Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GIOVANNIEGO PITRUZZELLI
przedstawiona w dniu 28 maja 2020 r.[1]

Sprawa C-556/19

Société Eco TLC
przeciwko
Ministre de la Transition écologique et solidaire,
przy udziale:
Fédération des entreprises du recyclage

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Francja)]

Odesłanie prejudycjalne – Pomoc państwa – Rozszerzona odpowiedzialność producentów – Organizacja ekologiczna upoważniona przez organy publiczne do pobierania wkładów finansowych od podmiotów wprowadzających do obrotu określone produkty w celu zapewnienia w ich imieniu realizacji spoczywającego na nich ustawowego obowiązku przetwarzania odpadów pochodzących z tych produktów – Wsparcie finansowe wypłacane przez organizację ekologiczną na rzecz sortowni, z którymi zawarte zostały umowy – Pojęcie „zasobów państwowych" – Obowiązkowy wkład finansowy – Publiczna kontrola zasobów – Istnienie wystarczająco bezpośredniego związku między korzyścią i choćby potencjalnym uszczupleniem budżetu państwa

1. Czy dyspozycja normy ustanawiającej rozszerzoną odpowiedzialność producentów we Francji za gospodarowanie odpadami z wyrobów włókienniczych, wyrobów włókienniczych użytku domowego i obuwia (zwanych dalej „produktami TLC") wprowadza system pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE?

2. Takie jest w istocie pytanie zadane Trybunałowi przez Conseil d'État (radę stanu, Francja) we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym będącym przedmiotem niniejszej opinii.

3. W niniejszej sprawie Trybunał został po raz pierwszy skonfrontowany z kwestią wzajemnego powiązania, z jednej strony, przepisów w dziedzinie pomocy państwa, a z drugiej strony, rozszerzonego systemu odpowiedzialności producentów, wprowadzonym do prawa Unii dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy[2].

4. Stanowiący realizację „zasady zanieczyszczający płaci", będącej podstawową zasadą w dziedzinie środowiska naturalnego ustanowioną w art. 191 ust. 2 TFUE, system rozszerzonej odpowiedzialności producentów stanowi kamień węgielny przepisów Unii w dziedzinie gospodarowania odpadami. System ten składa się z zestawu podejmowanych środków zobowiązujących producentów produktów do ponoszenia finansowej i, ewentualnie, organizacyjnej odpowiedzialności za zarządzanie cyklem

1 Język oryginału: francuski.

2 Dz.U. 2008, L 312, s. 3. Dyrektywa ta była wielokrotnie zmieniana, ostatnio dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz.U. 2018, L 150, s. 109).

życia produktu na etapie, na którym staje się on „odpadami”[3]. Stanowi on jeden ze środków, który ma wspierać UE w zbliżeniu się do „społeczeństwa recyklingu”, dążącego do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystywania odpadów jako zasobów[4], w perspektywie tworzenia gospodarki o obiegu zamkniętym[5].

5. W niniejszej sprawie spośród różnych systemów rozszerzonej odpowiedzialności producentów wprowadzonych we Francji[6] system dotyczący produktów TLC został zakwestionowany z punktu widzenia jego zgodności z przepisami Unii w dziedzinie pomocy państwa. Spółka Eco TLC, jedyna organizacja ekologiczna upoważniona we Francji do spełnienia na rzecz producentów produktów TLC ciążącego na nich ustawowego obowiązku przetwarzania odpadów pochodzących z tych produktów, wniosła do Conseil d'État (rady stanu) skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia ministerialnego z 2017 r., zmieniające kwotę wsparcia, jaką wspomniana spółka ma obowiązek wypłacić podmiotom prowadzącym sortowanie, które zawarły z nią umowy. Spółka Eco TLC utrzymuje, że wspomniany rozszerzony system odpowiedzialności wprowadza środek stanowiący bezprawnie przyznaną pomoc państwową.

6. Zadaniem Trybunału jest zatem dokonanie oceny zgodności tego systemu z art. 107 ust. 1 TFUE. W tym kontekście kwestia bardziej problematyczna dotyczy ewentualnej kwalifikacji jako „zasobów państwowych” funduszy wypłaconych na podstawie rozpatrywanej dyspozycji normy na rzecz sortowni. Niniejsza sprawa daje zatem Trybunałowi sposobność do dalszego wyjaśnienia jego orzecznictwa dotyczącego pojęcia „zasobów państwowych”.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

7. Artykuł 8 dyrektywy 2008/98, zatytułowany „Rozszerzona odpowiedzialność producenta”, przewiduje w ust. 1, że „[w] celu wzmocnienia działań w zakresie ponownego wykorzystania odpadów i zapobiegania ich powstawaniu, recyklingu oraz innych form odzysku państwa członkowskie mogą podjąć środki prawodawcze lub inne niż prawodawcze w celu zapewnienia, aby każda osoba fizyczna lub prawna, która zawodowo opracowuje, wytwarza, przetwarza, obrabia, sprzedaje lub wwozi produkty (producent produktu) ponosiła rozszerzoną odpowiedzialność producenta”.

8. Artykuł 8a tej dyrektywy, wprowadzony dyrektywą 2018/851, zatytułowany „Ogólne wymagania minimalne dotyczące systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta”, przewiduje w ust. 1 lit. a), że państwa członkowskie „w wyraźny sposób określają role i obowiązki wszystkich odpowiednich zaangażowanych podmiotów, w tym producentów produktów, wprowadzających produkty do obrotu w państwie członkowskim, organizacji realizujących na ich rzecz obowiązki wynikające z rozszerzonej odpowiedzialności producenta, prywatnych lub publicznych podmiotów gospodarujących odpadami, władz lokalnych oraz, w stosownych przypadkach, podmiotów zajmujących się ponownym użyciem i przygotowaniem do ponownego użycia oraz przedsiębiorstw gospodarki społecznej”.

3 Motyw 14 dyrektywy 2018/851.

4 Motyw 28 dyrektywy 2008/98.

5 W marcu 2020 r. Komisja Europejska przyjęła nowy plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, który stanowi jeden z głównych elementów „europejskiego zielonego ładu” (European Green Deal), nowego programu zrównoważonego rozwoju Europy [zob. COM(2020) 98 final]. W tym zakresie system rozszerzonej odpowiedzialności producentów wymienia się jako jeden ze środków mających na celu znaczne zmniejszenie całkowitej produkcji odpadów.

6 Obecnie we Francji istnieje dwadzieścia rodzajów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, wprowadzonych stopniowo w drodze ustawy w różnych sektorach, takich jak opakowania, baterie, pojazdy silnikowe, produkty lecznicze i meble.

9. Ten sam artykuł w ust. 5 przewiduje w szczególności, że „państwa członkowskie ustanawiają odpowiednie ramy monitorowania i egzekwowania w celu zapewnienia, by producenci produktów i organizacje realizujące na ich rzecz obowiązki wynikające z rozszerzonej odpowiedzialności producenta wypełniały te obowiązki, także w przypadku sprzedaży na odległość, oraz by środki finansowe były właściwie wykorzystywane, a wszystkie podmioty zaangażowane we wdrażanie systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta przekazywały wiarygodne dane".

B. Prawo francuskie

10. We Francji art. L. 541-10-3 code de l'environnement (kodeksu ochrony środowiska naturalnego) przewiduje zasadę rozszerzonej odpowiedzialności producentów, którzy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej wprowadzają na rynek krajowy produkty TLC przeznaczone dla gospodarstw domowych. Producenci, importerzy i dystrybutorzy produktów TLC (zwani dalej „podmiotami wprowadzającymi do obrotu produkty TLC") są zatem zobowiązani finansować albo zapewnić recycling i przetwarzanie odpadów pochodzących z tych produktów TLC.

11. W celu spełnienia tego obowiązku prawnego art. L. 541-10-3 code de l'environnement (kodeksu ochrony środowiska naturalnego) oferuje podmiotom wprowadzającym do obrotu produkty TLC alternatywę:

– albo przystępują do *organizacji ekologicznej* posiadającej upoważnienie wydane przez ministrów właściwych w dziedzinie ekologii i przemysłu, przekazując – jej na podstawie specyfikacji istotnych warunków umowy – wkłady finansowe. Podmiot ten następnie zawiera umowy z sortowniami odpadów i jednostkami samorządu terytorialnego lub ich związkami odpowiedzialnymi za gospodarowanie odpadami oraz przekazuje im wkłady finansowe w formie wsparcia finansowego na potrzeby prowadzenia działalności z zakresu recyklingu i przetwarzania tych odpadów;

– albo mogą one wdrożyć, na podstawie innej specyfikacji istotnych warunków umowy, *indywidualny system* recyklingu i przetwarzania tych odpadów, zatwierdzony w drodze rozporządzenia wydanego wspólnie przez ministrów właściwych w dziedzinie ekologii i przemysłu.

12. Ostatni akapit art. L. 541-10-3 code de l'environnement (kodeksu ochrony środowiska naturalnego) przewiduje, że szczegółowy tryb stosowania przepisów dotyczących tego obowiązku prawnego, „w szczególności sposób obliczania wysokości wkładu finansowego, zasady wspierania integracji osób napotykających na trudności w uzyskaniu zatrudnienia, jak również sankcje w przypadku nieprzestrzegania [wspomnianego obowiązku nałożonego na podmioty wprowadzające do obrotu produkty TLC], są określone w drodze dekretu Conseil d'Etat (rady stanu)".

13. Jeśli chodzi o organizacje ekologiczne, art. R. 543-214 code de l'environnement (kodeksu ochrony środowiska naturalnego) przewiduje, że zostają one upoważnione na okres maksymalnie sześciu lat. Ponadto we wniosku o udzielenie upoważnienia organizacja ekologiczna powinna wykazać, że posiada zdolność techniczną i finansową, aby należycie wykonywać działalność, jaka jest wymagana w celu wspierania – poprzez zawierane przez ten podmiot umów oraz redystrybucję gromadzonych przez nią wkładów finansowych – ponownego użycia, recyklingu, odzysku materiałów i przetwarzania odpadów pochodzących z produktów TLC. Powinna ona również określić warunki, zgodnie z którymi zamierza wypełnić postanowienia specyfikacji istotnych warunków umowy, która będzie dołączona do tego upoważnienia.

14. Artykuł R. 543-2018 kodeksu ochrony środowiska naturalnego przewiduje również, że specyfikacja istotnych warunków umowy organizacji, którym udziela się upoważnienia, określa w szczególności, po pierwsze, cele wyznaczone w zakresie ilości odpadów posortowanych, ponownie użytych, poddanych recyklingowi lub odzyskowi; po drugie, cele związane z integracją osób napotykających na trudności

w uzyskaniu zatrudnienia; oraz, po trzecie, warunki, na których zawiera umowy z każdą sortownią w celu finansowania kosztów recyklingu i przetwarzania części odpadów nieużytych ponownie, pochodzących z sortowni odpadów, jak również przewiduje obniżenie wkładu wypłacanego sortowni odpadów w przypadku, gdy nie spełnia ona minimalnego celu w zakresie integracji takich osób.

15. Rzeczony kodeks w art. R. 543-215 akapit pierwszy stanowi również, że do upoważnionych organizacji należy określenie całkowitej kwoty wkładu finansowego, który otrzymują od podmiotów wprowadzających do obrotu produkty TLC, tak aby corocznie pokrywały wydatki wynikające z zastosowania specyfikacji istotnych warunków umowy.

16. Rozporządzenie ministrów ds. ekologii i przemysłu z dnia 3 kwietnia 2014 r.[7] (zwane dalej „rozporządzeniem z 2014 r.") stanowiło, po pierwsze, publikację specyfikacji istotnych warunków umowy, której winna przestrzegać organizacja zmierzająca do przyczyniania się do przetwarzania odpadów pochodzących z produktów TLC w latach 2014–2019, a po drugie, udzielenie upoważnienia spółce Eco TLC do pobierania od podmiotów wprowadzających do obrotu produkty TLC wkładów finansowych na przetwarzanie odpadów pochodzących z tych produktów oraz do ich przekazywania w formie wsparcia finansowego sortowniom zgodnie z przywołaną specyfikacją.

