ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

15 juli 2004 *

In zaak C-345/02,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van de Hoge Raad der Nederlanden, in het aldaar aanhangige geding tussen

Pearle BV,

Hans Prijs Optiek Franchise BV,

Rinck Opticiens BV

en

Hoofdbedrijfschap Ambachten,

* Procestaal: Nederlands.

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 92, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87, lid 1, EG) en artikel 93, lid 3, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 3, EG),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, A. Rosas, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta en K. Lenaerts (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
griffier: R. Grass,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Pearle BV, Hans Prijs Optiek Franchise BV en Rinck Opticiens BV, vertegenwoordigd door P. E. Mazel, advocaat,

— het Hoofdbedrijfschap Ambachten, vertegenwoordigd door R. A. A. Duk, advocaat,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door S. Terstal als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Flett en H. van Vliet als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door H. van Vliet, ter terechtzitting van 29 januari 2004,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 maart 2004,

het navolgende

Arrest

1 Bij arrest van 27 september 2002, binnengekomen bij het Hof op 30 september daaraanvolgend, heeft de Hoge Raad der Nederlanden krachtens artikel 234 EG een aantal prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 92, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87, lid 1, EG) en artikel 93, lid 3, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 3, EG).

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding ter zake van de rechtmatigheid van heffingen die het Hoofdbedrijfschap Ambachten (hierna: „HBA") zijn leden, waaronder verzoeksters in het hoofdgeding, heeft opgelegd ter financiering van een collectieve reclamecampagne ten behoeve van ondernemingen in de optiekbranche.

Het rechtskader

De communautaire regeling

3 Artikel 92, lid 1, EG-Verdrag luidt:

„Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn 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 met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt."

4 Artikel 93 EG-Verdrag bepaalt:

„1. De Commissie onderwerpt tezamen met de lidstaten de in die staten bestaande steunregelingen aan een voortdurend onderzoek. Zij stelt de dienstige maatregelen voor, welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de gemeenschappelijke markt vereist.

2. Indien de Commissie, na de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, vaststelt dat een steunmaatregel door een staat of met staatsmiddelen bekostigd, volgens artikel 92 niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt of dat van deze steunmaatregel misbruik wordt gemaakt, bepaalt zij dat de betrokken staat de steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar vast te stellen termijn.

[...]

3. De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 92 onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid."

5 De eerste alinea van de mededeling van de Commissie van 6 maart 1996 inzake *„de minimis"*-steun (hierna: *„de minimis'*-mededeling") luidt: „Hoewel iedere vorm van financiële steun die aan een onderneming wordt verleend, de concurrentie tussen deze onderneming en haar concurrenten waaraan dergelijke steun niet wordt verleend in meer of mindere mate vervalst of dreigt te vervalsen, heeft niet alle steun een merkbare invloed op het handelsverkeer en de concurrentie tussen de lidstaten. Dit geldt met name voor zeer geringe steunbedragen."

6 Volgens de tweede alinea van de *„de minimis"*-mededeling is artikel 92, lid 1, van het Verdrag niet van toepassing op steunbedragen van maximaal 100 000 ECU (thans 100 000 euro) die worden uitgekeerd gedurende een periode van drie jaar vanaf het moment dat de eerste *„de minimis"*-steun is verleend. Dit bedrag geldt voor alle categorieën steun, in welke vorm en met welk doel dan ook verleend, met uitzondering van steun voor de uitvoer, die van de maatregel is uitgesloten.

De nationale regeling

De Nederlandse Wet op de bedrijfsorganisatie

7 De Wet op de bedrijfsorganisatie (hierna: „WBO") van 27 januari 1950, in de gewijzigde versie zoals deze ten tijde van de feiten van het hoofdgeding gold, regelt de taak, de samenstelling, de werkwijzen en de financiële aspecten van en het toezicht op bedrijfslichamen waaraan een eigen verantwoordelijkheid is gegeven voor het inrichten en het bevorderen van hun eigen activiteitensector. Volgens artikel 71 WBO moeten deze bedrijfslichamen het belang van de ondernemingen in de betrokken sector en het personeel daarvan alsmede het algemeen belang voor ogen houden.

