

Sprawa C-556/19

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

22 lipca 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Conseil d'État (Francja)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

12 lipca 2019 r.

Strona powodowa:

Spółka ECO TLC

Strona pozwana:

Ministre de la transition écologique et solidaire

CONSEIL D'ETAT

Orzekając
w trybie spornym

[...]

W skardze, w uzupełniającym piśmie procesowym oraz w trzech replikach zarejestrowanych w sekretariacie wydziału sporów Conseil d'Etat (rady stanu) w dniach 29 listopada 2017 r., 12 stycznia, 7 maja i 22 czerwca 2018 r. oraz 4 czerwca 2019 r., spółka Eco TLC wnosi do Conseil d'Etat:

1°) o stwierdzenie nieważności z powodu przekroczenia uprawnień 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 (rozporządzenia ministra stanu, ministra

transformacji ekologicznej i solidarnej oraz ministra gospodarki i finansów z dnia 19 września 2017 r., zmieniającego rozporządzenie z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie postępowania o udzielenie upoważnienia podmiotom prowadzącym działalność w zakresie przetwarzania odpadów pochodzących z tekstyliów odzieżowych, tekstyliów domowych i obuwia oraz w sprawie ustalenia specyfikacji zadań dla tych podmiotów zgodnie z art. R. 543-214 kodeksu ochrony środowiska naturalnego, oraz zawierającego upoważnienie dla takiego podmiotu zgodnie z art. L. 541-10-3 i R. 543-214 - R. 543-224 kodeksu ochrony środowiska naturalnego;

[...]

Spółka ta podnosi, że zaskarżone rozporządzenie:

[...]

– ustanawia środek stanowiący nową pomoc państwa, która jest przyznana bezprawnie, ponieważ nie została uprzednio zgłoszona Komisji Europejskiej z naruszeniem art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
[Or. 2]

[...].

W odpowiedzi na skargę zarejestrowaną w dniu 1 czerwca 2018 r., ministre d’Etat, ministre de la transition écologique et solidaire (minister stanu, minister transformacji ekologicznej i solidarnej) wnosi o oddalenie skargi. Podnosi on, że skarga jest niedopuszczalna ze względu na brak po stronie spółki Eco TLC interesu prawnego, z którego wynikałaby legitymacja czynna do występowania przeciwko zaskarżonemu rozporządzeniu, oraz że zarzuty podniesione w skardze są bezzasadne.

W dwóch pismach zawierających uwagi interwenienta, które zostały zarejestrowane w dniach 2 marca i 25 czerwca 2018 r., Fédération des entreprises du recyclage (związek przedsiębiorstw branży recyklingowej) zwraca się do Conseil d’Etat (rady państwa) o oddalenie skargi [...]. Podnosi on, że jego interwencja jest dopuszczalna, że skarga jest niedopuszczalna ze względu na brak po stronie spółki Eco TLC interesu prawnego, z którego wynikałaby legitymacja czynna do występowania przeciwko zaskarżonemu rozporządzeniu oraz że zarzuty podniesione w skardze są bezzasadne.

Skarga została doręczona ministre de l’économie et des finances (ministrowi gospodarki i finansów), który nie przedłożył na nią odpowiedzi.

Uwzględniając pozostałe dokumenty znajdujące się w aktach sprawy;

Uwzględniając:

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
- code de l'environnement (kodeks ochrony środowiska naturalnego);
- [...];

[...] [Or. 3] [...]

Mając na uwadze, co następuje:

- 1 Artykuł 69 loi du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 (ustawy budżetowej na rok 2007 r. z dnia 21 grudnia 2006 r.) wprowadził do code de l'environnement (kodeksu ochrony środowiska naturalnego) art. L. 541-10-3 odnoszący się do zasady rozszerzonej odpowiedzialności producentów, którzy „*wprowadzają do obrotu krajowego, w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, nowe tekstylia odzieżowe, obuwie lub tekstylia domowe przeznaczone dla gospodarstw domowych*”, który to przepis nakłada na nich obowiązek finansowania lub zapewniania recyklingu i przetwarzania odpadów pochodzących z takich produktów, bądź poprzez wkład finansowy na rzecz podmiotu upoważnionego na mocy rozporządzenia wydanego wspólnie przez ministrów właściwych w sprawach ekologii i przemysłu, który zawiera umowy z sortowniami odpadów i jednostkami samorządu terytorialnego lub ich związkami odpowiedzialnymi za gospodarowanie odpadami oraz przekazuje im wsparcie finansowe na potrzeby prowadzenia działalności z zakresu recyklingu i przetwarzania tych odpadów, bądź poprzez wdrożenie, zgodnie ze specyfikacją, indywidualnego systemu recyklingu i przetwarzania tych odpadów, zatwierdzonego w drodze rozporządzenia wydanego wspólnie przez ministrów właściwych w sprawach ekologii i przemysłu. Ostatni akapit tego przepisu uściśla, że: „*Tryb stosowania niniejszego artykułu, w szczególności sposób obliczania wysokości wkładu finansowego, zasady wspierania integracji osób napotykających na trudności w uzyskaniu zatrudnienia, jak również sankcje w przypadku nieprzestrzegania obowiązku wskazanego w akapicie pierwszym, są określone w drodze dekretu Conseil d'Etat (rady stanu)*”. Artykuł R. 543-214 akapit drugi tego kodeksu stanowi, że: „*We wniosku o udzielenie upoważnienia podmiot wykazuje, że posiada zdolność techniczną i finansową, aby należycie wykonywać działalność, jaka jest wymagana w celu wspierania – poprzez zawierane przez ten podmiot umowy oraz redystrybucję gromadzonych przezeń wkładów finansowych – ponownego użycia, recyklingu, odzysku materiałów i przetwarzania odpadów wskazanych w art. L. 541-10-3, oraz określa warunki, zgodnie z którymi zamierza wypełnić postanowienia specyfikacji, która będzie dołączona do tego upoważnienia*”. Artykuł R. 543-215 akapit pierwszy tego kodeksu przewiduje, że „*Upoważnione podmioty ustalają ogólną kwotę wkładu finansowego, jaki jest*

przez nie pobierany od osób wskazanych w art. L. 541-10-3 akapit pierwszy, w taki sposób, aby pokrywała ona corocznie wydatki wynikające z wypełniania specyfikacji, o której mowa w art. R. 543-214”. Artykuł R. 543-218 tego kodeksu stanowi, że specyfikacja, o której mowa w jego art. R. 543-214 określa w szczególności cele wyznaczone w zakresie ilości odpadów, które zostały posortowane, ponownie użyte, poddane recyklingowi lub odzyskowi, jak również cele związane z integracją osób napotykających na trudności w uzyskaniu zatrudnienia w rozumieniu art. L. 541-10-3 tego kodeksu, oraz przewiduje obniżenie wkładu wypłacanego sortowni odpadów w przypadku, gdy nie spełnia ona minimalnego celu w zakresie integracji takich osób.

- 2 Rozporządzenie z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie postępowania mającego na celu udzielenie upoważnienia podmiotom prowadzącym działalność w zakresie przetwarzania odpadów pochodzących z produkcji tekstyliów odzieżowych, tekstyliów domowych i obuwia oraz w sprawie ustalenia specyfikacji zadań dla tych podmiotów, uzależnia wypłatę wsparcia od minimalnego poziomu odzysku materiałów i recyklingu. Rozporządzenie to zawiera załącznik zatytułowany „Stawki wsparcia finansowego w roku N wypłacanego na rzecz sortowni, z którymi zostały zawarte umowy na rok N+1”, który to załącznik określa sposób obliczania poszczególnych rodzajów wsparcia finansowego, jakie mogą być wypłacane na rzecz sortowni, z którymi zostały zawarte umowy, a mianowicie wsparcie na rzecz zapewnienia ciągłości, wsparcie w „sortowaniu materiałów” oraz wsparcie na rzecz rozwoju. Załącznik ten przewiduje w szczególności, że kwota wsparcia na rzecz zapewnienia ciągłości jest równa łącznej kwocie pomocy na rzecz zapewnienia ciągłości odzysku materiałów, odzysku energii i unieszkodliwiania oraz że pomoc na rzecz zapewnienia ciągłości w zakresie odzysku materiałów jest obliczana poprzez zastosowanie do [Or. 4] „liczby posortowanych ton poddanych odzyskowi materiałowemu (ponowne wykorzystanie + recykling + inne sposoby odzysku materiałów)” współczynnika, którego wartość ustalono na 65 EUR za tonę. Poza tym, rozporządzenie z dnia 3 kwietnia 2014 r. upoważnia spółkę Eco TLC do pobierania wkładów finansowych na przetwarzanie odpadów pochodzących z tekstyliów odzieżowych, tekstyliów domowych i obuwia oraz do ich przekazywania w formie wsparcia finansowego sortowniom oraz jednostkom samorządu terytorialnego, do właściwości których należy gospodarowanie odpadami zgodnie ze specyfikacją załączoną do tego rozporządzenia. Artykuł 1 rozporządzenia, którego dotyczy wniosek spółki Eco TLC o stwierdzenie nieważności z powodu przekroczenia uprawnień, tj. rozporządzenia z dnia 19 września 2017 r. w sprawie zmiany ww. rozporządzenia z dnia 3 kwietnia 2014 r., stanowi, że określony rozporządzeniem z dnia 3 kwietnia 2014 r. współczynnik wynoszący 65 EUR za tonę został podwyższony do 82,5 EUR za tonę w odniesieniu do wsparcia wypłacanego od dnia 1 stycznia 2018 r.

