

Zaak C-556/19

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

22 juli 2019

Verwijzende rechter:

Conseil d'État (Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 juli 2019

Verzoekende partij:

Société ECO TLC

Verwerende partij:

Ministre de la transition écologique et solidaire

CONSEIL D'ÉTAT

(hoogste bestuursrechter, Frankrijk)

Afdeling geschillen

[OMISSIS]

Bij summier verzoekschrift, aanvullende memorie en drie memories van repliek, die op 29 november 2017, 12 januari, 7 mei en 22 juni 2018 en 4 juni 2019 zijn ingeschreven bij het secretariaat van de afdeling geschillen van de Conseil d'État, verzoekt de vennootschap Eco TLC de Conseil d'État om:

1) nietigverklaring, wegens bevoegdheidsoverschrijding, van het arrêté du 19 septembre 2017 du ministre d'État, 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 [besluit van 19 september 2017 van de minister van staat, minister van Ecologische en Solidaire Transitie en de minister van Economische Zaken en Financiën houdende wijziging van het besluit van 3 april 2014 betreffende de erkenningsprocedure en het bestek ten aanzien van instellingen die tot doel hebben bij te dragen aan de verwerking van afval dat afkomstig is van producten vervaardigd uit kledingtextiel en van linnengoed en schoenen, overeenkomstig artikel R. 543-214 van de Code de l'environnement (Frans milieuwetboek) en houdende erkenning van een instelling overeenkomstig artikel R. 541-10-3 en de artikelen R. 543-214 tot en met R. 543-224 van het milieuwetboek];

[OMISSIS]

Zij betoogt dat met het door haar bestreden besluit:

[OMISSIS]

– een maatregel wordt ingevoerd die nieuwe onrechtmatige staatssteun vormt, aangezien de maatregel in strijd met artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie niet vooraf bij de Europese Commissie is aangemeld; **[Or. 2]**

[OMISSIS].

Bij verweerschrift, ingeschreven op 1 juni 2018, concludeert de minister van staat, minister van Ecologische en Solidaire Transitie tot afwijzing van het verzoek. Hij betoogt dat het verzoek niet-ontvankelijk is omdat de vennootschap Eco TLC niet over een procesbelang beschikt dat haar in staat stelt op te komen tegen het bestreden besluit en dat de in het verzoekschrift aangevoerde middelen ongegrond zijn.

Bij twee memories in interventie, ingeschreven op 2 maart en 25 juni 2018, verzoekt de Fédération des entreprises du recyclage (Franse federatie van recyclingondernemingen) de Conseil d'État om het verzoek af te wijzen [OMISSIS]. Zij stelt dat haar interventie ontvankelijk is, dat het verzoek niet-ontvankelijk is omdat de vennootschap Eco TLC niet over een procesbelang beschikt dat haar in staat stelt op te komen tegen het bestreden besluit en dat de in het verzoek aangevoerde middelen ongegrond zijn.

Het verzoek is ter kennis gebracht aan de minister van Economische Zaken en Financiën, die geen memorie heeft ingediend.

Gelet op de overige stukken van het dossier;

Gelet op:

- het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- het milieuwetboek;
- [OMISSIS];

[OMISSIS] [Or. 3] [OMISSIS]

Overwegende hetgeen volgt:

- 1 Bij artikel 69 van de loi du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 (wet van 21 december 2006 inzake de begroting voor 2007) is in het milieuwetboek artikel L. 541-10-3 ingevoegd, dat betrekking heeft op het beginsel van de verruimde verantwoordelijkheid van de producenten die „*bedrijfsmatig nieuwe producten vervaardigd uit kledingtextiel, nieuwe schoenen of nieuw linnengoed, bestemd voor gezinnen, op de Franse markt brengen*” en waarbij die producenten worden verplicht bij te dragen aan of te zorgen voor de recycling en verwerking van het afval dat van deze producten afkomstig is, hetzij door financieel bij te dragen aan een bij gezamenlijk besluit van de ministers voor Ecologie en Industrie erkende instelling die overeenkomsten sluit met sorteerbebedrijven en lokale en regionale overheden of groeperingen daarvan die instaan voor het afvalbeheer en hun voor de betrokken recycling- en afvalverwerkingshandelingen financiële steunt betaalt, hetzij door overeenkomstig de voorwaarden van een bestek zelf een bij gezamenlijk besluit van de ministers voor Ecologie en Industrie goedgekeurd systeem voor de recycling en verwerking van dat afval op te zetten. De laatste alinea van dit artikel preciseert dat: „*De voorwaarden voor de toepassing van dit artikel, met name de wijze van berekening van de bijdrage, de omstandigheden waaronder de integratie van personen met afstand tot de arbeidsmarkt wordt bevorderd, alsmede de sancties bij niet-naleving van de in de eerste alinea bedoelde verplichting worden vastgelegd bij decreet vastgesteld na advies van de Conseil d'État.*” In artikel R. 543-214, tweede alinea, van het milieuwetboek wordt bepaald dat: „*Elke instelling dient, ter onderbouwing van haar verzoek om erkenning, het bewijs te leveren dat zij over de technische en financiële capaciteiten beschikt om de handelingen tot een goed einde te brengen die noodzakelijk zijn om het hergebruik, de recycling, de materiaal terugwinning en de afvalverwerking, als bedoeld in artikel L. 541-10-3, te bevorderen door overeenkomsten te ondertekenen en de door haar geïnde financiële bijdragen te herverdelen, en vermeldt de omstandigheden waaronder zij denkt te voldoen aan de voorwaarden van het bestek waarvan die erkenning vergezeld zal gaan.*” Artikel R. 543-215, eerste alinea, van het milieuwetboek bepaalt dat: „*De erkende instellingen bepalen het totale bedrag van de financiële bijdrage die zij bij de in de eerste alinea van artikel L. 541 -10 -3 genoemde personen innen om elk jaar de uitgaven te dekken die voortvloeien uit de toepassing van het in artikel R. 543-214 genoemde bestek.*” Artikel R. 543-218 van het milieuwetboek bepaalt dat het in artikel R. 543-214 van dit wetboek genoemde bestek met name een precisering inhoudt van de vastgestelde doelstellingen ten aanzien van de hoeveelheden gesorteerd, hergebruikt, gerecycleerd of teruggewonnen afval, van de

doelstellingen inzake de integratie van personen met afstand tot de arbeidsmarkt in de zin van artikel L. 541-10-3 van hetzelfde wetboek en van de vermindering van de aan het sorteerbedrijf uitbetaalde bijdrage indien dat bedrijf een minimumdoelstelling voor integratie van die personen niet bereikt.

- 2 Het besluit van 3 april 2014 betreffende de erkenningsprocedure en het bestek ten aanzien van instellingen die tot doel hebben bij te dragen aan de verwerking van afval dat afkomstig is van producten vervaardigd uit kledingtextiel en van linnengoed en schoenen, stelt de betaling van steun afhankelijk van een minimumpercentage aan materiaal terugwinning en recycling. Het bevat een bijlage met het opschrift „Barème des soutiens financiers versés aux opérateurs de tri conventionnés en année N+1, au titre de l’année N” („Tabel van de bedragen aan steun die voor het jaar N aan gecontracteerde sorteerbedrijven worden uitbetaald in het jaar N + 1”), dat de berekeningswijze bepaalt voor de verschillende soorten financiële steun die aan de gecontracteerde sorteerbedrijven kunnen worden betaald, namelijk steun ten behoeve van hun voortbestaan, steun voor het „sorteren van materialen” en steun ten behoeve van hun ontwikkeling. In deze bijlage is met name bepaald dat het bedrag van de steun voor hun voortbestaan gelijk is aan de steunbedragen ten behoeve van hun voortbestaan die gebaseerd zijn op de materiaal terugwinning, de energiet terugwinning en de verwijdering, en dat de op de materiaal terugwinning gebaseerde steun voor hun voortbestaan wordt berekend door aan de [Or. 4] „met het oog op materiaal terugwinning (hergebruik + recycling + andere vormen van materiaal terugwinning) gesorteerde tonnages” een coëfficiënt toe te kennen die is vastgesteld op 65 EUR per ton. Voorts wordt bij het besluit van 3 april 2014 aan de vennootschap Eco TLC de erkenning verleend voor de inning van de bijdragen voor de verwerking van afval dat afkomstig is van producten vervaardigd uit kledingtextiel en van linnengoed en schoenen, alsmede om die bijdragen, met inachtneming van het bij dit besluit gevoegde bestek, in de vorm van financiële steun te storten aan sorteerbedrijven en voor afvalbeheer bevoegde lokale en regionale overheden. Artikel 1 van het besluit van 19 september 2017 tot wijziging van het besluit van 3 april 2014, waarvan de vennootschap Eco TLC de nietigverklaring wegens bevoegdheidsoverschrijding vordert, bepaalt dat de in het besluit van 3 april 2014 vastgestelde coëfficiënt van 65 EUR per ton wordt verhoogd tot 82,5 EUR per ton voor de vanaf 1 januari 2018 uitgekeerde steunbedragen.

