

Predmet C-556/19

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

22. srpnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Conseil d'État (Francuska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

12. srpnja 2019.

Tužitelj:

ECO TLC

Tuženik:

Ministre de la transition écologique et solidaire

**CONSEIL D'ETAT
(DRŽAVNO VIJEĆE,
FRANCUSKA)**
odlučujući
o sporu

[*omissis*]

Skraćenom tužbom, dodatnim podneskom i trima replikama, koje je tajništvo za sporove Conseila d'État (Državno vijeće) zaprimilo 29. studenoga 2017., 12. siječnja, 7. svibnja i 22. lipnja 2018. te 4. lipnja 2019., društvo Eco TLC od Conseila d'État (Državno vijeće) zahtijeva da:

1. poništi zbog prekoračenja ovlasti 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 (Uredba državnog ministra, ministra ekološke i solidarne tranzicije i ministra gospodarstva i financija od 19. rujna 2017. kojom se izmjenjuje Uredba od 3. travnja 2014. o postupku odobrenja i specifikacijama za tijela koja imaju za cilj pridonijeti obradi otpada od tekstilnih proizvoda odjeće, kućanskog tekstila i obuće, u skladu s člankom R. 543-214 Zakonika o okolišu, koji se odnosi na odobrenje tijela u skladu s člancima L. 541-10-3 i R. 543-214 do R. 543-224 Zakonika o okolišu);

[*omissis*]

Tvrdi da uredba koju pobija:

[*omissis*]

– uvodi mjeru koja čini nezakonitu novu državnu potporu jer o njoj nije prethodno obaviještena Europska komisija, čime je povrijeđen članak 107. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije; **[orig. str. 2.]**

[*omissis*].

U odgovoru na tužbu, zaprimljenom 1. lipnja 2018., ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire (državni ministar, ministar ekološke i solidarne tranzicije, Francuska) zahtijeva da se tužba odbije. Tvrdi da je tužba nedopuštena jer društvo Eco TLC nema interes koji mu daje aktivnu procesnu legitimaciju za podnošenje tužbe protiv pobijane uredbe i da tužbeni razlozi istaknuti u tužbi nisu osnovani.

U dvama intervencijskim podnescima, zaprimljenima 2. ožujka i 25. lipnja 2018., Fédération des entreprises du recyclage (Udruženje za recikliranje, Francuska) zahtijeva od Conseila d'État (Državno vijeće) da odbije tužbu [*omissis*]. Tvrdi da je njegova intervencija dopuštena, da je tužba nedopuštena jer društvo Eco TLC nema interes koji mu daje aktivnu procesnu legitimaciju za podnošenje tužbe protiv pobijane uredbe i da tužbeni razlozi istaknuti u tužbi nisu osnovani.

O tužbi je obaviješten ministre de l'économie et des finances (ministar gospodarstva i financija, Francuska) koji nije podnio podnesak.

Uzimajući u obzir ostali sadržaj spisa;

Uzimajući u obzir:

– Ugovor o funkcioniranju Europske unije;

– Zakonik o okolišu;

– [omissis];

[omissis] **[orig. str. 3.]** [omissis]

Uzimajući u obzir sljedeće:

- 1 Člankom 69. loi du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 (Zakon od 21. prosinca 2006. o financijama za 2007.) u Zakonik o okolišu dodan je članak L. 541-10-3 o načelu proširene odgovornosti proizvođača koji „na profesionalnoj osnovi stavljaju na nacionalno tržište nove tekstilne proizvode odjeće, obuće ili kućanskog tekstila namijenjene kućanstvima”, kojim ih se obvezuje da pridonose recikliranju i obradi otpada od tih proizvoda ili da se pobrinu za njegovo recikliranje i obradu, na način da financijski pridonose tijelu, odobrenom zajedničkom uredbom ministara zaduženih za zaštitu okoliša i industriju, koje je sklopilo ugovor s operaterima za razvrstavanje otpada i teritorijalnim jedinicama ili njihovim udruženjima zaduženima za gospodarenje otpadom te im isplaćuje financijsku potporu za aktivnosti recikliranja i obrade predmetnog otpada, ili da u skladu sa specifikacijama uspostave pojedinačni sustav za recikliranje i obradu tog otpada odobren zajedničkom uredbom ministara zaduženih za zaštitu okoliša i industriju. U zadnjem stavku tog članka pojašnjava se da: „Pravila primjene ovog članka, osobito način izračuna doprinosa, uvjeti u kojima se podupire uključivanje osoba koje nailaze na poteškoće u pogledu zaposlenja te sankcije u slučaju nepoštovanja obveze iz prvog stavka, utvrđena su uredbom Conseila d’État (Državno vijeće)”. Člankom R. 543-214 drugim stavkom istog zakonika određuje se: „Svako tijelo dokazuje, u potporu svojem zahtjevu za odobrenje, tehničke i financijske mogućnosti za uspješno obavljanje aktivnosti nužnih za podupiranje, ugovorima koje sklapa i preraspodjelom financijskih doprinosa koje prikuplja, ponovne uporabe, recikliranja, materijalne uporabe i obrade otpada navedenih u članku L. 541-10-3 te navodi uvjete u kojima namjerava ispuniti odredbe specifikacija koje će biti priložene tom odobrenju”. Člankom R. 543-215 prvim stavkom istog zakonika određuje se: „Odobrena tijela određuju ukupan iznos financijskog doprinosa koji primaju od osoba navedenih u članku L. 541-10-3 prvom stavku tako da svake godine pokriju troškove koji nastaju primjenom specifikacija navedenih u članku R. 543-214”. Člankom R. 543-218 istog zakonika predviđa se da se u specifikacijama navedenim u članku R. 543-214 tog zakonika navode, među ostalim, postavljeni ciljevi u pogledu količine razvrstanog, ponovno uporabljenog, recikliranog ili oporabljenog otpada, kao i ciljevi uključivanja osoba koje nailaze na poteškoće u pogledu zaposlenja u smislu članka L. 541-10-3 istog zakonika te smanjenje doprinosa koji se isplaćuje operateru za razvrstavanje otpada u slučaju da ne ispuni minimalni cilj u pogledu uključivanja tih osoba.

- 2 Uredbom od 3. travnja 2014. o postupku odobrenja i specifikacijama za tijela koja imaju za cilj pridonijeti obradi otpada od tekstilnih proizvoda odjeće, kućanskog tekstila i obuće isplata potpore uvjetuje se minimalnom razinom materijalne uporabe i recikliranja. Ona sadržava prilog naslovljen „Ljestvica financijskih potpora koje se za godinu N isplaćuju operaterima za razvrstavanje otpada koji su sklopili ugovor za godinu N+1”, kojim se utvrđuje način izračuna različitih vrsta financijske potpore koje se mogu isplatiti operaterima za razvrstavanje otpada koji su sklopili ugovor, odnosno potpora održivosti, potpora razvrstavanju prema vrsti materijala i potpora razvoju. Tim se prilogom predviđa, među ostalim, da je iznos potpore održivosti jednak zbroju potpora održivosti za materijalnu uporabu, energetske uporabu i zbrinjavanje, i da se potpora održivosti za materijalnu uporabu izračunava tako da se na **[orig. str. 4.]** „razvrstanu tonažu koja je podvrgnuta materijalnoj uporabi (ponovna uporaba + recikliranje + drugi načini materijalne uporabe)” primijeni koeficijent utvrđen na 65 eura po toni. Uredbom od 3. travnja 2014. društvu Eco TLC usto se daje odobrenje da prima doprinose za obradu otpada od tekstilnih proizvoda odjeće, kućanskog tekstila i obuće te da ih uplaćuje, u obliku financijskih potpora, operaterima za razvrstavanje otpada i teritorijalnim jedinicama nadležnima u području gospodarenja otpadom, uz poštovanje specifikacija priloženih toj uredbi. Člankom 1. Uredbe od 19. rujna 2017. kojom se izmjenjuje prethodno navedena Uredba od 3. travnja 2014., i čije poništenje zbog povrede zakonitosti traži društvo Eco TLC, predviđa se da se koeficijent od 65 eura po toni utvrđen Uredbom od 3. travnja 2014. poveća na 82,5 eura po toni za potpore isplaćene od 1. siječnja 2018.

