II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION
vom 20. Juli 1999
über die aus steuerähnlichen Abgaben finanzierte staatliche Beihilfe der Niederlande für die Förderung von Zierpflanzen

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(1999) 3440)

(Nur der niederländische Text ist verbindlich)

(2000/116/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf die Verordnung (EWG) Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels [1], zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 3290/94 [2],

nach Aufforderung der Beteiligten zur Äußerung [3] gemäß Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 1 EG-Vertrag und gestützt auf diese Äußerungen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. **Verfahren**

(1) Mit Schreiben vom 9. Dezember 1996, das am 12. Dezember 1996 bei der Kommission registriert wurde, hat die niederländische Regierung im Rahmen von Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag das oben genannte Beihilfevorhaben notifiziert. Zusätzliche Auskünfte wurden mit Schreiben vom 4. März 1997, registriert am 5. März 1997, übermittelt.

(2) Die Kommission hat die niederländische Regierung mit Schreiben SG (97) D/4124 vom 30. Mai 1997 über ihre Absicht in Kenntnis gesetzt, angesichts der notifizierten Beihilfe das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag einzuleiten.

(3) Die Entscheidung der Kommission über die Einleitung des Verfahrens wurde im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht [4]. Die Kommission hat die Beteiligten aufgefordert, sich zu der Beihilfe zu äußern. Sie hat die eingegangenen Äußerungen an die niederländische Regierung weitergeleitet und diesen die Gelegenheit gegeben, darauf zu reagieren. Die Niederlande haben der Kommission ihre Äußerungen mit Schreiben vom 22. Juni 1998 übermittelt.

(4) Am 23. November 1998 sind die Vertreter der niederländischen Regierung und des Marktverbands zusammengekommen und haben zusätzliche Angaben über die geplante Regelung gemacht.

II. **Ausführliche Beschreibung der Beihilfe**

(5) Notifiziert wurde eine Änderung der steuerähnlichen Abgabe, aus der die bestehende Werbebeihilfe finanziert wird. Die geänderte Abgabenverordnung sieht vor, daß auf Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten Abgaben erhoben werden können, die Einnahmen aus diesen Abgaben aber zurückfließen an repräsentative Verkaufsförderungsorgansationen in den betreffenden Mitgliedstaaten.

(6) Die bestehende Beihilfe wird für Werbemaßnahmen im Zierpflanzensektor gewährt (Beihilfe Nr. 766/95). Die Werbekampagnen werden vom Bloemenbureau Holland durchgeführt. Die Beihilfe wird über eine steuerähnliche Abgabe finanziert, die vom Marktverband für Zierpflanzen (Productschap voor Siergewassen (PVS)), nun der Marktverband für Gartenbau, beim Verkauf von Zierpflanzen oder deren Ausgangsmaterial in den Niederlanden erhoben wird. Die Abgabe errechnet sich nach dem Wert des verkauften Erzeugnisses und muß von jedem Erzeuger oder Einführer von Zierpflanzen gezahlt werden. Einfuhren aus anderen EU-Mitgliedstaaten sind ausdrücklich von dieser Abgabepflicht ausgenommen.

[1] ABl. L 55 vom 2.3.1968, S. 1.
[2] ABl. L 349 vom 31.12.1994, S. 105.
[3] ABl. C 227 vom 26.7.1997, S. 5.
[4] Siehe Fußnote 3.

Die Kommission hat Einkünfte aus steuerähnlichen Abgaben im Rahmen des nationalen Rechts stets als staatliche Mittel im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag betrachtet. Da diese Einkünfte für Werbung zugunsten bestimmter niederländischer Erzeugnisse (Blumen und Pflanzen) verwendet werden und daher „durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen", ist die niederländische Regelung eine Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag.

Die geplante Änderung zielt darauf ab, diese Ausnahme für eingeführte Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten aufzuheben und sie genauso mit einer Abgabe zu belegen wie niederländische Erzeugnisse oder Einfuhren aus Drittländern. Die Einnahmen aus der Abgabe auf Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten werden ausschließlich für Werbeaktionen in den betreffenden Mitgliedstaaten verwendet; diese Aktionen werden in enger Zusammenarbeit zwischen dem Marktverband und repräsentativen Organisationen in den anderen Mitgliedstaaten organisiert.

Zur Durchführung der Werbebeihilfemaßnahmen schließt der Marktverband mit repräsentativen Organisationen in allen Mitgliedstaaten Verträge über die Verwendung dieser zurückgeflossenen Gelder für allgemeine verkaufsfördernde Maßnahmen zugunsten von Zierpflanzen in dem betreffenden Mitgliedstaat. Die niederländische Regierung hat den Entwurf eines Mustervertrags vorgelegt.

