II

*(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)*

# KOMMISSIONEN

## KOMMISSIONENS BESLUTNING

**af 20. juli 1999**

**om statsstøtte, der er finansieret ved skattelignende afgifter, og som Nederlandene har til hensigt at yde til salgsfremme for prydplanter**

*(meddelt under nummer K(1999) 3440)*

**(Kun den nederlandske udgave er autentisk)**

(2000/116/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 88, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til Rådets forordning (EØF) nr. 234/68 af 27. februar 1968 om oprettelse af en fælles markedsordning for levende planter og blomsterdyrkningens produkter [1], senest ændret ved forordning (EF) nr. 3290/94 [2],

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger [3] i overensstemmelse med artikel 88, stk. 2, første afsnit, i traktaten og under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

### I. **Sagsforløb**

(1) I overensstemmelse med traktatens artikel 88, stk. 3, anmeldte de nederlandske myndigheder over for Kommissionen ovennævnte støtteforanstaltning ved brev af 9. december 1996, der blev registreret den 12. december 1996. Kommissionen modtog yderligere oplysninger ved brev af 4. marts 1997, der blev registreret den 5. marts 1997.

(2) Ved brev SG(97) D/4124 af 30. maj 1997 underrettede Kommissionen den nederlandske regering om sin beslutning om at indlede proceduren efter EF-traktatens artikel 88, stk. 2, vedrørende den anmeldte støtteforanstaltning.

(3) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* [4]. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til den omhandlede støtte. Den videresendte de indkomne bemærkninger til de nederlandske myndigheder med anmodning om eventuelle kommentarer. Nederlandene meddelte Kommissionen sine kommentarer hertil ved brev af 22. juni 1998.

(4) På et møde den 23. november 1998 mellem repræsentanter for den nederlandske regering og producentorganisationen blev der fremlagt yderligere oplysninger.

### II. **Detaljeret beskrivelse af støtteforanstaltningen**

(5) Anmeldelsen vedrører ændring af en skattelignende afgift, som anvendes til finansiering af en eksisterende støtteordning for salgsfremmende aktiviteter. Den nye bestemmelse gør det muligt at lægge afgift på produkter, der importeres fra andre medlemsstater, og at tilbageføre indtægterne herfra til de repræsentative salgsorganisationer.

(6) Den eksisterende støtte ydes til salgsfremme i prydplantesektoren (støtteforanstaltning nr. 766/95). De salgsfremmende aktiviteter varetages af Bloemenbureau Holland. Støtten finansieres gennem en skattelignende afgift, som Productschap Tuinbouw (tidligere Productschap voor Siergewassen (PVS)) lægger på prydplanter eller formeringsmateriale fra disse ved salg i Nederlandene. Afgiften afhænger af værdien af de solgte produkter og skal betales af alle producenter og importører af prydplanter. Produkter, der importeres fra andre EU-medlemsstater, er udtrykkeligt undtaget fra afgiften.

[1] EFT L 55 af 2.3.1968, s. 1.
[2] EFT L 349 af 31.12.1994, s. 105.
[3] EFT C 227 af 26.7.1997, s. 5.
[4] Jf. fodnote 3.

Kommissionen har altid betragtet indtægter hidrørende fra en afgift, der var pålagt ved national lov, som statsmidler, jf. traktatens artikel 87, stk. 1. Da de pågældende indtægter anvendes til at fremme salget af visse nederlandske produkter (blomster og planter), og da de derfor »fordrejer eller truer med at forvride konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner«, er den nederlandske foranstaltning derfor en støtteforanstaltning i medfør af traktatens artikel 87, stk. 1.

I henhold til den foreslåede ændring skal undtagelsen for produkter, der importeres fra andre medlemsstater, ophæves, og disse produkter pålægges afgift på samme måde som nederlandske produkter eller produkter, der importeres fra tredjelande. Alle indtægter fra afgiften på produkter, der importeres fra andre medlemsstater, skal anvendes til salgskampagner i de berørte medlemsstater i et tæt samarbejde mellem Productschap Tuinbouw og repræsentative organisationer i de andre medlemsstater.

Productschap Tuinbouw agter at indgå kontrakter med repræsentative organisationer i alle medlemsstater med henblik på gennemførelse af salgsfremmende aktiviteter, og det skal heraf fremgå, hvorledes indtægterne anvendes på generiske salgskampagner for prydplanter. De nederlandske myndigheder har fremlagt en modelkontrakt.