8 Volgens artikel 73 WBO is het bestuur van een bedrijfslichaam paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van organisaties van ondernemers en van werknemers.

9 De Nederlandse wetgever heeft aan deze bedrijfslichamen de nodige bevoegdheden verleend om hun taak uit te voeren. Artikel 93 WBO bepaalt met name dat hun bestuur, behoudens uitzonderingen, verordeningen kan vaststellen die het nodig oordeelt ter uitvoering van de in artikel 71 WBO omschreven doelstellingen, zowel in het belang van de activiteit van de ondernemingen in de betrokken economische sector als in het belang van de arbeidsvoorwaarden van hun personeel. Deze verordeningen behoeven de goedkeuring van de Sociaal-Economische Raad en mogen volgens artikel 93, lid 5, WBO niet in de weg staan aan gezonde mededinging.

10 Ter uitvoering van hun taken kunnen de bedrijfslichamen overeenkomstig artikel 126 WBO aan de ondernemingen die tot de betrokken activiteitensector behoren, bij verordening heffingen opleggen. De algemene heffingen betreffen het functioneren als zodanig. De zogenoemde „bestemmingsheffingen" beogen specifieke doeleinden.

De Nederlandse Wet houdende administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie

11 De Wet houdende administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie van 16 september 1954, in de gewijzigde versie zoals deze ten tijde van de feiten van het hoofdgeding gold, stelt de voorwaarden vast waaronder administratief beroep ter zake van de bedrijfsorganisatie kan worden ingesteld.

12 Overeenkomstig de artikelen 4 en 5 van deze wet kunnen natuurlijke of rechtspersonen die door een besluit van een bedrijfslichaam rechtstreeks in hun belangen zijn getroffen, beroep instellen bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, indien zij van mening zijn dat het besluit in strijd is met een algemeen verbindend voorschrift. Artikel 33, lid 1, van de wet bepaalt dat het beroep moet worden ingesteld binnen 30 dagen na de dag waarop het besluit is meegedeeld, uitgereikt of verzonden of de handeling is verricht.

13 Op grond van de in de Nederlandse rechtspraak ontwikkelde regel van de formele rechtskracht moet de civiele rechter, wanneer bij hem een vordering wegens onverschuldigde betaling is ingesteld, uitgaan van het beginsel dat het aan de betaling ten grondslag liggende besluit in overeenstemming is met het recht, zowel wat zijn wijze van totstandkomen als wat zijn inhoud betreft, wanneer dat besluit in een bestuursrechtelijke procedure had kunnen worden aangevochten, maar de belanghebbende van die procedure geen gebruik heeft gemaakt.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

14 Pearle BV, Hans Prijs Optiek Franchise BV en Rinck Opticiens BV (hierna: „verzoeksters in het hoofdgeding") zijn in Nederland gevestigde vennootschappen die zich bezighouden met de handel in optisch materiaal. In die hoedanigheid zijn zij krachtens de WBO aangesloten bij het Hoofdbedrijfschap Ambachten, een publiekrechtelijk bedrijfslichaam.

15 Op verzoek van een particuliere vereniging van opticiens, de Nederlandse Unie van Opticiens (hierna: „NUVO"), waarbij verzoeksters in het hoofdgeding destijds waren aangesloten, legde het HBA zijn leden krachtens een op artikel 126 WBO gebaseerde verordening, voor het eerst in 1988, „een bestemmingsheffing" op ter financiering van een collectieve reclamecampagne ten behoeve van ondernemingen in de optiekbranche. Vervolgens werd elk jaar tot ten minste 1993 een soortgelijke heffing opgelegd.

16 De aan verzoeksters in het hoofdgeding opgelegde heffing bedroeg 850 NLG per vestiging. Verzoeksters in het hoofdgeding hebben geen administratief beroep ingesteld tegen de beschikkingen waarbij het HBA hun die heffingen heeft opgelegd.

17 Op 29 maart 1995 hebben verzoeksters in het hoofdgeding het HBA voor de rechtbank te 's-Gravenhage gedagvaard teneinde nietigverklaring te verkrijgen van de verordeningen waarbij de betrokken bestemmingsheffingen zijn vastgesteld, alsmede veroordeling van het HBA tot terugbetaling van de op basis van die verordeningen onverschuldigd betaalde bedragen.

