



## Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
MELCHIOR WATHELET  
apresentadas em 31 de janeiro de 2013<sup>1</sup>

**Processo C-677/11**

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

**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)**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil d'État (França)]

«Auxílios atribuídos pelos Estados — Extensão a todos os profissionais de um setor de um acordo que institui uma cotização obrigatória — Recursos estatais — Imputabilidade»

1. O presente processo concede ao Tribunal de Justiça a oportunidade de se debruçar novamente sobre os conceitos de «recursos estatais» e de «imputabilidade ao Estado» no domínio dos auxílios de Estado.
2. Com efeito, o Conseil d'État (França) pede ao Tribunal de Justiça que clarifique o âmbito do acórdão *Pearle e o.*<sup>2</sup>, com o objetivo de saber se a decisão de uma autoridade nacional que estende a todos os membros de uma organização interprofissional reconhecida pelo Estado um acordo que institui uma cotização obrigatória destinada a financiar ações, designadamente, de promoção e de defesa dos interesses do setor, é «relativa» a um auxílio de Estado.

### I — Quadro jurídico

#### A — *Direito da União*

3. O Tratado FUE proíbe, em princípio, os auxílios concedidos pelos Estados-Membros às empresas. Assim, o artigo 107.º, n.º 1, TFUE dispõe:

«Salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.»

1 — Língua original: francês.

2 — Acórdão de 15 de julho de 2004 (C-345/02, Colet., p. I-7139).

4. A fim de assegurar a execução dessas disposições, o artigo 108.º TFUE estabelece um mecanismo de controlo e de autorização prévia dos auxílios de Estado. Designadamente, por força do n.º 3 desta disposição, os Estados-Membros têm a obrigação de informar a Comissão Europeia sobre os seus projetos relativos à instituição ou alteração dos auxílios e não podem pô-los em execução antes de a Comissão ter adotado uma decisão.

#### B — *Direito francês*

5. Em direito francês, as organizações interprofissionais são constituídas pelas organizações profissionais mais representativas da produção agrícola, da transformação, da comercialização e da distribuição desta produção.

6. A generalidade dos princípios aplicáveis às organizações interprofissionais do setor agrícola figura na Lei n.º 75-600, de 10 de julho de 1975, relativa à organização interprofissional agrícola, que foi posteriormente codificada no livro VI da parte legislativa do Código Rural e da Pesca Marítima (a seguir «Código Rural»).

7. Refira-se que algumas das disposições pertinentes no caso em apreço foram alteradas pela Lei n.º 2010-874, de 27 de julho de 2010, relativa à modernização da agricultura e da pesca. No entanto, na medida em que esta lei é posterior à interposição do recurso que deu origem ao reenvio prejudicial no presente processo, considero dever reportar-me às disposições do Código Rural então em vigor.

8. Nos termos do artigo L. 611-1 do Código Rural:

«Um Conselho Superior de Orientação e Coordenação da Economia Agrícola e Alimentar, composto por representantes dos Ministros interessados, da produção agrícola, da transformação e da comercialização dos produtos agrícolas, do artesanato e do comércio independente da alimentação, dos consumidores e das associações de defesa do ambiente, da propriedade agrícola, dos sindicatos representativos dos trabalhadores dos setores agrícola e alimentar, participa na definição, coordenação, execução e avaliação da política de orientação da produção e organização dos mercados.

[...]»

9. O artigo L. 632-1 do Código Rural prevê:

«I. Os agrupamentos constituídos por sua iniciativa pelas organizações profissionais mais representativas da produção agrícola e, consoante os casos, da transformação, da comercialização e da distribuição podem ser reconhecidos na qualidade de organizações interprofissionais pela autoridade administrativa competente, após parecer do Conselho Superior de Orientação e Coordenação da Economia Agrícola e Alimentar, quer ao nível nacional, quer ao nível de uma zona de produção, por produto ou grupo de produtos determinados, se tiverem por objeto, em particular através da celebração de acordos interprofissionais, simultaneamente:

- definir e favorecer as diligências contratuais entre os seus membros;
- contribuir para a gestão dos mercados através de uma vigilância participativa dos mercados, de uma melhor adaptação dos produtos aos níveis quantitativo e qualitativo e da promoção dos mesmos;
- reforçar a segurança alimentar, em particular através do rastreio dos produtos, no interesse dos utilizadores e dos consumidores.

As organizações interprofissionais podem prosseguir outros objetivos, que visem designadamente:

- favorecer a manutenção e o desenvolvimento do potencial económico do setor;
- favorecer o desenvolvimento das valorizações não alimentares dos produtos;
- participar nas ações internacionais de desenvolvimento;
- [...]

II. Só pode ser reconhecida uma organização interprofissional por produto ou grupo de produtos.  
[...]

[...]»

10. O artigo L. 632-2-I do Código Rural dispõe:

«[...]

As organizações interprofissionais reconhecidas podem ser consultadas sobre as orientações e medidas das políticas setoriais que lhes sejam respeitantes.

Participam na execução de políticas económicas nacionais e comunitárias e podem ter prioridade na atribuição de auxílios públicos.

[...]»

11. Segundo o artigo L. 632-2-II do Código Rural:

«[...]

[Os acordos celebrados numa das organizações interprofissionais reconhecidas específicas de um produto] são adotados por unanimidade pelas profissões membros da organização interprofissional, de acordo com o disposto no primeiro parágrafo do artigo L. 632-4 [...]

Estes acordos são comunicados ao Ministro da Agricultura, ao Ministro responsável pela Economia e à Autoridade da concorrência, assim que são celebrados e antes da sua entrada em vigor.

[...]»

12. Nos termos do artigo L. 632-3 do Código Rural:

«Os acordos celebrados no âmbito de uma organização interprofissional reconhecida podem ser, no todo ou em parte, extensíveis pela autoridade administrativa competente por um período de tempo determinado, nos casos em que, através de contratos-tipo, de convenções de campanha e de ações comuns ou tendo em vista um interesse comum conformes com o interesse geral e compatíveis com as regras da política agrícola comum, se destinem a favorecer, designadamente:

- 1° O conhecimento da oferta e da procura;
- 2° A adaptação e a regularização da oferta;
- 3° A aplicação, sob controlo do Estado, de regras de colocação no mercado, de preços e de condições de pagamento. [...];

- 4° A qualidade dos produtos [...];
- 5° As relações interprofissionais no setor em causa [...];
- 6° A informação relativa aos setores de atividade e aos produtos, bem como à sua promoção nos mercados interno e externos;
- 7° As iniciativas coletivas de luta contra os riscos e imprevistos ligados à produção, à transformação, à comercialização e à distribuição dos produtos agrícolas e alimentares;
- 8° A luta contra os organismos nocivos na aceção do artigo L. 251-3;
- 9° O desenvolvimento de aproveitamentos não alimentares dos produtos;
- 10° A participação em ações internacionais de desenvolvimento;
- 11° O desenvolvimento das relações contratuais entre os membros das profissões representadas na organização interprofissional [...]

13. O artigo L. 632-4 do Código Rural prevê:

«A extensão de tais acordos depende da decisão de adoção das suas disposições pelas profissões representadas na organização interprofissional, através de decisão tomada por unanimidade. [...]

Quando for decidida a extensão, as medidas deste modo previstas são vinculativas, na zona de produção em causa, para todos os membros das profissões que integram essa organização profissional.

A autoridade competente dispõe do prazo de dois meses a contar da receção do pedido apresentado pela organização interprofissional para se pronunciar sobre a extensão solicitada. Se, findo esse prazo, não tiver notificado a sua decisão, o pedido é considerado deferido.

As decisões de indeferimento da extensão devem ser fundamentadas.»

14. O artigo L. 632-6 do Código Rural refere:

«As organizações interprofissionais reconhecidas, indicadas nos artigos L. 632-1 e L. 632-2, estão habilitadas a cobrar a todos os membros das profissões que integram essas organizações as cotizações resultantes de acordos que tenham sido objeto de extensão, segundo o procedimento estabelecido nos artigos L. 632-3 e L. 632-4, e que, não obstante o seu caráter vinculativo, continuam a constituir créditos de direito privado.

[...]

