II

*(Actos cuja publicação não é uma condição da sua aplicabilidade)*

# COMISSÃO

## DECISÃO DA COMISSÃO

**de 20 de Julho de 1999**

**relativa ao auxílio estatal, financiado por imposições parafiscais, que os Países Baixos tencionam conceder para publicidade a favor das plantas ornamentais**

*[notificada com o número C(1999) 3440]*

**(Apenas faz fé o texto em língua neerlandesa)**

(2000/116/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, o n.º 2, primeiro parágrafo, do seu artigo 88.º,

Tendo em conta o Regulamento (CEE) n.º 234/68 do Conselho, de 27 de Fevereiro de 1968, que estabelece uma organização comum de mercado no sector das plantas vivas e dos produtos de floricultura [1], com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 3290/94 [2],

Após ter convidado as partes interessadas a apresentarem as suas observações, nos termos dos referidos artigos [3],

Considerando o seguinte:

### I. **Procedimento**

(1) Por carta de 9 de Dezembro de 1996, registada em 12 de Dezembro de 1996, as autoridades neerlandesas notificaram à Comissão, em conformidade com o n.º 3 do artigo 88.º do Tratado, o auxílio em epígrafe. Comunicaram à Comissão informações complementares por carta de 4 de Março de 1997, registada em 5 de Março de 1997.

(2) Pela carta SG(97) D/4124, de 30 de Maio de 1997, a Comissão informou o Governo neerlandês da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 88.º do Tratado CE relativamente ao auxílio notificado.

(3) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento foi publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* [4]. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre o auxílio em causa. A Comissão recebeu observações a este respeito das partes interessadas. A Comissão transmitiu-as ao Governo dos Países Baixos, dando-lhe a possibilidade de sobre elas se pronunciar, tendo recebido os respectivos comentários por carta de 22 de Junho de 1998.

(4) Em 23 de Novembro de 1998, realizou-se uma reunião com representantes do Governo neerlandês e do Productshap. Nessa ocasião, foram comunicadas informações complementares sobre o sistema projectado.

### II. **Descrição pormenorizada do auxílio**

(5) A notificação diz respeito à alteração de uma imposição parafiscal destinada a financiar um auxílio à publicidade já existente. A nova disposição fiscal prevê que as importações de outros Estados-Membros possam ser tributadas e as receitas dessas imposições remetidas às organizações de promoção representativas nos Estados-Membros em causa.

(6) O auxílio existente é concedido para publicidade no sector das plantas ornamentais (auxílio n.º 766/95). As medidas de publicidade são executadas pelo Bloemenbureau Holland. O auxílio é financiado por uma imposição parafiscal cobrada pelo PVS (Productschap voor Siergewassen), o instituto das plantas ornamentais, a que sucedeu o Productschap Tuinbouw, sobre as vendas de plantas ornamentais ou seu material de base, nos Países Baixos. A imposição baseia-se no valor dos produtos vendidos e deve ser paga por todos os produtores e importadores de plantas ornamentais. As importações provenientes de outros Estados-Membros da União Europeia estão expressamente isentas desta imposição.

[1] JO L 55 de 2.3.1968, p. 1.
[2] JO L 349 de 31.12.1994, p. 105.
[3] JO C 227 de 26.7.1997, p. 5.
[4] Ver nota de pé-de-página 3.

A Comissão tem entendido sempre que a receita de uma cobrança obrigatória por força do direito nacional constitui um recurso estatal, na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado. Dado que esta receita é utilizada para a promoção de determinados produtos neerlandeses (flores e plantas), o que «falseia ou ameaça falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções», a medida neerlandesa constitui um auxílio estatal, na acepção da citada disposição do Tratado.

O projecto de alteração visa suprimir a isenção aplicável aos produtos importados provenientes de outros Estados-Membros e tributá-los da mesma forma que os produtos neerlandeses ou as importações provenientes de países terceiros. As receitas da imposição, que atinge as importações provenientes de outros Estados-Membros, serão utilizadas exclusivamente para actividades de promoção nos Estados-Membros em causa, actividades essas que serão organizadas em estreita colaboração com o Productschap e as organizações representativas dos outros Estados-Membros.

