

Rechtssache C-556/19

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

22. Juli 2019

Vorlegendes Gericht:

Conseil d'État (Frankreich)

Datum der Vorlageentscheidung:

12. Juli 2019

Klägerin:

Société ECO TLC

Beklagter:

Ministre de la transition écologique et solidaire

Der CONSEIL D'ÉTAT
im streitigen Verfahren

...[nicht übersetzt]

Mit summarischer Klageschrift, ergänzendem Schriftsatz und drei Erwiderungen, die am 29. November 2017, am 12. Januar, am 7. Mai und am 22. Juni 2018 sowie am 4. Juni 2019 in das Register der Geschäftsstelle der Streitsachenabteilung des Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) eingetragen wurden, beantragt die Gesellschaft Eco TLC:

1. Die Verordnung des Ministre d'État, Ministre de la transition écologique et solidaire (Minister für den ökologischen und solidarischen Wandel) und des Ministre de l'économie et des finances (Wirtschafts- und Finanzminister) vom 19. September 2017 zur Änderung der Verordnung vom 3. April 2014 über das Zulassungsverfahren und über die Verdingungsunterlagen für Einrichtungen zur Behandlung von Abfällen aus Bekleidung, Haushaltswäsche und Schuhen nach Art. R. 543-214 des Code de l'environnement (Umweltgesetzbuch) und über die Zulassung einer Einrichtung nach den Art. L. 541-10-3 und R. 543-214 bis R. 543-224 des Code de l'environnement wegen Überschreitung von Befugnissen für nichtig zu erklären;

...[nicht übersetzt]

Sie macht geltend, dass die von ihr angefochtene Verordnung:

...[nicht übersetzt]

- eine Maßnahme einführe, die eine neue rechtswidrige staatliche Beihilfe begründe, da sie der Europäischen Kommission unter Verstoß gegen Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nicht vorab gemeldet worden sei; **[Or. 2]**

...[nicht übersetzt].

Mit Klagebeantwortung, die am 1. Juni 2018 in das Register eingetragen worden ist, beantragt der Ministre d'Etat, Ministre de la transition écologique et solidaire, die Klage abzuweisen. Er bringt vor, dass die Klage unzulässig sei, da die Gesellschaft Eco TLC kein Rechtsschutzinteresse habe, das sie zur Klage gegen die angefochtene Verordnung berechtige und dass die in der Klageschrift geltend gemachten Klagegründe unbegründet seien.

Mit zwei Streithilfeschriftsätzen, die am 2. März bzw. am 25. Juni 2018 in das Register eingetragen worden sind, beantragt die Fédération des entreprises du recyclage (Verband der Recyclingunternehmen), die Klage abzuweisen ...[nicht übersetzt]. Sie macht geltend, dass ihre Streithilfe zulässig sei, dass die Klage unzulässig sei, da die Gesellschaft Eco TLC kein Rechtsschutzinteresse habe, das sie zur Klage gegen die angefochtene Verordnung berechtige und dass die in der Klageschrift geltend gemachten Klagegründe unbegründet seien.

Die Klageschrift wurde dem Ministre de l'économie et des finances übermittelt, der keinen Schriftsatz vorgelegt hat.

Aufgrund des übrigen Akteninhalts,

Gestützt auf:

- den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union;
- den Code de l'environnement;
- ...[nicht übersetzt];

...[nicht übersetzt] **[Or. 3]** ...[nicht übersetzt]

in Erwägung nachstehender Gründe:

