Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE
od 28. svibnja 2020.[1]

Predmet C-556/19

Société Eco TLC
protiv
Ministre de la transition écologique et solidaire
uz sudjelovanje:
Fédération des entreprises du recyclage

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Državne potpore – Proširena odgovornost proizvođača – Ekoorganizacija kojoj su tijela javne vlasti odobrila da od proizvođača koji stavljaju na tržište određene proizvode prima financijske doprinose kako bi u njihovo ime ispunila zakonsku obvezu obrade otpada od tih proizvoda – Financijske potpore koje ekoorganizacija isplaćuje operaterima za razvrstavanje otpada s kojima je sklopila ugovor – Pojam ‚državna sredstva' – Obvezni doprinosi – Javni nadzor sredstava – Postojanje dovoljno izravne veze između prednosti i smanjenja državnog proračuna, pa makar i mogućeg"

1. Uspostavlja li se mehanizmom proširene odgovornosti proizvođača, koji je u Francuskoj uveden za gospodarenje otpadom od odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće, program državnih potpora u skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a?

2. Na to se u biti odnosi pitanje koje je Sudu uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) u zahtjevu za prethodnu odluku koji je predmet ovog mišljenja.

3. U ovom predmetu Sudu se prvi put upućuje pitanje o međusobnoj povezanosti između, s jedne strane, pravilâ o državnim potporama i, s druge strane, programa proširene odgovornosti proizvođača, koji je u pravo Unije uveden Direktivom 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva[2].

1 Izvorni jezik: francuski

2 SL 2008., L 312, str. 3. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 99.) Ta je direktiva izmijenjena u nekoliko navrata, a posljednji put Direktivom (EU) 2018/851 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu (SL 2018., L 150, str. 109.).

4. Kao izraz „načela da onečišćivač plaća”, koje je temeljno načelo u području okoliša iz članka 191. stavka 2. UFEU-a, program proširene odgovornosti proizvođača jest kamen temeljac propisa Unije u području gospodarenja otpadom. Taj program podrazumijeva skup mjera kojima se obvezuju proizvođači proizvoda da snose financijsku i, eventualno, organizacijsku odgovornost za gospodarenje fazom otpada u životnom vijeku proizvoda [3]. Predstavlja jedno od sredstava kojima se pomaže Europskoj uniji da se približi pojmu „društva koje svoj otpad reciklira”, koje nastoji stvarati što manje otpada i otpad koristiti kao resurs [4], s ciljem stvaranja kružnog gospodarstva [5].

5. Među različitim programima proširene odgovornosti proizvođača koji su uspostavljeni u Francuskoj [6], u ovom se predmetu dovodi u pitanje program koji se odnosi na odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću, u pogledu njegove usklađenosti s pravilima Unije u području državnih potpora. Društvo Eco TLC, jedina ekoorganizacija kojoj je u Francuskoj odobreno da u ime proizvođača odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće ispunjava zakonsku obvezu koju imaju u pogledu obrade otpada od tih proizvoda, podnijelo je Conseilu d'État (Državno vijeće) tužbu za poništenje protiv ministarske odluke iz 2017. kojom je izmijenjen iznos jedne od potpora koju navedeno društvo treba isplatiti operaterima za razvrstavanje otpada s kojima je sklopilo ugovor. Eco TLC tvrdi da se navedenim programom proširene odgovornosti uvodi mjera koja predstavlja nezakonitu državnu potporu.

6. Stoga se od Suda traži da ocijeni je li taj program usklađen s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a. U tom je kontekstu problematičnije pitanje koje se odnosi na eventualnu kvalifikaciju sredstava koja su u okviru predmetnog mehanizma isplaćena operaterima za razvrstavanje otpada kao „državnih sredstava”. Stoga ovaj predmet Sudu pruža priliku da dodatno pojasni svoju sudsku praksu u pogledu pojma „državna sredstva”.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

7. Člankom 8. Direktive 2008/98, naslovljenim „Proširena odgovornost proizvođača”, u stavku 1. predviđa se da, „[k]ako bi se ojačala ponovna uporaba i sprečavanje, recikliranje i drugi načini oporabe otpada, države članice mogu donijeti zakonodavne i druge mjere kojima će osigurati da svaka fizička ili pravna osoba koja profesionalno razvija, proizvodi, prerađuje, obrađuje, prodaje ili uvozi proizvode (proizvođač proizvoda) bude obuhvaćena režimom proširene odgovornosti proizvođača”.