Para a execução das medidas de auxílio à publicidade, o Productschap celebrará com as organizações representativas de todos os Estados-Membros contratos relativos à utilização dos montantes reafectados à promoção genérica das plantas ornamentais num outro Estado-Membro. As autoridades neerlandesas apresentaram um projecto de contrato-tipo.

(7) As mesmas autoridades precisaram que os contratos serão celebrados com as organizações de promoção representativas dos outros Estados-Membros numa base voluntária e que não será exercida qualquer pressão nesse sentido. Na carta em que o Productschap propõe a celebração do contrato, os potenciais parceiros são informados de que o mesmo tem por objecto a tributação dos produtos do Estado-Membro em causa e o reembolso das receitas provenientes dessa imposição. As autoridades neerlandesas sublinham que, num dos considerandos que antecedem as estipulações do contrato, se refere que os produtos dos Estados-Membros em causa são tributados quando «comercializados no território dos Países Baixos ou em trânsito pelo mesmo território». Consequentemente, segundo as mesmas autoridades, a celebração de um contrato nestes termos só será possível se a organização representativa do outro Estado-Membro concordar com a tributação desses produtos quando comercializados no território dos Países Baixos ou em trânsito pelo mesmo território e aceitar que as receitas provenientes dessa imposição lhe sejam devolvidas.

As autoridades neerlandesas asseguram que, caso tal contrato não possa ser celebrado relativamente a um Estado-Membro, os produtos desse Estado-Membro não serão tributados.

(8) Em substância, o contrato-tipo proposto pelo Productschap estipula que as actividades de promoção serão decididas e executadas em concertação com o Productschap e a organização de promoção do Estado-Membro em causa. Além disso, de acordo com o contrato, as actividades de promoção devem ser sempre aprovadas pela organização do Estado-Membro em causa, podendo essa organização opor-se sempre a qualquer proposta. Se a concertação não conduzir a um acordo, uma Comissão constituída pelas duas partes pode formular recomendações vinculativas. Esta comissão é composta por um membro escolhido por cada uma das organizações contratantes e por uma terceira pessoa, neutra, escolhida pelos representantes das organizações contratantes.

(9) No que diz respeito à representatividade das organizações homólogas, o instituto das plantas ornamentais aplica três critérios de selecção. Assim, as organizações devem:

a) Ter capacidade para realizar actividades de promoção,

b) Exercer a sua actividade em todo o território do Estado-Membro em causa;

c) Dispor de uma ampla base no sector (produtores e comerciantes).

(10) A Comissão tomou nota da informação prestada pelas autoridades neerlandesas de acordo com a qual, ainda que não seja possível encontrar uma organização que satisfaça os três critérios em todos os Estados-Membros, se procurará, de qualquer modo, uma organização de produtores e comerciantes que represente o sector e exerça, entre outras, actividades de promoção. Por outro lado, no caso de várias organizações satisfazerem os critérios de selecção, todas as organizações serão consultadas, sendo o contrato celebrado com todas elas, ou seja, as organizações com as quais não sejam celebrados contratos reconhecerão como representativa a organização com quem o contrato será celebrado. Estas disposições permitem — segundo as autoridades neerlandesas — evitar que a organização homóloga seja escolhida de forma arbitrária.

(11) As autoridades neerlandesas comunicaram um quadro pormenorizado com a indicação das organizações homólogas escolhidas nos diferentes Estados-Membros, eventuais organizações homólogas diferentes das primeiras e as razões que, em conformidade com os critérios definidos *supra*, presidiram à escolha da organização.

No que concerne à natureza do auxílio para publicidade, as autoridades neerlandesas confirmaram as garantias que haviam dado para o programa existente (auxílio n.º 766/95), nos termos das quais as orientações que a Comissão adoptou para o auxílio nacional à publicidade dos produtos agrícolas (enquadramento dos auxílios nacionais à publicidade dos produtos agrícolas e de determinados produtos não incluídos no anexo II do Tratado CE, mas com exclusão dos produtos das pescas) ([5]) serão respeitadas. As mesmas autoridades confirmaram que essas garantias se estendem às medidas de publicidade postas em prática em colaboração com as organizações homólogas dos outros Estados-Membros. Consequentemente, a Comissão continua a considerar a vertente «auxílio» do novo programa compatível com o mercado comum.

