



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
MELCHIORJA WATHELETA,  
predstavljeni 31. januarja 2013<sup>1</sup>

**Zadeva C-677/11**

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

**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)**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Conseil d'État (Francija))

„Pomoči, ki jih dodelijo države — Razglasitev sporazuma o uvedbi obveznega prispevka, ki je splošno veljaven za vse dejavnosti določene panoge — Državna sredstva — Možnost pripisovanja“

1. Sodišče ima v tej zadevi možnost, da ponovno prouči pojma „državna sredstva“ in „možnost pripisovanja državi“ na področju državnih pomoči.
2. Conseil d'État (Francija) namreč poziva Sodišče, naj pojasni pomen sodbe *Pearle in drugi*<sup>2</sup>, da bi izvedelo, ali se odločba nacionalnega organa – s katero se sporazum, ki uvaja obvezen prispevek, namenjen financiranju, med drugim, promocije in zastopanja interesov sektorja, razglasi za splošno zavezujočega za vse člane medpanožne organizacije – „nanaša“ na državno pomoč.

### **I – Pravni okvir**

#### *A – Pravo Unije*

3. Pogodba DEU načeloma prepoveduje pomoči, ki jih države članice dodelijo podjetjem. Člen 107(1) PDEU tako določa:

„Razen če Pogodbi ne določata drugače, je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdružljiva z notranjim trgov, kolikor prizadene trgovino med državami članicami.“

4. Za zagotovitev izvajanja teh določb člen 108 PDEU določa postopek nadzora in predhodne odobritve državnih pomoči. Države članice morajo med drugim v skladu z odstavkom 3 tega člena Evropski komisiji priglasiti vse načrte za dodelitev ali spremembo pomoči in predlaganih ukrepov ne smejo izvajati, dokler Komisija ne sprejme odločitve.

1 — Jezik izvornika: francoščina.

2 — Sodba z dne 15. julija 2004 v zadevi *Pearle B.V. in drugi* (C-345/02, ZOdl., str. I-7139).

## B – Francosko pravo

5. Po francoskem pravu medpanožne organizacije sestavljajo najbolj reprezentativne panožne organizacije kmetijske proizvodnje, predelave, trženja in distribucije teh proizvodov.

6. Večina načel, ki se uporabljajo za kmetijske medpanožne organizacije, je navedena v zakonu št. 75-600 z dne 10. julija 1975 o kmetijski medpanožni organizaciji, ki je bil nato kodificiran v Knjigo VI zakonodajnega dela zakonika o kmetijstvu in morskem ribištvu (v nadaljevanju: kmetijski zakonik).

7. Opozarjam, da so bile nekatere določbe, ki so upoštevne v obravnavanem primeru, spremenjene z zakonom št. 2010-874 z dne 27. julija 2010 o posodobitvi kmetijstva in ribištva. Toda ker je bil ta zakon sprejet po vložitvi tožbe, ki je vodila do predloga za sprejetje predhodne odločbe v tej zadevi, menim, da to pomeni, da se je treba sklicevati na določbe veljavnega kmetijskega zakonika.

8. Člen L. 611-1 kmetijskega zakonika določa:

„Conseil supérieur d’orientation et de coordination de l’économie agricole et alimentaire, ki ga sestavljajo predstavniki zadevnih ministrstev, kmetijske proizvodnje, predelave in trženja kmetijskih proizvodov, panožnega združenja živilske obrti in trgovcev na drobno, potrošnikov in združenja, pooblaščenca za varovanje okolja in varovanje kmetijskega premoženja, predstavniki reprezentativnih sindikatov oseb, zaposlenih v kmetijski in živilski panogi, sodeluje pri opredelitvi, uskladitvi, izvajanju in oceni organizacijske politike proizvodnje in organizacije trgov.

[...]“

9. Člen L. 632-1 kmetijskega zakonika določa:

„I. Združenjem, ki jih na svojo pobudo ustanovijo najbolj reprezentativne panožne organizacije kmetijske proizvodnje, ki so lahko združenja predelave, trženja in distribucije, lahko pristojni upravni organ po posvetu s Conseil supérieur d’orientation et de coordination de l’économie agricole et alimentaire prizna status medpanožne organizacije za določen proizvod ali določeno skupino proizvodov na nacionalni ravni ali na ravni določenega proizvodnega območja, če se, zlasti s sklenitvijo medpanožnih sporazumov, nanašajo na:

- opredelitev in spodbujanje pogodbenih sporazumov med njihovimi člani;
- upravljanje trgov s predhodnim nadzorom, z boljšim prilagajanjem proizvodov količinskim in kakovostnim načrtom, in z njihovo promocijo;
- krepitev varnosti hrane, zlasti s sledljivostjo proizvodov, v interesu uporabnikov in potrošnikov.

Medpanožne organizacije lahko sledijo tudi drugim ciljem, s katerimi poskušajo zlasti:

- spodbuditi ohranitev in razvoj gospodarskega potenciala tega sektorja;
- spodbuditi razvoj neprehranskih namenov uporabe proizvodov;
- sodelovati pri mednarodnih razvojnih ukrepih;
- [...]

II. Za proizvod ali skupino proizvodov se lahko prizna le ena medpanožna organizacija. [...]

[...]“

10. Člen L. 632-2-I kmetijskega zakonika določa:

„[...]

Priznane medpanožne organizacije se lahko zaprosijo za mnenje o usmeritvah in ukrepih panožnih politik, ki se nanašajo nanje.

Prispevajo k izvajanju nacionalnih gospodarskih politik in politik Skupnosti in imajo lahko prednost pri dodelitvi javnih pomoči.

[...]“

11. Člen L. 632-2-II kmetijskega zakonika določa:

„[...]

[Sporazume, sklenjene v okviru priznane medpanožne organizacije, ki se nanašajo na en proizvod,] soglasno sprejmejo panožne organizacije, ki so članice medpanožne organizacije v skladu z določbami člena L. 632-4, prvi odstavek [...]

Ti sporazumi se po sklenitvi in pred začetkom veljavnosti prigrasijo kmetijskemu ministru, ministru, pristojnemu za gospodarstvo, in organu, ki je pristojen za varstvo konkurence.

[...]“

12. Člen L. 632-3 kmetijskega zakonika določa:

„Pristojni upravni organ lahko sporazume, sklenjene v okviru priznane medpanožne organizacije, za določen čas v celoti ali deloma razglasi za splošno veljavne, kadar se z njimi prek tipskih pogodb, agrarnih sporazumov in skupnih ukrepov ali ukrepov za doseg skupnega cilja v splošnem interesu, ki so v skladu s pravili splošne kmetijske politike, zlasti poskuša spodbuditi:

- 1 Poznavanje ponudbe in povpraševanja;
- 2 Prilagoditev in ureditev ponudbe;
- 3 Izvajanje – pod nadzorom države – pravil o dajanju na trg, ceni in plačilnih pogojih. [...];
- 4 Kakovost proizvodov [...];
- 5 Medpanožne odnose v zadevnem sektorju [...];
- 6 Informacije o panogah in proizvodih ter njihovo promocijo na notranjih in zunanjih trgih;
- 7 Skupinske ukrepe za boj proti tveganju in nepredvidljivim položajem, ki so povezani s proizvodnjo, predelavo, trženjem in distribucijo kmetijskih in prehranskih proizvodov;
- 8 Boj proti škodljivim organizmom v smislu člena L. 251-3;
- 9 Razvoj neprehranskih namenov uporabe proizvodov;
- 10 Sodelovanje pri mednarodnih razvojnih ukrepih;

11 Razvoj pogodbenih razmerij med člani panog, ki so zastopane v medpanožni organizaciji [...]"

13. Člen L. 632-4 kmetijskega zakonika določa:

„Razglasitev teh sporazumov za splošno veljavne je odvisna od soglasnega sprejetja njihovih določb s strani poklicev, ki so zastopani v medpanožni organizaciji. [...]"

Po razglasitvi sporazumov za splošno veljavne so tako določeni ukrepi na zadevnem proizvodnem območju zavezujoči za vse člane poklicev, ki tvorijo to medpanožno organizacijo.

Pristojni organ mora o zahtevi za razglasitev sporazumov za splošno veljavne odločiti v roku dveh mesecev po prejetju zahteve, ki jo vloži medpanožna organizacija. Če ob izteku tega roka ne sporoči svoje odločitve, se šteje da je zahtevi ugodeno.

Odločbe o zavrnitvi razglasitve sporazumov za splošno veljavne morajo biti obrazložene.“

14. Člen L. 632-6 zakonika o kmetijstvu določa:

„Priznane medpanožne organizacije, navedene v členih L. 632-1 in L. 632-2, lahko od vseh članov poklicev, ki jih sestavljajo, poberejo prispevke na podlagi sporazumov, ki so bili po postopku, določenem v členih L. 632-3 in L. 632-4, razglašeni za splošno veljavne, in ki čeprav so obvezni, ostajajo terjatve zasebnega prava.

[...]"

