ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

30 mei 2013 *

„Artikel 107, lid 1, VWEU — Staatssteun — Begrip ‚staatsmiddelen' — Begrip ‚toerekenbaarheid aan staat' — Sectorale organisaties in landbouwsector — Erkende organisaties — Door die organisaties in het belang van beroepsgroep vastgestelde gemeenschappelijke acties — Financiering uit door die organisaties vrijwillig ingevoerde bijdragen — Bestuurshandeling waarbij die bijdragen verplicht worden gesteld voor alle ondernemingen in betrokken landbouwsector"

In zaak C-677/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Conseil d'État (Frankrijk) bij beslissing van 28 november 2011, ingekomen bij het Hof op 29 december 2011, in de procedure

Doux Élevage SNC,

Coopérative agricole UKL-ARREE

tegen

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),

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, kamerpresident, A. Rosas, E. Juhász (rapporteur), D. Šváby en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 november 2012,

gelet op de opmerkingen van:

— Doux Élevage SNC, vertegenwoordigd door P. Spinosi, M. Massart en D. Lechat, avocats,

— Coopérative agricole UKL-ARREE, vertegenwoordigd door P. Spinosi, avocat,

* Procestaal: Frans.

— Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF), vertegenwoordigd door H. Calvet, Y. Trifounovitch, C. Rexha en M. Louvet, avocats,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door E. Belliard, G. de Bergues, J. Gstalter en J. Rossi als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Stromsky en S. Thomas als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 31 januari 2013,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 107, lid 1, VWEU, inzake staatssteun, meer in het bijzonder het begrip „staatsmiddelen” in die bepaling.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Doux Élevage SNC en de Coopérative agricole UKL-ARREE, ondernemingen die werkzaam zijn in de landbouwsector van de kalkoenproductie en -kweek, en de bevoegde nationale overheidsinstanties over de rechtmatigheid van een besluit waarbij die overheidsinstanties voor alle ondernemingen van die sector een overeenkomst algemeen verbindend hebben verklaard die is gesloten binnen de sectorale organisatie die deze sector vertegenwoordigt en waarbij een bijdrage is ingevoerd voor de financiering van de door deze organisatie vastgestelde gemeenschappelijke acties.

Frans recht

3 Loi n° 75-600 du 10 juillet 1975, relative à l’organisation interprofessionnelle agricole (wet nr. 75-600 van 10 juli 1975 betreffende de sectorale organisatie in de landbouwsector; JORF van 11 juli 1975, blz. 7124) heeft in die sector sectoraal overleg ingesteld, wat betekent dat de verschillende beroepsverenigingen – zogenaamde „beroepsgroepen” – die het meest representatief zijn voor een sector in de landbouw zich kunnen verenigen in een sectorale organisatie. De bepalingen van die wet zijn gecodificeerd in de code rural et de la pêche maritime (wetboek landbouw en zeevisserij; hierna: „landbouwwetboek”), waarvan de relevante bepalingen die golden ten tijde van de feiten van het hoofdgeding hierna worden weergegeven.

4 Artikel L. 611-1 bepaalt:

„Een Conseil supérieur d’orientation et de coordination de l’économie agricole et alimentaire [hoge raad voor de oriëntatie en coördinatie van de landbouw- en voedseleconomie], die bestaat uit vertegenwoordigers van de betrokken ministers, van de landbouwproducenten, van de ondernemingen die landbouwproducten verwerken en in de handel brengen, van de ambachtelijke producenten van levensmiddelen, van de zelfstandige handelaren in de voedingssector, van de consumenten, van de erkende milieubeschermingsverenigingen, van de grondeigenaren en van de representatieve vakbonden voor de werknemers in de landbouw- en voedingssector, neemt deel aan de formulering, de coördinatie, de uitvoering en de evaluatie van het beleid inzake de oriëntatie van de productie en de organisatie van de markten.

Hij is bevoegd voor de landbouw-, voedingsmiddelen-, agroindustrie- en bosbouwproductie.

[...]”