(12) As autoridades neerlandesas propõem-se criar uma imposição sobre os produtos importados de outros Estados-Membros. A Comissão tem por regra, com base no que o Tribunal declarou no processo 47/69: França contra Comissão ([6]), considerar, de modo geral, que um auxílio financiado por imposições parafiscais aplicáveis igualmente a produtos importados de outros Estados-Membros é incompatível com o mercado comum.

(13) A Comissão considerou o acordo expresso pelas organizações homólogas dos outros Estados-Membros quanto à tributação dos seus produtos um elemento importante,

([5]) JO C 302 de 12.11.1987, p. 6.
([6]) Colectânea 1970, p. 487.

que diferencia a tributação em causa das outras imposições parafiscais que se aplicam normalmente. Esse acordo parece imprimir um carácter voluntário à tributação das importações visto que o Productschap apenas pode tributar as importações provenientes de Estados-Membros se as organizações homólogas desses Estados-Membros aderirem a este sistema. Assim, a tributação das importações apenas se pode revestir de carácter obrigatório com base nesse acordo.

A Comissão considerou que a reafectação dos fundos às organizações homólogas constitui um outro elemento que estabelece uma diferença em relação às imposições parafiscais normalmente aplicadas.

(14) A Comissão concluiu destes factos que, nas condições definidas *supra*, será instaurado um sistema que poderia ser considerado compatível com o mercado comum dado que se baseia no acordo voluntário das organizações homólogas representativas dos Estados-Membros em causa e que, devido à reafectação das receitas fiscais aos Estados-Membros envolvidos, se poderia admitir que a carga fiscal que incide nos produtos importados, ligada à vantagem decorrente da medida de auxílio, não é superior à que afecta os produtos nacionais.

(15) Contudo, existiam sérias dúvidas sobre se, no âmbito da aplicação prática do referido sistema, as condições supramencionadas (ponto 13) se encontravam, efectivamente, reunidas.

(16) Consequentemente, foi instaurado o procedimento previsto no n.º 2 do artigo 88.º do Tratado CE.

## III. **Efeitos potenciais**

(17) Com base nos dados fornecidos pelo Productschap, o impacto económico da imposição proposta é o seguinte:

**Flores cortadas e plantas em vaso 1998**

*(em milhares de florins neerlandeses)*

| País | Importação | Receita após introdução da imposição parafiscal |
|---|---|---|
| França | 29 300 | 274 |
| Bélgica | 79 600 | 745 |
| Alemanha | 34 500 | 322 |
| Itália | 9 600 | 90 |
| Reino Unido | 7 800 | 73 |
| Irlanda | 4 000 | 37 |
| Dinamarca | 10 800 | 101 |
| Grécia | 1 700 | 16 |
| Portugal | 2 100 | 20 |
| Espanha | 103 800 | 970 |
| Áustria | 600 | 6 |
| Finlândia | 200 | 2 |
| Suécia | 400 | 3 |
| **Total** | **284 400** | **2 659** |

(18) O orçamento para as actividades de promoção financiadas por imposições parafiscais cobradas exclusivamente aos operadores neerlandeses era o seguinte:

*(em florins neerlandeses)*

| Ano | Orçamento | Despesas efectivas |
|---|---|---|
| 1993 | 26 045 000 | 25 550 002 |
| 1994 | 26 880 000 | 26 907 924 |
| 1995 | 27 710 000 | |
| 1996 | 28 250 000 | |

(19) As taxas de imposição eram de 0,8 % (1995), 0,95 % (1996), 1,05 % (1997) e 1,15 % ( 1998).

(20) Os efeitos económicos ressaltam igualmente de uma comparação com as exportações de bolbos pelos Países Baixos.

**Exportações de bolbos pelos Países Baixos**

*Valor*

*(em milhares de euros)*

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

*Fonte*: Eurostat.

*Quantidades*

*(em toneladas)*

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

*Fonte*: Eurostat.

## IV. **Observações dos outros Estados-Membros**

### 4.1 *Bélgica*

(21) As autoridades belgas comunicaram as suas observações sobre as medidas projectadas pelo Governo neerlandês por carta de 22 de Agosto de 1997.

