Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

30 päivänä toukokuuta 2013 *

SEUT 107 artiklan 1 kohta — Valtiontuki — Valtion varojen käsite — Valtiolta peräisin olevaksi katsomisen käsite — Maatalousalan toimialajärjestöt — Hyväksytyt järjestöt — Yhteiset toimet, joista kyseiset järjestöt ovat päättäneet ammattikunnan intressissä — Rahoitus kyseisten järjestöjen vapaaehtoisesti käyttöön ottamilla maksuilla — Hallinnollinen toimi, jolla kyseisistä maksuista tehdään pakollisia kaikille asianomaisen maatalousalan ammatinharjoittajille

Asiassa C-677/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Conseil d'État (Ranska) on esittänyt 28.11.2011 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 29.12.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Doux Élevage SNC ja

Coopérative agricole UKL-ARREE

vastaan

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire ja

Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit A. Rosas, E. Juhász (esittelevä tuomari), D. Šváby ja C. Vajda,

julkisasiamies: M. Wathelet,

kirjaaja: hallintovirkamies V. Tourrès,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.11.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Doux Élevage SNC, edustajinaan avocat P. Spinosi, avocat M. Massart ja avocat D. Lechat,

— coopérative agricole UKL-ARREE, edustajanaan avocat Spinosi,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

— Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF), edustajinaan avocat H. Calvet, avocat Y. Trifounovitch, avocat C. Rexha ja avocat M. Louvet,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään E. Belliard, G. de Bergues, J. Gstalter ja J. Rossi,

— Euroopan komissio, asiamiehinään B. Stromsky ja S. Thomas,

kuultuaan julkisasiamiehen 31.1.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee valtiontukea koskevan SEUT 107 artiklan 1 kohdan ja etenkin kyseiseen määräykseen sisältyvän valtion varojen käsitteen tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Doux Élevage SNC ja coopérative agricole UKL-ARREE, jotka ovat kalkkunoiden tuotantoa ja kasvatusta koskevalla maatalousalalla toimivia yhtiöitä, ja toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ja joka koskee viimeksi mainittujen tekemän sellaisen päätöksen laillisuutta, jolla sopimus, joka on tehty kyseistä alaa edustavassa toimialajärjestössä ja jolla otetaan käyttöön maksu yhteisten toimien, joista kyseinen järjestö päättää, rahoittamiseksi, laajennetaan koskemaan kaikkia kyseisen alan ammatinharjoittajia.

Ranskan lainsäädäntö

3 Maatalousalan toimialajärjestöistä 10.7.1975 annetulla lailla nro 75-600 (loi relative à l'organisation interprofessionnelle agricole; JORF 11.7.1975, s. 7124) luotiin kyseisellä alalla ammattienvälistä yhteistoimintaa siten, että tiettyä maatalousalaa parhaiten edustavat ammattijärjestöt, joita yleisesti kutsutaan ”ammattikunniksi”, voivat muodostaa eri ammattikuntien välisen yhteenliittymän. Kyseisen lain säännökset on kodifioitu maatalous- ja merikalastuskoodeksiin (code rural et de la pêche maritime, jäljempänä maatalouskoodeksi), jonka merkityksellisissä säännöksissä, sellaisena kuin niitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin, säädetään seuraavaa.

4 L. 611-1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Toimivaltaisten ministerien, maataloustuotannon, maataloustuotteiden jalostuksen ja markkinoinnin, käsiteollisuuden ja kaupan edustajista koostuva maatalouden ja elintarvikealan taloudellisen ohjauksen ja yhteensovittamisen lautakunta [conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire], joka on elintarvikealasta, kuluttajista ja ympäristönsuojelujärjestöistä, maatalouskiinteistöistä sekä maatalouden ja elintarvikealan palkansaajia edustavista ammattiliitoista riippumaton, osallistuu tuotantoa ja markkinajärjestelyä koskevan ohjauspolitiikan määrittelyyn, koordinointiin, toteutukseen ja arviointiin.

Sen toimivalta ulottuu kaikenlaiseen maataloustuotantoon, maatalouden elintarviketuotantoon, maatalousteollisuuden tuotantoon ja metsätaloustuotantoon.