De door de minister van staat, minister van Ecologische en Solidaire Transitie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid

- 3 Het besluit van 19 september 2017 voorziet in de herziening van de steun die door de milieu-instelling in de sector van de uit kledingtextiel vervaardigde producten, linnengoed en schoenen wordt betaald aan de gecontracteerde marktdeelnemers die belast zijn met de verwerking van het afval dat deze producten opleveren. Gelet op de gevolgen van deze herziening voor deze vennootschap, zijnde de enige in die sector erkende marktdeelnemer, beschikt Eco TLC over een

procesbelang dat haar in staat stelt een beroep wegens bevoegdheidsoverschrijding tegen dat besluit in te stellen.

Ontvankelijkheid van de interventie

- 4 De Fédération des entreprises du recyclage geeft blijk van voldoende belang bij de handhaving van het bestreden besluit. Haar interventie is bijgevolg ontvankelijk.

In het verzoekschrift aangevoerde middelen

- 5 [OMISSIS] **[Or. 5]**

[OMISSIS]

- 6 [OMISSIS]

- 7 [OMISSIS] [middelen die niet relevant zijn voor de prejudiciële vraag] **[Or. 6]**

Kwalificatie als staatssteun

- 8 Artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie luidt: „[...]*[S]teunmaatregelen 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, [zijn] onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt*”. Artikel 108, lid 3, van hetzelfde verdrag luidt: „*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 107 onverenigbaar is met de interne 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.*”
- 9 Uit de in punt 1 vermelde artikelen L. 541-10-3 en R. 543-218 van het milieuwetboek volgt dat de producenten die kledingtextiel, linnengoed en schoenen op de Franse markt brengen, hetzij zelf moeten zorgen voor de verwerking van het afval afkomstig van deze producten, hetzij de verantwoordelijkheid daarvoor moeten overdragen aan een erkende instelling die ermee belast is hun bijdragen te innen en voor hun rekening het afval te verwerken door daartoe contracten met sorteerbedrijven te sluiten. Deze regeling beoogt, wat betreft het afval dat van die producten afkomstig is, de doelstellingen van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen op nationaal niveau te verwezenlijken.
- 10 Het in punt 3 genoemde besluit van 3 april 2014 bevat in de bijlage een bestek waarin met name de tabel wordt vastgesteld die de bedragen aan steun vermeldt die aan de sorteerbedrijven worden uitgekeerd en waarvan de hoogte wordt

bepaald op basis van de doelstellingen van afvalterugwinning en tewerkstelling van personen met sociale problemen. Bij hetzelfde besluit is de erkenning voor de sector van het afval afkomstig van textiel, kleding, linnengoed en schoenen enkel aan de vennootschap Eco TLC verleend, een particuliere instelling die is opgericht en wordt beheerd door de bedrijven die de betrokken producten van deze sector op de markt brengen. Uit het dossier blijkt niet dat een andere instelling daarvoor is erkend, noch dat bepaalde bedrijven die die producten op de markt brengen de keuze hebben gemaakt om zelf te zorgen voor de verwerking van het daarvan afkomstige afval.