(22) Aquelas autoridades contestam que os produtos importados de outros Estados-Membros estejam actualmente isentos da imposição parafiscal.

(23) Além disso, as mesmas autoridades interrogam-se sobre a diferença que existirá em relação à actual situação. Tratar-se-á de uma imposição cobrada ao nível das vendas em leilão (veilingen) ou de uma imposição cobrada sobre quaisquer importações? O alcance da medida (produtos tributados) afigura-se igualmente pouco claro.

(24) Não existem garantias de que as receitas da imposição serão utilizadas a favor da promoção dos produtos tributados (por exemplo, se uma determinada percentagem da imposição incide nas plantas em vaso, uma percentagem semelhante das receitas deveria ser utilizada para a promoção dessas plantas). As receitas da imposição provenientes da Bélgica deveriam igualmente ser distribuídas de acordo com as suas origens regionais.

(25) A propósito da representatividade das organizações homólogas, as autoridades belgas fazem notar que, na Bélgica, a promoção constitui matéria regionalizada. Sendo as imposições aplicadas ao sector da produção, este sector deveria, consequentemente, estar implicado nas actividades de promoção, em concertação e cooperação com o sector da comercialização.

(26) As mesmas autoridades informaram, por carta de 18 de Janeiro de 1999, que as reservas emitidas podiam ser levantadas. Teria de deixado de se justificar a sua tomada em conta na sequência de um Acordo de Cooperação concluído entre o VLAM, organismo de promoção agrícola da região da Flandres, e o Productschap.

### 4.2 *Reino Unido*

(27) Por carta de 29 de Agosto de 1997, as autoridades britânicas comunicaram as seguintes observações:

(28) Coloca-se um problema de representatividade. O Productschap trabalha sobretudo com duas organizações britânicas que, no entanto, estão longe de representar a maioria dos produtores e comerciantes. Existe o risco de alguns comerciantes serem tributados sem estarem representados.

(29) Existe o risco de discriminação contra os produtos dos Estados-Membros que não participam no sistema.

(30) Acresce que os produtores e comerciantes estabelecidos noutros Estados-Membros não beneficiarão necessariamente da mesma forma da publicidade do Productschap. Também não é claro o que se passaria com receitas não utilizadas na publicidade. Deveria haver mecanismos que assegurassem a devolução das imposições cobradas.

(31) Por último, poderiam surgir problemas de ordem prática. Com efeito, o Productschap deveria assegurar a identificação exacta da origem dos produtos importados. Na ausência dessa identificação, existe o risco de se instaurar um sistema não equitativo de imposições parafiscais com carácter permanente.

(32) Por consequência, as autoridades britânicas entendem que o projecto neerlandês é contrário ao interesse dos produtores de todos os Estados-Membros. As mesmas autoridades opõem-se à tributação dos produtos importados.

(33) Por carta de 5 de Janeiro de 1999, a associação Flowers and Plants Association comunicou as suas observações a favor do sistema proposto pelo Productschap. Esta associação declara representar todos os grandes exportadores britânicos de narcisos. O sistema, tal como é proposto pelo Productschap, permitiria à associação realizar campanhas de promoção genéricas.

4.3 *Dinamarca*

(34) As autoridades dinamarquesas comunicaram as seguintes observações por carta de 3 de Setembro de 1997:

(35) As complicações administrativas que a cobrança das imposições parafiscais aplicadas às importações dos Estados-Membros implicam devem ser, elas próprias, consideradas um entrave ao bom funcionamento do mercado interno. Além disso, a aprovação do sistema neerlandês poderia constituir um precedente para outros Estados-Membros.

(36) O facto de o sistema ser facultativo não é suficiente para justificar uma alteração da prática da Comissão em matéria de imposições parafiscais sobre todos os produtos importados.

(37) Por último, alegam as mesmas autoridades, o sistema proposto conduzirá a uma dupla tributação dos produtos dinamarqueses exportados para os Países Baixos, os quais são já tributados na Dinamarca.