_ _”

5 L. 632-1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”I. – Toimivaltainen hallintoviranomainen voi maatalouden ja elintarvikealan taloudellisen ohjauksen ja yhteensovittamisen lautakunnan lausunnon perusteella myöntää maataloustuotantoa ja tapauskohtaisesti jalostusta, markkinointia ja jakelua parhaiten edustavien ammattijärjestöjen aloitteesta muodostetuille yhteenliittymille toimialajärjestön aseman valtakunnallisella tai tuotantoaluekohtaisella tasolla sekä tiettyä tuotetta tai tuoteryhmää kohden, jos yhteenliittymien tavoitteena on varsinkin toimialakohtaisia sopimuksia tekemällä

— määritellä sopimusmenettelyt ja edistää niitä jäsenten keskuudessa

— myötävaikuttaa markkinoiden hallinnointiin markkinoiden ennakkovalvonnalla, parantamalla tuotteiden mukauttamista määrällisiin ja laadullisiin suunnitelmiin sekä edistämällä tuotteiden menekkiä

— parantaa elintarviketurvallisuutta erityisesti tuotteiden jäljitettävyyden avulla käyttäjien ja kuluttajien etujen mukaisesti.

Toimialajärjestöt voivat ajaa myös muita tavoitteita, joilla pyritään muun muassa

— parantamaan alan talouspotentiaalin säilymistä ja kehittämistä

— kehittämään tuotteita käytettäväksi muuhun kuin elintarvikekäyttöön

— osallistumaan kansainväliseen kehittämistoimintaan

– –

II. – Tiettyä tuotetta tai tuoteryhmää kohti voidaan hyväksyä vain yksi toimialajärjestö. Kun kansallinen toimialajärjestö on hyväksytty, alueelliset toimialajärjestöt ovat kyseisen toimialajärjestön komiteoita ja ne ovat edustettuina kyseisessä toimialajärjestössä.

– –”

6 L. 632-2-I §:ssä säädetään seuraavaa:

”Ainoastaan sellaiset toimialajärjestöt voidaan hyväksyä, joiden perustamiskirjassa määrätään sellaisen elimen nimeämisestä, joka sovittelee oikeusriitoja, joita jäseninä olevien ammattijärjestöjen välillä voi syntyä toimialakohtaisia sopimuksia sovellettaessa – –

Hyväksyttyjä toimialajärjestöjä voidaan kuulla niitä koskevista alan politiikan suuntaviivoista ja toimista.

Toimialajärjestöt myötävaikuttavat kansallisten ja yhteisön talouspolitiikkojen toteutukseen ja voivat saada etuoikeuksia julkisia tukia myönnettäessä.

Toimialajärjestöt voivat ottaa jäseniksi kuluttajia ja alan yritysten työntekijöitä edustavia järjestöjä tehtäviensä asianmukaiseksi hoitamiseksi.

Toimialajärjestöjen hyväksymistä ja hyväksymisen peruuttamista koskevat ehdot vahvistetaan Conseil d’État’n asetuksessa.”

7 L. 632-2-I §:n 3 momentti poistettiin maatalouden ja kalastusalan uudistamisesta 27.7.2010 annetun lain nro 2010-874 (loi de modernisation de l’agriculture et de la pêche; JORF 28.7.2010, s. 13925), joka annettiin pääasian tosiseikkojen tapahtumahetken jälkeen, antamisen seurauksena.

8 L. 632-2-II §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tietyn tuotteen osalta hyväksytyssä – – toimialajärjestössä tehdyt sopimukset, joilla tarjonta pyritään mukauttamaan kysyntään, eivät saa sisältää kilpailunrajoituksia – –

Kyseiset sopimukset hyväksytään yksimielisesti toimialajärjestöön kuuluvien ammattialan edustajien kesken L. 632-4 §:n 1 momentin säännösten mukaisesti - -

Sopimuksista on ilmoitettava heti niiden tekemisen jälkeen ja ennen kuin ne tulevat voimaan maatalousministerille, talousasioiden ministerille sekä kilpailuviranomaiselle. Niiden tekemistä koskeva ilmoitus julkaistaan Bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes -nimisessä virallisessa tiedotteessa.

– –”

9 L. 632-3 §:n sanamuoto on seuraava:

”Toimivaltainen hallintoviranomainen voi määrätä hyväksytyn toimialajärjestön tekemät sopimukset yleissitoviksi määrätyksi ajaksi joko osittain tai kokonaan, jos niillä edistetään mallisopimusten, kausiluonteisten sopimusten, yhteisten toimien tai sellaisten yhteistä etua ilmentävien toimien muodossa, jotka ovat yleisen edun mukaisia ja yhteensopivia yhteisen maatalouspolitiikan sääntöjen kanssa, muun muassa

1° Tarjonnan ja kysynnän seurantaa

2° Tarjonnan mukauttamista ja sääntelyä

3° Markkinoille saattamista, hintoja ja maksuehtoja koskevien sääntöjen täytäntöönpanoa valtion valvonnassa. Tätä säännöstä ei sovelleta metsätaloustuotteisiin