5 Artikel L. 632-1 luidt:

„I. – Groeperingen die op eigen initiatief van en door de meest representatieve beroepsverenigingen van de landbouwproducenten en, naargelang het geval, van de ondernemingen die landbouwproducten verwerken, in de handel brengen of distribueren, zijn opgericht, kunnen, na advies van de Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, per product of groep van producten door het bevoegde bestuursorgaan worden erkend als sectorale organisaties op nationaal niveau dan wel op het niveau van een productiegebied indien zij, in het bijzonder door het sluiten van sectorale overeenkomsten, tegelijkertijd tot doel hebben:

— overeenkomsten tussen hun leden vast te stellen en te bevorderen;

— bij te dragen tot het beheer van de markten door de markten vooruitziend te bewaken, door de producten qua aard en hoeveelheid beter af te stemmen en door de promotie ervan;

— in het belang van de gebruikers en de consumenten de voedselveiligheid te vergroten, in het bijzonder door de traceerbaarheid van de producten.

De sectorale organisaties mogen tevens andere doelstellingen nastreven, met name:

— het behoud en de ontwikkeling van het economische potentieel van de sector bevorderen;

— de ontwikkeling van niet-voedingsgerelateerde toepassingen van de producten bevorderen;

— deelnemen aan internationale ontwikkelingsacties;

[...]

II. – Per product of groep van producten kan slechts één sectorale organisatie worden erkend. Wanneer een nationale sectorale organisatie wordt erkend, vormen de regionale sectorale organisaties comités van deze nationale sectorale organisatie en worden zij binnen die organisatie vertegenwoordigd.

[...]"

6 Artikel L. 632-2-I bepaalt:

„Enkel sectorale organisaties waarvan in de statuten een bemiddelingsorgaan wordt aangeduid voor geschillen die kunnen ontstaan tussen beroepsverenigingen die lid zijn naar aanleiding van de toepassing van de sectorale overeenkomsten, kunnen worden erkend [...].

De erkende sectorale organisaties kunnen worden geraadpleegd betreffende de beleidsoriëntaties en -maatregelen voor hun specifieke sector.

Zij werken mee aan de uitvoering van het nationale en communautaire economische beleid en kunnen voorrang genieten bij de toekenning van overheidssteun.

Voor een goede uitoefening van hun taken kunnen zij consumentenverenigingen en organisaties van werknemers van de ondernemingen uit de sector bij hun werking betrekken.

De voorwaarden van erkenning en intrekking van de erkenning van sectorale organisaties worden vastgesteld bij in de Conseil d'État overgelegd decreet."

7 Met de vaststelling van loi nº 2010-874 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, du 27 juillet 2010 (wet nr. 2010-874 van 27 juli 2010 ter modernisering van landbouw en visvangst; JORF van 28 juli 2010, blz. 13925), na de feiten van het hoofdgeding, is de derde alinea van artikel L. 632-2-I geschrapt.

8 Artikel L. 632-2-II bepaalt:

„De in het kader van een erkende sectorale organisatie gesloten overeenkomsten voor een bepaald product [...] die ertoe strekken het aanbod op de vraag af te stemmen, mogen geen mededingingsbeperkingen bevatten [...].

Deze overeenkomsten worden in overeenstemming met de eerste alinea van artikel L. 632-4 unaniem goedgekeurd door de in de sectorale organisatie vertegenwoordigde beroepsgroepen [...].

Nadat deze overeenkomsten zijn gesloten, worden zij vóórdat zij van toepassing worden, meegedeeld aan de minister van Landbouw, de minister van Economische Zaken en de Autorité de la concurrence [mededingingsautoriteit]. In het Bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes wordt een bericht gepubliceerd ter kennisgeving van de sluiting van deze overeenkomsten.

[...]"

9 Artikel L. 632-3 luidt:

„De in het kader van een erkende sectorale organisatie gesloten overeenkomsten kunnen door het bevoegde bestuursorgaan voor een bepaalde periode geheel of gedeeltelijk algemeen verbindend worden verklaard wanneer zij, door middel van standaardcontracten, conventions de campagne [jaarlijkse overeenkomsten tot uitvoering van de sectorale overeenkomst] en gemeenschappelijke acties of acties met een gemeenschappelijk belang, die stroken met het algemeen belang en verenigbaar zijn met de voorschriften van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de bevordering beogen van met name:

1° de kennis inzake vraag en aanbod;

2° de aanpassing en regularisatie van het aanbod;

3° de uitvoering, onder toezicht van de staat, van regels voor de afzet, voor prijzen en betalingsvoorwaarden. Deze bepaling is niet van toepassing op bosbouwproducten;

4° de kwaliteit van de producten: daartoe kunnen de overeenkomsten met name voorzien in de uitwerking en uitvoering van kwaliteitsmaatregelen en regels inzake omschrijving, verpakking, transport en presentatie, indien nodig tot op het niveau van de kleinhandel in de producten; voor gecontroleerde oorsprongsbenamingen kunnen die overeenkomsten met name bepalen dat controleprocedures inzake de kwaliteit worden ingesteld;