(7) De nederlandske myndigheder har understreget, at de foreslåede kontrakter med repræsentative salgsorganisationer i de andre medlemsstater vil blive indgået frivilligt, uden at der øves nogen form for pres. I sit brev med kontrakttilbud til potentielle partnerorganisationer forklarer Productschap Tuinbouw, at kontrakten vedrører opkrævning af afgifter på produkter fra de pågældende medlemsstater og tilbagebetaling af de indtægter, der opnås derved. De nederlandske myndigheder påpeger, at det i en af betragtningerne inden kontraktbestemmelserne anføres, at afgiften pålægges produkter, der sælges i eller via Nederlandene. I henhold til de nederlandske myndigheder kan kontrakten derfor kun indgås, hvis den anden medlemsstats repræsentative organisation udtrykkeligt godkender, at dens produkter, ved salg i eller via Nederlandene, pålægges en afgift, og indtægterne herfra tilbageføres.

De nederlandske myndigheder garanterer, at hvis der for en medlemsstats vedkommende ikke kan indgås en sådan kontrakt, vil denne medlemsstats produkter ikke blive pålagt afgift.

(8) Den vigtigste bestemmelse i modelkontrakten fra Productschap Tuinbouw er, at aktiviteterne til salgsfremme skal fastlægges og gennemføres i fællesskab mellem Productschap Tuinbouw og medlemsstatens salgsorganisation. I henhold til kontrakten skal alle salgsfremmende aktiviteter endvidere godkendes af medlemsstatens salgsorganisation, som på ethvert tidspunkt kan nedlægge veto mod ethvert forslag. Hvis der ikke opnås enighed gennem samråd, kan et udvalg, der nedsættes af begge parter, formulere en bindende henstilling. Udvalget skal bestå af et medlem, der udpeges af hver part, og en uafhængig tredje part, der udpeges af repræsentanterne for de kontraherende organisationer.

(9) Productschap Tuinbouw anvender tre udvælgelseskriterier for at sikre, at partnerorganisationerne i de andre medlemsstater er repræsentative. Sådanne organisationer skal:

a) være i stand til at gennemføre salgsfremmende aktiviteter

b) gennemføre sine aktiviteter på hele den pågældende medlemsstats område

c) repræsentere et bredt udsnit af producenterne og forhandlerne.

(10) Selv om det ikke lykkes at finde en organisation, der opfylder disse tre kriterier, skal der i henhold til de nederlandske myndigheders oplysninger søges at finde en producent- eller forhandlerorganisation, der repræsenterer sektoren, og som bl.a. varetager salgsfremmende aktiviteter. Hvis flere organisationer opfylder udvælgelseskriterierne, skal de alle konsulteres, og kontrakten enten indgås med dem alle, eller dem, der ikke indgås kontrakt med, anerkender den organisation, der får kontrakten, som værende repræsentativ. Ifølge de nederlandske myndigheder er det herved muligt at undgå et arbitrært valg af partnerorganisation.

(11) De nederlandske myndigheder har fremlagt en detaljeret liste over de partnerorganisationer, de vil samarbejde med i de forskellige medlemsstater, andre potentielle partnerorganisationer og årsagerne til, at de enkelte organisationer i overensstemmelse med ovenstående kriterier blev valgt.

Med hensyn til arten af salgsfremmestøtte har de nederlandske myndigheder bekræftet deres tidligere erklæring om, at det eksisterende program (støtteforanstaltning nr. 766/95) opfylder Kommissionens kriterier for national støtte til reklame for landbrugsprodukter ([5]), og om, at det samme gælder for salgsfremmende aktiviteter, der gennemføres i samarbejde med partnerorganisationer i andre medlemsstater. Kommissionen mener derfor, at støtten under det nye program er forenelig med fællesmarkedet.

(12) De nederlandske myndigheder foreslår at indføre en afgift for produkter, der importeres fra andre medlemsstater. I overensstemmelse med EF-Domstolens kendelse i sag 47/69, Frankrig mod Kommissionen ([6]), anser Kommissionen generelt støtte, der finansieres gennem skattelignende afgifter, som også pålægges produkter, der importeres fra andre medlemsstater, som uforenelig med fællesmarkedet.