17. Załączona do rozporządzenia z 2014 r. specyfikacja istotnych warunków umowy dotycząca upoważnienia organizacji ekologicznej, po pierwsze, określa cele, jakie ma osiągnąć upoważniony podmiot oraz jego zadania (rozdział I).

18. Po drugie, przewiduje ona zasady organizacji finansowej, w szczególności obecność w zarządzie upoważnionej organizacji ekologicznej państwowego nadzorcy (rozdział II), a także zasady dotyczące stosunków z organami publicznymi (rozdział VII).

19. Po trzecie, ta specyfikacja istotnych warunków umowy reguluje stosunki pomiędzy upoważnioną organizacją ekologiczną a podmiotami wnoszącymi wkład finansowy, czyli podmiotami wprowadzającymi do obrotu produkty TLC, które ubiegają się o przystąpienie do organizacji (rozdział III). W tym zakresie przewiduje ona również przepisy dotyczące tabeli stawek ustalonej przez organizację ekologiczną dla wkładów finansowych, o których mowa w pkt 15 niniejszej opinii.

20. Po czwarte, wspomniana specyfikacja przewiduje zasady dotyczące stosunków między upoważnioną organizacją ekologiczną a sortowniami (rozdział VI). Określa ona w sposób szczegółowy kryteria wydajności i identyfikowalności, od których spełnienia zależy dopuszczenie do zawarcia umowy i uzyskania wsparcia, a w szczególności uzależnia wypłatę wsparcia od minimalnego poziomu odzysku materiałów i recyklingu. Przewiduje trzy rodzaje wsparcia finansowego, które może być wypłacane na rzecz sortowni, z którymi zostały zawarte umowy: wsparcie na rzecz zapewnienia ciągłości, wsparcie w „sortowaniu materiałów" oraz wsparcie na rzecz rozwoju.

21. Załącznik III do specyfikacji istotnych warunków umowy zatytułowany „Stawki wsparcia finansowego w roku N wypłacanego na rzecz sortowni, z którymi zostały zawarte umowy na rok N + 1 (S_n)", określa sposób obliczania tych różnych rodzajów wsparcia finansowego. Co się tyczy w szczególności kwoty wsparcia na rzecz zapewnienia ciągłości (S_{np}), z załącznika tego wynika, że równa jest ona łącznej kwocie pomocy na rzecz zapewnienia ciągłości odzysku materiałów (S_{npvm}),

7 Rozporządzenie 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 code de l'environnement (kodeksu ochrony środowiska naturalnego), oraz zawierające upoważnienie dla takiego podmiotu zgodnie z art. L. 541-10-3 i R. 543-214-R. 543-224 code de l'environnement (kodeksu ochrony środowiska naturalnego) (JORF nr 0111 z dnia 14 maja 2014 r.).

odzysku energii (S_{npve}) i unieszkodliwiania (S_{npe}) ($S_{np} = S_{npvm} + S_{npve} + S_{npe}$). Pomoc na rzecz zapewnienia ciągłości odzysku materiałów (S_{npvm}) jest obliczana poprzez zastosowanie do „liczby posortowanych ton poddanych odzyskowi materiałowemu (ponowne wykorzystanie + recykling + inne sposoby odzysku materiałów)" współczynnika, którego wartość ustalono na 65 EUR za tonę.

22. Rozporządzenie z dnia 19 września 2017 r. zmieniające rozporządzenie z 2014 r. (zwane dalej „spornym rozporządzeniem")[8] przeprowadziło rewaloryzację kwoty wsparcia na rzecz zapewnienia ciągłości. Zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia współczynnik w wysokości 65 EUR za tonę ustalony w rozporządzeniu z 2014 r. w sprawie pomocy na rzecz zapewnienia ciągłości odzysku materiałów (S_{npvm}) został podwyższony do 82,5 EUR w odniesieniu do wsparcia wypłacanego od dnia 1 stycznia 2018 r.

II. Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

23. W listopadzie 2017 r. spółka Eco TLC wniosła do Conseil d'État (rady stanu) skargę o stwierdzenie nieważności spornego rozporządzenia z powodu przekroczenia uprawnień. Spółka Eco TLC podnosi między innymi, że rozporządzenie to ustanawia środek stanowiący nową pomoc państwa, przyznaną bezprawnie, ponieważ z naruszeniem art. 107 ust. 1 TFUE nie została uprzednio zgłoszona Komisji Europejskiej.

24. W tym względzie sąd odsyłający w pierwszej kolejności zauważa, z jednej strony, że żaden podmiot wprowadzający do obrotu produkty TLC nie ustanowił indywidualnego systemu recyklingu i przetwarzania odpadów, i z drugiej strony, że spółka Eco TLC jest jedyną w sektorze TLC organizacją ekologiczną upoważnioną przez organy publiczne.

25. W drugiej kolejności sąd odsyłający wyjaśnia, że tabela stawek wsparcia finansowego wypłacanego sortowniom przez spółkę Eco TLC została ustalona w rozporządzeniu z 2014 r. w zależności od poziomów odzysku odpadów i zatrudnienia osób znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej. Stwierdza ona, że zgodnie z tym rozporządzeniem spółka Eco TLC powinna dostosować kwotę wkładów finansowych, jakie pobiera od podmiotów wprowadzających do obrotu produkty TLC, do poziomu, który jest ściśle konieczny dla wypełnienia jej zobowiązań, to jest wypłaty wsparcia finansowego na rzecz sortowni odpadów według stawek ustalonych w rozporządzeniu oraz prowadzenia różnego rodzaju działań informacyjnych i zapobiegawczych, bez możliwości osiągania zysków lub ponoszenia strat ani podejmowania działalności w innych dziedzinach.

26. W trzeciej i ostatniej kolejności sąd odsyłający zauważa, że w posiedzeniach zarządu spółki Eco TLC 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 nawet cofnąć upoważnienie. Podnosi on, że poza tymi ograniczeniami spółka Eco TLC posiada swobodę podejmowania decyzji w zakresie zarządzania, a w szczególności, z funduszami przeznaczonymi na przekazanie wkładów finansowych nie łączy się jakikolwiek szczególny obowiązek, jeśli chodzi o sposób ich deponowania.

8 JORF z dnia 4 października 2017 r., tekst nr 5.

27. W tych okolicznościach, ponieważ kwestia zgodności rozpatrywanej dyspozycji normy z art. 107 TFUE ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed Conseil d'État (radą stanu), postanowiła ona zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 107 [TFUE] należy interpretować w ten sposób, że dyspozycję normy […], zgodnie z którą organizacja ekologiczna będąca podmiotem prawa prywatnego o celu niezarobkowym, 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 ustanawiającą pomoc państwa w rozumieniu [tego postanowienia]?".

III. Analiza prawna

28. Poprzez swoje pytanie prejudycjalne Conseil d'État (rada stanu) zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy art. 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że dyspozycję normy ustanawiającej rozszerzoną odpowiedzialność podmiotów wprowadzających do obrotu produkty TLC, taką jak dyspozycja ustanowiona przez prawo francuskie w odniesieniu do produktów TLC, należy uznać za środek ustanawiający pomoc państwa w rozumieniu tego postanowienia.

29. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie uważam za konieczne najpierw krótkie przedstawienie zasadniczych elementów dyspozycji normy będącej przedmiotem pytania prejudycjalnego, tak jak przedstawił je sąd odsyłający, a następnie poczynienie kilku uwag o charakterze wstępnym.

A. Dyspozycja normy francuskiej ustanawiającej rozszerzoną odpowiedzialność podmiotów wprowadzających do obrotu produkty TLC

30. Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że dyspozycja normy ustanawiającej we Francji rozszerzoną odpowiedzialność podmiotów z tytułu wprowadzania do obrotu produktów TLC charakteryzuje się opisanymi niżej cechami.

31. Po pierwsze, podmioty wprowadzające do obrotu produkty TLC są prawnie zobowiązane finansować albo zapewnić recycling i przetwarzanie odpadów pochodzących z tych produktów. Mają one de iure dwie możliwości: albo dokonywać wkładów finansowych na rzecz organizacji ekologicznej upoważnionej przez organy publiczne, która przekazuje ich wkłady sortowniom, albo prowadzić indywidualny system recyklingu i przetwarzania tych odpadów, który również powinien zostać zatwierdzony przez organy publiczne [9].

32. Z akt sprawy wynika jednak, że żaden podmiot wprowadzający do obrotu produkty TLC nie wdrożył indywidualnego systemu, natomiast wszystkie te podmioty zdecydowały się przystąpić do jedynej organizacji, która została utworzona i upoważniona, a mianowicie do spółki Eco TLC.

33. Po drugie, code de l'environnement (kodeks ochrony środowiska naturalnego) i specyfikacja istotnych warunków umowy, która na podstawie tego kodeksu została dołączona do rozporządzenia przewidującego upoważnienie – w niniejszym przypadku rozporządzenia z 2014 r. – szczegółowo regulują działalność organizacji ekologicznej wynikającą z zadań, do których wykonywania została ona

9 Zobacz pkt 11 niniejszej opinii.

upoważniona. Zgodnie ze wspomnianą specyfikacją głównym celem upoważnionej organizacji ekologicznej jest egzekwowanie zobowiązań spoczywających na podmiotach wprowadzających do obrotu produkty TLC z tytułu rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz przyczynianie się do ciągłości i rozwoju sektora TLC.

34. Po trzecie, aby wykonać swoje zadanie, organizacja ekologiczna otrzymuje od podmiotów wprowadzających do obrotu produkty TLC wkłady finansowe (zwane dalej „wkładami z góry"). Sama organizacja ekologiczna określa kwotę tych wkładów finansowych (w „tabeli wkładów") [10], ustalając je na poziomie niezbędnym do wywiązania się z ciążącego na niej obowiązku przekazania wsparcia finansowego na rzecz sortowni, a także do pokrycia kosztów operacyjnych. Pobrane przez organizację ekologiczną wkłady finansowe z góry powinny być wykorzystane w całości na wykonywanie jej zadań, jak również na związane z tym koszty operacyjne, przy czym działalność organizacji ekologicznej, do której została upoważniona, jest prowadzona w celu niezarobkowym.

35. Po czwarte, organizacja ekologiczna zawiera umowy ze spełniającymi kryteria sortowniami i przekazuje im, „z dołu", wsparcie finansowe z tytułu liczby posortowanych ton odpadów TLC. Specyfikacja istotnych warunków umowy załączona do rozporządzenia z 2014 r. przewiduje, że wsparcie finansowe, które powinno być przekazane sortowniom, jest pochodną trzech składników, a mianowicie: po pierwsze, wsparcia na rzecz ciągłości sektora zagospodarowania odpadów pochodzących z produktów TLC, poprzez udział w kosztach tego gospodarowania, po drugie, wsparcia w sortowaniu materiałów i po trzecie, wsparcia na rzecz rozwoju tego sektora. Specyfikacja ta w swoim załączniku III określa również, w zależności od celów środowiskowych i społecznych, szczegółowe zasady obliczania kwoty wsparcia finansowego wypłacanego sortowniom, jak również mającą zastosowanie tabelę (zwaną dalej „tabelą wsparcia") [11].

36. Po piąte, w składzie zarządu organizacji ekologicznej zasiada wyznaczony przez państwo nadzorca państwowy. Może on uczestniczyć w posiedzeniach zarządu organizacji ekologicznej, jednak bez prawa głosu. 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 publiczne, które mogą orzec o nałożeniu grzywny, a także zawiesić lub nawet cofnąć upoważnienie.

37. Ponadto organizacja ekologiczna powinna regularnie informować ministerstwa udzielające upoważnienia o swojej działalności oraz o wykonywaniu swych obowiązków i prognoz finansowych. Powinna przekazywać wszystkie inne dokumenty i informacje wnioskowane przez właściwych ministrów.

B. Uwagi wstępne

38. W tym kontekście wydaje mi się właściwe, aby tytułem wstępu wyjaśnić zakres pytania prejudycjalnego przedstawionego przez Conseil d'État (radę stanu).