(7) Die niederländische Regierung erklärt, daß die geplanten Verträge mit repräsentativen Verkaufsförderungsorganisationen in anderen Mitgliedstaaten freiwillig geschlossen werden und in dieser Hinsicht keinerlei Druck ausgeübt wird. In dem Schreiben, mit dem der Marktverband den Vertrag anbietet, werden die potentiellen Partnerorganisationen darauf hingewiesen, daß es bei diesem Vertrag um Abgaben auf Erzeugnisse aus dem betreffenden Mitgliedstaat und die Erstattung der Einnahmen aus diesen Abgaben geht. Die niederländische Regierung verweist auf einen der einleitenden Absätze der Vertragsbestimmungen, in dem es heißt, daß Abgaben auf Erzeugnisse des betreffenden Mitgliedstaats erhoben werden, die „in den oder über die Niederlande vermarktet werden". Nach Angaben der niederländischen Regierung ist somit der Abschluß eines derartigen Vertrags nur möglich, wenn die repräsentative Organisation des anderen Mitgliedstaats einwilligt, daß auf ihre Erzeugnisse, die in den Niederlanden oder über die Niederlande vermarktet werden, Abgaben erhoben werden, und die Einnahmen aus diesen Abgaben ins Land zurückfließen.

Die niederländische Regierung versichert, daß auf Erzeugnisse eines Mitgliedstaats keine Abgabe erhoben wird, wenn in besagtem Mitgliedstaat ein solcher Vertrag nicht geschlossen werden kann.

(8) Der von dem Marktverband vorgeschlagene Mustervertrag sieht im wesentlichen vor, daß Verkaufsförderungsmaßnahmen in Konsultationen zwischen dem Marktverband und der entsprechende Organisation des betreffenden Mitgliedstaats beschlossen und ausgeführt werden. Außerdem müssen diese Aktionen dem Vertrag zufolge grundsätzlich von der Organisation des betreffenden Mitgliedstaats genehmigt werden, d. h. diese Organisation kann Vorschläge auch ablehnen. Kann keine Einigung erzielt werden, so kann ein von beiden Parteien eingesetzter Ausschuß verbindliche Empfehlungen aussprechen. Dieser Ausschuß setzt sich aus jeweils einem Mitglied, das von jeder der beiden Vertragsorganisationen gewählt wird, und einer neutralen dritten Person zusammen, die von den Vertretern der Vertragsorganisationen bestimmt wird.

(9) Was die Repräsentativität der Partnerorganisationen in den anderen Mitgliedstaaten anbelangt, so legt der Marktverband für die Auswahl drei Kriterien zugrunde. Die betreffende Organisation sollte:

a) Verkaufsförderungsaktionen durchführen können,

b) im gesamten Gebiet des betreffenden Mitgliedstaats arbeiten und

c) im Sektor eine breite Basis haben (Erzeuger und Händler).

(10) Die Kommission hat den Hinweis der niederländischen Regierung zur Kenntnis genommen, daß für den Fall, daß sich keine Organisation finden läßt, die alle drei Kriterien erfüllt, auf jeden Fall versucht wird, eine Organisation von Erzeugern und Händlern ausfindig zu machen, die den Sektor vertritt und unter anderem verkaufsfördernde Maßnahmen durchführt. Sollten andererseits mehrere Organisationen die Auswahlkriterien erfüllen, so werden alle Organisationen angesprochen, und der Vertrag wird mit allen Organisationen geschlossen, oder aber diejenigen Organisationen, die am Vertragsabschluß nicht beteiligt sind, erkennen die eine Organisation, mit der der Vertrag geschlossen wird, als repräsentativ an. Hierdurch wird nach Aussagen der niederländischen Regierung eine willkürliche Auswahl der Partnerorganisation vermieden.

(11) Die niederländische Regierung hat eine detaillierte Übersicht über die ausgewählten Partnerorganisationen in den einzelnen Mitgliedstaaten, mögliche weitere Partnerorganisationen sowie die Gründe vorgelegt, welche anhand der oben genannten Kriterien zu der Auswahl der betreffenden Organisation geführt haben.

Was die Art der Werbebeihilfe anbelangt, so hat die niederländische Regierung wie schon für die bestehende Regelung (Beihilfe Nr. 766/95) noch einmal versichert, daß die Rahmenregelung, welche die Kommission für einzelstaatliche Beihilfen im Bereich der Werbung für landwirtschaftliche Erzeugnisse [5] verabschiedet hat, eingehalten wird. Außerdem hat sie versichert, daß dies auch für Werbemaßnahmen gilt, die in Zusammenhang mit Partnerorganisationen in anderen Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Daher ist die Beihilfe auch mit der geänderten Regelung nach Ansicht der Kommission weiterhin mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.

(12) Die niederländische Regierung beabsichtigt, eine Abgabe auf Einfuhrerzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten einzuführen. Normalerweise stuft die Kommission, gestützt auf das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache 47/69, Frankreich/Kommission [6], aus steuerähnlichen Abgaben finanzierte Beihilfen, die auch auf eingeführte Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten erhoben werden, als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt ein.