5° de relaties tussen de beroepsgroepen in de betrokken sector, met name door technische normen, programma's voor toegepast onderzoek, experimentele programma's en programma's voor ontwikkeling vast te stellen en in die programma's te investeren;

6° de informatie over de sectoren en producten en de promotie ervan op de binnen- en buitenlandse markt;

7° de gezamenlijke initiatieven genomen om risico's en onzekerheden verbonden aan de productie en verwerking van, de handel in en de distributie van landbouw- en voedingsproducten weg te nemen;

8° de bestrijding van schadelijke organismen in de zin van artikel L. 251-3;

9° de ontwikkeling van niet-voedingsgerelateerde toepassingen van de producten;

10° de deelname aan internationale ontwikkelingsmaatregelen;

11° de ontwikkeling van contractuele betrekkingen tussen de leden van de in de sectorale organisatie vertegenwoordigde beroepsgroepen, met name door in de standaardcontracten standaardclausules op te nemen inzake de verbintenissen, de wijze waarop de prijs wordt bepaald, de levertermijnen, de contractduur, het beginsel van een minimumprijs, de wijze van herziening van de verkoopvoorwaarden in geval van sterke schommelingen van de koers van landbouwgrondstoffen en maatregelen om de volumes te regelen teneinde het aanbod op de vraag af te stemmen."

10 Ten gevolge van de vaststelling van bovengenoemde wet nr. 2010-874 van 27 juli 2010 luidt dat artikel L. 632-3 voortaan:

„De in het kader van een erkende sectorale organisatie gesloten overeenkomsten kunnen door het bevoegde bestuursorgaan voor een bepaalde periode geheel of gedeeltelijk algemeen verbindend worden verklaard wanneer zij voorzien in gemeenschappelijke acties of acties met een gemeenschappelijk belang, die stroken met het algemeen belang en verenigbaar zijn met de regelgeving van de Europese Unie."

De rest van de vroegere bewoordingen van dat artikel is geschrapt.

11 Artikel L. 632-4 bepaalt:

„Dergelijke overeenkomsten kunnen slechts algemeen verbindend worden verklaard wanneer zij unaniem zijn goedgekeurd door de in de sectorale organisatie vertegenwoordigde beroepsgroepen. Voor overeenkomsten die slechts betrekking hebben op een deel van de in die organisatie vertegenwoordigde beroepsgroepen volstaat unanimiteit van die beroepsgroepen, op voorwaarde dat een andere beroepsgroep zich niet verzet.

[...]

Wanneer de overeenkomst algemeen verbindend wordt verklaard, zijn de daarin opgenomen maatregelen binnen het betrokken productiegebied verbindend voor alle leden van de bij de sectorale organisatie aangesloten beroepsgroepen.

Het bevoegde overheidsorgaan dient binnen een termijn van twee maanden vanaf de ontvangst van het verzoek van de sectorale organisatie te beslissen over de gevraagde algemeenverbindendverklaring. Wordt binnen die termijn geen besluit meegedeeld, dan wordt het verzoek geacht te zijn ingewilligd.

De weigering van algemeenverbindendverklaring dient te worden gemotiveerd."

12 In artikel L. 632-6 is bepaald:

„De in de artikelen L. 632-1 en L. 632-2 bedoelde erkende sectorale organisaties zijn gerechtigd om van alle leden van de bij hen aangesloten beroepsgroepen bijdrages te vragen die zijn vastgesteld in volgens de procedure van de artikelen L. 632-3 en L. 632-4 algemeen verbindend verklaarde overeenkomsten, en die, ondanks de verbindende aard ervan, privaatrechtelijke schuldvorderingen blijven.

[...]

Onder bij decreet vastgestelde voorwaarden kunnen bovendien bijdragen worden geheven over ingevoerde producten. Op verzoek van de sectorale organisaties voor wie zij bestemd zijn, worden die bijdragen op hun kosten door de douane geïnd.

Die bijdragen sluiten parafiscale heffingen niet uit."

13 Artikel L. 632-8-I luidt:

„De erkende sectorale organisaties brengen aan de bevoegde bestuursorganen jaarlijks verslag uit betreffende hun werkzaamheden, en leggen de volgende bescheiden over:

— de jaarrekening;

— een activiteitenverslag en de notulen van de algemene vergaderingen;

— een evaluatie van de toepassing van elke algemeen verbindend verklaarde overeenkomst.