4° Tuotteiden laatua: tässä yhteydessä sopimuksissa voidaan muun muassa määrätä laatua, määrittelyä, pakkaamista, kuljettamista ja esittelemistä koskevien sääntöjen luomisesta ja täytäntöönpanosta tarvittaessa tuotteiden vähittäismyyntivaiheeseen saakka; suojattujen alkuperänimitysten osalta kyseisissä sopimuksissa voidaan muun muassa määrätä laadunvalvontamenettelyjen käyttöönotosta

5° Tietyn alan toimialojen välisiä suhteita muun muassa laatimalla teknisiä standardeja, soveltavan tutkimuksen ohjelmia, testausohjelmia ja kehittämisohjelmia ja toteuttamalla näiden ohjelmien yhteydessä investointeja

6° Tietämystä toimialoista ja tuotteista sekä tuotteiden myynnin edistämistä kotimaan ja ulkomaan markkinoilla

7° Yhteisiä toimia, joiden tarkoituksena on ehkäistä maatalous- ja elintarviketuotteiden tuotantoon, jalostukseen, markkinointiin ja jakeluun liittyviä riskejä ja epävarmuustekijöitä

8° L. 251-3 §:ssä tarkoitettujen haitallisten organismien torjuntaa

9° Tuotteiden kehittämistä käytettäväksi muuhun kuin elintarvikekäyttöön

10° Osallistumista kansainväliseen kehittämistoimintaan

11° Sopimussuhteiden kehittämistä toimialajärjestössä edustettuina olevien ammattikuntien jäsenten kesken muun muassa sisällyttämällä mallisopimuksiin vakioehtoja, jotka koskevat velvoitteita, hintojen määrittämistä koskevia sääntöjä, toimitusaikatauluja, sopimuksen kestoa, pohjahintaperiaatetta, myyntiehtojen tarkistamista tilanteessa, jossa maatalousperäisten raaka-aineiden hinta vaihtelee huomattavasti, koskevia sääntöjä ja määrien sääntelyä koskevia toimia siinä tarkoituksessa, että tarjonta voidaan mukauttaa kysyntään.”

10 Kyseisen L. 632-3 §:n sanamuoto on 27.7.2010 annetun lain nro 2010-874 antamisen seurauksena nykyään seuraava:

”Toimivaltainen hallintoviranomainen voi määrätä hyväksytyn toimialajärjestön tekemät sopimukset yleissitoviksi määrätyksi ajaksi joko osittain tai kokonaan, jos niissä määrätään yhteisistä toimista tai sellaisista yhteistä etua ilmentävistä toimista, jotka ovat yleisen edun mukaisia ja yhteensopivia Euroopan unionin lainsäädännön kanssa.”

Muut kyseisen pykälän aikaisemmat osat poistettiin.

11 L. 632-4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tällaisten sopimusten määrääminen yleissitoviksi edellyttää, että toimialajärjestössä edustettuina olevat ammattikunnat hyväksyvät niiden määräykset yksimielisellä päätöksellä. Kun kyse on sopimuksista, jotka koskevat ainoastaan osaa kyseisessä järjestössä edustettuina olevista ammattikunnista, kyseisten ammattikuntien yksimielisyys on kuitenkin riittävä, jos mikään muu ammattikunta ei vastusta tätä.

– –

Kun yleissitovaksi määräämisestä on päätetty, näin sovitut toimet velvoittavat asianomaisella tuotannonalalla kaikkia kyseiseen toimialajärjestöön kuuluvien ammattikuntien jäseniä.

Toimivaltaisen viranomaisen on annettava ratkaisunsa haetusta yleissitovaksi määräämisestä kahden kuukauden määräajassa siitä, kun toimialajärjestön tekemä hakemus vastaanotettiin. Jos toimivaltainen viranomainen ei tämän määräajan päättyessä ole antanut tiedoksi ratkaisuaan, hakemus katsotaan hyväksytyksi.

Yleissitovaksi määräämistä koskevat hylkäävät päätökset on perusteltava.”

12 L. 632-6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”L. 632-1 ja L. 632-2 §:ssä mainitut hyväksytyt toimialajärjestöt voivat periä kaikilta niihin kuuluvien ammattikuntien jäseniltä maksuja, joista määrätään sopimuksissa, jotka on L. 632-3 ja L. 632-4 §:ssä säädetyn menettelyn mukaisesti määrätty yleissitoviksi, ja jotka pakollisuudestaan huolimatta ovat yksityisoikeudellisia saatavia.

– –

Maksuja voidaan periä myös tuontituotteista asetuksella säädetyin edellytyksin. Maksut peritään tullissa etua saavien toimialajärjestöjen pyynnöstä ja niiden kustannuksella.

Näiden maksujen lisäksi voidaan periä veronluonteisia maksuja.”

