



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MELCHIOR WATHELET
prezentate la 31 ianuarie 2013¹

Cauza C-677/11

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

**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)

[cerere de decizie preliminară formulată de Conseil d'État (Franța)]

„Ajutoare acordate de state — Extinderea unui acord prin care se instituie o cotizație obligatorie la toți profesioniștii dintr-un domeniu — Resurse de stat — Imputabilitate”

1. Prezenta cauză oferă Curții ocazia de a aborda din nou noțiunile „resurse de stat” și „imputabilitate statului” în domeniul ajutoarelor de stat.

2. Astfel, Conseil d'État (Consiliul de Stat) (Franța) ne solicită să clarificăm conținutul Hotărârii Pearle și alții² pentru a stabili dacă decizia unei autorități naționale prin care se extinde la toți membrii unei organizații interprofesionale recunoscute de stat un acord prin care se instituie o cotizație obligatorie destinată să finanțeze, printre altele, acțiuni de promovare și de apărare a intereselor sectorului este „referitoare” la un ajutor de stat.

I – Cadrul juridic

A – Dreptul Uniunii

3. Tratatul FUE interzice, în principiu, ajutoarele acordate de statele membre întreprinderilor. Astfel, articolul 107 alineatul (1) TFUE prevede:

„Cu excepția derogărilor prevăzute de tratate, sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre.”

¹ — Limba originală: franceza.

² — Hotărârea din 15 iulie 2004 (C-345/02, Rec., p. I-7139).

4. Pentru a asigura punerea în aplicare a acestor dispoziții, articolul 108 TFUE stabilește o procedură de control și de autorizare prealabilă a ajutoarelor de stat. În special, în temeiul alineatului (3) al acestei dispoziții, statele membre sunt obligate să notifice Comisiei Europene proiectele acestora care urmăresc să instituie sau să modifice ajutoare și nu pot pune în aplicare astfel de proiecte înainte de adoptarea unei decizii de către Comisie.

B – Dreptul francez

5. În dreptul francez, organizațiile interprofesionale sunt constituite din cele mai reprezentative organizații profesionale din domeniile producției agricole, prelucrării, comercializării și distribuției acestei producții.

6. Cea mai mare parte a principiilor aplicabile organizațiilor interprofesionale agricole este înscrisă în Legea nr. 75-600 din 10 iulie 1975 privind organizarea interprofesională agricolă, care a fost ulterior codificată în Cartea VI din partea legislativă a Codului rural și al pescuitului maritim (denumit în continuare „Codul rural”).

7. Remarcăm că unele dintre dispozițiile relevante în speță au fost modificate prin Legea nr. 2010-874 din 27 iulie 2010 de modernizare a agriculturii și pescuitului. Întrucât însă această lege este ulterioară introducerii acțiunii care a stat la baza trimiterii preliminare în prezenta cauză, considerăm că este indicat să ne raportăm la dispozițiile Codului rural în vigoare la data respectivă.

8. Potrivit articolului L. 611-1 din Codul rural:

„Un Consiliu superior de orientare și de coordonare a economiei agricole și alimentare, compus din reprezentanți ai miniștrilor interesați, ai domeniilor producției agricole, prelucrării și comercializării produselor agricole, artizanatului și comerțului independent de alimentație, ai consumatorilor și ai asociațiilor agreeate pentru protecția mediului, ai domeniului proprietății agricole, ai sindicatelor reprezentative ale salariaților din domeniile agricole și alimentare, participă la definirea, la coordonarea, la punerea în aplicare și la evaluarea politicii de orientare a producției și de organizare a piețelor.

[...]”

9. Articolul L. 632-1 din Codul rural prevede:

„I. Grupurile constituite la inițiativa celor mai reprezentative organizații profesionale din domeniul producției agricole și, dacă este cazul, al prelucrării, al comercializării și al distribuției pot fi recunoscute ca organizații interprofesionale de autoritatea administrativă competentă după obținerea avizului Consiliului superior de orientare și de coordonare a economiei agricole și alimentare, fie la nivel național, fie la nivelul unei zone de producție, pentru un produs sau pentru un grup de produse determinate, dacă urmăresc, în special prin încheierea de acorduri interprofesionale, în același timp:

- să stabilească și să favorizeze demersuri contractuale între membrii lor;
- să contribuie la administrarea piețelor printr-o supraveghere anticipativă a acestora, printr-o mai bună adaptare a produselor din punct de vedere cantitativ și calitativ și prin promovarea lor;
- să sporească siguranța alimentară, în special prin trasabilitatea produselor, în interesul utilizatorilor și al consumatorilor.

Organizațiile interprofesionale pot urmări și alte obiective, în special:

- să favorizeze menținerea și dezvoltarea potențialului economic al sectorului;
- să favorizeze dezvoltarea valorificării produselor în scopuri nealimentare;
- să participe la acțiunile internaționale de dezvoltare;
- [...]

II. Nu poate fi recunoscută decât o singură organizație interprofesională pentru un produs sau pentru un grup de produse [...]

[...]

10. Articolul L. 632-2-I din Codul rural prevede:

„[...]

Organizațiile interprofesionale recunoscute pot fi consultate cu privire la orientările și la măsurile din domeniul politicilor de sector care le privesc.

Acestea contribuie la punerea în aplicare a unor politici economice naționale și comunitare și pot beneficia de prioritate în atribuirea ajutoarelor publice.

[...]

11. Potrivit articolului L. 632-2-II din Codul rural:

„[...]

[Acordurile încheiate în cadrul uneia dintre organizațiile interprofesionale recunoscute specifice pentru un produs] sunt adoptate în unanimitate de reprezentanții profesiilor membre ale organizației interprofesionale în conformitate cu dispozițiile primului paragraf al articolului L. 632-4 [...]

După încheierea lor și înainte de intrarea în vigoare, aceste acorduri sunt notificate ministrului agriculturii, ministrului responsabil cu economia și Autorității de Concurență.

[...]

12. Potrivit articolului L. 632-3 din Codul rural:

„Acordurile încheiate în cadrul unei organizații interprofesionale recunoscute pot fi extinse, pentru o perioadă determinată, în tot sau în parte, de autoritatea administrativă competentă atunci când urmăresc, prin intermediul unor contracte-tip, al unor convenții de campanie și al unor acțiuni comune sau care vizează un interes comun conforme cu interesul general și compatibile cu normele care reglementează politica agricolă comună, să favorizeze în special:

- 1° Cunoașterea cererii și a ofertei;
- 2° Adaptarea și regularizarea ofertei;
- 3° Punerea în aplicare, sub controlul statului, a normelor privind comercializarea, prețurile și condițiile de plată. [...];

- 4° Calitatea produselor [...];
- 5° Relațiile interprofesionale din sectorul în cauză [...];
- 6° Informarea cu privire la domenii și la produse, precum și promovarea acestora pe piața internă și pe piețele externe;
- 7° Demersurile colective prin care se urmărește combaterea riscurilor și a evenimentelor imprevizibile care au legătură cu producția, cu prelucrarea, cu comercializarea și cu distribuția produselor agricole și alimentare;
- 8° Combaterea organismelor dăunătoare în sensul articolului L. 251-3;
- 9° Dezvoltarea valorificării produselor în scopuri nealimentare;
- 10° Participarea la acțiunile internaționale de dezvoltare;
- 11° Dezvoltarea raporturilor contractuale dintre membrii profesiilor reprezentate în organizația interprofesională [...]

13. Articolul L. 632-4 din Codul rural prevede:

„Extinderea unor astfel de acorduri este condiționată de adoptarea dispozițiilor acestora de către reprezentanții profesiilor din cadrul organizației interprofesionale, printr-o decizie unanimă. [...]

Atunci când se decide extinderea, măsurile astfel prevăzute sunt obligatorii, în zona de producție vizată, pentru toți membrii profesiilor care fac parte din această organizație interprofesională.

Autoritatea competentă dispune de un termen de două luni de la data primirii cererii prezentate de organizația interprofesională pentru a se pronunța cu privire la extinderea solicitată. În cazul în care, la expirarea acestui termen, autoritatea nu a notificat decizia sa, cererea este considerată acceptată.

Deciziile prin care se refuză extinderea trebuie motivate.”

14. Articolul L. 632-6 din Codul rural prevede:

„Organizațiile interprofesionale recunoscute, menționate la articolele L. 632-1 și L. 632-2, au dreptul să solicite de la toți membrii profesiilor care fac parte din acestea cotizații care rezultă din acordurile extinse potrivit procedurii stabilite la articolele L. 632-3 și L. 632-4 și care, în pofida caracterului lor obligatoriu, rămân creanțe de drept privat.

[...]

