

II

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

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 20 juli 1999

betreffende de met parafiscale heffingen gefinancierde staatssteun die Nederland voornemens is te verlenen voor de promotie van siergewassen

(kennisgeving geschied onder nummer C(1999) 3440)

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

(2000/116/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op Verordening (EEG) nr. 234/68 van de Raad van 27 februari 1968 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en producten van de bloementeel⁽¹⁾, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 3290/94⁽²⁾,

Na de belanghebbenden overeenkomstig artikel 88, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken⁽³⁾, en gelet op deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. Procedure

- (1) De Nederlandse autoriteiten hebben bovengenoemde steunmaatregel overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het Verdrag bij brief van 9 december 1996, ingeschreven op 12 december 1996, bij de Commissie aangemeld. Bij brief van 4 maart 1997, ingeschreven op 5 maart 1997, zijn aanvullende gegevens verstrekt.
- (2) Bij brief SG(97) D/4124 van 30 mei 1997 heeft de Commissie de Nederlandse regering in kennis gesteld van haar besluit ten aanzien van de aangemelde steunmaatregel de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag in te leiden.
- (3) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekendgemaakt⁽⁴⁾. De Commissie heeft de belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over de

betrokken steun te maken. Zij heeft de ontvangen opmerkingen aan de Nederlandse autoriteiten meegedeeld en deze de gelegenheid gegeven hierop te reageren. Bij brief van 22 juni 1998 zijn de opmerkingen van Nederland aan de Commissie meegedeeld.

- (4) Op 23 november 1998 zijn de vertegenwoordigers van de Nederlandse regering en van het productschap bijeengekomen en zijn over de voorgenen regeling aanvullende gegevens verstrekt.

II. Gedetailleerde beschrijving van de steunmaatregel

- (5) De aanmelding betreft de wijziging van een parafiscale heffing ter financiering van een reeds bestaande steunregeling voor promotieactiviteiten. Op grond van de nieuwe fiscale bepaling mag op uit andere lidstaten ingevoerde producten een heffing worden toegepast, maar zou de opbrengst van deze heffingen naar de representatieve promotieorganisaties terugvloeien.
- (6) De bestaande steun wordt verleend voor afzetbevordering in de sector siergewassen (steunmaatregel nr. 766/95). De promotieactiviteiten worden uitgevoerd door het Bloemenbureau Holland. De steun wordt gefinancierd uit een parafiscale heffing die het Productschap voor Siergewassen (PVS), thans het Productschap Tuinbouw, legt op de verkoop van siergewassen of van basismateriaal daarvan in Nederland. De heffing is gebaseerd op de waarde van de verhandelde producten en moet door alle kwekers en importeurs van siergewassen worden betaald. De uit andere lidstaten van de Gemeenschap ingevoerde producten zijn uitdrukkelijk van de heffing vrijgesteld.

⁽¹⁾ PB L 55 van 2.3.1968, blz. 1.

⁽²⁾ PB L 349 van 31.12.1994, blz. 105.

⁽³⁾ PB C 227 van 26.7.1997, blz. 5.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 3.

De Commissie heeft inkomsten uit een op grond van het nationale recht verplichte heffing altijd als staatsmiddelen in de zin van artikel 87, lid 1 van het Verdrag beschouwd. Aangezien deze inkomsten worden gebruikt voor promotie ten gunste van bepaalde Nederlandse producten (bloemen en planten), en zij dus „de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen”, is de Nederlandse maatregel een steunmaatregel in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag.

De ontwerp-wijziging strekt ertoe de vrijstelling voor uit andere lidstaten ingevoerde producten af te schaffen en deze op dezelfde wijze te belasten als Nederlandse producten of uit derde landen ingevoerde producten. De opbrengst van de heffing op uit andere lidstaten ingevoerde producten zal geheel voor promotiecampagnes in de betrokken lidstaten worden aangewend. Deze aanwending geschiedt in nauw overleg tussen het Productschap en de representatieve organisaties van de andere lidstaten.

Voor de tenuitvoerlegging van de promotieactiviteiten zal het Productschap met de representatieve organisaties in alle lidstaten overeenkomsten sluiten betreffende de besteding van deze bedragen voor generieke promotiecampagnes ten gunste van siergewassen in de betrokken lidstaat. De Nederlandse autoriteiten hebben een model-overeenkomst ingediend.