13 L. 632-8-I §:ssä säädetään seuraavaa:

”Hyväksytyt toimialajärjestöt antavat vuosittain toimivaltaisille hallintoviranomaisille toimintakertomuksen sekä toimittavat

— tilinpäätöstiedot

— toimintakertomuksen ja yhtiökokousten pöytäkirjat

— selvityksen kunkin yleissitovaksi määrätyn sopimuksen soveltamisesta.

Toimialajärjestöt toimittavat toimivaltaisille hallintoviranomaisille kaikki ne asiakirjat, joita ne pyytävät voidakseen toteuttaa valvontavaltaansa.”

14 Toimivaltainen hallintoviranomainen hyväksyi 24.6.1976 antamallaan päätöksellä (JORF 26.8.1976, s. 5143) Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF), joka on yksityisoikeudellinen voittoa tavoittelematon yhdistys, maatalousalan toimialajärjestöksi lain nro 75-600 mukaisesti. CIDEF yhdistää neljä ammattikuntaa, joita ovat ”Tuotanto”, ”Haudonta ja haudottavaksi tarkoitettujen munien ja munakantojen tuonti”, ”Teurastus ja jalostus” sekä ”Eläinten ruokinta”.

15 CIDEFin perustamiskirjan 2 §:n mukaan CIDEFin

”tavoitteena on

— yhdistää kaikki ammattikuntien aloitteet kalkkunamarkkinoiden järjestämiseksi ja säätelemiseksi

— perustaa tätä tarkoitusta varten tilastotietojärjestelmä, jonka tarkoituksena on antaa ammatinharjoittajille säännöllisesti tietoja karjan pitämisestä, teurastuksesta, varastoista, ulkomaankaupasta sekä kotitalouksien ja yhteisöjen kulutuksesta

— säädellä kalkkunantuotantoa ja markkinoita tarjonnan ja kysynnän volyymiin kohdistuvilla toimilla

— hankkia tarvittavat taloudelliset resurssit

— vaatia niiden standardien hyväksymistä, jotka kukin ammattikunta on määritellyt tuotteille, joita se valmistaa ja myy

— tehdä pakolliseksi tuotteiden ja palvelujen toimittamista ammatinharjoittajien välillä koskevat kirjalliset sopimukset (yhdistys tekee ehdotuksia puitesopimusmalleiksi)

— toimia neuvottelukumppanina kansallisissa ja yhteisön elimissä kaikissa ammattikunnille yhteisissä kalkkunantuotantoa koskevissa ongelmissa

— luoda ETY:n puitteissa mahdollisimman tiivistä yhteistoimintaa kumppanuusmaiden kalkkuna-alan ammatinharjoittajien kanssa

— tehdä kaikki tarvittavat aloitteet, joilla voidaan ratkaista teknisiä ja teknologisia ongelmia, ja muun muassa tehdä tarvittavat kokeet

— varmistaa kaikille siipikarjatuotannon alan ammattikunnille tai osalle kyseisistä ammattikunnista kaikkien tuotteiden osalta palvelujen tarjonta yhteistä etua edustavilla aloilla. Kyseiset palvelut annetaan yhdistyksen suoritettaviksi kirjallisin sopimuksin. Niiden rahoittamisesta on pidettävä erillistä kirjanpitoa, eikä CIDEF voi periä niistä maatalouskoodeksin L. 632-6 §:n nojalla pakolliseksi tehtyjä maksuja”.

Pääasia, sen tausta ja ennakkoratkaisukysymys

16 CIDEF otti 18.10.2007 tehdyllä toimialakohtaisella sopimuksella käyttöön toimialakohtaisen maksun, jota peritään kaikilta CIDEFissä edustettuina olevien ammattikuntien jäseniltä. Kyseinen sopimus tehtiin kolmeksi vuodeksi. Maksun määrä vahvistettiin samana päivänä tehdyllä kyseistä sopimusta täydentävällä lisäsopimuksella 14 euroon 1 000:ta kalkkunanpoikasta kohti vuodeksi 2008. Toimivaltaiset ministerit määräsivät 13.3.2008 tehdyllä kahdella päätöksellä (JORF 27.3.2008, s. 5229 ja JORF 1.4.2008, s. 5412) maatalouskoodeksin L. 632-3 §:n mukaisesti toimialakohtaisen sopimuksen yleissitovaksi kolmeksi ja lisäsopimuksen yhdeksi vuodeksi. CIDEF päätti edellä mainitun toimialakohtaisen sopimuksen täydentämiseksi 5.11.2008 tehdyllä uudella lisäsopimuksella pysyttää toimialakohtaisen maksun määrän vuonna 2009 ennallaan. Lisäsopimus määrättiin yleissitovaksi maatalouskoodeksin L. 632-4 §:n 4 momentin nojalla toimivaltaisen viranomaisen 29.8.2009 tekemällä implisiittisellä hyväksymispäätöksellä, joka julkistettiin toimivaltaisen ministerin lausunnolla, joka julkaistiin 30.9.2009 (JORF 30.9.2009, s. 15881).