Podem também ser cobradas cotizações sobre os produtos importados em condições definidas por decreto. A pedido das organizações interprofissionais beneficiárias, estas cotizações são pagas na alfândega, a expensas daquelas. As cotizações não são exclusivamente encargos parafiscais.»

15. O artigo L. 632-8-I do Código Rural dispõe:

«Anualmente, as organizações interprofissionais reconhecidas prestam contas da sua atividade às autoridades administrativas competentes e apresentam:

- as contas financeiras;

- um relatório de atividades e a ata das assembleias-gerais;
- um balanço da aplicação de cada acordo que foi objeto de extensão.

Facultam às autoridades administrativas competentes todos os documentos que estas solicitem para o exercício dos seus poderes de controlo.»

## II — Quadro factual

### A — Organizações interprofissionais

16. Atualmente, existem pouco menos de 60 organizações interprofissionais do setor agrícola em França que tenham sido reconhecidas pela autoridade administrativa competente. São pessoas coletivas de direito privado, em geral associações, que se regem pela Lei de 1 de julho de 1901 relativa ao contrato de associação.

17. O Comité interprofessionnel de la dinde française (a seguir «CIDEF») é, precisamente, uma dessas organizações. O CIDEF, associação sem fins lucrativos, foi constituído em 1974, entre as organizações profissionais representativas dos diferentes setores do setor da carne de peru. Agrupa quatro famílias profissionais, a saber, «Produção», «Incubação — Importação de ovos para incubação e estirpes», «Abate — Transformação» e «Alimentação animal».

18. Por Despacho interministerial de 24 de junho de 1976, a autoridade administrativa reconheceu o CIDEF como organização interprofissional agrícola, em conformidade com a Lei n.º 75-600.

19. O artigo 2.º do estatuto do CIDEF define os objetivos desta associação: reunir todas as iniciativas profissionais com o objetivo de organizar e regularizar o mercado da carne de peru; para o efeito, estabelecer um sistema de informações estatísticas que dê a conhecer aos profissionais, de modo permanente, a colocação do gado, os abates, as existências, o comércio externo, o consumo doméstico e das coletividades; regularizar a produção e o mercado do peru através de ações sobre os volumes da oferta e da procura; dotar-se dos meios financeiros necessários; tornar obrigatória a celebração de contratos escritos para o fornecimento dos produtos e serviços, entre os profissionais; agir como interlocutor das instâncias nacionais e comunitárias para todos os problemas relativos à carne de peru comuns às famílias profissionais; no âmbito da Comunidade Económica Europeia, estabelecer uma concertação o mais estreita possível com os profissionais da carne de peru dos países parceiros; tomar todas as iniciativas úteis à resolução dos problemas técnicos e assegurar às famílias profissionais do setor de produção de carne de aves prestações de serviços em domínios de interesse comum.

20. Nos termos do artigo 8.º do estatuto, os recursos do CIDEF incluem, designadamente, as participações dos seus membros, as subvenções que lhe possam ser atribuídas e quaisquer outros recursos autorizados pelos textos legislativos e regulamentares.

### B — Litígio no processo principal

21. Através de um acordo interprofissional de 18 de outubro de 2007, as organizações profissionais membros do CIDEF assinaram um acordo interprofissional relativo, designadamente, às ações empreendidas pelo CIDEF e à instituição de uma cotização interprofissional, com a duração de três anos. Através de um aditamento celebrado no mesmo dia, o montante desta cotização foi fixado em 14 euros por cada 1 000 perus, para o ano de 2008. Através de dois Despachos de 13 de março de 2008, o Ministro da Economia, das Finanças e do Emprego e o Ministro da Agricultura e Pescas (a seguir «autoridade competente») tornaram extensível o acordo interprofissional por um período de três anos e o aditamento por um período de um ano. Através de novo aditamento ao acordo

interprofissional acima referido, celebrado em 5 de novembro de 2008, o CIDEF decidiu manter o montante da cotização interprofissional para o ano de 2009. Em conformidade com o artigo L. 632-4, quarto parágrafo, do Código Rural, este aditamento foi tornado extensível por decisão tácita de aceitação da autoridade competente de 29 de agosto de 2009 (a seguir «decisão de 2009»). De acordo com a legislação em vigor, esta decisão tácita foi objeto de um aviso do Ministério da Alimentação, Agricultura e Pescas, publicado no JORF de 30 de setembro de 2009.

22. As recorrentes no processo principal, a Doux Élevage SNC e a coopérative agricole UKL-ARREE, são duas empresas do setor da carne de peru, às quais, como aos outros profissionais deste setor, foi imposto o pagamento da cotização interprofissional instituída por este aditamento de 2009. Por petição de 30 de novembro de 2009, interpuseram no Conseil d'État um recurso fundado em abuso de poder, que tem por objeto, por um lado, a anulação da decisão tácita de extensão do aditamento de 5 de novembro de 2008 e, por outro, a anulação do aviso ministerial publicado em 30 de setembro de 2009.

23. Alegaram que a cotização interprofissional instituída pelo aditamento de 5 de novembro de 2008, que foi objeto de extensão e tornada obrigatória para todos os profissionais da organização interprofissional pela decisão controvertida, constituía um auxílio de Estado e, por conseguinte, esta decisão deveria ter sido previamente notificada à Comissão Europeia, nos termos do artigo 108.º, n.º 3, TFUE.

24. Por consequência, o Conseil d'État decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, lido à luz do acórdão de 14 de julho de 2004, Pearle [...] e o. (C-345/02), deve ser interpretado no sentido de que a decisão de uma autoridade nacional de alargar ao conjunto dos profissionais de um setor de atividade um acordo que, à semelhança do acordo celebrado no [C]omité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF), institui uma cotização no âmbito de uma organização interprofissional reconhecida pela autoridade nacional, tornando-a assim obrigatória, com o objetivo de permitir a implementação de ações de comunicação, de promoção, de relações exteriores, de garantia de qualidade, de pesquisa, de defesa dos interesses do setor, bem como de aquisição de estudos e de painéis de consumidores, é, tendo em conta a natureza das ações em causa, das respetivas modalidades de financiamento e das condições da sua implementação, relativa a um auxílio de Estado?»

### C — Contexto

25. Segundo os elementos constantes do processo, os órgãos jurisdicionais franceses, e em particular o Conseil d'État, já tiveram, noutros processos, a oportunidade de apreciar se as cotizações instituídas pelas organizações interprofissionais reconhecidas, normalmente denominadas «cotizações voluntárias obrigatórias» (a seguir «CVO»), bem como os atos administrativos pelos quais estas cotizações se tornam obrigatórias para todos os profissionais do setor em causa, são abrangidas pelo conceito de auxílios de Estado.

26. Nesses processos, o Conseil d'État considerou, de forma constante, que tal não acontecia. Com efeito, o órgão jurisdicional nacional, à luz da jurisprudência Pearle e o., excluiu que as CVO possam ser vistas como recursos estatais, na medida em que não se traduzem em nenhuma despesa suplementar ou diminuição de receitas para o Estado<sup>3</sup>. No entanto, na sequência das observações do Tribunal de Contas, o Governo francês, em 2008, decidiu notificar a Comissão de um

3 — V., designadamente, acórdão de 21 de junho de 2006, Confédération paysanne (petição n.º 271.450).

programa-quadro de ações suscetíveis de serem efetuadas pelas organizações interprofissionais e juntou-lhe em anexo dez acordos celebrados pelas organizações interprofissionais mais importantes. O Governo francês, convencido de que esse programa-quadro não incluía nenhum elemento de auxílio de Estado, indicava que só tinha procedido a esta notificação por razões de segurança jurídica.

27. Em contrapartida, a Comissão, por decisão de 10 de dezembro de 2008, considerou que as medidas em causa eram abrangidas pelo conceito de auxílios de Estado. Em seguida, a Comissão observou que estas medidas não eram suscetíveis de afetar as condições das trocas em medida contrária ao interesse comum e deduziu daí que podiam beneficiar da derrogação prevista no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE<sup>4</sup>. A Comissão também chegou a esta conclusão em duas decisões posteriores datadas de 29 de junho<sup>5</sup> e 13 de julho de 2011<sup>6</sup>. Todas estas decisões foram objeto de recursos de anulação interpostos no Tribunal Geral pela República Francesa e por determinadas organizações interprofissionais interessadas, que — entre outros argumentos — contestaram a qualificação de tais medidas de auxílios de Estado<sup>7</sup>.