- (7) De Nederlandse autoriteiten hebben beklemtoond dat de voorgenomen overeenkomsten met de representatieve promotieorganisaties in de andere lidstaten op vrijwillige grondslag worden gesloten, dus zonder dat daarbij druk wordt uitgeoefend. In de brief waarbij het Productschap de overeenkomst voorstelt, wordt de potentiële organisaties meegedeeld dat de overeenkomst ten doel heeft op de producten uit de betrokken lidstaat een heffing te leggen en de opbrengst ervan terug te geven. De Nederlandse autoriteiten wijzen erop dat in één van de overwegingen die aan de bepalingen van de overeenkomst voorafgaan, wordt vermeld dat de heffing wordt gelegd op „in en via Nederland verhandelde producten”. Bijgevolg kan de overeenkomst, aldus de Nederlandse autoriteiten, slechts worden gesloten wanneer de representatieve organisatie van de andere lidstaat uitdrukkelijk instemt met de onderwerping van haar in of via Nederland verhandelde product aan de heffing en met het terugvloeien van de opbrengst ervan.

De Nederlandse autoriteiten garanderen dat, wanneer voor een bepaalde lidstaat een dergelijke overeenkomst niet kan worden bereikt, de producten van deze lidstaat niet aan de heffing zullen worden onderworpen.

- (8) De door het Productschap voorgestelde modelovereenkomst bepaalt voornamelijk dat de promotieactiviteiten worden vastgesteld en uitgevoerd in onderling overleg tussen het Productschap en de promotieorganisatie van de betrokken lidstaat. Voorts moeten de promotieactiviteiten volgens de overeenkomst te allen tijde worden goedgekeurd door de promotieorganisatie van de betrokken lidstaat, die op elk moment haar veto ten aanzien van alle voorstellen kan uitspreken. Indien het overleg niet tot overeenstemming leidt, kan een door beide partijen ingestelde commissie een bindende aanbeveling doen. Deze commissie is samengesteld uit een door iedere partij te benoemen lid en een door de verte-

genwoordigers van de overeenkomstsluitende organisatie benoemde onafhankelijke derde.

- (9) Met betrekking tot de representativiteit van de partnerorganisaties in de andere lidstaten hanteert het productschap drie selectiecriteria. Zo moeten dergelijke organisaties:
- a) promotieactiviteiten kunnen uitvoeren,
 - b) hun activiteiten op het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat uitoefenen,
 - c) een breed draagvlak in de sector hebben (bij de producenten en handelaren).
- (10) De Commissie heeft kennis genomen van de mededeling van de Nederlandse autoriteiten dat zelfs indien geen organisatie is gevonden die aan de drie criteria voldoet, toch naar een producenten- of handelsorganisatie zou worden gezocht die de sector vertegenwoordigt en zich onder andere met promotieactiviteiten bezighoudt. Wanneer voorts meer organisaties aan de selectiecriteria voldoen, worden deze alle geraadpleegd en wordt de overeenkomst met alle organisaties gesloten, of erkennen de organisaties waarmee geen overeenkomst wordt gesloten de representativiteit van de overeenkomstsluitende organisatie. Zo kan, aldus de Nederlandse autoriteiten, een arbitraire keuze van de partnerorganisaties worden voorkomen.
- (11) De Nederlandse autoriteiten hebben een omstandig overzicht verstrekt van de partnerorganisaties waarmee in de verschillende lidstaten zal worden samengewerkt, de potentiële andere partnerorganisaties en de redenen waarom, overeenkomstig de hierboven vastgestelde criteria, voor de betrokken organisatie is gekozen.
- Met betrekking tot de aard van de promotiesteun hebben de Nederlandse autoriteiten hun eerder gegeven verklaring bevestigd dat het bestaande programma (steunmaatregel nr. 766/95) in overeenstemming is met de kadervoorschriften van de Commissie inzake nationale steunmaatregelen voor reclame voor landbouwproducten ⁽⁵⁾ en dat dit ook geldt voor promotieactiviteiten die in samenwerking met partnerorganisaties in andere lidstaten worden uitgevoerd. De steuncomponent van het nieuwe programma wordt derhalve door de Commissie met de gemeenschappelijke markt verenigbaar geacht.
- (12) De Nederlandse autoriteiten zijn voornemens een heffing in te voeren op uit andere lidstaten ingevoerde producten. Doorgaans beschouwt de Commissie, op grond van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in zaak 47/69, Frankrijk/Commissie ⁽⁶⁾, steun die wordt gefinancierd uit parafiscle heffingen die ook op uit andere lidstaten ingevoerde producten worden gelegd, als met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar.
- (13) De Commissie beschouwt de instemming van de partnerorganisaties van de andere lidstaten met de heffing op hun producten als een belangrijk element dat deze heffing onderscheidt van de andere, gebruikelijke parafiscle heffingen. Deze instemming lijkt de heffing op ingevoerde producten een vrijwillig karakter te geven, aangezien het Productschap op uit de lidstaten ingevoerde producten slechts heffingen mag leggen

⁽⁵⁾ PB C 302 van 12.11.1987, blz. 6.