17 Doux Élevage SNC, joka on Doux-konsernin, joka on johtava eurooppalainen siipikarjan tuottaja, tytäryhtiö, ja coopération agricole UKL-ARREE vaativat Conseil d'État'ssa 5.11.2008 tehdyn lisäsopimuksen yleissitovuuden vahvistamista koskevan implisiittisen päätöksen, joka syntyi 29.8.2009 sen seurauksena, että hallintoviranomaiset eivät olleet ratkaisseet kyseisen lisäsopimuksen yleissitovaksi määräämistä koskevaa hakemusta, ja lausunnon, jolla kyseinen päätös julkistettiin, kumoamista. Ne väittivät, että 5.11.2008 tehdyllä lisäsopimuksella käyttöönotettu toimialakohtainen maksu, joka määrättiin kyseisellä päätöksellä yleissitovaksi ja pakolliseksi kaikille toimialajärjestöön kuuluville ammatinharjoittajille, merkitsi valtiontukea ja että päätöksestä olisi siten pitänyt ilmoittaa ennakolta Euroopan komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

18 Asiassa C-345/02, Pearle ym., 15.7.2004 annetun tuomion (Kok., s. I-7139) perusteella kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi asia saatettiin, katsoi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti, että hyväksyttyjen toimialajärjestöjen yhteisten toimien, joista kyseiset järjestöt päättävät, rahoittamiseksi käyttöönottamat maksut, joita yleisesti kutsutaan pakollisiksi vapaaehtoisiksi maksuiksi (cotisations volontaires obligatoires, jäljempänä CVO-maksut), sekä hallinnolliset toimet, joilla näistä maksuista tehtiin pakollisia kaikille asianomaisen alan ammatinharjoittajille, eivät kuuluneet valtiontuen käsitteeseen.

19 Ranskan hallitus ilmoitti kuitenkin tilintarkastustuomioistuimen esittämien muutamien huomautusten takia komissiolle oikeusvarmuutta koskevista syistä sellaisia toimia koskevasta puiteohjelmasta, joita toimialajärjestöt saattavat toteuttaa, ja liitti ilmoitukseen tärkeimpien toimialajärjestöjen tekemät kymmenen sopimusta. Komissio viittasi valtiontuesta N 561/2008 10.12.2008 antamassaan päätöksessä (K(2008) 7846 lopullinen) edellä mainitussa asiassa Pearle ym. annettuun tuomioon ja katsoi, että kyseiset toimenpiteet kuuluvat valtiontuen käsitteen piiriin. Se totesi kuitenkin, että kyseisten toimenpiteiden rahoitus ei ole yhteisen markkinajärjestelyn vastainen ja etteivät nämä toimenpiteet uhkaa muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla, ja päätteli tästä, että niihin voidaan soveltaa SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettua poikkeusta. Komissio omaksui vastaavan kannan kahdessa myöhemmässä päätöksessään. Kaikista näistä päätöksistä on nostettu kumoamiskanteita, joissa kantajina ovat olleet sekä Ranskan tasavalta että asianomaiset toimialajärjestöt ja jotka ovat tällä hetkellä vireillä unionin yleisessä tuomioistuimessa.

20 Conseil d'État toteaa ensiksi, että 18.10.2007 tehty toimialakohtainen sopimus tehtiin toimialajärjestössä edustettuina olevien neljän ammattikunnan yksimielisellä päätöksellä ja että nämä neljä ammattikuntaa olivat myös tehneet yksimielisesti päätöksen, jolla toimialakohtainen maksu pysytettiin vuonna 2009 ennallaan. Se toteaa seuraavaksi, että 5.11.2008 tehdyssä lisäsopimuksessa luetellaan tyhjentävästi toimenpiteet, jotka voidaan rahoittaa CIDEFin vuonna 2009 perimällä toimialakohtaisella maksulla ja joita ovat kalkkunanliha-alan erityiset tiedotustoimet, joiden "tarkoituksena on parantaa mainetta ja edistää myyntiä", siipikarjanlihalle yhteiset myynninedistämistoimet, ulkosuhteita koskevat toimenpiteet, ranskalaisissa ja eurooppalaisissa

hallintoviranomaisissa edustaminen, eurooppalaiseen siipikarjayhdistykseen osallistuminen, tutkimusten hankkiminen ja kuluttajapaneelien järjestäminen ostotason määrittämiseksi, tutkimusta ja laadun varmistamista koskevat tukitoimenpiteet sekä toimenpiteet alan intressien suojaamiseksi.