8. Člankom 8.a te direktive, koji je uveden Direktivom 2018/851 i naslovljen „Opći minimalni zahtjevi za programe proširene odgovornosti proizvođača”, u stavku 1. točki (a) predviđa se da države članice „na jasan način definiraju uloge i odgovornosti svih uključenih dionika, uključujući proizvođače proizvoda koji stavljaju proizvode na tržište države članice, organizacije koje u njihovo ime ispunjavaju obveze proširene odgovornosti proizvođača, privatne ili javne subjekte za gospodarenje otpadom, lokalna tijela i, prema potrebi, subjekte za ponovnu uporabu i za pripremu za ponovnu uporabu te poduzeća socijalne ekonomije”.

3 Uvodna izjava 14. Direktive 2018/851

4 Uvodna izjava 28. Direktive 2008/98

5 U ožujku 2020. Europska komisija donijela je novi akcijski plan za kružno gospodarstvo, koji je jedan od glavnih elemenata Europskog zelenog plana (*European Green Deal*), novog programa održivog rasta Europe (vidjeti COM(2020) 98 *final*). U tom okviru program proširene odgovornosti proizvođača navodi se kao jedna od mjera čiji je cilj znatno smanjiti ukupnu proizvodnju otpada.

6 Danas u Francuskoj postoji dvadesetak programa proširene odgovornosti proizvođača, koji su postupno uspostavljeni zakonima u različitim sektorima, kao što su ambalaža, baterije, automobili, lijekovi i namještaj.

9. Istim se člankom u stavku 5., među ostalim, predviđa da „[d]ržave članice uspostavljaju odgovarajući okvir za praćenje i provedbu kako bi osigurale da proizvođači proizvoda i organizacije koje ispunjavaju obveze proširene odgovornosti proizvođača u njihovo ime, izvršavaju svoje obveze u pogledu proširene odgovornosti proizvođača, među ostalim i kada je riječ o prodaji na daljinu, da se financijska sredstva pravilno uporabljuju te da svi sudionici uključeni u provedbu programa proširene odgovornosti proizvođača dostavljaju pouzdane podatke”.

B. Francusko pravo

10. U Francuskoj se člankom L. 541-10-3 code de l’environnement (Zakonik o okolišu) predviđa načelo proširene odgovornosti proizvođača koji, u okviru obavljanja gospodarske djelatnosti, stavljaju na nacionalno tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil ili obuću namijenjene kućanstvu. Proizvođači, uvoznici i distributeri (u daljnjem tekstu: proizvođači koji stavljaju proizvode na tržište) odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće stoga su obvezni pridonositi recikliranju i obradi otpada od tih proizvoda ili se pobrinuti za njegovo recikliranje i obradu.

11. Kako bi se ispunila ta zakonska obveza, članak L. 541-10-3 Zakonika o okolišu proizvođačima koji stavljaju na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću nudi dvije mogućnosti:

– mogu pristupiti *ekoorganizaciji*, nositeljici odobrenja koje su na temelju specifikacija izdala ministarstva nadležna za zaštitu okoliša i industriju i uplaćivati joj financijske doprinose. Ta organizacija zatim mora sklopiti ugovor s operaterima za razvrstavanje otpada i teritorijalnim jedinicama ili njihovim udruženjima zaduženima za gospodarenje otpadom te im isplaćivati financijske doprinose u obliku financijske potpore za aktivnosti recikliranja i obrade predmetnog otpada;

– također mogu, u skladu s drugom specifikacijom, uspostaviti *pojedinačni sustav* za recikliranje i obradu tog otpada odobren uredbom ministara nadležnih za zaštitu okoliša i industriju.