Zij bezorgen de bevoegde bestuursorganen alle documenten waarom deze verzoeken teneinde hun toezichthoudende bevoegdheden te kunnen uitoefenen."

14 Bij besluit van 24 juni 1976 (JORF van 26 augustus 1976, blz. 5143) heeft de bevoegde overheidsinstantie het Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF) (sectoraal comité voor de Franse kalkoen; hierna: „CIDEF"), een privaatrechtelijke vereniging zonder winstoogmerk, erkend als sectorale landbouworganisatie overeenkomstig wet nr. 75-600. Het CIDEF verenigt vier beroepsgroepen, te weten „productie", „uitbroeden en invoer van broedeieren en stammen", „slachten en verwerking" en „diervoeder".

15 Krachtens artikel 2 van de statuten van het CIDEF heeft dit

„[...] tot doel:

— alle initiatieven van de beroepsgroepen te verenigen om de kalkoenmarkt te organiseren en te regulariseren;

— met het oog daarop een statistisch informatiesysteem in te voeren waarmee de beroepsbeoefenaars steeds op de hoogte worden gebracht van de aankomst van pluimvee op het bedrijf, de slacht, de voorraden, de externe handel, de consumptie van gezinnen en van instellingen;

— de kalkoenproductie en -markt te regulariseren door maatregelen om de omvang van vraag en aanbod te beïnvloeden;

— te zorgen voor de nodige financiële middelen;

— te verzoeken om homologatie van de normen die elke beroepsgroep heeft vastgesteld voor de door haar geproduceerde en verkochte producten;

— voor te schrijven dat de beroepsbeoefenaars gebruik dienen te maken van schriftelijke overeenkomsten voor de onderlinge levering van producten en verrichting van diensten. (Het comité stelt modellen voor kaderovereenkomsten voor);

— op te treden als gesprekspartner voor de nationale en communautaire instanties voor alle problemen in verband met de kalkoen die de beroepsgroepen gemeen hebben;

— in het kader van de EEG zo nauw mogelijk overleg te plegen met de actoren in de kalkoensector van partnerlanden;

— alle initiatieven te nemen die dienstig zijn om technische en technologische problemen op te lossen en in het bijzonder de nodige proeven uit te voeren;

— ten behoeve van de beroepsgroepen van de productieketen pluimveevlees (alle producten), diensten te verlenen op gebieden van gemeenschappelijk belang. Die diensten worden aan het comité toevertrouwd door middel van schriftelijke overeenkomsten. De financiering ervan wordt bijgehouden in een gescheiden boekhouding en kan er niet toe leiden dat het CIDEF een bijdrage heft die algemeen verbindend is verklaard op grond van artikel L. 632-6 landbouwwetboek."

Hoofdgeding, voorgeschiedenis en prejudiciële vraag

16 Bij een op 18 oktober 2007 gesloten sectorale overeenkomst heeft het CIDEF een sectorale bijdrage ingevoerd die werd gevraagd van alle leden van de binnen het CIDEF vertegenwoordigde beroepsgroepen. De duur van die overeenkomst was drie jaar. Een aanvullende overeenkomst bij die overeenkomst, gesloten op dezelfde dag, legde het bedrag van die bijdrage voor 2008 vast op 14 EUR per 1 000 kalkoenkuikens. Bij twee besluiten van 13 maart 2008 (JORF van 27 maart 2008, blz. 5229, en 1 april 2008, blz. 5412) hebben de bevoegde ministers overeenkomstig artikel L. 632-3 van het landbouwwetboek de sectorale overeenkomst voor drie jaar en de aanvullende overeenkomst voor één jaar algemeen verbindend verklaard. Het CIDEF heeft het bedrag van de sectorale bijdrage voor 2009 op hetzelfde niveau gehandhaafd in een nieuwe aanvullende overeenkomst bij voormelde sectorale overeenkomst, gesloten op 5 november 2008. Overeenkomstig artikel L. 632-4, vierde alinea, van het landbouwwetboek is die aanvullende overeenkomst algemeen verbindend verklaard bij stilzwijgend besluit tot goedkeuring van de bevoegde overheidsinstantie van 29 augustus 2009, dat bekend is gemaakt met een op 30 september 2009 gepubliceerd bericht van de bevoegde minister (JORF van 30 september 2009, blz. 15881).