21 Lisäksi Conseil d'État korostaa yhtäältä sitä, että kyseisessä lisäsopimuksessa ei sallita interventiotoimien rahoittamista kalkkunamarkkinoilla, ja toisaalta sitä, että kyseisessä lisäsopimuksessa mainituissa tiedotustoimissa ei tehdä eroa tuotteiden alkuperän suhteen, ja sitä, että asiakirja-aineistosta ei käy ilmi, että osa vuonna 2009 perityistä maksuista olisi tarkoitettu yksinomaan ”ranskalaisen kalkkunan” myynninedistämistoimiin Ranskassa ja ulkomailla.

22 Näiden seikkojen ja toteamusten sekä edellä esitetyn komission kannan perusteella Conseil d'État on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [SEUT] 107 artiklaa, luettuna yhdessä [edellä mainitussa] asiassa [Pearle ym.] annetun tuomion kanssa, tulkittava siten, että kansallisen viranomaisen päätös, jolla sellainen sopimus laajennetaan koskemaan tietyn alan kaikkia ammatinharjoittajia, jolla [CIDEFin] tekemän sopimuksen tavoin otetaan kansallisen viranomaisen hyväksymässä toimialajärjestössä käyttöön maksu, ja jolla täten tehdään maksusta pakollinen, jotta tiedotukseen, myynninedistämiseen, ulkosuhteisiin, laadunvarmistamiseen, tutkimukseen ja alan intressien suojaamiseen liittyvät toimenpiteet sekä tutkimusten hankkiminen ja kuluttajapaneelien järjestäminen voidaan toteuttaa, koskee valtiontukea, kun otetaan huomioon kyseisten toimenpiteiden luonne, niiden rahoitustapa ja niiden täytäntöönpanoedellytykset?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

23 Ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, merkitseekö kansallisen viranomaisen päätös, jolla sellainen toimialakohtainen sopimus laajennetaan koskemaan tietyn maatalousalan kaikkia ammatinharjoittajia, jolla otetaan käyttöön pakollinen maksu, jotta tiedotukseen, myynninedistämiseen, ulkosuhteisiin, laadunvarmistamiseen, tutkimukseen ja alan intressien suojaamiseen liittyvät toimenpiteet voidaan toteuttaa, valtiontukea.

24 Aluksi on muistutettava, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa todetaan, että jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

25 SEUT 107 artiklan 1 kohdassa asetetaan kyseisen soveltumattomuuden edellytykseksi sen tarkastaminen, että neljä edellytystä täyttyy. Ensinnäkin kyse on oltava valtion toimenpiteestä tai valtion varoilla toteutetusta toimenpiteestä. Toiseksi kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi toimenpiteellä on annettava etua sille, joka on toimenpiteen kohteena. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua (em. asia Pearle ym., tuomion 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee ensimmäisen edellytyksen osalta, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena on pidettävä ainoastaan suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä etuja. Kyseisessä määräyksessä tehty ero ”jäsenvaltion myöntämän tuen” ja ”valtion varoista” myönnetyn tuen välillä ei nimittäin merkitse sitä, että kaikki valtion myöntämät edut olisivat tukea riippumatta siitä, onko ne rahoitettu valtion varoista, vaan erottelun tarkoituksena on ainoastaan sisällyttää tuen käsitteeseen valtion suoraan myöntämät edut ja valtion nimeämien tai perustamien julkisten tai yksityisten elinten välityksellä myönnetyt edut (asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001, Kok., s. I-2099, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). SEUT

107 artiklan 1 kohdassa asetettu kielto voi näin ollen lähtökohtaisesti käsittää myös julkisten tai yksityisten elinten, jotka valtio on perustanut tai nimennyt tuen hallinnoimista varten, myöntämän tuen (ks. vastaavasti em. asia Pearle ym., tuomion 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 Jotta etuja voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena, niiden on kuitenkin yhtäältä oltava suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä etuja ja toisaalta niiden on oltava peräisin valtiolta (em. asia Pearle ym., tuomion 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 On todettava, että – kuten julkisasiamies muistuttaa ratkaisuehdotuksensa 37 kohdassa – valtion varoista tapahtuva rahoitus on yksi valtiontuen käsitteen osatekijä.

29 Tässä yhteydessä edellä mainitussa asiassa PreussenElektra annetun tuomion 59 ja 61 kohdassa on jo todettu, että valtion sääntelyyn, jolla myönnetään etuja tietyille yrityksille ja josta aiheutuu muille haittaa siksi, että siinä asetetaan velvoite ostaa tiettyjä tuotteita vähimmäishinnoilla, ei liity valtion varojen suoraa tai välillistä siirtämistä kyseisiä tuotteita tuottaville yrityksille ja että tällainen velvoite ei tee tästä sääntelystä valtiontukea.