39. W sytuacji, gdy podmioty wprowadzające do obrotu produkty TLC decydują się wykorzystać upoważnioną organizację ekologiczną w celu spełnienia swojego ustawowego obowiązku zapewnienia przetwarzania odpadów pochodzących z tych produktów, dyspozycja normy, której głównie elementy właśnie przedstawiłem, przewiduje przepływy środków finansowych na dwóch poziomach: z jednej strony, naliczone wkłady finansowe z góry wpłacane na rzecz organizacji ekologicznej przez podmioty wprowadzające do obrotu produkty TLC, i z drugiej strony, wsparcie finansowe przekazywane z dołu, przez organizację ekologiczną sortowniom, z którymi zostały zawarte umowy.

10 Zobacz pkt 15 niniejszej opinii.

11 Zobacz pkt 21 niniejszej opinii.

40. Tymczasem z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak również z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że chociaż pytanie prejudycjalne zadane przez Conseil d'État (radę stanu) dotyczy rozpatrywanej dyspozycji normy jako całości, przedmiotem wątpliwości sądu odsyłającego co do wykładni art. 107 ust. 1 TFUE jest część systemu dotycząca płatności z dołu. W konsekwencji pytanie prejudycjalne zadane przez Conseil d'État (radę stanu) zmierza w istocie do ustalenia, czy wsparcie finansowe wypłacane sortowniom, zgodnie ze tabelą wsparcia, przewidzianą w rozporządzeniu z 2014 r. i zmienioną spornym rozporządzeniem, stanowi pomoc państwa, której beneficjentami są te sortownie. Conseil d'État (rada stanu) nie ma natomiast żadnych wątpliwości co do ewentualnego zakwalifikowania wkładów finansowych przekazywanych z góry na rzecz organizacji ekologicznej jako „pomocy" [12]. W ten zatem sposób, moim zdaniem, należy rozumieć pytanie prejudycjalne.

41. W tym względzie należy przypomnieć, że uznanie za „pomoc państwa" w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE uzależnione jest od łącznego spełnienia czterech przesłanek, a mianowicie: że ma miejsce interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych, że interwencja ta może wywierać wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, że przyznaje ona beneficjentowi selektywną korzyść i że zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem [13].

42. Ponadto zgodnie z orzecznictwem Trybunału pojęcie „pomocy państwa" określone w traktacie ma charakter prawny i należy je interpretować w oparciu o elementy obiektywne [14].

43. Uważam jednak, że właściwym jest przypomnienie, iż zgodnie z orzecznictwem zadanie Trybunału w przypadku skierowania do niego odesłania prejudycjalnego polega na wyjaśnieniu sądowi krajowemu zakresu odpowiednich przepisów prawa Unii w celu umożliwienia temu sądowi prawidłowego zastosowania tych przepisów do rozpatrywanych przez niego okoliczności, a nie na stosowaniu tych przepisów przez Trybunał, i to tym bardziej, że Trybunał nie zawsze posiada wszystkie dane niezbędne w tym celu [15].

44. W tym względzie Trybunał niezmiennie uznaje, że sądy krajowe są uprawnione do dokonywania wykładni i stosowania pojęcia „pomocy państwa", a w sporach zawisłych przed nimi do nich należy zbadanie, czy zostały spełnione przesłanki z art. 107 ust. 1 TFUE [16].

45. Uwzględniając zatem ten „podział pracy" [17] między Trybunałem i sądami krajowymi, przystępuję do zbadania, na podstawie informacji wynikających z akt sprawy, każdego z wymaganych łącznie elementów pojęcia „pomocy państwa" wskazanych w pkt 41 powyżej. Do sądu odsyłającego, który dysponuje danymi i innymi informacjami faktycznymi niezbędnymi do dokonania pełnej analizy, będzie jednak należało podjęcie ostatecznej decyzji co do możliwości uznania rozpatrywanej dyspozycji normy za „pomoc państwa" w świetle dostarczonych mu przez Trybunał wskazówek dotyczących znaczenia i zakresu art. 107 ust. 1 TFUE.

12 W tym względzie Komisja zwróciła uwagę, że Conseil d'État (rada stanu) wyjaśniła w swoim orzecznictwie, że wkłady finansowe podmiotów wprowadzających do obrotu na rzecz organizacji ekologicznej stanowią bezpośrednie wynagrodzenie za świadczoną usługę i z tego względu nie można ich uważać za należność porównywalną do podatku albo do opłaty ustanowionej przez organy publiczne, a zatem nie stanowią zasobów państwowych [zob. wyroki Conseil d'État (rady stanu): z dnia 11 lipca 2011 r., nr 346698; z dnia 28 grudnia 2017 r., nr 408425, FR:CECHS:2017:408425.20171228].

13 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, pkt 40); z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/World Duty Free Group SA i in. (C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, pkt 53); a także z dnia 15 maja 2019 r. Achema i in. (C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

14 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja (C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 111).

15 Zobacz wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r., Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, pkt 15); a także opinie: rzecznika generalnego N. Jääskinena w sprawie Association Vent De Colère i in. (C-262/12, EU:C:2013:469, pkt 24); rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Achema i in. (C-706/17, EU:C:2019:38, pkt 16).

16 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 5 października 2006 r., Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, pkt 39); z dnia 11 listopada 2015 r., Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, pkt 22).

17 Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Achema i in. (C-706/17, EU:C:2019:38, pkt 17).

C. W przedmiocie istnienia interwencji państwa lub przy użyciu zasobów państwowych

46. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, aby można było zakwalifikować dane korzyści jako „pomoc" w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, konieczne jest z jednej strony, aby zostały one przyznane bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych, a z drugiej strony, aby można je było przypisać państwu [18].

47. Co się tyczy przesłanki możliwości przypisania spornej dyspozycji normy państwu, z orzecznictwa wynika, że w celu dokonania oceny możliwości takiego przypisania należy zbadać, czy organy publiczne były zaangażowane w przyjęcie tego środka [19].

48. Otóż w niniejszej sprawie nie ma żadnych wątpliwości co do przypisania państwu dyspozycji normy ustanawiającej rozszerzoną odpowiedzialność podmiotów wprowadzających do obrotu produkty TLC. Jak wynika z pkt 10 i nast. niniejszej opinii, rozpatrywana dyspozycja została wprowadzona przez państwo za pomocą kodeksu ochrony środowiska naturalnego i rozporządzeń, które wprowadziły w życie jego przepisy, w szczególności rozporządzenia z 2014 r. i spornego rozporządzenia. Należy zatem uznać, że rozpatrywaną dyspozycję normy można przypisać państwu.

49. Natomiast kwestia, czy zasoby, które organizacja ekologiczna wykorzystuje w celu wypłaty wsparcia finansowego sortowniom, należy uznać za „zasoby państwowe", jest zagadnieniem najbardziej złożonym w niniejszej sprawie.

50. W celu przeanalizowania tej kwestii uważam za użyteczne przypomnienie w pierwszej kolejności zasad wypracowanych w orzecznictwie w odniesieniu do pojęcia „zasobów państwowych", a następnie zbadanie przedmiotowej dyspozycji normy w świetle przedstawionych w zasad wynikających z orzecznictwa.

1. Orzecznictwo Trybunału dotyczące pojęcia „zasobów państwowych"

51. Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem jedynie korzyści przyznane bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych lub stanowiące dodatkowe obciążenie dla państwa należy uważać za pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Z samego brzmienia tego przepisu i z reguł proceduralnych ustanowionych w art. 108 TFUE wynika bowiem, że korzyści przyznane przy wykorzystaniu zasobów innych niż zasoby państwowe nie wchodzą w zakres stosowania omawianych przepisów [20].

52. Ponadto z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że zakaz ustanowiony w art. 107 ust. 1 TFUE obejmuje zarówno pomoc przyznaną bezpośrednio przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych, jak też pomoc przyznaną przez instytucje publiczne lub prywatne utworzone albo wyznaczone przez to państwo w celu zarządzania nimi [21].

18 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 13 września 2017 r., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 15 maja 2019 r., Achema i in. (C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 47).

19 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 13 września 2017 r., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 15 maja 2019 r., Achema i in. (C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 48).

20 Wyroki: z dnia 13 marca 2001 r., PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, pkt 58); z dnia 19 marca 2013 r., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja i in. i Komisja/Francja i in. (C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo).

21 Zobacz ex multis wyrok z dnia 15 maja 2019 r., Achema i in. (C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

53. Rozróżnienie wprowadzone w tym przepisie pomiędzy pomocą „przyznawaną przez państwa" a pomocą przyznawaną „przy użyciu zasobów państwowych" nie oznacza bowiem, że wszystkie korzyści przyznane przez państwo stanowią pomoc, niezależnie od tego, czy są finansowane ze środków państwowych, czy też nie, ale ma ono na celu jedynie włączenie do tego pojęcia korzyści przyznanych bezpośrednio przez państwo, jak również korzyści udzielanych za pośrednictwem podmiotu publicznego lub prywatnego wyznaczonego lub utworzonego przez to państwo [22].

54. Włączenie korzyści przyznanych przez podmioty odrębne od państwa do zakresu stosowania art. 107 ust. 1 TFUE ma na celu ochronę skuteczności zakazu pomocy państwa [23]. Trybunał wyjaśnił bowiem, że prawo Unii nie zezwala na obchodzenie zasad dotyczących pomocy państwa poprzez sam fakt tworzenia niezależnych instytucji zobowiązanych do rozdzielania pomocy [24].

55. Z orzecznictwa Trybunału wynika również, że nie jest konieczne wykazywanie we wszystkich przypadkach, iż miało miejsce przeniesienie zasobów państwowych, żeby można było uznać korzyść przyznaną jednemu przedsiębiorstwu lub kilku przedsiębiorstwom za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE [25].

56. Artykuł 107 ust. 1 TFUE obejmuje bowiem wszelkie środki pieniężne, które organy publiczne mogą faktycznie przeznaczyć na wsparcie przedsiębiorstw, niezależnie od tego, czy środki te wchodzą na stałe w skład majątku państwowego. Nawet jeśli kwoty odpowiadające danemu środkowi pomocy nie są w stałym posiadaniu skarbu państwa, to fakt, że stale znajdują się pod kontrolą publiczną, a zatem w dyspozycji właściwych organów krajowych, wystarczy, do ich uznania za „zasoby państwowe" [26].

57. Innymi słowy, fundusze można uznać za „zasoby państwowe", w sytuacji gdy, nawet jeśli pochodzą od osób prywatnych, są pobierane przez państwo, w jego imieniu lub w wyniku jego interwencji i są dostępne dla właściwych organów krajowych dysponujących uprawnieniami do decydowania o ich ostatecznym wykorzystaniu [27].

58. Trybunał orzekł w szczególności, że fundusze zasilane z obowiązkowych opłat nakładanych przez ustawodawstwo państwa członkowskiego, zarządzane i dzielone zgodnie z tym ustawodawstwem, można uznać za zasoby państwowe w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, nawet jeśli zarządzają nimi podmioty odrębne od organów publicznych [28].

59. Elementem rozstrzygającym w tym względzie jest fakt, że podmioty takie są uprawnione przez państwo do zarządzania zasobami państwowymi, a nie są jedynie zobowiązane do zakupu przy użyciu własnych zasobów finansowych [29].

22 Wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja (C-405/16 P, EU:C:2019:268, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

23 Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawie ENEA (C-329/15, EU:C:2017:233, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

24 Zobacz ex multis wyroki: z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja (C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 23); z dnia 9 listopada 2017 r., Komisja/TV2/Dania (C-656/15 P, EU:C:2017:836, pkt 45); z dnia 15 maja 2019 r., Achema i. in. (C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 51).

25 Wyroki: z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja (C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 36); z dnia 19 marca 2013 r., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja i in. i Komisja/Francja i in. (C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, pkt 109); z dnia 30 maja 2013 r., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, EU:C:2013:348, pkt 34); a także z dnia 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja, C-405/16 P, EU:C:2019:268, pkt 55).

