II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION
du 20 juillet 1999
relative à l'aide d'État, financée par des taxes parafiscales, que les Pays-Bas envisagent d'accorder pour la publicité en faveur des plantes ornementales

[notifiée sous le numéro C(1999) 3440]

(Le texte en langue néerlandaise est le seul faisant foi.)

(2000/116/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 88, paragraphe 2, premier alinéa,

vu le règlement (CEE) n° 234/68 du Conseil du 27 février 1968 portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture [1], modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 3290/94 [2],

après avoir, conformément à l'article 88, paragraphe 1, premier alinéa, du traité, mis les intéressés en demeure de lui présenter leurs observations [3],

considérant ce qui suit:

I. **Procédure**

(1) Par lettre du 9 décembre 1996, enregistrée le 12 décembre 1996, les autorités néerlandaises ont communiqué à la Commission, conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité, la mesure d'aide susmentionnée. Des informations complémentaires ont été présentées par lettre du 4 mars 1997, enregistrée le 5 mars 1997.

(2) Par lettre SG (97) D/4124 du 30 mai 1997, la Commission a informé le gouvernement néerlandais de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité à l'encontre de la mesure notifiée.

(3) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* [4]. La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur l'aide en cause. La Commission a reçu des observations de la part des intéressés. Elle les a transmises au gouvernement des Pays-Bas en lui donnant la possibilité de les commenter. Elle a reçu ses observations par lettre du 22 juin 1998.

(4) Le 23 novembre 1998, une réunion a eu lieu avec des représentants du gouvernement néerlandais et du Productschap. Des renseignements complémentaires relatifs au système envisagé ont été communiqués à cette occasion.

II. **Description détaillée de l'aide**

(5) La notification concerne la modification d'une taxe parafiscale qui sert à financer une aide existante en matière de publicité. La nouvelle disposition fiscale prévoit que les importations d'autres États membres pourront être taxées mais que les recettes de ces taxes seront réaffectées aux organisations de promotion représentatives dans les États membres.

(6) L'aide existante est accordée pour la publicité dans le secteur des plantes ornementales (aide n° 766/95). Les mesures de publicité sont mises en œuvre par le «Bloemenbureau Holland». L'aide est financée par une taxe parafiscale prélevée par le PVS (Productschap voor Siergewassen), Office des plantes ornementales, auquel a succédé le Productschap Tuinbouw, sur les ventes de plantes ornementales ou sur leur matériel de base, aux Pays-Bas. La taxe est fondée sur la valeur des produits vendus et doit être payée par tout producteur ou importateur de plantes ornementales. Les importations provenant d'autres États membres de la Communauté européenne sont explicitement exemptées de cette taxe.

[1] JO L 55 du 2.3.1968, p. 1.
[2] JO L 349 du 31.12.1994, p. 105.
[3] JO C 227 du 26.7.1997, p. 5.
[4] Voir note 3 de bas de page.

La Commission a toujours considéré que la recette d'un prélèvement obligatoire en vertu du droit national constituait une ressource d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1. Comme cette recette est utilisée pour la promotion de certains produits néerlandais (fleurs et plantes), ce qui «fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions», la mesure néerlandaise constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

Le projet de modification vise à supprimer l'exemption applicable aux produits importés en provenance d'autres États membres et de les taxer de la même manière que les produits néerlandais ou que les importations en provenance de pays tiers. Les recettes de la taxe frappant les importations en provenance d'autres États membres seront utilisées exclusivement pour des activités de promotion dans les États membres concernés, activités qui seront organisées en étroite collaboration entre le Productschap et les organisations représentatives dans les autres États membres.

Pour la mise en œuvre des mesures d'aide à la publicité, le Productschap conclura avec les organisations représentatives dans tous les États membres des contrats stipulant le mode d'utilisation de ces montants réaffectés pour la promotion générique des plantes ornementales dans l'autre État membre. Les autorités néerlandaises ont présenté un projet de contrat type.