18 Zij hebben betoogd dat de uit hoofde van de reclamecampagne verleende diensten steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag vormden en dat de verordeningen van het HBA waarbij de heffingen ter financiering van deze steun zijn ingevoerd onwettig waren, aangezien zij niet overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag bij de Commissie zijn aangemeld.

19 Bij tussenvonnis heeft de rechter in eerste aanleg de vorderingen van verzoeksters in het hoofdgeding ten dele toegewezen. Nadat dit vonnis in hoger beroep was vernietigd, hebben zij cassatieberoep bij de Hoge Raad der Nederlanden ingesteld.

20 In deze omstandigheden heeft de Hoge Raad der Nederlanden de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Is een regeling als de onderhavige, waarbij heffingen worden opgelegd ter financiering van collectieve reclamecampagnes, te beschouwen als een (onderdeel van een) steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, EG-Verdrag, en dient het voornemen tot uitvoering daarvan op grond van artikel 93, lid 3, EG-Verdrag bij de Commissie te worden aangemeld? Geldt dit slechts voor de begunstiging in de vorm van het organiseren en aanbieden van collectieve reclamecampagnes, of tevens voor de financieringsmodaliteit daarvan, zoals een heffingsverordening en/of de daarop gebaseerde heffingsbeschikkingen? Maakt het daarbij verschil of de collectieve reclamecampagnes worden aangeboden aan (ondernemingen in) dezelfde bedrijfstak als die waaraan de bewuste heffingsbeschikkingen worden opgelegd? Zo ja, welk verschil? Is daarbij van belang of de door het overheidslichaam gemaakte kosten geheel worden goedgemaakt door de bestemmingsheffingen ten laste van de ondernemingen die van de dienst profiteren, zodat de begunstiging de overheid per saldo niets kost? Is daarbij van belang of het nut van de collectieve reclamecampagnes min of meer gelijk over de bedrijfstak is verdeeld en ook de afzonderlijke vestigingen binnen de branche worden geacht per saldo een min of meer gelijk nut of profijt van deze campagnes te hebben verkregen?

2) Geldt de aanmeldingsverplichting ingevolge artikel 93, lid 3, [van het Verdrag] voor elke steunmaatregel of slechts voor een steunmaatregel die voldoet aan de omschrijving in artikel 92, lid 1, [van het Verdrag]? Heeft een lidstaat ter afwering van zijn aanmeldingsverplichting de vrijheid te beoordelen of een steunmaatregel aan de omschrijving van artikel 92, lid 1, [van het Verdrag]

voldoet? Zo ja, welke? En in hoeverre kan die beoordelingsvrijheid afdoen aan de aanmeldingsverplichting ingevolge artikel 93, lid 3, [van het Verdrag]? Of is het zo dat de aanmeldingsverplichting eerst dan niet geldt indien buiten redelijke twijfel staat dat er van een steunmaatregel geen sprake is?

3) Indien de nationale rechter tot de conclusie komt dat sprake is van een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, [van het Verdrag] dient hij dan de *‚de minimis'*-regeling zoals geformuleerd door de Commissie in de [...] [*‚de minimis'*-mededeling] in ogenschouw te nemen bij de beoordeling of de maatregel is aan te merken als een steunmaatregel die bij de Commissie had moeten worden aangemeld ingevolge artikel 93, lid 3 [van het Verdrag]? Zo ja, dient deze *‚de minimis'*-regeling dan tevens te worden toegepast met terugwerkende kracht op steunmaatregelen die voor de publicatie van de regeling worden uitgevoerd, en op welke wijze dient deze *‚de minimis'*-regeling te worden toegepast op steunmaatregelen zoals jaarlijkse collectieve reclamecampagnes die aan een gehele branche ten goede komen?