(13) Kommissionen mener, at den omstændighed, at partnerorganisationerne i de andre medlemsstater først skal godkende, at deres produkter pålægges afgiften, er en vigtig faktor, der adskiller den fra de sædvanlige skattelignende afgifter. Denne godkendelse synes at gøre afgiften på importerede produkter frivillig, da

([5]) EFT C 302 af 12.11.1987, s. 6.
([6]) Sml. 1970, s. 487.

Productshap Tuinbouw kun kan lægge afgifter på produkter, der importeres fra andre medlemsstater, hvis partnerorganisationerne i de pågældende medlemsstater accepterer ordningen. Afgiften på importerede produkter kan derfor kun blive obligatorisk, hvis der foreligger en sådan godkendelse.

Tilbageførslen af indtægterne til partnerorganisationerne er efter Kommissionens opfattelse yderligere et forhold, som adskiller ordningen fra de sædvanlige skattelignende afgifter.

(14) Kommissionen konkluderede derfor, at hvis betingelserne i betragtning 13 er opfyldt, kan den foreslåede ordning anses for at være forenelig med fællesmarkedet, da den er baseret på en frivillig godkendelse fra de repræsentative partnerorganisationer i de pågældende medlemsstater. Da afgiftsprovenuet tilbageføres til disse medlemsstater, kan det endvidere antages, at afgiftsbyrden sammenholdt med de fordele, der opnås ved støtteforanstaltningen, ikke er større for importerede produkter end for indenlandske produkter.

(15) Kommissionen tvivler imidlertid meget på, at de betingelser, der er angivet i betragtning 13, vil være opfyldt, når ordningen tages i brug.

(16) Kommissionen har derfor indledt proceduren efter EF-traktatens artikel 88, stk. 2.

## III. **Mulige økonomiske konsekvenser af afgiften**

(17) Ifølge oplysningerne fra Productschap Tuinbouw vil den foreslåede afgift få følgende økonomiske konsekvenser:

**Afskårne blomster og potteplanter 1998**

*(1 000 NLG)*

| Land | Import | Indtægter efter indførsel af den skattelignende afgift |
|---|---|---|
| Frankrig | 29 300 | 274 |
| Belgien | 79 600 | 745 |
| Tyskland | 34 500 | 322 |
| Italien | 9 600 | 90 |
| Det Forenede Kongerige | 7 800 | 73 |
| Irland | 4 000 | 37 |
| Danmark | 10 800 | 101 |
| Grækenland | 1 700 | 16 |
| Portugal | 2 100 | 20 |
| Spanien | 103 800 | 970 |
| Østrig | 600 | 6 |
| Finland | 200 | 2 |
| Sverige | 400 | 3 |
| **I alt** | **284 400** | **2 659** |

(18) De anslåede og de faktiske omkostninger ved salgsfremmende aktiviteter, som finansieres gennem skattelignende afgifter, der udelukkende lægges på nederlandske produkter er:

*(NLG)*

| År | Anslåede omkostninger | Faktiske omkostninger |
|---|---|---|
| 1993 | 26 045 000 | 25 550 002 |
| 1994 | 26 880 000 | 26 907 924 |
| 1995 | 27 710 000 | |
| 1996 | 28 250 000 | |

(19) Afgiften var i årene 1995-1998 følgende: 1995: 0,8 %, 1996: 0,95 %, 1997: 1,05 % og 1998: 1,15 %.

(20) De økonomiske konsekvenser fremgår ligeledes af en sammenligning med eksporten af blomsterløg fra Nederlandene:

**Eksport af blomsterløg fra Nederlandene**

*Værdi*

*(1 000 EUR)*

| | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|---|---|---|
| i EU | 275 717 | 286 589 | 293 790 |
| uden for EU | 310 533 | 279 217 | 253 598 |

*Kilde*: Eurostat.

*Mængde*

*(tons)*

| | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|---|---|---|
| i EU | 85 848 | 88 482 | 93 726 |
| uden for EU | 84 430 | 65 954 | 65 674 |

*Kilde*: Eurostat.

## IV. **Bemærkninger fra de andre medlemsstater og interesserede parter**

### 4.1. *Belgien*

(21) De belgiske myndigheder fremsatte deres bemærkninger til Nederlandenes foreslåede foranstaltninger ved brev af 22. august 1997:

(22) De sætter spørgsmålstegn ved, om de produkter, der indføres fra andre medlemsstater, nu er fritaget for den skattelignende afgift.