Argument o postojanju apsolutne zapreke vođenju postupka koji je istaknuo državni ministar, ministar ekološke i solidarne tranzicije:

- 3 Uredbom od 19. rujna 2017. predviđa se revalorizacija potpore koju ekoorganizacija koja posluje u sektoru tekstilnih proizvoda odjeće, kućanskog tekstila i obuće isplaćuje operaterima zaduženima za obradu otpada od tih proizvoda koji imaju sklopljen ugovor. S obzirom na utjecaj te revalorizacije na to društvo, koje je jedini odobreni operater u tom sektoru, Eco TLC ima interes koji mu daje aktivnu procesnu legitimaciju za podnošenje tužbe zbog povrede zakonitosti protiv te uredbe.

Dopuštenost intervencije:

- 4 Udruženje za recikliranje iskazuje dostatan interes za zadržavanje pobijane uredbe. Stoga je njegova intervencija dopuštena.

Tužbeni razlozi:

- 5 *[omissis]* **[orig. str. 5.]**

[omissis]

- 6 *[omissis]*

7 [omissis][tužbeni razlozi koji nisu relevantni za prethodno pitanje] [orig. str. 6.]

Što se tiče kvalifikacije kao državne potpore:

- 8 U skladu s člankom 107. stavkom 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije: „[S]vaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutaršnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama”. U skladu s člankom 108. stavkom 3. tog Ugovora: „Komisija se pravodobno obavješćuje o svim planovima za dodjelu ili izmjenu potpora kako bi se o njima mogla očitovati. Ako smatra da je svaki takav plan nespojiv s unutaršnjim tržištem s obzirom na članak 107., Komisija bez odgode pokreće postupak predviđen stavkom 2. Dotična država članica ne primjenjuje predložene mjere sve dok se taj postupak ne okonča konačnom odlukom”.
- 9 Iz odredbi članaka L. 541-10-3 i R. 543-218 Zakonika o okolišu navedenih u točki 1. proizlazi da se proizvođači koji na francusko tržište stavljaju tekstilne proizvode odjeće, kućanskog tekstila i obuće moraju sami pobrinuti za obradu otpada od tih proizvoda ili prenijeti tu odgovornost na odobreno tijelo, koje je zaduženo da prima njihove doprinose i da se u njihovo ime pobrine za obradu otpada na način da u tu svrhu sklopi ugovore s operaterima za razvrstavanje otpada. Svrha je tog mehanizma, što se tiče otpada od tih proizvoda, na nacionalnoj razini ispuniti ciljeve Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu.
- 10 Uredbi od 3. travnja 2014., navedenoj u točki 3., priložene su specifikacije u kojima se, među ostalim, određuje ljestvica financijskih potpora koje se isplaćuju tim operaterima za razvrstavanje otpada, čiji je iznos utvrđen ovisno o ciljevima uporabe otpada i zapošljavanja osoba sa socijalnim poteškoćama. Istom je uredbom odobrenje za sektor tekstilnog otpada od odjeće, kućanskog tekstila i obuće dano samo društvu Eco TLC, privatnom tijelu, koje su osnovali i kojim upravljaju proizvođači koji stavljaju proizvode na tržište u tom sektoru. Iz sadržaja spisa ne proizlazi da je nekom drugom tijelu dano odobrenje u tu svrhu ni da su određeni proizvođači koji stavljaju te proizvode na tržište odabrali to da se sami pobrinu za obradu otpada od tih proizvoda.
- 11 Iz odredbi Uredbe od 3. travnja 2014. i specifikacija koje su joj priložene proizlazi da odobreno tijelo iznos doprinosa koje prima od proizvođača koji stavljaju proizvode na tržište treba prilagoditi razini koja je krajnje nužna da bi to tijelo ispunilo svoje obveze, odnosno isplatu financijskih potpora operaterima za razvrstavanje otpada prema ljestvici utvrđenoj Uredbom, kao i različite aktivnosti osvještavanja i prevencije, a da pritom ne može ostvariti ni dobit ni gubitke niti poduzimati aktivnosti u drugim područjima. Iz sadržaja spisa i osobito istrage koju je provelo 6. vijeće odjela za sporove u skladu s člankom R. 623-1 codea de justice administrative (Zakonik o upravnim sporovima) proizlazi da je državni