- 1 Mit Art. 69 der Loi du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 (Haushaltsgesetz für 2007 vom 21. Dezember 2006) wurde ein Art. L. 541-10-3 über den Grundsatz der erweiterten Verantwortung der Hersteller, die *„gewerbsmäßig neuwertige Bekleidung, Schuhe oder Haushaltswäsche für Privathaushalte auf dem nationalen Markt in Verkehr bringen“*, in den Code de l'environnement eingefügt, wodurch diese Hersteller zu einem Beitrag oder der Sicherstellung des Recyclings und zur Behandlung von Abfällen dieser Waren verpflichtet wurden, entweder durch die Beteiligung an der Finanzierung von durch gemeinsamen Erlass der Minister für Umwelt und Wirtschaft genehmigten Einrichtungen, die Verträge mit Mülltrennungsunternehmen und Gebietskörperschaften oder deren für die Abfallbewirtschaftung zuständigen Verbände abschließen und diese bei Recyclingverfahren und der Behandlung der in Rede stehenden Abfälle finanziell unterstützen, oder unter Berücksichtigung der Verdingungsunterlagen durch die Schaffung eines durch einen gemeinsamen Erlass der Minister für Umwelt und Wirtschaft genehmigten individuellen Systems zum Recycling und zur Behandlung dieser Abfälle. Im letzten Absatz dieses Artikels heißt es: *„Die Durchführungsvorschriften zu diesem Artikel, insbesondere die Berechnung des Beitrags, die Voraussetzungen unter denen die Eingliederung von Personen, die Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt haben, begünstigt wird sowie die Sanktionen bei Nichteinhaltung der in Abs. 1 vorgesehenen Verpflichtungen werden durch Dekret des Conseil d'État festgelegt“*. Art. R. 543-214 Abs. 2 bestimmt: *„Jede Einrichtung muss zur Begründung ihres Antrags auf Zulassung nachweisen, dass sie technisch und finanziell in der Lage ist, die erforderlichen Maßnahmen mittels der von ihr geschlossenen Verträge und der Verteilung der von ihr erhobenen finanziellen Beiträge erfolgreich zur Förderung der Wiederverwertung, des Recyclings, der stofflichen Verwertung und der Behandlung der in den Art. L. 541-10-3 genannten Abfälle durchzuführen, und angeben, wie sie die Standardklauseln zu erfüllen gedenkt, mit denen diese Genehmigung versehen wird“*. Art. R. 543-215 Abs. 1 bestimmt: *„Die zugelassenen Einrichtungen setzen den Gesamtbetrag der finanziellen Beiträge, die sie von den in Art. L. 541-10-3 Abs. 1 genannten Personen erheben, so fest, dass die jährlichen Ausgaben nach den in Art. R. 543-214 genannten Verdingungsunterlagen gedeckt werden können“*. Art. R. 543-218 dieses Gesetzes sieht vor, dass die in Art. R. 543-214 genannten Verdingungsunterlagen u. a. die Ziele hinsichtlich der Menge der getrennten, wiederverwerteten, recycelten oder verwerteten Abfälle sowie die Ziele im Sinne von Art. L. 541-10-3 desselben Gesetzes hinsichtlich der Eingliederung von Personen, die Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt haben, sowie die Minderung der an die Mülltrennungsunternehmen gezahlten Beiträge bei Nichterfüllung des Mindestziels der Eingliederung dieser Personen näher erläutern.
- 2 Die Verordnung vom 3. April 2014 über das Zulassungsverfahren und über die Verdingungsunterlagen von Einrichtungen zur Behandlung von Abfällen aus Bekleidung, Haushaltswäsche und Schuhen macht die Zahlung der Unterstützung von einer Mindestquote der stofflichen Verwertung und des Recyclings abhängig.

Sie enthält einen Anhang („Umfang der finanziellen Unterstützung, die im Jahr N+1 für das Jahr N an Vertragsunternehmen im Bereich der Abfalltrennung bezahlt wird“), der die Berechnung der unterschiedlichen Arten finanzieller Unterstützung, die einem Vertragsunternehmen im Bereich der Abfalltrennung gezahlt werden kann, festlegt, nämlich Unterstützung für die Nachhaltigkeit, Unterstützung für die „Trennung von Stoffen“ und Unterstützung für die Entwicklung. In diesem Anhang ist u. a. vorgesehen, dass die Höhe der Unterstützung für die Nachhaltigkeit der Summe der Beihilfen für die Nachhaltigkeit bei der stofflichen Verwertung, der energetischen Verwertung und der Beseitigung entspricht, und dass Beihilfen für die Nachhaltigkeit der stofflichen Verwertung berechnet werden, indem auf die [Or. 4] „sortierten Mengen, die der stofflichen Verwertung unterzogen werden (Wiederverwertung + Recycling + andere Methoden stofflicher Verwertung)“ ein auf 65 Euro pro Tonne festgelegter Koeffizient angewandt wird. Die Verordnung vom 3. April 2014 erteilt der Gesellschaft Eco TLC außerdem die Genehmigung, Beiträge für die Behandlung von Abfällen aus Bekleidung, Haushaltswäsche und Schuhen zu erheben und diese in Form finanzieller Unterstützung an die Mülltrennungsunternehmen und an die für die Abfallbewirtschaftung zuständigen Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung der dieser Verordnung beigefügten Verdingungsunterlagen auszuzahlen. Art. 1 der Verordnung vom 19. September 2017 zur Änderung der vorgenannten Verordnung vom 3. April 2014, die die Gesellschaft Eco TLC wegen Überschreitung von Befugnissen für nichtig zu erklären beantragt, sieht vor, dass der durch die Verordnung vom 3. April 2014 festgelegte Koeffizient für die gezahlte Unterstützung von 65 Euro pro Tonne ab 1. Januar 2018 auf 82,5 Euro pro Tonne erhöht wird.