(23) De belgiske myndigheder undrer sig ligeledes over, hvori forskellen til den nuværende situation består. Efter deres opfattelse er det ikke klart, om afgiften anvendes på salg ved auktioner eller på alle importerede planter. Foranstaltningens rækkevidde (dvs. hvilke produkter der skal pålægges told) synes også at være temmelig uklar.

(24) Der er overhovedet ingen garanti for, at indtægterne fra afgiften vil blive anvendt til at fremme salget af de produkter, den pålægges (hvis f.eks. en vis procentdel af afgiften anvendes på potteplanter, bør den samme procentdel af indtægterne herfra anvendes til fremme af potteplantesalget). Indtægterne fra afgiften på belgiske produkter bør endvidere fordeles under hensyntagen til produktets regionale oprindelse.

(25) Hvad angår repræsentative partnerorganisationer, påpeger de belgiske myndigheder, at salgsfremme er et regionalt anliggende i Belgien. Eftersom afgifterne pålægges i produktionssektoren, bør den inddrages i de salgsfremmende aktiviteter og samarbejde herom med salgssektoren.

(26) De belgiske myndigheder meddelte ved brev af 18. januar 1999, at de trækker deres forbehold tilbage. De behøver ikke længere at blive taget i betragtning, da der er indgået en samarbejdsaftale mellem Productschap Tuinbouw og VLAM, som varetager salgsfremme for landbrugsprodukter i Flandern.

### 4.2. *Det Forenede Kongerige*

(27) Det Forenede Kongerige fremsatte sine bemærkninger ved brev af 29. august 1997:

(28) I henhold til Det Forenede Kongerige er der et repræsentationsproblem. Productschap Tuinbouw samarbejder hovedsagelig med to britiske organisationer, og ingen af disse er overhovedet repræsentative for de fleste producenter og forhandlere. Der er derfor risiko for, at visse forhandlere vil være nødt til at betale afgiften uden at være repræsenteret.

(29) Produkter fra medlemsstater, som ikke deltager i ordningen, risikerer at blive diskrimineret.

(30) Producenter og forhandlere fra andre medlemsstater vil ikke nødvendigvis få ligelig fordel af det salgsfremmende arbejde, der gøres af Productshap Tuinbouw. Det er heller ikke klart, hvad der vil ske med de indtægter, der ikke anvendes til dette arbejde. Det bør gennem indførelse af regler sikres, at de indtægter, der kommer ind, føres tilbage.

(31) Endelig kan visse praktiske aspekter give anledning til problemer. Productschap Tuinbouw skal naturligvis sikre, at de importerede produkters oprindelse bestemmes nøje. I modsat fald er der risiko for, at der etableres en unfair ordning med faste skattelignende afgifter.

(32) De britiske myndigheder mener derfor, at det nederlandske forslag er i modstrid med producenternes interesser i de andre medlemsstater og modsætter sig afgiften på importerede produkter.

(33) The Flowers and Plants Association udtrykte ved brev af 5. januar 1999 sin støtte til den ordning, der foreslås af Productschap Tuinbouw. Denne sammenslutning hævder at repræsentere alle de store britiske eksportører af narcisser. Den ordning, der foreslås af Productschap Tuinbouw, skulle gøre det muligt for organisationen at gennemføre generiske salgskampagner.

4.3. *Danmark*

(34) De danske myndigheder fremsatte deres bemærkninger ved brev af 3. september 1997:

(35) Alene det administrative besvær med opkrævning af skattelignende afgifter på produkter, der importeres fra andre medlemsstater, bør betragtes som en hindring for et velfungerende indre marked. Godkendelse af den nederlandske ordning vil endvidere kunne skabe præcedens for andre medlemsstater.

(36) Det frivillige element ved ordningen er ikke tilstrækkelig grund til at ændre Kommissionens praksis med hensyn til skattelignende afgifter på importerede produkter.

(37) Den foreslåede ordning vil desuden ramme danske produkter, der eksporteres til Nederlandene, dobbelt hårdt, fordi de allerede beskattes i Danmark.

4.4. *Sverige*

(38) De svenske myndigheder fremsatte deres bemærkninger ved brev af 23. september 1997:

(39) Selv om afgifterne er frivillige og indtægterne herfra tilbageføres til eksportlandet, udgør ordningen en hindring for handelen i det indre marked og medfører administrative ekstraomkostninger. Den skattelignende afgift kan ligeledes medføre, at visse lande indstiller salget af deres produkter på det nederlandske marked, hvilket ville være til fordel for de nederlandske producenter.