Prispevki se poleg tega lahko poberejo v zvezi z uvoženimi proizvodi pod pogoji, ki so določeni z uredbo. Na zahtevo medpanožnih organizacij, ki so prejemnice prispevkov, se prispevki na njihove stroške poberejo na carini. Ti prispevki ne izključujejo davkom podobnih dajatev.“

15. Člen L. 632-8-I kmetijskega zakonika določa:

„Priznane medpanožne organizacije pristojnim upravnim organom vsako leto poročajo o svoji dejavnosti in predložijo:

- finančna poročila;
- poročilo o dejavnosti in poročilo z občnega zbora;
- bilanco izvrševanja vsakega zadevnega sporazuma.

Pristojnim upravnim organom predložijo vse dokumente, ki jih ti zahtevajo za izvajanje pristojnosti nadzora.“

## II – Dejanski okvir

### A – Medpanožne organizacije

16. V Franciji je danes nekaj manj kot 60 kmetijskih medpanožnih organizacij, ki so priznane s strani pristojnega upravnega organa. To so pravne osebe zasebnega prava, večinoma združenja, urejena z zakonom z dne 1. julija 1991 o statutu združenja.

17. Comité interprofessionnel de la dinde française (v nadaljevanju: CIDEF) je ena od teh organizacij. Neprofitno združenje CIDEF so leta 1974 ustanovile reprezentativne panožne organizacije različnih sektorjev panoge reje puranov. Združuje torej štiri panožne organizacije, in sicer organizacije: „proizvodnje“, „umetnega valjenja jajc ter uvoza valilnih jajc in matičnih celic“, „zakola in predelave“ in „krme“.

18. Upravni organ je CIDEF z medministrskim odlokom z dne 24. junija 1976 priznal kot kmetijsko medpanožno organizacijo v skladu z zakonom št. 75-600.

19. Člen 2 statuta CIDEF določa cilje tega združenja: združitve vseh panožnih iniciativ za organizacijo in regulacijo trga za purana; uvedba sistema statističnih podatkov v ta namen, ki bo panožne organizacije stalno obveščal o staležu, zakolu, zalogi, zunanji trgovini, porabi gospodinjestev in skupin; regulacija proizvodnje in trga za purana z ukrepi, ki se nanašajo na ponudbo, in ukrepi, ki se nanašajo na povpraševanje; pridobitev potrebnih finančnih sredstev; določitev, da je za dobavo proizvodov in storitev med panogami obvezna sklenitev pisne pogodbe; biti posrednik med nacionalnimi organi in organi Skupnosti za vse probleme v zvezi s purani, ki so skupni družini panožnih organizacij; vzpostavitev, v okviru Evropske gospodarske skupnosti, najtesnejše uskladitve panožnih organizacij za purana iz partnerskih držav; sprejetje vseh smotrnih iniciativ za rešitev tehničnih problemov in zagotovitev družinam dejavnosti iz panoge proizvodne verige perutnine opravljanje storitev na področjih v skupnem interesu.

20. V skladu s členom 8 statuta so v sredstva CIDEF med drugim zajeti prispevki članov, subvencije, ki se mu lahko dodelijo, in vsi drugi viri, ki so dovoljeni z zakoni in drugimi predpisi.

#### B – Spor o glavni stvari

21. Z medpanožnim sporazumom z dne 18. oktobra 2007 so panožne organizacije članice CIDEF podpisale medpanožni sporazum, ki se je med drugim nanašal na dejavnosti CIDEF in uvedbo medpanožnega prispevka za tri leta. Z dodatkom k temu sporazumu, ki je bil sklenjen na isti dan, je bila višina tega prispevka za leto 2008 določena na 14 EUR za vsakih 1000 puranjih mladičev. Z odredbama, sprejetima 13. marca 2008, sta ministrstvo za gospodarstvo, finance in zaposlovanje ter ministrstvo za kmetijstvo in ribištvo (v nadaljevanju: pristojni organ) medpanožni sporazum za eno leto razglasila za splošno veljaven. Z novim dodatkom k zgoraj navedenemu medpanožnemu sporazumu, ki je bil sklenjen 5. novembra 2008, je CIDEF odločil, da za leto 2009 ne bo spreminjal višine zneska medpanožnega prispevka. V skladu s členom L. 632-4, četrti pododstavek, kmetijskega zakonika je bil ta dodatek z implicitno potrditveno odločbo pristojnega organa 29. avgusta 2009 razglašen za splošno veljaven (v nadaljevanju: odločba iz leta 2009). V skladu z veljavno zakonodajo je bila ta implicitna odločba predmet razglasa ministrstva za prehrano, kmetijstvo in ribištvo, ki je bil objavljen v JORF z dne 30. septembra 2009.

22. Tožeči stranki v postopku v glavni stvari, družba Doux Élevage SNC in kmetijska zadruga UKL-ARREE, sta podjetji iz panoge reje puranov, ki sta bili dolžni – tako kot druge panožne organizacije – plačati medpanožni prispevek, ki je bil uveden s tem dodatkom iz leta 2009. 30. novembra 2009 sta zaradi prekoračitve pristojnosti pri Conseil d'État vložili tožbo, s katero sta predlagali, prvič, razglasitev ničnosti implicitne odločbe, s katero je bil dodatek z dne 5. novembra 2008 razglašen za splošno veljaven, in drugič, razglasitev ničnosti ministrskega razglasa z dne 30. septembra 2009.

23. Tožeči stranki sta trdili, da je bil medpanožni prispevek – ki je bil uveden z dodatkom z dne 5. novembra 2008 ter potem z izpodbijano odločbo razglašen za splošno veljaven in obvezen za vse panožne organizacije medpanožne organizacije – državna pomoč in da bi bilo to odločbo treba predhodno priglasiti Evropski komisiji v skladu s členom 108(3) PDEU.

24. V teh okoliščinah je Conseil d'État prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 107 Pogodbe o delovanju Evropske unije v povezavi s sodbo z dne 15. julija 2004 v zadevi Pearle BV in drugi (C-345/02) razlagati tako, da je odločba nacionalnega organa, s katero se sporazum, ki – tako kot sporazum, sklenjen v okviru CIDEF – v okviru medpanožne organizacije, ki jo je priznal nacionalni organ, uvaja prispevek in ga tako določa kot obveznega, zato da bi se omogočilo izvajanje ukrepov obveščanja in promocije, delovanje na področju zunanjih odnosov, izvajanje ukrepov za zagotavljanje kakovosti, raziskave, izvajanje ukrepov za obrambo interesov sektorja ter naročila študij in potrošniških raziskav, ki se razširi na vse člane v panogi, glede na naravo zadevnih ukrepov, način njihovega financiranja in način njihovega izvajanja odločba, ki se nanaša na državne pomoči?“

### C – Okoliščine

25. V skladu z dokumenti iz spisa so francoska sodišča, zlasti Conseil d'État, med drugimi zadevami že imela priložnost presoditi, ali prispevki, ki jih uvedejo priznane medpanožne organizacije in se običajno imenujejo „obvezni prostovoljni prispevki“ (v nadaljevanju: CVO), in upravni akti, s katerimi so bili ti prispevki razglašeni za obvezne za vse panožne organizacije zadevne panoge, spadajo pod pojem državne pomoči.

26. Conseil d'État je v zadevah, o katerih je odločal, stalno ugotovil, da ni tako. Nacionalno sodišče je namreč ob upoštevanju sodbe Pearle in drugi izključilo, da bi se CVO lahko šteli za državna sredstva, saj niso vodili do nobenega dodatnega izdatka ali zmanjšanja prejemkov za državo.<sup>3</sup> Toda na podlagi pripomb računskega sodišča je francoska vlada leta 2008 Komisiji priglasila okvirni program dejanj, ki bi jih lahko opravljale medpanožne organizacije, in priložila deset sporazumov, sklenjenih z najpomembnejšimi medpanožnimi organizacijami. Francoska vlada, ki je ostala prepričana, da naj ta okvirni program ne ni vseboval nobenega elementa državne pomoči, je navedla, da je to priglasitev opravila le zaradi pravne varnosti.

27. Komisija pa je nasprotno v odločbi z dne 10. decembra 2008 menila, da zadevni ukrepi spadajo pod pojem državne pomoči. Komisija je nato ugotovila, da ti ukrepi niso povzročali tveganja, saj ne morejo vplivati na trgovinske pogoje v nasprotju s skupnim interesom, iz česar je sklepala, da se zanje lahko uporabi izjema iz člena 107(3)(c) PDEU.<sup>4</sup> Komisija je do enake ugotovitve prišla tudi v dveh poznejših odločbah z dne 29. junija 2011<sup>5</sup> in z dne 13. julija 2011<sup>6</sup>. Zoper vse te odločbe so Francoska republika in nekatere zadevne medpanožne organizacije pri sodišču vložile tožbe za razglasitev ničnosti, s katerimi so – poleg drugih trditev – izpodbijale opredelitev teh ukrepov za državne pomoči.<sup>7</sup>

3 — Glej na primer sodbo z dne 21. junija 2006 v zadevi Confédération paysanne (pritožba št. 271.450).