nadzornik, kojeg imenuje država i koji sudjeluje na sjednicama upravnog odbora tog društva, a da pritom nema pravo glasa, obaviješten o uvjetima planiranih financijskih ulaganja društva prije nego što ih potvrdi upravni odbor te može zatražiti uvid u sve dokumente povezane s financijskim upravljanjem društva kako bi, u slučaju nepoštovanja pravilâ dobrog financijskog upravljanja, obavijestio o tome nadležna državna tijela koja mogu izreći novčanu kaznu u iznosu do 30 000 eura, odnosno suspenziju ili **[orig. str. 7.]** čak povlačenje odobrenja. Podložno tome, Eco TLC slobodno donosi odluke u pogledu upravljanja. Osobito, sredstva namijenjena isplati doprinosa ne podliježu nikakvoj posebnoj obvezi polaganja.

- 12 U tim okolnostima, odgovor na tužbeni razlog koji se temelji na tome da potpora koja se isplaćuje operaterima za razvrstavanje otpada u svrhu materijalne uporabe prema ljestvici predviđenoj pobijanom uredbom ima obilježja državne potpore i da je pobijana uredba kojom se revalorizira ta ljestvica nezakonita jer ni o toj uredbi ni o Uredbi od 3. travnja 2014., kojom je uveden predmetni mehanizam koji se tom uredbom mijenja, nije prethodno obaviještena Europska komisija, ovisi o odgovoru na pitanje treba li članak 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije tumačiti na način da treba smatrati da se državna potpora u smislu tog članka uspostavlja mehanizmom kao što je onaj opisan u točkama 9. do 11., kojim privatna neprofitna ekoorganizacija, nositelj odobrenja koje su izdala tijela javne vlasti, od proizvođača koji stavljaju na tržište određenu kategoriju proizvoda, koji s njom u tu svrhu sklapaju ugovor, prima financijske doprinose u zamjenu za uslugu da u njihovo ime ispuni obvezu obrade otpada od proizvoda koje stavljaju na tržište, te operaterima koje je ona odobrila na temelju specifikacija koje je odobrila država, koji su zaduženi za razvrstavanje i uporabu tog otpada, uplaćuje iznose utvrđene uredbom kojom se odobrava ekoorganizacija na osnovi ekoloških i socijalnih ciljeva.
- 13 To je pitanje ključno za rješavanje spora koji se vodi pred Conseilom d'État (Državno vijeće) i predstavlja ozbiljnu poteškoću. Stoga to pitanje treba uputiti Sudu Europske unije u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i, dok Sud o njemu ne odluči, prekinuti postupak povodom tužbe.

ODLUČUJE:

[omissis]

Članak 2.: Prekida se postupak povodom tužbe do odluke Suda Europske unije o sljedećem pitanju:

Treba li članak 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije tumačiti na način da se državnom potporom u smislu tih odredbi treba smatrati mehanizam kao što je onaj opisan u točkama 9. do 11., kojim privatna neprofitna ekoorganizacija, nositelj odobrenja koje su izdala tijela javne vlasti, od proizvođača koji stavljaju na tržište određenu kategoriju proizvoda, koji s njom u tu svrhu sklapaju ugovor,

prima doprinose u zamjenu za uslugu da u njihovo ime ispuni obvezu obrade otpada od tih proizvoda te operaterima zaduženima za razvrstavanje i uporabu tog otpada uplaćuje subvencije u iznosu utvrđenom u odobrenju s obzirom na ekološke i socijalne ciljeve?

[omissis] **[orig. str. 8.]** [omissis]

RADNI DOKUMENT