Zur Unzulässigkeitseinrede des Ministre de l’Etat, Ministre de la transisiton écologique et solidaire:

- 3 Die Verordnung vom 19. September 2017 sieht eine Neubewertung der durch die im Sektor der Bekleidung, Haushaltswäsche und Schuhen eingerichteten Umwelteinrichtung gezahlten Unterstützung an die für die Behandlung der Abfälle dieser Waren zuständigen Vertragsunternehmen vor. Angesichts der Auswirkungen dieser Neubewertung auf diese Gesellschaft, die der einzige zugelassene Dienstleister in diesem Sektor ist, macht Eco TLC ein Rechtsschutzinteresse geltend, das sie wegen der Überschreitung von Befugnissen zur Klage gegen diese Verordnung berechtige.

Zur Zulässigkeit der Streithilfe:

- 4 Die Fédération des entreprises du recyclage hat ein hinreichendes Rechtsschutzinteresse an der Aufrechterhaltung der angefochtenen Verordnung. Ihre Streithilfe ist somit zulässig.

Zu den Klagegründen:

- 5 ...[nicht übersetzt][Or. 5]

...[nicht übersetzt]

6 ...[nicht übersetzt]

7 ...[nicht übersetzt] [Klagegründe ohne Bedeutung für die Vorlagefrage] [Or. 6]

Zur Einstufung als staatliche Beihilfe:

8 In Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union heißt es: „...[S]taatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, [sind] mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“. Art. 108 Abs. 3 dieses Vertrags bestimmt: „Die Kommission wird von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichtet, dass sie sich dazu äußern kann. Ist sie der Auffassung, dass ein derartiges Vorhaben nach Artikel 107 mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist, so leitet sie unverzüglich das in Absatz 2 vorgesehene Verfahren ein. Der betreffende Mitgliedstaat darf die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission einen abschließenden Beschluss erlassen hat.“

9 Aus den in Rn. 1 angeführten Bestimmungen der Art. L. 541-10-3 und R. 543-218 des Code de l'environnement ergibt sich, dass Hersteller, die in Frankreich Bekleidung, Haushaltswäsche und Schuhe in Verkehr bringen, entweder selbst die Behandlung der Abfälle dieser Waren sicherstellen oder diese Aufgabe einer zugelassenen Einrichtung übertragen müssen, die für die Erhebung ihrer Beiträge und Abfallbehandlung in deren Namen zuständig ist, indem sie zu diesem Zweck Vereinbarungen mit Mülltrennungsunternehmen schließt. Mit dieser Bestimmung sollen die Ziele der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle in Bezug auf Abfälle dieser Waren auf nationaler Ebene umgesetzt werden.

10 Die in Rn. 3 erwähnte Verordnung vom 3. April 2014 enthält im Anhang Verdingungsunterlagen, die u. a. den Umfang der finanziellen Unterstützung für diese Mülltrennungsunternehmen, deren Höhe nach den Zielen der Verwertung von Abfällen und der Beschäftigung von Personen in sozialer schwieriger Lage festgelegt wird. Mit dieser Verordnung wurde die Genehmigung für den Sektor von Abfällen aus Bekleidung, Haushaltswäsche und Schuhe einzig an die Gesellschaft Eco TLC vergeben, eine private Einrichtung, die von den Herstellern, die diese Waren in Verkehr bringen, gegründet wurde und verwaltet wird. Aus den Verfahrensakten geht weder hervor, dass eine andere Einrichtung für diesen Zweck zugelassen wurde, noch dass sich bestimmte Hersteller, die diese Waren in Verkehr bringen, dazu entschieden hätten, die Behandlung dieser Abfälle selbst sicherzustellen.