(13) Nach Ansicht der Kommission ist die Einwilligung der Partnerorganisationen in den anderen Mitgliedstaaten, daß auf ihre Erzeugnisse Abgaben erhoben werden, ein

[5] ABl. C 302 vom 12.11.1987, S. 6.
[6] Slg. 1970, S. 487.

entscheidender Aspekt, der diese Abgabe von den üblicherweise erhobenen steuerähnlichen Abgaben unterscheidet. Hierdurch wird die Abgabe auf Einfuhren zu einer freiwilligen Regelung, da der Marktverband die Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten nur dann und nur so lange mit Abgaben belegen kann, wie die Partnerorganisationen in diesem Mitgliedstaat ihr Einverständnis geben. Nur mit dieser Einwilligung erhält die Abgabe auf Einfuhren verbindlichen Charakter.

Ein weiterer Aspekt, der diese Abgabe von den üblicherweise erhobenen steuerähnlichen Abgaben unterscheidet, ist nach Ansicht der Kommission die Tatsache, daß die Gelder an die Partnerorganisationen zurückfließen.

(14) Die Kommission stellt hierauf abschließend fest, daß unter den unter Randnummer 13 genannten Bedingungen eine Regelung eingeführt würde, die als vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehen werden könnte, da sie auf der freiwilligen Einwilligung der repräsentativen Partnerorganisationen in den betreffenden Mitgliedstaaten beruht und aufgrund des Zurückfließens der Abgabeeinnahmen in die betreffenden Mitgliedstaaten angenommen werden kann, daß die Abgabenlast im Vergleich zu dem Nutzen aus der Beihilfemaßnahme für eingeführte Erzeugnisse nicht höher ist als für einheimische Erzeugnisse.

(15) Trotzdem bezweifelt die Kommission stark, daß bei der praktischen Umsetzung dieser Regelung die unter Randnummer 13 genannten Bedingungen erfüllt werden.

(16) Aus diesem Grund hat sie das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag eingeleitet.

III. **Mögliche wirtschaftliche Auswirkungen der Abgabe**

(17) Ausgehend von den Angaben des Marktverbands wird die geplante Abgabe folgende wirtschaftliche Auswirkungen haben:

Schnittblumen und Topfpflanzen 1998

(× 1 000 NLG)

Mitgliedstaaten	Einfuhr	Einkünfte nach Einführung der steuerähnlichen Abgabe
Frankreich	29 300	274
Belgien	79 600	745
Deutschland	34 500	322
Italien	9 600	90
Vereinigtes Königreich	7 800	73
Irland	4 000	37
Dänemark	10 800	101
Griechenland	1 700	16
Portugal	2 100	20
Spanien	103 800	970
Österreich	600	6
Finnland	200	2
Schweden	400	3
Insgesamt	**284 400**	**2 659**

(18) Das Budget und die tatsächlichen Kosten der Werbemaßnahmen, die aus den steuerähnlichen Abgaben auf ausschließlich durch niederländische Betriebe gezüchtete Erzeugnisse finanziert wurden, stellen sich wie folgt dar:

(NLG)

Jahr	Budjet	Tatsächliche Kosten
1993	26 045 000	25 550 002
1994	26 880 000	26 907 924
1995	27 710 000	
1996	28 250 000	

(19) Der Abgabensatz betrug 0,8 % (1995), 0,95 % (1996), 1,05 % (1997) bzw. 1,15 % (1998).

(20) Die wirtschaftlichen Folgen werden auch bei einem Vergleich mit der Ausfuhr von Blumenzwiebeln aus den Niederlanden deutlich.

Ausfuhr von Blumenzwiebeln aus den Niederlanden

Wert

(1 000 EUR)

	1994	1995	1996
innerhalb der Gemeinschaft	275 717	286 589	293 790
außerhalb der Gemeinschaft	310 533	279 217	253 598

Angaben: Eurostat.

Menge

(Tonnen)

	1994	1995	1996
innerhalb der Gemeinschaft	85 848	88 482	93 726
außerhalb der Gemeinschaft	84 430	65 954	65 674

Angaben: Eurostat.

IV. **Äußerungen der anderen Mitgliedstaaten und Beteiligten**

4.1 *Belgien*

(21) Die belgische Regierung hat mit Schreiben vom 22. August 1997 ihre Äußerungen zu der von der niederländischen Regierung eingeführten Regelung übermittelt.

(22) Sie bezweifelt, daß die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Erzeugnisse jetzt von der steuerähnlichen Abgabe befreit sind.

(23) Darüber hinaus stellt sich die belgische Regierung die Frage, wo der Unterschied zu der heutigen Situation liegt. Ihrer Ansicht nach ist es nicht deutlich, ob es sich um eine Abgabe auf bei Auktionen verkaufte oder auf alle eingeführten Erzeugnisse handelt. Auch die Tragweite der Regelung (welche Erzeugnisse sind betroffen) ist nicht deutlich.

(24) Es gibt keine Garantie dafür, daß die Einkünfte aus der Abgabe auch tatsächlich für die Förderung der betreffenden Erzeugnisse eingesetzt werden (wenn z. B. ein bestimmter Prozentsatz der Abgabe auf Topfpflanzen entfällt, müßte derselbe Prozentsatz der Gesamterträge auch für die Förderung des Topfpflanzenabsatzes verwendet werden). Außerdem müßten die Einkünfte aus der Abgabe auf belgische Erzeugnisse auch nach der regionalen Herkunft der Erzeugnisse verteilt werden.

