

Processo C-556/19

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

22 de julho de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França)

Data da decisão de reenvio:

12 de julho de 2019

Recorrente:

Société ECO TLC

Recorrido:

Ministre de la transition écologique et solidaire (Ministro da Transição Ecológica e Solidária, França)

O CONSEIL D'ÉTAT
decidindo
em formação jurisdicional

[Omissis]

Por petição sumária, articulado complementar e três réplicas, que deram entrada em 29 de novembro de 2017, em 12 de janeiro, 7 de maio e 22 de junho de 2018 e em 4 de junho de 2019, na Secretaria da Secção de Contencioso do Conseil d'État, a sociedade Eco TLC pediu ao Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) que se dignasse:

1.º anular, por abuso de poder, o arrêté du 19 septembre 2017 du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire et du ministre de l'économie et des finances portant modification de l'arrêté du 3 avril 2014 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des organismes ayant pour objet de contribuer au traitement des déchets issus des produits textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures, conformément à l'article R. 543-214 du code de l'environnement et portant agrément d'un organisme, en application des

articles L. 541-10-3 et R. 543-214 à R. 543-224 du code de l'environnement [Portaria de 19 de setembro de 2017 do Ministro de Estado, Ministro da Transição Ecológica e Solidária e do Ministro da Economia e das Finanças, que altera a Portaria de 3 de abril de 2014, relativa ao procedimento de autorização e que estabelece o caderno de encargos dos organismos que têm por objeto contribuir para o tratamento de resíduos de produtos respeitantes a artigos de vestuário, têxteis para o lar e calçado, em conformidade com o artigo R. 543-214 do code de l'environnement (Código do Ambiente) e relativo à autorização de um organismo, nos termos dos artigos L. 541-10-3 e R. 543-214 a R. 543-224 do Código do Ambiente];

[*Omissis*]

Alega que a Portaria que impugna:

[*Omissis*]

– estabelece uma medida constitutiva de um novo auxílio de Estado ilegal, na medida em que não foi previamente notificada à Comissão Europeia, em violação do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia; [*Omissis*].

Na contestação, apresentada em 1 de junho de 2018, o ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire (Ministro de Estado, Ministro da Transição Ecológica e Solidária) pede que o pedido seja julgado improcedente. Alega que a petição é inadmissível, pelo facto de a sociedade Eco TLC não ter um interesse que lhe confira legitimidade para impugnar a portaria contestada, e que os fundamentos invocados na petição são improcedentes.

Nos dois articulados de intervenção, apresentados em 2 de março e em 25 de junho de 2018, a Fédération des entreprises du recyclage (Federação das Empresas de Reciclagem) pede ao Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) que se digne julgar improcedente o pedido [*omissis*]. Alega que a sua intervenção é admissível e que a petição é inadmissível, pelo facto de a sociedade Eco TLC não ter um interesse que lhe confira legitimidade para impugnar a Portaria contestada, bem como que os fundamentos invocados na petição são improcedentes.

A petição foi comunicada ao ministre de l'économie et des finances (Ministro da Economia e das Finanças), que não apresentou contestação.

Vistas as restantes peças processuais;

Visto:

– o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;

- o Código do Ambiente;
- [Omissis];

[Omissis] [Omissis]

Considerando o seguinte:

- 1 O artigo 69.º da loi du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 [Lei das Finanças para 2007, de 21 de dezembro de 2006] inseriu no Código do Ambiente o artigo L. 541-10-3, relativo ao princípio da responsabilidade alargada dos produtores que *«colocam no mercado nacional, a título profissional, novos produtos respeitantes a artigos de vestuário, calçado ou têxteis para o lar destinados às famílias»*, obrigando-os a contribuir para ou a providenciar a reciclagem e o tratamento dos resíduos destes produtos, quer contribuindo financeiramente para um organismo, autorizado por portaria conjunta dos ministros responsáveis pela ecologia e pela indústria, que celebra um acordo com os operadores de triagem e as autoridades locais ou os seus grupos responsáveis pela gestão dos resíduos e lhes presta apoio financeiro para as operações de reciclagem e de tratamento dos resíduos em causa, quer através da criação, nos termos de um caderno de encargos, de um sistema individual de reciclagem e tratamento desses resíduos aprovado por portaria conjunta dos ministros responsáveis pela ecologia e pela indústria. O último parágrafo deste artigo precisa que: *«As modalidades de aplicação do presente artigo, nomeadamente o modo de cálculo da contribuição, as circunstâncias que favorecem a inclusão de pessoas com dificuldades de inserção profissional bem como as sanções no caso de incumprimento da obrigação referida no primeiro parágrafo são fixadas por portaria em Conseil d'État»*. O segundo parágrafo do artigo R. 543-214 do mesmo código dispõe que: *«Cada organismo justifica, para fundamentar o seu pedido de autorização, as suas capacidades técnicas e financeiras para levar a bom termo as operações exigidas para favorecer, através de acordos que celebra e da redistribuição de contribuições financeiras que recolhe, a reutilização, a reciclagem, a valorização material e o tratamento dos resíduos referidos no artigo L. 541-10-3 e indica as condições em que prevê cumprir as cláusulas do caderno de encargos que acompanha esta autorização»*. O primeiro parágrafo do artigo R. 543-215 do mesmo código dispõe que: *«Os organismos autorizados determinam o montante global da contribuição financeira que cobram às pessoas referidas no primeiro parágrafo do artigo L. 541-10-3 de forma a cobrir, em cada ano, as despesas resultantes da aplicação do caderno de encargos referido no artigo R. 543-214»*. O artigo R. 543-218 do mesmo código prevê que o caderno de encargos referido no seu artigo R. 543-214 precisa, nomeadamente, os objetivos fixados em termos de quantidades de resíduos separados, reutilizados, reciclados ou valorizados, bem como os objetivos