4 — Odločba Komisije C(2008) 7846 final z dne 10. decembra 2008, s katero je bila za pomoč, združljivo s skupnim trgovim, razglašena okvirna ureditev ukrepov, ki jih lahko izvajajo v Franciji priznane kmetijske medpanožne organizacije in ki pomenijo pomoči za tehnično podporo, kakovostne kmetijske proizvode, raziskave in razvoj in oglaševalske kampanje v korist zastopanih kmetijskih dejavnosti ter ki se financirajo s „prostovoljnimi prispevki, ki so postali obvezni“ (državna pomoč N 561/2008 – Francija).

5 — Sklep Komisije C(2011) 4376 final z dne 29. junija 2011, s katerim je bilo ugotovljeno, da so dejavnosti nacionalne medpanožne organizacije v prašičjem sektorju (INAPORC), financirane s „prostovoljnimi prispevki, ki so postali obvezni“, pomoč, združljiva z notranjim trgovim (državna pomoč NN 10/2010 – Francija).

6 — Sklep Komisije C(2011) 4973 final z dne 13. julija 2011, s katerim so bile dejavnosti Association interprofessionnelle du bétail et des viandes (Interbev), financirane s „prostovoljnimi prispevki, ki so postali obvezni“, pomoč, združljiva z notranjim trgovim (državna pomoč št. C 46/2003 (ex NN 39/2003) – Francija).

7 — Gre za zadeve, v zvezi s katerimi poteka postopek pred Splošnim sodiščem, in sicer Francija proti Komisiji (T-79/09); CNIEL proti Komisiji (T-293/09), CNIPT proti Komisiji (T-302/09), CIVR in drugi proti Komisiji (T-303/09), Unacid proti Komisiji (T-305/09), Val'hor proti Komisiji (T-306/09), Onidol proti Komisiji (T-313/09), Intercéréales in Grossi proti Komisiji (T-314/09), Francija proti Komisiji (T-478/11), Inaporc proti Komisiji (T-575/11), Francija proti Komisiji (T-511/11) in Interbev proti Komisiji (T-18/12).

### III – Analiza

#### A – Uvod

28. Predložitveno sodišče je v bistvu zaprosilo za pojasnila v zvezi z vprašanjem, ali se odločba pristojnega organa o razširitvi veljavnosti obveznih prostovoljnih prispevkov (CVO), ki jih je uvedla ena medpanožna organizacija, na vse gospodarske subjekte določenega sektorja nanaša na državno pomoč, ker pomeni način financiranja takega ukrepa.

29. V nasprotju z večino postopkov, ki odpirajo vprašanja nadzora državnih pomoči, se torej vprašanje, ki ga je v tej zadevi zastavilo Conseil d'État nanaša – če lahko uporabim izraz, ki ga je uporabil generalni pravobranilec F. G. Jacobs – „ne na ‚izdatke‘ sistema [ki ga uvede država,] ampak na njegovo ‚financiranje‘“<sup>8</sup>. Vprašanje je posebno zaradi posebnih okoliščin zadeve v postopku v glavni stvari. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari domnevni pomoči niso nasprotovale zato, ker bi bile konkurentke prejemnikov ali, splošneje, ker bi bile podjetja, ki bi jim ta ukrep škodil. Prav nasprotno, tožeče stranke bi bile prejemnice domnevne pomoči. Zdi pa se, da menijo da prispevki, ki jih morajo plačati za financiranje zadevnih ukrepov, presegajo vsakršno prednost, ki bi jo lahko prejele na podlagi teh ukrepov.<sup>9</sup>

30. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so zato zoper pristojne upravne organe vložile tožbe, da bi bile oproščene plačila teh prispevkov. Za izpodbijanje veljavnosti odločbe iz leta 2009 so se sklicevale na trditve, ki so se opirale na predpise prava Unije s področja državnih pomoči.

31. V skladu z ustaljeno sodno prakso namreč državne pomoči ni mogoče ločiti od posledic njenega načina financiranja. Preizkus ukrepa pomoči mora torej nujno upoštevati tudi način financiranja pomoči, če je ta sestavni del ukrepa. Zaradi načina financiranja državne pomoči lahko pride do nezdržljivosti celotnega programa pomoči, ki se z njo financira, s skupnim trgom. Država članica mora zato za zagotovitev polnega učinka obveznosti priglasitve ter ustreznega in popolnega preizkusa državne pomoči s strani Komisije zaradi spoštovanja navedene obveznosti priglasiti načrt v zvezi z navedeno pomočjo in tudi način financiranja pomoči, saj je ta sestavni del načrtovanega ukrepa.<sup>10</sup>

32. To pomeni, da če bi Sodišče moralo ugotoviti, da so CVO namenjeni financiranju ukrepov državnih pomoči, bi morala biti odločba iz leta 2009 priglašena Komisiji v skladu s členom 108(3) PDEU.

33. Tožeče stranke bi zato, ker ta odločba ni bila nikoli priglašena Komisiji, verjetno lahko uspešno izpodbijale njeno veljavnost pred nacionalnimi sodišči na podlagi ustaljene sodne prakse, v skladu s katero bi morala ta sodišča „zagotoviti, da pride do vseh posledic kršitve člena [108(3), zadnji stavek, PDEU] v skladu z njihovim nacionalnim pravom, kar zadeva veljavnost aktov za izvedbo ukrepov pomoči in tudi izterjavo finančne podpore, ki je bila dodeljena ob kršitvi te določbe.“<sup>11</sup>

8 — Sklepni predlogi v združenih zadevah Van Calster in drugi (sodba z dne 21. oktobra 2003, C-261/01 in C-262/01, Recueil, str. I-12249, točka 27).

9 — Glede na ta vidik so v podobnem položaju kot družbe, ki so izpodbijale zadevni ukrep v zgoraj navedeni zadevi Pearle in drugi (glej zgoraj navedene sklepne predloge generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja v tej zadevi, točka 2).

10 — Glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Van Calster in drugi (točke od 46 do 51). Glej novejši sodbi Sodišča z dne 22. decembra 2008 v zadevi Société Régie Networks (C-333/07, ZOdl., str. I-10807, točki 89 in 90) in z dne 21. julija 2011 v zadevi Alcoa Trasformazioni Srl proti Komisiji (C-194/09 P, ZOdl., str. I-6311, točka 48).

11 — Glej v tem smislu sodbe z dne 21. novembra 1991 v zadevi Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires in Syndicat National des Négociants et Transformateurs de Saumon (C-354/90, Recueil, str. I-5505, točka 12); z dne 11. julija 1996 v zadevi SFEI in drugi (C-39/94, Recueil, str. I-3547, točka 40) in z dne 12. februarja 2008 v zadevi CELF in ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, ZOdl., str. I-469, točka 41).

34. Pred poglobljeno presojo vprašanj predložitvenega sodišča je treba spomniti, da je treba za presojo, ali določen ukrep pomeni državno pomoč, preveriti, ali so kumulativno izpolnjeni štirje pogoji. Prvič, ukrep mora biti poseg države ali kakršna koli pomoč iz državnih sredstev. Drugič, ukrep mora biti tak, da lahko vpliva na trgovino med državami članicam. Tretjič, pomeniti mora prednost za prejemnika. Četrto, izkrivljati mora ali bi lahko izkrivljaj konkurenco.<sup>12</sup>

35. Jasno je, da se je treba v obravnavanem primeru osredotočiti na prvega od štirih pogojev.

36. V zvezi s tem je Sodišče vselej presodilo, da se člen 107(1) PDEU nanaša na vse pomoči, ki so jih dodelile države ali so bile dodeljene iz državnih sredstev, in da ni potrebno nikakršno razlikovanje med tem, ali pomoč dodeljuje neposredno država ali pa se dodeljuje prek javnih oziroma zasebnih ustanov, ki jih je država ustanovila ali določila za izvajanje pomoči.<sup>13</sup> Sodišče je še dodalo, da „ukrepi javnih organov, ki dajejo prednost nekaterim podjetjem ali nekaterim proizvodom, ne izgubijo lastnosti brezplačne ugodnosti zato, ker naj bi bili delno ali v celoti financirani iz prispevkov, ki jih naloži javni organ in jih morajo plačati zadevna podjetja“.<sup>14</sup>

37. Sodišče je doseg in pomen izraza pomoči, ki „jih dodelijo države, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev“ pojasnilo v odločitvah v zadevah *PreussenElektra*<sup>15</sup> in *Stardust Marine*<sup>16</sup>, v katerih si je prizadevalo sistematizirati svojo predhodno sodno prakso in pojasniti odprta vprašanja. Sodišče je v prvi od teh zadev zlasti poudarilo, da financiranje iz državnih sredstev spada pod pojem državne pomoči v smislu člena 107(1) PDEU. Državni ukrep mora torej povzročiti breme za javne finance kot odhodek ali kot zmanjšanje prihodka.<sup>17</sup> Sodišče Unije je v drugi zadevi odločilo, da mora biti za to, da bi se lahko določen ukrep opredelil kot „državna pomoč“, tega mogoče pripisati državi in da na to pripisovanje ni mogoče sklepati samo na podlagi okoliščine, da je navedeni ukrep sprejel javni subjekt.<sup>18</sup>

38. Ti zadevi sta dobro znani in menim, da ni potrebno nadaljnje predstavljanje sodne prakse Sodišča. Nasprotno pa verjamem, da bi bilo koristno kratko priklicati v spomin zgoraj navedeno sodbo *Pearle* in drugi, na katero se je Conseil d'État izrecno sklicevalo v vprašanju za predhodno odločanje.