⁽⁶⁾ Jurispr. 1970, blz. 487

voorzover de partnerorganisaties in de betrokken lidstaten deze regeling aanvaarden. De heffing op ingevoerde producten kan derhalve slechts een dwingend karakter hebben indien een dergelijke instemming bestaat.

De Commissie is van oordeel dat ook het terugvloeiën van de middelen naar de partnerorganisaties een element is dat de regeling van de gebruikelijke parafiscale heffingen onderscheidt.

- (14) De Commissie heeft hieruit geconcludeerd dat, onder de in overweging 13 genoemde voorwaarden, een regeling zou worden ingesteld die als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zou kunnen worden beschouwd omdat zij steelt op de vrijwillige instemming van de representatieve partnerorganisaties in de betrokken lidstaten en omdat, wegens het terugvloeiën

van de fiscale inkomsten naar de betrokken lidstaten, kon worden aangenomen dat de fiscale last die aan het uit de steunmaatregel voortvloeiende voordeel is gekoppeld, voor ingevoerde producten niet hoger is dan voor nationale producten.

- (15) Niettemin betwijfelt zij sterk of, bij de praktische toepassing van deze regeling, aan de in overweging 13 genoemde voorwaarden is voldaan.
- (16) Bijgevolg heeft zij de procedure overeenkomstig artikel 88, lid 2, van het Verdrag ingeleid.

III. Mogelijke economische uitwerking van de heffing

- (17) Op basis van de gegevens van het Productschap, blijkt de voorgestelde heffing de volgende economische gevolgen te hebben:

Snijbloemen en potplanten 1998

(in 1 000 NLG)

Land	Invoer	Opbrengst na invoering van de parafiscale heffing
Frankrijk	29 300	274
België	79 600	745
Duitsland	34 500	322
Italië	9 600	90
Verenigd Koninkrijk	7 800	73
Ierland	4 000	37
Denemarken	10 800	101
Griekenland	1 700	16
Portugal	2 100	20
Spanje	103 800	970
Oostenrijk	600	6
Finland	200	2
Zweden	400	3
Totaal	284 400	2 659

- (18) De begroting en werkelijke kosten voor de promotieactiviteiten die worden gefinancierd met de parafiscale heffingen die uitsluitend over door Nederlandse bedrijven gekweekte producten worden geheven, zijn de volgende:

(in NLG)

Jaar	Begroting	Werkelijke kosten
1993	26 045 000	25 550 002
1994	26 880 000	26 907 924
1995	27 710 000	
1996	28 250 000	

- (19) Het heffingspercentage bedroeg 0,8 % (1995), 0,95 % (1996), 1,05 % (1997) en 1,15 % (1998).
 (20) De economische gevolgen blijken ook bij vergelijking met de uitvoer van bollen door Nederland.

Uitvoer van bollen door Nederland

Waarde

(in 1 000 EUR)

	1994	1995	1996
binnen de Gemeenschap	275 717	286 589	293 790
buiten de Gemeenschap	310 533	279 217	253 598

Bron: Eurostat.

Hoeveelheid

(tons)

	1994	1995	1996
binnen de Gemeenschap	85 848	88 482	93 726
buiten de Gemeenschap	84 430	65 954	65 674

Bron: Eurostat.

IV. Opmerkingen van de andere lidstaten en belanghebbenden

4.1. België

- (21) De Belgische autoriteiten hebben bij brief van 22 augustus 1997 hun opmerkingen over de door de Nederlandse regering voorgenen maatregelen kenbaar gemaakt:
- (22) Zij betwisten dat de uit andere lidstaten ingevoerde producten thans van de parafiscale heffing zijn vrijgesteld.
- (23) Bovendien vragen de Belgische autoriteiten zich af wat het verschil is met de huidige situatie. Huns inziens is het niet duidelijk of het om een heffing op veilingen of om een heffing op alle ingevoerde producten gaat. Ook de draagwijdte van de maatregel (aan de heffing onderworpen producten) lijkt nogal vaag.
- (24) Er is geen enkele garantie dat de opbrengst van de heffing wordt gebruikt voor promotie ten gunste van de belaste producten (wanneer bijvoorbeeld een bepaald percentage van de heffing van toepassing is op potplanten, zou een zelfde percentage van de opbrengst daaruit aan promotie voor potplanten moeten worden besteed). Bovendien zouden de ontvangsten uit de heffing op Belgische producten ook moeten worden verdeeld naar de regionale oorsprong van de producten.
- (25) Met betrekking tot de representativiteit van de partnerorganisaties wijzen de Belgische autoriteiten erop dat promotie in België een geregionaliseerde materie is. Daar de heffingen op de productiesector worden gelegd, zou deze sector derhalve bij de promotieactiviteiten moeten worden betrokken, in overleg en in samenwerking met de afzetsector.
- (26) De Belgische autoriteiten hebben bij een schrijven van 18 januari 1999 laten weten dat de door hen gemaakte voorbehouden worden ingetrokken. Er behoeft geen rekening meer mee te worden gehouden als gevolg van een samenwerkingsovereenkomst die is gesloten tussen

