



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. WATHELET
fremsat den 31. januar 2013¹

Sag C-677/11

**Doux Élevage SNC,
Coopérative agricole UKL-ARREE
mod**

**Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du
territoire,
Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF)**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (Frankrig))

»Statsstøtte — udvidelse af en aftale om obligatorisk bidrag, så den omfatter samtlige erhvervsudøvere i en branche — statsmidler — tilregnelser«

1. Den foreliggende sag giver Domstolen mulighed for på ny at gøre rede for begreberne »statsmidler« og »tilregnelser til staten« i forbindelse med statsstøtte.

2. Conseil d'État (Frankrig) har anmodet Domstolen om at tydeliggøre omfanget af dommen i sagen *Pearle m.fl.*² med henblik på at få oplyst, om en national myndigheds beslutning om at udvide en aftale om obligatorisk bidrag, der skal finansiere bl.a. fremme og varetagelse af branchens interesser, til at gælde for samtlige medlemmer af en af staten anerkendt brancheorganisation, udgør statsstøtte.

I – De relevante retsforskrifter

A – EU-retten

3. Ifølge EUF-traktaten er støtte fra medlemsstaterne til virksomheder i princippet forbudt. Artikel 107, stk. 1, TEUF fastsætter følgende:

»Bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.«

¹ — Originalsprog: fransk.

² — Dom af 15.7.2004, sag C-345/02, Sml. I, s. 7139.

4. Med henblik på at sikre gennemførelsen af de pågældende bestemmelser fastsætter artikel 108 TEUF en kontrolprocedure samt en procedure om forudgående tilladelse til statsstøtte. I henhold til denne bestemmelses stk. 3 skal medlemsstaterne anmelde enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger til Kommissionen, og de må ikke gennemføre sådanne påtænkte foranstaltninger, før Kommissionen har truffet en beslutning.

B – Fransk lovgivning

5. Efter fransk lovgivning udgøres brancheorganisationerne af de erhvervsorganisationer, der er de mest repræsentative inden for landbruget og forarbejdningen, markedsføringen og distributionen af landbrugsprodukter.

6. De almindelige principper, der finder anvendelse på brancheorganisationer inden for landbruget, er indeholdt i lov nr. 75-600 af 10. juli 1975 om landbrugsbrancheorganisationer, der efterfølgende er kodificeret i kapitel VI i den materielle del af code rural et de la pêche maritime (den franske lov om landbrug og fiskeri, herefter »code rural«).

7. Det bemærkes, at visse af de for sagen relevante bestemmelser er blevet ændret ved lov nr. 2010-874 af 27. juli 2010 om modernisering af landbrug og fiskeri. Eftersom denne lov blev vedtaget efter det sagsanlæg, der har givet anledning til forelæggelseskendelsen i den foreliggende sag, mener jeg imidlertid, at der bør henvises til de dagældende bestemmelser i code rural.

8. Artikel L. 611-1 i code rural har følgende ordlyd:

»Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire [det øverste råd for orientering og koordinering vedrørende landbrugs- og fødevarerøkonomi], der består af repræsentanter for de berørte ministre, for landbrugsproduktion, forarbejdning og markedsføring af landbrugsprodukter, for håndværk vedrørende og uafhængig handel med fødevarer, for forbrugere og godkendte miljøbeskyttelsesforeninger, for landbrugsejere, og for fagforeninger for lønmodtagere i landbrugs- og fødevarerbranchen, deltager i definitionen, koordineringen, gennemførelsen og vurderingen af politikken for orientering og organisering af markederne.

[...]«

9. Af artikel L. 632-1 i code rural fremgår det, at:

»I. De sammenslutninger, som på eget initiativ er dannet af de erhvervsorganisationer, der er de mest repræsentative for landbrugsproduktion eller i givet fald for forarbejdning, markedsføring og distribution, kan anerkendes som brancheorganisationer af den kompetente administrative myndighed efter samråd med Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire enten på nationalt plan eller for et produktionsområde, en bestemt vare eller varegruppe, såfremt de har til formål, bl.a. ved indgåelse af brancheaftaler, på samme tid at:

- definere og fremme kontraktmæssige initiativer blandt deres medlemmer
- medvirke til forvaltningen af markederne gennem en forhåndsundersøgelse af markederne, gennem en bedre tilpasning af produkterne på det kvantitative og kvalitative plan og ved markedsføring heraf samt
- styrke fødevarer sikkerheden, navnlig ved produkternes sporbarhed, hvilket vil være i brugernes og forbrugerens interesse.

Brancheorganisationerne kan ligeledes forfølge andre mål, som:

- fremme opretholdelsen og udviklingen af branchens økonomiske potentiale
- fremme udviklingen af varernes værdi i egenskab af andet end fødevarer
- deltage i internationale udviklingstiltag
- [...]

II. Der kan kun anerkendes en enkelt brancheorganisation pr. produkt eller pr. produktgruppe. [...]
[...]

10. Artikel L. 632-2-I i code rural bestemmer:

»[...]

De anerkendte brancheorganisationer kan høres om branchespecifikke anvisninger og politiske foranstaltninger, der berører dem.

De medvirker til at gennemføre national og fællesskabsretlig økonomisk politik, og de kan begunstiges ved tildeling af offentlig støtte.

[...]

11. Artikel L. 632-2-II i code rural bestemmer:

»[...]

[Aftaler indgået i en af de brancheorganisationer, der er anerkendt i forhold til et specifikt produkt], vedtages enstemmigt af de erhverv, der er medlemmer af brancheorganisationen i henhold til bestemmelserne i § L. 632-4, stk. 1 [...]

Disse aftaler meddeles, så snart de underskrives, og før de træder i kraft, til landbrugsministeriet, økonomiministeriet og konkurrencemyndigheden.

[...]

12. Artikel L. 632-3 i code rural har følgende ordlyd:

»Anvendelsesområdet for aftaler, der indgås inden for rammerne af en anerkendt brancheorganisation, kan helt eller delvist udvides af den kompetente administrative myndighed for en afgrænset periode, når aftalerne ved hjælp af standardaftaler, sæsonaftaler og fælles foranstaltninger eller foranstaltninger, der tjener en fælles interesse i overensstemmelse med almenhedens interesser og er forenelige med reglerne om den fælles landbrugspolitik, har til formål at fremme:

1. kendskabet til udbud og efterspørgsel
2. tilpasningen og reguleringen af udbuddet
3. anvendelsen under statskontrol af regler om markedsføring, priser og betalingsbetingelser [...]
4. varernes kvalitet [...]

5. forbindelserne mellem de forskellige brancher inden for den pågældende sektor [...]
 6. information vedrørende brancherne og varerne samt markedsføring heraf på de indenlandske og udenlandske markeder
 7. fælles tiltag med henblik på at bekæmpe de risici og usikkerhedsmomenter, der er forbundet med produktionen, forarbejdningen, markedsføringen og distributionen af landbrugs- og fødevarer
 8. bekæmpelse af skadelige organismer som omhandlet i artikel L. 251-3
 9. udviklingen af varernes værdi i egenskab af andet end fødevarer
 10. deltagelse i internationale udviklingstiltag
 11. udviklingen af aftalemæssige forhold mellem medlemmerne i erhverv, der er repræsenteret i brancheorganisationen [...]«
13. Af artikel L. 632-4 i code rural fremgår det, at:

»Udvidelsen af anvendelsesområdet for sådanne aftaler forudsætter, at de erhverv, der er repræsenteret i brancheorganisationen, enstemmigt vedtager bestemmelser herom [...]

Når en udvidelse er vedtaget, er de således fastsatte foranstaltninger obligatoriske i det berørte produktionsområde for alle medlemmer af de erhverv, der indgår i denne brancheorganisation.

Den kompetente myndighed træffer afgørelse om den anmodede udvidelse inden for en frist på to måneder at regne fra modtagelsen af brancheorganisationens anmodning. Hvis myndigheden ikke har meddelt sin afgørelse inden for denne frist, anses anmodningen for imødekommet.

Afgørelser om afvisning af udvidelse skal være begrundede.«

14. Artikel L. 632-6 i code rural præciserer

»De anerkendte brancheorganisationer, nævnt i artikel L. 632-1 og L. 632-2, har ret til af alle medlemmer af de erhverv, der indgår deri, at opkræve bidrag i henhold til aftaler, der er udvidet efter proceduren fastsat i artikel L. 632-3 og L. 632-4, og disse bidrag anses uanset deres obligatoriske karakter for at være privatretlige fordringer

[...]