## B – Zadeva *Pearle* in drugi

39. Sodišče je v tej zadevi razvilo sodno prakso v zvezi s pojmom „državna sredstva“ in „možnost pripisovanja državi“, ne da bi spremenilo njuna načela. V zvezi s tem se ne strinjam s Komisijo, ki trdi, da sodba *Pearle* in drugi pomeni izjemo, in to edino do zdaj, od načel, ki jih je Sodišče vzpostavilo v tej sodni praksi. Nasprotno, zadeva *Pearle* in drugi je po mojem mnenju naravna in logična uporaba predhodne sodne prakse v zvezi z državnimi viri in možnostjo pripisovanja državi.

12 — Glej med drugimi sodbe Sodišča z dne 16. maja 2002 v zadevi Francija proti Komisiji, imenovani „*Stardust marine*“ (C-482/99, Recueil, str. I-4397, točka 68); z dne 24. julija 2003 v zadevi *Altmark Transand Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, Recueil, str. I-7747, točka 74) in z dne 17. julija 2008 v zadevi *Essent Network Noord* in drugi (C-206/06, ZOdl., str. I-5497, točka 6).

13 — Glej zlasti sodbi Sodišča z dne 30. januarja 1985 v zadevi Komisija proti Franciji (290/83 Recueil, str. 439, točka 14) in z dne 7. junija 1988 v zadevi *Grčija* proti Komisiji (57/86, Recueil, str. 2855, točka 12).

14 — Sodbi z dne 22. marca 1977 v zadevi *Steinike & Weinlig* (78/76, Recueil, str. 595, točka 22) in z dne 11. novembra 1987 v zadevi Francija proti Komisiji (259/85, Recueil, str. 4393, točka 23).

15 — Sodba z dne 13. marca 2001 (C-379/98, Recueil, str. I-2159).

16 — Navedena zgoraj.

17 — Točki 58 in 59 sodbe.

18 — Točki 51 in 52 sodbe.



40. Ta zadeva se je nanašala na zakonitost prispevkov, jih je javna ustanova, Hoofdbedrijfschap Ambachten (nizozemsko medpanožno obrtniško združenje, v nadaljevanju: HBA) naložila svojim članom za financiranje skupne oglaševalske kampanje v korist podjetij iz panoge optika. Nizozemski zakonodajalec je subjektom, kakršen je HBA, podelil pristojnosti, ki so potrebne za uresničitev njihovega poslanstva, med njimi je tudi sprejetje pravil o uvedbi prispevkov podjetij iz sektorja zadevnih dejavnosti za kritje njihovih izdatkov.

41. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari – podjetja, ki se ukvarjajo s trženjem optičnega materiala – so na predlog zasebnega združenja optikov (Nederlandse Unie van Opticiens, v nadaljevanju: NUVO) nasprotovale plačilu prispevkov, ki jih je uvedlo HBA. Tožeče stranke so v zvezi s tem trdile, da so storitve iz naslova oglaševalske kampanje pomenile državne pomoči v smislu Pogodbe in da so bila pravila HBA o uvedbi prispevkov, namenjenih financiranju teh pomoči, nezakonita, ker niso bila predhodno priglašena Komisiji.

42. Sodišče je v sodbi zavrnilo te trditve, pri čemer je v bistvenem sledilo analizi ukrepa, ki jo je opravil generalni pravobranilec D. Ruiz-Jarabo<sup>19</sup>. Sodišče je najprej navedlo, da so bila sredstva, ki jih je HBA uporabilo za financiranje zadevne oglaševalske kampanje, zbrana od članov, upravičencev kampanje, in sicer z obveznimi namenskimi prispevki za organizacijo te oglaševalske kampanje. Glede na to, da so bili stroški javnega subjekta za navedeno kampanjo v celoti poravnani s prispevki podjetij, ki so uživala njene koristi, namen intervencije HBA ni bil v ustvarjanju prednosti, ki bi bila dodaten strošek za državo ali za ta subjekt.<sup>20</sup>

43. Drugič, Sodišče je opozorilo, da je pobudo za organizacijo in izvedbo zadevne oglaševalske kampanje dalo zasebno združenje optikov NUVO in ne HBA. Slednje je služilo samo kot instrument za pobiranje in razdeljevanje sredstev, ki jih je za predhodno določen in popolnoma komercialen namen zbralo zadevno poklicno okolje in ne spada v okvir politike, ki so jo določili nizozemski organi.<sup>21</sup>

44. Sodišče je na ta način to zadevo ločevalo od zadeve, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba Steinike & Weinlig. Na eni strani se je namreč sklad, za katerega je šlo v omenjeni zadevi, financiral z neposrednimi subvencijami države in prispevki članskih podjetij, katerih višino in podlago za pobiranje je določil zakon o ustanovitvi sklada. Na drugi strani pa je bil zadevni sklad instrument za izvajanje državne politike, in sicer za spodbujanje kmetijstva, gozdarstva in nacionalne prehranske industrije.<sup>22</sup>

45. Sodišče je na podlagi tega sklepalo, da pogoj, določen v členu 107(1) PDEU v zvezi z državnimi viri, v okoliščinah obravnavanega primera ni bil izpolnjen.

### *C – Ukrep v zadevi v glavni stvari*

46. Po mojem mnenju je ukrepe, ki so predmet spora v postopku v glavni stvari, treba proučiti na podlagi načel, ki izhajajo iz te sodne prakse.

47. Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari in Komisija na podlagi zelo podobnih navedb trdijo, da so ukrepi, ki jih navaja Conseil d'État, državne pomoči, saj izpolnjujejo vse pogoje iz člena 107(1) PDEU. Tako tožeče stranke v postopku v glavni stvari kot Komisija menijo, da se obravnavana zadeva od zadeve, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba Pearle in drugi, razlikuje v dveh elementih.

19 — Glej zlasti točke od 54 do 78 njegovih sklepnih predlogov v zgoraj navedeni zadevi Pearle in drugi.

20 — Zgoraj navedena sodba Pearle in drugi, točka 36.

21 — Prav tam, točka 37.

22 — Prav tam, točka 38.

48. Prvič, menijo, da je država pristojna, da zagotovi, da medpanožne organizacije ravnajo v skladu s svojo gospodarsko politiko. V zvezi s tem se sklicujejo na to, da člena L. 632-1 in L. 632-2 kmetijskega zakonika na splošno določata cilje, ki jim morajo slediti medpanožne organizacije, če želijo, da jih država prizna, in natančneje, ko zahtevajo, da se njihovi sporazumi razglasijo za splošno veljavne.

49. Drugič, navajajo nadzorne pristojnosti v zvezi z medpanožnimi organizacijami, ki naj bi jih lahko izvajali javni organi v različnih trenutkih obstoja teh združenj, zlasti kadar zaprosijo za priznanje s strani države ali razširitev njihovih sporazumov na vse zadevne gospodarske subjekte. Poleg tega naj bi obstajal tudi nadzor *ex post*, saj morajo medpanožne organizacije v skladu s členom L. 632-8-I kmetijskega zakonika javnim organom vsako leto posredovati več dokumentov in podatkov.

50. Najprej naj opozorim, da se ne strinjam s trditvijo tožečih strank iz postopka v glavni stvari in Komisije. Nisem namreč prepričan, da so zatrjevane razlike med obravnavano zadevo in zgoraj navedeno zadevo Pearle in drugi, odločilne. Prav nasprotno, po zgledu francoske vlade in CIDEF, poudarjam pomembne podobnosti med tema zadevama, vsaj z vidikov, ki so upoštevni za rešitev pravnih vprašanj, ki jih je zastavilo predložitveno sodišče.

51. Natančneje, zdi se mi, da prav tako kot v zgoraj navedeni zadevi Pearle in drugi zadevnih ukrepov ni mogoče opredeliti kot državne pomoči v skladu s členom 107(1), saj ne obstajata elementa državnih virov in možnosti pripisovanja državi.

#### D – Državni viri in možnost pripisovanja državi

52. Menim, da je v obravnavani zadevi treba opraviti analizo v treh delih. Najprej, ali so medpanožne organizacije javni subjekti v smislu subjektov, ki so del javne uprave? Če niso, ali so sredstva, ki jih te organizacije uporabljajo za financiranje svojih dejavnosti „javna sredstva“, ker naj bi izvirala, neposredno ali posredno, od države ali drugih javnih subjektov? Če niso javna sredstva, ali ne bi bilo mogoče teh sredstev opredeliti kot „javna sredstva“ in šteti, da jih je mogoče pripisati državi, ker so, čeprav izvirajo iz zasebnih podjetij, dejavnosti, ki so z njimi financirane, podvržene dejanskemu nadzoru javnih organov?