26 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 13 września 2017 r., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja (C-405/16 P, EU:C:2019:268, pkt 57) ; a także z dnia 15 maja 2019 r., Achema i in. (C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 53).

27 Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Achema i in. (C-706/17, EU:C:2019:38, pkt 25).

28 Zobacz wyroki: z dnia 19 grudnia 2013 r., Association Vent De Colère! i in. (C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 25); z dnia 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja (C-405/16 P, EU:C:2019:268, pkt 58); z dnia 15 maja 2019 r., Achema i in. (C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

29 Zobacz wyroki: z 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja (C-405/16 P, EU:C:2019:268, pkt 59); z 15 maja 2019 r., Achema i in. (C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

60. W tym względzie Trybunał wyjaśnił jednak również, że aby stwierdzić, czy korzyść przyznana beneficjentowi obciąża budżet państwa, należy sprawdzić, czy istnieje dostatecznie bezpośredni związek między tą korzyścią, z jednej strony, a uszczupleniem budżetu państwowego bądź wystąpieniem dostatecznie konkretnego gospodarczego ryzyka powstania obciążeń dla tego budżetu, z drugiej strony [30].

2. W przedmiocie uznania za „zasoby państwowe" funduszy wykorzystywanych przez organizację ekologiczną w celu wypłaty wsparcia finansowego sortowniom w ramach rozpatrywanej dyspozycji normy

61. W świetle przedstawionych w poprzedniej części zasad wypracowanych w orzecznictwie należy dokonać oceny, czy w tym przypadku fundusze, które w ramach dyspozycji normy kwestionowanej przed Conseil d'État (radą stanu) organizacja ekologiczna taka jak spółka Eco TLC wykorzystuje w celu wypłaty wsparcia finansowego sortowniom, należy zakwalifikować jako „zasoby państwowe".

62. W tym względzie pragnę na wstępie zauważyć, że tej dyspozycji normy nie można porównywać z żadnym z systemów, które Trybunał przeanalizował w swoim orzecznictwie, raczej bogatym, pod kątem pojęcia zasobów państwowych.

63. Rozpatrywana dyspozycja normy różni się od systemów nakładających obowiązek zakupu prądu elektrycznego od prywatnych przedsiębiorstw w ramach krajowych środków wsparcia dla energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, w których przypadku Trybunał w sprawach PreussenElektra [31] i ENEA [32] orzekł, że nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE [33]. Wspomniana dyspozycja normy różni się jednak również od krajowych systemów przyjętych w sektorze energii, które Trybunał analizował w innych sprawach takich jak Essent Netwerk Noord i in. [34], Association Vent De Colère! [35] i Achema [36] i wobec których Trybunał z kolei orzekł, że przedmiotowe fundusze można było uważać za zasoby państwowe w rozumieniu wskazanego przepisu.

64. Francuska dyspozycja normy ustanawiającej rozszerzoną odpowiedzialność podmiotów wprowadzających do obrotu produkty TLC nie jest również porównywalna do środków ocenianych przez Trybunał w sprawach Pearle i in. [37] i Doux Élevage [38], wobec których Trybunał orzekł, że nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. W sprawach tych chodziło o obowiązkowe składki nakładane na niektóre przedsiębiorstwa, określone w ustawie, pobierane

30 Zobacz wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja (C-405/16 P, EU:C:2019:268, pkt 60). Zobacz także podobnie wyroki: z dnia 19 marca 2013 r., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja i in. oraz Komisja/Francja i in. (C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, pkt 109); z dnia 9 października 2014 r., Ministerio de Defensa i Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, pkt 47); z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 34); a także z dnia 16 kwietnia 2015 r., Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, pkt 19).

31 Wyrok z dnia 13 marca 2001 r., PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160).

32 Wyrok z dnia 13 września 2017 r., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671).

33 W tych sprawach Trybunał stwierdził, że przedsiębiorstwa prywatne podlegające obowiązkowi zakupu energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnych źródeł energii po ustalonych cenach minimalnych nie były uprawnione przez państwo do zarządzania zasobami państwowymi, lecz finansowały spoczywający na nich obowiązek zakupu przy użyciu własnych zasobów finansowych. Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 19 grudnia 2013 r., Association Vent De Colère! i in. (C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 34, 35); z dnia 13 września 2017 r., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, pkt 30). W wyroku z dnia 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja (C-405/16 P, EU:C:2019:268), Trybunał w ramach odwołania stwierdził, że ani Sąd, ani Komisja nie były w stanie uzasadnić swojego wniosku, iż rozpatrywany system wsparcia produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii oznaczał zasoby państwowe i stanowił tym samym pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

34 Wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., Essent Netwerk Noord i in. (C-206/06, EU:C:2008:413). Sprawa ta dotyczyła opłaty polegającej na dopłacie do ceny pobieranej od przesyłanej energii elektrycznej.

35 Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Association Vent De Colère! i in. (C-262/12, EU:C:2013:851). Sprawa ta również dotyczyła ustawowego obowiązku zakupu energii elektrycznej.

36 Wyrok z dnia 15 maja 2019 r., Achema i in. (C-706/17, EU:C:2019:407). Sprawa ta dotyczyła obowiązku uiszczania opłat za usługi użyteczności publicznej w sektorze energii elektrycznej.

37 Wyrok z dnia 15 lipca 2004 r., Pearle i in. (C-345/02, EU:C:2004:448).

38 Wyrok z dnia 30 maja 2013 r., Doux Élevage et Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348).

i zarządzane przez podmioty, którym państwo udzieliło pewnych uprawnień. Składki te zostały jednak ustanowione z inicjatywy przedsiębiorstw prywatnych, które również decydowały o ich przeznaczeniu, i nie musiały być wykorzystywane do realizacji celu uzasadnionego interesem publicznym, określonego przez organy publiczne [39].

65. Wszystkie te sprawy dostarczają jednak szeregu wskazówek służących ocenie, na podstawie analizy wszystkich różnych elementów charakteryzujących rozpatrywaną dyspozycję normy krajowej, czy przedmiotowe fundusze należy uznać za „zasoby państwowe".

66. W niniejszej sprawie chodzi konkretnie o wkłady finansowe, które przedsiębiorstwa podlegające ustawowemu obowiązkowi zapewnienia przetwarzania odpadów wpłacają na rzecz podmiotu prawa prywatnego upoważnionego przez państwo, przekazującego je sortowniom, które – o ile spełniały określone warunki – zawarły z tym podmiotem prawa prywatnego umowę.

67. W tym kontekście, w oparciu o wyżej wspomniane wskazówki wynikające z orzecznictwa, w pierwszej kolejności zajmę się kwestią obowiązkowego charakteru wkładów finansowych wpłacanych z góry przez podmioty wprowadzające do obrotu produkty TLC na rzecz organizacji ekologicznej. W drugiej kolejności przeanalizuję stopień kontroli, którą organy publiczne sprawują nad organizacją ekologiczną i tymi funduszami zgodnie z rozpatrywaną dyspozycją normy krajowej. W trzeciej kolejności zbadam kwestię istnienia wystarczająco bezpośredniego związku pomiędzy domniemaną korzyścią a uszczupleniem, przynajmniej potencjalnym, budżetu państwa.

a) W przedmiocie obowiązkowego charakteru wkładów finansowych wpłacanych na rzecz organizacji ekologicznej przez podmioty wprowadzające do obrotu produkty TLC

68. Jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 58 niniejszej opinii, fundusze zasilane z obowiązkowych opłat nakładanych przez ustawodawstwo państwowe można uznać za zasoby państwowe w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

69. Powstaje zatem pytanie o ewentualny obowiązkowy charakter naliczonych wkładów finansowych przekazywanych z góry przez podmioty wprowadzające do obrotu produkty TLC na rzecz organizacji ekologicznej.

70. W tym względzie z pkt 10 i 11 niniejszej opinii wynika, że zgodnie z przepisami kodeksu ochrony środowiska naturalnego podmioty wprowadzające do obrotu produkty TLC są zobowiązane do zapewnienia przetwarzania odpadów pochodzących z tych produktów. Na nich ciąży zatem ustawowy obowiązek w tym zakresie, który zresztą wynika z przepisów Unii, a mianowicie z dyrektywy 2008/98.

71. Niemniej jednak odpowiednie przepisy tego kodeksu tworzą dla nich rozwiązanie alternatywne dla wykonania ich ustawowego obowiązku: albo wprowadzają indywidualny system recyklingu i przetwarzania wspomnianych odpadów, albo przystępują do organizacji ekologicznej, na którą przenoszą swój ustawowy obowiązek w zamian za wkład finansowy. Zatem w przypadku, gdy podmiot wprowadzający do odbioru postanawia przystąpić do organizacji ekologicznej, wkład finansowy tego podmiotu staje się dla niego prawnie wiążący w celu spełnienia ciążącego na nim ustawowego obowiązku zapewnienia przetwarzania odpadów.

72. W takim kontekście, mając na uwadze alternatywę, jaką ustawa oferuje podmiotom wprowadzającym do obrotu produkt TLC, należy stwierdzić, że wkłady finansowe wniesione przez te podmioty na rzecz spółki Eco TLC nie są de iure obligatoryjne.

39 Zobacz w tym względzie również pkt 30 opinii rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Achem i in. (C-706/17, EU:C:2019:38).

73. W swoich uwagach Komisja zaznacza jednak, że należy zastanowić się nad kwestią, czy wkładu finansowego, który jest obowiązkowy de facto, nie należy uważać za wywołujący takie same skutki co wkład obowiązkowy de iure. Zdaniem tej instytucji, gdyby należało uznać, że wkłady finansowe, które podmioty wprowadzające do obrotu wpłacają do spółki Eco TLC, będącej jedyną organizacją upoważnioną we Francji w sektorze produktów TLC, są de facto obowiązkowe, ponieważ alternatywa wprowadzenia systemu indywidualnego jest „czysto teoretyczna, ponieważ w praktyce nie da się zrealizować", wówczas zasoby pochodzące z tych wkładów finansowych należałoby uznać za „zasoby państwowe" [40].

74. W tym względzie zwracam uwagę na podkreślony przez Komisję w jej uwagach wymóg, aby sytuacji, w których państwo członkowskie przewiduje czysto teoretyczną alternatywę, nie wyłączać z pojęcia pomocy państwa. W takich przypadkach istnieje bowiem ryzyko, że przewidując w ustawodawstwie krajowym dla zainteresowanych podmiotów gospodarczych alternatywy prawnie istniejące, lecz de facto niemożliwe do zrealizowania, państwa członkowskie mogłyby obejść zasady Unii w dziedzinie pomocy państwa.

75. Uważam jednak, że analiza, na której opiera się ewentualny wniosek, że przewidziana w ustawodawstwie krajowym alternatywa ustawowa jest „czysto teoretyczna" ze względu na brak możliwości jej zrealizowania, musi być bardzo rygorystyczna, gdyż istnieje ryzyko, że w przeciwnym wypadku będzie arbitralna.

76. Moim zdaniem, aby przeprowadzić taką analizę, należy, po pierwsze, zbadać, czy z prawnego punktu widzenia rzeczywiście istnieje alternatywa. Nie ma to miejsca na przykład w przypadku, gdy organy nie ustanowiły ram prawnych pozwalających na realizację jednej z dwóch możliwości alternatywnych. W niniejszej sprawie jednak wydaje się, że ramy prawne zostały ustanowione, nawet jeśli jakoby z opóźnieniem, w celu umożliwienia wprowadzenia indywidualnych systemów recyklingu i przetwarzania odpadów pochodzących z produktów TLC [41].

77. Po drugie, aby rozwiązanie alternatywne miało charakter „czysto teoretyczny, ponieważ niemożliwy do zrealizowania w praktyce", nie wystarczy, by było ono po prostu bardziej kosztowne lub mniej korzystne z ekonomicznego punktu widzenia. Rozwiązanie to powinno być tak kosztowne lub trudne, że należałoby je uznać za de facto niemożliwe do zrealizowania.