(7) Les autorités néerlandaises ont précisé que les contrats prévus avec les organisations de promotion représentatives des autres États membres seront conclus sur une base volontaire et qu'aucune pression ne sera exercée en vue de leur conclusion. Dans sa lettre de proposition de contrat, le Productschap informe ses éventuels partenaires que l'objet du contrat est la taxation de produits de l'État membre concerné et le remboursement des recettes provenant de ces taxes. Les autorités néerlandaises soulignent que, dans l'un des considérants qui précèdent les dispositions du contrat, il est précisé que les produits des États membres concernés sont taxés lorsqu'ils sont «commercialisés sur le territoire des Pays-Bas ou lorsqu'ils transitent par ce territoire». En conséquence, selon les autorités néerlandaises la conclusion d'un tel contrat n'est possible que si l'organisation représentative des autres États membres est d'accord pour que les produits qui sont commercialisés sur le territoire des Pays-Bas ou qui transitent par ce territoire soient taxés et pour que les recettes de cette taxe lui soient rétrocédées.

Les autorités néerlandaises assurent que, dans le cas où un tel contrat ne peut être conclu dans un État membre, les produits de cet État membre ne seront pas taxés.

(8) En substance, le contrat type proposé par le Productschap prévoit que les activités promotionnelles seront décidées et exécutées en concertation entre le Productschap et l'organisation de promotion de l'État membre concerné. En outre, conformément au contrat les activités de promotion doivent toujours être soumises à l'approbation de l'organisation de l'État membre concerné, laquelle peut à tout moment s'opposer à une proposition. Si la concertation ne permet pas d'aboutir à un accord, une commission, instituée par les deux parties, peut formuler des recommandations contraignantes. Cette commission est composée d'un membre choisi par chacune des organisations contractantes et d'un tiers neutre choisi par les représentants des organisations contractantes.

(9) En ce qui concerne la représentativité des organisations homologues des autres États membres, le Productschap applique trois critères de sélection. L'organisation concernée doit:

a) être en mesure de mettre en œuvre des activités de promotion;

b) exercer son activité sur l'ensemble du territoire de l'État membre concerné;

c) avoir une large assise dans le secteur (producteurs et négociants).

(10) La Commission a pris note de l'information fournie par les autorités néerlandaises selon laquelle, même s'il n'était pas possible de trouver une organisation satisfaisant aux trois critères dans tous les États membres, on rechercherait en tout état de cause une organisation de producteurs et de négociants qui représente le secteur et qui exerce notamment des activités promotionnelles. En outre, si une ou plusieurs organisations répondaient aux critères de sélection, toutes les organisations seraient consultées et, soit le contrat serait conclu avec toutes les organisations, soit les organisations avec lesquelles le contrat ne serait pas conclu reconnaîtraient comme représentative celle avec laquelle le contrat serait conclu. Ces dispositions permettent, selon les autorités néerlandaises, d'éviter que l'organisation homologue soit choisie de manière arbitraire.

(11) Les autorités néerlandaises ont communiqué un tableau détaillé indiquant les organisations homologues choisies dans les différents États membres, les autres organisations homologues éventuelles et les raisons qui, conformément aux critères définis ci-dessus, ont présidé au choix de chaque organisation.

En ce qui concerne la nature de l'aide publicitaire, les autorités néerlandaises ont confirmé les assurances qu'elles avaient données pour le programme existant (aide n° 766/95), à savoir que les orientations que la Commission a adoptées pour l'aide nationale à la publicité des projets agricoles [5] seraient respectées. Elles ont également confirmé que ces assurances s'étendaient aux mesures de publicité mises en œuvre en collaboration avec les organisations homologues des autres États membres. En conséquence, le volet «aide» du nouveau programme est considéré par la Commission comme toujours compatible avec le marché commun.

(12) Les autorités néerlandaises se proposent d'introduire une taxe sur les produits importés en provenance d'autres États membres. La Commission a pour règle, conformément à l'arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire 47/69: France contre Commission [6], de considérer d'une manière générale qu'une aide financée par des taxes parafiscales qui s'appliquent également à des produits importés en provenance d'autres États membres est incompatible avec le marché commun.