4.4 *Suécia*

(38) As autoridades suecas comunicaram as suas observações por carta de 23 de Setembro de 1997:

(39) Ainda que se trate de um sistema facultativo de tributação, sendo as receitas devolvidas ao país exportador, o sistema proposto entrava a circulação no seio do mercado interno e gera custos administrativos suplementares. A existência da imposição parafiscal poderia, aliás, levar certos produtores a não vender os seus produtos no mercado neerlandês, o que favoreceria os produtos neerlandeses.

(40) Em determinados países, existem já imposições internas, o que conduziria a uma dupla tributação.

(41) Uma imposição voluntária apenas pode ser cobrada se todos os produtores e comerciantes concordarem com tal tributação, quer indirectamente, através de uma organização que os represente, quer directamente.

(42) As autoridades suecas exprimiram dúvidas de que os operadores dos restantes Estados-Membros possam beneficiar deste sistema da mesma forma que os dos Países Baixos.

(43) Duas associações suecas, a Trädgårdsnäzringens Riksförbund (associação sueca dos horticultores) e a Blomstergrossisternas Riksförbund (associação sueca de comerciantes grossistas de flores), apresentaram as suas observações por carta de 22 de Dezembro de 1998.

(44) O Governo sueco respondeu à Comissão sublinhando aspectos jurídicos e de concorrência. Neste aspecto, o Governo atribuiu pouca importância aos pareceres favoráveis expressos pelas organizações suecas representativas. As associações suecas deram o seu total apoio à proposta neerlandesa. A maior parte dos países europeus beneficiam das actividades neerlandesas de promoção. Tendo em conta os esforços comunitários para promover as flores e plantas e compensar os cultivadores comunitários pela liberalização das importações provenientes de países terceiros, através de um programa especial de promoção, o plano de promoção neerlandês pode igualmente desempenhar uma função importante e, até, constituir a base do programa comunitário.

(45) O carácter facultativo do sistema constitui um outro elemento que deveria ser tomado em consideração.

## V. **Comentários dos Países Baixos**

(46) As autoridades neerlandesas reagiram por carta de 22 de Junho de 1998, do seguinte modo (referindo-se às observações do Productschap; anexa-se à carta das autoridades neerlandesas uma carta do Productschap, de 30 de Janeiro de 1998):

5.1 *Quanto às observações da Bélgica*

(47) De acordo com o regulamento do Productschap, a imposição deixou de ser aplicada aos produtos provenientes de outros Estados-Membros desde 1 de Janeiro de 1996. Se, por razões técnicas, ainda foram cobradas imposições pelas casas de venda em leilão após aquela data, serão as mesmas restituídas.

(48) A tributação incidirá sobre todo o comércio e não apenas nas vendas em leilão. O sistema não diferirá do existente antes de 1996. A imposição apenas se aplicará aos produtos da floricultura. Serão aplicadas regras específicas aos produtos dos viveiros e aos bolbos de flores.

(49) Desde já, é feita uma distinção entre as plantas em vaso e outros produtos da floricultura. Por conseguinte, é possível prever a aplicação das receitas em função dos grupos de produtos tributados. A distribuição das receitas da imposição provenientes da Bélgica dependerá das organizações representativas.

(50) O sistema proposto é favorável a todo o sector da floricultura, quer produtores quer comerciantes.

5.2 *Quanto às observações do Reino Unido*

(51) Trata-se, à partida, de seleccionar uma organização nacional. Se tal não for possível, o Productschap tentará trabalhar com organizações que representem uma grande parte dos sectores interessados. Para esse efeito, realizaram-se consultas com outras organizações, por exemplo, no Reino Unido, o National Farmers' Union. Enquanto não houver um agrupamento das organizações representativas, o Productschap propõe que se continue a trabalhar com as duas organizações britânicas com que trabalha actualmente. O Productschap estima que as actividades de promoção são favoráveis a todo o sector. Por conseguinte, o problema da tributação sem representação é menos grave.

(52) Refira-se que apenas três Estados-Membros não assinaram ainda o contrato. Os três Estados-Membros em causa representam menos de 1 % do montante total cobrado.

(53) Poder-se-ia, eventualmente, ponderar uma devolução aos Estados-Membros das receitas não utilizadas na publicidade. Tendo em vista os contratos já celebrados, tal solução não se afigura realmente necessária.