78. Po trzecie, przed stwierdzeniem, że istniejąca z prawnego punktu widzenia alternatywa jest czysto teoretyczna, należy wziąć pod uwagę wszelkie możliwości, którymi mogą dysponować zainteresowane podmioty gospodarcze. Zatem na przykład w niniejszej sprawie nie można wykluczyć, że chociaż ustanowienie indywidualnego systemu jest de facto niemożliwe, podmioty wprowadzające do obrotu mogą mimo wszystko utworzyć organizację ekologiczną inną niż spółka Eco TLC w celu realizacji ich obowiązku zapewnienia przetwarzania odpadów [42]. Gdyby taka droga była prawnie dopuszczalną alternatywą dla podmiotów wprowadzających do obrotu [43], istnienie alternatywy tego rodzaju należałoby uwzględnić w ramach analizy przed sformułowaniem wniosku, że alternatywa dla przekazywania wkładów finansowych do spółki Eco TLC zaoferowana tym podmiotom jest „czysto hipotetyczna".

40 W tym względzie pragnę zauważyć, że w opinii dotyczącej sprawy zawisłej przed Conseil d'État (radą stanu) (sprawa nr 416103) sprawozdawca publiczny Louis Dutheillet de Lamothe uznał, że możliwość utworzenia przez podmioty wprowadzające na rynek ich własnego programu recyklingu jest „czysto teoretyczna".

41 Rozporządzenie z dnia 19 września 2017 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 oraz zawierające upoważnienie dla takiego podmiotu zgodnie z art. L. 541-10-3 i od R. 543-217 do R. 543-224 code de l'environnement (kodeksu ochrony środowiska naturalnego) (JORF nr 0226 z dnia 27 września 2017 r.).

42 Istnienie takiej możliwości zostało przewidziane przez sprawozdawcę publicznego Louisa Dutheilleta de Lamothe'a we wnioskach przytoczonych w przypisie 40 niniejszej opinii w jego analizie dotyczącej interesu prawnego spółki Eco TLC dającego legitymację czynną do występowania przed Conseil d'État (radą stanu).

43 Muszę wyjaśnić, że wspominam o tej możliwości wyłącznie tytułem przykładu, ponieważ na podstawie niepełnych danych, którymi dysponuję, wchodzi ona w zakres czystej spekulacji. Do sądu krajowego należy zbadanie, czy taka możliwość rzeczywiście istnieje, czy też nie.

79. W każdym razie uważam, że akta sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie zawierają wszystkich okoliczności faktycznych niezbędnych do dokonania takiej oceny w sposób ostateczny. Do sądu odsyłającego należy zatem ustalenie na podstawie wskazówek dostarczonych przez Trybunał, czy wkłady finansowe podmiotów wprowadzających do obrotu produkty TLC na rzecz spółki Eco TLC mają ewentualnie charakter obowiązkowy. Gdyby sąd odsyłający doszedł do wniosku, że tak nie jest, wówczas należałoby wykluczyć charakter zasobów państwowych rozpatrywanych funduszy.

b) W przedmiocie publicznej kontroli ekologicznej organizacji i funduszy

80. Z orzecznictwa przytoczonego w pkt 56 i 59 niniejszej opinii wynika, że dla ustalenia, czy fundusze zasilane z obowiązkowych wkładów finansowych nakładanych przez ustawodawstwo państwa mogą wchodzić w zakres pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, decydujące znaczenie ma ustalenie, czy podmiot odrębny od organu władzy publicznej, który zarządza nimi zgodnie z tym ustawodawstwem, został upoważniony przez państwo do zarządzania zasobami państwowymi. Aby można było uznać je za „zasoby państwowe", nie jest konieczne, aby fundusze należały na stałe do majątku państwa, lecz wystarczy, by pozostawały one pod stałą kontrolą publiczną, a zatem w dyspozycji właściwych organów krajowych.

81. W niniejszym przypadku w świetle tego orzecznictwa należy zatem zbadać, czy można uznać, że państwo upoważniło spółkę Eco TLC do zarządzania zasobami pozostającymi stale pod kontrolą publiczną, a zatem w dyspozycji organów krajowych.

82. W tym względzie w pierwszej kolejności, jeśli chodzi o charakter odrębnego od organu władzy publicznej podmiotu, który zarządza funduszami, należy zauważyć, że w niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, iż spółka Eco TLC nie jest podmiotem publicznym, lecz spółką prywatną, utworzoną przez podmioty prawa prywatnego, której stosunki są regulowane przez prawo prywatne.

83. W tej perspektywie okoliczności niniejszej sprawy wydają się bardziej zbliżone do okoliczności spraw Pearle i in. Oraz Doux Élevage [44], w których Trybunał wykluczył zakwalifikowanie do zasobów państwowych funduszy zarządzanych przez podmioty prawa prywatnego, niż do okoliczności spraw takich jak Association Vent De Colère! [45] i Achema [46], w których Trybunał uznał charakter zasobów państwowych przedmiotowych funduszy. Niniejsza sprawa różni się jednak od spraw Pearle i in. oraz Doux Élevage niepomijalną okolicznością, że – jak wskazałem w pkt 64 niniejszej opinii – w obu tych sprawach zasoby były wykorzystywane nie do realizacji celów interesu publicznego, lecz określonych przez podmioty prawa prywatnego, których dotyczy sprawa [47].

84. W drugiej kolejności, zgodnie z zasadami wypracowanymi w orzecznictwie przypomnianymi w pkt 80 powyżej, należy jednak sprawdzić, czy można uznać, że fundusze, które organizacja ekologiczna wykorzystuje w celu przekazywania wsparcia finansowego sortowniom w ramach rozpatrywanej dyspozycji normy, pozostają stale pod kontrolą publiczną.

44 Wyroki: z dnia 15 lipca 2004 r., Pearle i in. (C-345/02, EU:C:2004:448); z dnia 30 maja 2013 r., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, zob. pkt 31, 33).

45 Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Association Vent De Colère! i in. (C-262/12, EU:C:2013:851).

46 Wyrok z dnia 15 maja 2019 r., Achema i in. (C-706/17, EU:C:2019:407).

47 System badany w niniejszej sprawie różni się również od systemu analizowanego w sprawie Essent Netwerk Noord, w której podmiot odrębny od organu władzy publicznej był rzeczywiście spółką prywatną, lecz został wskazany w ustawie do pobierania opłaty [zob. wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., Essent Netwekr Noord i in. (C-206/06, EU:C:2008:413, pkt 67, 68)]. Nie ma to miejsca w niniejszej sprawie, ponieważ wkłady finansowe podmiotów wprowadzających do obrotu nie stanowią opłaty (zob. pkt 106 niniejszej opinii).

85. W tym względzie pragnę zauważyć, że rozpatrywane fundusze są uiszczane przez podmioty prawa prywatnego (podmioty wprowadzającego do obrotu) na rzecz podmiotu prawa prywatnego (spółki Eco TLC), który przekazuje je innym podmiotom prawa prywatnego (sortowniom). Wkłady finansowe zachowują więc prywatny charakter przez cały okres ich istnienia [48]. Proces stworzony przez tę dyspozycję normy nie oznacza żadnego pośredniego bądź bezpośredniego transferu dochodów publicznych, ponieważ fundusze zgromadzone w drodze przekazania tych wkładów finansowych nie przepływają nawet przez budżet państwa lub przez inny podmiot publiczny ani nie przechodzą przez ręce organów publicznych [49]. Ponadto organy publiczne nie mają w żadnym momencie rzeczywistego dostępu do tych środków [50].

86. Ponadto w wypadku niezapłacenia organizacja ekologiczna powinna przeprowadzić w celu ich poboru zwykłe postępowanie sądowe w sprawach cywilnych lub handlowych, nie dysponując prerogatywami o charakterze państwowym [51].

87. Niemniej jednak, nawet nie mając dostępu do tych funduszy, organy publiczne odgrywają istotną rolę w zakresie ich przeznaczenia i określenia ich kwoty, co skłoniło Komisję do uznania w uwagach przedstawionych Trybunałowi, że państwo zachowuje zasadniczo szeroką kontrolę nad obrotem finansowym dotyczącym tych funduszy [52].

88. W tym kontekście należy w trzeciej kolejności zbadać, czy nawet nie mając dostępu do tych funduszy, organy publiczne mimo to kontrolują te fundusze w zakresie, w jakim dysponują one uprawnieniem do rozporządzania tymi funduszami.

89. Co się tyczy kryterium, jakie należy przyjąć w celu dokonania takiej oceny, z orzecznictwa wynika, że nie wystarczy, by istotne elementy przedmiotowej dyspozycji normy ograniczały się do wykazania pewnego wpływu państwa na mechanizmy ustanowione w tej dyspozycji. Natomiast konieczne jest, aby informacje te pozwalały na stwierdzenie, że państwo posiada prawo do rozporządzania funduszami zarządzanymi i administrowanymi przez podmiot odrębny od organów publicznych [53].

90. W tym znaczeniu istotne jest rozważenie stopnia autonomii funduszy, z których korzysta odrębny podmiot zarządzający nimi na mocy przepisów krajowych. W szczególności należy zbadać, czy będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym przepisy nie przyznają właściwemu organowi uprawnienia do kierowania zarządzaniem zasobami lub do wpływu na zarządzanie nimi, oraz należy również ocenić rodzaj i stopień kontroli, jaką organy władzy publicznej sprawują nad tym odrębnym podmiotem [54].

91. W tym kontekście poniższe rozważania wydają mi się istotne z uwagi na rozpatrywaną dyspozycję normy.

48 Zobacz podobnie wyrok z dnia 30 maja 2013 r., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, pkt 32).

49 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 30 maja 2013 r., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, pkt 32); z dnia 19 grudnia 2013 r., Association Vent De Colère! i in. (C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 28–33); z dnia 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja (C-405/16 P, EU:C:2019:268, pkt 85).

50 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 28 maca 2019 r., Niemcy/Komisja (C-405/16 P, EU:C:2019:268, pkt 81).

51 Zobacz podobnie wyrok z dnia 30 maja 2013 r., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, pkt 32).

52 Sprawozdawca publiczny Louis Dutheillet de Lamothe wyraził się podobnie w swojej opinii przytoczonej w przypisie 40 niniejszej opinii.

53 Zobacz podobnie wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja (C-405/16 P, EU:C:2019:268, pkt 75).

54 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 30 maja 2013 r., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, pkt 38).

92. Po pierwsze, co się tyczy inicjatywy wypłaty funduszy, o ile jest pewne, że ich wykorzystanie służy konkretnym celom politycznym, określonym i zdefiniowanym przez organy publiczne [55], oraz że obowiązek zagospodarowania odpadów pochodzi bezpośrednio od państwa, o tyle inicjatywa przekazywania wkładów finansowych nie pochodzi bezpośrednio od państwa, lecz z decyzji podmiotów wprowadzających do obrotu o przystąpieniu do organizacji ekologicznej [56].

93. Po drugie, co się tyczy przeznaczenia funduszy wyłącznie na cele określone przez organ władzy publicznej, Trybunał stwierdził już, że jeżeli jest to jedno z kryteriów do uwzględnienia [57], nie jest ono wystarczające samo w sobie do stwierdzenia, że państwo może nimi dysponować w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie przytoczonym w pkt 56 niniejszej opinii [58]. Trybunał uznał jednak, że zasada ustawowa wyłącznego przeznaczenia spornych środków zmierza raczej do wykazania, w braku jakiegokolwiek innego dowodu przeciwnego, że państwo nie było jednak w stanie uzyskać takich środków, to jest decydować o przeznaczeniu innym niż przewidziane przez sporne przepisy ustawy [59].

94. Po trzecie, co się tyczy stopnia autonomii, z której korzysta organizacja ekologiczna w stosunku do funduszy, w niniejszym przypadku jest niewątpliwe, że państwo zachowuje pewien wpływ na przepływy finansowe związane z tymi funduszami. Określając bowiem „tabelę wsparcia", wywiera ono decydujący wpływ na kwotę wsparcia finansowego wypłacanego sortowniom. Ponadto „tabela wkładów", określająca wkłady finansowe, które muszą uiszczać podmioty wprowadzające do obrotu na rzecz organizacji ekologicznej, zależy w dużej mierze od tych kwot, ponieważ organizacja ekologiczna musi prowadzić działalność o charakterze niezarobkowym, na którą otrzymała upoważnienie.