4) Volgt uit hetgeen is overwogen in de zaak C-39/94 (arrest van 11 juli 1996, SFEI e.a., Jurispr. blz. I-3547) met het oog op het nuttig effect van artikel 93, lid 3, [van het Verdrag] dat de nationale rechter zowel de verordeningen als de op grond van die verordeningen opgelegde heffingsbesluiten moet vernietigen en dat de rechter het overheidsorgaan moet veroordelen tot terugbetaling van de heffingen, ook indien de in de Nederlandse rechtspraak ontwikkelde regel van de formele rechtskracht van de heffingsbesluiten daaraan in de weg zou staan? Is daarbij van belang dat terugbetaling van de heffingen het voordeel dat de bedrijfstak en de afzonderlijke ondernemingen in de branche door de collectieve reclamecampagnes hebben verkregen feitelijk niet opheft? Laat het gemeenschapsrecht toe dat terugbetaling van de bestemmingsheffing geheel of ten dele achterwege blijft indien naar het oordeel van de nationale rechter de bedrijfstak of de afzonderlijke ondernemingen door die terugbetaling onredelijk zou(den) worden bevoordeeld in verband met de omstandigheid dat het als gevolg van de reclamecampagnes verkregen voordeel niet in natura kan worden gerestitueerd?

5) Kan een overheidslichaam, indien is verzuimd een steunmaatregel op de voet van artikel 93, lid 3, [van het Verdrag] aan te melden, ter afwering van een

restitutieverplichting een beroep doen op de hiervóór vermelde regel van formele rechtskracht van het heffingsbesluit, indien degene tot wie dat besluit was gericht ten tijde van het nemen van dat besluit en gedurende de termijn waarbinnen [dit] in een bestuursrechtelijke procedure had kunnen worden aangevochten, niet ervan op de hoogte was dat de steunmaatregel waarvan de heffing deel uitmaakt niet was aangemeld? Mag een justitiabele in dit verband ervan uitgaan dat de overheid haar aanmeldingsverplichtingen ingevolge artikel 93, lid 3, [van het Verdrag] heeft nageleefd?"

De prejudiciële vragen

Opmerkingen vooraf

21 Met zijn eerste drie vragen, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de nationale rechter in wezen te vernemen of de financiering door het HBA van reclamecampagnes ten behoeve van ondernemingen in de optiekbranche als staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag kan worden aangemerkt en of, zo nodig met inaanmerkingneming van de *„de minimis"*-regel, de verordeningen van het HBA tot inning van heffingen bij zijn leden met het oog op de financiering van deze campagnes — als elementen van de steunregeling — overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag bij de Commissie hadden moeten worden aangemeld. Hij wil dus weten of de bestemmingsheffingen die verzoeksters in het hoofdgeding zijn opgelegd, wegens hun rechtstreekse verband met eventuele niet-aangemelde steun, eveneens onwettig zijn, zodat zij in beginsel moeten worden terugbetaald.

22 Bij de vierde en de vijfde vraag gaat het erom, of het nuttig effect van artikel 93, lid 3, van het Verdrag zich in een geval als het onderhavige verzet tegen de toepassing van de in de Nederlandse rechtspraak ontwikkelde regel van formele rechtskracht.

De eerste, de tweede en de derde vraag

Bij het Hof ingediende opmerkingen

23 Verzoeksters in het hoofdgeding en de Commissie stellen dat de financiering door het HBA van een reclamecampagne ten behoeve van de ondernemingen in de optiekbranche, staatssteun vormt in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, die overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag bij de Commissie had moeten worden aangemeld. Zij zetten uiteen dat het in artikel 92, lid 1, van het Verdrag bedoelde begrip steun de voordelen omvat die rechtstreeks door de staat worden verleend alsmede die welke worden toegekend door een van overheidswege ingesteld of aangewezen publiek- of privaatrechtelijk lichaam zoals het HBA (arrest van 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, Jurispr. blz. I-2099).

24 Een overheidsmaatregel ter begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producten verliest niet zijn karakter van steun doordat hij geheel of gedeeltelijk wordt gefinancierd uit van overheidswege verplicht gestelde bijdragen van de betrokken ondernemingen (arresten van 22 maart 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, Jurispr. blz. 595, en 11 november 1987, Frankrijk/Commissie, 259/85, Jurispr. blz. 4393, punt 23). Zo kan een maatregel volgens hen binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag vallen, ook al wordt hij volledig door dit soort bijdragen gefinancierd.