de inclusão de pessoas com dificuldades de inserção profissional na aceção do artigo L. 541-10-3 do mesmo código e de diminuição da contribuição paga ao operador de triagem em caso de incumprimento por este último de um objetivo mínimo de inserção dessas pessoas.

- 2 A Portaria de 3 de abril de 2014 relativa ao procedimento de autorização e que estabelece o caderno de encargos dos organismos que têm como objeto contribuir para o tratamento de resíduos dos produtos respeitantes a artigos de vestuário, têxteis para o lar e calçado condiciona o pagamento do apoio a uma taxa mínima de valorização material e de reciclagem. Inclui um anexo com o título «Tabela dos apoios financeiros pagos aos operadores de triagem contratados no ano N+1, a título do ano N» que determina o modo de cálculo dos diferentes tipos de apoios financeiros a serem pagos aos operadores de triagem contratados, ou seja, o apoio à sustentabilidade, o apoio à «tri-matéria» e o apoio ao desenvolvimento. Este anexo prevê nomeadamente que o montante do apoio à sustentabilidade é igual à soma dos auxílios de sustentabilidade a título da valorização material, da valorização energética e da eliminação, e que o auxílio à sustentabilidade a título da valorização material é calculado ao atribuir um coeficiente fixado em 65 euros por tonelada às «toneladas separadas que sejam objeto de valorização material (reutilização + reciclagem + outras formas de valorização material)». Além disso, a Portaria de 3 de abril de 2014 confere à sociedade Eco TLC uma autorização para cobrar as contribuições para o tratamento dos resíduos resultantes dos produtos relativos a artigos de vestuário, têxteis para o lar e calçado e para os devolver, sob a forma de apoios financeiros, aos operadores de triagem e às autoridades locais competentes em matéria de gestão de resíduos, no respeito pelo caderno de encargos anexo a esta portaria. O artigo 1.º da Portaria de 19 de setembro de 2017 que altera a Portaria de 3 de abril de 2014 acima referida, cuja anulação é pedida pela sociedade Eco TLC por abuso de poder, prevê que o coeficiente de 65 euros por tonelada fixado pela Portaria de 3 de abril de 2014 seja aumentado para 82,5 euros por tonelada para os apoios pagos a partir de 1 de janeiro de 2018.

Quanto à exceção de inadmissibilidade invocada pelo ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire (Ministro de Estado, Ministro da Transição Ecológica e Solidária):

- 3 A Portaria de 19 de setembro de 2017 prevê a revalorização do apoio pago pelo eco-organismo instituído para o setor dos produtos relativos a artigos de vestuário, têxteis para o lar e calçado aos operadores contratados responsáveis pelo tratamento dos resíduos resultantes desses produtos. Tendo em conta a incidência dessa revalorização nesta sociedade, único operador autorizado neste setor, a Eco TLC demonstra um interesse que lhe confere legitimidade para interpor recurso por abuso de poder contra essa portaria.

Quanto à admissibilidade da intervenção:

- 4 A Fédération des entreprises du recyclage (Federação das Empresas de Reciclagem) demonstra ter interesse suficiente na manutenção da portaria impugnada. Por conseguinte, a sua intervenção é admissível.

Quanto aos fundamentos do pedido:

5 [Omissis]

[Omissis]

6 [Omissis]

7 [Omissis] [Alegações sem relevância para a questão prejudicial]

Quanto à qualificação do auxílio de Estado:

- 8 Nos termos do n.º 1 do artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: «São incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções». Nos termos do n.º 3 do artigo 108.º do mesmo Tratado: «Para que possa apresentar as suas observações, deve a Comissão ser informada atempadamente dos projetos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios. Se a Comissão considerar que determinado projeto de auxílio não é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, deve sem demora dar início ao procedimento previsto no número anterior. O Estado-Membro em causa não pode pôr em execução as medidas projetadas antes de tal procedimento haver sido objeto de uma decisão final».
- 9 Resulta das disposições dos artigos L. 541-10-3 e R. 543-218 do Código do Ambiente, recordadas no n.º 1, que os próprios produtores que introduzem no mercado francês artigos de vestuário, têxteis para o lar e calçado devem proceder ao tratamento dos resíduos resultantes desses produtos ou transferir a responsabilidade para um organismo autorizado, encarregado de cobrar as suas contribuições e de proceder, por conta daqueles produtores, ao tratamento de resíduos, celebrando para este efeito acordos com operadores de triagem. Este dispositivo visa aplicar, a nível nacional, no que se refere aos resíduos resultantes desses produtos, os objetivos da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos.
- 10 A Portaria de 3 de abril de 2014, referida no n.º 3, inclui em anexo um caderno de encargos que define nomeadamente a tabela dos apoios financeiros pagos a esses operadores de triagem, cujo montante é fixado em função de objetivos de valorização de resíduos e de emprego de pessoas em dificuldades sociais. Essa mesma portaria concedeu a autorização para o setor de resíduos de artigos de vestuário, têxteis para o lar e calçado apenas à sociedade Eco TLC, organismo privado, instituído e gerido por quem introduz produtos no mercado deste setor.