(13) La Commission a considéré l'accord donné par les organisations homologues des autres États membres à la taxation de leurs produits comme un élément important qui la différencie des autres taxes parafiscales qui s'appliquent normalement. Cet accord semble donner un

[5] JO C 302 du 12.11.1987, p. 6.
[6] Recueil 1970, p. 487.

caractère volontaire à la taxation des importations puisque le Productschap ne peut taxer les importations des États membres qu'à condition que les organisations homologues des États membres concernés souscrivent à ce système. Ainsi, la taxation des importations ne peut avoir de caractère obligatoire que sur la base d'un tel accord.

La Commission a estimé que la réaffectation des fonds aux organisations homologues constituait un autre élément qui marquait une différence par rapport aux taxes parafiscales normalement appliquées.

(14) La Commission en a conclu que, dans les conditions définies ci-dessus, serait instauré un système qui pourrait être considéré comme compatible avec le marché commun puisqu'il est fondé sur l'accord volontaire des organisations homologues représentatives des États membres concernés et que, compte tenu de la réaffectation des recettes fiscales aux États membres concernés, on pouvait admettre que la charge fiscale liée à l'avantage provenant de la mesure d'aide n'était pas plus grande pour les produits importés que pour les produits nationaux.

(15) Il paraissait cependant douteux que, dans le cadre de l'application pratique de ce système, les conditions susmentionnées (considérant 13) soient effectivement réunies.

(16) C'est pourquoi la procédure a été ouverte conformément à l'article 88, paragraphe 2, du traité.

III. **Incidence économique potentielle de la taxe**

(17) Sur la base des données fournies par le Productschap, l'incidence économique de la taxe proposée est la suivante:

Fleurs coupées et plantes en pot 1998

(en milliers de NLG)

États membres	Importation	Recette après introduction de la taxe parafiscale
France	29 300	274
Belgique	79 600	745
Allemagne	34 500	322
Italie	9 600	90
Royaume-Uni	7 800	73
Irlande	4 000	37
Danemark	10 800	101
Grèce	1 700	16
Portugal	2 100	20
Espagne	103 800	970
Autriche	600	6
Finlande	200	2
Suède	400	3
Total	**284 400**	**2 659**

(18) Le budget et le coût effectif des activités de promotion financées par des taxes parafiscales perçues exclusivement auprès des opérateurs néerlandais sont les suivants:

(en NLG)

Années	Budget	Coût effectif
1993	26 045 000	25 550 002
1994	26 880 000	26 907 924
1995	27 710 000	
1996	28 250 000	

(19) Les taux d'imposition étaient respectivement de 0,8 % (1995), 0,95 % (1996), 1,05 % (1997) et 1,15 % (1998).

(20) L'incidence économique ressort également d'une comparaison avec les exportations de bulbes à partir des Pays-Bas.

Exportation de bulbes par les Pays-Bas

Valeur

(en milliers d'euros)

	1994	1995	1996
Intra-CE	275 717	286 589	293 790
Extra-CE	310 533	279 217	253 598

Source: Eurostat.

Quantités

(en tonnes)

	1994	1995	1996
Intra-CE	85 848	88 482	93 726
Extra-CE	84 430	65 954	65 674

Source: Eurostat.

IV. **Observations des autres États membres**

4.1. *Belgique*

(21) Par lettre du 22 août 1997, les autorités belges ont communiqué leurs observations à propos des mesures envisagées par le gouvernement néerlandais:

(22) Elles contestent que les produits importés en provenance d'autres États membres soient actuellement exemptés de la taxe parafiscale.

(23) De plus, les autorités belges se demandent quelle sera la différence avec la situation actuelle. Il n'est pas clair s'il s'agit d'une taxe perçue au niveau des ventes aux enchères ou d'une taxe prélevée sur toute importation. La portée de la mesure (produits taxés) semble également peu claire.