25 Volgens verzoeksters in het hoofdgeding en de Commissie had de Nederlandse regering de Commissie alle nodige inlichtingen over de ingevoerde regeling moeten verstrekken. Deze inlichtingen hadden zowel de organisatie als de financieringswijze van de reclamecampagne moeten betreffen (arrest van 25 juni 1970, Frankrijk/ Commissie, 47/69, Jurispr. blz. 487).

26 Het HBA stelt dat de door hem ondersteunde collectieve reclamecampagne geen staatssteun in de zin van het Verdrag vormt. Wanneer de overheid een dergelijke campagne doet voeren ten behoeve van een bepaalde vorm van handel, ambacht of nijverheid en deze actie financiert met een bestemmingsheffing waarin de belanghebbenden participeren naar rato van het voordeel dat de actie voor hen oplevert, ontbreekt immers materieel de situatie dat de actie uit staatsmiddelen wordt bekostigd.

27 Volgens de Nederlandse regering is een door een publiekrechtelijk orgaan vastgestelde verordening waarbij op verzoek van een particuliere vereniging heffingen worden ingevoerd ter financiering van collectieve reclamecampagnes, geen staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. Zij herinnert aan de rechtspraak van het Hof (arresten van 16 mei 2000, Frankrijk/Ladbroke Racing en Commissie, C-83/98 P, Jurispr. blz. I-3271, en PreussenElektra, reeds aangehaald) dat alleen voordelen die rechtstreeks of zijdelings met staatsmiddelen zijn bekostigd, zijn te beschouwen als steun in de zin van voormelde bepaling. De Nederlandse regering beklemtoont dat het HBA door zijn wettelijke bevoegdheden in casu weliswaar heeft gediend als instrument voor de inning en uitbetaling van de gegenereerde middelen voor een vooraf door het bedrijfsleven vastgelegd doel, doch dat het niet vrijelijk over deze middelen kon beschikken.

Antwoord van het Hof

28 Uit artikel 93, lid 3, van het Verdrag volgt dat de Commissie op de hoogte moet worden gebracht van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen. Indien zij meent dat zulk een voornemen onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vangt zij onverwijld de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag aan, zonder dat de betrokken lidstaat de voorgenomen maatregelen tot uitvoering kan brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.

29 Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat, wanneer de wijze waarop steun wordt gefinancierd, met name door middel van verplichte bijdragen, deel uitmaakt van de steunmaatregel, de Commissie bij het onderzoek van deze maatregel noodzakelijkerwijze met deze wijze van financiering rekening moet houden (arresten van 21 oktober 2003, Van Calster e.a., C-261/01 en C-262/01, Jurispr. blz. I-14243 punt 49, en 27 november 2003, Enirisorse, C-34/01–C-38/01, Jurispr. blz. I-12249, punt 44).

30 In een dergelijk geval dient de in artikel 93, lid 3, van het Verdrag bedoelde aanmelding van de steunmaatregel eveneens de wijze van financiering ervan te omvatten, opdat de Commissie haar onderzoek op basis van volledige informatie kan verrichten. Anders kan niet worden uitgesloten dat een steunmaatregel verenigbaar wordt verklaard die, indien de Commissie op de hoogte was geweest van de wijze van financiering ervan, niet verenigbaar had kunnen worden verklaard (arrest Van Calster e.a., reeds aangehaald, punt 50).

31 Het staat aan de nationale rechterlijke instanties, de rechten van de justitiabelen te beschermen tegenover een eventuele miskenning door de nationale autoriteiten van de verplichtingen die voor de lidstaten uit artikel 93, lid 3, van het Verdrag voortvloeien (zie in die zin arresten van 21 november 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires en Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, Jurispr. blz. I-5505, punt 12, en 16 december 1992, Lornoy e.a., C-17/91, Jurispr. blz. I-6523, punt 30). Om te kunnen bepalen of een steunmaatregel van een staat is ingevoerd zonder met deze bepaling rekening te houden, kan een nationale rechterlijke instantie zich genoodzaakt zien het begrip steunmaatregel in artikel 92, lid 1, van het Verdrag uit te leggen (zie arrest Steinike & Weinlig, reeds aangehaald, punt 14; arrest van 30 november 1993, Kirsammer-Hack, C-189/91, Jurispr. blz. I-6185, punt 14, en arrest SFEI e.a., reeds aangehaald, punt 49). De in artikel 93, lid 3, van het Verdrag voorziene aanmeldingsverplichting en het verbod tot uitvoering hebben immers betrekking op elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