(25) Was die Repräsentativität der Partnerorganisationen angeht, so weist die belgische Regierung darauf hin, daß Werbung in Belgien auf regionaler Ebene stattfindet. Da die Abgaben im Erzeugungsbereich erhoben werden, sollte dieser Bereich in Übereinstimmung und Zusammenarbeit mit dem Absatzbereich an den Werbemaßnahmen beteiligt werden.

(26) Die belgische Regierung hat mit Schreiben vom 18. Januar 1999 mitgeteilt, daß sie ihre Einwände zurückzieht. Da zwischen der VLAM, der Organisation, die für die Absatzförderung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen in der Region Flandern zuständig ist, und dem Marktverband eine Zusammenarbeitsvereinbarung geschlossen wurde, sind die Einwände nicht länger zu berücksichtigen.

4.2 *Vereinigtes Königreich*

(27) Die Regierung des Vereinigten Königreichs hat mit Schreiben vom 29. August 1997 ihre Äußerungen übermittelt.

(28) Laut dem Vereinigten Königreich gibt es ein Problem im Zusammenhang mit der Repräsentativität. Der Marktverband arbeitet vor allem mit zwei britischen Organisationen zusammen, die beide nicht repräsentativ sind für die Mehrheit der Erzeuger und Händler. Es besteht daher auch die Gefahr, daß bestimmte Händler, die nicht vertreten sind, die Abgabe bezahlen müssen.

(29) Erzeuger aus Mitgliedstaaten, die nicht an der Regelung beteiligt sind, drohen diskriminiert zu werden.

(30) Darüber hinaus ziehen die Erzeuger und Händler aus anderen Mitgliedstaaten nicht unbedingt entsprechende Vorteile aus der Absatzförderung durch den Marktverband. Ebensowenig deutlich ist, was mit den Einkünften geschehen soll, die nicht für Werbung verwendet werden. Es müßte eine Regelung eingeführt werden, um zu gewährleisten, daß die erhaltenen Abgaben in diesem Fall zurückerstattet werden.

(31) Schließlich kann eine Reihe praktischer Aspekte zu Problemen führen. Der Marktverband müßte nämlich immer für eine genaue Angabe des Ursprungs der eingeführten Erzeugnisse sorgen. Andernfalls besteht die Gefahr, daß ein unrechtmäßiges System dauerhafter steuerähnlicher Abgaben entsteht.

(32) Die britische Regierung ist daher der Auffassung, daß die niederländische Maßnahme den Interessen die Erzeuger in den anderen Mitgliedstaaten zuwiderläuft, und spricht sich gegen die Abgabe auf eingeführte Erzeugnisse aus.

(33) Mit Schreiben vom 5. Januar 1999 hat die „Flowers and Plants Association" mitgeteilt, daß sie die vom Marktverband vorgeschlagene Regelung unterstützt. Der Verband erklärt, alle großen britischen Narzissenausführer zu vertreten. Die vom Marktverband vorgeschlagene Regelung würde es ihr ermöglichen, generelle Werbekampagnen durchzuführen.

4.3 *Dänemark*

(34) Die dänische Regierung hat ihre Äußerungen mit Schreiben vom 3. September 1997 übermittelt.

(35) Allein der Verwaltungsaufwand, den die Einziehung steuerähnlicher Abgaben auf aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Erzeugnisse mit sich bringt, muß als Behinderung des reibungslosen Funktionierens des Gemeinsamen Markts betrachtet werden. Darüber hinaus kann die Genehmigung der niederländischen Regelung einen Präzedenzfall für andere Mitgliedstaaten schaffen.

(36) Der freiwillige Charakter der Regelung reicht nicht aus, um eine Änderung der Kommissionspraktiken in bezug auf steuerähnliche Abgaben auf eingeführte Erzeugnisse zu rechtfertigen.

(37) Darüber hinaus würde die vorgeschlagene Regelung eine Doppelbesteuerung von dänischen Erzeugnissen, die in die Niederlande ausgeführt werden, bedeuten, wenn diese bereits in Dänemark besteuert werden.

4.4 *Schweden*

(38) Die schwedische Regierung hat ihre Äußerungen mit Schreiben vom 23. September 1997 übermittelt.

(39) Obwohl es um freiwillige Abgaben geht, die in das ausführende Land zurückfließen, behindert die Regelung den Handelsverkehr im Binnenmarkt und bedeutet zusätzliche administrative Kosten. Die steuerähnliche Abgabe kann außerdem dazu führen, daß bestimmte Erzeuger ihre Produkte nicht mehr auf dem niederländischen Markt verkaufen, was den niederländischen Erzeugern Vorteile verschafft.

(40) In einer Reihe von Ländern gibt es bereits interne Abgaben, so daß eine Doppelbesteuerung entsteht.

(41) Eine freiwillige Abgabe kann nur eingeführt werden, wenn alle Erzeuger und Händler zustimmen, entweder direkt oder durch eine Organisation, die sie vertritt.