Pot fi percepute de asemenea cotizații pentru produsele importate în condiții definite prin decret. La solicitarea organizațiilor interprofesionale beneficiare, aceste cotizații sunt recuperate în vamă, pe cheltuiala lor. Cotizațiile menționate nu exclud taxele parafiscale.”

15. Articolul L. 632-8-I din Codul rural prevede:

„Organizațiile interprofesionale recunoscute informează în fiecare an autoritățile administrative competente cu privire la activitatea lor și prezintă:

— situațiile financiare;

- un raport de activitate și procesele-verbale ale adunărilor generale;
- un bilanț de aplicare pentru fiecare acord extins.

Ele prezintă autorităților administrative competente toate documentele a căror comunicare este solicitată de acestea din urmă în scopul exercitării atribuțiilor lor de control.”

II – Cadrul factual

A – Organizațiile interprofesionale

16. În prezent, în Franța există aproape 60 de organizații interprofesionale agricole care au fost recunoscute de autoritatea administrativă competentă. Acestea sunt persoane juridice de drept privat, în general asociații reglementate de Legea din 1 iulie 1901 privind contractul de asociere.

17. Comité interprofessionnel de la dinde française (denumit în continuare „CIDEF”) este una dintre aceste organizații. CIDEF, asociație fără scop lucrativ, a fost înființată în 1974 printre organizațiile profesionale reprezentative ale diferitelor sectoare din domeniul cărnii de curcan. Astfel, aceasta cuprinde patru categorii profesionale, și anume „producția”, „incubația artificială și importul de ouă pentru incubație și de soiuri”, „sacrificarea-prelucrarea” și „hrana animalelor”.

18. Prin Decretul interministerial din 24 iunie 1976, autoritatea administrativă a recunoscut CIDEF ca organizație interprofesională agricolă în conformitate cu Legea nr. 75-600.

19. Articolul 2 din statutul CIDEF definește obiectivele acestei asociații: gruparea tuturor inițiativelor profesionale în vederea organizării și a reglementării pieței cărnii de curcan; punerea în aplicare în acest scop a unui sistem de informații statistice având ca obiect informarea permanentă a profesioniștilor cu privire la constituirea șeptelurilor, la sacrificări, la stocuri, la comerțul exterior, la consumul gospodăriilor și al colectivităților; regularizarea producției și a pieței cărnii de curcan prin acțiuni desfășurate asupra volumului cererii și asupra celui al ofertei; dotarea cu mijloacele financiare necesare; stabilirea obligativității încheierii de contracte scrise pentru furnizarea de produse și servicii între profesioniști; asumarea rolului de interlocutor al instanțelor naționale și comunitare pentru toate problemele ridicate de producția de carne de curcan comune categoriilor profesionale; în cadrul Comunității Economice Europene, stabilirea unei consultări cât mai strânse posibil cu profesioniștii din domeniul cărnii de curcan din țările partenere; adoptarea tuturor inițiativelor utile pentru soluționarea problemelor tehnice și asigurarea unor prestări de servicii în domenii de interes comun pentru categoriile profesionale din sectorul producției de carne de pasăre.

20. Potrivit articolului 8 din statut, resursele CIDEF includ, printre altele, participațiile membrilor acesteia, subvențiile care i-ar putea fi acordate, precum și orice alte resurse autorizate de textele legislative și administrative.

B – Litigiul principal

21. Printr-un acord interprofesional din 18 octombrie 2007, organizațiile profesionale membre ale CIDEF au semnat un acord interprofesional privind în special acțiunile întreprinse de CIDEF și stabilirea unei cotizații interprofesionale, încheiat pentru o perioadă de trei ani. Printr-un act adițional încheiat în aceeași zi, quantumul acestei cotizații a fost stabilit la 14 euro pentru 1 000 de pui de curcă pentru anul 2008. Prin două decrete adoptate la 13 martie 2008, ministrul economiei, finanțelor și muncii și ministrul agriculturii și pescuitului (denumiți în continuare „autoritatea competentă”) au extins acordul interprofesional pentru o perioadă de trei ani, iar actul adițional pentru o perioadă de un an. Printr-un nou act adițional la acordul interprofesional menționat anterior, încheiat la 5 noiembrie

2008, CIDEF a decis să mențină același quantum al cotizației interprofesionale pentru anul 2009. În conformitate cu articolul L. 632-4 al patrulea paragraf din Codul rural, acest act adițional a fost extins printr-o decizie implicită de acceptare a autorității competente în data de 29 august 2009 (denumită în continuare „Decizia din 2009”). Potrivit legislației în vigoare, această decizie implicită a făcut obiectul unui aviz al Ministerului alimentației, agriculturii și pescuitului, publicat în JORF din 30 septembrie 2009.

22. Reclamantele din litigiul principal, Doux Élevage SNC și Coopérative agricole UKL-ARREE, sunt două întreprinderi din domeniul cărnii de curcan care, asemenea celorlalți profesioniști din acest domeniu, au fost supuse la plata cotizației interprofesionale stabilite prin actul adițional din anul 2009. Prin cererea introductivă din 30 noiembrie 2009, acestea au formulat o acțiune pentru abuz de putere în fața Conseil d'État cu scopul de a obține, pe de o parte, anularea deciziei tacite de extindere a actului adițional din 5 noiembrie 2008 și, pe de altă parte, anularea avizului ministerial publicat la 30 septembrie 2009.

23. Reclamantele au susținut că cotizația interprofesională stabilită prin actul adițional din 5 noiembrie 2008, extinsă și devenită obligatorie prin decizia în litigiu pentru toți profesioniștii din organizația interprofesională, constituia un ajutor de stat și că, în consecință, această decizie ar fi trebuit în prealabil notificată Comisiei în conformitate cu articolul 108 alineatul (3) TFUE.

24. În consecință, Conseil d'État a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 107 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, interpretat în lumina Hotărârii din 15 iulie 2004, *Pearle și alții* (C-345/02), trebuie interpretat în sensul că decizia unei autorități naționale prin care se extinde la toți profesioniștii dintr-un domeniu un acord, precum acordul încheiat în cadrul Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF), prin care se instituie o cotizație în cadrul unei organizații interprofesionale recunoscute de autoritatea națională și aceasta devine astfel obligatorie, pentru a permite punerea în aplicare a unor acțiuni de comunicare, de promovare, de relații externe, de asigurare a calității, de cercetare, de apărare a intereselor din cadrul sectorului, precum și realizarea de studii și de paneluri de consumatori, se referă, având în vedere natura acțiunilor în cauză, modalitățile de finanțare a acestora și condițiile punerii lor în aplicare, la un ajutor de stat?”

C – Contextul

25. Potrivit înscrisurilor depuse la dosar, instanțele franceze și în special Conseil d'État au avut deja, în alte cauze, ocazia de a aprecia dacă se încadrează în noțiunea de ajutoare de stat cotizațiile instituite de organizațiile interprofesionale recunoscute, denumite în mod curent „cotizații voluntare obligatorii” (denumite în continuare „CVO”), precum și actele administrative prin care aceste cotizații deveneau obligatorii pentru toți profesioniștii din domeniul în cauză.

26. În cauzele menționate, Conseil d'État a apreciat în mod constant că aceste cotizații nu reprezintă ajutoare de stat. Astfel, în lumina jurisprudenței *Pearle și alții*, instanța națională a exclus posibilitatea ca CVO să fie considerate resurse de stat, întrucât acestea nu se materializează prin nicio cheltuială suplimentară sau reducere a veniturilor pentru stat³. Cu toate acestea, ca urmare a observațiilor Curții de Conturi, guvernul francez a decis, în 2008, să notifice Comisiei un program-cadru de acțiuni care pot fi întreprinse de organizațiile interprofesionale și a anexat la acesta zece acorduri încheiate de cele mai importante organizații interprofesionale. Guvernul francez, fiind în continuare convins că acest program-cadru nu conținea niciun element de ajutor de stat, preciza că efectuase această notificare exclusiv în scopuri de securitate juridică.

3 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 21 iunie 2006, *Confédération paysanne* (cererea introductivă nr. 271450).

27. În schimb, Comisia a considerat, prin decizia din 10 decembrie 2008, că măsurile în cauză se încadrau în noțiunea de ajutoare de stat. Aceasta a constatat în continuare că măsurile în cauză nu riscuau să afecteze condițiile schimburilor comerciale într-o măsură incompatibilă cu interesul comun și a dedus din aceasta că puteau beneficia de derogarea prevăzută la articolul 107 alineatul (3) litera (c) TFUE⁴. Comisia a ajuns de asemenea la această concluzie în două decizii ulterioare din 29 iunie 2011⁵ și din 13 iulie 2011⁶. Toate aceste decizii au făcut obiectul unor acțiuni în anulare introduse la Tribunal atât de Republica Franceză, cât și de anumite organizații interprofesionale interesate, care, printre alte argumente, au contestat calificarea unor astfel de măsuri drept ajutoare de stat⁷.