32 Voorts is volgens vaste rechtspraak voor de kwalificatie als steun vereist dat is voldaan aan alle in artikel 92, lid 1, van het Verdrag bedoelde voorwaarden (zie arresten van 21 maart 1990, België/Commissie, „Tubemeuse", C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 25; 14 september 1994, Spanje/Commissie, C-278/92–C-280/92, Jurispr. blz. I-4103, punt 20; 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie, C-482/99, Jurispr. blz. I-4397, punt 68, en 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, Jurispr. blz. I-7747, punt 74).

33 Artikel 92, lid 1, van het Verdrag noemt de volgende vier voorwaarden. 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 beïnvloeden. In de derde plaats moet de maatregel de begunstigde een voordeel verschaffen en in de vierde plaats moet hij de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen (arrest Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg, reeds aangehaald, punt 75).

34 Wat de eerste voorwaarde betreft, mag volgens vaste rechtspraak geen onderscheid worden gemaakt tussen gevallen waarin de steun rechtstreeks door de staat wordt verleend, en gevallen waarin de steun via door de staat daartoe aangewezen of opgerichte publiek- of privaatrechtelijke lichamen wordt verleend (arrest van 7 juni 1988, Griekenland/Commissie, 57/86, Jurispr. blz. 2855, punt 12; arrest Preussen-Elektra, reeds aangehaald, punt 58, en arrest van 20 november 2003, GEMO, C-126/01, Jurispr. blz. I-13769, punt 23).

35 Voordelen kunnen evenwel slechts als steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag worden beschouwd indien zij rechtstreeks of indirect met staatsmiddelen zijn bekostigd en aan de staat kunnen worden toegerekend (arresten van 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-303/88, Jurispr. blz. I-1433, punt 11, en 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 24, en arrest GEMO, reeds aangehaald, punt 24).

36 HBA is weliswaar een publiekrechtelijk lichaam, maar in casu is niet gebleken dat de reclamecampagne is gefinancierd met middelen waarover de nationale autoriteiten naar believen konden beschikken. Integendeel, blijkens het verwijzingsarrest zijn de middelen die het HBA voor de financiering van de betrokken reclamecampagne heeft gebruikt, door middel van bijdragen bestemd voor de organisatie van deze reclamecampagne, ingezameld bij de leden aan wie deze campagne ten goede kwam. Daar de kosten die het publiekrechtelijk lichaam voor deze campagne heeft gemaakt, dus volledig betaald werden uit heffingen ten laste van de ondernemingen die daarvan profiteerden, beoogde de tussenkomst van het HBA niet, een voordeel te verschaffen dat voor de staat of voor dit lichaam een extra last meebrengt (zie in die zin arrest van 17 maart 1993, Sloman Neptun, C-72/91 en C-73/91, Jurispr. blz. I-887, punt 21).

37 Voorts blijkt uit het dossier dat het initiatief voor de organisatie en de voortzetting van de betrokken reclamecampagne is uitgegaan van de NUVO, een particuliere vereniging van opticiens, en niet van het HBA. Gelijk de advocaat-generaal in punt 76 van zijn conclusie beklemtoont, heeft het HBA uitsluitend gediend als instrument voor de heffing en inning van bedragen, gegenereerd ten behoeve van een louter commercieel doel dat de betrokken bedrijfssector vooraf had vastgesteld en dat geen deel uitmaakte van het beleid van de Nederlandse overheid.