30 Edellä mainitussa asiassa Pearle ym. annetun tuomion 36 kohdassa on päädytty toimialajärjestön jäsenilleen mainoskampanjan rahoittamiseksi määräämiä maksuja tutkittaessa samaan lopputulokseen ja todettu muun muassa, että koska kyseiselle julkiselle elimelle kyseisen kampanjan toteuttamisesta aiheutuneet kulut katettiin kokonaisuudessaan kampanjasta hyötyviltä yrityksiltä kerätyillä maksuilla, sen toimenpiteellä ei pyritty luomaan etua, josta aiheutuisi valtiolle tai kyseiselle elimelle lisäkustannuksia.

31 Kyseisen tuomion 37 kohdassa on myös todettu, että aloitteen pääasiassa kyseessä olleen mainoskampanjan järjestämisestä ja toteuttamisesta teki yksityinen optikkojen yhdistys eikä julkinen elin, joka toimi ainoastaan välikappaleena kyseisellä toimialalla ennalta asetetun, puhtaasti kaupallisen tavoitteen – joka ei ollut millään tavoin osa viranomaisten määrittelemää politiikkaa – toteuttamiseksi kerättyjen varojen kantamisessa ja kohdentamisessa.

32 Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevat maksut ovat peräisin yksityisiltä taloudellisilta toimijoilta, jotka ovat tai eivät ole kyseisen toimialajärjestön jäseniä ja jotka harjoittavat taloudellista toimintaa asianomaisilla markkinoilla. Mekanismi ei merkitse valtion varojen suoraa tai välillistä siirtämistä, sillä kyseisten maksujen maksamisesta saatavat varat eivät edes kulje valtion budjetin kautta tai muun julkisyhteisön kautta eikä valtio luovu minkäänlaisista varoista, kuten esimerkiksi veroista tai maksuista, jotka olisi kansallisen lainsäädännön mukaan pitänyt maksaa valtion kassaan. Kyseisten maksujen yksityinen luonne säilyy niiden koko elinkaaren ajan ja jos niitä ei makseta, toimialajärjestön on noudatettava niiden perimiseksi normaalia siviili- tai kauppaoikeudellista tuomioistuinmenettelyä, koska sillä ei ole valtion valtaoikeuksia.

33 Ei ole epäilystäkään siitä, että toimialajärjestöt ovat yksityisoikeudellisia yhdistyksiä eivätkä osa julkishallintoa.

34 Oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin myös, että valtion varojen siirtoa ei tarvitse osoittaa kaikissa tapauksissa, jotta yhdelle tai useammalle yritykselle myönnetty etu voitaisiin katsoa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi (ks. asia C-482/99, Ranska v. komissio, tuomio 16.5.2002, Kok., s. I-4397, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 Oikeuskäytännössä on näin ollen katsottu, että SEUT 107 artiklan 1 kohta koskee kaikkia rahavaroja, joita viranomaiset voivat tosiasiallisesti käyttää tukeakseen yrityksiä, ilman että sillä seikalla olisi merkitystä, kuuluvatko nämä varat pysyvästi valtion omaisuuteen. Tästä seuraa, että vaikka kyseistä toimenpidettä vastaavat summat eivät ole pysyvästi valtion hallussa, ne voidaan luokitella valtion

varoiksi jo sillä perusteella, että ne ovat jatkuvasti julkisessa määräysvallassa ja siis toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käytettävissä (ks. em. asia Ranska v. komissio, tuomion 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Edellä mainitussa asiassa Ranska vastaan komissio annetun tuomion 37 kohdassa vahvistetut edellytykset eivät kuitenkaan täyty pääasiassa. On selvää, että kansalliset viranomaiset eivät voi tosiasiallisesti käyttää pääasiassa kyseessä olevista maksuista peräisin olevia varoja tukeakseen tiettyjä yrityksiä. Juuri asianomainen toimialajärjestö päättää, kuinka käytetään kyseisiä varoja, jotka kohdennetaan kokonaisuudessaan sen itse määrittelemiin tarkoituksiin. Kyseiset varat eivät myöskään ole jatkuvasti julkisessa määräysvallassa eivätkä valtion viranomaisten käytettävissä.

37 Mahdollinen vaikutusvalta, joka jäsenvaltiolla voi olla toimialajärjestön toimintaan sen päätöksen kautta, jolla toimialakohtainen sopimus laajennetaan koskemaan kaikkia tietyn alan ammatinharjoittajia, ei ole omiaan muuttamaan tämän tuomion 36 kohdassa esitettyjä toteamuksia.

