die worden genoemd in artikel 92, lid 2, van het Verdrag, zijn in dit geval niet van toepassing, gezien de aard en de doelstellingen van de steun. Op deze afwijkingen heeft de Nederlandse Regering zich ook niet beroepen.

V

In artikel 92, lid 3, van het Verdrag worden de steunmaatregelen die kunnen worden beschouwd als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, nader omschreven. De verenigbaarheid met het Verdrag moet worden bezien in communautair verband en niet binnen het kader van één enkele Lid-Staat. Ten einde de juiste werking van de gemeenschappelijke markt te handhaven en rekening te houden met de in artikel 3, onder f), van het Verdrag neergelegde beginselen, dienen de afwijkingen op het beginsel van artikel 92, lid 1, die in artikel 92, lid 3, nader worden aangegeven, restrictief te worden uitgelegd bij de toetsing van een steunregeling of een afzonderlijke steunmaatregel.

Met name kunnen de afwijkingen alleen worden toegepast indien de Commissie tot de slotsom is gekomen dat het marktmechanisme op zich, indien de steun niet wordt toegekend, niet volstaat om de ontvangers van de steun ertoe te brengen op zodanige wijze op te treden dat een van de nagestreefde doelstellingen wordt verwezenlijkt.

Toepassing van de afwijkingen op gevallen welke een dergelijke doelstelling niet dienen of waarin de steun voor het bereiken van dit doel niet noodzakelijk is, zou betekenen dat ten onrechte voordelen worden verleend aan bedrijfstakken of ondernemingen van bepaalde Lid-Staten waarvan de financiële positie zou worden versterkt en dat de voorwaarden waarop het handelsverkeer tussen de Lid-Staten plaatsvindt, worden beïnvloed en de mededinging wordt vervalst zonder dat hiervoor enige rechtvaardigingsgrond wordt gevonden in het in artikel 92, lid 3, genoemde gemeenschappelijke belang.

Ten aanzien van de in artikel 92, lid 3, onder a) en c), genoemde afwijkingen voor steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van bepaalde streken, zij erop gewezen dat de levensstandaard in geen van de streken van Nederland abnormaal laag is en dat in geen van de streken een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst in de zin van de in artikel 92, lid 3, onder a), genoemde afwijking. Verscheidene regio's in Nederland komen in aanmerking voor regionale steun in de zin van de in artikel 92, lid 3, onder c), genoemde afwijking ; deze regio's zijn in hoofdzaak gelegen in het noorden van Nederland, terwijl het mestprobleem het grootst is in het zuiden en het oosten. Bovendien heeft de Nederlandse Regering niet gesteld dat de betrokken steunregeling zou dienen om de ontwikkeling van bepaalde regio's te vergemakkelijken.

Wat de afwijkingen van artikel 92, lid 3, onder b), betreft, dient allereerst te worden opgemerkt dat de steun niet is bedoeld om een ernstige verstoring in de Nederlandse economie op te heffen, en dat de Nederlandse Regering evenmin argumenten heeft aangevoerd die aanleiding geven tot de toepassing van deze uitzonderingsbepaling. Met betrekking tot de afwijking voor steunmaatregelen die bestemd zijn om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen, heeft de Commissie in aanmerking genomen dat in de communautaire kaderregeling inzake Staatssteun voor milieumaatregelen, waarvan alle Lid-Staten bij schrijven van 7 november 1974 en 7 juli 1980 op de hoogte zijn gesteld, wordt bepaald dat de afwijking van artikel 92, lid 3, onder b), gedurende een overgangspe-

(1) PB nr. L 375 van 31. 12. 1991, blz. 1.

riode van toepassing kan worden verklaard op steunmaatregelen die ten doel hebben bestaande ondernemingen te helpen zich aan te passen aan milieuwetten of -voorschriften die voor hen een nieuwe en zware belasting betekenen, omdat deze in dat geval kunnen worden beschouwd als steunmaatregelen die beogen de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen. In de kaderregeling wordt echter bepaald dat er, om in aanmerking te komen voor de afwijking van artikel 92, lid 3, onder b), sprake moet zijn van investeringssteun van overheidswege voor noodzakelijke aanpassingen die de begunstigde ondernemingen in hun bedrijven verplicht zijn door te voeren om te voldoen aan door de Staat of de Gemeenschap opgelegde belangrijke nieuwe milieuvoorschriften.