##### 1. Javni subjekt

53. Glede prvega dela mislim, da ni nobenega dvoma, da za medpanožne organizacije, kakršne so te v postopku v glavni stvari, ne bi mogli šteti, da so del javne uprave: so združenja zasebnega prava, ki so nastala na pobudo svojih članov, ki sami odločajo o svojih dejavnostih. Kolikor je razvidno, noben predstavnik upravnih organov ni član upravnega odbora teh organizacij oziroma mu niso dana izvršilna ali vodstvena pooblastila znotraj njih.

##### 2. Javna sredstva

54. Pri prehodu na drugo stopnjo naj opozorim na temeljno domnevo, na kateri temelji moje razlogovanje. Tožbe, ki so jih vložile tožeče stranke v postopku v glavni stvari, se nanašajo, kot je že bilo poudarjeno, na poseg države, na podlagi katerega so CVO, ki so jih uvedle medpanožne organizacije, obvezne za vse člane določene panoge. Predložitveno sodišče te prispevke navaja kot vir financiranja dejavnosti „obveščanja, promocije, zunanjih odnosov, zagotovitve kakovosti, raziskav, zastopanja sektorskih interesov in naročila študij in potrošniških raziskav“, ki so jih izvedle medpanožne organizacije. Zato bom morebitno naravo državne pomoči tega državnega ukrepa preučil na podlagi predpostavke, da so financirani izključno prek CVO.

55. Moja analiza bi lahko vodila do drugačnih ugotovitev, če bi bile te dejavnosti v celoti ali delno financirane prek javnih sredstev. V zvezi s tem poudarjam, da se v skladu s členom L. 632-2-I kmetijskega zakonika „priznanim medpanožnim organizacijam [...] lahko prizna prednost pri dodelitvi javnih pomoči“. V členu 8 statuta so poleg tega med viri združenja navedene „subvencije, ki se mu lahko dodelijo“.

56. Popolnoma očitno bi bil pogoj v zvezi z državnimi viri v smislu člena 107(1) PDEU izpolnjen, če bi bili zadevni ukrepi financirani ali sofinancirani z javnimi subvencijami, in to čeprav bi bilo lahko težko ločiti dejavnosti, financirane samo s CVO, od tistih, ki se financirajo prek javnih subvencij, v primeru, kot je ta v obravnavani zadevi, v katerem medpanožne organizacije ne vodijo ločenih računov.<sup>23</sup>

57. Toda zasebna sredstva, ki jih uporabijo medpanožne organizacije, ne postanejo „javna sredstva“ samo zato, ker se uporabljajo skupaj z zneski iz javnega proračuna. Z drugimi besedami, javna narava določenih sredstev se ne razširi avtomatično na druge vire financiranja, ki načeloma ne izpolnjujejo pogojev iz člena 107(1) PDEU.

58. Jasna povezava med javnimi in zasebnimi sredstvi v proračunu in pri dejavnostih medpanožnih organizacij bi morala vsekakor biti okoliščina, ki jo presoja nacionalno sodišče (ali Komisija v okviru postopka na podlagi člena 108 PDEU).

59. Ponovno naj spomnim, da Conseil d'État v obravnavanem postopku sprašuje Sodišče le o razmerju med pojmom državne pomoči in odločitvijo države o razglasitvi splošne veljavnosti v sektorju odločbe medpanožne organizacije o uvedbi prispevka, ki bi omogočal izvajanje promocijskih dejavnosti v tem sektorju. Zato bo za odgovor na vprašanje Conseil d'État predmet moje preučitve z vidika člena 107(1) PDEU le narava CVO.

60. V zvezi s tem menim, da CVO niso državni viri zato, ker za državo ali drug javni subjekt ne ustvarjajo dodatnega odhodka. CVO namreč izvirajo neposredno od gospodarskih subjektov, ki so dejavni na trgih, na katere se nanašajo medpanožne organizacije.

61. Poleg tega CVO niso sredstva, ki bi jih bilo običajno treba vplačati v državni proračun, kot je to v primeru davčnih oprostitev. Država nima nobene pravice, da zahteva te zneske. Še več, medpanožne organizacije morajo, če eden od članov dejavnosti panoge zavrne plačilo CVO, sprožiti postopek pred sodiščem. Država ni stranka tega sodnega postopka.

62. Ta razlaga je potrjena v členu L. 623-6 kmetijskega zakonika, ki določa, da CVO „čeprav so obvezni, ostajajo terjatve zasebnega prava“ in da „ne izključujejo davkom podobnih dajatev“. Temu ne nasprotujejo niti Komisija niti tožeče stranke v postopku v glavni stvari. Zasebnopravno naravo CVO je poleg tega pred kratkim ponovno potrdilo francosko Conseil Constitutionnel, ki je v odločbi z dne 17. februarja 2012 izključilo, da bi ti prispevki lahko pomenili „druge obdavčitve“ v smislu člena 34 francoske ustave.<sup>24</sup>

23 — To je na obravnavi potrdila francoska vlada.

24 — Glej četrto uvodno izjavo odločbe Conseil Constitutionnel št. 2011-211, QPC z dne 17. februarja 2012 v zadevi Société Chaudet et fille et autres.

### 3. Nadzor s strani javnih organov in možnost pripisovanja državi

63. Ostane še tretji del: ali niso zneski, ki jih prejmejo medpanožne organizacije, dejansko zneski, ki so dani na voljo javnim organom, saj lahko organi v danem trenutku v zvezi s temi sredstvi opravljajo nadzor?<sup>25</sup> Ali so ti organi kakor koli udeleženi pri sprejetju ukrepov, ki se financirajo na podlagi navedenih zneskov?

64. Menim, da v obravnavani zadevi to ne drži, saj nacionalna pravila, ki jih navajajo stranke, nikakor ne potrjujejo, da lahko javni organi opravljajo dejanski nadzor nad CVO in dejanji, ki so financirana z njimi.

65. Nasprotno, odločitev o uvedbi CVO ter določitvi njihove osnove in stopnje ter načinov financiranja so popolnoma v diskreciji medpanožnih organizacij. Namen posega države, s katerim so bili CVO, ki so jih uvedle medpanožne organizacije, razglašeni za obvezne za vse dejavne gospodarske subjekte sektorja, je očitno preprečevanje podjetij „free riders“, to je podjetij, ki imajo koristi od ukrepov, ki so jih sprejele medpanožne organizacije, ne da bi k njim prispevala. Ker te dejavnosti dejansko sledijo interesom celotnega sektorja in ob predpostavki, da imajo vsa podjetja, ki so dejavna v tem sektorju lahko na neki način od tega koristi, menim, da je poseg države namenjen samo zagotovitvi „level playing field“ (to je zagotovitvi, da si podjetja konkurirajo z enakimi orožji).

66. Zdi se, da je sistem, ki ga uvaja kmetijski zakonik, „zaprt“ sistem, v smislu, da zadevne zneske ves čas upravljajo in nadzirajo zasebni subjekti: panožne organizacije jih plačajo medpanožnim organizacijam, ki jih uporabijo za dejavnosti, ki naj bi tem panožnim organizacijam prinesle ugodnosti. Ti zneski v nobenem trenutku niso pod javnim nadzorom.

67. Poleg tega poudarjam, da v nasprotju z zgoraj navedeno sodno prakso Steinkine & Weinlig ter Pearle in drugi CVO v obravnavani zadevi niti ne pobira subjekt, ki bi bil del javne uprave.

68. Poleg tega se ne strinjam s trditvijo tožečih strank iz postopka v glavni stvari in Komisije, ko trdijo, da je treba šteti, da so CVO pod javnim nadzorom, saj lahko država vedno – kljub tovrstni zahtevi medpanožnih organizacij – odkloni razglasitev sporazumov za splošno veljavne ali odloči, da bo storila le delno oziroma le za omejeno časovno obdobje. Po mojem mnenju samo možnost države, da medpanožnim organizacijam reče „ne“, ne vodi avtomatično do vrste nadzora, za katerega Sodišče v sodni praksi meni, da je primeren.<sup>26</sup> Pojem „nadzora“ v smislu te sodne prakse je po mojem mnenju treba razumeti kot pooblastilo za določitev ali vsaj vplivanje na čas oziroma način uporabe zadevnih sredstev.

69. Moja ugotovitev bi lahko bila drugačna, če bi imela francoska vlada možnost, da ugodni prošnji, če se zneski uporabijo za dejavnosti, ki jih določi javna uprava. V tem primeru bi lahko namreč država izvrševala svojo politiko s pomočjo izkoriščanja sredstev, ki so jih zbrale medpanožne organizacije.