### III — Análise

#### A — Introdução

28. No essencial, o órgão jurisdicional de reenvio pede esclarecimentos quanto à questão de saber se a decisão da autoridade administrativa competente de tornar extensível a aplicabilidade das CVO, instituídas por uma organização interprofissional, a todos os operadores de um setor tem por objeto um auxílio de Estado, na medida em que constitui o modo de financiamento de tal medida.

29. Assim, contrariamente à maioria dos processos que suscitam questões de controlo dos auxílios de Estado, a questão apresentada no presente processo pelo Conseil d'État centra-se — se me é permitido retomar uma expressão utilizada pelo advogado-geral F. G. Jacobs — «não no aspeto das ‘despesas’ do sistema [instituído pelo Estado], mas no aspeto do ‘financiamento’»<sup>8</sup>. A especificidade da questão deve-se às circunstâncias específicas do processo principal. Com efeito, as recorrentes no processo principal não se opuseram a um alegado auxílio por serem as concorrentes dos beneficiários ou, mais geralmente, empresas lesadas por esta medida. Antes pelo contrário, devem figurar entre os beneficiários do auxílio alegado. No entanto, parecem considerar que as contribuições que devem pagar para financiar as medidas em questão são mais importantes do que qualquer vantagem que possam obter com estas últimas<sup>9</sup>.

4 — Decisão C(2008) 7846 final da Comissão, de 10 de dezembro de 2008, que declara o regime-quadro de ações suscetíveis de serem levadas a cabo pelas organizações interprofissionais agrícolas reconhecidas em França, que consistem em auxílios à assistência técnica, aos produtos agrícolas de qualidade, à investigação-desenvolvimento e às ações de publicidade a favor dos membros dos setores agrícolas representados, financiado por «contribuições voluntárias tornadas obrigatórias», um auxílio compatível com o mercado comum (auxílio estatal N 561/2008 — França).

5 — Decisão C(2011) 4376 final da Comissão, de 29 de junho de 2011, que declara as ações levadas a cabo pela interprofession nationale porcine (INAPORC), financiadas por «cotizações voluntárias tornadas obrigatórias», um auxílio compatível com o mercado interno (auxílio de Estado NN 10/2010 — França).

6 — Decisão C(2011) 4973 final da Comissão, de 13 de julho de 2011, que declara as ações levadas a cabo pela Association interprofessionnelle du bétail et des viandes (Interbev), financiadas pelas «cotizações voluntárias tornadas obrigatórias», um auxílio compatível com o mercado interno [auxílio de Estado n.º C 46/2003 (ex NN 39/2003) — França].

7 — Respetivamente, processos pendentes no Tribunal Geral, França/Comissão (T-79/09); CNIEL/Comissão (T-293/09); CNIPT/Comissão (T-302/09); CIVR e o./Comissão (T-303/09); Unidol/Comissão (T-305/09); Val'hor/Comissão (T-306/09); Onidol/Comissão (T-313/09); Intercéréales e Grossi/Comissão (T-314/09); França/Comissão (T-478/11); Inaporc/Comissão (T-575/11); França/Comissão (T-511/11); e Interbev/Comissão (T-18/12).

8 — Conclusões no processo van Calster e o. (acórdão de 21 de outubro de 2003, C-261/01 e C-262/01, Colet., p. I-12249, n.º 27).

9 — Neste aspeto, estão numa posição semelhante à das sociedades que tinham contestado a medida em causa no processo Pearle e o., já referido (v. conclusões do advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer nesse processo).

30. Por esta razão, as recorrentes no processo principal intentaram ações judiciais contra as autoridades administrativas competentes com o objetivo de serem declaradas isentas do pagamento destas cotizações. Para contestar a validade da decisão de 2009, invocaram argumentos baseados nas regras da União em matéria de auxílios de Estado.

31. Com efeito, segundo jurisprudência assente, um auxílio não pode ser apreciado independentemente dos efeitos do seu modo de financiamento. O exame de uma medida de auxílio deve, assim, necessariamente, também tomar em consideração o modo de financiamento do auxílio, caso este faça parte integrante da medida. O modo de financiamento de um auxílio pode, pois, tornar incompatível com o mercado interno o conjunto do regime de auxílio que visa financiar. Por conseguinte, para assegurar o efeito útil da obrigação de notificação, bem como um exame adequado e completo de um auxílio de Estado pela Comissão, o Estado-Membro é obrigado, para respeitar a referida obrigação, a notificar não só o projeto de auxílio propriamente dito mas também o seu modo de financiamento, na medida em que este faz parte integrante da medida prevista<sup>10</sup>.

32. Isso significa que, se o Tribunal de Justiça devesse concluir que as CVO se destinam a financiar medidas de auxílios de Estado, a decisão de 2009 devia ter sido objeto de uma notificação à Comissão, em conformidade com o artigo 108.º, n.º 3, TFUE.

33. Por conseguinte, na medida em que esta decisão nunca foi notificada à Comissão, as recorrentes no processo principal poderiam, provavelmente, contestar com sucesso a sua validade perante os tribunais nacionais, com base na jurisprudência assente segundo a qual esses tribunais nacionais devem «garantir que serão extraídas, de acordo com o seu direito nacional, todas as consequências de uma violação do artigo [108.º, n.º 3, último período, TFUE], tanto no que se refere à validade dos atos de execução das medidas de auxílio como à recuperação dos apoios financeiros concedidos com inobservância dessa disposição»<sup>11</sup>.

34. Antes de proceder a uma análise mais aprofundada das questões suscitadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, parece útil recordar que, segundo jurisprudência assente, para apreciar se uma medida constitui um auxílio de Estado, é necessário verificar se se encontram cumulativamente preenchidos quatro requisitos. Em primeiro lugar, deve tratar-se de uma intervenção do Estado ou proveniente de recursos estatais. Em segundo lugar, essa intervenção deve ser suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Em terceiro lugar, deve conceder uma vantagem ao seu beneficiário. Em quarto lugar, deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência<sup>12</sup>.

35. É claro que, no caso em apreço, me devo concentrar no primeiro dos quatro requisitos.

36. A este respeito, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que o artigo 107.º, n.º 1, TFUE engloba o conjunto dos auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, sem que haja que distinguir consoante o auxílio seja concedido diretamente pelo Estado ou por organismos públicos ou privados por ele instituídos ou designados como responsáveis pela sua

10 — V., designadamente, acórdão van Calster e o., já referido (n.ºs 46 a 51). Mais recentemente, v. acórdãos de 22 de dezembro de 2008, Régie Networks (C-333/07, Colet., p. I-10807, n.ºs 89 e 90), e de 21 de julho de 2011, Alcoa Trasformazioni/Comissão (C-194/09 P, Colet., p. I-6311, n.º 48).

11 — V., neste sentido, acórdãos de 21 de novembro de 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, Colet., p. I-5505, n.º 12); de 11 de julho de 1996, SFEI e o. (C-39/94, Colet., p. I-3547, n.º 40); e de 12 de fevereiro de 2008, CELF e ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, Colet., p. I-469, n.º 41).

12 — V., designadamente, acórdãos de 16 de maio de 2002, França/Comissão, dito «Stardust Marine» (C-482/99, Colet., p. I-4397, n.º 68); de 24 de julho de 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Colet., p. I-7747, n.º 74); e de 17 de julho de 2008, Essent Netwerk Noord e o. (C-206/06, Colet., p. I-5497, n.º 6).

gestão<sup>13</sup>. O Tribunal de Justiça acrescentou igualmente que «uma medida da autoridade pública beneficiando certas empresas ou certos produtos não perde o seu carácter de vantagem gratuita pelo facto de ser parcial ou totalmente financiada por contribuições impostas pela autoridade pública e cobradas às empresas interessadas»<sup>14</sup>.