(42) Die schwedische Regierung bezweifelt, daß die Marktteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten ebenso viele Vorteile aus der Regelung ziehen wie diejenigen aus den Niederlanden.

(43) Mit Schreiben vom 22. Dezember 1998 haben zwei schwedische Verbände, Trädgårdsnäringens Riksförbund (der schwedische Gartenbauverband) und Blomstergrossisternas Riksförbund (der schwedische Verband der Blumengroßhändler) ihre Äußerungen übermittelt.

(44) Die schwedische Regierung hat in ihrer Antwort an die Kommission auf die rechtlichen und wettbewerbsbezogenen Aspekte hingewiesen. Laut den genannten Verbänden soll sie dabei die viel positivere Beurteilung durch die zuständigen schwedischen Organisationen weitgehend außer Acht gelassen haben. Die schwedischen Verbände unterstützen den niederländischen Vorschlag vollständig. Die meisten europäischen Länder ziehen Vorteile aus den niederländischen Werbemaßnahmen. Angesichts der gemeinschaftlichen Bemühungen, den Absatz von Blumen und Pflanzen zu fördern, und um die Erzeuger der Gemeinschaft dafür zu entschädigen, daß auf Einfuhren aus Drittländern aufgrund des Sonderprogramms zu Absatzförderung keine Zölle mehr erhoben werden, kann das niederländische Werbevorhaben eine wichtige Rolle einnehmen. Das Vorhaben könnte sogar die Grundlage für das Gemeinschaftsprogramm bilden.

(45) Der freiwillige Charakter der Regelung sollte als anderer wichtiger Aspekt im Vordergrund stehen.

V. **Äußerungen der Niederlande**

(46) Die niederländische Regierung hat mit Schreiben vom 22. Juni 1998 wie folgt reagiert (mit Hinweis auf die Äußerungen des Marktverbands mit Schreiben vom 30. Januar 1998, der dem Schreiben der niederländischen Regierung als Anlage beigefügt ist).

5.1 *Betreffend die Äußerungen Belgiens*

(47) Gemäß der Verordnung des Marktverbands wird die Abgabe seit 1. Januar 1996 nicht mehr auf Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten erhoben. Sollten bei Auktionen nach diesem Datum aus technischen Gründen noch Abgaben erhoben worden sein, so werden diese zurückerstattet.

(48) Nicht nur der Verkauf bei Auktionen ist betroffen, sondern auch der vor- und nachgeschaltete Handel. Die Regelung wird sich nicht von den Bestimmungen vor 1996 unterscheiden. Die Abgabe wird nur auf Erzeugnisse der Blumenzucht erhoben. Für Baumschulenerzeugnisse und für Blumenzwiebeln gelten besondere Bestimmungen.

(49) Bereits jetzt wird ein Unterschied gemacht zwischen Topfpflanzen und anderen Erzeugnissen der Blumenzucht. Deshalb wäre zu erwägen, die Einkünfte nach Erzeugnisgruppen zu verteilen. Wie die Einkünfte aus der Abgabe auf belgische Erzeugnisse zu verteilen sind, wird von den zuständigen Organisationen abhängen.

(50) Die vorgeschlagene Regelung ist für den gesamten Blumenzuchtsektor, sowohl für Erzeuger als auch Händler, von Vorteil.

5.2 *Betreffend die Äußerungen des Vereinigten Königreichs*

(51) Zunächst wird eine nationale Organisation ausgewählt. Erweist sich dies als unmöglich, so versucht der Marktverband mit Organisationen zu arbeiten, die einen großen Teil der betroffenen Sektoren vertreten. Zu diesem Zweck finden Gespräche mit anderen Organisationen wie beispielsweise der National Farmers' Union im Vereinigten Königreich statt. Solange es keinen Zusammenschluß repräsentativer Organisationen gibt, schlägt der Marktverband vor, weiter mit den beiden britischen Organisationen zu arbeiten, mit denen er bisher zusammenarbeitet. Nach Ansicht des Marktverbands profitiert der gesamte Sektor von den Werbemaßnahmen, so daß das Problem der Besteuerung ohne Vertretung relativ gesehen werden muß.

(52) Anzumerken ist, daß nur drei Mitgliedstaaten den Vertrag noch nicht unterzeichnet haben. Diese drei Mitgliedstaaten haben einen Anteil von weniger als 1 % an dem eingezogenen Gesamtbetrag.

(53) Es wäre eventuell zu erwägen, den Mitgliedstaaten die nicht für die Werbung aufgewandten Einnahmen zurückzuerstatten. In Anbetracht der bereits geschlossenen Verträge scheint eine derartige Lösung jedoch nicht wirklich notwendig.

(54) Der Marktverband hält sich durchaus für in der Lage, den Ursprung der eingeführten Erzeugnisse mit großem Wahrscheinlichkeitsgrad festzustellen. Um zu bestimmen, welche Beträge auf ein Land entfallen, wird eine jährliche Konsultation mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten stattfinden.