(54) O Productschap considera-se capaz de determinar com um elevado grau de certeza a origem dos produtos importados. Realizar-se-á uma concertação anual com as autoridades competentes dos Estados-Membros para determinar os montantes que cabem a cada país.

5.3 *Quanto às observações da Dinamarca*

(55) O Productschap estima que não se verificaria dupla tributação dado que as imposições cobradas nos Países Baixos seriam devolvidas à Dinamarca.

5.4 *Quanto às observações da Suécia*

(56) O Productschap estima que os operadores neerlandeses não são favorecidos.

(57) O Productschap considera que não existiria dupla tributação dado que as imposições cobradas nos Países Baixos seriam devolvidas.

## VI. **Apreciação do auxílio**

(58) As dúvidas que levaram a Comissão a dar início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 88.º do Tratado subsistem.

6.1 *Representatividade das organizações homólogas*

(59) Contribuições puramente voluntárias no sector da floricultura, destinadas a financiar actividades de promoção, não se subsumem à definição de auxílios estatais constante do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado dado não existirem «auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam». É o que se verifica no caso vertente. Para garantir que a tributação se funda num acordo voluntário, deve ser obtido o acordo de todos os produtores e comerciantes de plantas ornamentais do Estado-Membro em causa. Consequentemente, as organizações com quem tenham sido celebrados contratos deveriam representar todos os produtores e comerciantes do Estado-Membro em causa. Não é o que se verifica no sistema neerlandês, tal como foi proposto. Existe uma base jurídica (heffingsverordening) que autorizará a tributação dos produtos importados pelo Productschap. A Comissão tem considerado sempre — com base na jurisprudência do Tribunal [7] — que as receitas de uma cobrança obrigatória constituem recursos estatais, na acepção do n.º 1 do artigo 87.º. Por conseguinte, trata-se, efectivamente, de um auxílio estatal, na acepção da mesma disposição do Tratado. Uma imposição parafiscal que atinja as importações é incompatível com o mercado comum porque pode afectar as trocas comerciais entre Estados-Membros.

(60) Na reunião de 23 de Novembro de 1998, os representantes do Productschap apontaram a semelhança com o regime instaurado pelo Regulamento (CE) n.º 2275/96 do Conselho, de 22 de Novembro de 1996, que estabelece medidas específicas no sector das plantas vivas e dos produtos de floricultura [8], e o Regulamento (CE) n.º 803/98 da Comissão, de 16 de Abril de 1998, que estabelece, para o ano de 1998, as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 2275/96 do Conselho que estabelece medidas específicas no sector das plantas vivas e dos produtos de floricultura [9].

Neste contexto, os programas destinados a aumentar o consumo das plantas vivas e dos produtos da floricultura são apresentados por agrupamentos representativos que reúnem operadores de um ou mais ramos de actividade no sector das plantas vivas e dos produtos da floricultura [artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 803/98].

As organizações homólogas com as quais o Productschap celebrou acordos são idênticas às que operam no âmbito europeu. Consequentemente, o Productschap estima que a representatividade das organizações homólogas é estabelecida e aceite pelas autoridades europeias.

(61) Contudo, este argumento não é admissível. Existe uma distinção clara e nítida entre organizações designadas para gerir orçamentos europeus com base num regulamento do Conselho, sob o controlo dos Estados-Membros e da Comissão, e essas mesmas organizações que seriam designadas — na maior parte dos casos, aliás, sem qualquer base jurídica na sua jurisdição respectiva — pelo Productschap para organizar a tributação das empresas que podem ou não ser membros dessas organizações e a promoção das flores e plantas paga pelas receitas de tal imposição. Um instrumento de direito comunitário (regulamento) que instaure uma abordagem horizontal através de critérios comuns e vise uma certa harmonização no interesse geral não justifica, necessariamente, a introdução por um Estado-Membro, por sua própria iniciativa, de entraves fiscais. Além disso, existe o risco de tributação sem representação.

(62) Acresce que a promoção nos outros Estados-Membros se fará em concertação com o Productschap, o que confere a esta entidade uma voz nesta matéria no que diz respeito a estas medidas de promoção, não tendo as organizações dos outros Estados-Membros a possibilidade de exercer idêntica supervisão da promoção realizada nos Países Baixos. Este desequilíbrio permite supor que o sistema é concebido à medida dos operadores neerlandeses.