37. O Tribunal de Justiça especificou o âmbito e o significado da expressão auxílios «concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais», nas decisões que proferiu nos processos *PreussenElektra*<sup>15</sup> e *Stardust Marine*<sup>16</sup>, onde fez um esforço de sistematização da sua jurisprudência anterior e de clarificação das questões em aberto. Em particular, no primeiro desses processos, o Tribunal de Justiça salientou que o financiamento através de recursos estatais era um elemento constitutivo do conceito de auxílio de Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE. A medida estatal deve, assim, implicar um encargo para as finanças públicas, seja sob a forma de uma despesa, seja sob a forma de uma diminuição de receita<sup>17</sup>. No segundo processo, o juiz da União concluiu que, para que uma medida possa ser qualificada de «auxílio de Estado», deve ser imputável ao Estado e que essa imputabilidade não se pode deduzir da mera circunstância de a referida medida ter sido adotada por uma empresa pública. É também necessário examinar se as autoridades públicas devem ser consideradas implicadas, de uma forma ou de outra, na adoção dessa medida<sup>18</sup>.

38. Esses dois processos são bastantes conhecidos e considero que não é necessário ilustrar mais a jurisprudência do Tribunal de Justiça. Em contrapartida, julgo que é útil recordar brevemente o acórdão do Tribunal de Justiça no processo *Pearle e o.*, já referido, a que o Conseil d'État se refere expressamente na questão submetida a título prejudicial.

#### B — *Processo Pearle e o.*

39. Neste processo, o Tribunal de justiça desenvolveu, sem alterar os princípios da sua jurisprudência, os conceitos de «recursos estatais» e de «imputabilidade ao Estado». A este propósito, não concordo com a Comissão quando afirma que o acórdão *Pearle e o.* constitui uma exceção, a única até à data, aos princípios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça nesta jurisprudência. Pelo contrário, o processo *Pearle e o.* é, em meu entender, uma aplicação natural e lógica da jurisprudência anterior relativa aos recursos estatais e à imputabilidade ao Estado.

40. Este processo era relativo à legalidade das contribuições impostas por um organismo público, o *Hoofdbedrijfschap Ambachten* (agrupamento neerlandês interprofissional do artesanato, a seguir «HBA»), aos seus membros, com vista ao financiamento de uma campanha publicitária coletiva a favor das empresas do setor dos produtos óticos. O legislador neerlandês tinha conferido a organismos como o HBA as competências necessárias para realizar a respetiva missão, designadamente, a de adotar regulamentos que impusessem contribuições às empresas do setor de atividade em causa, para fazer face aos seus encargos.

13 — V., em especial, acórdãos de 30 de janeiro de 1985, Comissão/França (290/83, Recueil, p. 439, n.º 14), e de 7 de junho de 1988, Grécia/Comissão (57/86, Colet., p. 2855, n.º 12).

14 — Acórdãos de 22 de março de 1977, *Steinike & Weinlig* (78/76, Colet., p. 203, n.º 22), e de 11 de novembro de 1987, França/Comissão (259/85, Colet., p. 4393, n.º 23).

15 — Acórdão de 13 de março de 2001 (C-379/98, Colet., p. I-2159).

16 — Já referido.

17 — N.ºs 58 e 59 do acórdão.

18 — N.ºs 51 e 52 do acórdão.

41. As recorrentes no processo principal, empresas que se dedicam ao comércio de produtos óticos, contestavam as contribuições que tinham sido impostas pelo HBA, a pedido de uma associação privada do setor dos produtos óticos [Nederlandse Unie van Opticiëns (NUVO)]. A este propósito, as recorrentes sustentavam que os serviços prestados no quadro da campanha publicitária constituíam medidas de auxílio na aceção do Tratado e que os regulamentos do HBA que instituíam as contribuições destinadas ao financiamento destes auxílios eram ilegais, pois não tinham sido previamente notificados à Comissão.

42. No seu acórdão, o Tribunal de Justiça julgou estas alegações improcedentes, seguindo, no essencial, a análise da medida efetuada pelo advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer<sup>19</sup>. Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça observou que os fundos que foram utilizados pelo HBA para financiar a campanha publicitária em questão foram cobrados aos seus membros beneficiários da campanha, através de contribuições afetadas obrigatoriamente à organização desta campanha publicitária. Tendo os custos suportados pelo organismo público para os fins da referida campanha sido inteiramente compensados pelas contribuições cobradas às empresas que dela beneficiaram, a intervenção do HBA não se destinou a criar uma vantagem que constituísse um encargo suplementar para o Estado ou para este organismo<sup>20</sup>.

43. Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça observou que a iniciativa de organizar e prosseguir a campanha publicitária em questão proveio da NUVO, uma associação privada de comerciantes de produtos óticos, e não do HBA. Este último serviu unicamente de instrumento para a cobrança e a afetação dos recursos obtidos a favor de um objetivo puramente comercial fixado previamente pelo meio profissional em questão e que não se inscrevia, de forma alguma, no âmbito de uma política definida pelas autoridades neerlandesas<sup>21</sup>.

44. Assim, o Tribunal de Justiça distinguiu este processo do processo em que foi proferido o acórdão *Steinike & Weinlig*, já referido. Com efeito, por um lado, o fundo que estava em questão neste último processo era financiado simultaneamente por subvenções diretas do Estado e por contribuições das empresas filiadas, cuja taxa e base de cobrança foram fixadas pela lei que instituiu o fundo. Por outro lado, o fundo em questão servia de instrumento para a realização de uma política fixada pelo Estado, ou seja, a promoção da agricultura, da silvicultura e da indústria alimentar nacionais<sup>22</sup>.

45. O Tribunal de Justiça concluiu daí que o requisito a que se refere o artigo 107.º, n.º 1, TFUE relativo aos recursos estatais não se verificava nas circunstâncias do litígio no processo principal.

### *C — Medida no processo principal*

46. Em meu entender, é à luz dos princípios resultantes desta jurisprudência que as medidas objeto do litígio no processo principal devem ser analisadas.

47. As recorrentes no processo principal e a Comissão, com base em argumentos muito semelhantes, alegam que as medidas evocadas pelo Conseil d'État constituem auxílios de Estado na medida em que preenchem todos os requisitos previstos no artigo 107.º, n.º 1, TFUE. As recorrentes no processo principal e a Comissão consideram que existem dois elementos que distinguem o presente processo do processo em que foi proferido o acórdão *Pearle e o.*, já referido.

19 — V., em especial, n.ºs 54 a 78 das suas conclusões no processo *Pearle e o.*, já referido.

20 — Acórdão *Pearle e o.*, já referido (n.º 36).

21 — *Ibidem* (n.º 37).

22 — *Ibidem* (n.º 38).

48. Por um lado, consideram que o Estado tem o poder de garantir que as organizações interprofissionais atuam de acordo com a sua política económica. A este respeito, apoiam-se no facto de os artigos L. 623-1 e L. 632-2 do Código Rural fixarem, de modo geral, os objetivos que as organizações interprofissionais devem prosseguir, se desejarem ser reconhecidas pelo Estado e, de modo mais específico, quando requerem a extensão da validade dos seus acordos.

49. Por outro lado, evocam os poderes de controlo sobre as organizações interprofissionais que as autoridades públicas têm a possibilidade de exercer em diferentes momentos da vida dessas associações, designadamente quando requerem o reconhecimento pelo Estado ou a extensão dos seus acordos a todos os operadores afetados. Além disso, existe também um controlo *ex post*, na medida em que as organizações interprofissionais devem, anualmente, transmitir um certo número de documentos e de informações às autoridades públicas, por força do artigo L. 632-8-I do Código Rural.

50. Refira-se, desde já, que não partilho a tese apresentada pelas recorrentes no processo principal e pela Comissão. Com efeito, não estou convencido de que as diferenças alegadas entre o presente processo e o processo Pearle e o., já referido, sejam determinantes. Bem pelo contrário, em consonância com o Governo francês e o CIDEF, encontro semelhanças significativas entre estes dois processos, pelo menos quanto aos aspetos que são pertinentes para resolver as questões de direito suscitadas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

51. Em particular, parece-me que, como no processo Pearle e o., já referido, as medidas em causa não podem ser qualificadas de auxílios de Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, na medida em que não estão presentes os dois elementos relativos aos recursos estatais e à imputabilidade das medidas ao Estado.