5.3 *Betreffend die Äußerungen Dänemarks*

(55) Nach Angaben des Marktverbands wird es zu keiner Doppelbesteuerung kommen, da die in den Niederlanden erhobenen Abgaben nach Dänemark zurückfließen.

5.4 *Betreffend die Äußerungen Schwedens*

(56) Der Marktverband ist der Auffassung, daß die niederländischen Marktteilnehmer keineswegs begünstigt werden.

(57) Nach Angaben des Marktverbands wird es zu keiner Doppelbesteuerung kommen, da die in den Niederlanden erhobenen Abgaben nach Schweden zurückfließen.

VI. **Beurteilung der Beihilfe**

(58) Die Zweifel, die die Kommission dazu veranlaßt haben, das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag einzuleiten, bestehen weiterhin.

6.1 *Repräsentativität der Partnerorganisationen*

(59) Vollständig freiwillige Beiträge des Blumenzuchtsektors, die für die Finanzierung von Werbemaßnahmen bestimmt sind, sind nicht als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 zu betrachten, da es sich nicht um „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art" handelt. Dies ist hier nicht der Fall. Um sicherzustellen, daß die Abgabe auf einer freiwilligen Regelung basiert, sollte grundsätzlich das Einverständnis aller Zierpflanzenerzeuger und -händler in dem betreffenden Mitgliedstaat eingeholt werden. Demnach müßten die Organisationen, mit denen Verträge geschlossen werden, alle Erzeuger und Händler in dem betreffenden Mitgliedstaat vertreten, was bei dem niederländischen Vorschlag nicht der Fall ist. Es gibt eine Rechtsgrundlage (eine Abgabenverordnung), die die Erhebung einer Abgabe durch den Marktverband auf eingeführte Erzeugnisse zulassen würde. Die Kommission hat — auf der Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofes ([7]) — stets die Meinung vertreten, daß die Einkünfte aus einer von Staats wegen erhobenen Abgabe als staatliche Mittel im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 zu betrachten sind. Daher handelt es sich doch um eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag. Eine steuerähnliche Abgabe, die bei der Einfuhr von Erzeugnissen erhoben wird, ist unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt, da sie den Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen kann.

(60) Auf der Sitzung vom 23. November 1998 haben die Vertreter des Marktverbands auf die Parallelen zu der Regelung verwiesen, die mit der Verordnung (EG) Nr. 2275/96 des Rates vom 22. November 1996 zur Einführung besonderer Maßnahmen im Sektor lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels ([8]) und der Verordnung (EG) Nr. 803/98 der Kommission vom 16. April 1998 mit Durchführungsbestimmungen für das Jahr 1998 zu der Verordnung (EG) Nr. 2275/96 des Rates zur Einführung besonderer Maßnahmen im Sektor lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels ([9]) eingeführt wurde.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß die Programme zur Förderung des Absatzes von lebenden Pflanzen und Waren des Blumenhandels von repräsentativen Organisationen vorgeschlagen werden, in denen die Wirtschaftsbeteiligten einer oder mehrerer Sparten des Sektors lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels zusammengeschlossen sind (Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 803/98).

Die Partnerorganisationen, mit denen der Marktverband Verträge geschlossen hat, sind dieselben, die im europäischen Rahmen aktiv sind. Der Marktverband geht daher davon aus, daß die Repräsentativität dieser Partnerorganisationen für die europäischen Behörden feststeht und akzeptiert wird.

(61) Dieses Argument kann jedoch so nicht geltend gemacht werden. Es besteht ein deutlicher Unterschied zwischen Organisationen, die ausgehend von einer Verordnung des Rates und unter Aufsicht der Mitgliedstaaten damit betraut werden, europäische Haushaltsmittel zu veralten, und solchen, die in den meisten Fällen übrigens ohne Rechtsgrundlage in ihrer nationalen Gesetzgebung, vom Marktverband aufgefordert werden, einerseits eine Abgabe bei Betrieben vorzunehmen, die Mitglied dieser Organisationen sein können oder nicht, und andererseits mit den Einkünften aus dieser Abgabe Fördermaßnahmen für Blumen und Pflanzen durchzuführen. Ein Instrument des Gemeinschaftsrechts (nämlich eine Verordnung), bei dem durch gemeinschaftliche Kriterien ein horizontaler Ansatz eingeführt und eine gewisse Harmonisierung im allgemeinen Interesse erzielt werden soll, rechtfertigt nicht automatisch die Einführung fiskaler Beschränkungen durch einen Mitgliedstaat aus dessen eigener Initiative. Gleichzeitig besteht die Gefahr einer Anwendung der Abgabe ohne angemessene Vertretung.

(62) Darüber hinaus sollten die Werbemaßnahmen in den anderen Mitgliedstaaten in Absprache mit dem Marktverband geführt werden, wodurch dieser einen gewissen Einblick erhält, den die anderen Organisationen der Mitgliedstaaten in bezug auf die in den Niederlanden durchgeführten Werbemaßnahmen nicht haben. Dieses Ungleichgewicht läßt vermuten, daß die Maßnahme auf die niederländischen Marktbeteiligten zugeschnitten ist.