17 De onderneming Doux Élevage SNC, een dochteronderneming van de groep Doux – de belangrijkste Europese producent van pluimvee – en de Coopérative agricole UKL-ARREE hebben bij de Conseil d'État beroep tot nietigverklaring ingesteld van het stilzwijgende besluit tot algemeenverbindendverklaring van de aanvullende overeenkomst van 5 november 2008, dat is ontstaan op 29 augustus 2009 door het stilzwijgen van de administratie over het verzoek om algemeenverbindendverklaring van die aanvullende overeenkomst, en van het bericht waarmee dat besluit is bekendgemaakt. Volgens hen had de sectorale bijdrage die door de aanvullende overeenkomst van 5 november 2008 is ingevoerd en bij dat litigieuze besluit algemeen verbindend is verklaard voor alle onder de sectorale organisatie vallende ondernemingen, betrekking op staatssteun, zodat dat besluit overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU vooraf bij de Europese Commissie had moeten worden aangemeld.

18 Na het arrest van 15 juli 2004, Pearle e.a. (C-345/02, Jurispr. blz. I-7139), was de nationale rechter bij wie de zaak aanhangig is van oordeel dat volgens vaste rechtspraak de bijdragen die de erkende sectorale organisaties invoerden, de zogenoemde „cotisations volontaires obligatoires" (verplichte vrijwillige bijdragen; hierna: „CVO") om door die organisaties vastgestelde gemeenschappelijke acties te financieren, en de bestuurshandelingen waarbij die bijdragen algemeen verbindend werden verklaard voor alle ondernemingen in de betrokken sector, geen staatssteun vormden.

19 Naar aanleiding van een aantal opmerkingen van de Cour des comptes heeft de Franse regering echter, vanuit rechtszekerheidsoverwegingen, bij de Commissie een kaderprogramma betreffende de acties die de sectorale organisaties kunnen organiseren, aangemeld, waarbij tien overeenkomsten waren gevoegd die binnen de belangrijkste sectorale organisaties waren gesloten. Bij besluit staatssteun N 561/2008 [C(2008) 7846 definitief] van 10 december 2008 heeft de Commissie onder verwijzing naar het arrest

Pearle e.a., reeds aangehaald, de betrokken maatregelen als staatssteun gekwalificeerd. Zij heeft echter vastgesteld dat de financiering van die maatregelen geen problemen opleverde wat betreft het stelsel van de gemeenschappelijke marktordening en dat die maatregelen de voorwaarden van het handelsverkeer niet zodanig ongunstig zouden beïnvloeden dat het gemeenschappelijk belang werd geschaad, zodat zij in aanmerking kwamen voor de uitzondering van artikel 107, lid 3, sub c, VWEU. De Commissie heeft in twee latere besluiten een vergelijkbaar standpunt ingenomen. Tegen elk van die besluiten is door de Franse Republiek en de betrokken sectorale organisaties beroep tot nietigverklaring ingesteld, thans aanhangig bij het Gerecht.

20 Om te beginnen merkt de Conseil d'État op dat de sectorale overeenkomst van 18 oktober 2007 unaniem door de vier binnen de sectorale organisatie vertegenwoordigde beroepsgroepen is aangenomen en dat de beslissing om de sectorale bijdrage op het niveau van 2009 te handhaven eveneens unaniem door die vier beroepsgroepen is genomen. Vervolgens stelt hij vast dat de aanvullende overeenkomst van 5 november 2008 limitatief de acties opsomt die kunnen worden gefinancierd uit de door het CIDEF voor 2009 geïnde sectorale bijdrage, waarbij het gaat om specifieke communicatiemaatregelen betreffende kalkoenvlees die zijn „gericht op verbetering van het imago en verkoopbevordering", gemeenschappelijke promotieacties voor slachtpluimvee, acties met betrekking tot externe relaties, vertegenwoordiging bij Franse en Europese administratieve autoriteiten en lidmaatschap van de Europese vereniging voor pluimvee, bekostiging van studies en consumentenpanels om het koopgedrag te meten, maatregelen om onderzoek en acties voor kwaliteitsgarantie te ondersteunen en acties ter verdediging van de belangen van de sector.