Der kan endvidere opkræves bidrag for importerede varer under betingelser fastsat i dekretet. Efter anmodning fra de begunstigede brancheorganisationer kan disse bidrag opkræves som told, på deres bekostning. Disse bidrag er ikke undtaget fra skatteligende afgifter.«

15. Artikel L. 632-8-I i code rural bestemmer:

»De anerkendte brancheorganisationer underretter årligt de kompetente administrative myndigheder om deres aktivitet og fremlægger:

- årsregnskab
- aktivitetsrapport og referat af generalforsamlingen
- status over hver aftale med udvidet anvendelsesområde.

De meddeler de kompetente administrative myndigheder samtlige dokumenter, som disse har begæret med henblik på udøvelsen af deres kontrolbeføjelser.»

II – Faktiske omstændigheder

A – Brancheorganisationerne

16. I dag findes der i Frankrig lidt mindre end 60 landbrugsbrancheorganisationer, som er anerkendt af den kompetente administrative myndighed. Det er privatretlige juridiske personer, sædvanligvis foreninger underlagt lov af 1. juli 1901 om associeringskontrakter.

17. Comité interprofessionnel de la dinde française (herefter »CIDEF«) er netop en af disse organisationer. CIDEF, en forening, der drives uden vinding for øje, blev dannet i 1974 mellem erhversorganisationer fra de forskellige brancher for kalkunkød. Den repræsenterer således fire erhvervsgrene: »produktion«, »udrugning og import af æg til udrugning og af stamdyr«, »slagtning – forarbejdning« og »dyrefoder«.

18. Ved en ministeriel bekendtgørelse af 24. juni 1976 blev CIDEF anerkendt som landbrugsbrancheorganisation efter lov nr. 75-600.

19. Artikel 2 i CIDEF's vedtægter definerer målene for denne forening: samle samtlige erhvervsmæssige tiltag med henblik på at organisere og regulere markedet for kalkunkød; indføre en ordning til dette formål, der permanent giver de erhvervsdrivende statistiske oplysninger om indretning af besætning, slagtning, lager, udenrigshandel, forbrug hos husholdninger og kollektive enheder; regulere produktionen og markedet for kalkunkød ved tiltag på omfanget af udbud og efterspørgsel; tilvejebringe de nødvendige økonomiske midler; gøre indgåelsen af skriftlige aftaler for levering obligatorisk mellem erhvervsdrivende, varer og tjenesteydelser; være mellemmand mellem de nationale og fællesskabsretlige myndigheder for samtlige fælles problemer, der kan opstå inden for kalkunkødsbranchen; at etablere det tættest mulige samarbejde, i forbindelse med det Europæiske Økonomiske Fællesskab, mellem erhvervene inden for kalkunkød i partnerlandene; tage alle initiativer, der kan være nyttige med henblik på at løse tekniske problemer og sikre at erhvervet inden for produktion af kalkunkød får tjenesteydelser på de områder, der repræsenterer en fælles interesse.

20. I henhold til vedtægternes artikel 8 omfatter CIDEF's midler bl.a. bidrag fra organisationens medlemmer, støtte, som den kan tildele, samt alle andre midler fastsat i lovgivning og administrative forskrifter.

B – Tvisten i hovedsagen

21. Ved en brancheaftale af 18. oktober 2007 har de brancheorganisationer, der er medlem af CIDEF, underskrevet en brancheaftale om bl.a. tiltag udført af CIDEF og om fastsættelse af et branchebidrag, der gælder i tre år. Ved et tillæg indgået samme dag blev beløbet for dette bidrag fastsat til 14 EUR for 1 000 kalkunkyllinger for 2008. Ved to dekretter vedtaget den 13. marts 2008 har økonomi-, industri- og beskæftigelsesministeren samt landbrugs- og fiskeriministeren (herefter »den kompetente myndighed«) udvidet brancheaftalens varighed med tre år og tillægget med et år. Ved et nyt tillæg til ovennævnte brancheaftale, indgået den 5. november 2008, besluttede CIDEF at bibeholde samme branchebidrag for 2009. I henhold til artikel 632-4, stk. 4, i code rural blev dette tillæg udvidet ved en stiltiende beslutning om accept fra den kompetente myndighed den 29. august 2009 (herefter »beslutning af 2009«). I henhold til den gældende lovgivning blev denne stiltiende beslutning genstand for meddelelse fra fødevare- landbrugs- og fiskeriministeren offentliggjort i JORF den 30. september 2009.

22. Sagsøgerne i hovedsagen, Doux Élevage SNC og landbrugskooperativet UKL-ARREE, er to virksomheder i branchen for kalkunkød, der som de øvrige erhvervsdrivende i denne sektor er underlagt betaling af de branchebidrag, der er fastsat ved dette tillæg af 2009. Ved stævning af 30. november 2009 har de for Conseil d'État anlagt sag om magtmisbrug med påstand om på den ene side annullation af den stiltiende beslutning om forlængelse af tillægget af 5. november 2008 og på den anden side annullation af det ministerielle dekret offentliggjort den 30. september 2009.

23. De har gjort gældende, at branchebidraget fastsat i tillægget af 5. november 2008, som ved den omtvistede beslutning omfattede og var obligatorisk for samtlige erhvervsdrivende i brancheorganisationen, udgjorde statsstøtte, og at den pågældende beslutning derfor først burde have været anmeldt til Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF.

24. Conseil d'État besluttede følgelig at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 107 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, sammenholdt med dommen af 15. juli 2004, Pearle m.fl. (sag C-345/02), fortolkes således, at en afgørelse fra en national myndighed, som udvider en aftale – der ligesom den aftale, der er vedtaget af Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF), indfører et bidrag inden for rammerne af en af en national myndighed anerkendt brancheorganisation og gør dette obligatorisk med henblik på at gøre det muligt for denne at foranstalte kommunikation, fremme af eksterne forbindelser, kvalitetssikring, forskning, varetagelse af branchens interesser og at rekvirere forbrugerundersøgelser – til samtlige erhvervsdrivende i en branche, udgør statsstøtte, når de omhandlede aktiviteter karakter, finansieringsmåde og forudsætningerne for deres iværksættelse tages i betragtning?»

C – Baggrund

25. Ifølge dokumenterne vedlagt sagsakterne har de franske retsinstanser, og navnlig Conseil d'État, allerede, i andre sager, haft lejlighed til at vurdere, om de bidrag, der er indført af de anerkendte brancheorganisationer, fælles betegnet »cotisations volontaires obligatoires« (obligatoriske frivillige bidrag, herefter »CVO-bidrag«), samt de forvaltningsakter, i kraft af hvilke de pågældende bidrag blev obligatoriske for samtlige erhvervsdrivende i den berørte branche, henhørte under begrebet statsstøtte.

26. Conseil d'État har i de pågældende sager hver gang fundet, at der ikke var tale om statsstøtte. Den nationale retsinstans har i lyset af retspraksis i Pearle m.fl. udelukket, at CVO kan anses for statsmidler, eftersom de ikke medfører yderligere udgifter eller formindskede indtægter for staten³. Efter Revisionsrettens bemærkninger har den franske regering imidlertid i 2008 besluttet at give Kommissionen meddelelse om et rammeprogram for tiltag, der kan udføres af brancheorganisationer, og har vedlagt ti aftaler indgået af de vigtigste brancheorganisationer. Den franske regering, der var overbevist om, at det pågældende rammeprogram ikke indeholdt elementer af statsstøtte, anførte, at den kun havde foretaget den pågældende meddelelse af retssikkerhedsmæssige hensyn.

27. Ved beslutning af 10. december 2008 fandt Kommissionen derimod, at de pågældende foranstaltninger henhørte under begrebet statsstøtte. Kommissionen konstaterede dernæst, at foranstaltningerne ikke risikerede at påvirke betingelserne for samhandel på en måde, der var i strid med fællesskabsinteressen, og udledte heraf, at de kunne omfattes af undtagelsen i artikel 107, stk. 3,

3 — Jf. bl.a. dom af 21.6.2006, Confédération paysanne, stævning nr. 271.450.

litra c), TEUF⁴. Kommissionen kom ligeledes til denne konklusion i to efterfølgende beslutninger af 29. juni⁵ og 13. juli 2011⁶. Samtlige disse beslutninger har været genstand for et annullationssøgsmål ved Retten både fra Den Franske Republik og fra visse berørte brancheorganisationer, der – blandt andre argumenter – har bestridt, at sådanne foranstaltninger udgør statsstøtte⁷.