6.2 *Verwendung der zurückgeleiteten Gelder*

(63) Es steht nicht fest, daß die Erzeuger und Händler in den anderen Mitgliedstaaten in allen Fällen wirklich einen vergleichbaren Gewinn aus den Werbebeihilfemaßnahmen der Partnerorganisation im betreffenden Mitgliedstaat ziehen, wie die niederländischen Erzeuger und Händler aus entsprechenden Maßnahmen des Marktverbands.

([7]) Urteil vom 22. März 1977, Rechtssache Nr. 78/76, Steinike und Weinlig/Deutschland, Slg. 1977, S. 595.

([8]) ABl. L 308 vom 29.11.1996, S. 7.
([9]) ABl. L 115 vom 17.4.1998, S. 5.

Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes ([10]) gilt folgendes: Wenn die Vorteile, die sich aus der Verwendung des Aufkommens der steuerähnlichen Abgabe ergeben, die Belastung des inländischen Erzeugnisses bei seinem Inverkehrbringen vollständig ausgleichen, stellt diese Abgabe somit eine gegen die Artikel 23 und 25 EG-Vertrag verstoßende Abgabe zollgleicher Wirkung dar. Wenn diese Vorteile dagegen nur einen Teil der Belastung des inländischen Erzeugnisses ausgleichen, fällt die betreffende Abgabe unter Artikel 90 EG-Vertrag. In diesem Fall wäre die Abgabe insoweit unvereinbar mit Artikel 90 EG-Vertrag und daher verboten, als sie zum Nachteil des eingeführten Erzeugnisses diskriminierend ist, also insoweit, als sie die Belastung des erfaßten inländischen Erzeugnisses teilweise ausgleicht.

Im vorliegenden Fall steht nicht fest, daß keine Diskriminierung zum Nachteil der eingeführten Erzeugnisse vorliegt und daß die steuerähnlichen Abgaben und das Aufkommen daraus nicht gegen Artikel 90 EG-Vertrag verstoßen. Die grundlegende Frage ist, ob eingeführte Erzeugnisse in gleichem Maße von der Stützungsregelung profitieren können wie inländische Erzeugnisse: selbst wenn auf normativer Ebene eine Gleichbehandlung von inländischen und eingeführten Erzeugnissen garantiert wird, entsteht in der Praxis zwangsläufig eine günstigere Situation für die inländischen Marktteilnehmer, da die durchgeführten Werbemaßnahmen durch nationale Besonderheiten, Bedürfnisse und Mängel bestimmt sind (jahreszeitliche Schwankungen und Unterschiede bei den gezüchteten Sorten). Selbst unter der Annahme, daß eingeführte Erzeugnisse tatsächlich im selben Maße von der Stützungsregelung profitieren können wie inländische Erzeugnisse, gibt es in der Praxis keinen Mechanismus, mit dem die Kommission prüfen kann, ob die Erzeugnisse aus den vierzehn anderen Mitgliedstaaten in der Tat in derselben Weise von der Unterstützung profitieren wie die inländischen Erzeugnisse. Dies gilt umso mehr, da die niederländische Regierung kein System ausgewiesen haben, mit anhand dessen der Ursprung der eingeführten Erzeugnisse bestimmt werden kann (siehe hierzu Randnummer 31). Es gab nur die vage Aussage, daß der Marktverband sich für in der Lage hält, den Ursprung festzustellen (siehe hierzu Randnummer 54).

(64) Des weiteren dienen die Artikel 87 und 88 einerseits und Artikel 90 andererseits verschiedenen Zielen. Die Tatsache, daß eine staatliche Maßnahme den Anforderungen von Artikel 90 genügt, bedeutet daher noch nicht, daß sie auch im Hinblick auf andere Vorschriften, wie die der Artikel 87 und 88, rechtmäßig ist. Wird eine Beihilfe durch eine von bestimmten Unternehmen oder Produktionszweigen zu tragende Abgabe finanziert, so hat die Kommission nicht nur zu prüfen, ob ihre Finanzierungsweise mit Artikel 90 EG-Vertrag vereinbar ist, sondern auch, ob diese Finanzierungsweise in Verbindung mit der aus der Abgabe gespeisten Beihilfe den Anforderungen der Artikel 87 und 88 genügt ([11]).

Sofern die Abgaben nicht freiwillig sind (was, wie unter Randnummer 59 dargelegt, der Fall ist) und in das ausführende Land zurückfließen, besteht die Gefahr, daß die vorgeschlagene Regelung den Verkehr innerhalb des Binnenmarkts behindert und zusätzliche Verwaltungskosten mit sich bringt.