70. Zdi se mi, da v obravnavanem primeru ni tako. Upoštevne določbe kmetijskega zakonika določajo le to, da lahko država sporazume o uvedbi CVO razglasi za splošno veljavne in da „odločbe o zavrnitvi razglasitve sporazumov za splošno veljavne morajo biti obrazložene“<sup>27</sup>. Pristojnemu organu z nobeno določbo ni dodeljeno pooblastilo za določitev ali vplivanje na upravljanje sredstev.

25 — Glej sodbo Sodišča z dne 16. maja 2000 v zadevi Francija proti Ladbroke Racing in Komisiji (C-83/98 P, Recueil, str. I-3271, točka 50) ter zgoraj navedeni sodbi Pearle in drugi (točka 36) ter Essent Netwerk Noord in drugi (točka 72). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zgoraj navedeni zadevi Essent Netwerk Noord in drugi (točka 109) in sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi UTECA (sodba z dne 5. Marca 2009, C-222/07, ZOdl. str. I-1407, točki 128 in 129).

26 — Glej med drugim sodbo z dne 2. julija 1974 v zadevi Italija proti Komisiji (173/73, Recueil, str. 709, točka 35); zgoraj navedene sodbe Steinike & Weinlig; Francija proti Ladbroke Racing in Komisiji (točka 50) in Stardust Marine (točki 37 in 38).

27 — Člen L-632-4 kmetijskega zakonika.

71. Conseil d'État je poleg tega v dveh novejših sodbah presodilo, da določbe kmetijskega zakonika javnih organov ne pooblaščajajo, da v zvezi s CVO opravijo „dodatni nadzor poleg nadzora pravilnosti in skladnosti z zakonom“. <sup>28</sup> S tem je, po mojem mnenju, izključen vsak nadzor politične primernosti ali skladnosti s politiko javnih organov. <sup>29</sup> Podatki, ki jih je francoska vlada predložila sodišču na obravnavi, potrjujejo to ugotovitev. <sup>30</sup>

72. Opozarjam tudi, da pravilo iz člena L. 632-4 kmetijskega zakonika, v skladu s katerim se za splošno veljavne lahko razglasijo le sporazumi, ki jih soglasno sklenejo različne panožne organizacije, državi otežuje izvajanje resničnega vpliva na vsebino teh sporazumov. Za to, da sporazumi ne bi bili mogoči in da jih zaradi tega ne bi bilo mogoče razglasiti za splošno veljavne, bi namreč zadostovalo že to, da se samo ena panožna organizacija od teh, ki sestavljajo medpanožno organizacijo, ne strinja s tem, kar bi javni organi morda svetovali ali predlagali.

73. Zdi se, da dejstvo, da država v skladu s členom L. 632-8-I kmetijskega zakonika lahko pri medpanožnih organizacijah pridobi podatke o načinu uporabe CVO, ne nasprotuje tej ugotovitvi. Kot kaže so te pristojnosti naknadnega nadzora povezane z dejstvom, da so CVO na podlagi odločbe države razglašeni za obvezne. Ker je država tista, ki dovoli razglasitev prispevkov za splošno obvezne, je v skladu z zakonom dolžna tudi preveriti, ali njena odločba ni bila napačno ali nezakonito uporabljena. Zaradi tega država na podlagi teh pristojnosti nima nobene konkretne možnosti, da vpliva na uporabo sredstev, temveč se te pristojnosti nanašajo le na cilj izogibanja goljufijam iz zlorabam.

74. Iz teh razlogov se mi naknadni nadzor s strani države ne zdi le legitimen, temveč celo zaželen. Lahko rečemo, da država na ta način le prevzame svojo odgovornost do podjetij, ki morajo plačati prispevek na podlagi CVO zaradi njene odločbe, s katero je sporazum o uvedbi teh prispevkov razglasila za splošno veljaven.

75. Poleg tega ne vidim niti francoskega predpisa niti dejanske okoliščine, na podlagi katerih bi bilo mogoče sklepati, da je država dejansko izvajala odločilen vpliv na dejavnosti medpanožnih organizacij in, zlasti, da so bili javni organi kakor koli vključeni v izdajo ukrepov teh organizacij. Poleg tega nobena stranka ni trdila, da naj bi organi države poskušali izvajati tak vpliv, in to niti z neformalnimi sredstvi.

76. Najprej naj spomnim, prvič, da kmetijski zakonik določa postopek tihe privolitve za razglasitev sporazumov za splošno veljavne. Odločba iz leta 2009, ki jo izpodbijajo tožeče stranke v postopku v glavni stvari, je poleg tega rezultat tovrstnega postopka. To se mi zdi težko združljivo z zamisljivo javne uprave, ki bi želela usmeriti in nadzirati dejanja medpanožnih organizacij, na splošno, in, konkretno, uporabo sredstev.

28 — Glej sodbi z dne 7. maja 2008 v zadevi Coopérative Cooperl Hunaudaye et Société Syndigel (pritožbi št. 278820 in št. 279020) in z dne 16. februarja 2011 v zadevi Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution (pritožbi št. 301333 in št. 317146).

29 — V tem okviru navajam še drugo skupno značilnost obravnavane zadeve in zgoraj navedene zadeve Pearle in drugi. V okviru postopka v zadnjem navedeni zadevi je namreč nizozemska vlada potrdila, da bi moral uredbe, ki so jih sprejele organizacije, kakršna je HBA, in ki določajo finančno breme, odobriti Sociaal-Economische Raad (socialno-ekonomski svet), v določenih okoliščinah pa tudi pristojni minister. Tako Sociaal-Economische Raad kot minister lahko zavrneta odobritev, kadar bi – med drugim – predlagana uredba pomenila kršitev zakonov ali bi nasprotovala splošnemu interesu.

30 — Francoska vlada meni, da je bilo v zadnjih letih od skupno skoraj 300 zahtev za razglasitev splošne veljavnosti zavrnjeno 18 zahtev. Med razlogi za zavrnitev navaja: (a) kršitev člena 110 PDEU, saj naj bi nameravana dejavnost pomenila davčno diskriminacijo na podlagi izvora proizvodov (surovina s poreklom iz Francije); (b) neskladnost sporazuma, ki bi bil financiran s CVO, s specifikacijo registrirane označbe porekla za zadevne proizvode; (c) nezmožnost opredelitve dejavnosti, ki naj bi se financirale s CVO; (d) dejstvo, da se sporazum, ki bi moral biti financiran s CVO, ni nanašal na proizvod, za katerega je bila priznana medpanožna organizacija, ki je zahtevala razglasitev splošne veljavnosti, in (e) dejstvo, da dejavnost, ki bi morala biti financirana s CVO, ni bila skupna dejavnost, ampak individualna dejavnost.

77. Drugič, opozarjam, da prav tako ni mogoče domnevati, da morajo te organizacije „upoštevati smernice“<sup>31</sup>, ki jih izdajo javni organi, oziroma da ne smejo sprejeti odločitev „brez upoštevanja zahtev“ teh organov<sup>32</sup>.

78. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari in Komisija v zvezi s tem najprej navajajo člen L. 632-1 kmetijskega zakonika, v skladu s katerim lahko država medpanožne organizacije prizna le, če njihovo poslanstvo zajema cilje, ki so navedeni v tej določbi. Dalje navajajo pogoje, ki so naštetih v členu L. 632-3 kmetijskega zakonika in ki morajo biti izpolnjeni, da lahko država razglasi splošno veljavnost sporazumov za celotno panogo.

79. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da so cilji, ki jim medpanožne organizacije morajo<sup>33</sup> ali lahko<sup>34</sup> sledijo v skladu s členom L. 632-1 kmetijskega zakonika za dosego priznanja, v tej določbi opisani zelo na splošno in da se nanašajo na vse dejavnosti, ki so značilne za organizacije, ki sestavljajo gospodarski sektor gospodarsko dejavnih subjektov. Prek vseh ciljev, ki so naštetih v tej določbi, lahko vedno najdemo neposredni poslovni interes članov združenja. Iz te določbe nikakor ni razvidno, da morajo združenja tehtati med svojimi interesi in interesi celotne družbe ali da morajo opravljati dejavnosti, ki njihovim članom ne zagotovijo nobenega dobička, čeprav lahko pri več ciljeh (kot je na primer varnost prehrane) javni in zasebni interes sovpadata.

80. Enako lahko ugotovimo v zvezi s cilji, ki jim morajo v skladu s členom L. 632-3 kmetijskega zakonika slediti sporazumi, ki jih sklenejo medpanožne organizacije, da lahko pristojni organ njihove učinke razglasi za splošno veljavne.