de VLAM, de entiteit die belast is met de verkoopbevordering van landbouwproducten in het Vlaamse Gewest en het Productschap.

4.2. Verenigd Koninkrijk

- (27) De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben bij brief van 29 augustus 1997 hun opmerkingen kenbaar gemaakt:
- (28) Volgens het Verenigd Koninkrijk is er een probleem van representativiteit. Het Productschap werkt vooral met twee Britse organisaties, die evenwel helemaal niet representatief zijn voor de meerderheid van producenten en handelaren. Het gevaar bestaat dan ook dat bepaalde handelaren de heffing moeten betalen en niet zijn vertegenwoordigd.
- (29) Producten uit lidstaten die niet aan de regeling deelnemen, dreigen te worden gediscrimineerd.
- (30) Bovendien zullen de producenten en handelaren uit andere lidstaten niet noodzakelijk evenveel baat hebben bij de afzetbevordering door het Productschap. Evenmin is duidelijk wat er zou gebeuren met de inkomsten die niet voor promotie zijn gebruikt. Er zouden regelingen moeten worden ingevoerd om ervoor te zorgen dat de ontvangen heffingen terugvloeien.
- (31) Tenslotte kan een aantal praktische aspecten problemen opleveren. Het Productschap zou immers voor de precieze bepaling van de oorsprong van de ingevoerde producten moeten zorgen. Bij gebreke van deze bepaling dreigt een onrechtvaardig systeem van permanente parafiscale heffingen te ontstaan.
- (32) Bijgevolg zijn de Engelse autoriteiten van oordeel dat het Nederlandse project indruist tegen het belang van de producenten in de andere lidstaten. Zij verzetten zich tegen de heffing op ingevoerde producten.

- (33) Bij een schrijven van 5 januari 1999 heeft de vereniging „Flowers and Plants Association” haar opmerkingen ten gunste van het door het Productschap voorgestelde systeem medegedeeld. De vereniging verklaart alle Britse, grote uitvoerders van narcissen te vertegenwoordigen. De door het Productschap voorgestelde regeling zou het de vereniging mogelijk maken om generieke promotiecampagnes te voeren.

4.3. Denemarken

- (34) De Deense autoriteiten hebben bij brief van 3 september 1997 hun opmerkingen kenbaar gemaakt:
- (35) Alleen al de administratieve rompslomp waarmee de inning van parafiscale heffingen op uit andere lidstaten ingevoerde producten gepaard gaat, moet als een belemmering voor de goede werking van de interne markt worden beschouwd. Bovendien zou goedkeuring van de Nederlandse regeling een precedent voor andere lidstaten kunnen scheppen.
- (36) Dat de regeling vrijwillig is, is niet voldoende om een wijziging van de praktijk van de Commissie inzake parafiscale heffingen op ingevoerde producten te rechtvaardigen.
- (37) Bovendien zal de voorgestelde regeling leiden tot een dubbele heffing op Deense producten die naar Nederland worden uitgevoerd en reeds in Denemarken worden belast.