#### D — Recursos estatais e imputabilidade ao Estado

52. No presente processo, parece-me necessário efetuar uma análise em três etapas. Antes de mais, as organizações interprofissionais são entidades públicas, no sentido de entidades que fazem parte da Administração Pública? Se assim não for, os fundos utilizados por estas organizações para financiar as suas ações constituem «recursos públicos» na medida em que sejam provenientes, direta ou indiretamente, de recursos do Estado ou de outros organismos públicos? Se assim não for, estes fundos não podem ser qualificados de «recursos públicos» e considerados imputáveis ao Estado porque, apesar de serem provenientes de empresas privadas, as ações que financiam estão subordinadas a um controlo efetivo dos poderes públicos?

##### 1. Entidade pública

53. No que respeita à primeira etapa, considero que não há dúvida de que organizações interprofissionais como as que são objeto do processo principal não podem ser consideradas como pertencendo à Administração Pública: são associações de direito privado, criadas por iniciativa dos seus membros, que decidem sozinhas sobre as suas ações. Tanto quanto é sabido, nenhum representante das Administrações Públicas faz parte do conselho de administração destas organizações nem lhe são atribuídos poderes de execução ou de direção das mesmas.

##### 2. Recursos públicos

54. Ao passar à segunda etapa, devo chamar a atenção para uma premissa essencial na qual se baseia o meu raciocínio. As ações judiciais intentadas pelas recorrentes no processo principal têm por objeto, como já salientei, a intervenção do Estado que torna obrigatórias para todos os membros de uma profissão as CVO estabelecidas pelas organizações interprofissionais. O órgão jurisdicional de reenvio faz referência a estas contribuições como fonte de financiamento das ações «de comunicação, de

promoção, de relações exteriores, de garantia de qualidade, de pesquisa, de defesa dos interesses do setor, bem como de aquisição de estudos e de painéis de consumidores», realizadas pelas organizações interprofissionais. Por conseguinte, é com base nesta premissa de que são exclusivamente financiadas pelas CVO que analiso a eventual natureza de auxílio de Estado desta intervenção estatal.

55. A minha análise poderia levar a outras conclusões se estas ações fossem, no todo ou em parte, financiadas através de fundos públicos. A este respeito, refira-se que, de acordo com o artigo L. 632-2-I do Código Rural, «[a]s organizações interprofissionais reconhecidas [...] podem ter prioridade na atribuição de auxílios públicos». Do mesmo modo, o artigo 8.º do estatuto do CIDEF refere, entre os recursos da associação, as «subvenções que lhe possam ser atribuídas».

56. Como é evidente, o requisito relativo aos recursos estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE estará preenchido se as medidas em questão fossem financiadas ou cofinanciadas através de subvenções públicas, mesmo que pudesse ser complicado distinguir as ações financiadas unicamente pelas CVO das que são financiadas através de subvenções públicas num caso, como no presente processo, em que as organizações interprofissionais não têm uma contabilidade separada<sup>23</sup>.

57. No entanto, os fundos privados utilizados pelas organizações interprofissionais não se tornam «recursos públicos» simplesmente porque são utilizados conjuntamente com montantes provenientes do orçamento público. Noutros termos, a natureza pública de certos fundos não é extensível, de forma automática, a outras fontes de financiamento que, em princípio, não preenchem os requisitos previstos no artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

58. A relação precisa entre fundos públicos e privados no orçamento e as ações das organizações interprofissionais seria, em qualquer caso, um elemento que incumbe ao órgão jurisdicional nacional (ou à Comissão, no âmbito de um procedimento na aceção do artigo 108.º TFUE) apreciar.

59. Recorde-se ainda que, no presente processo, o Conseil d'État apenas questiona o Tribunal de Justiça sobre a relação existente entre o conceito de auxílio de Estado e a decisão do Estado de tornar extensível ao conjunto de um setor a decisão de uma organização interprofissional de instituir uma cotização que permita a implementação de ações de promoção deste setor. Por conseguinte, para responder à questão do Conseil d'État, procederei unicamente a uma apreciação da natureza das CVO, na perspetiva do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

60. A este respeito, considero que as CVO não constituem recursos estatais no sentido de que não criam uma despesa suplementar para o Estado ou qualquer outra entidade pública. Com efeito, as CVO são diretamente provenientes dos operadores económicos ativos nos mercados integrados nas organizações interprofissionais.

61. Além disso, as CVO não são recursos que, normalmente, devessem ser inscritos no orçamento de Estado, como no caso das isenções fiscais. O Estado não tem nenhum direito de reivindicar estas quantias. Mais ainda, as organizações interprofissionais devem recorrer aos órgãos jurisdicionais quando um membro de uma das profissões do setor recusa pagar as CVO. O Estado não é parte neste processo judicial.

23 — Tal facto foi confirmado na audiência pelo Governo francês.

62. A redação do Código Rural confirma esta interpretação no seu artigo L. 623-6, que prevê que as CVO, «não obstante o seu caráter vinculativo, continuam a constituir créditos de direito privado» e «não são exclusivamente encargos paraíscais». Isso não é contestado pela Comissão nem pelas recorrentes no processo principal. Além disso, a natureza privada das CVO foi recentemente reafirmada pelo Conseil constitutionnel que, numa decisão de 17 de fevereiro de 2012, excluiu que estas contribuições possam constituir «tributações de qualquer natureza» na aceção do artigo 34.º da Constituição francesa<sup>24</sup>.

### 3. Controlo pelas autoridades públicas e imputabilidade ao Estado

63. Resta a terceira etapa: os montantes cobrados pelas organizações interprofissionais não são, afinal, montantes colocados à disposição dos poderes públicos, na medida em que as autoridades possam exercer, num dado momento, um poder de controlo sobre estes recursos<sup>25</sup>? Estas autoridades públicas estão implicadas, de uma maneira ou de outra, na adoção das medidas financiadas pelos referidos montantes?

64. Em meu entender, tal não acontece no presente processo, porque as regras nacionais referidas pelas partes não sugerem, de modo nenhum, que os poderes públicos possam exercer um controlo real sobre as CVO e sobre as ações que financiam.

65. Pelo contrário, a decisão de estabelecer as CVO assim como a determinação da sua base tributável e das suas taxas e regras de financiamento dependem totalmente da discricionariedade das organizações interprofissionais. A intervenção do Estado, com o objetivo de tornar extensível a aplicabilidade das CVO a todos os operadores ativos no setor, destina-se claramente a evitar «free riders», ou seja, empresas que beneficiem das medidas adotadas pelas organizações interprofissionais sem, no entanto, terem contribuído para as mesmas. Na medida em que estas ações prosseguem realmente o interesse de todo o setor, e admitindo que todas as empresas ativas neste setor podem, de uma forma ou outra, beneficiar das mesmas, considero que a ação do Estado visa unicamente assegurar o «level playing field» (isto é, assegurar que as empresas concorram com armas iguais).

66. O sistema instituído pelo Código Rural parece ser um sistema «fechado» no sentido de que os montantes em jogo são sempre geridos e controlados por entidades privadas: são pagos pelos profissionais dos setores às organizações interprofissionais, que os empregam em atividades que, presumivelmente, conferem benefícios a estes mesmos profissionais. Em momento algum se encontram estes montantes sob controlo público.

67. Por outro lado, refira-se que, contrariamente à jurisprudência, já referida, Steinkine & Weinlig e Pearle e o., as CVO nem sequer são, no presente processo, cobradas por uma entidade que faça parte da Administração Pública.

68. Além disso, não partilho da tese das recorrentes no processo principal e da Comissão quando afirmam que se deve considerar que as CVO se encontram sob controlo público, porque o Estado pode sempre recusar a extensão da sua aplicabilidade, apesar do pedido neste sentido, apresentado pelas organizações interprofissionais, ou decidir tornar extensível o acordo apenas parcialmente ou por um período de tempo limitado. Em meu entender, a mera possibilidade de o Estado dizer «não»

24 — V. considerando 4 da decisão do Conseil constitutionnel n.º 2011-211, QPC de 17 de fevereiro de 2012, Société Chaudet et fille e o.

25 — V. acórdãos de 16 de maio de 2000, França/Ladbroke Racing e Comissão (C-83/98 P, Colet., p. I-3271, n.º 50); Pearle e o., já referido (n.º 36); e Essent Netwerk Noord e o., já referido (n.º 72). V., igualmente, conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo Essent Netwerk Noord e o., já referido (n.º 109), e conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo UTECA (acórdão de 5 de março de 2009, C-222/07, Colet., p. I-1407, n.ºs 128 e 129).