III – Bedømmelse

A – Indledning

28. Den forelæggende ret har i det væsentlige ønsket oplyst, hvorvidt den kompetente administrative myndigheds beslutning om at udvide anvendelsen af CVO-bidragene, indført af en brancheorganisation, til at gælde for samtlige erhvervsdrivende inden for en branche er at betragte som statsstøtte, da den afgør, hvorledes en sådan foranstaltning skal finansieres.

29. I modsætning til de fleste af de sager, der rejser spørgsmål om kontrol med statsstøtte, vedrører Conseil d'États spørgsmål i den foreliggende sag – hvis jeg skal gentage en af generaladvokat Jacobs anvendt formulering – »ikke udbetalingerne, men finansieringen af ordningen [indført af staten]«⁸. Spørgsmålets særegenhed skyldes de særlige omstændigheder i hovedsagen. Sagsøgerne i hovedsagen har nemlig ikke bestridt en formodet støtte i egenskab af konkurrenter til modtagerne heraf, eller mere generelt, de virksomheder, der lider skade ved denne foranstaltning. Tværtimod figurerer de blandt modtagerne af den påståede støtte. Imidlertid ser de ud til at mene, at de bidrag, de skal betale for at finansiere de pågældende foranstaltninger, er større end de fordele, de kan opnå som følge af disse⁹.

30. Derfor har sagsøgerne i hovedsagen anlagt sag mod de kompetente administrative myndigheder med henblik på at blive fritaget for at betale disse bidrag. Til prøvelse af gyldigheden af beslutningen af 2009 har de fremført argumenter, der er støttet på Unionens statsstøtteregler.

31. Ifølge fast retspraksis kan en støtte ikke isoleres fra metoden for dens finansiering. Undersøgelsen af en støtteforanstaltning skal nødvendigvis også tage støttens finansieringsmåde i betragtning, såfremt denne er en integrerende del af foranstaltningen. Metoden for finansiering af en støtte kan således gøre hele den støtteordning, som den skal finansiere, uforenelig med det indre marked. For at sikre, at

4 — Kommissionens beslutning K(2008) 7846 endelig af 10.12.2008, hvorved Kommissionen fandt det foreneligt med fællesmarkedet, som statsstøtte, at indføre den rammeordning vedrørende foranstaltninger, som kan gennemføres af brancheorganisationer inden for landbruget, anerkendt i Frankrig, og som består dels i støtte til teknisk bistand, kvalitetslandbrugsprodukter og forskningsudvikling, dels i foranstaltninger vedrørende reklame til fordel for de repræsenterede landbrug, som finansieres af »frivillige bidrag, der er gjort obligatoriske« (statsstøtte nr. 561/2008 – Frankrig).

5 — Kommissionens afgørelse K(2011) 4376 endelig af 29.6.2011, hvorved Kommissionen fandt det foreneligt med fællesmarkedet, som statsstøtte, at gennemføre de foranstaltninger, der er iværksat af interprofession nationale porcine (INAPORC), og som finansieres gennem »frivillige bidrag, der er gjort obligatoriske« (statsstøtte nr. NN 10/2010 – Frankrig).

6 — Kommissionens afgørelse nr. K(2011) 4973 endelig af 13.7.2011, hvorved Kommissionen fandt det foreneligt med fællesmarkedet, som statsstøtte, at gennemføre de foranstaltninger, der er iværksat af Association interprofessionnelle du bétail et des viandes (Interbev), og som finansieres gennem »frivillige bidrag, der er gjort obligatoriske« (statsstøtte nr. C 46/2003 (ex NN 39/2003) – Frankrig).

7 — Det drejer sig om henholdsvis sag T-79/09, Frankrig mod Kommissionen, sag T-293/09, CNIEL mod Kommissionen, sag T-302/09, CNIPT mod Kommissionen, sag T-303/09, CIVR m.fl. mod Kommissionen, sag T-305/09, Unacid mod Kommissionen, sag T-306/09, Val'hor mod Kommissionen, sag T-313/09, Onidol mod Kommissionen, sag T-314/09, Intercéréales og Grossi mod Kommissionen, sag T-478/11, Frankrig mod Kommissionen, sag T-575/11, Inaporc mod Kommissionen, sag T-511/11, Frankrig mod Kommissionen, og sag T-18/12, Interbev mod Kommissionen, der alle er verserende for Retten.

8 — Forslag til afgørelse i sagen van Calster m.fl. (dom af 21.10.2003, forenede sager C-261/01 og C-262/01, Sml. I, s. 12249), punkt 27.

9 — Vedrørende dette aspekt er de i en situation, der kan sammenlignes med den for de virksomheder, der havde anfægtet den pågældende foranstaltning i sagen Pearle m.fl. (jf. generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse i den pågældende sag).

forpligtelsen til anmeldelse har effektiv virkning, og at Kommissionens undersøgelse af en statsstøtte er hensigtsmæssig og fuldstændig, er medlemsstaten derfor forpligtet til for at opfylde denne forpligtelse ikke blot at anmelde selve den påtænkte støtte, men også støttens finansieringsmåde, såfremt denne er en integrerende del af den påtænkte foranstaltning¹⁰.

32. Dette betyder, at såfremt Domstolen måtte fastslå, at CVO-bidragene var beregnet til at finansiere statsstøtteforanstaltninger, skulle beslutningen af 2009 have været meddelt Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF.

33. Da den pågældende beslutning aldrig er blevet meddelt Kommissionen, kan sagsøgerne i hovedsagen følgelig formodentlig med rette anfægte dens gyldighed ved de nationale retsinstanser på grundlag af fast retspraksis, hvorefter disse retsinstanser skal »sikre, at der i henhold til national ret drages alle konsekvenser af en tilsidesættelse af [artikel 108, stk. 3, sidste punktum, TEUF] såvel med hensyn til gennemførelsesretsaktens gyldighed som med hensyn til tilbagesøgning af den finansielle støtte, der er tildelt i strid med denne bestemmelse«¹¹.

34. Inden der foretages en mere detaljeret undersøgelse af den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål, synes det hensigtsmæssigt at bemærke, at det efter fast retspraksis for at vurdere, om en foranstaltning udgør statsstøtte, skal undersøges om fire betingelser er opfyldt. For det første skal der være tale om statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler. For det andet skal foranstaltningen kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. For det tredje skal den give modtageren en fordel. For det fjerde skal støtten forvride eller true med at forvride konkurrencen¹².

35. Det står klart, at der i den forelæggende sag skal fokuseres på den første af disse fire betingelser.

36. Domstolen har i denne henseende altid fastslået, at forbuddet i artikel 107, stk. 1, TEUF gælder alle former for støtte, der ydes af en medlemsstat eller ved hjælp af statsmidler, uden at det er nødvendigt at sondre mellem tilfælde, hvor støtten ydes direkte af staten, og tilfælde, hvor støtten ydes af offentlige eller private organer, som staten opretter eller udpeger med henblik på at administrere støtten¹³. Domstolen har ligeledes tilføjet, at »en foranstaltning, som træffes af en offentlig myndighed, og som begunstiger visse virksomheder eller visse produkter, [...] i øvrigt ikke [mister] sin karakter af vederlagsfri fordel, fordi den helt eller delvist finansieres gennem bidrag, som det offentlige opkræver hos de pågældende virksomheder«¹⁴.

37. Domstolen har præciseret omfanget og betydningen af udtrykket støtte, »der ydes af en medlemsstat eller ved hjælp af statsmidler«, i dens afgørelser i sagerne *PreussenElektra*¹⁵ og *Stardust Marine*¹⁶, hvor den har bestræbt sig på at systematisere dens tidligere praksis og afklare udestående spørgsmål. Navnlig understregede Domstolen i den første sag, at finansiering ved hjælp af statsmidler er en forudsætning for, at der var tale om statsstøtte i den i artikel 107, stk. 1, TEUF omhandlede forstand. Den statslige foranstaltning skal således medføre en belastning af de offentlige finanser enten

10 — Jf. dommen i sagen *van Calster m.fl.*, præmis 46-51. For nyere domme jf. dom af 22.12.2008, sag C-333/07, *Régie Networks*, Sml. I, s. 10807, præmis 89 og 90, og af 21.7.2011, *Alcoa Trasformazioni* mod Kommissionen, sag C-194/09 P, Sml. I, s. 6311, præmis 48.

11 — Jf. i denne retning dom af 21.11.1991, sag C-354/90, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires* et *Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, Sml. I, s. 5505, præmis 12, af 11.7.1996, sag C-39/94, *SFEI m.fl.*, Sml. I, s. 3547, præmis 40, samt af 12.2.2008, sag C-199/06, *CELF* et *ministre de la Culture et de la Communication*, Sml. I, s. 469, præmis 41.