4.4. Zweden

- (38) Bij brief van 23 september 1997 hebben de Zweedse autoriteiten hun opmerkingen kenbaar gemaakt:
- (39) Hoewel het om vrijwillige heffingen gaat, die terugvloeien naar het uitvoerende land, belemmert de regeling het handelsverkeer binnen de interne markt en brengt zij extra administratieve kosten met zich mee. De parafiscale heffing kan er overigens toe leiden dat bepaalde producenten hun producten niet meer op de Nederlandse markt zullen verkopen, wat de Nederlandse producenten bevoordeelt.
- (40) In een aantal landen bestaan reeds interne heffingen en zou dus een dubbele belasting ontstaan.
- (41) Een vrijwillige heffing kan slechts worden geïnd indien alle producenten en handelaren hiermee instemmen, hetzij indirect via een organisatie die hen vertegenwoordigt, hetzij direct.
- (42) De Zweedse autoriteiten betwijfelen of marktdeelnemers uit de andere lidstaten evenveel voordeel hebben bij de regeling als die in Nederland.
- (43) Bij brief van 22 december 1998 hebben twee Zweedse verenigingen, Trädgårdsnärings Riksförbund (de Zweedse vereniging van tuinbouwproducenten) en Blomstergrossisternas Riksförbund (de Zweedse vereniging van groothandelaars in bloemen) hun opmerkingen kenbaar gemaakt:
- (44) De Zweedse regering heeft in haar antwoord aan de Commissie op de juridische en mededingingsaspecten gewezen. Zij zou hierbij, aldus de verenigingen, slechts weinig rekening hebben gehouden met de veel gunstiger beoordeling van de Zweedse representatieve organisaties. De Zweedse verenigingen geven hun volledige steun aan het Nederlandse voorstel. De meeste Europese

landen genieten voordeel van de Nederlandse promotieactiviteiten. In het licht van de gemeenschapsinspanningen om de verkoop van bloemen en planten te bevorderen en om Gemeenschapsproducenten te compenseren voor de vrijmaking van de invoer uit derde landen ingevolge het bijzondere programma voor afzetbevordering, kan het Nederlandse promotieplan ook een belangrijke rol spelen. Dit plan kan zelfs de grondslag vormen voor het Gemeenschapsprogramma.

- (45) Het vrijwillige karakter van het systeem zou een ander element vormen waarmee rekening zou moeten worden gehouden.

V. Opmerkingen van Nederland

- (46) De Nederlandse autoriteiten hebben bij brief van 22 juni 1998 als volgt gereageerd (met verwijzing naar de opmerkingen van het Productschap, zoals vervat in een brief van 30 januari 1998 die als bijlage bij de brief van de Nederlandse autoriteiten is gevoegd):

5.1. Met betrekking tot de opmerkingen van België

- (47) Volgens de verordening van het Productschap wordt de heffing sinds 1 januari 1996 niet langer toegepast voor producten uit andere lidstaten. Mochten veilingen na deze datum om technische redenen nog heffingen hebben toegepast, dan zullen die worden terugbetaald.
- (48) Niet alleen de verkoop op veilingen zal worden belast, maar ook de handel buiten de veilingen om. De regeling zal niet verschillen van die van vóór 1996. De heffing zal alleen op bloemkwekerijproducten van toepassing zijn. Voor boomkwekerijproducten en bloembollen gelden specifieke regels.
- (49) Nu al wordt een onderscheid gemaakt tussen potplanten en andere producten van de bloementeel. Derhalve valt te overwegen de inkomsten per groep belaste producten te besteden. Hoe de uit België afkomstige inkomsten uit de heffing zullen worden verdeeld, zal van de representatieve organisaties afhangen.
- (50) De voorgestelde regeling is gunstig voor de gehele sector van de bloemkwekerij, zowel voor producenten als voor handelaren.

5.2. Met betrekking tot de opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk

- (51) Eerst wordt een nationale organisatie geselecteerd. Blijkt dit onmogelijk, dan tracht het Productschap met organisaties te werken die een groot gedeelte van de betrokken sectoren vertegenwoordigen. Hiertoe hebben besprekingen plaats met andere organisaties, zoals bijvoorbeeld de National Farmers' Union in het Verenigd Koninkrijk. Zolang er geen groepering van representatieve organisaties is, stelt het Productschap voor verder te werken met de twee Britse organisaties waarmee zij thans samenwerkt. Volgens het Productschap komen de promotieactiviteiten de gehele sector ten goede en moet het probleem van belasting zonder vertegenwoordiging dan ook worden gerelativeerd.
- (52) Opgemerkt zij dat slechts drie lidstaten de overeenkomst nog niet hebben ondertekend. Deze drie lidstaten hebben een aandeel van minder dan 1 % in het totale geïnde bedrag.

- (53) Eventueel kan worden overwogen de inkomsten die niet zijn gebruikt voor promotie aan de lidstaten terug te geven. Met het oog op de reeds gesloten overeenkomsten lijkt een dergelijke oplossing evenwel niet echt nodig.
- (54) Het Productschap acht zich in staat de oorsprong van de ingevoerde producten met een grote waarschijnlijkheidsgraad vast te stellen. Om te bepalen welke bedragen aan een land toekomen, zal een jaarlijks overleg met de betrokken autoriteiten van de lidstaten plaatshebben.

5.3. Met betrekking tot de opmerkingen van Denemarken

- (55) Volgens het Productschap zou er geen dubbele heffing zijn omdat de in Nederland geïnde heffingen naar Denemarken terugvloeien.