III – Analiză

A – Introducere

28. În esență, instanța de trimitere a solicitat clarificări cu privire la aspectul dacă decizia autorității administrative competente de a extinde aplicabilitatea contribuțiilor voluntare obligatorii (CVO), instituite de o organizație interprofesională, la toți operatorii dintr-un sector are legătură cu un ajutor de stat, în măsura în care constituie modul de finanțare a unei asemenea măsuri.

29. Astfel, spre deosebire de majoritatea procedurilor care ridică probleme legate de controlul ajutoarelor de stat, întrebarea adresată de Conseil d'État în prezenta cauză vizează – dacă ni se permite să reluăm o expresie utilizată de avocatul general Jacobs – „nu capitolul «cheltuieli» al sistemului [instituit de stat], ci capitolul «finanțare» al acestuia”⁸. Specificitatea întrebării se datorează împrejurărilor speciale ale cauzei principale. Astfel, reclamantele din litigiul principal nu s-au opus unui presupus ajutor deoarece ar fi concurențele beneficiarilor sau, în sens mai general, întreprinderi lezate de această măsură. Dimpotrivă, se poate considera că acestea figurează printre beneficiarii presupusului ajutor. Cu toate acestea, ele par să considere că contribuțiile pe care trebuie să le plătească pentru a finanța măsurile în discuție sunt mai importante decât orice avantaj pe care îl pot obține din acestea din urmă⁹.

30. Pentru acest motiv, reclamantele din litigiul principal au introdus acțiuni în justiție împotriva autorităților administrative competente în scopul de a fi scutite de plata acestor cotizații. Pentru a contesta validitatea Deciziei din 2009, ele au invocat argumente întemeiate pe normele Uniunii în materie de ajutoare de stat.

4 — Decizia C(2008) 7846 final a Comisiei din 10 decembrie 2008 prin care se declară drept ajutor compatibil cu piața comună regimul-cadru al acțiunilor care pot fi desfășurate de organizațiile interprofesionale agricole recunoscute în Franța, constând în ajutoare pentru asistență tehnică, pentru produsele agricole de calitate, pentru cercetare-dezvoltare și pentru acțiunile de publicitate în favoarea membrilor din domeniile agricole reprezentate, finanțate din „cotizații voluntare devenite obligatorii” (ajutorul de stat N 561/2008 – Franța).

5 — Decizia C(2011) 4376 final a Comisiei din 29 iunie 2011 prin care se declară că acțiunile desfășurate de Interprofession nationale porcine (INAPORC), finanțate din „cotizații voluntare devenite obligatorii”, constituie un ajutor compatibil cu piața internă (ajutorul de stat NN 10/2010 – Franța).

6 — Decizia C(2011) 4973 final a Comisiei din 13 iulie 2011 prin care se declară că acțiunile desfășurate de Association interprofessionnelle du bétail et des viandes (Interbev), finanțate din „cotizații voluntare devenite obligatorii”, constituie un ajutor compatibil cu piața internă [ajutorul de stat nr. C 46/2003 (ex NN 39/2003) – Franța].

7 — Este vorba despre cauzele pendinte în fața Tribunalului, Franța/Comisia (T-79/09), CNIEL/Comisia (T-293/09), CNIPT/Comisia (T-302/09), CIVR și alții/Comisia (T-303/09), Unidid/Comisia (T-305/09), Val'hor/Comisia (T-306/09), Onidol/Comisia (T-313/09), Intercéales și Grossi/Comisia (T-314/09), Franța/Comisia (T-478/11), Inaporc/Comisia (T-575/11), Franța/Comisia (T-511/11) și, respectiv, Interbev/Comisia (T-18/12).

8 — Concluziile prezentate în cauza van Calster și Cleeren (Hotărârea din 21 octombrie 2003, C-261/01 și C-262/01, Rec., p. I-12249, punctul 27).

9 — Cu privire la acest aspect, reclamantele se află într-o poziție asemănătoare celei a societăților care au contestat măsura în discuție în cauza Pearle și alții, citată anterior (a se vedea Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în această cauză).

31. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, un ajutor nu poate fi analizat separat de efectele modului său de finanțare. Așadar, examinarea unei măsuri de ajutor trebuie în mod obligatoriu să ia în considerare și modul de finanțare a ajutorului în cazul în care acesta din urmă face parte integrantă din măsură. În consecință, modul de finanțare a unui ajutor poate determina incompatibilitatea cu piața internă a ansamblului unei scheme de ajutor pe care o finanțează. Prin urmare, pentru a asigura efectul util al obligației de notificare, precum și o examinare adecvată și completă a unui ajutor de stat de către Comisie, în vederea respectării obligației în discuție, statul membru este obligat să notifice nu doar proiectul de ajutor propriu-zis, ci și modul de finanțare a ajutorului în măsura în care acesta din urmă face parte integrantă din măsura proiectată¹⁰.

32. Aceasta înseamnă că, dacă Curtea ar stabili că CVO sunt destinate finanțării de măsuri de ajutoare de stat, Decizia din 2009 ar fi trebuit să fie notificată Comisiei în conformitate cu articolul 108 alineatul (3) TFUE.

33. În consecință, întrucât decizia menționată nu a fost niciodată notificată Comisiei, reclamantele din litigiul principal ar putea fi probabil în măsură să conteste cu succes validitatea acesteia în fața instanțelor naționale, în temeiul jurisprudenței constante potrivit căreia aceste instanțe trebuie „să garanteze că sunt avute în vedere, conform dreptului lor național, toate consecințele unei încălcări a articolului [108 alineatul (3) ultima teză TFUE] în ceea ce privește atât validitatea actelor de punere în aplicare a măsurilor de ajutor, cât și recuperarea asistenței financiare acordate fără a ține seama de această dispoziție”¹¹.

34. Înainte de a proceda la o analiză mai aprofundată a problemelor ridicate de instanța de trimitere, este util să amintim că, potrivit unei jurisprudențe constante, pentru a aprecia dacă o măsură constituie ajutor de stat, este necesar să se verifice dacă sunt îndeplinite cumulativ patru condiții. În primul rând, trebuie să existe o intervenție din partea statului sau prin intermediul resurselor de stat. În al doilea rând, această intervenție trebuie să fie susceptibilă să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre. În al treilea rând, ea trebuie să acorde un avantaj beneficiarului. În al patrulea rând, trebuie să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența¹².

35. Este clar că, în speță, trebuie să ne concentrăm asupra primei dintre cele patru condiții menționate.

36. În această privință, Curtea a considerat în mod constant că articolul 107 alineatul (1) TFUE vizează toate ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, fără a fi necesar să se distingă după cum ajutorul este acordat în mod direct de stat sau de organisme publice ori private pe care acesta le instituie sau le desemnează în vederea gestionării ajutorului¹³. De asemenea, Curtea a mai arătat că o „măsură a autorității publice care favorizează anumite întreprinderi sau anumite produse nu își pierde caracterul de avantaj gratuit dacă este finanțată în tot sau în parte din contribuții impuse de autoritatea publică și încasate de la întreprinderile în cauză”¹⁴.

10 — A se vedea în special Hotărârea van Calster și Cleeren, citată anterior (punctele 46-51). Mai recent, a se vedea Hotărârea din 22 decembrie 2008, Régie Networks (C-333/07, Rep., p. I-10807, punctele 89 și 90), și Hotărârea din 21 iulie 2011, Alcoa Trasformazioni/Comisia (C-194/09 P, Rep., p. I-6311, punctul 48).

11 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 noiembrie 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires și Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, Rec., p. I-5505, punctul 12), Hotărârea din 11 iulie 1996, SFEI și alții (C-39/94, Rec., p. I-3547, punctul 40), precum și Hotărârea din 12 februarie 2008, CELF și ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, Rep., p. I-469, punctul 41).

12 — A se vedea printre altele Hotărârea din 16 mai 2002, Franța/Comisia, cunoscută sub numele „Stardust Marine” (C-482/99, Rec., p. I-4397, punctul 68), Hotărârea din 24 iulie 2003, Altmark Transand și Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Rec., p. I-7747, punctul 74), și Hotărârea din 17 iulie 2008, Essent Netwerk Noord și alții (C-206/06, Rep., p. I-5497, punctul 6).

13 — A se vedea în special Hotărârea din 30 ianuarie 1985, Comisia/Franța (290/83, Rec., p. 439, punctul 14), și Hotărârea din 7 iunie 1988, Grecia/Comisia (57/86, Rec., p. 2855, punctul 12).

14 — Hotărârea din 22 martie 1977, Steiner & Weinlig (78/76, Rec., p. 595, punctul 22), și Hotărârea din 11 noiembrie 1987, Franța/Comisia (259/85, Rec., p. 4393, punctul 23).