38 Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta nimittäin ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevalla sääntelyllä ei anneta toimivaltaiselle viranomaiselle toimivaltaa ohjata varojen hallinnointia tai vaikuttaa siihen. Kuten julkisasiamies on lisäksi huomauttanut ratkaisuehdotuksensa 71 kohdassa, toimivaltaisten kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytännön mukaan maatalouskoodeksin säännöksissä, jotka koskevat sopimuksen, jolla toimialajärjestössä otetaan käyttöön maksuja, määräämistä yleissitovaksi, ei anneta viranomaisille valtuuksia saattaa CVO-maksuja muun kuin sääntöjenmukaisuutta ja lainmukaisuutta koskevan valvonnan alaisuuteen.

39 Kyseisestä valvonnasta on todettava, että maatalouskoodeksin L. 632-3 §:ssä ei mahdollisteta sitä, että sopimuksen yleissitovaksi määräämisen edellytykseksi asetetaan viranomaisten vahvistamien ja määrittelemien konkreettisten poliittisten päämäärien tavoitteleminen, koska kyseisessä pykälässä mainitaan ei-tyhjentävästi hyvin yleisiä ja erilaisia tavoitteita, joita toimialakohtaisella sopimuksella on edistettävä, jotta toimivaltainen hallintoviranomainen voi määrätä sen yleissitovaksi. Tätä päätelmää ei horjuta koodeksin L. 632-8-I §:ssä asetettu velvoite ilmoittaa viranomaisille jälkikäteen CVO-maksujen käytöstä.

40 Lisäksi unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ei ilmene mitään, minkä perusteella voitaisiin katsoa, että CVO-maksujen määrääminen ei tapahdu itse toimialajärjestön aloitteesta vaan viranomaisten aloitteesta. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 90 kohdassa, on korostettava sitä, että viranomaiset toimivat vain ”välikappaleena” sellaisten maksujen tekemiseksi pakolliseksi, joita toimialajärjestöt ovat ottaneet käyttöön itse määrittelemiensä päämäärien ajamiseksi.

41 Valtion toimivallasta hyväksyä toimialajärjestö maatalouskoodeksin L. 632-1 §:n mukaisesti ja valtion toimivallasta laajentaa toimialakohtainen sopimus koskemaan kaikkia tietyn alan ammatinharjoittajia kyseisen koodeksin L. 632-3 §:n ja L. 632-4 §:n mukaisesti ei siis voida päätellä, että toimialajärjestön toimet johtuvat valtiosta.

42 Lopuksi komissio väittää, että toimialajärjestöjen toimet rahoitetaan osittain julkisin varoin ja että kun otetaan huomioon se, että julkisista ja yksityistä varoista ei pidetä erillistä kirjanpitoa, kaikki toimialajärjestöjen varat ovat ”valtion varoja”.

43 Tässä yhteydessä on todettava, että ennakkoratkaisukysymys koskee ainoastaan toimialajärjestölle maksettuja maksuja eikä se koske muita mahdollisia valtion talousarviosta peräisin olevia varoja.

44 Kuten julkisasiamies on lisäksi korostanut ratkaisuehdotuksensa 57 kohdassa, toimialajärjestöjen käyttämistä yksityisistä varoista ei tule ”julkisia varoja” pelkästään siksi, että niitä on käytetty yhdessä mahdollisesti valtion talousarviosta peräisin olevien varojen kanssa.

45 Edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että SEUT 107 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että kansallisen viranomaisen päätös, jolla sellainen sopimus laajennetaan koskemaan tietyn maatalousalan kaikkia ammatinharjoittajia, jolla pääasiassa kyseessä olevan toimialakohtaisen sopimuksen tavoin otetaan kansallisen viranomaisen hyväksymässä toimialajärjestössä käyttöön maksu, ja jolla täten tehdään maksusta pakollinen, jotta tiedotukseen, myynninedistämiseen, ulkosuhteisiin, laadunvarmistamiseen, tutkimukseen ja asianomaisen alan intressien suojaamiseen liittyvät toimenpiteet voidaan toteuttaa, ei merkitse valtiontukea.

Oikeudenkäyntikulut

46 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

SEUT 107 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että kansallisen viranomaisen päätös, jolla sellainen sopimus laajennetaan koskemaan tietyn maatalousalan kaikkia ammatinharjoittajia, jolla pääasiassa kyseessä olevan toimialakohtaisen sopimuksen tavoin otetaan kansallisen viranomaisen hyväksymässä toimialajärjestössä käyttöön maksu, ja jolla täten tehdään maksusta pakollinen, jotta tiedotukseen, myynninedistämiseen, ulkosuhteisiin, laadunvarmistamiseen, tutkimukseen ja asianomaisen alan intressien suojaamiseen liittyvät toimenpiteet voidaan toteuttaa, ei merkitse valtiontukea.

Allekirjoitukset