(40) Da der i flere lande allerede opkræves afgifter, ville ordningen udgøre en dobbelt byrde.

(41) Der kan kun opkræves en frivillig afgift — enten direkte eller gennem en repræsentativ organisation — hvis alle producenter og forhandlere er enige om det.

(42) De svenske myndigheder betvivler, at erhvervsdrivende fra de andre medlemsstater kan få lige så stor gavn af ordningen som de nederlandske erhvervsdrivende.

(43) Trädgårdsnäringens Riksförbund (den svenske sammenslutning af producenter af gartneriprodukter) og Blomstergrossisternas Riksförbund (den svenske sammenslutning af blomstergrossister) fremsatte deres bemærkninger ved brev af 22. december 1998:

(44) I sit svar til Kommissionen peger de svenske myndigheder på de retlige og konkurrencemæssige aspekter. Herved tager myndighederne i henhold til de to sammenslutninger kun lidt hensyn til de svenske repræsentative organisationers meget mere positive vurdering. De svenske sammenslutninger støtter det nederlandske forslag fuldt ud. De fleste EU-lande nyder godt af det salgsfremmende arbejde, der gøres i Nederlandene. Set i lyset af EU's indsats for at fremme salget af blomster og planter og for til fordel for EU-producenterne at opveje konsekvenserne af liberaliseringen af import fra tredjelande under det særlige program til fremme af salget, kan den nederlandske plan ligeledes spille en vigtig rolle. Den kan endog danne grundlag for et EU-program.

(45) Frivilligheden ved ordningen er et andet aspekt, der skal tages hensyn til.

## V. **Kommentarer fra Nederlandene**

(46) Ved brev af 22. juni 1998 (hvori der henvises til Productschap Tuinbouw's bemærkninger i brev af 30. januar 1998, som er vedlagt brevet fra de nederlandske myndigheder) reagerede de nederlandske myndigheder således:

5.1. *Hvad angår Belgiens bemærkninger*

(47) I overensstemmelse med Productschap Tuinbouw's regler er afgiften siden 1. januar 1996 ikke blevet anvendt på produkter fra andre medlemsstater. Hvis der ved auktioner efter denne dato og af tekniske årsager alligevel er blevet pålagt afgifter, vil de blive betalt tilbage.

(48) Der vil ikke kun blive lagt afgifter på salg ved auktioner, men også på salg i forbindelse med disse. Ordningen bliver ikke forskellig fra den, der anvendtes før 1996. Afgiften skal kun gælde for blomsterdyrkningens produkter. Der er særlige regler for blomsterdyrkningens produkter og blomsterløg.

(49) Der bliver allerede skelnet mellem potteplanter og andre produkter fra blomsterdyrkning. Indtægterne skal derfor fordeles på hver af de grupper, der er pålagt afgifter. Fordeling af afgiftsindtægterne fra Belgien vil afhænge af de repræsentative organisationer.

(50) Den foreslåede ordning er til gavn for hele blomsterdyrkningssektoren (både producenter og forhandlere).

5.2. *Hvad angår de britiske bemærkninger*

(51) Der udvælges først en national organisation. Hvis dette ikke er muligt, forsøger Productschap Tuinbouw at arbejde med organisationer, der repræsenterer en stor del af de berørte sektorer. Til det formål er der blevet gennemført drøftelser med andre organisationer (f.eks. National Farmers' Union). Så længe der ikke findes en sammenslutning af repræsentative organisationer, foreslår Productschap Tuinbouw at fortsætte samarbejdet med de to britiske organisationer, som man i øjeblikket samarbejder med. I henhold til Productschap Tuinbouw er det salgsfremmende arbejde til gavn for hele sektoren, og problemet med anvendelse af afgifter uden repræsentation skal ses i dette perspektiv.

(52) Det påpeges, at kun tre medlemsstater endnu ikke har underskrevet kontrakten. Disse tre lande tegner sig for under 1 % af det samlede beløb, der er kommet ind.

(53) Det kan eventuelt overvejes at tilbagebetale de afgiftsindtægter fra medlemsstaterne, der ikke er blevet anvendt til salgsfremme. En sådan løsning synes dog ikke at være særlig påkrævet i betragtning af de kontrakter, der allerede er indgået.

(54) Productschap Tuinbouw mener at kunne bestemme importerede produkters oprindelse med en stor grad af sikkerhed. Der skal årligt gennemføres drøftelser med medlemsstaternes kompetente myndigheder for at fastlægge, hvor store beløb de enkelte lande har til gode.