(24) Il n'y a pas de garantie que les recettes de la taxe seront utilisées en faveur de la promotion des produits taxés (par exemple si un pourcentage donné de la taxe frappe les plantes en pot, un pourcentage similaire des recettes devrait être utilisé pour la promotion des plantes en pot). Les recettes de la taxe provenant de Belgique devraient également être distribuées selon l'origine régionale des produits.

(25) À propos de la représentativité des organisations homologues, les autorités belges font remarquer que la promotion est en Belgique une matière régionalisée. Les taxes étant perçues au niveau de la production, ce secteur devrait être associé aux activités de promotion, en concertation et en coopération avec le secteur de la commercialisation.

(26) Les autorités belges ont indiqué, par lettre du 18 janvier 1999, que les réserves émises pouvaient être levées. Il n'y aurait plus lieu d'en tenir compte à la suite d'un accord de coopération intervenu entre le VLAM, organisme de promotion agricole de la Région flamande, et le Productschap.

4.2. *Royaume-Uni*

(27) Par lettre du 29 août 1997, les autorités britanniques ont communiqué leurs observations:

(28) Selon le Royaume-Uni, il y a un problème de représentativité. Le Productschap travaille surtout avec deux organisations britanniques qui, l'une comme l'autre, sont loin de représenter la majorité des producteurs et des négociants. Le risque existe que certains négociants soient taxés sans être représentés.

(29) Il y a un risque de discrimination des produits des États membres qui ne participent pas au système.

(30) De plus, les producteurs et les négociants situés dans d'autres États membres ne bénéficieront pas nécessairement de la même manière de la publicité du Productschap. De même, ce qu'il adviendrait des recettes non utilisées pour la publicité n'est pas précisé. Il devrait y avoir un mécanisme garantissant en pareil cas la restitution des taxes perçues.

(31) Enfin, il pourrait y avoir des difficultés d'ordre pratique. En effet, le Productschap devrait assurer l'identification précise de l'origine des produits importés. En l'absence d'une telle identification, on risque de se trouver en présence d'un système inéquitable de perception de taxes parafiscales ayant un caractère permanent.

(32) Par conséquent, les autorités britanniques estiment que le projet néerlandais est contraire à l'intérêt des producteurs des autres États membres. Elles s'opposent à la taxation des produits importés.

(33) Par lettre du 5 janvier 1999, l'association «Flowers and Plants Association» a communiqué ses observations en faveur du système proposé par le Productschap. L'association déclare représenter tous les grands exportateurs britanniques de narcisses. Le système proposé par le Productschap permettrait à l'association de conduire des campagnes de promotion générique.

4.3. *Danemark*

(34) Par lettre du 3 septembre 1997, les autorités danoises ont communiqué leurs observations:

(35) Les complications administratives occasionnées par la perception de taxes parafiscales sur les importations des États membres doivent en elles-mêmes être considérées comme une entrave au bon fonctionnement du marché intérieur. De plus, l'approbation du système néerlandais pourrait constituer un précédent pour d'autres États membres.

(36) Le fait que le système soit facultatif ne suffit pas à justifier une modification de la pratique de la Commission en matière des taxes parafiscales sur les produits importés.

(37) De plus, le système proposé entraînerait une double taxation des produits danois exportés vers les Pays-Bas qui sont déjà taxés au Danemark.

4.4. *Suède*

(38) Par lettre du 23 septembre 1997, les autorités suédoises ont communiqué leurs observations:

(39) Bien qu'il s'agisse d'un système facultatif de taxes rétrocédées au pays exportateur, celui-ci constitue une entrave aux échanges dans le cadre du marché intérieur et entraîne des coûts administratifs supplémentaires. L'existence de la taxe parafiscale pourrait d'ailleurs amener certains producteurs à ne pas vendre leurs produits sur le marché néerlandais, ce qui favoriserait les producteurs néerlandais.

(40) Dans certains pays des taxes internes existent déjà, ce qui occasionnerait une double imposition.