às organizações interprofissionais não implica automaticamente o tipo de controlo que o Tribunal de Justiça considerou pertinente na sua jurisprudência<sup>26</sup>. O conceito de «controlo» na aceção desta jurisprudência deve ser compreendido, em meu entender, como um poder de dirigir ou, pelo menos, de influenciar, o momento ou o modo como os fundos em causa são aplicados.

69. A minha conclusão poderia ser diferente se o Governo francês tivesse tido a possibilidade de subordinar a sua resposta favorável à condição de os montantes serem utilizados para ações determinadas pela Administração Pública. Nesse caso, com efeito, o Estado teria a possibilidade de prosseguir as suas próprias políticas graças à exploração dos fundos recolhidos pelas organizações interprofissionais.

70. Não me parece que seja o caso no presente processo. As disposições pertinentes do Código Rural preveem simplesmente que o Estado pode tornar extensível a aplicabilidade dos acordos que instituem as CVO e que «[a]s decisões de indeferimento da extensão devem ser fundamentadas»<sup>27</sup>. Nenhuma disposição atribui à autoridade competente o poder de dirigir ou influenciar a administração dos fundos.

71. O Conseil d'État decidiu, aliás, em dois acórdãos recentes, que as disposições do Código Rural não autorizavam as autoridades públicas a subordinar as CVO «a outro controlo além do da regularidade e da conformidade com a lei»<sup>28</sup>. Em meu entender, isto parece excluir qualquer controlo da oportunidade política ou da conformidade com a política das autoridades públicas<sup>29</sup>. As informações que o Governo francês prestou ao Tribunal de Justiça na audiência confirmam esta conclusão<sup>30</sup>.

72. Refira-se, igualmente, que a regra prevista no artigo L. 632-4 do Código Rural, segundo a qual só os acordos aprovados por unanimidade entre as diferentes famílias de organizações interprofissionais podem ser objeto de extensão, dificultaria ao Estado o exercício de uma verdadeira influência sobre o conteúdo destes acordos. Com efeito, bastaria que uma única família das que compõem uma organização interprofissional não estivesse de acordo com o que os poderes públicos tivessem eventualmente sugerido ou proposto para impossibilitar os acordos e, assim, a sua extensão.

73. O facto de o Estado, nos termos do artigo L. 632-8-I do Código Rural, ter o poder de obter informações junto das organizações interprofissionais sobre o modo como foram utilizadas as CVO não parece contrariar esta conclusão. Estes poderes de verificação *a posteriori* parecem intrinsecamente associados ao facto de as CVO se terem tornado obrigatórias através de uma decisão do Estado. Na medida em que é o Estado que autoriza a extensão das contribuições, a lei impõe-lhe também que verifique se a sua decisão não foi objeto de uma aplicação incorreta ou ilegal. Por conseguinte, estes poderes não conferem ao Estado uma capacidade concreta de influenciar a utilização dos fundos, tendo apenas por objetivo evitar as fraudes e os abusos.

26 — V., designadamente, acórdãos de 2 de julho de 1974, Itália/Comissão (173/73, Colet., p. 357, n.º 35); Steinike & Weinlig, já referido; França/Ladbroke Racing e Comissão, já referido (n.º 50); e Stardust Marine, já referido (n.ºs 37 e 38).

27 — Artigo L. 632-4 do Código Rural.

28 — V. acórdãos de 7 de maio de 2008, Coopérative Cooperl Hunaudaye e Sociéti Syndigel (petições n.º 278820 e n.º 279020), e de 16 de fevereiro de 2011, Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution (petições n.º 301333 e n.º 317146).

29 — Neste contexto, refira-se outro elemento comum ao presente processo e ao processo Pearle e o., já referido. Com efeito, no âmbito deste último processo, o Governo neerlandês tinha confirmado que os regulamentos adotados por organismos como o HBA, que estabeleciam encargos financeiros, deviam ser aprovados pelo Sociaal-Economische Raad (Conselho socioeconómico) e, em certas circunstâncias, igualmente pelo Ministro competente. Tanto o Sociaal-Economische Raad como o Ministro têm a faculdade de recusar a aprovação quando, entre outras coisas, a proposta de regulamento constitua uma violação da lei ou for contrária ao interesse geral.

30 — Segundo o Governo francês, foram recusados 18 pedidos de extensão nos últimos anos, num total aproximado de 300 pedidos. Entre os fundamentos da recusa, o Governo francês evoca: a) uma violação do artigo 110.º TFUE, na medida em que a ação prevista estabelecia uma discriminação fiscal em função da origem dos produtos (matéria-prima originária de França); b) a incompatibilidade do acordo que seria financiado pelas CVO com o caderno de encargos das denominações de origem controlada aplicáveis aos produtos em causa; c) a impossibilidade de identificar as ações que deveriam ser financiadas pelas CVO; d) o facto de o acordo que seria financiado pelas CVO não ter por objeto o produto para o qual a organização interprofissional que pedia a extensão tinha sido reconhecida; e e) o facto de a ação, que devia ser financiada pelas CVO, não ser uma ação coletiva, mas uma ação individual.

74. Pelas razões expostas, um controlo *a posteriori* pelo Estado parece-me não apenas legítimo mas mesmo desejável. Poder-se-ia dizer que, deste modo, o Estado apenas assume a sua responsabilidade perante empresas às quais foram aplicadas as CVO em razão da sua decisão de tornar extensíveis os efeitos do acordo que institui tais contribuições.

75. Além disso, não vejo um único artigo da lei francesa ou um elemento factual que possa sugerir que o Estado tenha efetivamente exercido uma influência determinante sobre as atividades das organizações interprofissionais e, em particular, que as autoridades públicas tenham sido implicadas, de uma maneira ou de outra, na adoção das medidas tomadas por estas. Por outro lado, nenhuma das partes alegou que as autoridades do Estado tentaram exercer tal influência, ainda que através de meios informais.

76. Recorde-se, em primeiro lugar, que o Código Rural estabelece um processo de consentimento tácito para a extensão dos acordos. A decisão de 2009 contestada pelas recorrentes no processo principal é, aliás, o resultado desse processo. Isso parece-me dificilmente conciliável com a ideia de uma Administração Pública que pretendesse orientar e controlar a ação das organizações interprofissionais em geral e, mais exatamente, a utilização dos fundos.

77. Em segundo lugar, refira-se que também não se pode presumir que estas organizações devem «ter em conta as orientações emanadas»<sup>31</sup> dos poderes públicos ou não podem tomar decisões «sem ter em conta as exigências» destes<sup>32</sup>.

78. A este respeito, as recorrentes no processo principal e a Comissão referem-se, em primeiro lugar, ao artigo L. 632-1 do Código Rural, segundo o qual as organizações interprofissionais só podem ser reconhecidas pelo Estado se a sua função incluir os objetivos enunciados nesta disposição. Evocam, em seguida, as condições enumeradas no artigo L. 632-3 do Código Rural e que devem estar preenchidas para que o Estado possa tornar extensíveis os acordos ao conjunto da organização interprofissional.

79. A este propósito, observe-se que os objetivos que as organizações interprofissionais devem<sup>33</sup> ou podem<sup>34</sup> prosseguir por força do artigo L. 632-1 do Código Rural para obterem o respetivo reconhecimento são descritas no mesmo em termos muito genéricos e abrangem todo o tipo de ações que são típicas das associações que agrupam os atores de um setor económico. Através de todos os objetivos enumerados nesta disposição, pode sempre encontrar-se um interesse comercial direto para os membros da associação. Desta disposição não resulta, de modo nenhum, que estas associações tenham a obrigação de efetuar uma ponderação entre os seus próprios interesses e os da sociedade em geral, ou de empreender ações que não conferem nenhum benefício aos seus membros, ainda que, quanto a vários dos objetivos (como a segurança alimentar, por exemplo), o interesse público e o interesse privado possam coincidir.

80. Pode verificar-se o mesmo a propósito dos objetivos que, de acordo com o artigo L. 632-3 do Código Rural, os acordos celebrados pelas organizações interprofissionais devem prosseguir a fim de permitir que a autoridade competente torne extensíveis os seus efeitos.

81. Antes de mais, a lista destes objetivos é, por um lado, muito longa e variada e, por outro, não exhaustiva («designadamente»).