12 — Jf. bl.a. dom af 16.5.2002, sag C-482/99, *Frankrig mod Kommissionen*, benævnt »*Stardust Marine*«, Sml. I, s. 4397, præmis 68, af 24.7.2003, sag C-280/00, *Altmark Trans* og *Regierungspräsidium Magdeburg*, Sml. I, s. 7747, præmis 74, og af 17.7.2008, sag C-206/06, *Essent Network Noord m.fl.*, Sml. I, s. 5497, præmis 6.

13 — Jf. særlig dom af 30.1.1985, sag 290/83, *Kommissionen mod Frankrig*, Sml. s. 439, præmis 14, og af 7.6.1988, sag 57/86, *Grækenland mod Kommissionen*, Sml. s. 2855, præmis 12.

14 — Dom af 22.3.1977, sag 78/76, *Steinike & Weinlig*, Sml. s. 595, præmis 22, og af 11.11.1987, sag 259/85, *Frankrig mod Kommissionen*, Sml. s. 4393, præmis 23.

15 — Dom af 13.3.2001, sag C-379/98, Sml. I, s. 2159.

16 — Nævnt ovenfor.

i form af en udgift eller i form af en mindre indtægt¹⁷. I den anden sag fastslog Domstolen, at for at en støtte kan betegnes som »statsstøtte«, skal den kunne tilregnes staten, og dette kan ikke udledes af den omstændighed alene, at foranstaltningen er truffet af en offentlig virksomhed. Det er også nødvendigt at undersøge, om de offentlige myndigheder på den ene eller den anden måde må antages at være impliceret i vedtagelsen af disse foranstaltninger¹⁸.

38. De pågældende to sager er velkendte, og det er ufornuddent at henvise yderligere til Domstolens praksis. Derimod er det hensigtsmæssigt kort at erindre om Domstolens dom i ovennævnte sag *Pearle m.fl.*, som Conseil d'État udtrykkeligt henviser til i sit præjudicielle spørgsmål.

B – *Sagen Pearle m.fl.*

39. I den pågældende sag udviklede Domstolen, uden at ændre principperne, sin praksis vedrørende begreberne »statsmidler« og »tilregning til staten«. I denne henseende er jeg ikke enig med Kommissionen, når denne gør gældende, at dommen i sagen *Pearle m.fl.* er en undtagelse, og indtil nu den eneste undtagelse, fra de principper, som Domstolen har fastlagt i sin retspraksis. Tværtimod er sagen *Pearle m.fl.*, efter min mening, en naturlig og logisk anvendelse af tidligere retspraksis om statsmidler og tilregning til staten.

40. Den pågældende sag vedrørte lovligheden af afgifter, som et offentligt organ, Hoofdbedrijfschap Ambachten (nederlandsk brancheorganisation for håndværk, herefter »HBA«), pålagde sine medlemmer med henblik på at finansiere en fælles reklamekampagne for virksomheder i optikerbranchen. Den nederlandske lovgiver havde givet organisationer som HBA de nødvendige beføjelser til at opfylde deres opgave, bl.a. ved at vedtage bestemmelser om indførelse af afgifter på de berørte virksomheder i den omhandlede branche for således at kunne få deres udgifter dækket.

41. Sagsøgerne i hovedsagen, virksomheder i optikerbranchen, bestred de afgifter, der var indført af HBA, på begæring af det private optikerforbund (Nederlandse Unie van Opticiens (NUVO)). I denne henseende gjorde sagsøgerne gældende, at de tjenester, der blev ydet i forbindelse med reklamekampagnen udgjorde støtte i henhold til traktaten, og at HBA's bestemmelser om indførelse af afgifter til finansiering af denne støtte var ulovlig, da de ikke var blevet anmeldt til Kommissionen.

42. Domstolen forkastede i sin dom disse påstande og fulgte i det væsentlige generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers bedømmelse af foranstaltningen¹⁹. Domstolen bemærkede først og fremmest, at de midler, der blev anvendt af HBA til finansiering af den omhandlede reklamekampagne, blev indsamlet fra de medlemmer, der drog fordel af kampagnen, i form af formålsbestemte afgifter til tilrettelæggelse af reklamekampagnen. Da de af det offentlige organ afholdte udgifter til kampagnen fuldstændigt blev dækket af beløb, der blev pålagt de virksomheder, som drog fordel af kampagnen, tilsigtede HBA's handlinger ikke at skabe en fordel, der ville udgøre en supplerende byrde for staten eller det pågældende organ²⁰.

43. Dernæst har Domstolen fastslået, at initiativet til at iværksætte og gennemføre den omhandlede reklamekampagne kom fra NUVO, en privat optikerorganisation, ikke fra HBA. Sidstnævnte virkede alene som instrument for opkrævning og allokering af de midler, der var indsamlet til et af den pågældende branche forud fastsat rent kommercielt formål, som på ingen måde indgik i en af de nederlandske myndigheder fastsat politik²¹.

17 — Dommens præmis 58 og 59.

18 — Dommens præmis 51 og 52.

19 — Jf. punkt 54-78 i forslag til afgørelse i sagen *Pearle m.fl.*

20 — Dommen i sagen *Pearle m.fl.*, præmis 36.

21 — Ibidem, præmis 37.

44. Domstolen skelnede således sagen fra den, der førte til dommen i sagen *Steinike & Weinlig*. For det første blev den fond, det drejede sig om i sidstnævnte sag, finansieret dels ved direkte støtte fra staten, dels ved bidrag fra de deltagende virksomheder, hvorved satsen og opkrævningsgrundlaget var fastsat ved den lov, der oprettede fonden. For det andet virkede den omhandlede fond som instrument for gennemførelsen af en politik fastsat af staten, nemlig fremme af det nationale land- og skovbrug samt den nationale levnedsmiddelindustri²².

45. Domstolen konkluderede heraf, at betingelsen i den nuværende artikel 107, stk. 1, TEUF om statsmidler ikke var opfyldt i den pågældende sag.

C – Foranstaltningen i hovedsagen

46. Det er i lyset af de principper, der følger af denne retspraksis, at de foranstaltninger, der er genstand for tvisten i hovedsagen efter min mening skal undersøges.

47. Sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen har på grundlag af stort set enslydende argumenter gjort gældende, at de af Conseil d'État påberåbte foranstaltninger udgør statsstøtte, for så vidt som de opfylder alle betingelserne fastsat i artikel 107, stk. 1, TEUF. Såvel sagsøgerne i hovedsagen som Kommissionen finder, at den foreliggende sag på to punkter adskiller sig fra den sag, der gav anledning til dommen i sagen *Pearle* m.fl.

48. På den ene side mener de, at staten har beføjelse til at sikre, at brancheorganisationer handler i overensstemmelse med dens økonomiske politik. I denne henseende støtter de sig til den omstændighed, at artikel L. 632-1 og L. 632-2 i code rural på generel vis fastsætter de mål, som brancheorganisationer skal forfølge, såfremt de ønsker at blive anerkendt af staten, og mere specifikt, når de anmoder om udvidelse af aftalernes gyldighed.

49. På den anden side har de påberåbt sig den kontrolbemyndigelse, som de offentlige myndigheder kan udøve over brancheorganisationerne på forskellige tidspunkter i disse organisationers liv, bl.a. når de anmoder om anerkendelse af staten eller en udvidelse af anvendelsesområdet for deres aftaler til samtlige berørte erhvervsdrivende. Endvidere er der ligeledes en efterfølgende kontrol, eftersom brancheorganisationerne hvert år skal meddele en række dokumenter og oplysninger til myndighederne i henhold til artikel L. 632-8-I i code rural.

50. Det skal straks påpeges, at jeg ikke er enig med sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen. Jeg er ikke overbevist om, at de påståede forskelle mellem den foreliggende sag og sagen *Pearle* m.fl. er afgørende. Tværtimod ser jeg, ligesom den franske regering og CIDEF, væsentlige ligheder mellem de pågældende to sager, i det mindste vedrørende de aspekter, der er relevante for at løse de retsspørgsmål, som den forelæggende ret har stillet.

51. Jeg mener navnlig, at de pågældende foranstaltninger ligesom i sagen *Pearle* m.fl. ikke kan klassificeres som statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, TEUF, eftersom hverken kriteriet om statsmidler eller tilregnelser til staten er opfyldt.

²² — Ibidem, præmis 38.