12. U zadnjem stavku članka L. 541-10-3 Zakonika o okolišu predviđa se da se pravila konkretne primjene odredbi koje se odnose na tu zakonsku obvezu, „osobito način izračuna doprinosa, uvjeti u kojima se podupire uključivanje osoba koje nailaze na poteškoće u pogledu zaposlenja te sankcija u slučaju nepoštovanja [navedene zakonske obveze proizvođača koji stavljaju na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću] utvrđuju uredbom Conseila d’État (Državno vijeće)”.

13. Što se tiče ekoorganizacija, člankom R. 543-214 Zakonika o okolišu predviđa se da se one odobravaju na najdulje šest godina. K tomu, ekoorganizacija u svojem zahtjevu za odobrenje treba dokazati tehničke i financijske mogućnosti za uspješno obavljanje aktivnosti nužnih za podupiranje, ugovorima koje sklapa i preraspodjelom financijskih doprinosa koje prikuplja, ponovne uporabe, recikliranja, materijalne oporabe i obrade otpada od odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće. Također treba navesti uvjete u kojima namjerava ispuniti odredbe specifikacija koje će biti priložene tom odobrenju.

14. U članku R. 543-218 Zakonika o okolišu također se predviđa da se u specifikacijama za tijela kojima se izdaje odobrenje osobito pojašnjavaju: kao prvo, postavljeni ciljevi u pogledu količine razvrstanog, ponovno uporabljenog, recikliranog ili oporabljenog otpada; kao drugo, ciljevi uključivanja osoba koje nailaze na poteškoće u pogledu zaposlenja; kao treće, uvjeti u kojima će nositelj odobrenja sklopiti ugovor sa svakim operaterom za razvrstavanje otpada kako bi pridonio podmirivanju troškova recikliranja i obrade dijela otpada koji se ne upotrebljava ponovno i koji je nastao razvrstavanjem otpada, te smanjenje doprinosa koji se isplaćuje operateru za razvrstavanje otpada u slučaju da ne ispuni minimalni cilj u pogledu uključivanja tih osoba.

15. U članku R. 543-215 prvom stavku navedenog zakonika također se određuje da odobrena tijela određuju ukupan iznos financijskog doprinosa koji primaju od proizvođača koji stavljaju na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću tako da svake godine pokriju troškove koji nastaju primjenom specifikacija.

16. U uredbi od 3. travnja 2014. ministara nadležnih za zaštitu okoliša i industriju [7] (u daljnjem tekstu: Uredba iz 2014.), s jedne strane, objavljene su specifikacije koje treba poštovati tijelo koje ima za cilj pridonijeti obradi otpada od odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće za razdoblje 2014. – 2019. i, s druge strane, društvu Eco TLC izdano je odobrenje da od proizvođača koji stavljaju na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću prima financijske doprinose za obradu otpada od tih proizvoda te da ih uplaćuje, u obliku financijskih potpora, operaterima za razvrstavanje otpada u skladu s navedenim specifikacijama.

17. U specifikacijama koje se odnose na odobrenje dodijeljeno ekoorganizaciji i koje su priložene Uredbi iz 2014. utvrđuju se, kao prvo, ciljevi koje nositelj odobrenja treba ostvariti te njegove zadaće (poglavlje I.).

18. Kao drugo, u njima se predviđaju pravila financijske organizacije, osobito prisutnost državnog nadzornika u upravnom odboru odobrene ekoorganizacije (poglavlje II.), kao i pravila o odnosima s tijelima javne vlasti (poglavlje VII.).

19. Kao treće, tim specifikacijama uređuju se odnosi između odobrene ekoorganizacije i subjekata koji uplaćuju doprinose, odnosno proizvođača koji stavljaju na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću i koji traže pristup organizaciji (poglavlje III). U tom okviru, u specifikacijama se također predviđaju odredbe koje se odnose na ljestvicu koju je utvrdila ekoorganizacija u pogledu doprinosa navedenih u točki 15. ovog mišljenja.