11 Aus den Bestimmungen der Verordnung vom 3. April 2014 und den Verdingungsunterlagen in ihrem Anhang geht hervor, dass die zugelassene

Einrichtung die Höhe der Beiträge, die sie von den am Markt tätigen Herstellern erhebt, an die zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen unbedingt erforderliche Höhe anpassen muss, nämlich die Zahlung der finanziellen Unterstützung an die Mülltrennungsunternehmen gemäß dem in der Verordnung festgelegten Umfang sowie verschiedene Sensibilisierungs- und Präventivmaßnahmen, ohne Gewinne oder Verluste zu erzielen, noch Tätigkeiten in anderen Bereichen ausüben zu können. Aus den Verfahrensakten und insbesondere aus den Ermittlungen der Sechsten Streitsachenabteilung gemäß Art. R. 623-1 des Code de justice administrative (Verwaltungsgerichtsordnung) geht hervor, dass ein vom Staat benannter Zensor an den Sitzungen des Verwaltungsrats dieser Gesellschaft teilnimmt, ohne jedoch über ein Stimmrecht zu verfügen, über die Voraussetzungen für von der Gesellschaft geplante Kapitalanlagen vor deren Genehmigung durch den Verwaltungsrat informiert wird, und alle Dokumente im Zusammenhang mit der Finanzverwaltung der Gesellschaft anfordern kann, um im Falle der Nichteinhaltung der Regel der wirtschaftlichen Haushaltsführung die zuständigen Behörden des Staates zu informieren, die eine Geldbuße bis zu 30 000 Euro und sogar die Aussetzung oder [Or. 7] auch den Entzug der Zulassung verhängen können. Unter diesen Vorbehalten ist die Eco TLC bei ihren betrieblichen Entscheidungen frei. So unterliegen u. a. die Mittel für die Überweisung der Beiträge keiner besonderen Pflicht zur Hinterlegung.

- 12 Unter diesen Umständen hängt die Antwort auf den Klagegrund, dass die Unterstützung, die den Mülltrennungsunternehmen für die stoffliche Verwertung gemäß dem in der angefochtenen Verordnung vorgesehenen Umfang gezahlt wird, Beihilfecharakter aufweise und dass die angefochtene Verordnung zur Neubewertung dieses Umfangs rechtswidrig sei, da weder diese Verordnung noch die Verordnung vom 3. April 2014, mit der die in Rede stehenden Regelung eingeführt wurde und die durch Erstere geändert wird, der Europäischen Kommission zuvor gemeldet worden seien, von der Beantwortung der Frage ab, ob Art. 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dahin auszulegen ist, dass eine Regelung wie die in den Rn. 9 bis 11 beschriebene aufgrund deren eine private und durch öffentliche Behörden zugelassene Umwelteinrichtung ohne Gewinnerzielungsabsicht von Herstellern, die eine bestimmte Kategorie von Waren in Verkehr bringen und mit ihr zu diesem Zweck einen Vertrag schließen, als Gegenleistung für die Behandlung der Abfälle der von ihnen in Verkehr gebrachten Waren für deren Rechnung und aufgrund deren Verpflichtung finanzielle Beiträge erhebt, und den Mülltrennungsunternehmen, die von ihr auf der Grundlage durch den Staat genehmigter Verdingungsunterlagen mit der Trennung und Verwertung dieser Abfälle betraut wurden, Beträge zahlt, deren Höhe durch die Verordnung über die Zulassung von Umwelteinrichtungen auf der Grundlage ökologischer und sozialer Ziele festgelegt werden, als Einführung einer staatlichen Beihilfe im Sinne dieses Artikels anzusehen ist.
- 13 Diese Frage ist für die Entscheidung des Rechtsstreits, über den der Conseil d'Etat zu befinden hat, ausschlaggebend und bereitet erhebliche Schwierigkeiten. Daher ist nach Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union der

Gerichtshof der Europäischen Union damit zu befassen und bis zu dessen Entscheidung das Verfahren über die Klage auszusetzen.

BESCHLIESST:

...[nicht übersetzt]

Art. 2: Die Entscheidung über die Klage wird ausgesetzt, bis der Gerichtshof der Europäischen Union über folgende Frage entschieden hat:

Ist Art. 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dahin auszulegen, dass eine Regelung wie die in den Rn. 9 bis 11 beschriebene, aufgrund deren eine private und durch öffentliche Behörden zugelassene Umwelteinrichtung ohne Gewinnerzielungsabsicht von Herstellern, die eine bestimmte Kategorie von Waren in Verkehr bringen und mit ihr zu diesem Zweck einen Vertrag schließen, als Gegenleistung für die Behandlung der Abfälle dieser Produkte für deren Rechnung finanzielle Beiträge erhebt, und den Unternehmen, die mit der Trennung und Verwertung dieser Abfälle betraut sind, Unterstützungsleistungen in einer Höhe zahlt, die in der Zulassung im Hinblick auf die ökologischen und sozialen Ziele festgelegt werden, als staatliche Beihilfe im Sinne dieser Bestimmungen anzusehen ist?

...[nicht übersetzt] [Or. 8] ... [nicht übersetzt]

ARBEITSDOKUMENT