81. Najprej, seznam ciljev je po eni strani zelo dolg in raznovrsten, po drugi pa ni izčrpen („zlasti“).

82. Dalje, čeprav je res, kot trdi Komisija, da lahko ti cilji pogosto sovpadajo s cilji splošne politike države, pa je prav tako res, da ti cilji najprej in predvsem ustrezajo interesom, ki so skupni vsem članom in medpanožnim organizacijam. To izhaja iz besedila kmetijskega zakonika, v katerem se govori o „skupnih ukrepih ali ukrepih za dosego skupnega cilja“, ki so hkrati „v splošnem interesu in v skladu s pravili splošne kmetijske politike“. Sicer pa bi bilo presenetljivo, če bi splošni poslovni interesi članov določenega poslovnega sektorja le redko sovpadali s splošnimi interesi države v tem sektorju. Država poskuša na vseh področjih gospodarstva prav tako okrepiti in podpreti podjetja, ki so prisotna na trgu.

83. Nazadnje – in po mojem mnenju najpomembneje – okoliščina, da imajo lahko javni organi in medpanožne organizacije nekatere skupne cilje, ne pomeni, da je treba pri dejavnosti promocije in zastopanja teh interesov s strani medpanožnih organizacij nujno upoštevati želje in zahteve organov ali da je treba izvajati politične smernice, ki jih ti opredelijo.

31 — Zgoraj navedena sodba Stardust Marine (točka 55). Glej tudi sodbi Sodišča z dne 21. marca 1991 v zadevi Italija proti Komisiji (C-303/88, Recueil, str. I-1433, točki 11 in 12) in z dne 21. marca 1991 v zadevi Italija proti Komisiji (C-305/89, Recueil, str. I-1603, točki 13 in 14).

32 — Zgoraj navedena sodba Stardust Marine (točka 55) in sodba z dne 2. februarja 1988 v združenih zadevah Van der Kooy in drugi proti Komisiji (67/85, 68/85 in 70/85, Recueil, str. 219, točka 37).

33 — Prvi del člena L. 632-1 kmetijskega zakonika.

34 — Drugi del člena L. 632-1 kmetijskega zakonika.

84. Iz teh razlogov me ne prepriča Komisija, ki meni, da so CVO instrument politike države, saj se z dejavnostmi, ki se financirajo z njimi, ne sledi „popolnoma zasebnim poslovnim ciljem“. V zvezi s tem zadostuje navesti, da je bil ukrep, ki je bil predmet zadeve PreussenElektra, očitno sprejet zaradi uresničevanja cilja v javnem interesu (zmanjšanje emisij ogljikovega dioksida).<sup>35</sup> Na enak način je bil na podlagi nizozemskega zakona, s katerim so urejene dejavnosti HBA, kakršne so tiste v zgoraj navedeni zadevi Pearle in drugi, ta subjekt dolžan upoštevati splošni interes skupaj z interesi podjetij zadevnega sektorja in njihovega osebja.<sup>36</sup>

85. Po temeljitem premisleku se mi zdi, da se je Sodišče, ko je v sodbi Pearle in drugi navajalo s strani države določeno (ali opredeljeno) politiko<sup>37</sup> sklicevalo na nekaj konkretnjšega in natančnejšega, kot je samo navedba splošnih ciljev, ki se jih poskuša doseči. Po mojem mnenju samo na podlagi naštevanja splošnih ciljev, brez opredelitve posebnih ukrepov ali dejanj, ki bi jih bilo treba izvesti za doseg te ciljev, ni mogoče govoriti o „državni politiki“. Zdi se mi očitno, da zadnji element v obravnavani zadevi ne obstaja.

86. Tretjič, tožeče stranke in Komisija še trdijo, da se v skladu s členom L. 632-2-I kmetijskega zakonika „priznane medpanožne organizacije [...] lahko zaprosijo za mnenje o usmeritvah in ukrepih panožnih politik, ki se nanašajo nanje“, ter da „prispevajo k izvajanju nacionalnih gospodarskih politik in politik Skupnosti“.

87. V nasprotju s tožečimi strankami v postopku v glavni stvari in s Komisijo in kljub sklicevanju na javne politike iz člena L. 632-2-I kmetijskega zakonika v tej določbi vidim le odsev resničnosti, ki je skupna številnim državam (in Uniji sami): normalno je, da so organizacije, ki zastopajo določen gospodarski sektor ali določeno kategorijo udeležencev na trgu in ki imajo enake poslovne interese, sogovorniki javnih organov. Dialog med upravo in državljanji, ki so podvrženi tej upravi, je značilen za številne sodobne demokracije, ne glede na to, ali do njega pride z neformalnimi sredstvi ali v bolj formalnih okoliščinah. Institucionalizacija takega dialoga ne pomeni, da lahko javni organi te sogovornike uporabljajo kot podaljšano roko ali kot instrument za izvajanje njihove politike.

88. Prav tako se mi zdi, da sklicevanje iz člena L. 632-2-I kmetijskega zakonika na to, da medpanožne organizacije „prispevajo k izvajanju nacionalnih gospodarskih politik in politik Skupnosti“, ni odločilno. Menim, da je v tem predpisu določeno samo osnovno načelo: če medpanožne organizacije sledijo interesom, ki so resnično skupni vsem gospodarskim subjektom njihovega gospodarskega sektorja – interese, ki pogosto sovpadajo s tistim, kar lahko imenujemo splošni javni interes – očitno pozitivno prispevajo k izvajanju nacionalne gospodarske politike in gospodarske politike Unije v tem sektorju.

89. Nazadnje, iz določb kmetijskega zakonika, na katere so se sklicevale tožeče stranke v postopku v glavni stvari in Komisija, ni razvidno, da bi bila medpanožnim organizacijam dana dejanska javna vloga niti da bi bila javnim organom podeljena pooblastila nadzora v zvezi z dejavnostmi, ki jih opravljajo te organizacije.

90. V tem okviru poudarjam, da tako kot v zgoraj navedeni zadevi Pearle in drugi pobuda za CVO enako prihaja iz zasebnega sektorja. Javni organi so torej dejavni le – če uporabimo pojem, uporabljen v sodbi Pearle in drugi<sup>38</sup> – kot „instrument“, da se prispevki, ki so jih uvedle medpanožne organizacije za doseg ciljev, ki so jih same določile, razglasijo za obvezne.

35 — Zgoraj navedena sodba PreussenElektra, točka 73.

36 — Zgoraj navedena sodba Pearle in drugi, točka 7. Poleg tega, kot je nizozemska vlada potrdila v okviru tega postopka, je isti zakon na splošno določal naloge organizacij, kakršna je HBA.

37 — Prav tam, točki 36 in 37.

38 — Prav tam, točka 37.

91. Vsekakor se zavedam, da države na predlog zadevnih podjetij sprejmejo številne ukrepe državnih pomoči. To je za pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v stiski celo značilen primer. Res je torej, da zasebna pobuda ne izključuje v vseh primerih možnosti, da se določen ukrep pripiše državi. Vendar pa so okoliščine obravnavanega primera bistveno drugačne, če pobudo za ukrepe podajo podjetja, ki so hkrati plačniki in prejemniki sredstev.

92. Iz vseh navedenih razlogov v obravnavani zadevi ne vidim nobenega indica, na podlagi katerega bi lahko vodenje in odgovornost za dejanja medpanožnih organizacij pripisali drugemu subjektu in ne samim organizacijam.

93. Na podlagi zgoraj navedenega ugotavljam, da CVO niso državni viri in da odločb v zvezi z njihovo uporabo ni mogoče pripisati državi.

#### E – Končne ugotovitve

94. Moja prva ugotovitev se navezuje na to, da je v Franciji (in drugje v Uniji) veliko medpanožnih organizacij z zelo različnimi pravnimi statusi. To v pisnih stališčih navaja tudi CIDEF.

95. Čeprav bi bile torej ugotovitve, do katerih sem prišel v obravnavani zadevi, veljavne v zelo veliko primerih, pa ne bi mogle veljati v vseh primerih. Kot je bilo namreč navedeno zgoraj, lahko namreč obstajajo primeri, v katerih medpanožne organizacije prejmejo javna sredstva, namenjena financiranju ali sofinanciranju določenih ukrepov, ki bi lahko udeležencem na trgu dali gospodarske koristi. Poleg tega ni mogoče izključiti, da je v določenih okoliščinah država (na primer prek subjektov, kakršen je Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, ustanovljen na podlagi člena L. 611-1 kmetijskega zakonika) lahko v položaju, da *de jure* ali *de facto* izvaja dejanski vpliv na uporabo sredstev, ki jih prek CVO zberejo medpanožne organizacije.

96. Ta ugotovitev potrjuje proučitve od primera do primera. Obravnavana zadeva pa dokazuje, da v zvezi s tem ni mogoče domnevati, da vsi ukrepi, ki so jih sprejele medpanožne organizacije in ki se financirajo prek CVO, izpolnjujejo merila državnih virov in možnosti, da se pripisejo državi.