5.4. Met betrekking tot de opmerkingen van Zweden

- (56) Het Productschap is van mening dat de Nederlandse marktdeelnemers niet worden bevoordeeld.
- (57) Volgens het Productschap zou er geen dubbele heffing zijn omdat de in Nederland geïnde heffingen aan Zweden worden teruggegeven.

VI. Beoordeling van de steunmaatregel

- (58) De twijfel die de Commissie ertoe heeft gebracht de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag in te leiden, blijft bestaan.

6.1. Representativiteit van de partnerorganisaties:

- (59) Volledig vrijwillige bijdragen van de bloemkwekerijsector die bestemd zijn om promotieactiviteiten te financieren, zijn niet te beschouwen als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, aangezien er geen sprake is van „steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd”. Dit is niet het geval hier. Om te garanderen dat de toepassing van de heffing op een vrijwillige overeenkomst berust, is de instemming van alle producenten van en handelaren in siergewassen van de betrokken lidstaat vereist. De organisaties waarmee overeenkomsten worden gesloten, zouden derhalve alle producenten en handelaren van de betrokken lidstaat moeten vertegenwoordigen, wat in de voorgestelde Nederlandse regeling niet het geval is. Er is een rechtsgrond (een heffingsverordening) die het leggen van een heffing door het Productschap op ingevoerde producten zal toestaan. De Commissie heeft steeds geoordeeld — op grond van de rechtspraak van het Hof ⁽⁷⁾ — dat de opbrengsten van een van overheidswege verplicht gestelde bijdrage als staatsmiddelen in de zin van artikel 87, lid 1 moeten worden beschouwd. Derhalve gaat het wel degelijk om staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag. Een parafiscale heffing die wordt geheven over de invoer is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt omdat zij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.
- (60) Tijdens de bijeenkomst van 23 november 1998 hebben de vertegenwoordigers van het Productschap gewezen op de gelijkenis met de regeling die is ingesteld bij Verordening (EG) nr. 2275/96 van de Raad van 22 november 1996 tot instelling van specifieke maatregelen

voor de sector levende planten en producten van de bloementeel ⁽⁸⁾ en Verordening (EG) nr. 803/98 van de Commissie van 16 april 1998 houdende bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 2275/96 van de Raad tot instelling van specifieke maatregelen voor de sector levende planten en producten van de bloementeel voor 1998 ⁽⁹⁾.

In dit verband zij erop gewezen dat de programma's ter bevordering van het verbruik van levende planten en producten van de bloementeel worden ingediend door representatieve organisaties met uit één of meer bedrijfstakken van de sector levende planten en producten van de bloementeel afkomstige leden (artikel 4 van Verordening (EG) nr. 803/98).

De partnerorganisaties waarmee het Productschap overeenkomsten heeft gesloten, zijn dezelfde als die welke in dit Europese kader werkzaam zijn. Het Productschap gaat er derhalve van uit dat de representativiteit van de partnerorganisaties door de Europese autoriteiten vaststaat en wordt aanvaard.

- (61) Dit argument kan echter niet worden aanvaard. Er bestaat een duidelijk onderscheid tussen organisaties die zijn aangewezen om Europese begrotingen te beheren, op grond van een verordening van de Raad en onder toezicht van de lidstaten en de Commissie, en diezelfde organisaties die, in de meeste gevallen overigens zonder rechtsgrond in hun nationale wetgeving, door het Productschap zouden worden aangewezen om te zorgen voor de heffing op de bedrijven die al dan niet lid kunnen zijn van deze organisaties enerzijds, en voor de uit de inkomsten van een dergelijke heffing gefinancierde promotie van bloemen en planten anderzijds. Een instrument van Gemeenschapsrecht (met name een verordening) waarbij door gemeenschappelijke criteria een horizontale benadering wordt ingesteld en waarbij een zekere harmonisatie wordt beoogd in het algemeen belang, rechtvaardigt niet noodzakelijk de invoering van fiscale belemmeringen door een lidstaat, op diens eigen initiatief. Tevens bestaat er het gevaar voor toepassing van de heffing zonder vertegenwoordiging.

- (62) Bovendien zullen de promotieactiviteiten in de andere lidstaten in overleg met het Productschap worden gevoerd, waardoor het Productschap een zekere inspraak krijgt, terwijl de organisaties van de andere lidstaten niet over een dergelijk toezicht op de in Nederland gevoerde promotieactiviteiten beschikken. Deze onevenwichtigheid doet vermoeden dat de maatregel op de Nederlandse marktdeelnemers is afgestemd.