D – Statsmidler og tilregnelser til staten

52. I den foreliggende sag er det nødvendigt at foretage en analyse i tre etaper. Er brancheorganisationerne for det første offentlige organer, således at de indgår i den offentlige administration? Såfremt det ikke er tilfældet, udgør de midler, som anvendes af disse organisationer til at finansiere deres opgaver, »statslige midler« for så vidt som de stammer, direkte eller indirekte, fra staten eller andre offentlige organer? Såfremt dette ikke er tilfældet, kan disse midler betegnes som »statslige midler« og tilskrives staten, eftersom de opgaver, som de finansierer, selv om de kommer fra private virksomheder, er underlagt myndighedernes effektive kontrol?

1. Offentligt organ

53. Hvad angår det første etape, mener jeg ikke, der er nogen tvivl om, at brancheorganisationer som de i hovedsagen omhandlede ikke kan anses for at være en del af den offentlige administration: De er privatretlige foreninger, opstået på initiativ fra deres medlemmer, der selv træffer beslutninger om deres opgaver. Tilsyneladende findes der ingen repræsentanter fra de offentlige myndigheder i disse organisationers bestyrelser, og ingen sådan repræsentant synes at være tildelt beføjelser eller ledelsesopgaver i disse organisationer.

2. Statslige midler

54. Hvad angår den anden etape skal opmærksomheden henledes på en grundlæggende forudsætning, som mit ræsonnement hviler på. De af sagsøgerne i hovedsagen anlagte søgsmål er, som allerede fremhævet, rettet mod en indgriben fra staten, som gør det obligatorisk for samtlige medlemmer af en branche at betale de CVO-bidrag, der er indført af brancheorganisationerne. Den forelæggende ret nævner disse bidrag som en finansieringskilde for at foranstalte »kommunikation, markedsføring, eksterne forbindelser, kvalitetssikring, forskning, varetagelse af branchens interesser og at rekvirere forbrugerundersøgelser«, der udføres af brancheorganisationerne. Det er derfor ud fra den forudsætning, at de alene er finansieret ved CVO-bidragene, at det undersøges, hvorvidt denne statsindgriben udgør en eventuel statsstøtte.

55. Min analyse kunne føre til andre konklusioner, såfremt disse tiltag helt eller delvist var finansieret af offentlige midler. I denne henseende bemærkes, at i henhold til artikel L. 632-2-I i code rural »kan de anerkendte brancheorganisationer [...] begunstiges ved tildeling af offentlig støtte«. Tilsvarende nævner artikel 8 i CIDEF's vedtægter blandt foreningsindtægter de »tilskud, der kan tildeles den«.

56. Det er åbenbart, at betingelsen om statsmidler i artikel 107, stk. 1, TEUF er opfyldt, hvis de pågældende foranstaltninger var finansieret eller samfinansieret af offentlige tilskud, også selv om det kunne være vanskeligt at skelne de tiltag, der alene var finansieret af CVO-bidrag, fra dem, der var finansieret ved hjælp af offentlige tilskud i et tilfælde som i den foreliggende sag, hvor brancheorganisationer ikke fører separate regnskaber²³.

57. Imidlertid bliver de private midler, der anvendes af brancheorganisationerne, ikke til »offentlige midler«, blot fordi de anvendes sammen med beløb, der stammer fra det offentlige budget. Med andre ord udstrækker den offentlige karakter af visse midler sig ikke automatisk til andre finansieringskilder, der i princippet ikke opfylder betingelserne fastsat i artikel 107, stk. 1, TEUF.

58. Det eksakte forhold mellem offentlige og private midler i brancheorganisationernes budget og tiltag er under alle omstændigheder et forhold, som det tilkommer den nationale retsinstans at bedømme (eller Kommissionen i forbindelse med en procedure efter artikel 108 TEUF).

23 — Dette blev under retsmødet bekræftet af den franske regering.

59. Det skal igen bemærkes, at Conseil d'État i den forelæggende sag kun har spurgt Domstolen om forholdet mellem begrebet statsstøtte og statens afgørelse om at udvide en brancheorganisations beslutning om at indføre et permanent bidrag til gennemførelse af markedsføringstiltag i denne branche. Ved besvarelsen af Conseil d'États spørgsmål er det alene karakteren af CVO-bidragene, der er genstand for min undersøgelse i lyset af artikel 107, stk. 1, TEUF.

60. I denne henseende mener jeg ikke, at CVO-bidrag udgør statsmidler, eftersom de ikke giver anledning til en supplerende udgift for staten eller noget offentligt organ. CVO-bidrag hidrører direkte fra de aktive erhvervsdrivende på de i forhold til brancheorganisationerne berørte markeder.

61. Endvidere er CVO-bidrag ikke indtægter, der normalt skulle have været indgået i statens budget, som det er tilfælde med skattefritagelser. Staten har ingen ret til at opkræve disse beløb. Desuden skal brancheorganisationerne anlægge sag ved en retsinans, når et medlem af et af branchens erhverv nægter at betale CVO-bidrag. Staten er på ingen måde part i denne retssag.

62. Ordlyden af code rural bekræfter denne fortolkning i sin artikel L. 632-6, der bestemmer, at CVO-bidrag »uanset deres obligatoriske karakter [anses] for at være privatretlige fordringer«, og at de »ikke er undtaget fra skattelignende afgifter«. Dette bestrides hverken af Kommissionen eller af sagsøgerne i hovedsagen. I øvrigt er den private karakter af CVO-bidragene for nylig blevet bekræftet af Conseil constitutionnel, der i en beslutning af 17. februar 2012 har udelukket, at disse bidrag kan udgøre »nogen form for skat« i den i artikel 34 i den franske forfatning omhandlede betydning²⁴.

3. Offentlige myndigheders kontrol og tilregnelser til staten

63. Hvad angår den tredje del: Udgør de beløb, der er opkrævet af brancheorganisationerne, beløb, der er stillet til rådighed af de offentlige myndigheder i den forstand, at myndighederne på et givent tidspunkt kan udøve kontrol over disse midler²⁵? Er disse offentlige myndigheder på den ene eller den anden måde indblandet i vedtagelsen af de foranstaltninger, der finansieres af de pågældende beløb?

64. Dette er efter min opfattelse ikke tilfældet i den foreliggende sag, eftersom de nationale bestemmelser, som parterne har henvist til, på ingen måde viser, at de offentlige myndigheder kan udøve en reel kontrol over CVO-bidragene og de tiltag, som de finansierer.

65. Derimod henhører beslutningen om at indføre CVO-bidrag samt fastsættelsen af beregningsgrundlaget for disse samt deres procentsatser og finansieringsmåde under brancheorganisationernes fulde beføjelse. Statens indblanding med henblik på at udvide anvendelsen af CVO-bidragene til samtlige aktive erhvervsdrivende i branchen har åbenlyst til formål at undgå »free riders«, dvs. virksomheder, der nyder godt af foranstaltninger truffet af brancheorganisationerne uden at have bidraget hertil. For så vidt som disse handlinger reelt fremmer hele sektorens interesse, og under forudsætning af at samtlige aktive virksomheder i den pågældende branche på den ene eller den anden måde kan drage fordel heraf, betragter jeg ganske enkelt statens indblanding som en sikring af »level playing field« (dvs. at virksomhederne kan konkurrere med hinanden på lige vilkår).

66. Den ordning, der er indført ved code rural, synes at være en »lukket ordning«, således at de beløb, der står på spil, hele tiden styres og kontrolleres af private organer: De betales af de erhvervsdrivende i brancherne til brancheorganisationerne, der anvender dem til aktiviteter, der skal give fordele til disse samme erhvervsdrivende. Beløbene underkastes på intet tidspunkt en statslig kontrol.

24 — Jf. fjerde betragtning til beslutning fra Conseil constitutionnel nr. 2011-211, QPC af 17.2.2012, Société Chaudet et fille et autres.

25 — Jf. dom af 16.5.2000, sag C-83/98 P, Frankrig mod Ladbroke Racing og Kommissionen, Sml. I, s. 3271, præmis 50, dommen i sagen Pearle m.fl., præmis 36, samt dommen i sagen Essent Network Noord m.fl., præmis 72. Jf. ligeledes forslag til afgørelse fra generaladvokat Mengozzi i sagen Essent Network Noord m.fl., præmis 109, samt forslag til afgørelse fra generaladvokat Kokott i UTECA-sagen (dom af 5.3.2009, sag C-222/07, Sml. I, s. 1407, præmis 128 og 129).

67. I øvrigt bemærkes, at i modsætning til retspraksis i *Steinkine & Weinlig* og *Pearle* m.fl. indsamles CVO-bidragene i den foreliggende sag ikke af et organ, der indgår i den offentlige administration.