Não resulta das peças processuais que tenha sido concedida autorização a outro organismo para este efeito, nem que certos responsáveis pela introdução desses produtos no mercado tenham optado por proceder eles próprios ao tratamento de resíduos daí resultantes.

- 11 Resulta das disposições da Portaria de 3 de abril de 2014 e do caderno de encargos anexo que o organismo autorizado deve ajustar o montante das contribuições que cobra junto dos responsáveis pela introdução desses produtos no mercado ao nível estritamente necessário para cumprir as suas obrigações, ou seja, o pagamento dos apoios financeiros aos operadores de triagem de acordo com a tabela estabelecida pela portaria, bem como várias ações de sensibilização e de prevenção, sem poder realizar lucros nem perdas, nem exercer atividades de outros domínios. Resulta das peças processuais e nomeadamente do inquérito a que a Sexta Câmara da Secção de Contencioso procedeu nos termos do artigo R. 623-1 do code de justice administrative (Código de Justiça Administrativa, França), que um censor de Estado, designado pelo Estado, assiste às reuniões do Conselho de Administração desta sociedade, sem contudo ter direito de voto, é informado das condições dos investimentos financeiros pretendidos pela sociedade antes da sua aprovação pelo Conselho de Administração, e é informado de todos os documentos relativos à gestão financeira da sociedade a fim de, em caso de incumprimento das regras da boa gestão financeira, informar as autoridades competentes do Estado que podem aplicar uma coima até 30 000 euros ou a suspensão ou até a revogação da autorização. Com essas reservas, a Eco TLC determina livremente as suas escolhas de gestão. Nomeadamente, os fundos destinados ao pagamento das contribuições não estão sujeitos a nenhuma obrigação especial de depósito.
- 12 Nestas condições, a resposta ao fundamento segundo o qual o apoio pago aos operadores de triagem a título da valorização material de acordo com a tabela prevista na portaria impugnada teria a natureza de um auxílio de Estado e que a portaria impugnada, que procede à revalorização desta tabela, seria irregular uma vez que nem esta portaria nem a Portaria de 3 de abril de 2014, que instituiu a medida em causa que alterou, foram previamente notificadas à Comissão Europeia, depende da resposta à questão de saber se o artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia deve ser interpretado no sentido de que deve ser considerado um auxílio de Estado, na aceção desse artigo, um dispositivo como o descrito nos n.ºs 9 a 11, pelo qual um eco-organismo privado e sem fins lucrativos, titular de uma autorização emitida pelas autoridades públicas, cobra às pessoas que colocam no mercado uma determinada categoria de produtos, e que com ele assinam um acordo para este efeito, contribuições financeiras em contrapartida do serviço que consiste no cumprimento, por conta dessas pessoas, da obrigação de tratamento dos resíduos resultantes dos produtos que colocam no mercado, e paga aos operadores, por si autorizados com base num caderno de encargos aprovado pelo Estado, encarregados da triagem e valorização destes resíduos, as somas cujo montante é fixado pela portaria relativa à autorização do eco-organismo com base em objetivos ambientais e sociais.

- 13 Esta questão é determinante para a solução do litígio sobre o qual o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) tem de se pronunciar e apresenta uma séria dificuldade. Por conseguinte, há que submeter esta questão ao Tribunal de Justiça da União Europeia, nos termos do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e suspender a instância até que este se pronuncie.

DECIDE:

-

[Omissis]

Artigo 2.º: Suspende-se a instância na ação intentada até que o Tribunal de Justiça da União Europeia se pronuncie sobre a seguinte questão:

Deve o artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ser interpretado no sentido de que constitui um auxílio de Estado, na aceção das disposições deste artigo, um dispositivo como o descrito nos n.ºs 9 a 11, através do qual um eco-organismo privado e sem fins lucrativos, titular de uma autorização emitida pelas autoridades públicas, cobra contribuições às pessoas que colocam no mercado uma determinada categoria de produtos e com ele celebram um acordo para este efeito, em contrapartida do serviço que consiste em tal organismo proceder, por conta das referidas pessoas, ao tratamento dos resíduos resultantes desses produtos, e paga a operadores encarregados da triagem e valorização destes resíduos subsídios cujo montante é fixado no acordo tendo em conta objetivos ambientais e sociais?

[Omissis] [Omissis]