6.2. Besteding van de teruggevloede middelen

- (63) Het is niet duidelijk of producenten en handelaren van andere lidstaten altijd evenveel voordeel zouden kunnen halen uit de door de partnerorganisatie van de betrokken lidstaat ten uitvoer gelegde maatregelen ten behoeve van promotiesteun als Nederlandse producenten en handelaren uit de door het Productschap ten uitvoer gelegde maatregelen.

⁽⁷⁾ Arrest van 22 maart 1977, zaak nr. 78/76, Steinike en Weinlig/Duitsland, Jurispr. 1977, blz. 595.

⁽⁸⁾ PB L 308 van 29.11.1996, blz. 7.

⁽⁹⁾ PB L 115 van 17.4.1998, blz. 5.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie ⁽¹⁰⁾ is indien de voordelen die voortvloeien uit de bestemming van de opbrengst van een bijdrage die een parafiscale heffing vormt, de op het nationale product drukkende belasting bij het in het verkeer brengen volledig compenseren, deze heffing een heffing van gelijke werking als een met de artikelen 23 en 25 strijdig douanerecht. Indien deze voordelen de op het nationale product drukkende belasting slechts ten dele compenseren, geldt voor de betrokken heffing artikel 90 van het Verdrag. In dit laatste geval zou de heffing onverenigbaar zijn met artikel 90 van het Verdrag en dus verboden zijn voorzover zij discriminerend is ten aanzien van het ingevoerde product, dit wil zeggen voorzover zij de op het betrokken nationale product drukkende belasting voor een belangrijk deel compenseert in vergelijking met het ingevoerde product.

In het onderhavige geval staat niet vast dat er geen discriminatie is ten aanzien van ingevoerde producten en dat de parafiscale heffingen en de opbrengst daarvan niet strijdig zijn met artikel 90 van het Verdrag. De essentiële vraag is of ingevoerde producten daadwerkelijk op dezelfde wijze van de steunregeling kunnen profiteren als binnenlandse producten: zelfs indien op normatief gebied een gelijke behandeling van nationale en ingevoerde producten wordt gegarandeerd, ontstaat in de praktijk onvermijdelijk een gunstiger situatie voor de nationale marktdeelnemers aangezien de gevoerde promotieactiviteiten zijn ingegeven door nationale specialisaties, behoeften en leemten (seizoenschommelingen en variaties in de geteelde soorten). Zelfs in de veronderstelling dat ingevoerde producten daadwerkelijk op dezelfde wijze van de steunregeling kunnen profiteren als nationale producten is er in de praktijk geen mechanisme, aan de hand waarvan de Commissie daadwerkelijk kan nagaan of de producten van de veertien andere lidstaten op dezelfde wijze van de steun profiteren als binnenlandse producten, zulks te meer daar de Nederlandse autoriteiten in gebreke zijn gebleven het identificatiesysteem aan te geven dat voor de bepaling van de oorsprong van de ingevoerde producten zou worden gebruikt (zie hiervoor overweging 31), met uitzondering van een vage verzekering van het Productschap dat het zich in staat acht de oorsprong vast te stellen (zie hiervoor overweging 54).

- (64) Voorts zijn de doelstellingen van de artikelen 87 en 88 enerzijds en 90 anderzijds verschillend. Het feit dat een nationale maatregel aan de vereisten van artikel 90 voldoet, betekent daarom niet dat hij in overeenstemming is met andere bepalingen, zoals de artikelen 87 en 88. Wanneer een steunmaatregel wordt gefinancierd uit een heffing op bepaalde bedrijven of bepaalde producties is de Commissie niet alleen verplicht na te gaan of de financieringswijze met artikel 90 van het Verdrag in overeenstemming is, maar ook of zij, tezamen met de

daardoor bekostigde steunverlening met de artikelen 87 en 88 te rijmen valt ⁽¹¹⁾.

Voorzover de heffingen niet vrijwillig zijn (wat het geval is, zoals in overweging 59 is uiteengezet) en naar het uitvoerende land terugvloeien, bestaat het gevaar dat de voorgestelde regeling het verkeer binnen de interne markt zal belemmeren en bijkomende administratieve kosten met zich zal meebrengen.

De voorgestelde regeling lijkt immers vooral bestemd te zijn om het concurrentievermogen van Nederlandse producten, die zelf door de parafiscale heffingen worden getroffen, te herstellen. Ingevoerde producten, die concurrerender zouden zijn geworden doordat alleen nationale producten worden belast, verliezen dit voordeel wanneer zij ook worden belast. De besteding van de inkomsten uit de heffing voor promotie van ingevoerde producten compenseert niet noodzakelijk het verlies van dit concurrentievoordeel omdat een gelijke behandeling in de praktijk niet verzekerd is (zie hiervoor, overweging 63).