21 Daarnaast benadrukt de Conseil d'État dat die aanvullende overeenkomst geen grond biedt voor de financiering van interventiemaatregelen in de kalkoenmarkt en voorts dat de in die aanvullende overeenkomst vermelde communicatiemaatregelen geen onderscheid maken naargelang de oorsprong van de producten en uit geen enkel stuk blijkt dat een deel van de in 2009 ingezamelde bijdragen uitsluitend was bestemd voor promotiecampagnes voor „Franse kalkoen", in Frankrijk dan wel in het buitenland.

22 Gelet op die overwegingen en vaststellingen, alsook op het hierboven uiteengezette standpunt van de Commissie, heeft de Conseil d'État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 107 [VWEU], gelezen tegen de achtergrond van het arrest [...] Pearle e.a., [reeds aangehaald], aldus worden uitgelegd dat het besluit van een nationale overheidsinstantie waarbij een overeenkomst die, zoals de binnen het [CIDEF] gesloten overeenkomst, een bijdrage oplegt in het kader van een door de nationale overheid erkende sectorale organisatie, voor alle ondernemingen van een sector algemeen verbindend wordt verklaard, waardoor die bijdrage verbindend wordt, om acties te kunnen voeren op het gebied van communicatie, promotie, externe relaties, kwaliteitsgarantie, onderzoek en verdediging van de belangen van de sector en om onderzoek en consumentenpanels te kunnen bekostigen, gelet op de aard van de betreffende acties, de financieringswijze en de uitvoeringsvoorwaarden ervan, verband houdt met een steunmaatregel van de staat?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

23 Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een besluit waarbij een nationale overheidsinstantie voor alle ondernemingen van een sector in de landbouw een sectorale overeenkomst algemeen verbindend verklaart die een verplichte bijdrage invoert om acties te kunnen voeren op het gebied van communicatie, promotie, externe relaties, kwaliteitsgarantie, onderzoek en verdediging van de belangen van de sector, een bestanddeel van een steunmaatregel van de staat vormt.

24 Voorafgaand zij in herinnering gebracht dat volgens artikel 107, lid 1, VWEU steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar zijn met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

25 Volgens artikel 107, lid 1, VWEU moeten vier voorwaarden zijn vervuld opdat sprake is van deze onverenigbaarheid. In de eerste plaats moet het gaan om een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd. In de tweede plaats moet deze maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. In de derde plaats moet de maatregel de begunstigde ervan een voordeel verschaffen. In de vierde plaats moet hij de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen (arrest Pearle e.a., reeds aangehaald, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 Wat de eerste van die voorwaarden betreft, is het vaste rechtspraak van het Hof dat enkel voordelen die rechtstreeks of zijdelings met staatsmiddelen zijn bekostigd, als steunmaatregelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden beschouwd. Het in deze bepaling gemaakte onderscheid tussen „steunmaatregelen van de staten" en steunmaatregelen „met staatsmiddelen bekostigd" betekent namelijk niet dat alle door een staat verleende voordelen steunmaatregelen zijn, ongeacht of zij uit staatsmiddelen worden gefinancierd, maar wil alleen zeggen dat het begrip steunmaatregel zowel de voordelen betreft die rechtstreeks door de staat worden toegekend als die welke worden toegekend door een door die staat ingesteld of aangewezen publiek- of privaatrechtelijk lichaam (arrest van 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het verbod in artikel 107, lid 1, VWEU kan in beginsel dus ook betrekking hebben op steun die is verleend door daartoe van overheidswege ingestelde of aangewezen, publiek- of privaatrechtelijke beheersorganen (zie in die zin arrest Pearle e.a., reeds aangehaald, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 Voordelen kunnen evenwel slechts als steunmaatregelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden aangemerkt indien zij rechtstreeks of zijdelings met staatsmiddelen worden bekostigd en aan de staat kunnen worden toegerekend (arrest Pearle e.a., reeds aangehaald, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 Opgemerkt zij, zoals de advocaat-generaal in punt 37 van zijn conclusie in herinnering brengt, dat de financiering uit staatsmiddelen een wezenlijk bestanddeel vormt van het begrip „staatssteun".

29 In dat verband heeft het Hof reeds geoordeeld, in de punten 59 en 61 van het arrest PreussenElektra, reeds aangehaald, dat een overheidsregeling die aan bepaalde ondernemingen voordelen toekent en nadelen inhoudt voor andere omdat daarbij een verplichting tot afname van bepaalde producten tegen minimumprijzen wordt opgelegd, geen rechtstreekse of zijdelingse overdracht van staatsmiddelen aan de producenten van deze producten met zich brengt en dat een dergelijke verplichting geen grond vormt om die regeling te kwalificeren als staatssteun.