5.3. *Hvad angår Danmarks bemærkninger*

(55) Ifølge Productschap Tuinbouw er der ikke tale om en dobbelt byrde, fordi de afgifter, der opkræves i Nederlandene, føres tilbage til Danmark.

5.4. *Hvad angår Sveriges bemærkninger*

(56) Ifølge Productschap Tuinbouw stilles nederlandske erhvervsdrivende ikke gunstigere end andre erhvervsdrivende.

(57) Ifølge Productschap Tuinbouw er der ikke tale om en dobbelt byrde, da de afgifter, der opkræves i Nederlandene, føres tilbage til Sverige.

## VI. **Vurdering af støtteforanstaltningen**

(58) Den tvivl, der har fået Kommissionen til at indlede proceduren efter traktatens artikel 88, stk. 2, består stadig.

6.1. *Omfanget af partnerorganisationernes repræsentativitet*

(59) Helt frivillige bidrag fra blomsterdyrkningssektoren til finansiering af produktfremme betragtes ikke som statsstøtte i henhold til artikel 87, stk. 1, da det ikke drejer sig om »statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form«. Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag. For at garantere, at afgiften pålægges på grundlag af en frivillig kontrakt, skal alle prydplanteproducenter og -forhandlere i den pågældende medlemsstat godkende den. De organisationer, der indgås kontrakt med, skal derfor repræsentere alle medlemsstatens producenter og forhandlere, hvilket ikke er tilfældet med den foreslåede nederlandske ordning. Det juridiske grundlag for ordningen er en såkaldt hefferingsverordening, der giver Productshap Tuinbouw mulighed for at lægge afgifter på importerede produkter. Kommissionen har under henvisning til Domstolens retspraksis ([7]) altid ment, at indtægter hidrørende fra en national obligatorisk afgift er at betragte som statsmidler i henhold til artikel 87, stk. 1. Der er således tydeligvis tale om statsstøtte i henhold til artikel 87, stk. 1. En skattelignende afgift, som lægges på importerede produkter, er uforenelig med fællesmarkedet, fordi den kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne negativt.

(60) På mødet den 23. november 1998 pegede Productschap Tuinbouw's repræsentanter på lighederne med den ordning, der indførtes ved Rådets forordning (EF) nr. 2275/96 af 22. november 1996 om specifikke foranstaltninger for levende planter og blomsterdyrkningens produkter ([8]) og Kommissionens forordning (EF) nr. 803/98 af 16. april 1998 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 2275/96 om specifikke foranstaltninger for levende planter og blomsterdyrkningens produkter ([9]).

Det skal i den forbindelse påpeges, at programmer til fremme af salget af levende planter og blomsterdyrkningens produkter skal indgives af repræsentative sammenslutninger af erhvervsdrivende inden for en eller flere aktiviteter i sektoren for levende planter og blomsterdyrkningens produkter (artikel 4 i forordning (EF) nr. 803/98).

De partnerorganisationer, Productschap Tuinbouw har indgået kontrakter med, er de samme som dem, der er aktive inden for disse rammer på EU-plan. Productshap Tuinbouw antager derfor, at myndighederne i de forskellige EU-lande opfatter partnerorganisationerne som værende repræsentative og har godkendt dem som sådan.

(61) Dette argument kan imidlertid ikke godtages. Der skal foretages en klar skelnen mellem på den ene side organisationer, der er udpeget til at forvalte EU-budgetter på grundlag af en rådsforordning og under medlemsstaternes og Kommissionens tilsyn, og på den anden organisationer, som — i de fleste tilfælde uden et nationalt lovmæssigt grundlag — udpeges af Productschap Tuinbouw til at forvalte en afgiftsordning for virksomheder, der i visse tilfælde er og i andre ikke er medlemmer af disse organisationer, og til at fremme salget af blomster og planter ved hjælp af indtægterne fra sådanne afgifter. Et horisontalt EU-retsinstrument (herunder navnlig en forordning), hvorved der indføres fælles kriterier, og som i offentlighedens interesse tager sigte på at opnå en vis harmonisering, berettiger ikke nødvendigvis en medlemsstat til på eget initiativ at indføre hindringer i form at skatter eller afgifter. Der foreligger desuden den risiko, at afgiften anvendes uden repræsentation.