(41) Une taxe volontaire ne peut être prélevée que si tous les producteurs et négociants manifestent leur accord, soit indirectement via une organisation qui les représente, soit directement.

(42) Les autorités suédoises doutent que les opérateurs des autres États membres puissent retirer les mêmes avantages que ceux des Pays-Bas.

(43) Par lettre du 22 décembre 1998, deux associations suédoises, le Trädgårdsnäringens Riksförbund (Association suédoise des producteurs horticoles) et le Blomstergrossisternas Riksförbund (Association suédoise du commerce horticole de gros), ont soumis leurs observations:

(44) Le gouvernement suédois a répondu à la Commission en soulignant les aspects juridiques et concurrentiels. Ce faisant, le gouvernement n'a guère pris en considération les avis plus favorables exprimés par les organisations suédoises représentatives. Les associations suédoises soutiennent sans réserve la proposition néerlandaise. La plupart des pays européens profitent des activités néerlandaises de promotion. Dans la perspective des efforts communautaires pour promouvoir la commercialisation des fleurs et des plantes ornementales et offrir aux producteurs de la Communauté, au titre des mesures de promotion spécifiques, une compensation de la libéralisation des importations en provenance des pays tiers, le plan de promotion néerlandais pourrait jouer un rôle important. Il pourrait même être à la base du programme communautaire.

(45) Le caractère facultatif du système constitue un autre élément qui devrait être pris en considération.

V. **Observations des Pays-Bas**

(46) Les autorités néerlandaises ont réagi par lettre du 22 juin 1998 de la manière suivante (en se référant aux observations du Productschap; une lettre du Productschap du 30 janvier 1998 est annexée à la lettre des autorités néerlandaises).

5.1. *Quant aux observations de la Belgique*

(47) Selon le règlement du Productschap, la taxe n'est plus prélevée sur les produits en provenance d'autres États membres depuis le 1er janvier 1996. Si, pour des raisons techniques, des taxes ont encore été perçues par les maisons de vente aux enchères après cette date, celles-ci seront restituées.

(48) C'est l'ensemble du négoce, et pas seulement les maisons de vente aux enchères, qui sera taxé. Le système ne sera pas différent de celui qui existait avant 1996. La taxe s'appliquera aux seuls produits de la floriculture. Des règles spécifiques s'appliquent aux produits des pépinières ou aux bulbes de fleurs.

(49) La distinction se fait déjà entre les plantes en pot et les autres produits de la floriculture. Dès lors, il est envisageable de dépenser les recettes en fonction des catégories de produits taxées. La distribution des recettes de la taxe prélevée sur les produits importés de Belgique incombera aux organisations représentatives.

(50) Le système proposé est favorable à l'ensemble du secteur de la floriculture, aux producteurs comme aux négociants.

5.2. *Quant aux observations du Royaume-Uni*

(51) Il s'agit au départ de sélectionner une organisation nationale. Si ce n'est pas possible, le Productschap essaie de travailler avec des organisations qui représentent une grande partie des secteurs concernés. À cet effet, des consultations ont eu lieu avec d'autres organisations, par exemple au Royaume-Uni avec le National Farmers' Union. Aussi longtemps qu'il n'existe pas de groupement des organisations représentatives, le Productschap propose de continuer à fonctionner avec les deux organisations britanniques avec lesquelles il travaille actuellement. Le Productschap estime que les activités de promotion sont favorables à l'ensemble du secteur. Dès lors, la question de la taxation sans représentation se pose avec moins d'acuité.

(52) Il convient de signaler que trois États membres seulement n'ont pas encore signé le contrat. Ces trois États membres représentent moins d'un pour cent du montant total perçu.

(53) On pourrait éventuellement envisager de restituer aux États membres les recettes non utilisées pour la publicité. Compte tenu des contrats déjà conclus, une telle solution ne semble pas vraiment nécessaire.