95. Jednak w uwagach przedstawionych przed Trybunałem rząd francuski ujawnił szereg okoliczności, które zdają się świadczyć o pewnym poziomie autonomii, z której w ramach spornej dyspozycji normy korzystałaby organizacja ekologiczna, szczególnie w odniesieniu do funduszy.

96. I tak tabelę wkładów określa sama organizacja ekologiczna i nie zatwierdza jej organ władzy publicznej, lecz podlega ona wyłącznie zwykłemu obowiązkowi informacyjnemu. Tymczasem, jak już wskazałem, kwoty wkładów finansowych z góry określonych w tej tabeli zależą w istotny sposób od kwoty wsparcia wypłacanego sortowniom, określonych w tabeli wsparcia. Ponadto organizacja ekologiczna musi ustalić kwoty wkładów finansowych, które pobiera od podmiotów wprowadzających do obrotu produkty TLC, do poziomu koniecznego dla wypełnienia jej obowiązków [60]. Niemniej jednak wydaje się, że kwota wsparcia finansowego nie jest jedynym czynnikiem, który wpływa na określenie tabeli wkładów, ponieważ zależą one również, w rzeczywistości, od innych czynników, na które według rządu francuskiego organizacja ekologiczna ma wpływ, takich jak koszty zarządzania, a także zmienność stosowanych stawek stosownie do kryteriów ekoprojektu [61].

97. Rząd francuski utrzymuje również, że upoważniona organizacja ekologiczna odgrywa również dominującą rolę przy określaniu tabeli wsparcia. Tabela ta odpowiada bowiem średniemu kosztowi netto sortowania, który jest określany przez organ władzy publicznej na podstawie propozycji zawartych w rocznym bilansie sporządzonym przez obserwatorium środowiskowe, gospodarcze i społeczne do spraw sortowania i odzysku odpadów TLC ustanowione przez upoważnioną organizację ekologiczną [62].

55 A nie przez określony samodzielnie przez odrębny podmiot, jak w sprawach Pearle i Doux Élevage (zob. pkt 64 i 83 powyżej).

56 Oczywiście na to uznanie ma wpływ ewentualne stwierdzenie de facto obowiązkowego charakteru wkładów finansowych, o którym mowa w pkt 79 powyżej. Jeżeli bowiem wkłady te są de facto obowiązkowe, wówczas można uznać, że inicjatywa ich zapłaty nie jest wynikiem swobodnego wyboru przedsiębiorstw.

57 Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 17 lipca 2008 r., Essent Netwerk Noord i in. (C-206/06, EU:C:2008:413, pkt 69); z 15 maja 2019 r., Achema i in. (C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 66).

58 Zobacz podobnie wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja (C-405/16 P, EU:C:2019:268, pkt 76).

59 Zobacz wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja (C-405/16 P, EU:C:2019:268).

60 Zobacz art. L. 543-215 code de l'environnement (kodeksu ochrony środowiska naturalnego).

61 Zobacz pkt C.4. rozdziału III specyfikacji istotnych warunków umowy.

62 Zobacz pkt D rozdziału VI specyfikacji istotnych warunków umowy.

98. Wskazania wymaga również to, że co się tyczy kwalifikacji sortowni do zawarcia umowy z organizacją ekologiczną, które będą ostatecznie beneficjentami ewentualnej pomocy państwa, specyfikacja istotnych warunków umowy załączona do rozporządzenia z 2014 r. określa kryteria kwalifikacji, które sortownie muszą spełnić w celu zawarcia umowy [63]. Rząd francuski twierdzi jednak, że organizacja ekologiczna może samodzielnie dodać kryteria kwalifikacji, co też zrobiła poprzez wprowadzenie kryterium rozmiaru sortowni jak również innych warunków umownych, które wskazane sortownie muszą spełnić. Wydaje się zatem, że inaczej niż w przypadku systemów badanych w sprawach, w których Trybunał uznał charakter zasobów państwowych rozważanych funduszy [64], w niniejszym przypadku podmiot dysponuje pewnym marginesem autonomii przy określaniu beneficjentów wypłacanego wsparcia finansowego.

99. Do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy in concreto wszystkie te elementy wymienione przez rząd francuski rzeczywiście przyznają organizacji ekologicznej margines autonomii w odniesieniu do funduszy, który wystarcza do wykluczenia dysponowania przez organ władzy publicznej uprawnienia do kierowania zarządzaniem funduszami i wywierania na nie wpływu.

100. Po czwarte, co się tyczy stopnia kontroli, jaką organy władzy publicznej sprawują nad organizacją ekologiczną, sprawowana jest ona w dwóch etapach. Wydaje się, że na poziomie udzielenia upoważnienia kontrola ta jest raczej dogłębna, ponieważ aby uzyskać to upoważnienie, organizacja ekologiczna musi być w stanie spełnić wszystkie warunki określone w specyfikacji. Następnie, jak wynika z pkt 18, 26, 36 i 37 niniejszej opinii, kontrola ta urzeczywistnia się zasadniczo przez udział nadzorcy państwowego w posiedzeniach zarządu upoważnionej organizacji ekologicznej i obowiązkach tejże informowania organów władzy publicznej w celu umożliwienia im kontrolowania przestrzegania wymogów związanych z reżimem rozszerzonej odpowiedzialności podmiotów wprowadzających do obrotu produkty TLC.

101. W tym względzie pragnę zauważyć, z jednej strony, że – jak zauważył sprawozdawca publiczny w swojej opinii dotyczącej sprawy zawisłej przed Conseil d'État (radą stanu) [65] – kontrola ta z pewnością nie jest porównywalna z nadzorem nad instytucją publiczną lub z uprawnieniami przyznanymi przez znaczny udział w kapitale spółki. W przypadku dokonania przez nadzorcę sygnalizacji państwo dysponuje bowiem w ramach interwencji jedynie uprawnieniami policyjnymi i sankcjami, jeżeli doszło do naruszenia przepisów.

102. Z drugiej strony, należy również zauważyć, że samo prawo Unii, w szczególności dyrektywa 2008/98, nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia odpowiednich ram monitorowania i egzekwowania systemu rozszerzonej odpowiedzialności producentów [66].

c) W przedmiocie wystarczająco bezpośredniego związku pomiędzy sporną korzyścią a uszczupleniem, przynajmniej potencjalnym, budżetu państwa

103. Jak to zostało wskazane w pkt 60 powyżej, do celów stwierdzenia, czy korzyść przyznana beneficjentowi bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych lub stanowiąca dodatkowe obciążenie dla państwa stanowi ciężar dla budżetu państwa, należy sprawdzić, czy istnieje dostatecznie bezpośredni związek między, z jednej strony, tą korzyścią a, z drugiej strony, uszczupleniem budżetu państwowego bądź wystąpieniem dostatecznie konkretnego gospodarczego ryzyka powstania obciążeń dla tego budżetu.

63 Zobacz pkt B rozdziału VI specyfikacji istotnych warunków umowy. Zobacz pkt 20, 128 i 129 niniejszej opinii.

64 Na przykład w systemie badanym w sprawie Achema państwo zatwierdzało nazwy beneficjentów pomocy [zob. wyrok z dnia 15 maja 2019 r., Achema i in. (C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 60, 87)].

65 Zobacz opinia sprawozdawcy publicznego Louisa Dutheilleta de Lamothe'a przytoczona w przypisie 40 powyżej.

66 Zobacz art. 8a ust. 5 dyrektywy 2008/98. W tym względzie należy jednak również zauważyć, że ponieważ przepis ten został wprowadzony dyrektywą 2018/851, nie ma on zastosowania ratione temporis w sprawie rozpatrywanej przez Conseil d'État (radę stanu)).

104. W tym względzie Trybunał wyjaśnił, że nie jest konieczne, aby takie uszczuplenie bądź takie ryzyko odpowiadało lub było równoważne omawianej korzyści ani aby ta korzyść prowadziła w zamian do takiego uszczuplenia lub takiego ryzyka, ani aby miała taki sam charakter jak zaangażowanie zasobów państwowych, z których wynika[67]. Jest jednak konieczne, aby przynajmniej istniało dostatecznie konkretne ryzyko powstania w przyszłości dodatkowego obciążenia dla państwa[68].

105. Jednakże w niniejszej sprawie z informacji zawartych w aktach sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika, by istniał związek pomiędzy, z jednej strony, korzyścią, którą stanowią wypłaty wsparcia finansowego na rzecz sortowni, a z drugiej strony, uszczupleniem budżetu państwa, a nawet wystąpieniem dostatecznie konkretnego gospodarczego ryzyka powstania obciążeń dla budżetu.

106. W tym względzie pragnę zauważyć, w pierwszej kolejności, że wkłady finansowe z góry uiszczane przez podmioty wprowadzające do obrotu na rzecz organizacji ekologicznej nie mają charakteru porównywalnego do charakteru opłaty lub podatku. Nie chodzi tu o wkłady finansowe jednostronnie nałożone przez prawo, które wspomniani producenci zobowiązani są zapłacić[69].

107. W tej kwestii należy zauważyć, że jak już to uczyniono[70], sama Conseil d'État (rada stanu) wyjaśniła w swoim orzecznictwie, choć w stosunku do systemów rozszerzonej odpowiedzialności producentów w sektorach innych niż TLC, że wkłady finansowe uiszczane na rzecz organizacji ekologicznej stanowią bezpośrednie świadczenie wzajemne za wykonaną usługę i z tego względu nie można ich uznać za zapłatę porównywalną do podatku lub opłaty ustanowionej przez organ władzy publicznej.

108. W drugiej kolejności, z akt sprawy nie wynika, by istniał ustanowiony i regulowany przez państwo członkowskie mechanizm kompensowania kosztów wynikających z obowiązku gospodarowania odpadami pochodzącymi z produktów TLC, poprzez który państwo gwarantowało podmiotom wprowadzającym do obrotu całkowite pokrycie tych kosztów, jak miało to miejsce na przykład w innych sprawach, w których Trybunał orzekał[71]. Ta dyspozycja normy nie zobowiązuje też tych podmiotów wprowadzających do obrotu do przenoszenia na odbiorców końcowych kwot uiszczonych tytułem wkładów finansowych do organizacji ekologicznej[72].

109. Z rozważań tych wynika, że na podstawie informacji zawartych w aktach sprawy, którymi dysponuje Trybunał, z jednej strony, wydaje się, że rozpatrywana dyspozycja normy nie oznacza, iż państwo rezygnuje z jakiegokolwiek tytułu z żadnych zasobów, takich jak podatki, opłaty, składki lub inne, które zgodnie z przepisami krajowymi powinny być wpłacone do budżetu państwa[73], i że w związku z tym nie może ona pozbawić kasy państwa członkowskiego pewnych wpływów pieniężnych i tym samym uszczuplić budżetu tego państwa[74]. Z drugiej strony, ta dyspozycja normy nie wydaje się też stwarzać dostatecznie konkretnego ryzyka powstania w przyszłości dodatkowego obciążenia dla państwa.

67 Wyrok z dnia 19 marca 2013 r., Bouygues i Bouygues Télécom/Commission i in. i Komisja/Francja i in. (C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, pkt 110).

68 Wyrok z dnia 19 marca 2013 r., Bouygues i Bouygues Télécom/Commission i in. i Komisja/Francja i in. (C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, pkt 106). Zobacz podobnie również wyrok z dnia 1 grudnia 1998 r., Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, pkt 41).

69 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 17 lipca 2008 r., Essent Netwerk Noord i in. (C-206/06, EU:C:2008:413, pkt 45–47, 66); z dnia 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja (C-405/16 P, EU:C:2019:268, pkt 68).

70 Zobacz przypis 12 do niniejszej opinii i wspomniane tam orzecznictwo Conseil d'Etat (rady stanu)).

71 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 19 grudnia 2013 r., Association Vent De Colère! i in. (C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 26, 36); z 15 maja 2019 r., Achema i in. (C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 71). Zobacz w tym względzie również wyroki: z 13 września 2017 r., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, pkt 30); z dnia 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja (C-405/16 P, EU:C:2019:268, pkt 84).