31 — Acórdão Stardust Marine, já referido (n.º 55). V., também, acórdãos de 21 de março de 1991, Itália/Comissão (C-303/88, Colet., p. I-1433, n.ºs 11 e 12), e Itália/Comissão (C-305/89, Colet., p. I-1603, n.ºs 13 e 14).

32 — Acórdão Stardust Marine, já referido (n.º 55), e acórdão de 2 de fevereiro de 1988, Kwekerij van der Kooy e o./Comissão (67/85, 68/85 e 70/85, Colet., p. 219, n.º 37).

33 — Primeira parte do artigo L. 632-1 do Código Rural.

34 — Segunda parte do artigo L. 632-1 do Código Rural.

82. Em seguida, embora seja verdade, como alega a Comissão, que, frequentemente, estes objetivos podem coincidir com os que correspondem a uma política geral do Estado, é igualmente verdade que estes objetivos correspondem, em primeiro lugar e antes de mais, aos interesses que todos os membros das organizações interprofissionais têm em comum. Isso resulta da própria letra do Código Rural que se refere a «ações comuns ou tendo em vista um interesse comum» que são, simultaneamente, «conformes com o interesse geral e compatíveis com as regras da política agrícola comum». Afinal, seria surpreendente que os interesses comerciais gerais dos membros de um determinado setor comercial coincidisse apenas raramente com o interesse geral do Estado neste setor. Em qualquer domínio da economia, o Estado tem igualmente por objetivo reforçar e apoiar as empresas presentes no mercado.

83. Por último — e é o mais importante, em meu entender —, o facto de as autoridades públicas e de as organizações interprofissionais poderem ter em comum certos interesses não significa que as ações de promoção e defesa destes interesses, implementadas por estas últimas, devam necessariamente tomar em consideração os desejos e as exigências das autoridades ou executar as linhas políticas que as mesmas definem.

84. Por estas razões, o ponto de vista da Comissão não me convence, ao considerar que as CVO são um instrumento de política estatal, na medida em que as ações financiadas por estas não prosseguem «objetivos comerciais puramente privados». Basta observar, a este respeito, que a medida objeto do processo PreussenElektra foi claramente adotada a fim de prosseguir um objetivo de interesse público (a redução das emissões de dióxido de carbono)<sup>35</sup>. Do mesmo modo, a lei neerlandesa que regula as atividades do HBA, em causa no processo Pearle e o., já referido, obrigava este organismo a tomar em consideração o interesse geral ao mesmo tempo que os interesses das empresas do setor em causa e do seu pessoal<sup>36</sup>.

85. Em resumo, parece-me que, quando o Tribunal de Justiça evocou, na sua decisão Pearle e o., uma política fixada (ou definida) pelo Estado<sup>37</sup>, se referia a algo mais concreto e mais preciso do que uma simples indicação de objetivos gerais a prosseguir. Em meu entender, não se pode falar de uma «política do Estado» perante uma simples enumeração de objetivos gerais, sem definição de medidas ou ações específicas que devam ser empreendidas para atingir estes objetivos. Parece-me claro que este último elemento não está presente no processo em análise.

86. Em terceiro lugar, as recorrentes e a Comissão alegam ainda que, nos termos do artigo L. 632-2-I do Código Rural, «[a]s organizações interprofissionais reconhecidas podem ser consultadas sobre as orientações e medidas das políticas setoriais que lhes sejam respeitantes» e «[p]articipam na execução de políticas económicas nacionais e comunitárias».

87. Contrariamente às recorrentes no processo principal e à Comissão, e apesar das referências às políticas públicas constantes do artigo L. 632-2-I do Código Rural, apenas vejo nesta disposição o reflexo de uma realidade que é comum a diversos países (e à própria União): é normal que as organizações que são representativas de um setor da economia ou de uma categoria de atores do mercado e que partilham os mesmos interesses comerciais sejam interlocutores dos poderes públicos. Um diálogo entre administradores e administrados é típico de numerosas democracias modernas, seja por meios informais ou num contexto mais formal. A institucionalização desse diálogo não significa que os poderes públicos possam utilizar estes interlocutores como a sua *longa manus* ou como instrumentos de execução das suas políticas.

35 — Acórdão PreussenElektra, já referido, n.º 73.

36 — Acórdão Pearle e o., já referido (n.º 7). Além disso, como tinha confirmado o Governo neerlandês no âmbito deste processo, a mesma lei definia, em termos gerais, a função de organizações como o HBA.

37 — *Ibidem* (n.ºs 36 e 37).

88. Do mesmo modo, parece-me que a referência, constante do artigo L. 632-2-I do Código Rural, ao facto de que as organizações interprofissionais «[p]articipam na execução de políticas económicas nacionais e comunitárias» não é decisiva. Com efeito, parece-me que esta disposição apenas enuncia um axioma: na medida em que as associações interprofissionais prossigam interesses que são verdadeiramente comuns a todos os atores do seu setor de atividade, interesses que frequentemente coincidem com o que poderia ser definido como o interesse público geral, concedem obviamente um contributo positivo para a execução das políticas económicas nacionais e da União nesse setor.

89. Em conclusão, não resulta das disposições do Código Rural referidas pelas recorrentes no processo principal e pela Comissão que seja atribuído às organizações interprofissionais um verdadeiro papel público nem que sejam atribuídos às autoridades públicas poderes de controlo das ações efetuadas por estas organizações.

90. Neste contexto, refira-se que, como no processo Pearle e o., já referido, a iniciativa das CVO é sempre proveniente do próprio setor privado. As autoridades públicas atuam, pois, apenas — retomando o termo utilizado no acórdão Pearle e o.<sup>38</sup> — como um «instrumento» a fim de tornar obrigatórias as contribuições instituídas pelas organizações interprofissionais para a prossecução dos fins que elas próprias determinam.

91. Estou, na verdade, bem consciente de que numerosas medidas de auxílios de Estado são adotadas pelos Estados a pedido das empresas em causa. É mesmo tipicamente o caso dos auxílios à sobrevivência e reestruturação de empresas em dificuldades. É, pois, verdade que a iniciativa privada não exclui, em todos os casos, a imputabilidade de uma medida ao Estado. As circunstâncias do caso em apreço são, no entanto, muito diferentes dado que a iniciativa das medidas provém das empresas que são, ao mesmo tempo, os doadores e os beneficiários dos fundos.

92. Por todas as razões expostas, não vejo nenhuma indicação no presente processo de que a direção e a responsabilidade das ações das organizações interprofissionais possam ser atribuídas a outros sujeitos que não sejam estas mesmas organizações interprofissionais.

93. À luz do exposto, concluo que as CVO não constituem recursos estatais e que as decisões relativas à utilização das mesmas não são imputáveis ao Estado.

#### E — *Observações finais*

94. A minha primeira observação refere-se ao facto de existir um grande número de organizações interprofissionais em França (e, aliás, na União) com uma grande diversidade de estatutos jurídicos. O próprio CIDEF o refere nas suas observações escritas.

95. Do mesmo modo, apesar de as conclusões a que chego no presente processo poderem ser válidas em muitos casos, podem não o ser em todos. Com efeito, como mencionado anteriormente, pode haver casos em que as organizações interprofissionais recebem fundos públicos destinados a financiar ou a cofinanciar certas ações que podem conferir um benefício económico aos operadores do mercado. Do mesmo modo, não se pode excluir que, em certas circunstâncias, o Estado (por exemplo, por organismos como o Conselho Superior de Orientação e Coordenação da Economia Agrícola e Alimentar, constituído nos termos do artigo L. 611-1 do Código Rural) possa estar em posição de exercer, *de jure* ou *de facto*, uma influência real sobre a utilização dos fundos recolhidos pelas organizações interprofissionais através das CVO.

38 — *Ibidem* (n.º 37).

96. Esta constatação milita por uma análise casuística. Todavia, o presente processo demonstra que não se pode presumir que todas as medidas adotadas pelas organizações interprofissionais e financiadas através das CVO preenchem os critérios relativos aos recursos estatais e de imputabilidade ao Estado.

97. A minha segunda observação é mais geral e é relativa ao próprio conceito de auxílio de Estado. Com efeito, associo-me à posição de vários advogados-gerais que, no passado, alertaram contra um alargamento excessivo do alcance do conceito de auxílio de Estado<sup>39</sup>.