W przedmiocie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez ministre d’Etat, ministre de la transition écologique et solidaire (ministra stanu, ministra transformacji ekologicznej i solidarnej):

- 3 Rozporządzenie z dnia 19 września 2017 r. przewiduje waloryzację wsparcia przekazywanego przez organizację ekologiczną działającą w branży tekstyliów odzieżowych, tekstyliów domowych i obuwia podmiotom, z którymi zostały zawarte umowy, odpowiedzialnym za przetwarzanie odpadów pochodzących z tych produktów. Mając na względzie wpływ owej waloryzacji na tę spółkę, będącą jedynym podmiotem z tej branży, któremu zostało udzielone upoważnienie, Eco TLC posiada interes prawny, z którego wynika legitymacja czynna do zaskarżenia tego rozporządzenia z powodu przekroczenia uprawnień.

W przedmiocie dopuszczalności interwencji:

- 4 Fédération des entreprises du recyclage (związek przedsiębiorstw branży recyklingowej) posiada interes prawny w utrzymaniu w mocy zaskarżonego rozporządzenia. Jego interwencja jest zatem dopuszczalna.

W przedmiocie zarzutów skargi:

- 5 [...] [Or. 5]

[...]

- 6 [...]

- 7 [...] [zarzuty bez znaczenia dla pytania prejudycjalnego] [Or. 6]

W przedmiocie uznania za pomoc państwa:

- 8 Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”. Zgodnie z art. 108 ust. 3 tego Traktatu: „Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Jeśli uznaje ona, że plan nie jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu artykułu 107, wszczyna bezzwłocznie procedurę przewidzianą w ustępie 2. Dane państwo członkowskie nie może wprowadzać w życie projektowanych środków dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej”.
- 9 Z przytoczonych w pkt 1 przepisów art. L. 541-10-3 i R. 543-218 code de l'environnement (kodeksu ochrony środowiska naturalnego) wynika, że producenci, którzy wprowadzają do obrotu we Francji tekstylia odzieżowe, tekstylia domowe i obuwie obowiązani są bądź samodzielnie zapewnić przetwarzanie odpadów pochodzących z tych produktów, bądź przenieść odpowiedzialność z tego tytułu na upoważniony podmiot, którego obowiązkiem jest pobieranie od nich wkładów finansowych oraz zapewnienie w ich imieniu

przetwarzania odpadów poprzez zawarcie w tym celu umów z sortowniami. Uregulowania te służą (jeśli chodzi o odpady pochodzące z tych produktów) realizacji na poziomie krajowym celów wyznaczonych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów.