In het onderhavige geval zijn de voorgenomen steunmaatregelen van de Nederlandse Regering echter niet bestemd voor investeringen in veeteeltbedrijven ten einde te voldoen aan nieuwe milieuwetgeving, maar daarentegen om mestproducenten in staat te stellen hun huidige produktie te handhaven door een nieuwe afzetmogelijkheid voor hun mestoverschotten te financieren. De kaderregeling sluit andere dan de daarin als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt aangemerkte milieusteun niet uit; deze andere steunmaatregelen dienen echter wel in aanmerking te komen voor de afwijking van artikel 92, lid 3, onder a) of c).

Ten aanzien van de afwijkingen van artikel 92, lid 3, onder c), voor steunmaatregelen die de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid beogen — mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad —, merkt de Commissie op dat de door de Nederlandse Regering voorgenomen subsidieregeling, hoewel bestemd voor de handhaving van de huidige intensieve en geconcentreerde produktiestructuur van het merendeel van de Nederlandse veeteelt, de ontwikkeling van deze bedrijvigheid bevordert door een systeem voor een milieuhygiënisch verantwoorde afzet van mestoverschotten in het leven te roepen. Rekening houdend met artikel 130 R van het Verdrag merkt de Commissie op dat het door de Nederlandse Regering gevoerde milieubeleid, wat de terugdringing van de milieuvervuiling door mest betreft, in het belang van de Gemeenschap in haar geheel is.

Toen de Commissie in december 1990 besloot geen bezwaar aan te tekenen tegen het voornemen van de Nederlandse Regering om tot het einde van 1994 35 % investeringssteun te verlenen voor de bouw van grootschalige mestverwerkingsfabrieken, lagen hieraan de bovengenoemde milieu-overwegingen en het hoge commerciële risico dat grootschalige mestverwerking met zich meebrengt, ten grondslag. Terzelfder tijd uitte de Commissie de bezorgdheid dat de Nederlandse Regering, indien zou blijken dat deze verwerkingsfabrieken minder winstgevend zouden zijn dan verwacht, in de verleiding zou kunnen komen een stelsel voor bedrijfssteun in te voeren.

De Commissie heeft ten aanzien van het nu voorgestelde stelsel nota genomen van het door de Nederlandse Regering aangevoerde argument dat een centrale organisatie zoals de SLM nuttig is voor de gehele sector: de SLM is verplicht alle aangeboden mest te aanvaarden, waardoor er voor veeteeltbedrijven, die steeds meer moeite zullen hebben om op andere wijze hun mest af te zetten, een controleerbare en milieuhygiënisch verantwoorde afzetmogelijkheid wordt geschapen. Voorts heeft de Commissie rekening gehouden met het door de Nederlandse delegatie tijdens de vergadering van 17 oktober 1991 aangevoerde argument, dat dank zij de regeling de benodigde verwerkingscapaciteit voorhanden zal zijn op het moment dat deze benodigd is.

De Commissie is van mening dat de uit hoofde van de regeling Stimulering milieuhygiënisch verantwoorde afzet van mestoverschotten te verlenen steun uit twee onderdelen bestaat:

Ten eerste de financiering van de vaste lasten van de SLM (administratieve infrastructuur, bouw en onderhoud van opslagplaatsen) om een organisatie in het leven te roepen waarop alle mestproducenten die op enig moment een mestoverschot hebben waarvoor geen andere afzetmogelijkheid bestaat, een beroep kunnen doen. De Commissie is de mening toegedaan dat de SLM voor de gehele Nederlandse veeteelt van nut kan zijn en dat de door deze organisatie geboden voorzieningen derhalve zonder problemen door middel van een heffing gefinancierd kunnen worden. De Commissie heeft eerder haar goedkeuring gehecht aan steunmaatregelen van andere Lid-Staten voor collectieve sectoriële activiteiten die worden gefinancieerd uit parafiscale heffingen op binnenlandse produktie (1).