98. Neste contexto, refira-se que as recorrentes no processo principal e a Comissão mencionam o facto de o CIDEF ter, pelo menos no passado, conduzido campanhas de promoção da carne francesa. Por outro lado, observe-se que, em conformidade com o artigo L. 632-6 do Código Rural, as CVO «[p]odem também ser cobradas [...] sobre os produtos importados em condições definidas por decreto. A pedido das organizações interprofissionais beneficiárias, estas cotizações são pagas na alfândega, a expensas daquelas».

99. Em situações como as descritas no número anterior, não é indicado, em meu entender, alargar o alcance do conceito de recursos estatais e, portanto, de auxílio de Estado para além dos limites impostos pelo artigo 107.º, n.º 1, TFUE. Com efeito, a falta de recursos estatais ou o facto de o Estado não exercer nenhum poder de controlo sobre a utilização de certos fundos privados não significa que qualquer ação efetuada por organizações como as organizações interprofissionais seja necessariamente compatível com todas as regras da União.

100. Em primeiro lugar, as medidas adotadas pelas organizações interprofissionais podem ser contrárias às regras do mercado interno. A circunstância de associações como o CIDEF não serem controladas pelo Estado não é, em si, um obstáculo à aplicação das disposições dos Tratados relativas ao mercado interno. Por exemplo, no que respeita ao artigo 56.º TFUE, o Tribunal de Justiça decidiu reiteradamente que o respeito desta disposição «se impõe também às regulamentações de natureza não pública destinadas a regular, de forma coletiva, as prestações de serviços. Com efeito, a abolição dos obstáculos à livre prestação de serviços entre os Estados-Membros ficaria comprometida se a supressão das barreiras de origem estatal pudesse ser neutralizada por obstáculos resultantes do exercício da sua autonomia jurídica, por associações ou por organismos que não são de direito público»<sup>40</sup>. O Tribunal de Justiça seguiu um raciocínio semelhante no que respeita, designadamente, à livre circulação das pessoas<sup>41</sup> e ao direito de estabelecimento<sup>42</sup>.

101. Em particular, a extensão, decidida pelo Estado, da natureza obrigatória de contribuições utilizadas para apoiar campanhas promocionais ou publicitárias, geridas pelas organizações interprofissionais e que tenham por objetivo promover a produção nacional ou os produtos nacionais, pode igualmente ser contrária às regras do mercado interno, independentemente da origem dos fundos utilizados. Por exemplo, segundo jurisprudência assente, uma imposição que incida sobre produtos nacionais e importados com base em critérios idênticos pode ser proibida quando o produto dessa imposição se destine a alimentar atividades que, em especial, aproveitam aos produtos nacionais tributados. Se os benefícios a favor desses produtos compensarem integralmente a imposição que sobre eles incide, os efeitos desta só se manifestam em relação aos produtos importados e esta

39 — V., designadamente, conclusões do advogado-geral F. Capotorti no processo van Tiggele (acórdão de 24 de janeiro de 1978, 82/77, Colet., p. 15, n.º 8); conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs nos processos, já referidos, PreussenElektra e Stardust Marine, respetivamente, nos n.ºs 150 a 159 e 53 a 55; e conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo Enirisorse (acórdão de 23 de março de 2006, C-237/04, Colet., p. I-2843, n.º 44 a 46).

40 — V., designadamente, acórdãos de 12 de dezembro de 1974, Walrave e Koch (36/74, Colet., p. 595, n.ºs 17 e 18); de 15 de dezembro de 1995, Bosman (C-415/93, Colet., p. I-4921, n.ºs 83 e 84); de 19 de fevereiro de 2002, Wouters e o. (C-309/99 Colet., p. I-1577, n.º 120); e de 18 de dezembro de 2007, Laval un Partneri (C-341/05, Colet., p. I-11767, n.º 98).

41 — Acórdãos de 11 de abril de 2000, Deliège (C-51/96 e C-191/97, Colet., p. I-2549, n.º 47), e de 6 de junho de 2000, Angonese (C-281/98, Colet., p. I-4139, n.º 32).

42 — Acórdão de 11 de dezembro de 2007, International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union (C-438/05, Colet., p. I-10779, n.º 59).

constitui um encargo de efeito equivalente na aceção do artigo 30.º TFUE. Em contrapartida, se esses benefícios apenas compensarem parcialmente o encargo que incide sobre os produtos nacionais, a imposição em questão constitui uma imposição discriminatória, na aceção do artigo 110.º TFUE, cuja cobrança é proibida relativamente à parte afetada à compensação de que beneficiam os produtos nacionais<sup>43</sup>.

102. Além disso, no célebre processo dito «Buy Irish», o Tribunal de Justiça pronunciou-se pela existência de uma violação do artigo 34.º TFUE em razão do apoio concedido pelo Governo irlandês a um organismo privado que tinha lançado uma campanha a favor da compra e venda de produtos nacionais, que visava travar as trocas intracomunitárias<sup>44</sup>.

103. Em segundo lugar, medidas adotadas, sem auxílio de Estado, por organizações interprofissionais podiam ser discriminatórias em relação a produtores de outros Estados-Membros e, devido a esse facto, mostrar-se contrárias às regras da política agrícola comum (artigo 40.º, n.º 2, segundo período, TFUE).

104. Por último, a decisão de o Estado tornar extensíveis os efeitos de certos acordos celebrados entre os membros das organizações interprofissionais pode igualmente ser abrangida pelo artigo 101.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 3, do Tratado UE, quando estes acordos tenham por objeto ou por efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado interno. Com efeito, segundo jurisprudência constante, estas disposições impõem aos Estados-Membros que não tomem ou mantenham em vigor medidas, mesmo de natureza legislativa ou regulamentar, suscetíveis de eliminar o efeito útil das regras de concorrência aplicáveis às empresas. É esse o caso quando um Estado-Membro impõe ou favorece a conclusão de acordos contrários ao artigo 101.º TFUE ou reforça os efeitos de tais acordos ou retira à sua própria regulamentação o seu carácter estatal, delegando em operadores económicos privados a responsabilidade de tomar decisões de intervenção em matéria económica<sup>45</sup>.

105. Trata-se apenas de alguns exemplos evidentes. É inútil continuar a insistir nestas questões, uma vez que carecem de pertinência imediata no caso em apreço. Todavia, tal permite-nos salientar que as regras da União em matéria de controlo dos auxílios de Estado são apenas um dos instrumentos que podem ser aplicados a medidas adotadas por organizações como as que são parte no litígio no processo principal e que poderiam ser suscetíveis de alterar o bom funcionamento do mercado interno. Além disso, sublinho, também, que o facto de não se utilizarem outros instrumentos não pode justificar um alargamento excessivo do alcance do conceito de auxílio de Estado.

43 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 19 de junho de 1973, Capolongo (77/72, Colet., p. 253, n.ºs 13 e 14); de 11 de março de 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest e o. (C-78/90 a C-83/90, Colet., p. I-1847, n.º 27); de 17 de setembro de 1997, Fricarnes (C-28/96, Colet., p. I-4939, n.º 24); e Essent Netwerk Noord e o., já referido (n.º 42).

44 — Acórdão de 24 de novembro de 1982, Comissão/Irlanda (249/81, Recueil, p. 4005).

45 — Acórdãos de 16 de novembro de 1977, GB-Inno-BM (13/77, Colet., p. 753, n.º 31); de 21 de setembro de 1988, Van Eycke (267/86, Colet., p. 4769, n.º 16); e de 17 de novembro de 1993, Meng (C-2/91, Colet., p. I-5751, n.º 14).

#### **IV — Conclusão**

106. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo à questão submetida pelo Conseil d'État:

«O artigo 107.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que a decisão de uma autoridade nacional, como a referida pelo órgão jurisdicional de reenvio, que torna extensível ao conjunto dos profissionais de um setor um acordo que institui uma cotização no âmbito de uma organização interprofissional reconhecida pela autoridade nacional, tornando-a, assim, obrigatória, com o objetivo de permitir a implementação de ações de comunicação, de promoção, de relações exteriores, de garantia de qualidade, de investigação, de defesa dos interesses do setor, bem como de aquisição de estudos e de painéis de consumidores, não é relativa a um auxílio de Estado.»