- 10 Wskazane w pkt 3 rozporządzenie z dnia 3 kwietnia 2014 r. w załączniku zawiera specyfikację, która określa między innymi stawki wsparcia finansowego przekazywanego ww. sortowniom, których wysokość jest ustalana w zależności od poziomów odzysku odpadów oraz od poziomu zatrudnienia osób napotykających na problemy socjalne. To samo rozporządzenie zawiera upoważnienie, jeśli chodzi o odpady pochodzące z branży odzieży, tekstyliów domowych i obuwia, udzielone wyłącznie spółce Eco TLC, będącej podmiotem prawa prywatnego, utworzonym i zarządzanym przez podmioty wprowadzające do obrotu produkty tej branży. Z akt sprawy nie wynika, że upoważnienie w tym względzie zostało udzielone także innemu podmiotowi, ani że niektóre z podmiotów wprowadzających do obrotu te produkty zdecydowały się samodzielnie zapewnić przetwarzanie pochodzących z nich odpadów.
- 11 Z przepisów rozporządzenia z dnia 3 kwietnia 2014 r. oraz z załączonej do niego specyfikacji wynika, że upoważniony podmiot powinien dostosować kwotę wkładów finansowych, jakie pobiera od podmiotów wprowadzających do obrotu produkty do poziomu, który jest ściśle konieczny dla wypełnienia jego zobowiązań tj. wypłaty wsparcia finansowego na rzecz sortowni odpadów według stawek ustalonych w rozporządzeniu oraz prowadzenia różnego rodzaju działań informacyjnych i zapobiegawczych, bez możliwości osiągnięcia zysków lub ponoszenia strat, ani podejmowania działalności w innych dziedzinach. Z akt sprawy, a w szczególności z postępowania dowodowego przeprowadzonego przez szóstą izbę wydziału sporów zgodnie z art. R. 623-1 code de justice administrative (kodeksu postępowania przed sądami administracyjnymi) wynika, że w posiedzeniach zarządu tej spółki uczestniczy wyznaczony przez Państwo nadzorca (który jednak nie dysponuje prawem głosu), że jest on informowany o warunkach inwestycji finansowych planowanych przez spółkę przed ich zatwierdzeniem przez zarząd i może żądać przedstawienia wszelkich dokumentów związanych z zarządzaniem finansami spółki, aby w przypadku nieprzestrzegania zasad należytego zarządzania finansami, poinformować o tym właściwe organy państwowe, które mogą orzec o nałożeniu grzywny w wysokości do 30 000 EUR, a także zawiesić lub **[Or. 7]** nawet cofnąć upoważnienie. Poza tymi ograniczeniami, spółka Eco TLC posiada swobodę w podejmowaniu decyzji zarządczych. W szczególności, ze środkami przeznaczonymi na wypłatę wkładów finansowych nie łączy się jakikolwiek szczególny obowiązek jeśli chodzi o sposób ich deponowania.
- 12 W tych okolicznościach odpowiedź na zarzut odnoszący się do tego, że wsparcie przekazywane sortowniom z tytułu odzysku materiałów zgodnie ze stawkami przewidzianymi w zaskarżonym rozporządzeniu ma charakter pomocy państwa oraz że zaskarżone rozporządzenie, którym dokonano waloryzacji tych stawek,

jest niezgodne z prawem, ponieważ ani to rozporządzenie, ani zmienione przez nie rozporządzenie z dnia 3 kwietnia 2014 r., które wprowadza rozpatrywany przepis, nie zostały uprzednio zgłoszone Komisji Europejskiej, zależy od odpowiedzi na pytanie, czy art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że za ustanawiające pomoc państwa w rozumieniu tego postanowienia należy uznać przepisy takie jak te opisane w pkt 9–11, na podstawie których organizacja ekologiczna będąca podmiotem prawa prywatnego niemającym celu zarobkowego, upoważniona przez organy publiczne, otrzymuje wkłady finansowe od podmiotów wprowadzających do obrotu pewną kategorię produktów, na podstawie zawartej z nimi w tym celu umowy, w zamian za świadczenie usługi polegającej na zapewnianiu w ich imieniu realizacji spoczywającego na nich obowiązku przetwarzania odpadów pochodzących z produktów wprowadzanych do obrotu przez te podmioty, oraz przekazuje podmiotom zatwierdzonym przez tę organizację na podstawie specyfikacji zaakceptowanej przez państwo, odpowiedzialnym za sortowanie tych odpadów i ich odzysk kwoty, których wysokość jest ustalona, na podstawie celów środowiskowych i społecznych, w rozporządzeniu zawierającym upoważnienie dla tej organizacji ekologicznej.

- 13 Powyższa kwestia ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu, w przedmiocie którego orzeka Conseil d'Etat oraz sprawia poważne trudności. Należy wobec tego zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i zawiesić postępowanie w przedmiocie skargi do czasu wydania przez Trybunał orzeczenia.

POSTANAWIA:

[...]

Artykuł 2: Postępowanie w sprawie skargi zostaje zawieszono do czasu wydania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeczenia w przedmiocie następującego pytania:

Czy art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że przepisy takie jak te opisane w pkt 9–11, na podstawie których organizacja ekologiczna będąca podmiotem prawa prywatnego niemającym celu zarobkowego, upoważniona przez organy publiczne, otrzymuje wkłady finansowe od podmiotów wprowadzających do obrotu pewną kategorię produktów, na podstawie zawartej z nimi w tym celu umowy, w zamian za świadczenie usługi polegającej na zapewnianiu w ich imieniu przetwarzania odpadów pochodzących z tych produktów oraz przekazuje podmiotom odpowiedzialnym za sortowanie tych odpadów i ich odzysk subwencje, których wysokość jest ustalona w upoważnieniu w świetle celów środowiskowych i społecznych, należy uznać za ustanawiające pomoc państwa w rozumieniu tego postanowienia?

[...] **[Or. 8]** [...]