72 Zobacz wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja (C-405/16 P, EU:C:2019:268, pkt 70).

73 Wyrok z dnia 30 maja 2013 r., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, pkt 32).

74 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-279/08 P (EU:C:2011:551, pkt 107); z dnia 9 października 2014 r., Ministerio de Defensa i Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, pkt 48); z 16 kwietnia 2015 r., Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, pkt 28).

d) Podsumowanie w przedmiocie uznania za „zasoby państwowe" funduszy wykorzystywanych przez organizację ekologiczną w celu wypłaty wsparcia finansowego sortowniom w ramach rozpatrywanej dyspozycji normy

110. Podsumowując, w świetle wszystkich powyższych rozważań skłaniam się do stwierdzenia, że fundusze wykorzystywane przez organizację ekologiczną taką jak spółka Eco TLC na podstawie dyspozycji normy ustanawiającej rozszerzoną odpowiedzialność na rynku produktów TLC w celu wypłaty wsparcia finansowego sortowniom nie stanowią zasobów państwowych.

111. Jak wskazano w pkt 45 niniejszej opinii, do sądu odsyłającego, który dysponuje wszystkimi danymi i innymi informacjami faktycznymi niezbędnymi do przeprowadzenia pełnej analizy, będzie jednak należało podjęcie ostatecznej decyzji w tej kwestii. W tym celu sąd odsyłający będzie musiał w szczególności zbadać, na podstawie wskazówek dostarczonych mu przez Trybunał, po pierwsze, czy wkłady finansowe podmiotów wprowadzających do obrotu produkty TLC do spółki Eco TLC mają de facto charakter obowiązkowy, po drugie, czy mimo że spółka Eco TLC zarządza nimi, przedmiotowe fundusze ze względu na brak autonomii spółki Eco TLC w odniesieniu do nich i zakres wykonywanych nad nimi publicznych uprawnień kontrolnych należy uważać za pozostające stale pod kontrolą publiczną i do dyspozycji właściwych organów krajowych i, po trzecie, czy istnieje dostatecznie bezpośredni związek między sporną korzyścią i uszczupleniem, choćby potencjalnym, budżetu państwa.

D. W przedmiocie istnienia korzyści gospodarczej

112. Spośród przesłanek wspomnianych w pkt 41 niniejszej opinii przeanalizuję teraz przesłankę istnienia korzyści gospodarczej.

113. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału za pomoc państwa uznaje się wszelkie interwencje państwa, które niezależnie od swej formy mogą uprzywilejowywać przedsiębiorstwa w sposób bezpośredni lub pośredni lub które należy uznać za korzyść gospodarczą, jakiej przedsiębiorstwo będące beneficjentem nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych [75].

114. Za pomoc uznaje się zatem w szczególności interwencje, które w różnych formach zmniejszają ciężary obciążające zwykle budżet przedsiębiorstwa i które tym samym, nie będąc subwencjami w ścisłym rozumieniu tego słowa, mają taki sam charakter i identyczne skutki [76]. Korzyść występuje zawsze, ilekroć sytuacja finansowa przedsiębiorstwa poprawia się w wyniku ingerencji państwa na warunkach innych niż normalne warunki rynkowe [77].

115. W niniejszej sprawie, na podstawie informacji wynikających z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wydaje się, że różne rodzaje wsparcia finansowego, wypłacane przez spółkę Eco TLC sortowniom, z którymi zawarte zostały umowy, niekoniecznie odpowiadają cenie rynkowej sortowania i recyklingu odpadów pochodzących z produktów TLC [78].

75 Wyroki: z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 6 marca 2018 r., Komisja/FIH Holding i FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159, pkt 44); z dnia 15 maja 2019 r., Achema i in. (C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).

76 Wyroki: z dnia 19 marca 2013 r., Bouygues i Bouygues Télécom/Commission i in. i Komisja/Francja i in. (C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, pkt 101); z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 66).

77 Zobacz podobnie w szczególności wyroki: z dnia 2 września 2010 r., Komisja/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, pkt 40); z dnia 7 maja 2020 r., BTB Holding Investments i Duferco Participations Holding/Komisja (C-148/19 P, EU:C:2020:354, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

78 Zobacz podobnie opinia sprawozdawcy publicznego Louisa Dutheilleta de Lamothe'a przytoczona w przypisie 40 powyżej.

116. Zatem, jak to wskazała Komisja, po pierwsze, cel realizowany przez wsparcie sortowni nie wydaje się dotyczyć zapłaty ceny za wykonaną usługę, lecz zmierza do, jak wynika ze specyfikacji [79], „jednocześnie zapewnienia ciągłości sektora gospodarowania tymi odpadami, poprzez dołożenie się do kosztów tego gospodarowania, jak również do rozwijania jego wydajności w zakresie zarówno zwiększenia posortowanych ilości, jak i maksymalnego zmniejszenia ilości odpadów unieszkodliwianych bez odzysku". Wsparcie finansowe realizuje zatem głównie cel o charakterze środowiskowym, a mianowicie cel polegający na zniechęcaniu do unieszkodliwiania odpadów pochodzących z produktów TLC bez odzysku. Wsparcie to ma również cel – o charakterze społecznym – w postaci wspierania przedsiębiorstw, które zatrudniają więcej osób mających trudności z wejściem na rynek pracy.

117. Po drugie, wzory obliczania wsparcia zawarte w specyfikacji nie opierają się na kosztach usługi sortowania i recyklingu. Nie uwzględniają one ani kosztów usługi, ani ceny rynkowej [80]. Nie uwzględniają ani kosztów świadczenia usługi, ani ceny rynkowej. Natomiast obliczenie opiera się na ogólnej działalności przedsiębiorcy i uwzględnia inne czynniki, które mogą stanowić korzyść gospodarczą.

118. I tak, na przykład wsparcie na rzecz rozwoju jest uzupełnieniem wsparcia na rzecz zapewnienia ciągłości i ma na celu między innymi pokrycie kosztów inwestycji realizowanych przez sortownie z zamiarem tworzenia nowych ośrodków sortowania lub rozbudowy istniejących. Pokrycie kosztów tych inwestycji bez wskazania świadczenia wzajemnego dla spółki Eco TLC wydaje się przyznawać korzyść gospodarczą sortowniom, z którymi zawarte zostały umowy.

119. Ponadto, ponieważ koszty związane z wynagrodzeniem pracowników obciążają, zgodnie ze swoim charakterem, budżet przedsiębiorstw, ich pokrycie stanowi, według orzecznictwa Trybunału, korzyść gospodarczą [81]. Zatem pokrycie kosztów zatrudnienia osób znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej również może stanowić taką korzyść.

120. Z powyższego wynika, że ze względu na wzór obliczenia zastosowany w celu ustalenia wsparcia finansowego i na uwzględnienie w tym celu czynników innych niż koszty związane z recyklingiem i przetwarzaniem danych odpadów można uznać, z zastrzeżeniem weryfikacji, jakich powinien dokonać sąd odsyłający, iż wsparcie finansowe, które spółka Eco TLC wypłaca sortowniom na podstawie dyspozycji normy będącej przedmiotem postępowania głównego, przyznaje tym podmiotom korzyść gospodarczą, która nie przysługiwałaby im w warunkach rynkowych [82].

E. W przedmiocie selektywności korzyści gospodarczej przyznanej sortowniom, z którymi zawarte zostały umowy

121. Co się tyczy przesłanki selektywności, należy przypomnieć, że aby rozpatrywany środek był objęty zakresem art. 107 ust. 1 TFUE, musi on w sposób selektywny przysparzać korzyści niektórym przedsiębiorstwom lub kategoriom przedsiębiorstw lub niektórym sektorom gospodarczym, stawiając je w sytuacji korzystniejszej niż inne [83].

79 Rozdział VI pkt C.

80 Zobacz pkt 20, 21 niniejszej opinii.

81 Wyrok z 12 grudnia 2002 r., Belgia/Komisja (C-5/01, EU:C:2002:754, pkt 38, 39).

82 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 6 marca 2018 r., Komisja/FIH Holding i FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159, pkt 45). Zobacz podobnie opinia sprawozdawcy publicznego Louisa Dutheilleta de Lamothe'a przytoczona w przypisie 40 niniejszej opinii.

83 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 4 czerwca 2015 r., Komisja/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, pkt 59); z dnia 30 czerwca 2016 r., Belgia/Komisja (C-270/15 P, EU:C:2016:489, pkt 48).

122. Ocena przesłanki dotyczącej selektywności korzyści wymaga ustalenia, czy w ramach danego systemu prawnego sporny środek krajowy może sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów" w porównaniu z innymi, znajdującymi się, w świetle celu przyświecającego temu systemowi, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej i tym samym poddanymi odmiennemu traktowaniu, które można w istocie uznać za „dyskryminujące" [84]. Pojęcie „pomocy państwa" nie obejmuje środków państwowych wprowadzających zróżnicowanie między przedsiębiorstwami, a zatem selektywnych a priori, w wypadku gdy różnicowanie to wynika z charakteru lub ze struktury systemu, w który środki te się wpisują [85].

123. Badanie kwestii, czy taki środek ma charakter selektywny, zbiega się zatem w istocie z badaniem kwestii, czy środek ten ma zastosowanie do wszystkich tych podmiotów gospodarczych w niedyskryminujący sposób. Pojęcie selektywności jest zatem związane z pojęciem dyskryminacji [86].

124. O ile prawdą jest, jak twierdzi Komisja w swoich uwagach, że środek jest zastrzeżony dla sortowni z sektora TLC, o tyle Trybunał wyjaśnił już, że środek, z którego korzysta tylko jeden sektor działalności lub część przedsiębiorstw tego sektora, niekoniecznie jest selektywny. Środek ten jest bowiem selektywny, jak wynika z rozważań wskazanych w dwóch poprzedzających punktach, tylko w sytuacji, gdy w ramach danego systemu prawnego skutkuje on uprzywilejowaniem niektórych przedsiębiorstw w stosunku do innych – zaliczających się do innych sektorów lub do tego samego sektora – i znajdujących się, w odniesieniu do celu tego systemu, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej [87].

125. W niniejszej sprawie celem ustalenia ewentualnego selektywnego charakteru przyznanej korzyści przyznanej sortowniom należy zatem sprawdzić, czy rozpatrywana dyspozycja normy wprowadza zróżnicowanie między podmiotami znajdującymi się w świetle zamierzonego celu w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej [88].

126. Przede wszystkim w odniesieniu do dyspozycji normy krajowej ustanawiającej rozszerzoną odpowiedzialność producentów za gospodarowanie odpadami pochodzącymi z produktów TLC należy zauważyć, że głównym celem tej dyspozycji jest zachowanie ciągłości działania i rozwój sektora gospodarki odpadami pochodzącymi z tych produktów, który sprzyja, w szczególności i zgodnie z hierarchią metod przetwarzania odpadów określoną w dyrektywie 2008/98 [89], odzyskowi materiałów, a mianowicie ich ponownemu wykorzystaniu i recyklingowi [90].

84 Wyrok z dnia 15 maja 2019 r., Achema i in. (C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 84). Powszechnie wiadomo, że orzecznictwo to wynika z wyroku z dnia 8 listopada 2001 r., Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, zob. w szczególności pkt 41) dotyczącego obniżenia opłaty energetycznej przyznanego w Austrii przedsiębiorstwom prowadzącym głównie działalność w sektorze wytwórczym. Następnie zostało ono potwierdzone w sprawach podatkowych w dwóch wyrokach Trybunału wydanych w składzie wielkiej izby, a mianowicie w wyrokach: z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/World Duty Free Group i in. (C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, pkt 86); z dnia 19 grudnia 2018 r., A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, pkt 22). Trybunał wyraźnie jednak wyjaśnił, że metoda ta nie jest zastrzeżona dla badania środków podatkowych [wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck [C-524/14 P, EU:C:2016:971, pkt 55)]. Tym samym sądy Unii posłużyły się tą metodą analizy w dziedzinach innych niż dziedzina podatkowa; oprócz ostatniego wspomnianego wyroku zob. na przykład wyroki: z dnia 28 lipca 2011 r., Mediaset/Komisja (C-403/10 P, EU:C:2011:533, pkt 36); z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 55 i nast.).