Die vorgeschlagene Regelung scheint indes vor allem darauf abzuzielen, die Wettbewerbsfähigkeit niederländischer Erzeugnisse wiederherzustellen, die selbst steuerähnlichen Abgaben unterworfen sind. Eingeführte Erzeugnisse, die durch die ausschließliche Belastung inländischer Erzeugnisse konkurrenzfähiger geworden sind, verlieren diesen Vorteil, wenn auch auf sie eine Abgabe erhoben wird. Die Nutzung der Einkünfte aus der Abgabe für die Werbung für eingeführte Erzeugnisse gleicht den Verlust dieses Wettbewerbsvorteils nicht unbedingt aus, da eine Gleichbehandlung in der Praxis nicht gewährleistet ist (siehe hierzu Randnummer 63).

Die vorgeschlagene Regelung droht den freien Wettbewerb zu verfälschen. Die sich aus der Beihilfe ergebende Beeinträchtigung des Handelsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten kann durch die Art der Finanzierung der Beihilfe noch verstärkt werden, die gleichzeitig die eingeführten Erzeugnisse belastet.

(65) Hinzuzufügen ist, daß die Marktteilnehmer in den anderen Mitgliedstaaten oft die Beihilfen zur Finanzierung vergleichbarer Werbemaßnahmen mitfinanzieren. Wenn Erzeuger der anderen Mitgliedstaaten in Länder ausführen, die eine Einfuhrabgabe erheben, finanzieren sie so die gleiche Aktivität zweimal.

Unter diesem Gesichtspunkt hat sich die niederländische Regierung bereit erklärt, erneut eine Regelung einzuführen, wie sie früher zwischen Deutschland und den Niederlanden bestand. Dabei wurde ein Marktteilnehmer von der Abgabe freigestellt, wenn er beweisen konnte, daß er eine solche Abgabe bereits in dem anderen Land gezahlt hatte.

Eine solche Formalität (Vorlage von Unterlagen, um von der Abgabe freigestellt werden zu können) kann ebenfalls als Maßnahme gleicher Wirkung betrachtet werden, die nach Artikel 28 EG-Vertrag verboten ist, d. h. „jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern“ ([12]). Auch rein formelle Vorgänge wie die Vorlage von Unterlagen, die wahrscheinlich mit einem Kontrollsystem verbunden sind, können den innergemeinschaftlichen Handel behindern. Darüber hinaus sind derartige Grenzkontrollen nur noch in besonderen Fällen gerechtfertigt ([13]).

(66) Zudem können sich die Einkünfte aus der steuerähnlichen Abgabe als unzureichend für eine Werbekampagne erweisen. In diesem Fall gibt es keine korrigierenden Maßregeln für eine angemessene Gegenleistung für die Erzeuger und Händler der anderen Mitgliedstaaten. Es ist nicht auszuschließen, daß das Geld in den Händen der Partnerorganisation verbleibt.

([10]) Siehe insbesondere die Urteile vom 11. März 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest/Receveur principal de douanes, verbundene Rechtssachen C-78 bis C-83/90, Slg. 1992, S. I-1847, Entscheidungsgrund 27, und vom 16. Dezember 1992, Lornoy/Belgischer Staat, C-17/91, Slg. 1992, S. I-6523, Entscheidungsgrund 21.

([11]) Urteil vom 25. Juni 1970, Rechtssache 47/69, bereits angegeben unter Fußnote 6; siehe weiter auch das Urteil vom 2. August 1993, Rechtssache C-266/91, Cellulose Beira/Fazenda Publica, Slg. 1993, S. I-4337, und das Urteil vom 27. Oktober 1993, Rechtssache C-72/92, Scharbatke/Deutschland, Slg. 1993, S. I-5509.

([12]) Urteil vom 11. Juli 1974, Rechtssache 8/74, Dassonville, Slg. 1974, S. 837.

([13]) Urteil vom 25. Oktober 1979, Rechtssache 159/78, Kommission/Italien (Zollagenten), Slg. 1979, S. 3247.

VII. **Schlußfolgerung**

(67) Angesichts der vorstehenden Erwägungen ist die Kommission der Auffassung, daß nicht genügend Gründe dafür vorliegen, ihre normale Vorgehensweise hinsichtlich staatlicher Beihilfen, die aus steuerähnlichen Abgaben auf eingeführte Erzeugnisse finanziert werden, zu überprüfen. Dazu müßte es sich um eine Regelung handeln, die auf der freiwilligen Beteiligung der Marktteilnehmer der repräsentativen Partnerorganisationen der betroffenen Mitgliedstaaten beruht. Zudem müßten die Einkünfte in die betroffenen Mitgliedstaaten zurückfließen.

Deshalb ist die Kommission der Auffassung, daß die vorliegende Beihilfe, die aus steuerähnlichen Abgaben auf aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Erzeugnisse finanziert wird, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Beihilfe, die die Niederlande zur Förderung von Zierpflanzen gewähren und aus steuerähnlichen Abgaben auf aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Erzeugnisse finanzieren wollen, ist mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar. Die Beihilfe darf daher nicht gewährt werden.

Artikel 2

Die Niederlande teilen der Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieser Entscheidung mit, welche Maßnahmen getroffen wurden, um dieser Entscheidung nachzukommen.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an das Königreich der Niederlande gerichtet.

Brüssel, den 20. Juli 1999

Für die Kommission

Franz FISCHLER

Mitglied der Kommission