37. Curtea a precizat conținutul și semnificația expresiei ajutoare „acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat” în hotărârile sale pronunțate în cauzele *PreussenElektra*¹⁵ și *Stardust Marine*¹⁶, în care a făcut un efort de sistematizare a jurisprudenței sale anterioare și de clarificare a întrebărilor rămase fără răspuns. În special, în prima dintre aceste cauze, Curtea a subliniat că finanțarea prin intermediul resurselor de stat era un element constitutiv al noțiunii de ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. Astfel, măsura statală trebuie să determine o sarcină pentru finanțele publice, fie sub forma unei cheltuieli, fie sub forma unui venit mai mic¹⁷. În a doua cauză, instanța Uniunii a concluzionat că, pentru ca o măsură să poată fi calificată „ajutor de stat”, aceasta trebuie să fie imputabilă statului și că această imputabilitate nu poate fi dedusă numai din împrejurarea că măsura în cauză a fost adoptată de o entitate publică. Este de asemenea necesar să se analizeze dacă autoritățile publice trebuie considerate a fi implicate, într-un fel sau altul, în adoptarea acestei măsuri¹⁸.

38. Aceste două cauze sunt bine cunoscute și apreciem că nu este necesar să ilustrăm prin mai multe exemple jurisprudența Curții. În schimb, considerăm că este util să amintim pe scurt Hotărârea Curții în cauza *Pearle și alții*, citată anterior, la care Conseil d'État se referă în mod explicit în întrebarea preliminară adresată.

B – Cauza Pearle și alții

39. În această cauză, fără a modifica principiile referitoare la acestea, Curtea a dezvoltat jurisprudența sa cu privire la noțiunile „resurse de stat” și „imputabilitate statului”. În această privință, nu suntem de acord cu afirmația Comisiei potrivit căreia Hotărârea *Pearle și alții* constituie o excepție, singura până în prezent, de la principiile stabilite de Curte în jurisprudența menționată. Dimpotrivă, în opinia noastră, cauza *Pearle și alții* este o aplicare firească și logică a jurisprudenței anterioare cu privire la noțiunile de resurse de stat și de imputabilitate statului.

40. Această cauză privea legalitatea unor taxe impuse membrilor săi de un organism public, *Hoofdbedrijfschap Ambachten* (grup olandez interprofesional în domeniul artizanatului, denumit în continuare „HBA”), în vederea finanțării unei campanii publicitare colective în favoarea întreprinderilor din sectorul opticii. Legiuitorul olandez conferise organismelor de tipul HBA competențele necesare pentru realizarea misiunii lor, printre care cea de a adopta regulamente prin care să instituie taxe pentru întreprinderile din sectorul de activitate în cauză cu scopul de a face față propriilor cheltuieli.

41. Reclamantele din litigiul principal, întreprinderi active în comerțul cu material optic, au contestat taxele care fuseseră instituite de HBA, la solicitarea unei asociații private de opticieni [*Nederlandse Unie van Opticiens (NUVO)*]. În această privință, reclamantele susțineau că serviciile oferite în cadrul campaniei publicitare constituiau măsuri de ajutor în sensul Tratatului și că regulamentele HBA prin care se instituiseră taxele destinate finanțării acestor ajutoare erau ilegale, întrucât nu fuseseră în prealabil notificate Comisiei.

42. În hotărârea sa, Curtea a respins aceste susțineri, urmând, în esență, analiza măsurii efectuată de avocatul general Ruiz-Jarabo Colomer¹⁹. Mai întâi, Curtea a observat că fondurile care fuseseră utilizate de HBA în scopul finanțării campaniei publicitare în cauză fuseseră colectate de la afiliații acesteia, beneficiari ai campaniei, prin intermediul unor contribuții destinate în mod obligatoriu

15 — Hotărârea din 13 martie 2001 (C-379/98, Rec., p. I-2099).

16 — Citată anterior.

17 — Punctele 58 și 59 din hotărâre.

18 — Punctele 51 și 52 din hotărâre.

19 — A se vedea în special punctele 54-78 din Concluziile sale prezentate în cauza *Pearle și alții*, citată anterior.

organizării campaniei publicitare menționate. Având în vedere că cheltuielile efectuate de organismul public pentru campania respectivă erau în întregime compensate prin taxele încasate de la întreprinderile care au beneficiat de aceasta, intervenția HBA nu urmărea să creeze un avantaj care ar constitui o sarcină suplimentară pentru stat sau pentru acest organism²⁰.

43. În al doilea rând, Curtea a observat că inițiativa privind organizarea și desfășurarea campaniei publicitare în cauză aparținea NUVO, o asociație privată de opticieni, iar nu HBA. Aceasta din urmă a servit exclusiv drept instrument pentru încasarea și alocarea de resurse generate în favoarea unui obiectiv exclusiv comercial stabilit în prealabil de mediul profesional interesat și care nu se înscria nicidecum în cadrul unei politici definite de autoritățile olandeze²¹.

44. Curtea a diferențiat astfel cauza de cea care a condus la pronunțarea Hotărârii Steinike & Weinlig, citată anterior. Într-adevăr, pe de o parte, fondul în discuție în această ultimă cauză era finanțat în același timp din subvenții directe de la stat și din contribuții ale întreprinderilor afiliate ale căror rată și bază de percepere erau stabilite prin legea de instituire a fondului. Pe de altă parte, fondul în cauză servea drept instrument pentru punerea în aplicare a unei politici stabilite de stat, și anume promovarea agriculturii, a silviculturii și a industriei alimentare naționale²².

45. Din aceasta, Curtea a concluzionat că condiția prevăzută la actualul articol 107 alineatul (1) TFUE referitoare la resursele de stat nu era îndeplinită în împrejurările speței.

C – Măsura din litigiul principal

46. În opinia noastră, măsurile care fac obiectul litigiului principal trebuie analizate în lumina principiilor care decurg din această jurisprudență.

47. Reclamantele din litigiul principal și Comisia susțin, pe baza unor argumente foarte asemănătoare, că măsurile evocate de Conseil d'État constituie ajutoare de stat, întrucât îndeplinesc toate condițiile prevăzute la articolul 107 alineatul (1) TFUE. Atât reclamantele din litigiul principal, cât și Comisia consideră că două elemente diferențiază prezenta cauză de cea în care s-a pronunțat Hotărârea Pearle și alții, citată anterior.

48. Pe de o parte, acestea consideră că statul are posibilitatea de a garanta că organizațiile interprofesionale acționează în conformitate cu politica sa economică. În această privință, ele se întemeiază pe faptul că articolele L. 632-1 și L. 632-2 din Codul rural stabilesc, la modul general, obiectivele pe care trebuie să le urmărească organizațiile interprofesionale dacă doresc să fie recunoscute de stat și, mai exact, în cazul în care solicită extinderea validității acordurilor lor.

49. Pe de altă parte, acestea invocă competența de control asupra organizațiilor interprofesionale pe care autoritățile publice ar fi în măsură să o exercite în diferite momente ale existenței acestor asociații, în special în cazul în care acestea solicită recunoașterea de către stat sau extinderea acordurilor lor la toți operatorii interesați. În plus, ar exista și un control *ex post*, în măsura în care organizațiile interprofesionale trebuie să comunice anual autorităților publice, în temeiul articolului L. 632-8-I din Codul rural, o serie de documente și informații.

20 — Hotărârea Pearle și alții, citată anterior (punctul 36).

21 — *Ibidem* (punctul 37).

22 — *Ibidem* (punctul 38).

50. Menționăm de la bun început că nu împărtășim teza avansată de reclamantele din litigiul principal și de Comisie. Astfel, nu suntem convinși că pretensele diferențe dintre prezenta cauză și cauza Pearle și alții, citată anterior, sunt determinante. Dimpotrivă, asemenea guvernului francez și CIDEF, remarcăm asemănări importante între aceste două cauze, cel puțin în privința aspectelor care sunt relevante pentru soluționarea problemelor de drept ridicate de instanța de trimitere.

51. În special, considerăm că, la fel ca în cauza Pearle și alții, citată anterior, măsurile în cauză nu pot fi calificate drept ajutoare de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, întrucât cele două elemente, respectiv resursele de stat și imputabilitatea măsurilor statului, nu sunt prezente.

D – Resursele de stat și imputabilitatea măsurilor statului

52. În prezenta cauză, considerăm că este necesar să se efectueze o analiză în trei etape. Mai întâi, sunt organizațiile interprofesionale entități publice în sensul de entități care fac parte din administrația publică? În cazul unui răspuns negativ, fondurile utilizate de aceste organizații pentru finanțarea acțiunilor lor constituie „resurse publice” în măsura în care ar proveni, direct sau indirect, de la stat sau de la alte organisme publice? În caz contrar, aceste fonduri nu ar putea fi calificate drept „resurse publice” și considerate ca fiind imputabile statului pentru că, în pofida faptului că provin de la întreprinderi private, acțiunile pe care le finanțează sunt supuse unui control efectiv al autorităților publice?