De voorgestelde regeling dreigt de vrije mededinging te vervalsen. De ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten die voortvloeit uit de steun, kan nog worden versterkt door de financieringswijze van de steun, die tevens op ingevoerde producten drukt.

- (65) Hieraan moet worden toegevoegd dat de marktdeelnemers in de andere lidstaten vaak de lasten dragen van de toekenning van steun ter financiering van vergelijkbare promotieactiviteiten. Wanneer producenten in de andere lidstaten uitvoeren naar landen die een invoerheffing toepassen, financieren zij tweemaal een zelfde activiteit.

Met het oog hierop hebben de Nederlandse autoriteiten verklaard dat zij bereid zijn opnieuw een regeling in te stellen zoals die welke vroeger bestond tussen Duitsland en Nederland, op grond waarvan een marktdeelnemer werd vrijgesteld van de heffing indien hij kon aantonen dat hij reeds een dergelijke heffing in het andere land had betaald.

Een dergelijke formaliteit (overlegging van documenten om van de heffing te kunnen worden vrijgesteld) zou evenwel kunnen worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking, die is verboden bij artikel 28 van het Verdrag, dat wil zeggen „iedere handelsregeling der lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren” ⁽¹²⁾. Formaliteiten, zelfs louter formele zoals de overlegging van documenten, die vermoedelijk gepaard gaan met een controlesysteem, kunnen de intracommunautaire handel belemmeren. Bovendien zijn dergelijke grenscontroles slechts in bijzondere en beperkte gevallen gerechtvaardigd ⁽¹³⁾.

- (66) De opbrengst van de parafiscale heffingen kan overigens ontoereikend blijken om een promotiecampagne op te zetten. In een dergelijk geval zijn er geen corrigerende maatregelen ten behoeve van een billijke tegenprestatie voor de producenten en handelaren in de andere lidstaten en valt het niet uit te sluiten dat het geld in handen van de partnerorganisatie blijft.

⁽¹⁰⁾ Zie met name de arresten van 11 maart 1992, *Compagnie commerciale de l'Ouest/Receveur principal de douanes*, gevoegde zaken C-78 tot C-83/90, Jurispr. 1992, blz. I-1847, r.o. 27, en van 16 december 1992, *Lornoy/Belgische Staat*, C-17/91, Jurispr. 1992, blz. I-6523, r.o. 21.

⁽¹¹⁾ Arrest van 25 juni 1970, zaak 47/69, reeds aangehaald in voetnoot 6; zie verder ook het arrest van 2 augustus 1993, *Zaak C-266/91, Cellulose Beira/Fazenda Publica*, Jurispr. 1993, blz. I-4337, en het arrest van 27 oktober 1993, *zaak C-72/92, Scharbatke/Duitsland*, Jurispr. 1993, blz. I-5509.

⁽¹²⁾ Arrest van 11 juli 1974, *zaak 8/74, Dassonville*, Jurispr. 1974, blz. 837.

⁽¹³⁾ Arrest van 25 oktober 1979, *zaak 159/78, Commissie/Italië (douane-expediteurs)*, Jurispr. 1979, blz. 3247.

VII. Conclusie

- (67) In het licht van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat niet voldaan is aan de voorwaarden om haar vaste praktijk te herzien ten aanzien van staatssteun die wordt gefinancierd uit parafiscale heffingen die ook op ingevoerde producten worden gelegd, namelijk dat het moet gaan om een regeling die op de vrijwillige instemming van de marktdeelnemers of de representatieve partnerorganisaties uit de betrokken lidstaten is gebaseerd en dat de fiscale opbrengsten naar de betrokken lidstaten moeten terugvloeien.

Derhalve is de Commissie van oordeel dat de onderhavige steunmaatregel, die wordt gefinancierd uit parafiscale heffingen die ook op uit andere lidstaten ingevoerde producten worden toegepast, met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar is,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De steun die Nederland voornemens is te verlenen voor de promotie van siergewassen en die uit een parafiscale heffing op uit andere lidstaten ingevoerde producten wordt gefinancierd, is

met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar. De steunmaatregel mag derhalve niet ten uitvoer worden gelegd.

Artikel 2

Nederland stelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking in kennis van de maatregelen die zijn genomen om hieraan te voldoen.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.

Gedaan te Brussel, 20 juli 1999.

Voor de Commissie

Franz FISCHLER

Lid van de Commissie