(62) Den omstændighed, at salgsfremmende aktiviteter i andre medlemsstater skal gennemføres i samråd med Productschap Tuinbouw, giver denne organisation en vis indflydelse på gennemførelsen af salgsfremmende arbejde i disse lande, som de andre medlemsstaters organisationer ikke har i Nederlandene. Denne ubalance giver anledning til at tro, at foranstaltningen er skræddersyet til de nederlandske erhvervsdrivende.

6.2. *Anvendelse af midler, der føres tilbage*

(63) Det er ikke klart, om producenter og forhandlere i de andre medlemsstater ville være i stand til at få lige så meget gavn af de salgsfremmende foranstaltninger, der gennemføres af partnerorganisationerne i disse landet, som nederlandske producenter og forhandlere får af de foranstaltninger, der iværksættes af Productschap Tuinbouw.

([7]) Dom i sag 78/76, Steinike & Weinlig mod Tyskland, Sml. 1977, s. 595.

([8]) EFT L 308 af 29.11.1996, s. 7.
([9]) EFT L 115 af 17.4.1998, s. 5.

Det er Domstolens faste retspraksis ([10]), at hvis fordelene i forbindelse med anvendelsen af afgiften fuldt ud opvejer den byrde, der er lagt på det indenlandske produkt, når det afsættes på markedet, så har denne afgift samme virkning som told, hvilket er i modstrid med artikel 23 og 25. Hvis disse fordele kun delvist opvejer den afgift, der pålægges indenlandske produkter, er den pågældende afgift omfattet af traktatens artikel 90. I sidstnævnte tilfælde er afgiften uforenelig med artikel 90 og derfor forbudt, hvis den diskriminerer importerede produkter, dvs. hvis den i mærkbar grad opvejer afgiftsbyrden for indenlandske produkter i sammenligning med importerede produkter.

I det foreliggende tilfælde er det ikke slået fast, at importerede produkter ikke diskrimineres, eller at de skattelignende afgifter og indtægterne herfra ikke er i modstrid med traktatens artikel 90. Det afgørende spørgsmål er, om importerede produkter virkelig kan have samme fordele af støtteordningen som indenlandske produkter. Selv om reglerne sikrer lige behandling for indenlandske og importerede produkter, er betingelserne i praksis uvægerligt til fordel for de indenlandske erhvervsdrivende, fordi det salgsfremmende arbejde er gearet til de indenlandske specialiteter, krav og markedsvilkår (sæsonbetingede udsving og ændringer med hensyn til de dyrkede sorter). Selv om man antager, at importerede produkter virkelig kan have samme fordele af støtteordningen på samme måde som indenlandske produkter, findes der i praksis ikke nogen mekanisme, hvormed Kommissionen kan kontrollere, om produkter fra de 14 andre medlemsstater nyder godt af støtten på samme måde som de indenlandske produkter. Dette skyldes især, at de nederlandske myndigheder ikke har oplyst, hvilket identifikationssystem, der anvendes til at bestemme de importerede produkters oprindelse (jf. betragtning 31), bortset fra en vag forsikring fra Productshap Tuinbouw om, at organisationen anser sig selv for at være i stand til at foretage denne bestemmelse (jf. betragtning 54).

(64) Desuden er målsætningerne med artikel 87 og 88 på den ene side og artikel 90 på den anden forskellige. Den omstændighed, at en indenlandsk foranstaltning opfylder kravene i artikel 90, medfører ikke nødvendigvis, at den er i overensstemmelse med andre bestemmelser, som f.eks. artikel 87 og 88. Når en støtteforanstaltning finansieres gennem en afgift for visse virksomheder eller produktioner, skal Kommissionen ikke blot undersøge, om finansieringsformen er i overensstemmelse med traktatens artikel 90, men også om den, kombineret med den støtte, den bidrager til, er forenelig med artikel 87 og 88 ([11]).

Da afgifterne ikke er frivillige (hvilket de i henhold til forklaringen ovenfor ikke er, jf. betragtning 59) og indtægterne herfra tilbageføres til eksportlandet, kan den foreslåede ordning være til hinder for samhandelen i det indre marked og give anledning til supplerende administrative omkostninger.

Den foreslåede ordning synes frem for alt at have til formål at genskabe konkurrenceevnen for nederlandske produkter, der selv er omfattet af den skattelignende afgift. Importerede produkter, der ville være blevet mere konkurrencedygtige, fordi der kun lægges afgifter på indenlandske produkter, mister denne fordel, hvis de også pålægges afgifter. Anvendelse af indtægterne fra afgiften til salgsfremme for importerede produkter opvejer ikke nødvendigvis tabet af denne konkurrencefordel, fordi der i praksis ikke er sikret lige behandling af produkterne (jf. betragtning 63).