Ten tweede is de Commissie ten aanzien van de financiering van de variabele kosten van de SLM (het vervoer, de opslag en de aflevering van mest op andere plaatsen in Nederland of aan verwerkingsfabrieken), die in de toekomst zullen stijgen, van mening dat deze te zijner tijd volledig gedekt dienen te worden door de tarieven die aan de producenten die daadwerkelijk gebruik maken van de SLM als afzetmogelijkheid, in rekening worden gebracht. In de begroting van de SLM voor 1992 worden de variabele kosten slechts gedeeltelijk gedekt door de tarieven en gedeeltelijk door de opbrengsten van de heffing. Mocht deze situatie voortduren, dan zou de Nederlandse overheid via de SLM bedrijfssteun kunnen verlenen aan mestverwerkingsbedrijven, zodra deze voltooid zijn, voor de exploitatie en voor de uitvoer van verwerkte mest naar andere Lid-Staten. Zulke bedrijfssteun zou de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, dit ten nadele van andere aanbieders van meststoffen.

Er kan dan ook geen toestemming worden verleend om het tweede onderdeel van de door de Nederlandse Regering voorgestelde steun te blijven verstrekken na de aanloopperiode waarin de eerste verwerkingsfabrieken worden gebouwd, dat wil zeggen tot het einde van 1994. De Nederlandse Regering heeft zelf meermaals verklaard

(1) Zie het 20e Verslag over het Mededingingsbeleid, punt 274.

dat de 35 % investeringssteun alleen nodig zal zijn voor de bouw van de eerste grootschalige mestverwerkingsfabrieken tijdens de aanloopperiode, in verband met de buitengewone risico's in dat stadium. Evenzo kan worden gesteld dat de aanwending van een gedeelte van de opbrengst van de heffing op mestoverschotten voor de financiering van andere dan infrastructurele en overheadkosten van de SLM, ten doel heeft de verwezenlijking van een milieuhygiënisch verantwoord instrument voor de afzet van mest te bevorderen zonder dat de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, op voorwaarde dat dit uitsluitend tijdens de aanloopperiode, tijdens welke de SLM operationeel moet worden en de mestproducenten deze afzetmogelijkheid moeten leren kennen, gebeurt en volledig door de sector zelf wordt bekostigd.

VI

Conclusie : De op de regeling Stimulering milieuhygiënisch verantwoorde afzet van mestoverschotten gebaseerde steunmaatregel voldoet aan de criteria van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. De steunmaatregel wordt volledig gefinancierd uit een heffing op mestoverschotten. De steun voor de vaste kosten van de mestbank SLM kan als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 3, onder c), worden beschouwd. De steun voor de variabele kosten van de mestverwerking zelf kan alleen gedurende de aanloopperiode, die loopt tot en met 31 december 1994, als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd. Met ingang van 1 januari 1995 mag deze laatstgenoemde steun niet meer worden verleend. Verplichte rapportage moet het mogelijk maken te controleren of aan deze voorwaarde wordt voldaan,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN :

Artikel 1

De volledig uit een heffing op mestoverschotten te financieren steun die Nederland voornemens is te verlenen om een milieuhygiënisch verantwoorde afzet van mestoverschotten te stimuleren, kan als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 3, onder c), van het EEG-Verdrag worden beschouwd op voorwaarde dat deze steun niet meer bedraagt dan de vaste kosten voor de administratieve infrastructuur en voor de bouw en het onderhoud van de opslagfaciliteiten door de Stichting Landelijke Mestbank.

Artikel 2

De in artikel 1 genoemde steun kan tevens als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd, indien deze een gedeelte dekt van de variabele kosten die de Stichting Landelijke Mestbank gedurende de aanloopperiode (1992-1994) voor de afzet van mest moet maken.

Na 1 januari 1995 voldoet deze steun echter niet langer aan de criteria voor een afwijking uit hoofde van artikel 92, lid 3. Derhalve kan hij na deze datum niet meer worden verleend.

Artikel 3

Nederland brengt jaarlijks verslag uit over de werkzaamheden van de Stichting Landelijke Mestbank en de wijze waarop deze worden gefinancierd, ten einde de Commissie in staat te stellen na te gaan of aan de onderhavige beschikking wordt voldaan.

Artikel 4

Nederland stelt de Commissie binnen twee maanden na datum van de kennisgeving van deze beschikking in kennis van de maatregelen die zijn getroffen om aan deze beschikking te voldoen.

Artikel 5

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.

Gedaan te Brussel, 11 maart 1992.

Voor de Commissie
Leon BRITTAN
Vice-Voorzitter