30 In punt 36 van het arrest Pearle e.a., reeds aangehaald, is het Hof tot dezelfde conclusie gekomen bij een onderzoek van de heffingen die een beroepsorganisatie aan haar leden had opgelegd om een reclamecampagne te financieren, door onder meer vast te stellen dat de kosten die dat publiekrechtelijke lichaam voor deze reclamecampagne had gemaakt volledig werden gecompenseerd door heffingen ten laste van de ondernemingen die daarvan profiteerden, zodat de tussenkomst van dat lichaam geen voordeel beoogde te verschaffen dat voor de staat of voor dit lichaam een extra last meebracht.

31 Het Hof heeft in punt 37 van dat arrest ook vastgesteld dat het initiatief om de reclamecampagne die in het hoofdgeding aan de orde was te organiseren en voort te zetten, uitging van een particuliere vereniging van opticiens en niet van het publiekrechtelijke lichaam, dat uitsluitend heeft gediend als

instrument voor de heffing en bestemming van bedragen, gegenereerd ten behoeve van een louter commercieel doel dat de betrokken bedrijfssector vooraf had vastgesteld en dat geen deel van het overheidsbeleid vormde.

32 Wat de bijdragen betreft die aan de orde zijn in het hoofdgeding blijkt uit de aan het Hof overgelegde stukken dat zij afkomstig zijn van particuliere marktdeelnemers die al dan niet lid zijn van de betrokken sectorale organisatie, maar een economische activiteit op de betrokken markten verrichten. Dat mechanisme houdt geen rechtstreekse of zijdelingse overdracht van staatsmiddelen in, de fondsen die worden gevormd door de betaling van die bijdragen passeren zelfs niet via de begroting van de staat of een andere publieke entiteit en de staat doet geen afstand van middelen, in welke vorm ook, zoals belastingen, heffingen, bijdragen of andere middelen die volgens de nationale wettelijke regeling naar de staatskas moeten vloeien. Die bijdragen blijven gedurende hun hele parcours van privaatrechtelijke aard en indien niet wordt betaald, moet de sectorale organisatie de normale gerechtelijke procedure voor burgerlijke zaken of handelszaken volgen om deze te innen, aangezien zij geen overheidsprerogatieven heeft.

33 Vaststaat dat sectorale organisaties privaatrechtelijke verenigingen zijn die geen deel uitmaken van de overheidsadministratie.

34 Niettemin volgt ook uit de rechtspraak van het Hof dat niet in alle gevallen hoeft te worden aangetoond dat staatsmiddelen zijn overgedragen om het aan een of meer ondernemingen verleende voordeel als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU te kunnen aanmerken (zie arrest van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie, C-482/99, Jurispr. blz. I-4397, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 Zo heeft het Hof geoordeeld dat artikel 107, lid 1, VWEU alle geldelijke middelen omvat die de overheidsinstanties daadwerkelijk kunnen gebruiken om ondernemingen te steunen, ongeacht of deze middelen al dan niet permanent deel uitmaken van het vermogen van de staat. Hieruit volgt dat, ook al zijn de bedragen die overeenkomen met de betrokken maatregel niet permanent in het bezit van de schatkist, het feit dat zij constant onder staatscontrole, en daarmee ter beschikking van de bevoegde nationale overheidsinstanties staan, volstaat om ze als staatsmiddelen aan te merken (zie arrest Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 In het hoofdgeding wordt niet voldaan aan de criteria die het Hof heeft vastgesteld in punt 37 van het arrest Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald. Vaststaat dat de nationale overheidsinstanties de middelen die afkomstig zijn uit de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bijdragen niet daadwerkelijk kunnen gebruiken om bepaalde ondernemingen te steunen. De betrokken sectorale organisatie beslist hoe die middelen – die volledig worden besteed aan door haar vastgestelde doelen – worden gebruikt. Die middelen staan evenmin constant onder staatscontrole of ter beschikking van de overheidsinstanties.

37 De mogelijke invloed die de lidstaat op de werking van de sectorale organisatie kan uitoefenen door het besluit tot algemeenverbindendverklaring van een sectorale overeenkomst voor alle ondernemingen van een sector, doet niet af aan de vaststellingen in punt 36 van het onderhavige arrest.