1. Entitate publică

53. În ceea ce privește prima etapă, considerăm că nu există nicio îndoială referitoare la faptul că organizațiile interprofesionale de tipul celor din cauza principală nu pot fi considerate ca aparținând administrației publice: acestea sunt asociații de drept privat, create la inițiativa membrilor lor, care decid singure cu privire la acțiunile proprii. Din ceea ce cunoaștem, niciun reprezentant al administrațiilor publice nu face parte din consiliile de administrație ale acestor organizații, nici nu deține competențe executive sau de conducere în cadrul acestora.

2. Resurse publice

54. Trecând la a doua etapă, trebuie să atragem atenția asupra unei premise esențiale pe care se întemeiază raționamentul nostru. După cum s-a subliniat deja, acțiunile în justiție introduse de reclamantele din litigiul principal se referă la intervenția statului care face ca CVO instituite de organizațiile interprofesionale să devină obligatorii pentru toți membrii unei profesii. Instanța de trimitere menționează aceste contribuții ca sursă de finanțare a acțiunilor „de comunicare, de promovare, de relații externe, de asigurare a calității, de cercetare, de apărare a intereselor din cadrul sectorului, precum și de realizare de studii și de paneluri de consumatori” întreprinse de organizațiile interprofesionale. În consecință, vom analiza eventualul caracter de ajutor de stat al acestei intervenții a statului pe baza premisei că aceste acțiuni sunt finanțate exclusiv din CVO.

55. Analiza noastră ar putea conduce la alte concluzii dacă aceste acțiuni ar fi, în tot sau în parte, finanțate din fonduri publice. În această privință, remarcăm că, în conformitate cu articolul L. 632-2-I din Codul rural, „[o]rganizațiile interprofesionale recunoscute [...] pot beneficia de prioritate în atribuirea ajutoarelor publice”. De asemenea, articolul 8 din statutul CIDEF menționează printre resursele asociației „subvențiile care i-ar putea fi acordate”.

56. În mod evident, condiția referitoare la resursele de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE ar fi îndeplinită dacă măsurile în cauză ar fi finanțate sau cofinanțate din subvenții publice, și aceasta chiar dacă ar putea fi complicat să se distingă acțiunile finanțate exclusiv din CVO de cele care sunt finanțate din subvenții publice în situația în care, la fel ca în prezenta cauză, organizațiile

interprofesionale nu țin o contabilitate separată²³.

57. Cu toate acestea, fondurile private utilizate de organizațiile interprofesionale nu devin „resurse publice” doar pentru că sunt utilizate împreună cu sume care provin din bugetul public. Cu alte cuvinte, caracterul public al anumitor fonduri nu se extinde în mod automat la alte surse de finanțare care, în principiu, nu îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 107 alineatul (1) TFUE.

58. Legătura exactă dintre fondurile publice și private din cadrul bugetului și al acțiunilor organizațiilor interprofesionale ar fi, în orice caz, un element a cărui apreciere ar trebui realizată de instanța națională (sau de Comisie în cadrul unei proceduri în sensul articolului 108 TFUE).

59. Amintim de asemenea că, în prezenta procedură, Conseil d'État nu solicită Curții să se pronunțe decât cu privire la legătura cu noțiunea de ajutor de stat a deciziei statului de a extinde la un întreg sector decizia unei organizații interprofesionale de a institui o cotizație care să permită punerea în aplicare a unor acțiuni de promovare a sectorului respectiv. În consecință, pentru a răspunde întrebării adresate de Conseil d'État, analiza noastră va avea ca obiect exclusiv natura CVO prin prisma articolului 107 alineatul (1) TFUE.

60. În această privință, considerăm că CVO nu constituie resurse de stat în sensul în care nu creează o cheltuială suplimentară pentru stat sau pentru oricare altă entitate publică. Astfel, CVO provin direct de la operatorii economici activi pe piețele vizate de organizațiile interprofesionale.

61. În plus, CVO nu sunt resurse care în mod normal ar fi trebuit plătite la bugetul statului, ca în cazul scutirilor fiscale. Statul nu are niciun drept să revindă aceste sume. Mai mult decât atât, organizațiile interprofesionale trebuie să sesizeze instanța în cazul în care un membru al uneia dintre profesiile din domeniu refuză să plătească CVO. Statul nu este nicidecum parte la această procedură judiciară.

62. Modul de redactare a Codului rural confirmă această interpretare la articolul L. 623-6, care prevede că CVO, „în pofida caracterului lor obligatoriu, rămân creanțe de drept privat” și „nu exclud taxele parafiscale”. Acest fapt nu este contestat nici de Comisie, nici de reclamantele din litigiul principal. Pe de altă parte, caracterul privat al CVO a fost reafirmat recent de Conseil Constitutionnel (Consiliul Constituțional) care, într-o decizie din 17 februarie 2012, a exclus posibilitatea ca aceste contribuții să constituie „impozite de orice natură” în sensul articolului 34 din Constituția franceză²⁴.

3. Controlul autorităților publice și imputabilitatea măsurilor statului

63. Rămâne cea de a treia etapă: sumele percepute de organizațiile interprofesionale nu sunt în cele din urmă sume puse la dispoziția autorităților publice, în măsura în care autoritățile ar putea exercita, la un moment dat, o competență de control asupra acestor resurse²⁵? Sunt aceste autorități publice implicate, într-un fel sau altul, în adoptarea măsurilor finanțate din sumele menționate?

64. În opinia noastră, acest lucru nu se întâmplă în prezenta cauză, întrucât normele naționale avute în vedere de părți nu sugerează nicidecum că autoritățile publice ar putea exercita un control real asupra CVO și asupra acțiunilor finanțate din acestea.

²³ — Acest lucru a fost confirmat în ședință de guvernul francez.

²⁴ — A se vedea considerentul 4 al Deciziei Conseil constitutionnel nr. 2011-211, QPC din 17 februarie 2012, Société Chaudet et fille și alții.

²⁵ — A se vedea Hotărârea din 16 mai 2000, Franța/Ladbroke Racing și Comisia (C-83/98 P, Rec., p. I-3271, punctul 50), Hotărârea Pearle și alții, citată anterior (punctul 36), precum și Hotărârea Essent Network Noord și alții, citată anterior (punctul 72). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Essent Network Noord și alții, citată anterior (punctul 109), precum și Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza UTECA (Hotărârea din 5 martie 2009, C-222/07, Rep., p. I-1407, punctele 128 și 129).

65. Dimpotrivă, decizia de a introduce CVO, precum și stabilirea bazei de calcul, a ratelor și a modalităților de finanțare ale acestora sunt la deplina discreție a organizațiilor interprofesionale. Intervenția statului cu scopul de a extinde aplicabilitatea CVO la toți operatorii activi în sector este în mod clar menită să evite apariția unor „free riders”, cu alte cuvinte, a unor întreprinderi care beneficiază de măsurile adoptate de organizațiile interprofesionale fără a fi contribuit însă la acestea. În măsura în care acțiunile menționate urmăresc cu adevărat interesul întregului sector și presupunând că toate întreprinderile active în sectorul respectiv pot, sub o formă sau alta, să profite de acest lucru, considerăm că intervenția statului urmărește doar să asigure un „level playing field” (cu alte cuvinte, să permită ca întreprinderile să poată concura între ele cu arme egale).

66. Sistemul instituit de Codul rural pare a fi un sistem „închis” în sensul că sumele în cauză sunt în permanență gestionate și controlate de entități private: acestea sunt plătite de profesioniștii din respectivele domenii organizațiilor interprofesionale, care le utilizează pentru activități menite să aducă avantaje acestor profesioniști. În niciun moment aceste sume nu intră sub incidența unui control public.

67. Pe de altă parte, observăm că, spre deosebire de jurisprudența *Steinkine & Weinlig* și *Pearle* și alții, citată anterior, în prezenta cauză, CVO nu sunt nici măcar colectate de o entitate care aparține administrației publice.

68. În plus, nu împărtășim teza reclamantelor din litigiul principal și a Comisiei potrivit căroră CVO trebuie considerate ca fiind sub control public, întrucât statul poate oricând să refuze extinderea aplicabilității acestora, în pofida solicitării formulate în acest sens de organizațiile interprofesionale, sau să decidă să nu extindă acordul decât în parte sau pentru o perioadă limitată. În opinia noastră, o simplă posibilitate a statului de a spune „nu” organizațiilor interprofesionale nu atrage după sine în mod automat existența tipului de control pe care Curtea l-a considerat relevant în jurisprudența sa²⁶. Considerăm că noțiunea „control” în sensul acestei jurisprudențe trebuie înțeleasă ca fiind o capacitate de a determina sau cel puțin de a influența momentul sau modul în care sunt utilizate fondurile în cauză.