(54) Le Productschap s'estime en mesure de déterminer avec un grand degré de certitude l'origine des produits importés. Une concertation annuelle avec les autorités concernées des États membres aura lieu afin de déterminer les montants qui reviennent à chaque pays.

5.3. *Quant aux observations du Danemark*

(55) Le Productschap estime qu'il n'y aurait pas double taxation puisque les taxes perçues aux Pays-Bas sont restituées au Danemark.

5.4. *Quant aux observations de la Suède*

(56) Le Productschap estime que les opérateurs néerlandais ne sont pas favorisés.

(57) Le Productschap estime qu'il n'y aurait pas double taxation puisque les taxes perçues aux Pays-Bas seraient restituées.

VI. **Appréciation de l'aide**

(58) Les doutes qui ont amené la Commission à ouvrir la procédure prévue par l'article 88, paragraphe 2, du traité ne sont pas dissipés.

6.1. *Représentativité des organisations homologues*

(59) Des contributions purement volontaires du secteur de la floriculture, destinées à financer des activités de promotion, ne rentrent pas dans la définition des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, puisqu'il n'y a pas d'«aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit». Tel n'est pas le cas en l'espèce. Pour garantir que la taxation se fonde sur un accord volontaire, il faut obtenir l'accord de tous les producteurs et négociants en plantes ornementales de l'État membre concerné. II faudrait donc que les organisations avec lesquelles des contrats sont conclus représentent tous les producteurs et négociants de l'État membre concerné. Cette condition n'est pas remplie dans le cas du système néerlandais proposé. Il y a une base juridique *(heffingsverordening)* qui autorisera la taxation des produits importés par le Productschap. La Commission a toujours considéré — conformément à la jurisprudence de la Cour [7] — que les recettes d'un prélèvement obligatoire étaient des ressources d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1. Dès lors, il s'agit bel et bien d'une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité. Une taxe parafiscale frappant les importations est incompatible avec le marché commun puisqu'elle peut affecter les échanges entre États membres.

(60) Lors de la réunion du 23 novembre 1998, les représentants du Productschap ont signalé la similitude avec le régime instauré par le règlement (CE) nº 2275/96 du Conseil du 22 novembre 1996 instaurant des mesures spécifiques dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture [8] et par le règlement (CE) nº 803/98 de la Commission du 16 avril 1998 portant modalités d'application du règlement (CE) nº 2275/96 du Conseil instaurant des mesures spécifiques dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture pour l'année 1998 [9].

Dans ce contexte, les programmes destinés à développer la consommation des plantes vivantes et des produits de la floriculture sont présentés par des groupements représentatifs associant les opérateurs d'une ou de plusieurs branches, d'activités dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture [article 4 du règlement (CE) nº 803/98].

Les organisations homologues avec lesquelles le Productschap a conclu des accords sont identiques à celles qui opèrent dans ce cadre européen. Dès lors, le Productschap estime que la représentativité des organisations homologues est établie et acceptée par les autorités européennes.

(61) Cet argument n'est pas recevable. Une nette distinction doit être faite entre, d'une part, des organisations qui sont désignées pour gérer des budgets européens sur la base d'un règlement du Conseil et sous le contrôle des États membres et de la Commission, et, d'autre part, ces mêmes organisations qui seraient désignées, dans la plupart des cas d'ailleurs, sans base juridique dans leur juridiction respective, par le Productschap pour organiser la taxation d'entreprises qui peuvent être membres ou non de ces organisations et la promotion des fleurs et plantes ornementales payée par les recettes d'une telle taxation. Un instrument de droit communautaire (règlement) instaurant une approche horizontale par des critères communs et visant une certaine harmonisation dans l'intérêt général ne justifie pas nécessairement l'introduction d'obstacles fiscaux par un État membre, de sa propre initiative. De plus, il y a un risque d'imposition sans représentation.

(62) En outre, la promotion dans les autres États membres se fera en concertation avec le Productschap, ce qui donne au Productschap voix au chapitre en ce qui concerne ces mesures promotionnelles, alors que les organisations des autres États membres n'ont pas la possibilité de superviser la promotion menée aux Pays-Bas. Ce déséquilibre laisse supposer que le système est confectionné sur mesure pour les opérateurs néerlandais.