20. Kao četvrto, u navedenim specifikacijama predviđaju se pravila u pogledu odnosa između odobrene ekoorganizacije i operatera za razvrstavanje otpada (poglavlje VI.). U njima se konkretno utvrđuju kriteriji uspješnosti i sljedivosti te je njihovo poštovanje uvjet za sklapanje ugovora i potpore te se njima, među ostalim, isplata potpore uvjetuje minimalnom razinom materijalne oporabe i recikliranja. U specifikacijama se predviđaju tri vrste financijskih potpora koje se mogu isplatiti operaterima za razvrstavanje otpada koji su sklopili ugovor: potpora održivosti, potpora razvrstavanju prema vrsti materijala i potpora razvoju.

21. U Prilogu III. specifikacijama, naslovljenom „Ljestvica financijskih potpora koje se za godinu N (P_n) isplaćuju operaterima za razvrstavanje otpada koji su sklopili ugovor za godinu N+1”, utvrđuje se način izračuna različitih vrsta financijske potpore. Konkretno, što se tiče iznosa potpore održivosti (P_{no}), iz tog priloga proizlazi da je on jednak zbroju potpora održivosti za materijalnu oporabu (P_{nomo}), energetsku oporabu (P_{noeo}) i zbrinjavanje (P_{noz}) ($P_{no} = P_{nomo} + P_{noeo} + P_{noz}$). Iznos potpore održivosti za materijalnu oporabu (P_{nomo}) izračunava tako da se na „razvrstanu tonažu koja je podvrgnuta materijalnoj oporabi (ponovna uporaba + recikliranje + drugi načini materijalne oporabe)” primijeni koeficijent utvrđen na 65 eura po toni.

7 Arrêté relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des organismes ayant pour objet de contribuer au traitement des déchets issus des produits textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures, conformément à l'article R. 543-214 du code de l'environnement et portant agrément d'un organisme, en application des articles L. 541-10-3 et R. 543-214 à R. 543-224 du code de l'environnement (Uredba o postupku odobrenja i specifikacijama za tijela koja imaju za cilj pridonijeti obradi otpada od odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće, u skladu s člankom R. 543-214 Zakonika o okolišu, koji se odnosi na odobrenje tijela u skladu s člancima L. 541-10-3 i R. 543-214 do R. 543-224 Zakonika o okolišu) (JORF br. 0111 od 14. svibnja 2014.)

22. U uredbi od 19. rujna 2017. o izmjeni Uredbe iz 2014. (u daljnjem tekstu: sporna uredba)[8] provedena je revalorizacija iznosa potpore održivosti. U skladu s člankom 1. te uredbe, koeficijent od 65 eura po toni utvrđen uredbom iz 2014. u pogledu potpore održivosti za materijalnu oporabu (P_{nomo}) povećan je na 82,5 eura po toni za potpore isplaćene od 1. siječnja 2018.

II. Glavni postupak i prethodno pitanje

23. U studenom 2017. društvo Eco TLC podnijelo je Conseilu d'État (Državno vijeće) tužbu za poništenje zbog prekoračenja ovlasti protiv sporne uredbe. Eco TLC među ostalim ističe da se tom uredbom uvodi mjera koja čini nezakonitu novu državnu potporu jer o njoj nije prethodno obaviještena Komisija, čime je povrijeđen članak 107. stavak 1. UFEU-a.

24. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ističe, kao prvo, s jedne strane, da nijedan proizvođač koji stavlja na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću nije uspostavio pojedinačni sustav za recikliranje i obradu otpada i, s druge strane, da je Eco TLC jedina ekoorganizacija u sektoru odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće koju su tijela javne vlasti odobrila.

25. Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da je ljestvica financijskih potpora koje Eco TLC isplaćuje operaterima za razvrstavanje otpada utvrđena uredbom iz 2014. u skladu s ciljevima oporabe otpada i zapošljavanja osoba u socijalnim poteškoćama. Taj sud tvrdi da, u skladu s tom uredbom, Eco TLC iznos doprinosa koje prima od proizvođača koji stavljaju proizvode na tržište treba prilagoditi razini koja je krajnje nužna da bi to tijelo ispunilo svoje obveze, odnosno isplatu financijskih potpora operaterima za razvrstavanje otpada prema ljestvici utvrđenoj navedenom uredbom, kao i različite aktivnosti osvještavanja i prevencije, a da pritom ne može ostvariti ni dobit ni gubitke niti poduzimati aktivnosti u drugim područjima.

26. Kao treće i posljednje, sud koji je uputio zahtjev ističe da se državnog nadzornika, kojeg imenuje država i koji sudjeluje na sjednicama upravnog odbora društva Eco TLC, a da pritom nema pravo glasa, obavještava o uvjetima planiranih financijskih ulaganja tog društva prije nego što ih potvrdi upravni odbor te može zatražiti uvid u sve dokumente povezane s financijskim upravljanjem navedenog društva kako bi, u slučaju nepoštovanja pravilâ dobrog financijskog upravljanja, obavijestio o tome nadležna državna tijela koja mogu izreći novčanu kaznu u iznosu do 30 000 eura, odnosno suspenziju ili čak povlačenje odobrenja. Ističe da u skladu s tim, Eco TLC slobodno donosi odluke u pogledu upravljanja i da osobito sredstva namijenjena isplati doprinosa ne podliježu nikakvoj posebnoj obvezi polaganja.

27. U tim okolnostima, s obzirom na to da je pitanje usklađenosti predmetnog mehanizma s člankom 107. UFEU-a odlučujuće za rješavanje spora koji se pred njim vodi, Conseil d'État (Državno vijeće) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 107. [UFEU-a] tumačiti na način da se državnom potporom u smislu [te odredbe] treba smatrati mehanizam […] kojim privatna neprofitna ekoorganizacija, nositelj odobrenja koje su izdala tijela javne vlasti, od proizvođača koji stavljaju na tržište određenu kategoriju proizvoda, koji s njom u tu svrhu sklapaju ugovor, prima doprinose u zamjenu za uslugu da u njihovo ime ispuni obvezu obrade otpada od tih proizvoda te operaterima zaduženima za razvrstavanje i oporabu tog otpada uplaćuje subvencije u iznosu utvrđenom u odobrenju s obzirom na ekološke i socijalne ciljeve?"

8 JORF od 4. listopada 2017., tekst br. 5

III. Pravna analiza

28. Svojim prethodnim pitanjem Conseil d'État (Državno vijeće) pita Sud treba li članak 107. stavak 1. UFEU-a tumačiti na način da mehanizam proširene odgovornosti proizvođača koji stavljaju proizvode na tržište, kao što je mehanizam koji je francuskim pravom uspostavljen za odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću, treba smatrati mjerom kojom se uvodi državna potpora u smislu tog članka.

29. Kako bi se odgovorilo na to pitanje, smatram da je najprije potrebno ukratko iznijeti glavne elemente mehanizma na koji se odnosi prethodno pitanje, koje je iznio sud koji je uputio zahtjev, i zatim iznijeti nekoliko uvodnih napomena.

A. Francuski mehanizam proširene odgovornosti proizvođača koji stavljaju na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću

30. Iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da mehanizam proširene odgovornosti proizvođača koji na tržište u Francuskoj stavljaju odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću obilježavaju sljedeći elementi.

31. Kao prvo, proizvođači koji stavljaju na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću imaju zakonsku obvezu da pridonesu recikliranju i obradi otpada od tih proizvoda ili da se pobrinu za njegovo recikliranje i obradu. Oni *de jure* mogu birati između plaćanja financijskog doprinosa ekoorganizaciji koju su odobrila tijela javne vlasti i koja njihove doprinose uplaćuje operaterima za razvrstavanje otpada i uspostave pojedinačnog sustava za recikliranje i obradu tog otpada, koji također trebaju odobriti tijela javne vlasti [9].