68. Endvidere er jeg ikke enig i den opfattelse, som sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen har givet udtryk for, når de gør gældende, at CVO-bidragene skal betragtes som værende under statskontrol, da staten altid kan afvise at udvide deres anvendelse, på trods af anmodningen herom fra brancheorganisationerne, eller beslutte kun at udvide aftalen delvist eller for en tidsbegrænset periode. Efter min opfattelse indebærer statens mulighed for at sige »nej« til brancheorganisationerne ikke automatisk den type kontrol, som Domstolen har fundet relevant i sin retspraksis²⁶. Begrebet »kontrol« efter den pågældende retspraksis skal efter min opfattelse forstås som en beføjelse til at styre, eller i det mindste påvirke, tidspunktet eller måden, hvorpå de pågældende midler skal anvendes.

69. Min konklusion kunne have været anderledes, såfremt den franske regering havde haft mulighed for at betinge sit gunstige svar af, at beløbene blev anvendt til handlinger fastsat af de offentlige myndigheder. I dette tilfælde kunne staten gennemføre sin egen politik takket være udnyttelsen af de midler, der var indsamlet af brancheorganisationerne.

70. Dette synes ikke at være tilfældet i den foreliggende sag. De relevante bestemmelser i *code rural* fastsætter blot, at staten kan udvide anvendelsesområdet for aftaler om indførelse af CVO-bidrag, og at »afgørelser om afvisning af udvidelse skal være begrundede«²⁷. Ingen anden bestemmelse giver den kompetente myndighed beføjelse til at styre eller påvirke anvendelsen af midlerne.

71. Conseil d'État har i øvrigt i to nylige afgørelser fastslået, at bestemmelserne i *code rural* ikke giver myndighederne ret til at underlægge CVO-bidragene nogen »anden kontrol end kontrol af deres forskriftsmæssighed og overensstemmelse med loven«²⁸. Dette synes efter min opfattelse at udelukke enhver kontrol til sikring af politisk lempelighed eller af overensstemmelse med de offentlige myndigheders politik²⁹. De oplysninger, som den franske regering har givet Domstolen under retsmødet, bekræfter denne konklusion³⁰.

72. Det skal ligeledes bemærkes, at bestemmelsen fastsat i artikel L. 632-4 i *code rural*, hvorefter kun aftaler indgået med enstemmighed mellem forskellige grupper af brancheorganisationer kan være genstand for en udvidelse, gør det vanskeligt for staten at udøve en egentlig indflydelse på indholdet af aftalerne. Det vil være tilstrækkeligt, at en enkelt gruppe blandt de, der udgør en brancheorganisation, ikke er enig i, hvad de offentlige myndigheder eventuelt har foreslået, for at aftalerne umuliggøres, og herunder også deres udvidelse.

26 — Jf. bl.a. dom af 2.7.1974, sag 173/73, *Italien mod Kommissionen*, Sml. s. 709, præmis 35, samt dommen i sagen *Steinkine & Weinlig*, i sagen *Frankrig mod Ladbroke Racing og Kommissionen*, præmis 50, og *Stardust Marine-dommen*, præmis 37 og 38.

27 — Artikel L. 632-4 i *code rural*.

28 — Jf. dom af 7.5.2008, *Coopérative Cooperl Hunaudaye et Société Syndigel* (stævning nr. 278820 og nr. 279020), og af 16.2.2011, *Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution* (stævning nr. 301333 og nr. 317146).

29 — I denne forbindelse bemærkes et andet fælles element for den foreliggende sag og dommen i sagen *Pearle* m.fl. I forbindelse med sidstnævnte sag havde den nederlandske regering bekræftet, at de forordninger, der var vedtaget af organer såsom HBA, og som fastslog de økonomiske byrder, skulle anerkendes af Sociaal-Economische Raad (social-økonomisk råd) og, under visse omstændigheder, ligeledes af den kompetente minister. Såvel Sociaal-Economische Raad som ministeren kan afvise godkendelsen, bl.a. når forslaget til forordningen udgør en tilsidesættelse af lovene eller er i strid med den almene interesse.

30 — Ifølge den franske regering er 18 anmodninger om udvidelse blevet afvist i løbet af de sidste par år ud af i alt ca. 300 anmodninger. Blandt begrundelserne for afvisning har den franske regering anført: a) tilsidesættelse af artikel 110 TEUF, for så vidt som den påtænkte handling skabte en skattemæssig forskelsbehandling i henseende til produkternes oprindelse (råstoffer fra Frankrig); b) aftalen, der blev finansieret med CVO-bidrag, var ikke forenelig med kravspecifikationen for de registrerede oprindelsesbetegnelser for de pågældende produkter; c) at det var umuligt at identificere de handlinger, der skulle finansieres ved CVO-bidrag; d) den omstændighed, at aftalen, der skulle finansieres ved CVO-bidrag, ikke vedrørte det produkt, for hvilket brancheorganisationen, der søgte om udvidelse, havde anerkendt, og e) den omstændighed, at den handling, der skulle finansieres ved CVO-bidrag, ikke var en kollektiv handling, men en individuel handling.

73. Det forhold, at staten i henhold til artikel L. 632-8-I i code rural har beføjelse til at få oplysninger hos brancheorganisationerne om, hvorledes CVO-bidragene anvendes, synes ikke at være i strid med denne konklusion. Denne bemyndigelse til efterfølgende kontrol synes tæt forbundet med den omstændighed, at CVO-bidragene er gjort obligatoriske ved en beslutning truffet af staten. Da det er staten, der tillader udvidelsen af bidragene, pålægger loven den ligeledes at undersøge, om dens beslutning har været genstand for en ukorrekt eller ulovlig anvendelse. Derfor giver disse bemyndigelser ikke staten en konkret mulighed for at påvirke anvendelsen af midlerne, men de har alene til formål at undgå bedrageri og misbrug.

74. Derfor synes statens efterfølgende kontrol ikke kun lovlig, men ligeledes ønskværdig. Man kunne sige, at staten opfylder sit ansvar over for de virksomheder, der er underlagt CVO-bidragene på grund af dens beslutning om at udvide virkningerne af den aftale, hvorved disse bidrag blev indført.

75. Endvidere ser jeg hverken en bestemmelse i den franske lovgivning eller en faktisk omstændighed, der giver grundlag for at formode, at staten rent faktisk har udøvet en afgørende indflydelse på brancheorganisationernes aktiviteter, og navnlig at myndighederne på den ene eller anden måde har været indblandet i vedtagelsen af de foranstaltninger, som disse har vedtaget. I øvrigt har ingen af parterne gjort gældende, at statens myndigheder har forsøgt at udøve en sådan indflydelse, end ikke uformelt.

76. Det skal for det første bemærkes, at code rural fastsætter en procedure for stiltiende accept for udvidelse af aftaler. Beslutningen af 2009, der anfægtes af sagsøgerne i hovedsagen, er i øvrigt resultatet af en sådan procedure. Dette synes vanskeligt foreneligt med en offentlig myndigheds hensigt om at ville styre og kontrollere brancheorganisationernes handlinger generelt set og nærmere bestemt anvendelsen af midlerne.

77. For det andet bemærkes, at det heller ikke kan antages, at disse organisationer skal »tage hensyn til direktiverne fra«³¹ de offentlige myndigheder eller ikke kan træffe afgørelser »uden at tage hensyn til kravene fra (disse)«³².

78. I denne henseende har sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen først og fremmest henvist til artikel L. 632-1 i code rural, hvorefter brancheorganisationer kun kan anerkendes af staten, såfremt deres opgave omfatter målene nævnt i den pågældende bestemmelse. De har dernæst påberåbt sig betingelserne nævnt i artikel L. 632-3 i code rural, som skal være opfyldt, for at staten kan udvide aftalerne til at omfatte hele branchen.

79. I denne henseende skal det fastslås, at de mål, som brancheorganisationerne skal³³ eller kan³⁴ forfølge i henhold til artikel L. 632-1 i code rural for at opnå anerkendelse, er beskrevet heri i meget generelle vendinger og sigter på alle slags handlinger, der er typiske for foreninger, der samler erhvervsdrivende i en økonomisk sektor. I samtlige de mål, der nævnes i den pågældende bestemmelse, indgår en direkte kommerciel interesse for medlemmerne. Det følger på ingen måde af denne bestemmelse, at disse foreninger er forpligtede til at afveje deres egne interesser med hele samfundets interesser eller at udføre handlinger, der ikke giver nogen fordele til deres medlemmer, selv om offentlig interesse og privat interesse for flere af målenes vedkommende (som f.eks. fødevarer sikkerheden) kan være sammenfaldende.