6.2. *Utilisation des fonds réaffectés*

(63) Il n'est pas évident que les producteurs et les négociants des autres États membres puissent réellement et dans tous les cas tirer des mesures d'aide à la publicité mises en œuvre par l'organisation homologue de l'État membre concerné un avantage comparable à celui que les producteurs et négociants néerlandais tirent de l'aide à la publicité mise en œuvre par le Productschap.

[7] Arrêt du 22 mars 1977, affaire 78-76: Steinike & Weinlig contre République fédérale d'Allemagne, Rec. 1977, p. 595.

[8] JO L 308 du 29.11.1996, p. 7.
[9] JO L 115 du 17.4.1998, p. 5.

Il résulte de la jurisprudence constante de la Cour [10] que, si les avantages résultant de l'affectation du produit d'une cotisation constituant une taxe parafiscale compensent intégralement la charge supportée par le produit national lors de sa mise dans le commerce, cette cotisation constitue une taxe d'effet équivalant à un droit de douane, contraire aux articles 23 et 25 du traité. Si ces avantages ne compensent qu'une partie de la charge grevant le produit national, la taxe en question est régie par l'article 90 du traité. Dans ce dernier cas, la taxe serait incompatible avec l'article 90 du traité et donc interdite dans la mesure où elle serait discriminatoire à l'égard du produit importé, en ce sens qu'elle compenserait en grande partie la charge supportée par le produit national par rapport au produit importé.

Le fait qu'il n'y ait pas de discrimination à l'égard des produits importés et que, par conséquent, les taxes parafiscales et le produit de celles-ci ne violent pas l'article 90 du traité n'est pas établi en l'espèce. La question primordiale est de savoir si les produits importés peuvent effectivement profiter de l'aide de la même manière que la production intérieure: même si l'égalité de traitement est assurée sur le plan normatif entre les produits nationaux et les produits importés, sur le plan pratique une situation plus favorable est faite par la force des choses aux opérateurs nationaux, étant donné que les actions réalisées s'inspirent des spécialisations, besoins et lacunes nationaux (fluctuations saisonnières des marchés et évolution des variétés cultivées). Même à supposer que les produits importés puissent effectivement profiter de l'aide de la même manière que les produits nationaux, il n'y a pas, dans la pratique, de mécanisme qui permettrait à la Commission de vérifier si les produits des quatorze autres États membres bénéficient effectivement de l'aide de la même manière que la production intérieure, d'autant que rien n'indique que les autorités néerlandaises utilisent un système d'identification permettant de déterminer l'origine des produits importés (considérant 31), hormis la vague assurance du Productschap, qui s'estime capable de déterminer cette origine (considérant 54).

(64) En outre, les articles 87 et 88, d'une part, et l'article 90, d'autre part, poursuivent des objectifs différents. Le fait qu'une mesure nationale satisfasse aux exigences de l'article 90 n'implique pas qu'elle soit légitime au regard d'autres dispositions, telles que celles des articles 87 et 88. Lorsqu'une aide est financée par une imposition frappant certaines entreprises ou certaines productions, la Commission est tenue d'examiner non seulement si son mode de financement est conforme à l'article 90 du traité, mais encore si, combiné avec l'aide qu'il alimente, il est compatible avec les exigences des articles 87 et 88 [11].

Dans la mesure où les taxes ne sont pas facultatives (ce qui est le cas, comme il est précisé au considérant 59) et où elles sont redistribuées vers le pays exportateur, le système proposé risque d'entraver les échanges dans le cadre du marché intérieur et d'entraîner des coûts administratifs supplémentaires.