Den foreslåede ordning risikerer at fordreje den frie konkurrence. Støttens negative konsekvenser for samhandelen mellem medlemsstaterne kan endvidere blive forstærket på grund af finansieringsformen, som også indebærer, at der lægges afgifter på importerede produkter.

(65) Det skal tilføjes, at erhvervsdrivende fra de andre medlemsstater ofte påtager sig at yde støtte til finansiering af lignende salgsfremmende aktiviteter. Når producenter fra de andre medlemsstater eksporterer til lande, der opkræver importafgifter, finansierer de den samme type aktiviteter to gange.

De nederlandske myndigheder har i den forbindelse erklæret, at de er indstillet på at genindføre en ordning svarende til den, der tidligere fandtes for Tyskland og Nederlandene, hvor en erhvervsdrivende afgiftsfritages, hvis denne dokumenterer allerede at have betalt en tilsvarende afgift i det andet land.

En sådan formalitet (fremlæggelse af dokumenter for at kunne blive fritaget for afgiften) må imidlertid betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning (dvs. »enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet« ([12]) og er derfor i modstrid med traktatens artikel 28. Helt enkle formaliteter, som f.eks. fremvisning af dokumenter og eventuel tilhørende kontrol eller verificering, kan udgøre en hindring for samhandelen i EU. Sådanne kontroller ved grænserne er i øvrigt kun berettiget i et mindre antal tilfælde ([13]).

(66) Indtægterne fra skattelignende afgifter kan i øvrigt vise sig at være for små til at iværksætte salgsfremmende aktiviteter. I en sådan situation findes der ingen korrigerende foranstaltninger, der sikrer producenter og forhandlere fra de andre medlemsstater en rimelig kompensation, og intet kan hindre den godkendte organisation i at beholde pengene.

([10]) Jf. dom i de forenede sager C-78 til C-83/90, Compagnie Commerciale de l'Ouest mod Receveur Principal des Douanes, Sml. 1992 I, s. 1847, præmis 27, og Domstolens dom af 16. december 1992 i sag C-17/91, Lornoy mod den belgiske stat, Sml. 1992 I, s. 6523, præmis 21.

([11]) Domstolens dom af 25. juni 1970 i sag 47/69, som allerede er omhandlet i fodnote 6. Jf. også dom af 2. august 1993 i sag C-266/91, Cellulose Beira mod Fazenda publica, Sml. 1993 I, s. 4337, og dom af 27. oktober 1993 i sag C-72/92, Scharbatke mod Tyskland, Sml. 1993 I, s. 5509.

([12]) Domstolens dom af 11. juli 1974 i sag 8/74, Dassonville, Sml. 1974, s. 837.

([13]) Domstolens dom af 25. oktober 1979 i sag 159/78, Kommissionen mod Italien (told), Sml. 1979, s. 3247.

## VII. **Konklusioner**

(67) Kommissionen mener på grundlag af ovenstående ikke, at der er anledning til at fravige den sædvanlige praksis for statsstøtte, som finansieres ved afgifter, der også lægges på importerede produkter, nemlig at ordningen skal være baseret på en frivillig godkendelse fra de erhvervsdrivende eller godkendte repræsentative organisationer i de berørte medlemsstater, og indtægterne fra afgiften føres tilbage til de pågældende medlemsstater.

Kommissionen anser derfor denne støtte, der finansieres ved skattelignende afgifter, som ligeledes pålægges produkter, der importeres fra andre medlemsstater, som uforenelig med fællesmarkedet —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

*Artikel 1*

Den støtte, Nederlandene påtænker at yde til salgsfremmende foranstaltninger for prydplanter, og som finansieres ved en skattelignende afgift, der pålægges produkter, som importeres fra andre medlemsstater, er uforenelig med fællesmarkedet. Støtteordningen kan derfor ikke bringes i anvendelse.

*Artikel 2*

Nederlandene underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at efterkomme beslutningen.

*Artikel 3*

Denne beslutning er rettet til Nederlandene.

Udfærdiget i Bruxelles, den 20. juli 1999.

*På Kommissionens vegne*

Franz FISCHLER

*Medlem af Kommissionen*