69. Concluzia noastră ar fi putut fi diferită dacă guvernul francez ar fi avut posibilitatea de a condiționa răspunsul său favorabil de utilizarea sumelor pentru acțiuni stabilite de administrația publică. În acest caz, într-adevăr, statul ar fi în măsură să pună în aplicare propriile politici grație exploatării fondurilor colectate de organizațiile interprofesionale.

70. Această situație nu pare să se regăsească în speță. Dispozițiile relevante ale Codului rural prevăd numai că statul poate extinde aplicabilitatea acordurilor prin care se instituie CVO și că „deciziile prin care se refuză extinderea trebuie să fie motivate”²⁷. Nicio dispoziție nu conferă autorității competente posibilitatea de a determina sau de a influența administrarea fondurilor.

26 — A se vedea printre altele Hotărârea din 2 iulie 1974, *Italia/Comisia* (173/73, Rec., p. 709, punctul 35), și Hotărârile citate anterior *Steinike & Weinlig*, *Franța/Ladbroke Racing* și *Comisia* (punctul 50) și *Stardust Marine* (punctele 37 și 38).

27 — Articolul L. 632-4 din Codul rural.

71. De altfel, Conseil d'État a statuat în două hotărâri recente că dispozițiile Codului rural nu permiteau autorităților publice să supună CVO „unui alt control decât cel de legalitate și de conformitate cu legea”²⁸. În opinia noastră, acest fapt pare să excludă orice control de oportunitate politică sau de conformitate cu politica autorităților publice²⁹. Informațiile pe care guvernul francez le-a prezentat Curtii în ședință confirmă această concluzie³⁰.

72. De asemenea, remarcăm că norma prevăzută la articolul L. 632-4 din Codul rural, potrivit căreia numai acordurile încheiate cu unanimitate de voturi între diferitele categorii profesionale din cadrul unor organizații interprofesionale pot face obiectul unei extinderi, ar face dificilă exercitarea de către stat a unei influențe reale asupra conținutului acestor acorduri. Astfel, ar fi suficient ca o singură categorie profesională dintre cele care compun o organizație interprofesională să nu fie de acord cu eventualele sugestii sau propuneri ale autorităților publice pentru ca acordurile și, în consecință, extinderea acestora să devină imposibile.

73. Faptul că, în temeiul articolului L. 632-8-I din Codul rural, statul are competența de a obține informații de la organizațiile interprofesionale cu privire la modul în care au fost utilizate CVO nu pare să contrazică această concluzie. Competențele de verificare *a posteriori* menționate par intrinsec legate de faptul că CVO devin obligatorii printr-o decizie a statului. În măsura în care statul este cel care autorizează extinderea contribuțiilor, legea îi impune de asemenea să verifice dacă decizia sa nu a făcut obiectul unei aplicări incorecte sau nelegale. În consecință, aceste competențe nu îi conferă statului o capacitate concretă de a influența utilizarea fondurilor, ci urmăresc exclusiv obiectivul de a evita fraudele și abuzurile.

74. Pentru aceste motive, considerăm că un control *a posteriori* efectuat de stat este nu doar legitim, ci chiar dezirabil. Am putea spune că statul nu face astfel decât să își asume responsabilitatea față de întreprinderile care au fost supuse CVO ca urmare a deciziei sale de a extinde efectele acordului prin care se instituie astfel de contribuții.

75. În plus, nu identificăm nici vreun articol din legea franceză, nici vreun element factual care ar putea sugera că statul a exercitat efectiv o influență determinantă asupra activităților organizațiilor interprofesionale și în special că autoritățile publice au fost implicate, într-un fel sau altul, în adoptarea măsurilor adoptate de acestea. Pe de altă parte, nicio parte nu a susținut că autoritățile statului ar fi încercat să exercite o astfel de influență, fie și prin mijloace informale.

76. Să amintim, în primul rând, că Codul rural prevede o procedură de consimțământ tacit pentru extinderea acordurilor. De altfel, Decizia din 2009 contestată de reclamantele din litigiul principal este rezultatul unei astfel de proceduri. Considerăm că acest lucru este dificil de conciliat cu ideea unei administrații publice care ar dori să orienteze și să controleze acțiunea organizațiilor interprofesionale în general și, mai exact, utilizarea fondurilor.

28 — A se vedea Hotărârea din 7 mai 2008, Coopérative Cooperl Hunaudaye și Société Syndigel (cererile introductive nr. 278820 și nr. 279020), și Hotărârea din 16 februarie 2011, Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution (cererile introductive nr. 301333 și nr. 317146).

29 — În acest context, remarcăm un alt element comun prezentei cauze și cauzei Pearle și alții, citată anterior. Astfel, în cadrul acestei din urmă proceduri, guvernul olandez confirmase că regulamentele adoptate de organisme precum HBA, prin care se stabileau obligații financiare, trebuiau să fie aprobate de Sociaal-Economische Raad (Consiliul socio-economic) și, în anumite împrejurări, și de ministrul de resort. Atât Sociaal-Economische Raad, cât și ministrul au posibilitatea de a refuza aprobarea în cazul în care, printre altele, propunerea de regulament ar constitui o încălcare a legislației sau ar fi contrară interesului general.

30 — Potrivit guvernului francez, în ultimii ani ar fi fost refuzate 18 cereri de extindere dintr-un total de aproape 300. Printre motivele de refuz, guvernul francez amintește: (a) o încălcare a articolului 110 TFUE în măsura în care acțiunea avută în vedere crea o discriminare fiscală în funcție de originea produselor (materie primă originară din Franța); (b) incompatibilitatea acordului, care ar fi fost finanțat din CVO, cu caietul de sarcini al denumirilor de origine controlată aplicabile produselor în cauză; (c) imposibilitatea de a identifica acțiunile care urmau să fie finanțate din CVO; (d) faptul că acordul, care ar fi fost finanțat din CVO, nu privea produsul pentru care fusese recunoscută organizația interprofesională care solicita extinderea și (e) faptul că acțiunea, care trebuia să fie finanțată din CVO, nu era o acțiune colectivă, ci o acțiune individuală.

77. În al doilea rând, observăm că nu este posibil nici să se prezume că aceste organizații trebuie „să țină seama de directivele care emană”³¹ de la autoritățile publice sau că nu pot lua decizii „fără a ține seama de cerințele” acestora³².

78. În această privință, reclamantele din litigiul principal și Comisia se referă, mai întâi, la articolul L. 632-1 din Codul rural, potrivit căruia organizațiile interprofesionale nu pot face obiectul unei recunoașteri de către stat decât dacă misiunea lor cuprinde obiectivele enunțate de această dispoziție. În continuare, ele amintesc condițiile enumerate la articolul L. 632-3 din Codul rural, care trebuie îndeplinite pentru ca acordurile să poată fi extinse de către stat la întreaga organizație interprofesională.

79. În acest sens, trebuie să se constate că obiectivele pe care organizațiile interprofesionale trebuie³³ sau pot³⁴ să le urmărească în temeiul articolului L. 632-1 din Codul rural pentru a obține recunoașterea sunt descrise în acest articol în termeni foarte generali și privesc toate categoriile de acțiuni specifice asociațiilor care reunesc actorii dintr-un sector economic. În cadrul tuturor obiectivelor enumerate în această dispoziție, poate fi identificat oricând un interes comercial direct pentru membrii asociației. Din această dispoziție nu reiese nicidecum că asociațiile în cauză sunt obligate să pună în balanță propriile interese cu cele ale întregii societăți sau să întreprindă acțiuni care nu aduc niciun beneficiu membrilor lor, chiar dacă pentru mai multe dintre obiective (precum siguranța alimentară, de exemplu) interesul public și interesul privat se pot suprapune.

80. Aceeași constatare se poate face cu privire la obiectivele pe care, în conformitate cu articolul L. 632-3 din Codul rural, acordurile încheiate de organizațiile interprofesionale trebuie să le urmărească pentru a permite autorității competente să extindă efectele acestora.

81. Mai întâi, lista acestor obiective este, pe de o parte, destul de lungă și de variată și, pe de altă parte, neexhaustivă („în special”).