En effet, le système proposé semble surtout destiné à restaurer la compétitivité des produits néerlandais eux-mêmes frappés par la taxe parafiscale. Les produits importés qui seraient devenus plus compétitifs à cause de la taxation des seuls produits nationaux perdent cet avantage s'ils sont également taxés. L'utilisation des revenus de la taxation en faveur de la promotion des produits importés n'est pas nécessairement une compensation suffisante de la perte de cet avantage concurrentiel puisque l'égalité de traitement n'est pas assurée sur le plan pratique (considérant 63).

Le système proposé risque de fausser le libre jeu de la concurrence. L'altération des échanges entre les États membres résultant de l'aide peut être encore aggravée par son mode de financement, qui frappe aussi les produits importés.

(65) Il convient d'ajouter que les opérateurs des autres États membres prennent souvent en charge l'octroi d'aides destinées à financer des actions comparables. Lorsqu'ils exportent vers des pays qui perçoivent une taxe à l'importation, ils financent deux fois le même type d'action.

À cet égard, les autorités néerlandaises ont déclaré qu'elles étaient disposées à réintroduire un dispositif semblable à celui qui existait dans le passé entre l'Allemagne et les Pays-Bas; l'opérateur était exempté de la taxe s'il établissait qu'il avait déjà payé une taxe semblable dans l'autre pays.

Une telle formalité (production de documents afin de pouvoir être exempté de la taxe) pourrait toutefois être considérée comme une mesure d'effet équivalent, interdite par l'article 28 du traité, c'est-à-dire «toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire» [12]. Même de simples formalités telles que la production de documents, vraisemblablement assorties d'un système de contrôle ou de vérification, peuvent affecter le commerce intracommunautaire. D'ailleurs des tels contrôles aux frontières ne sont justifiés que dans des conditions particulières et limitées [13].

(66) Au demeurant, le produit des taxes parafiscales peut se révéler insuffisant pour entamer une campagne promotionnelle. II n'existe en pareil cas aucune mesure correctrice prévoyant un juste retour en faveur des producteurs et négociants des autres États membres et il n'est pas exclu que l'argent reste entre les mains de l'organisation homologue.

[10] Voir notamment les arrêts du 11 mars 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest et autres contre Receveur principal des douanes, affaires C-78 à C-83/90, Rec. p. I-1847, point 27, et du 16 décembre 1992, Lornoy et autres contre État belge, C-17/91, Rec. p. I-6523, point 21.

[11] Arrêt du 25 juin 1970, affaire 47/69, voir note 6; voir aussi les arrêts C-266/91, Cellulose Beira contre Fazenda Publica, Rec. 1993, p. I-4337, et C-72/92: Scharbatke contre Allemagne, Rec. 1993, p. I-5509.

[12] Arrêt du 11 juillet 1974, affaire 8/74: Dassonville, Rec. 1974, p. 837.

[13] Arrêt du 25 octobre 1979, affaire 159/78: Commission contre Italie (Expéditeurs en douane), Rec. 1979, p. 3247.

VII. **Conclusions**

(67) Au vu de ce qui précède, la Commission considère que les conditions qui pourraient l'amener à revoir éventuellement sa pratique constante à l'égard des aides d'État financées par des taxes parafiscales prélevées également sur les importations, à savoir un système fondé sur l'accord volontaire des opérateurs ou des organisations homologues représentatives des États membres concernés et la réaffectation des recettes fiscales aux États membres concernés, ne sont pas réunies.

Dès lors, la Commission estime que la mesure d'aide en question, qui est financée par des taxes parafiscales qui s'appliquent également à des produits importés en provenance d'autres États membres, est incompatible avec le marché commun,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide que les Pays-Bas envisagent d'accorder pour la publicité en faveur des plantes ornementales financée par une taxe parafiscale prélevée sur les produits importés en provenance d'autres États membres est incompatible avec le marché commun. Cette aide ne peut, pour cette raison, être mise à exécution.

Article 2

Les Pays-Bas informent la Commission, dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, des mesures qu'ils ont prises pour s'y conformer.

Article 3

Le Royaume des Pays-Bas est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 20 juillet 1999.

Par la Commission

Franz FISCHLER

Membre de la Commission