6.2 *Utilização dos fundos reafectados*

(63) Não é claro que os produtores e comerciantes dos outros Estados-Membros possam realmente, em todos os casos, retirar das medidas de auxílio à publicidade postas em prática pela organização homóloga do Estado-Membro em causa um benefício comparável ao que os produtores e comerciantes neerlandeses retiram desse mesmo auxílio.

[7] Acórdão de 22 de Março de 1977, processo 78/76: Steinike und Weinlig/Alemanha, Colectânea 1977, p. 595.

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

Resulta de uma jurisprudência assente ([10]) que, se os benefícios resultantes da afectação do produto de uma contribuição que corresponda a uma imposição parafiscal compensam integralmente a carga suportada pelo produto nacional nomomento da sua colocação no comércio, essa contribuição constitui uma imposição de efeito equivalente ao de um direito aduaneiro, contrária aos artigos 23.º e 25.º do Tratado. Se esses benefícios apenas compensam uma parte da carga que agrava o produto nacional, a imposição em causa cai no âmbito de aplicação do artigo 90.º do Tratado. Neste último caso, a imposição seria incompatível com este artigo e, portanto, interdita na medida em que é discriminatória em detrimento do produto importado, nomeadamente, na medida em que compense uma parte importante da carga suportada pelo produto nacional em causa em relação ao produto importado.

Neste último caso, não está comprovada a inexistência de discriminação em detrimento dos produtos importados nem, portanto, a não violação do artigo 90.º do Tratado pelas imposições parafiscais e pelo respectivo produto. A questão primordial é a de saber se os produtos importados podem, efectivamente beneficiar do auxílio da mesma maneira que os produtos nacionais: ainda que a igualdade de tratamento entre produtos nacionais e importados esteja assegurada no plano normativo, na prática, cria-se uma situação favorável aos operadores nacionais, por força das circunstâncias, dado que as acções realizadas se inspiram em especializações, necessidades e lacunas nacionais (variação sazonal e de variedades cultivadas). Mesmo na hipótese de os produtos importados poderem efectivamente beneficiar da mesma maneira que os produtos nacionais, na prática, não existe um mecanismo que permita à Comissão verificar se, efectivamente, os produtos dos restantes catorze Estados-Membros beneficiam do auxílio da mesma maneira que os produtos nacionais, tanto mais que as autoridades neerlandesas não indicaram o sistema de identificação utilizado para determinar a origem dos produtos importados (ver *supra*, considerando 31 ), exceptuando uma vaga garantia dada pelo Productschap que afirma considerar-se capaz de determinar essa origem (ver *supra*, considerando 54).

(64) Aliás, os artigos 87.º e 88.º, por um lado, e 90.º, por outro, prosseguem objectivos diferentes, não implicando o facto de uma medida nacional satisfazer as exigências do artigo 90.º que essa mesma medida seja legítima à luz de outras disposições, como os artigos 87.º e 88.º Quando um auxílio é financiado por uma imposição que atinge determinadas empresas ou produções, a Comissão tem o dever de verificar não apenas se o seu modo de financiamento é conforme ao artigo 90.º do Tratado mas, ainda, se, em conjugação com o auxílio que alimenta, é compatível com as exigências dos artigos 87.º e 88.º ([11]).

([10]) Ver nomeadamente, acórdãos de 11 de Março de 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest/Receveur principal de douanes, processos apensos C-78 a C-83/90, (Colectânea p. I-1847), fundamento 27, e de 16 de Dezembro de 1992, Lornoy/Bélgica, processo C-17/91 (Colectânea p. I-6523), fundamento 21.

([11]) Acórdão de 25 de Junho de 1970, processo 47/69, ver a nota de pé-de-página 6; também, acórdão de 2 de Agosto de 1993, processo C-266/91: Celulose Beira/Fazenda Pública, (Colectânea 1993, p. I-4337), e acórdão de 27 de Outubro de 1993, processo C-72/92: Scharbatke/Alemanha (Colectânea 1993, p. I-5509).