82. În continuare, deși este adevărat, astfel cum susține Comisia, că aceste obiective pot să coincidă adesea cu cele care sunt specifice unei politici generale a statului, este de asemenea adevărat că ele corespund, mai întâi și înainte de orice, intereselor pe care toți membrii organizațiilor interprofesionale le au în comun. Acest lucru decurge chiar din textul Codului rural, care vorbește despre „acțiuni comune sau care vizează un interes comun”, care sunt, în același timp, „conforme cu interesul general și compatibile cu normele care reglementează politica agricolă comună”. În fond, ar fi surprinzător ca interesele comerciale generale ale membrilor unui anumit sector comercial să nu coincidă decât rareori cu interesul general al statului în sectorul respectiv. În orice domeniu al economiei, statul urmărește de asemenea să consolideze și să susțină întreprinderile prezente pe piață.

83. În sfârșit – și, în opinia noastră, acesta este cel mai important lucru –, faptul că autoritățile publice și organizațiile interprofesionale pot avea în comun anumite interese nu înseamnă că acțiunile de promovare și de apărare a intereselor respective întreprinse de acestea din urmă trebuie în mod obligatoriu să țină seama de dorințele și de cerințele autorităților sau să execute liniile politice pe care le definesc acestea.

31 — Hotărârea Stardust Marine, citată anterior (punctul 55). A se vedea de asemenea Hotărârile din 21 martie 1991, Italia/Comisia (C-303/88, Rec., p. I-1433, punctele 11 și 12), și Italia/Comisia (C-305/89, Rec., p. I-1603, punctele 13 și 14).

32 — Hotărârea Stardust Marine, citată anterior (punctul 55), și Hotărârea din 2 februarie 1988, Kwekerij van der Kooy și alții/Comisia (67/85, 68/85 și 70/85, Rec., p. 219, punctul 37).

33 — Prima parte a articolului L. 632-1 din Codul rural.

34 — A doua parte a articolului L. 632-1 din Codul rural.

84. Pentru motivele arătate, nu suntem convingși de cele susținute de Comisie, care consideră CVO ca fiind un instrument al unei politici de stat în măsura în care acțiunile finanțate din acestea nu urmăresc „obiective comerciale pur private”. În această privință, este suficient să se observe că măsura care făcea obiectul cauzei PreussenElektra a fost în mod clar adoptată cu scopul de a urmări un obiectiv de interes public (reducerea emisiilor de dioxid de carbon)³⁵. În mod similar, legea olandeză care reglementa activitățile HBA în discuție în cauza Pearle și alții, citată anterior, obliga acest organism să țină seama în același timp de interesul general și de interesele întreprinderilor din sectorul respectiv și ale personalului acestora³⁶.

85. Având în vedere considerațiile de mai sus, suntem de părere că, atunci când Curtea a evocat în Hotărârea Pearle și alții o politică stabilită (sau definită) de stat³⁷, se referea la ceva mai concret și mai precis decât o simplă indicare a obiectivelor generale care trebuie urmărite. În opinia noastră, nu se poate vorbi despre o „politică a statului” în prezența unei simple enumerări de obiective generale fără stabilirea unor măsuri sau a unor acțiuni specifice care trebuie întreprinse pentru atingerea acestor obiective. Considerăm că acest din urmă element lipsește în mod clar în prezenta cauză.

86. În al treilea rând, reclamantele și Comisia susțin de asemenea că, potrivit articolului L. 632-2-I din Codul rural, „[o]rganizațiile interprofesionale recunoscute pot fi consultate cu privire la orientările și la măsurile din domeniul politicilor de sector care le privesc” și că „acestea contribuie la punerea în aplicare a unor politici economice naționale și comunitare”.

87. Spre deosebire de reclamantele din litigiul principal și de Comisie și în pofida trimiterilor la politicile publice cuprinse în articolul L. 632-2-I din Codul rural, nu vedem în această dispoziție decât reflectarea unei realități care este comună multor țări (și Uniunii înseși): este normal ca organizațiile care sunt reprezentative pentru un sector al economiei sau pentru o categorie de actori de pe piață și care împărtășesc aceleași interese comerciale să fie interlocutori ai autorităților publice. Un dialog între administratori și administrați este tipic pentru numeroase democrații moderne, indiferent dacă acesta se desfășoară prin mijloace informale sau într-un context mai formal. Instituționalizarea unui astfel de dialog nu înseamnă că autoritățile publice pot utiliza acești interlocutori ca pe o *longa manus* proprie sau ca instrumente de execuție a politicilor lor.

88. De asemenea, considerăm că referirea, cuprinsă în articolul L. 632-2-I din Codul rural, la faptul că organizațiile interprofesionale „contribuie la punerea în aplicare a unor politici economice naționale și comunitare” nu este decisivă. Astfel, această dispoziție nu pare să enunțe decât o axiomă: în măsura în care asociațiile interprofesionale urmăresc interese care sunt cu adevărat comune tuturor actorilor din sectorul lor de activitate, interese care coincid adesea cu ceea ce ar putea fi definit ca fiind interesul public general, ele aduc în mod evident o contribuție pozitivă la punerea în aplicare a politicilor economice naționale și ale Uniunii în acest sector.

89. În concluzie, din dispozițiile Codului rural avute în vedere de reclamantele din litigiul principal și de Comisie nu reiese nici că organizațiilor interprofesionale le este atribuit un veritabil rol public, nici că autorităților publice le sunt acordate competențe de control al acțiunilor întreprinse de aceste organizații.

35 — Hotărârea PreussenElektra, citată anterior, punctul 73.

36 — Hotărârea Pearle și alții, citată anterior (punctul 7). În plus, astfel cum a confirmat guvernul olandez în cadrul acestei proceduri, aceeași lege definea, în termeni generali, misiunea organizațiilor de tipul HBA.

37 — *Ibidem* (punctele 36 și 37).

90. În acest context, remarcăm că, la fel ca în cauza Pearle și alții, citată anterior, inițiativa privind CVO provine tot din sectorul privat propriu-zis. Prin urmare, autoritățile publice nu acționează decât – ca să reluăm un termen utilizat în Hotărârea Pearle și alții³⁸ – ca un „instrument” în vederea impunerii obligativității contribuțiilor instituite de organizațiile interprofesionale pentru îndeplinirea scopurilor pe care ele însele le stabilesc.

91. Desigur, suntem foarte conștienți de faptul că numeroase măsuri care constituie ajutoare de stat sunt adoptate de state la solicitarea întreprinderilor interesate. Este chiar în mod tipic cazul ajutoarelor pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor aflate în dificultate. În consecință, este adevărat că inițiativa privată nu exclude, în toate cazurile, imputabilitatea unei măsuri statului. Cu toate acestea, împrejurările speței sunt foarte diferite, întrucât inițiativa măsurilor provine de la întreprinderile care sunt, în același timp, donatorii și beneficiarii fondurilor.

92. Pentru toate aceste motive, nu identificăm în prezenta cauză niciun element potrivit căruia conducerea și răspunderea pentru acțiunile întreprinse de organizațiile interprofesionale ar putea fi atribuite altor subiecți decât acestor organizații.

93. În lumina considerațiilor de mai sus, concluzionăm că CVO nu constituie resurse de stat și că deciziile privind utilizarea acestora nu sunt imputabile statului.

E – Observații finale

94. Prima noastră observație este legată de faptul că există un număr mare de organizații interprofesionale în Franța (și în alte părți ale Uniunii) cu o mare diversitate de statute juridice. CIDEF însuși semnalează acest lucru în observațiile sale scrise.

95. De asemenea, deși concluziile la care am ajuns în prezenta cauză pot fi valabile în foarte multe cazuri, acestea ar putea să nu fie valabile în toate cazurile. Astfel, după cum am menționat anterior, pot exista cazuri în care organizațiile interprofesionale primesc fonduri publice destinate finanțării sau cofinanțării anumitor acțiuni care ar putea aduce un avantaj economic operatorilor de pe piață. De asemenea, nu poate fi exclus faptul că, în anumite împrejurări, statul [de exemplu, prin organisme de tipul Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (Consiliul superior de orientare și de coordonare a economiei agricole și alimentare), înființat în temeiul articolului L. 611-1 din Codul rural] poate fi în poziția de a exercita, *de iure* sau *de facto*, o influență reală asupra utilizării fondurilor colectate de organizațiile interprofesionale prin intermediul CVO.

96. Această constatare reprezintă un argument în favoarea realizării unei analize de la caz la caz. Cu toate acestea, prezenta cauză demonstrează că nu se poate prezuma că toate măsurile adoptate de organizațiile interprofesionale și finanțate prin intermediul CVO îndeplinesc criteriul privind resursele de stat și pe cel privind imputabilitatea măsurilor statului.

97. A doua observație este mai generală și privește însăși noțiunea de ajutor de stat. Astfel, am dori să ne raliem poziției mai multor avocați generali care au avertizat în trecut cu privire la o extindere excesivă a noțiunii de ajutor de stat³⁹.