38 Uit de aan het Hof overgelegde stukken blijkt immers dat de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is de bevoegde overheidsinstantie geen bevoegdheid verleent om het beheer van de fondsen te sturen of te beïnvloeden. Bovendien mogen, zoals de advocaat-generaal in punt 71 van zijn conclusie heeft opgemerkt, volgens de rechtspraak van de bevoegde nationale rechterlijke instanties de overheidsinstanties op grond van de bepalingen van het landbouwwetboek die betrekking hebben op de algemeenverbindendverklaring van een overeenkomst die bijdragen invoert in het kader van een sectorale organisatie, met betrekking tot de CVO enkel nagaan of deze rechtmatig zijn en stroken met de wet.

39 Wat die controle betreft, biedt artikel L. 632-3 van het landbouwwetboek niet de mogelijkheid om de algemeenverbindendverklaring van een overeenkomst af te laten hangen van het nastreven van concrete, door de overheidsinstanties vastgestelde en omschreven politieke doelstellingen, aangezien dat artikel op niet-uitputtende wijze zeer algemene en uiteenlopende doelstellingen opsomt die een sectorale overeenkomst moet beogen om door de bevoegde bestuurlijke instantie algemeen verbindend te kunnen worden verklaard. Aan die conclusie wordt niet afgedaan door de in artikel L. 632-8-I van dat wetboek neergelegde verplichting om die instanties achteraf in te lichten hoe de CVO zijn gebruikt.

40 Daarnaast bevatten de aan het Hof overgelegde stukken geen aanwijzingen dat het initiatief om de CVO op te leggen, uitging van de overheid in plaats van de sectorale organisatie zelf. Benadrukt zij, zoals de advocaat-generaal in punt 90 van zijn conclusie heeft opgemerkt, dat de overheidsinstanties slechts optreden als een „instrument" om de bijdragen die de sectorale organisaties hebben ingesteld om door henzelf vastgestelde doelstellingen na te streven, verplicht te stellen.

41 Noch de bevoegdheid van de staat om een sectorale organisatie te erkennen overeenkomstig artikel L. 632-1 van het landbouwwetboek, noch de bevoegdheid van die staat om een sectorale overeenkomst overeenkomstig de artikelen L. 632-3 en L. 632-4 van dat wetboek algemeen verbindend te verklaren voor alle ondernemingen van een sector wettigt dus de conclusie dat de acties van de sectorale organisatie kunnen worden toegerekend aan de staat.

42 Tot slot stelt de Commissie dat de acties van de sectorale organisaties deels worden gefinancierd uit publieke middelen en dat, bij gebreke van een gescheiden boekhouding voor publieke en particuliere fondsen, alle middelen van de sectorale organisaties „staatsmiddelen" vormen.

43 In dat verband zij opgemerkt dat de prejudiciële vraag slechts betrekking heeft op de bijdragen die zijn betaald in het kader van een sectorale organisatie en niet op andere mogelijke inkomsten uit de overheidsbegroting.

44 Bovendien worden, zoals de advocaat-generaal in punt 57 van zijn conclusie heeft benadrukt, de door de sectorale organisaties gebruikte particuliere middelen geen „overheidsmiddelen" op de enkele grond dat zij worden gebruikt samen met middelen die mogelijk uit de overheidsbegroting komen.

45 Gelet op een en ander moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 107, lid 1, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het besluit waarbij een nationale overheidsinstantie een overeenkomst die, zoals de sectorale overeenkomst in het hoofdgeding, een bijdrage invoert in het kader van een door de nationale overheid erkende sectorale organisatie, voor alle ondernemingen van een sector in de landbouw algemeen verbindend verklaart, waardoor die bijdrage verplicht wordt om acties te kunnen voeren op het gebied van communicatie, promotie, externe relaties, kwaliteitsgarantie, onderzoek en verdediging van de belangen van de sector, geen bestanddeel van een steunmaatregel van de staat vormt.

Kosten

46 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 107, lid 1, VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het besluit waarbij een nationale overheidsinstantie een overeenkomst die, zoals de sectorale overeenkomst in het hoofdgeding, een bijdrage invoert in het kader van een door de nationale overheid erkende sectorale organisatie, voor alle ondernemingen van een sector in de landbouw algemeen verbindend verklaart, waardoor die bijdrage verplicht wordt om acties te kunnen voeren op het gebied van communicatie, promotie, externe relaties, kwaliteitsgarantie, onderzoek en verdediging van de belangen van de sector, geen bestanddeel van een steunmaatregel van de staat vormt.

ondertekeningen