31 — Stardust Marine-dommen, præmis 55. Jf. ligeledes domme af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 11 og 12, og Italien mod Kommissionen, sag C-305/89, Sml. I, s. 1603, præmis 13 og 14.

32 — Stardust Marine-dommen, præmis 55, og dom af 2.2.1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Kwekerij van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219, præmis 37.

33 — Første del af artikel L. 632-1 i code rural.

34 — Anden del af artikel L. 632-1 i code rural.

80. Samme konstatering gælder i henseende til de mål, som aftalerne indgået af brancheorganisationerne i henhold til artikel L. 632-3 i code rural skal forfølge for at gøre det muligt for den kompetente myndighed at udvide deres virkninger.

81. Først og fremmest er fortegnelsen over disse mål dels ganske lang og varieret, dels er den ikke udtømmende (»bl.a.«).

82. Dernæst, selv om det ganske vist er korrekt, som Kommissionen gør gældende, at disse mål ofte er sammenfaldende med dem, der forfølges i statens almindelige politik, er det ligeledes korrekt, at disse mål først og fremmest svarer til de interesser, som alle medlemmer i brancheorganisationerne har til fælles. Det følger af selve ordlyden i code rural, der taler om »fælles foranstaltninger, eller foranstaltninger, der tjener en fælles interesse, og som samtidig er »i overensstemmelse med almenhedens interesser og er forenelige med reglerne om den fælles landbrugspolitik«. Når alt kommer til alt, ville det være overraskende, hvis de fælles kommercielle interesser hos medlemmerne i en given branche kun sjældent var sammenfaldende med statens almene interesse i denne branche. Staten søger på et hvilket som helst økonomisk område ligeledes at styrke og støtte de virksomheder, der er på markedet.

83. Endelig og – efter min opfattelse – vigtigst er den omstændighed, at de offentlige myndigheder og brancheorganisationerne kan have visse fælles interesser, ikke ensbetydende med, at sidstnævntes fremme og varetagelse af branchens interesser nødvendigvis skal tage hensyn til myndighedernes ønsker og krav eller gennemføre de politiske linjer, disse udstikker.

84. Af disse grunde er jeg ikke overbevist af Kommissionen, der betragter CVO-bidragene som et værktøj for en statspolitik, eftersom de handlinger, der finansieres gennem disse, ikke forfølger »rent private kommercielle mål«. Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at den foranstaltning, der var genstand for PreussenElektra-sagen, helt åbenbart blev vedtaget med henblik på at forfølge et mål af almen interesse (reduktion af drivhusgasemissioner)³⁵. På samme måde forpligtede den nederlandske lovgivning, der regulerede HBA's aktiviteter i sagen Pearle m.fl., dette organ til at varetage den almene interesse samtidig med interesserne hos virksomhederne i den pågældende branche og deres personale³⁶.

85. På denne baggrund mener jeg, at når Domstolen i dommen i sagen Pearle m.fl. har henvist til en politik, som staten har fastsat (eller defineret)³⁷, har den henvist til noget mere konkret og præcist end en simpel angivelse af generelle mål, der skal forfølges. Man kan efter min opfattelse ikke tale om en »statspolitik« i forbindelse med en ren angivelse af almindelige mål uden at definere de specifikke foranstaltninger eller handlinger, der skal udføres for at nå disse mål. Jeg mener ikke, at sidstnævnte foreligger i denne sag.

86. For det tredje har sagsøgerne og Kommissionen gjort gældende, at »[d]e anerkendte brancheorganisationer kan høres om branchespecifikke anvisninger og politiske foranstaltninger, der berører dem«, i medfør af artikel L. 632-2-I i code rural, og »[d]e medvirker til at gennemføre national og fællesskabsretlig økonomisk politik«.

87. I modsætning til sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen, og på trods af henvisninger til statspolitik indeholdt i artikel L. 632-2-I i code rural, ser jeg i denne bestemmelse kun en afspejling af en virkelighed, der er fælles for en række lande (og for selve Unionen): Det er normalt, at disse organisationer, der repræsenterer en økonomisk sektor eller en kategori af aktører på markedet, og som deler de samme fælles kommercielle interesser, er myndighedernes samtalepart. En dialog

35 — PreussenElektra-dommen, præmis 73.

36 — Dommen i sagen Pearle m.fl., præmis 7. Som den nederlandske regering havde bekræftet i den pågældende sag, definerede den samme lov endvidere i generelle vendinger opgaven for organisationer såsom HBA.

37 — Ibidem, præmis 36 og 37.

mellem forvaltere og borgere er typisk for en række moderne demokratier, uanset om det sker uformelt eller formelt. Institutionaliseringsen af en sådan dialog betyder ikke, at de offentlige myndigheder kan anvende disse samtalepartnere som deres forlængede arm eller som instrument til at gennemføre deres politik.

88. Ligeledes mener jeg ikke, at den i artikel L. 632-2-I i code rural indeholdte henvisning til den omstændighed, at brancheorganisationerne »medvirker til at gennemføre national og fællesskabsretlig økonomisk politik«, er af afgørende betydning. Denne bestemmelse synes kun at angive en grundsætning: For så vidt som brancheorganisationerne forfølger interesser, der er fælles for alle aktører i deres branche, hvilke interesser ofte er sammenfaldende med, hvad der kan defineres som den almene offentlige interesse, bidrager de naturligvis positivt til gennemførelsen af national og fællesskabsretlig økonomisk politik i den pågældende branche.

89. Sammenfattende fremgår det ikke af de bestemmelser i code rural, som sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen har henvist til, at brancheorganisationerne skulle være tildelt en egentlig offentlig rolle, eller at myndighederne er tildelt kontrolbeføjelser i henseende til de af disse organisationer udførte handlinger.

90. I denne forbindelse bemærkes, at som i dommen i sagen Pearle m.fl. kommer initiativet til CVO-bidragene altid fra den private sektor. De offentlige myndigheder virker derfor kun – for at anvende et udtryk fra dommen i sagen Pearle m.fl.³⁸ – som »instrument« med henblik på at gøre bidragene indført af brancheorganisationerne til forfølgelse af de af disse fastsatte mål obligatoriske.

91. Jeg er ganske klar over det forhold, at en række statsstøtteforanstaltninger er vedtaget af staterne på begæring af de pågældende virksomheder. Det er til og med typisk i forbindelse med støtte til redning og omstrukturering af virksomheder i vanskeligheder. Det er således korrekt, at det private initiativ ikke i alle tilfælde udelukker, at en foranstaltning kan tilskrives staten. Omstændighederne i den foreliggende sag er imidlertid helt anderledes, eftersom initiativet til foranstaltningerne kommer fra virksomheder, der samtidig er udbetalere og modtagere af midlerne.

92. På baggrund heraf ser jeg ingen indikation i den foreliggende sag af, at ledelsen og ansvaret for de handlinger, der udføres af brancheorganisationerne, kan tilskrives andre end disse organisationer selv.

93. I lyset af det ovenstående konkluderes, at CVO-bidragene ikke udgør statslige midler, og at beslutningerne om anvendelsen heraf ikke kan tilskrives staten.

E – Afsluttende bemærkninger

94. Min første bemærkning er knyttet til den omstændighed, at der i Frankrig (og i Unionen i øvrigt) er et stort antal brancheorganisationer med mange forskellige retlige ordninger. CIDEF har selv påpeget dette i sit skriftlige indlæg.

95. Selv om mine konklusioner i den foreliggende sag kan være gældende for mange tilfælde, kan de ikke gælde for alle. Som nævnt ovenfor kan der være tilfælde, hvor brancheorganisationerne modtager offentlige midler til at finansiere eller samfinansiere visse handlinger, der kan give en økonomisk fordel til de erhvervsdrivende på markedet. Tilsvarende kan det ikke udelukkes, at staten i visse tilfælde (f.eks. ved organer som Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, nedsat på grundlag af artikel L. 611-1 i code rural) retligt eller faktisk kan være i stand til at udøve en reel indflydelse på anvendelsen af de midler, som brancheorganisationerne har indsamlet via CVO-bidragene.

³⁸ — Ibidem, præmis 37.

96. Denne konstatering taler for en vurdering fra sag til sag. Imidlertid viser den foreliggende sag, at det ikke kan formodes, at samtlige foranstaltninger vedtaget af brancheorganisationer og finansieret ved hjælp af CVO-bidrag opfylder kriterierne for statslige midler og tilregnelse til staten.