38 — *Ibidem* (punctul 37).

39 — A se vedea printre altele Concluziile avocatului general Capotorti prezentate în cauza Van Tiggele (Hotărârea din 24 ianuarie 1978, 82/77, Rec., p. 25, punctul 8), Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauzele PreussenElektra și Stardust Marine, citate anterior, punctele 150-159 și, respectiv, 53-55, și Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza Enirisorse (Hotărârea din 23 martie 2006, C-237/04, Rec., p. I-2843, punctele 44-46).

98. În acest context, observăm că reclamantele din litigiul principal și Comisia menționează că CIDEF ar fi desfășurat, cel puțin în trecut, campanii de promovare a cărnii franțuzești. Pe de altă parte, observăm că, în conformitate cu articolul L. 632-6 din Codul rural, CVO „pot fi percepute de asemenea pentru produsele importate în condiții definite prin decret. La solicitarea organizațiilor interprofesionale beneficiare, aceste cotizații sunt recuperate în vamă, pe cheltuiala lor”.

99. În situații precum cele descrise la punctul anterior, nu este indicat, în opinia noastră, să se extindă noțiunea de resurse de stat și, în consecință, cea de ajutor de stat dincolo de limitele impuse de articolul 107 alineatul (1) TFUE. Astfel, absența resurselor de stat sau faptul că statul nu exercită nicio competență de control asupra utilizării anumitor fonduri private nu înseamnă că orice acțiune întreprinsă de organizații precum cele interprofesionale este în mod obligatoriu compatibilă cu toate normele Uniunii.

100. În primul rând, măsurile adoptate de organizațiile interprofesionale pot fi contrare normelor care reglementează piața internă. Împrejurarea că asociații de tipul CIDEF nu sunt controlate de stat nu este, în sine, un obstacol în calea aplicării dispozițiilor tratatelor referitoare la piața internă. De exemplu, în ceea ce privește articolul 56 TFUE, Curtea a statuat în mod constant că respectarea acestei dispoziții „se impune de asemenea reglementărilor care nu au o natură publică și care urmăresc să reglementeze, în mod colectiv, prestările de servicii. Într-adevăr, eliminarea obstacolelor din calea liberei prestări a serviciilor între statele membre ar fi compromisă dacă suprimarea barierelor de origine statală ar putea fi neutralizată prin obstacole rezultate din exercitarea autonomiei lor juridice de către asociații sau organisme care nu sunt de drept public”⁴⁰. Curtea a urmat un raționament analog în ceea ce privește, printre altele, libera circulație a persoanelor⁴¹ și dreptul de stabilire⁴².

101. În special, extinderea, decisă de stat, a obligativității unor contribuții utilizate pentru susținerea campaniilor promoționale sau publicitare, administrate de organizațiile interprofesionale și având ca obiectiv promovarea producției naționale sau a produselor naționale, ar putea de asemenea să fie contrară normelor care reglementează piața internă, independent de originea fondurilor utilizate. De exemplu, potrivit unei jurisprudențe bine stabilite, o taxă aplicată produselor naționale și celor importate pe baza unor criterii identice poate fi interzisă atunci când venitul din acest impozit este destinat susținerii unor activități de care beneficiază în mod special produsele naționale impozitate. Dacă avantajele de care beneficiază aceste produse compensează integral taxa care le este aplicată, efectele acesteia din urmă nu se produc decât în raport cu produsele importate și aceasta reprezintă în acest caz o taxă cu efect echivalent în sensul articolului 30 TFUE. În schimb, dacă aceste avantaje nu compensează decât o parte din sarcina fiscală suportată de produsele naționale, taxa în discuție reprezintă un impozit discriminatoriu în sensul articolului 110 TFUE, a cărui percepere este interzisă pentru acea parte din cuantumul său alocată compensării de care beneficiază produsele naționale⁴³.

102. În plus, în celebra cauză cunoscută sub numele „Buy Irish”, Curtea a constatat o încălcare a articolului 34 TFUE ca urmare a susținerii acordate de guvernul irlandez unui organism privat care desfășurase o campanie pentru vânzarea și cumpărarea de produse naționale, prin care se urmărea reducerea schimburilor comerciale intracomunitare⁴⁴.

40 — A se vedea în special Hotărârea din 12 decembrie 1974, Walrave și Koch (36/74, Rec., p. 1405, punctele 17 și 18), Hotărârea din 15 decembrie 1995, Bosman (C-415/93, Rec., p. I-4921, punctele 83 și 84), Hotărârea din 19 februarie 2002, Wouters și alții (C-309/99, Rec., p. I-1577, punctul 120), și Hotărârea din 18 decembrie 2007, Laval un Partneri (C-341/05, Rep., p. I-11767, punctul 98).

41 — Hotărârea din 11 aprilie 2000, Deliège (C-51/96 și C-191/97, Rec., p. I-2549, punctul 47), și Hotărârea din 6 iunie 2000, Angonese (C-281/98, Rec., p. I-4139, punctul 32).

42 — Hotărârea din 11 decembrie 2007, International Transport Workers’ Federation și Finnish Seamen’s Union (C-438/05, Rep., p. I-10779, punctul 59).

43 — Hotărârea din 19 iunie 1973, Capolongo (77/72, Rec., p. 611, punctele 13 și 14), Hotărârea din 11 martie 1992, Compagnie commerciale de l’Ouest și alții (C-78/90-C-83/90, Rec., p. I-1847, punctul 27), Hotărârea din 17 septembrie 1997, Fricarnes (C-28/96, Rec., p. I-4939, punctul 24), și Hotărârea Essent Netwerk Noord și alții, citată anterior (punctul 42).

44 — Hotărârea din 24 noiembrie 1982, Comisia/Irlanda (249/81, Rec., p. 4005).

103. În al doilea rând, unele măsuri adoptate de organizații interprofesionale, fără ajutor de stat, ar putea fi discriminatorii față de producători din alte state membre și, prin urmare, s-ar putea dovedi contrare normelor care reglementează politica agricolă comună [articolul 40 alineatul (2) a doua teză TFUE].

104. În sfârșit, decizia statului de a extinde efectele anumitor acorduri încheiate între membrii organizațiilor interprofesionale ar putea de asemenea intra sub incidența articolului 101 TFUE coroborat cu articolul 4 alineatul (3) din Tratatul UE în cazul în care aceste acorduri au ca obiect sau ca efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței în cadrul pieței interne. Astfel, potrivit unei jurisprudențe bine stabilite, aceste dispoziții impun statelor membre să nu ia sau să mențină în vigoare măsuri, chiar de natură legislativă sau administrativă, care pot elimina efectul util al normelor privind concurența aplicabile întreprinderilor. Această situație se regăsește atunci când un stat membru fie impune ori favorizează încheierea de înțelegeri contrare articolului 101 TFUE sau întărește efectele unor astfel de înțelegeri, fie înlătură caracterul de măsură de stat al propriei sale reglementări, delegând unor operatori privați responsabilitatea de a adopta decizii de intervenție în materie economică⁴⁵.

105. Acestea sunt doar câteva exemple evidente. Este inutil să insistăm mai mult asupra aspectelor menționate, întrucât nu sunt imediat relevante în prezenta cauză. Acestea ne permit însă să subliniem că normele Uniunii în materie de control al ajutoarelor de stat nu sunt decât unul dintre instrumentele care se pot aplica unor măsuri adoptate de organizații de tipul celor care sunt părți în litigiul principal și care ar putea fi de natură să afecteze buna funcționare a pieței interne. În plus, subliniem de asemenea că faptul că alte instrumente nu sunt utilizabile nu poate justifica o extindere excesivă a noțiunii de ajutor de stat.

IV – Concluzie

106. Având în vedere toate considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebarea adresată de Conseil d'État după cum urmează:

„Articolul 107 TFUE trebuie interpretat în sensul că decizia unei autorități naționale, precum cea avută în vedere de instanța de trimitere, prin care se extinde la toți profesioniștii dintr-un domeniu un acord prin care se instituie o cotizație în cadrul unei organizații interprofesionale recunoscute de autoritatea națională, făcând ca aceasta să devină astfel obligatorie, pentru a permite punerea în aplicare a unor acțiuni de comunicare, de promovare, de relații externe, de asigurare a calității, de cercetare, de apărare a intereselor din cadrul sectorului, precum și realizarea de studii și de paneluri de consumatori, nu se referă la un ajutor de stat.”

45 — Hotărârea din 16 noiembrie 1977, GB-Inno-BM (13/77, Rec., p. 2115, punctul 31), Hotărârea din 21 septembrie 1988, Van Eycke (267/86, Rec., p. 4769, punctul 16), precum și Hotărârea din 17 noiembrie 1993, Meng (C-2/91, Rec., p. I-5751, punctul 14).