85 Wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

86 Zobacz wyrok z 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, pkt 53).

87 Zobacz wyrok z 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, pkt 58).

88 Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 56).

89 Zobacz motyw 31 i art. 4 dyrektywy 2008/98.

90 Celem dyspozycji normy jest również optymalizacja gospodarowania tymi odpadami zarówno pod względem środowiskowym, gospodarczym, jak i społecznym. Zobacz pod tym względem preambuła rozporządzenia z 2014 r.

127. W tym względzie należy zauważyć, że jak wynika z pkt 4 i 7–9 niniejszej opinii, z jednej strony, samo prawo Unii przewiduje wprowadzenie rozszerzonego systemu odpowiedzialności producentów, a z drugiej strony, pierwotny cel rozpatrywanej dyspozycji normy zbiega się z celem przepisów Unii w dziedzinie odpadów, bardziej ogólnie zaś z pierwotnym celem Unii polegającym na wspieraniu zrównoważonego rozwoju. W tym względzie rząd francuski w swoich uwagach uściślił, że ustawodawca francuski wprowadził rozpatrywane ramy ustawodawcze i wykonawcze właśnie w celu realizacji celów i obowiązków określonych w dyrektywie 2008/98.

128. Następnie, o ile przedmiotowa dyspozycja normy nie stanowi formalnie odstępstwa od danych ram prawnych przyjętych za układ odniesienia, to jednak skutkuje ona wykluczeniem z wypłaty wsparcia finansowego sortowni, które nie spełniają warunków określonych w ramach tej dyspozycji normy [91]. W tym względzie należy przypomnieć, że art. 107 ust. 1 TFUE definiuje interwencje państwa pod względem ich skutków, niezależnie od stosowanych technik [92].

129. Nie można zatem a priori wykluczyć, że taka dyspozycja pozwala w praktyce sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów" w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, przyznając im takie wsparcie finansowe.

130. W tym względzie z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika jednak, że z zastrzeżeniem ustaleń, których powinien dokonać sąd odsyłający, możliwość zawarcia umowy z organizacją ekologiczną, a zatem uzyskania wsparcia finansowego przewidzianego w rozpatrywanej dyspozycji normy, wydaje się dostępna dla wszystkich podmiotów działających w danym sektorze na całym terytorium Unii Europejskiej.

131. Wydaje się zatem, że co do zasady rozpatrywana dyspozycja normy nie prowadzi do żadnej dyskryminacji między przedsiębiorcami z tego sektora w zakresie dostępności wsparcia finansowego przewidzianego przez tę dyspozycję.

132. Jednak, aby sortownia mogła podpisać umowę z organizacją ekologiczną i w rezultacie była uprawniona do uzyskania wsparcia finansowego, specyfikacja przewiduje, że musi spełnić dwa rodzaje wymogów [93]. Po pierwsze, musi działać w zgodzie z krajowym ustawodawstwem w zakresie ochrony środowiska naturalnego i bezpieczeństwa urządzeń i instalacji tranzytu, zbioru, sortowania i przetwarzania odpadów lub odpowiedniego ustawodawstwa w innych państwach członkowskich Unii. Po drugie, sortownie muszą każdego roku spełniać kryteria wydajności i wykrywalności, których celem jest promowanie jako priorytetu odzyskiwania materiału (ponowne wykorzystanie, recykling i inne rodzaje odzysku materiału).

133. W szczególności zgodnie ze specyfikacją, po pierwsze, co najmniej 90% posortowanych odpadów TLC musi zostać poddane odzyskowi materiału (ponowne wykorzystanie, recykling i inne rodzaje odzysku materiału), po drugie, co najmniej 20% odpadów posortowanych musi zostać poddane recyklingowi (rozplatanie lub wycieranie) w celu przyczynienia się do rozwoju tego rynku jako uzupełnienie ponownego wykorzystania, a po trzecie, maksymalnie 5% odpadów może być przedmiotem unieszkodliwiania.

91 W wyroku z dnia 26 kwietnia 2018 r., ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, w szczególności pkt 46 i nast.) Trybunał zastosował analogiczną metodę analizy, aczkolwiek w odniesieniu do środka krajowego przyznającego korzyść podatkową.

92 Wyroki: z dnia 26 kwietnia 2018 r., ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, pkt 47; z dnia 7 listopada 2019 r., UNESA i in. (od C-105/18 do C-113/18, EU:C:2019:935, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

93 Zobacz rozdział VI pkt B.

134. W tym względzie nie można zakwestionować tego, że takie obiektywne warunki, w zakresie, w jakim mają na celu wspieranie w istotny sposób odzysku materiału, konkretnie zaś recyklingu, a także zniechęcanie do unieszkodliwiania odpadów pochodzących z produktów TLC bez odzysku, są spójne z celami realizowanymi przez przepisy Unii w dziedzinie odpadów i rozszerzonej odpowiedzialności producentów, o których mowa w pkt 122 i 123 powyżej, których wdrożenie stanowi ustawodawstwo francuskie wprowadzające przedmiotową dyspozycję normy [94].

135. W tych okolicznościach ustanowienie takich kryteriów prowadzi do rozróżnienia przedsiębiorstw, które znajdują się w porównywalnej sytuacji z punktu widzenia celów realizowanych przez ustawodawstwo ustalające ta kryteria [95].

136. Sortownie, których zdolność techniczna lub struktura organizacyjna nie pozwalają im na spełnienie takich wymogów, znajdują się w sytuacji faktycznej wystarczająco odmiennej, aby uznać, że nie jest ona porównywalna w świetle tych celów z sytuacją sortowni, które z kolei są w stanie je spełnić. Zatem, ponieważ nie mogą mieć dostępu do wsparcia finansowego przewidzianego przez rozpatrywaną w postępowaniu głównym dyspozycję normy, sortownie te nie podlegają odmiennemu traktowaniu, które można by w istocie uznać za „dyskryminujące".

137. Wynika z tego, że rozpatrywana dyspozycja normy nie przyznaje selektywnej korzyści gospodarczej sortowniom, które będąc w stanie spełnić obiektywne kryteria określone w specyfikacji, mogą zawrzeć umowę z organizacją ekologiczną i w ten sposób mieć dostęp do wsparcia finansowego.

138. W tym względzie muszę jednak jeszcze zauważyć, że – jak odnotowałem w pkt 98 niniejszej opinii – wydaje się, iż w ramach rozpatrywanej dyspozycji normy sama organizacja ekologiczna może przewidzieć dodatkowe kryteria, które sortownie muszą spełnić, aby zawrzeć z nią umowę. W tym kontekście należy zauważyć, że specyfikacja istotnych warunków umowy przewiduje, iż to organizacja ekologiczna określa we wniosku o udzielenie upoważnienia i w umowie modelowej zawieranej pomiędzy nią a sortowniami zasady początkowej identyfikowalności posortowanych odpadów.

139. Ponieważ Trybunał nie dysponuje wystarczającymi informacjami na temat tych okoliczności, do sądu odsyłającego będzie należało dokonanie oceny, czy wymogi te prowadzą do odmiennego traktowania, które w świetle celu realizowanego przez rozpatrywany system można w istocie uznać za „dyskryminujące".

F. W przedmiocie wpływu środka na konkurencję i na wymianę handlową między państwami członkowskimi

140. W odniesieniu do dwóch pozostałych przesłanek wymienionych w pkt 41 powyżej z orzecznictwa Trybunału wynika, że w celu zakwalifikowania środka krajowego jako „pomocy państwa" nie jest konieczne stwierdzenie faktycznego wpływu danej pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi i rzeczywistego zakłócenia konkurencji, lecz jedynie zbadanie, czy owa pomoc może mieć wpływ na tę wymianę handlową i zakłócać konkurencję [96].

94 Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 kwietnia 2018 r., ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, w szczególności pkt 53). Zobacz w tym względzie przypis 91 niniejszej opinii.

95 Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 kwietnia 2018 r., ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, pkt 55). Zobacz w tym względzie przypis 91 niniejszej opinii.

96 Wyrok z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Arriva Italia i in. (C-385/18, EU:C:2019:1121, pkt 42).

141. Niemniej wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi nie może być czysto hipotetyczny czy domniemywany. Należy zatem określić powód, dla którego rozpatrywany środek może wpływać poprzez swoje przewidywalne skutki na wymianę handlową między państwami członkowskimi [97].

142. W tym względzie, jeśli chodzi o przesłankę dotyczącą zakłócenia konkurencji, należy zauważyć, że gdyby rozpatrywana dyspozycja normy przyznawała sortowniom, z którymi zawarte zostały umowy, korzyść, której sortownie nie posiadałyby w normalnych warunkach rynkowych i która może przewyższać koszty związane z recyklingiem i przetwarzaniem danych odpadów, to korzyść ta mogłaby wzmocnić pozycję konkurencyjną tych sortowni w porównaniu z innymi konkurencyjnymi przedsiębiorstwami. Nie wydaje się zatem budzić wątpliwości, że przesłankę tę należy uznać za spełnioną.

143. Jeśli chodzi o przesłankę wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi, należy stwierdzić, z jednej strony, że wsparcie finansowe przeznaczone jest jedynie dla odpadów pochodzących z Francji. Zatem na podstawie dyspozycji normy sortownie, z którymi zawarte zostały umowy, są motywowane do przyjęcia wyłącznie towaru francuskiego ze szkodą dla handlu wewnątrz Unii. Z drugiej strony, jeśli umowa ze spółką Eco TLC jest wstępnym warunkiem wejścia na francuski rynek sortowania i recyklingu odpadów pochodzących z produktów TLC, okoliczność ta mogłaby utrudniać podmiotom gospodarczym z innych państw członkowskich wejście na ten rynek. W tych okolicznościach uważam, że rozpatrywaną dyspozycję normy można uznać za mogącą wywrzeć wpływ, poprzez swoje przewidywalne skutki, na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

IV. Wnioski

144. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytanie prejudycjalne przedstawione przez Conseil d'État (radę stanu, Francja) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

1) Artykuł 107 TFUE należy interpretować w ten sposób, że dyspozycji normy ustanawiającej rozszerzoną odpowiedzialność producentów za gospodarowanie odpadami, takiej jak przewidziana w rozpatrywanych przepisach krajowych, na mocy której ekologiczna organizacja o celu niezarobkowym będąca podmiotem prawa prywatnego, upoważniona przez organy władzy publicznej, 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, nie należy co do zasady uznawać za ustanawiającą pomoc państwa w rozumieniu tego postanowienia.

2) Do sądu odsyłającego, który dysponuje danymi i innymi informacjami faktycznymi niezbędnymi do przeprowadzenia pełnej analizy możliwości kwalifikacji rozpatrywanej dyspozycji normy jako „pomocy państwa", należy jednak ocena, po pierwsze, czy wkłady finansowe tych podmiotów wprowadzających do obrotu produkty na rzecz organizacji ekologicznej mają charakter de facto obowiązkowy, po drugie, czy rozpatrywane fundusze, mimo że są zarządzane przez organizację ekologiczną, z powodu braku jej autonomii w tym zakresie oraz z uwagi na zakres wykonywanych w stosunku do niej publicznych uprawnień kontrolnych, należy uznać za pozostające pod stałą kontrolą publiczną oraz do dyspozycji właściwych organów krajowych, po trzecie, czy istnieje dostatecznie bezpośredni związek między rozpatrywaną korzyścią i uszczupleniem, choćby potencjalnym, budżetu państwa i po czwarte, czy dodatkowe kryteria, które organizacja

97 Wyrok z dnia 15 maja 2019 r., Achema i in. (C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo).

ekologiczna może określić samodzielnie i które muszą zostać spełnione przez sortownie, aby mogły zawrzeć z nią umowę, prowadzą do odmiennego traktowania, które w świetle celu realizowanego przez rozpatrywany system można w istocie uznać za „dyskryminujące”.