32. Međutim, iz spisa proizlazi da je nijedan proizvođač koji stavlja na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću nije uspostavio pojedinačni sustav te su svi navedeni proizvođači odlučili pristupiti jedinoj ekoorganizaciji koja je osnovana i odobrena, a to je Eco TLC.

33. Kao drugo, u Zakoniku o okolišu i specifikacijama, kojima je u skladu s tim zakonikom priložena uredba kojom se izdaje odobrenje, u ovom slučaju uredba iz 2014., detaljno se uređuju aktivnosti ekoorganizacije koje proizlaze iz zadaća za koje joj je dodijeljeno odobrenje. U skladu s navedenim specifikacijama, glavni cilj odobrene ekoorganizacije jest ispuniti obveze proizvođača koji stavljaju proizvode na tržište na temelju proširene odgovornosti proizvođača i pridonijeti održivosti i razvoju sektora odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće.

34. Kao treće, kako bi ispunila svoju zadaću, ekoorganizacija prima financijske doprinose od proizvođača koji stavljaju na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću (u daljnjem tekstu: ulazni doprinosi). Ekoorganizacija sama određuje iznos tih doprinosa (u ljestvici uplata) [10] time što ih utvrđuje na razinu koja je nužna kako bi ispunila svoju obvezu plaćanja financijske potpore operaterima za razvrstavanja otpada i za pokrivanje operativnih troškova. Ulazni doprinosi koje ekoorganizacija prikupi moraju se u cijelosti upotrijebiti za izvršavanje njezinih zadaća i za povezane operativne troškove, pri čemu se aktivnosti za koje je ekoorganizaciji dodijeljeno odobrenje obavljaju bez namjere stjecanja dobiti.

35. Kao četvrto, ekoorganizacija sklapa ugovor s operaterima za razvrstavanje otpada koji ispunjavaju uvjete te im isplaćuje financijske potpore po tonaži razvrstanog otpada od odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće. Specifikacije priložene uredbi iz 2014. predviđaju da se financijska potpora koju treba isplatiti operaterima za razvrstavanje otpada sastoji od tri dijela, a to su:

9 Vidjeti točku 11. ovog mišljenja.

10 Vidjeti točku 15. ovog mišljenja.

kao prvo, potpora održivosti sektora za gospodarenje otpadom od odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće, pri čemu se pridonosi troškovima tog gospodarenja, kao drugo, potpora razvrstavanju prema vrsti materijala i, kao treće, potpora razvoju tog sektora. U tim se specifikacijama, u Prilogu III., s obzirom na ekološke i socijalne ciljeve, također određuju načini izračuna iznosa financijskih potpora koje se isplaćuju operaterima za razvrstavanje otpada, kao i primjenjiva ljestvica (u daljnjem tekstu: ljestvica isplata) [11].

36. Kao peto, ekoorganizacija u svojem upravnom odboru ima državnog nadzornika kojeg imenuje država. Taj nadzornik može sudjelovati na sjednicama upravnog odbora ekoorganizacije, a da pritom nema pravo glasa. Obavještava ga se o uvjetima planiranih financijskih ulaganja društva prije nego što ih potvrdi upravni odbor te može zatražiti uvid u sve dokumente povezane s financijskim upravljanjem društva kako bi, u slučaju nepoštovanja pravilâ dobrog financijskog upravljanja, obavijestio o tome nadležna tijela javne vlasti koja mogu izreći novčanu kaznu odnosno suspenziju ili čak povlačenje odobrenja.

37. Usto, ekoorganizacija redovito treba obavještavati ministarstva koja izdaju odobrenja o svojim aktivnostima i o ispunjavanju svojih obveza i financijskih predviđanja. Treba dostaviti sve druge dokumente i informacije koje zatraže nadležni ministri.