38 De onderhavige zaak onderscheidt zich dus van die welke tot het arrest Steinike & Weinlig, reeds aangehaald, heeft geleid. Om te beginnen werd het fonds waarvan in die zaak sprake was, gefinancierd met rechtstreekse subsidies van de staat én met bijdragen van de aangesloten ondernemingen, waarvan het tarief en de heffingsgrondslag waren vastgesteld door de wet waarbij dit fonds was ingesteld. Voorts diende het betrokken fonds als instrument voor de uitvoering van een door de staat vastgesteld beleid, namelijk de bevordering van de nationale land- en bosbouw en de voedingsmiddelenindustrie. Ook in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 11 november 1987, Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, voerde het comité DEFI, waaraan de opbrengst werd overgemaakt van de parafiscale heffingen die krachtens een decreet van de Franse regering werden geheven over de levering van

textielproducten in Frankrijk, campagnes waartoe deze regering ter ondersteuning van de textiel/kledingsector in Frankrijk had besloten.

39 Hieruit volgt dat in omstandigheden als die van het hoofdgeding niet is voldaan aan de eerste voorwaarde van artikel 92, lid 1, van het Verdrag om een maatregel als staatssteun te kunnen aanmerken.

40 Daar de financieringswijze van de reclamecampagne dus geen deel uitmaakte van een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, behoefde deze niet overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag bij de Commissie te worden aangemeld. De vraag van de Hoge Raad der Nederlanden over de invloed van de *„de minimis"*-mededeling op de beoordeling van de naleving van deze aanmeldingsverplichting behoeft dus niet specifiek te worden beantwoord.

41 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de eerste drie vragen worden geantwoord dat de artikelen 92, lid 1, en 93, lid 3, van het Verdrag aldus moeten worden uitgelegd, dat verordeningen die een publiekrechtelijk bedrijfslichaam heeft vastgesteld om een ten behoeve van zijn leden georganiseerde en door hen vastgestelde reclamecampagne te financieren door middel van bij die leden geïnde middelen die verplicht worden aangewend voor de financiering van die campagne, geen deel uitmaken van een steunmaatregel in de zin van deze bepalingen en niet vooraf bij de Commissie behoefden te worden aangemeld, wanneer vaststaat dat deze financiering heeft plaatsgevonden met middelen waarover dit publiekrechtelijk bedrijfslichaam op geen enkel moment vrijelijk heeft kunnen beschikken.

De vierde en de vijfde vraag

42 Met deze vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het gemeenschapsrecht zich in omstandigheden als die van het hoofdgeding verzet tegen de toepassing, door de bevoegde rechterlijke instanties, van de in de Nederlandse rechtspraak ontwikkelde regel van de formele rechtskracht, op grond waarvan de rechter de wettigheid van de beschikkingen van het HBA waarbij verzoeksters in het hoofdgeding heffingen zijn opgelegd niet opnieuw kan onderzoeken, ingeval de verordeningen op basis waarvan die beschikkingen zijn gegeven in strijd met artikel 93, lid 3, van het Verdrag ten uitvoer zouden zijn gelegd.

43 Aangezien uit het antwoord op de eerste drie vragen blijkt dat de verordeningen van het HBA waarbij de heffingen ter financiering van de betrokken reclamecampagne zijn ingevoerd, geen deel uitmaken van een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag en niet vooraf bij de Commissie behoefden te worden aangemeld, moet worden vastgesteld dat het geval waarop deze vragen berusten zich in casu niet voordoet. Derhalve behoeven deze vragen niet te worden beantwoord.

Kosten

44 De kosten door de Nederlandse regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet worden vergoed. 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.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

uitspraak doende op de door de Hoge Raad der Nederlanden bij arrest van 27 september 2002 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 92, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87, lid 1, EG) en artikel 93, lid 3, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 3, EG) moeten aldus worden uitgelegd dat verordeningen die een publiekrechtelijk bedrijfslichaam heeft vastgesteld om een ten behoeve van zijn leden georganiseerde en door hen vastgestelde reclamecampagne te financieren door middel van bij die leden geïnde middelen die verplicht worden aangewend voor de financiering van die campagne, geen deel uitmaken van een steunmaatregel in de zin van deze bepalingen en niet vooraf bij de Commissie behoefden te worden aangemeld, wanneer vaststaat dat deze financiering heeft plaatsgevonden met middelen waarover dit publiekrechtelijk bedrijfslichaam op geen enkel moment vrijelijk heeft kunnen beschikken.

Jann Rosas von Bahr

Silva de Lapuerta Lenaerts

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 juli 2004.

De griffier

R. Grass

De president van de Eerste kamer

P. Jann