Na medida em que as imposições não sejam voluntárias (como é o caso, conforme foi explicado *supra*) e sejam redistribuídas para o país exportador, o sistema proposto pode entravar a situação no seio do mercado interno e gerar custos administrativos suplementares.

Com efeito, o sistema proposto parece sobretudo destinado a restaurar a competitividade dos produtos neerlandeses, eles próprios atingidos pela imposição parafiscal. Os produtos importados tornados mais competitivos devido à tributação apenas dos produtos nacionais, perderiam essa vantagem se fossem igualmente tributados. A utilização dos rendimentos da imposição a favor da promoção dos produtos importados não constitui, necessariamente, uma compensação suficiente para a perda dessa vantagem concorrencial dado que a igualdade de tratamento não está assegurada no plano prático (ver *supra*, considerando 63.)

O sistema proposto apresenta o risco de falsear o jogo da livre concorrência. Com efeito, de modo geral, a alteração das trocas comerciais resultante do auxílio pode ser reforçada pelo seu modo de financiamento, que pesa igualmente sobre os produtos importados.

(65) Além disso, importa acrescentar que os operadores dos outros Estados-Membros tomam frequentemente a cargo a concessão de auxílios destinados a financiar acções comparáveis. Os produtores dos outros Estados-Membros, quando exportam para os países que cobram uma taxa de importação, financiam, neste caso, duas vezes o mesmo tipo de acção.

A este respeito, as autoridades neerlandesas declararam estar dispostas a reinstaurar uma disposição semelhante à que existiu no passado entre a Alemanha e os Países Baixos, nos termos da qual os operadores podem ser isentos da imposição se comprovarem ter já pago uma imposição semelhante no outro país.

Tal formalidade (apresentação de documentos com vista à isenção da imposição) poderia, contudo, ser considerada uma medida de efeito equivalente, interdita pelo artigo 28.º do Tratado, ou seja, «qualquer regulamentação comercial dos Estados-Membros susceptível de entravar directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o comércio intracomunitário» ([12]). As formalidades, ainda que meramente formais, como a apresentação de documentos, acompanhadas, sem dúvida, de um sistema de controlo ou de verificação, podem afectar o comércio intracomunitário. Por outro lado, tais controlos nas fronteiras apenas se justificam em condições particulares e limitadas ([13]).

(66) O produto das imposições parafiscais pode, aliás, revelar-se insuficiente para realizar uma campanha de promoção. Em tal caso, não existem medidas correctoras que estabeleçam uma compensação justa a favor dos produtores e comerciantes dos outros Estados-Membros — não é de excluir que o dinheiro se mantenha na posse da organização homóloga.

([12]) Acórdão de 11 de Julho de 1974, processo 8/74: Dassonville (Colectânea 1974, p. 837).

([13]) Acórdão de 25 de Outubro de 1979, processo 159/78: Comissão/ /Itália (alfândega-expedidores) (Colectânea 1979, p. 3247).

VII. **Conclusão**

(67) Atendendo às considerações expendidas *supra*, a Comissão entende que as condições que poderiam levá-la a rever a sua prática constante em matéria de auxílios estatais financiados por imposições parafiscais aplicadas igualmente às importações, nomeadamente, um sistema baseado no acordo voluntário dos operadores ou organizações homólogas representativas dos Estados-Membros em causa e a devolução das receitas fiscais aos Estados-Membros envolvidos, se não encontram reunidas.

Consequentemente, a Comissão considera que este auxílio financiado por imposições parafiscais que se aplicam igualmente a produtos importados provenientes de outros Estados-Membros é incompatível com o mercado comum,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

*Artigo 1.º*

O auxílio estatal que os Países Baixos tencionam conceder a favor da publicidade a plantas ornamentais, financiado por uma imposição parafiscal cobrada sobre os produtos importados provenientes de outros Estados-Membros, é incompatível com o mercado comum. Por esta razão, o referido auxílio não pode ser concedido.

*Artigo 2.º*

Os Países Baixos informarão a Comissão, no prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, das medidas tomadas para lhe dar cumprimento.

*Artigo 3.º*

Os Países Baixos são os destinatários da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 20 de Julho de 1999.

*Pela Comissão*

Franz FISCHLER

*Membro da Comissão*