- 11 Blijkens het besluit van 3 april 2014 en het bijgevoegde bestek moet de erkende instelling het bedrag van de bijdragen die zij int bij de bedrijven die de betrokken producten op de markt brengen, afstemmen op het niveau dat strikt noodzakelijk is ter vervulling van haar verplichtingen, te weten de betaling van financiële steun aan de sorteerbeijven volgens de in het besluit vastgestelde tabel en sensibiliserings- en preventiecampagnes voeren, zonder winst te maken of verlies te lijden en zonder op andere terreinen activiteiten te ondernemen. Uit de stukken van het dossier en met name uit het onderzoek dat door de Zesde kamer van de afdeling geschillen op grond van artikel R. 623-1 van de code de justice administrative (Frans wetboek van bestuursprocesrecht) is gevoerd, blijkt dat een door de Staat aangewezen censurambtenaar de vergaderingen van de raad van bestuur van die vennootschap bijwoont – zonder evenwel stemgerechtigd te zijn –, op de hoogte wordt gesteld van de voorwaarden voor de door de vennootschap beoogde beleggingen in financiële producten voordat zij door de raad van bestuur worden goedgekeurd, en kennis kan nemen van alle documenten in verband met het financiële beheer van de vennootschap teneinde in het geval van niet-inachtneming van de regels van goed financieel beheer de bevoegde staatsautoriteiten daarvan in kennis te stellen, die een geldboete tot 30 000 EUR kunnen opleggen en ook kunnen overgaan tot schorsing of [Or. 7] zelfs tot intrekking van de erkenning. Binnen deze grenzen kan Eco TLC vrijelijk haar beheerkeuzes maken. Ten aanzien van de gelden die bestemd zijn voor de betaling van de bijdragen geldt met name geen bijzondere depotverplichting.
- 12 In die omstandigheden hangt het antwoord op het middel volgens hetwelk de steun die wegens materiaal­terugwinning aan de sorteerbeijven wordt betaald volgens de tabel in het bestreden besluit, de kenmerken van een steunmaatregel van de staat vertoont en dat het bestreden besluit houdende herziening van die tabel onregelmatig is, aangezien noch dit besluit, noch het bij het bestreden besluit gewijzigde besluit van 3 april 2014 tot vaststelling van de betrokken regeling vooraf bij de Europese Commissie is aangemeld, af van het antwoord op de vraag of artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aldus moet worden uitgelegd dat een regeling als beschreven in de punten 9 tot en met 11, waarbij een particuliere milieu­instelling zonder winst­oogmerk – houder van een door de publieke autoriteiten afgegeven erkenning – financiële bijdragen int bij bedrijven die een bepaalde categorie producten op de markt brengen, en in ruil daarvoor een dienst verricht – welke bedrijven daartoe een overeenkomst met die instelling ondertekenen –, die erin bestaat dat zij voor hun rekening hun

verplichting tot verwerking van het afval afkomstig van de door hen op de markt gebrachte producten op zich neemt en aan de bedrijven die door haar op basis van een door de Staat goedgekeurd bestek zijn erkend en met de sortering en terugwinning van dat afval zijn belast, bedragen stort waarvan de hoogte bij het besluit houdende erkenning van de milieu-instelling is vastgelegd op basis van milieu- en sociale doelstellingen, moet worden geacht een steunmaatregel van de staat in de zin van dit artikel in te voeren.

- 13 Deze vraag is doorslaggevend voor het door de Conseil d'État te beslechten geding en is moeilijk te beantwoorden. Bijgevolg moet zij overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden voorgelegd en dient de behandeling van het beroep te worden geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

BESLIST:

[OMISSIS]

Artikel 2: De behandeling van het beroep wordt geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan over de volgende vraag:

Moet artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat een regeling als beschreven in de punten 9 tot en met 11, waarbij een particuliere milieu-instelling zonder winst oogmerk – houder van een door de publieke autoriteiten afgegeven erkenning – financiële bijdragen int bij bedrijven die een bepaalde categorie producten op de markt brengen, en in ruil daarvoor een dienst verricht – welke bedrijven daartoe een overeenkomst met die instelling ondertekenen –, die erin bestaat dat zij voor hun rekening zorgt voor de verwerking van het afval dat van die producten afkomstig is en aan de bedrijven die met de sortering en terugwinning van dat afval zijn belast, subsidies stort waarvan het bedrag in de erkenning is vastgelegd op basis van milieu- en sociale doelstellingen, moet worden beschouwd als een steunmaatregel van de staat in de zin van deze bepalingen?

[OMISSIS] [Or. 8] [OMISSIS]