97. Min anden bemærkning er af mere generel karakter og vedrører selve begrebet statsstøtte. Jeg tilslutter mig den opfattelse, der deles af flere generaladvokater, som tidligere har advaret mod en overdreven udvidelse af statsstøttebegrebet³⁹.

98. I denne forbindelse bemærkes, at sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen nævner det forhold, at CIDEF, i det mindste tidligere, havde lavet reklamekampagner for fransk kød. På den anden side bemærkes, at i henhold til artikel L. 632-6 i code rural kan CVO-bidragene »opkræves [...] for importerede varer under betingelser fastsat i dekretet. Efter anmodning fra de begunstigede brancheorganisationer kan disse bidrag opkræves som told, på deres bekostning«.

99. I situationer som de i ovenstående punkt beskrevne er det efter min opfattelse ikke hensigtsmæssigt at udvide begrebet statsmidler og således statsstøtte ud over de grænser, der er angivet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Den omstændighed, at der ikke anvendes statslige midler, eller at staten ikke udøver nogen kontrol med anvendelsen af visse private midler, indebærer ikke, at enhver handling fra organisationer såsom brancheorganisationer nødvendigvis er forenelig med alle Unionens bestemmelser.

100. For det første kan de af brancheorganisationerne vedtagne foranstaltninger meget vel stride mod bestemmelserne om det indre marked. Den omstændighed, at foreninger som CIDEF ikke kontrolleres af staten, er ikke i sig selv en hindring for anvendelsen af traktatbestemmelserne om det indre marked. Hvad angår artikel 56 TEUF har Domstolen altid fastslået, at overholdelsen af den pågældende bestemmelse »ligeledes gælder for bestemmelser, der ikke henhører under den offentlige ret, der har til formål at regulere udvekslingen af tjenesteydelser kollektivt. Afskaffelsen mellem medlemsstaterne af hindringer for den frie bevægelighed for personer ville nemlig blive truet, hvis fjernelsen af nationale skranker kunne gøres virkningsløs af hindringer, som skyldes, at sammenslutninger eller organer, der ikke henhører under den offentlige ret, udøver deres retlige autonomi«⁴⁰. Domstolen har fulgt et lignende ræsonnement hvad angår bl.a. den frie bevægelighed for personer⁴¹ og etableringsfriheden⁴².

101. Den af staten besluttede udvidelse af den obligatoriske karakter af de bidrag, der anvendes til at støtte markedsførings- og reklamekampagner, styret af brancheorganisationerne og med det formål at fremme den nationale produktion eller indenlandske produkter vil navnlig ligeledes kunne være i strid med det indre markeds bestemmelser, uafhængigt af hvor de anvendte midler kom fra. Ifølge fast retspraksis kan f.eks. en afgift, som rammer indenlandske og importerede varer efter samme kriterier, forbydes, når afgiftsprovenuet er bestemt til at betale aktiviteter, der i særlig grad er til fordel for indenlandske, afgiftsbelagte varer. Hvis fordelene for disse varer fuldt ud opvejer den afgift, de er pålagt, har afgiften kun virkninger for importerede varer og udgør derfor en afgift med tilsvarende

39 — Jf. bl.a. forslag til afgørelse fra generaladvokat Capotorti i Van Tiggele-sagen (dom af 24.1.1978, sag 82/77, Sml. s. 25, punkt 8), forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs i PreussenElektra-sagen og i Stardust Marine-sagen, henholdsvis punkt 150-159 og 53-55, og forslag til afgørelse af generaladvokat Póiaras Maduro i Enirisorse-sagen (dom af 23.3.2006, sag C-237/04, Sml. I, s. 2843, punkt 44-46).

40 — Jf. bl.a. dom af 12.12.1974, sag 36/74, Walrave og Koch, Sml. s. 1405, præmis 17 og 18, af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 83 og 84, af 19.2.2002, sag C-309/99, Wouters m.fl., Sml. I, s. 1577, præmis 120, og af 18.12.2007, sag C-341/05, Laval un Partneri, Sml. I, s. 11767, præmis 98.

41 — Dom af 11.4.2000, forenede sager C-51/96 og C-191/97, Deliège, Sml. I, s. 2549, præmis 47, og af 6.6.2000, sag C-281/98, Angonese, Sml. I, s. 4139, præmis 32.

42 — Dom af 11.12.2007, sag C-438/05, International Transport Workers' Federation og Finnish Seamen's Union, Sml. I, s. 10779, præmis 59.

virkning efter artikel 30 TEUF. Hvis fordelene derimod kun opvejer en del af den byrde, der er pålagt de indenlandske varer, er afgiften en diskriminerende intern afgift efter artikel 110 TEUF, hvis opkrævning er forbudt med hensyn til den del af dens beløb, der anvendes til fordel for indenlandske varer⁴³.

102. Endvidere fastslog Domstolen i den berømte sag benævnt »Buy Irish«, at der forelå en tilsidesættelse af artikel 34 TEUF som følge af, at Irland havde støttet et privat organ, der havde gennemført en kampagne for salg og køb af indenlandske varer med det formål at begrænse samhandelen inden for Fællesskabet⁴⁴.

103. For det andet kan de foranstaltninger, som brancheorganisationerne har vedtaget uden statsstøtte, være diskriminerende i forhold til producenterne i de øvrige medlemsstater og derfor være i strid med bestemmelserne i den fælles landbrugspolitik (artikel 40, stk. 2, andet punktum, TEUF).

104. Endelig kan statens beslutning om at udvide virkningerne af visse aftaler indgået mellem medlemmerne af brancheorganisationerne ligeledes omfattes af artikel 101 TEUF, sammenholdt med EU-traktatens artikel 4, stk. 3, når aftalerne har til formål at hindre, begrænse eller forvride konkurrencen på det indre marked. Ifølge fast retspraksis skal medlemsstaterne afstå fra ved lov eller administrative bestemmelser at indføre eller opretholde foranstaltninger, som kan ophæve den tilsigtede virkning af de for virksomheder gældende konkurrenceregler. Dette er tilfældet, når en medlemsstat enten foreskriver eller fremmer virksomheders indgåelse af aftaler i strid med artikel 101 TEUF eller forstærker sådanne aftalers virkninger eller fratager sine egne bestemmelser deres statslige karakter ved til private erhvervsdrivende at uddelegere ansvaret for at træffe beslutninger om økonomisk intervention⁴⁵.

105. Dette er kun nogle åbenbare eksempler. Det er ufornuddent at belyse disse spørgsmål yderligere, eftersom de ikke er direkte relevante for den foreliggende sag. Det gør det imidlertid muligt at fremhæve, at Unionens bestemmelser om kontrol med statsstøtte kun er et af de instrumenter, der kan anvendes på foranstaltninger vedtaget af organisationer som de, der er parter i tvisten i hovedsagen, og som kan bringe det indre markeds funktion i fare. Det skal endvidere fremhæves, at den omstændighed, at andre instrumenter ikke måtte finde anvendelse, ikke kan begrunde en overdreven udvidelse af statsstøttebegrebet.

IV – Forslag til afgørelse

106. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare det af Conseil d'État forelagte spørgsmål således:

»Artikel 107 TEUF skal fortolkes således, at en afgørelse fra en national myndighed, som den af den forelæggende ret nævnte, som udvider en aftale – der indfører et bidrag inden for rammerne af en af en national myndighed anerkendt brancheorganisation og gør dette obligatorisk med henblik på at gøre det muligt for denne at foranstalte kommunikation, markedsføring, eksterne forbindelser, kvalitetssikring, forskning, varetagelse af branchens interesser og at rekvirere forbrugerundersøgelser – til samtlige erhvervsdrivende i en branche, ikke udgør statsstøtte.«

43 — Dom af 19.6.1973, sag 77/72, Capolongo, Sml. s. 611, præmis 13 og 14, af 11.3.1992, forenede sager C-78/90 - C-83/90, Compagnie commerciale de l'Ouest m.fl., Sml. I, s. 1847, præmis 27, af 17.9.1997, sag C-28/96, Fricarnes, Sml. I, s. 4939, præmis 24, og dommen i sagen Essent Netwerk Noord m.fl., præmis 42.

44 — Dom af 24.11.1982, sag 249/81, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 4005.

45 — Dom af 16.11.1977, sag 13/77, GB-Inno-BM, Sml. s. 2115, præmis 31, af 21.9.1988, sag 267/86, Van Eycke, Sml. s. 4769, præmis 16, og af 17.11.1993, sag C-2/91, Meng, Sml. I, s. 5751, præmis 14.