97. Moja druga ugotovitev je splošnejša in se nanaša na pojem državne pomoči. Rad bi se namreč pridružil stališču več generalnih pravobranilcev, ki so v preteklosti opozorili na pretirano uporabo pojma državne pomoči.<sup>39</sup>

98. V zvezi s tem poudarjam, da so tožeče stranke v postopku v glavni stvari in Komisija navedle, da naj bi CIDEF – vsaj v preteklosti – organiziral promocijo francoskega mesa. Opozarjam tudi, da se CVO v skladu s členom L. 632-6 kmetijskega zakonika „lahko poberejo v zvezi z uvoženimi proizvodi pod pogoji, ki so določeni z uredbo. Na zahtevo medpanožnih organizacij, ki so prejemnice prispevkov, se prispevki na njihove stroške poberejo na carini“.

99. V položajih, kakršni so ti, ki so opisani v prejšnji točki, se po mojem mnenju ne poskuša razširiti pojma državnih virov in torej državnih pomoči prek omejitev, ki so določene s členom 107(1) PDEU. Neobstoj državnih sredstev ali dejstvo, da država članica ne izvaja nobenega pooblastila nadzora v zvezi z uporabo nekaterih zasebnih sredstev, namreč ne pomeni, da so vse dejavnosti, ki jih opravljajo organizacije, kakršna je medpanožna organizacija, nujno v skladu z vsemi pravili Unije.

39 — Glej med drugim sklepne predloge generalnega pravobranilca F. Capotortija v zadevi Van Tiggele (sodba z dne 24. januarja 1978, 82/77, Recueil 1978, str. 25, točka 8); sklepne predloge generalnega pravobranilca F.G. Jacobsa k zgoraj navedenima sodbama PreussenElektra (točke od 150 do 159) in Stardust Marine (točke od 53 do 55) in sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiarsesa Madura v zadevi Enirisorse (sodba z dne 23. marca 2006, C-237/04, ZOdl., str. I-2843, točke od 44 do 46).



100. Prvič, ukrepi, ki so jih sprejele medpanožne organizacije, bi bili namreč lahko v nasprotju s pravili notranjega trga. Okoliščina, da združenj, kakršno je CIDEF, ne nadzira država, ni ovira za uporabo določb Pogodb o notranjem trgu. V zvezi s členom 56 PDEU je Sodišče na primer večkrat ugotovilo, da je spoštovanje te določbe „nujno tudi pri nejavnih predpisih, katerih namen je kolektivno urejati opravljanje storitev. Odprava ovir za svobodo opravljanja storitev med državami članicami bi bila namreč ogrožena, če bi odpravo državnih meja lahko izničile ovire, ki bi bile posledica izvajanja pravne neodvisnosti združenj ali organov, za katere se javno pravo ne uporablja“.<sup>40</sup> Sodišče je podobnim preudarkom sledilo, med drugim, tudi v zvezi s prostim gibanjem oseb<sup>41</sup> in pravico do ustanavljanja<sup>42</sup>.

101. Odločitev države, da za splošno obvezne razglasi prispevke, ki se uporabljajo za podporo oglaševanja in promocije s strani medpanožnih organizacij in katerih namen je promocija nacionalne proizvodnje ali nacionalnih proizvodov, bi bila lahko tudi v nasprotju s pravili notranjega trga, ne glede na izvor uporabljenih sredstev. V skladu z ustaljeno sodno prakso je lahko prepovedana dajatev, s katero so na podlagi enakih meril obdavčeni domači in uvoženi proizvodi, kadar je prihodek od te dajatve namenjen financiranju dejavnosti, ki posebej koristijo domačim obdavčenim proizvodom. Če se koristi, ki so jih deležni ti proizvodi, v celoti pobotajo z dajatvijo, s katero so obdavčeni, ta dajatev učinkuje samo na uvožene proizvode in je zato dajatev z enakim učinkom v smislu člena 30 PDEU. Nasprotno pa, če se te koristi le delno pobotajo z bremenom domačih proizvodov, pomeni zadevna dajatev diskriminatorno obdavčitev v smislu člena 110 PDEU, ki jo je prepovedano pobirati glede deleža, s katerim se je pobotalo breme domačih proizvodov.<sup>43</sup>

102. Sodišče je poleg tega v znani sodbi, imenovani „Buy Irish“, ugotovilo kršitev člena 34 PDEU zaradi podpore, ki jo je irska vlada odobrila zasebnemu subjektu, ki je vodil kampanjo v korist prodaje in nakupa domačih proizvodov, zaradi česar naj bi se zavirala trgovina znotraj Skupnosti.<sup>44</sup>

103. Drugič, ukrepi, ki jih brez državnih pomoči sprejmejo medpanožne organizacije, bi bili lahko diskriminatorni do proizvajalcev drugih držav članic, zaradi česar bi se lahko izkazalo, da so v nasprotju s pravili skupne kmetijske politike (člen 40(2), drugi stavek, PDEU).

104. Nazadnje, odločitev države, da nekatere sporazume, sklenjene med člani medpanožnih organizacij, razglasi za splošno veljavne, lahko spada tudi na področje uporabe člena 101 TFUE, v povezavi s členom 4(3) Pogodbe EU, saj je cilj ali učinek teh sporazumov preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence na notranjem trgu. V skladu z ustaljeno sodno prakso se namreč državam članicam nalaga obveznost, naj ne sprejmejo ali ohranjajo v veljavi ukrepov, vključno z zakoni in drugimi predpisi, ki bi lahko izničili poln učinek pravil o konkurenci, ki veljajo za podjetja. Tako je, če država članica ali zahteva sklepanje sporazumov v nasprotju s členom 101 PDEU, ali daje takemu sklepanju sporazumov prednost oziroma okrepi njihove učinke, ali svoji zakonodaji odvzame uradni značaj tako, da na zasebne gospodarske subjekte prenese odgovornost za sprejemanje odločitev, ki zadevajo gospodarsko področje.<sup>45</sup>

40 — Glej zlasti sodbe Sodišča z dne 12. decembra 1974 v zadevi Walrave et Koch (36/74, Recueil, str. 1405, točki 17 in 18); z dne 15. decembra 1995 v zadevi Bosman (C-415/93, Recueil, str. I-4921, točki 83 in 84); z dne 19. februarja 2002 v zadevi Wouters in drugi (C-309/99 Recueil, str. I-1577, točka 120) in z dne 18. decembra 2007 v zadevi Laval un Partneri (C-341/05, ZOdl., str. I-11767, točka 98).

41 — Sodbi Sodišča z dne 11. aprila 2000 v združenih zadevah Deliège (C-51/96 in C-191/97, Recueil, str. I-2549, točka 47) in z dne 6. junija 2000 v zadevi Angonese (C-281/98, Recueil, str. I-4139, točka 32).

42 — Sodba Sodišča z dne 11. decembra 2007 v zadevi International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union (C-438/05, ZOdl., str. I-10779, točka 59).

43 — Sodbe Sodišča z dne 19. junija 1973 v zadevi Capolongo (77/72, Recueil, str. 611, točki 13 in 14); z dne 11. marca 1992 v združenih zadevah Compagnie commerciale de l'Ouest in drugi (od C-78/90 do C-83/90, Recueil, str. I-1847, točka 27) in z dne 17. septembra 1997 v zadevi Fazenda Pública (C-28/96, Recueil, str. I-4939, točka 24) in zgoraj navedena sodba Essent (točka 42).

44 — Sodba z dne 24. novembra 1982 v zadevi Komisija proti Irski (249/81, Recueil, str. 4005).

45 — Sodbe Sodišča z dne 16. novembra 1977 v zadevi Inno proti ATAB (13/77, Recueil, str. 2115, točka 31); z dne 21. septembra 1988 v zadevi Van Eycke proti ASPA (267/86, Recueil, str. 4769, točka 16) in z dne 17. novembra 1993 v zadevi Meng (C-2/91, Recueil, str. I-5751, točka 14).

105. To je le nekaj očitnih primerov. Nima se smisla še naprej ukvarjati s temi vprašanji, saj niso neposredno upoštevna za obravnavani primer. Vendar pa na podlagi tega lahko opozorim, da so pravila Unije s področja nadzora državnih pomoči le eden od instrumentov, ki se lahko uporabijo za ukrepe, ki jih sprejmejo organizacije – kakršne so te, ki so stranke v postopku v glavni stvari – in ki lahko ogrozijo dobro delovanje notranjega trga. Poleg tega bi poudaril tudi to, da okoliščina, v okviru katere naj se drugi instrumenti ne bi mogli uporabiti, ne upravičuje pretirane razširitve pojma državne pomoči.

#### **IV – Predlog**

106. Glede na zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj na vprašanje Conseil d'État odgovori:

Člen 107 PDEU je treba razlagati tako, da se odločba nacionalnega organa – kakršna je ta, ki jo navaja predložitveno sodišče in s katero se sporazum, ki v okviru medpanožne organizacije, ki jo je priznal nacionalni organ, uvaja prispevek in ga tako določa kot obveznega, zato da bi se omogočilo izvajanje ukrepov obveščanja in promocije, delovanje na področju zunanjih odnosov, izvajanje ukrepov za zagotavljanje kakovosti, raziskave, izvajanje ukrepov za obrambo interesov sektorja ter naročila študij in potrošniških raziskav, razširi na vse člane v panogi – ne nanaša na državne pomoči.