B. Uvodne napomene

38. U tom kontekstu, čini mi se prikladnim najprije pojasniti opseg prethodnog pitanja koje je uputio Conseil d'État (Državno vijeće).

39. Naime, ako proizvođači koji stavljaju na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću odaberu ispuniti svoju zakonsku obvezu obrade otpada od tih proizvoda posredstvom odobrene ekoorganizacije, mehanizam čije sam glavne elemente upravo iznio predviđa financijske tokove na dvije razine: s jedne strane, ulazni doprinosi koje ekoorganizaciji plaćaju proizvođači koji stavljaju na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću i, s druge strane, financijske potpore koje ekoorganizacija isplaćuje operaterima za razvrstavanje otpada s kojima je sklopila ugovor.

40. Međutim, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje i iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da, iako se prethodno pitanje koje je uputio Conseil d'État (Državno vijeće) odnosi na predmetni mehanizam u cijelosti, dvojbe suda koji je uputio zahtjev u pogledu tumačenja članka 107. stavka 1. UFEU-a usmjerene su na isplate sustava. Stoga se prethodnim pitanjem koje je uputio Conseil d'État (Državno vijeće) u biti želi saznati predstavljaju li financijske potpore koje se isplaćuju operaterima za razvrstavanje otpada i koje su utvrđene u skladu s ljestvicom isplata, predviđenom u uredbi iz 2014. i izmijenjenom spornom uredbom, državnu potporu čiji su korisnici ti operateri za razvrstavanje otpada. Suprotno tomu, Conseil d'État (Državno vijeće) nema nikakvih dvojbi u pogledu eventualne kvalifikacije ulaznih doprinosa uplaćenih ekoorganizaciji kao „potpore" [12]. Stoga, prema mojem mišljenju, prethodno pitanje treba shvatiti u tom smislu.

11 Vidjeti točku 21. ovog mišljenja.

12 U tom pogledu Komisija je istaknula da je Conseil d'État (Državno vijeće) u svojoj sudskoj praksi pojasnio da su doprinosi koje proizvođači koji stavljaju proizvode na tržište uplaćuju ekoorganizaciji izravna protučinidba za pruženu uslugu i da ih stoga ne treba smatrati plaćanjem sličnim pristojbi ili porezu koje je uvelo tijelo javne vlasti i da stoga ti doprinosi nisu državna sredstva (vidjeti Conseil d'État (Državno vijeće), od 11. srpnja 2011., br. 346698. i od 28. prosinca 2017., br. 408425, FR:CECHS:2017:408425.20171228).

41. U tom pogledu valja podsjetiti da kvalifikacija „državna potpora” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a pretpostavlja ispunjenje četiriju uvjeta, odnosno postojanje intervencije države ili intervencije putem državnih sredstava, mogućnosti da ta intervencija utječe na trgovinu među državama članicama, da ona daje selektivnu prednost svojem korisniku i da narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje [13].

42. Usto, prema sudskoj praksi Suda, pojam državne potpore, kako je definiran u Ugovoru, predstavlja pravno pitanje i treba ga tumačiti na temelju objektivnih elemenata [14].

43. Međutim, smatram da je prikladno podsjetiti da, prema sudskoj praksi, kada se Sudu podnese zahtjev za prethodnu odluku, njegova je dužnost nacionalnom sudu razjasniti doseg pravila Unije kako bi taj sud mogao točno primijeniti ta pravila na činjenice o kojima odlučuje, a ne da Sud sam primjenjuje ta pravila, i to tim više jer Sud ne raspolaže nužno svim elementima koji su u tom pogledu neophodni [15].

44. U tom pogledu, Sud je više puta utvrdio da su nacionalni sudovi ovlašteni tumačiti i primjenjivati pojam „državna potpora” te je na tim sudovima da, u postupcima koji se pred njima vode, provjere jesu li ispunjeni zahtjevi iz članka 107. stavka 1. UFEU-a [16].

45. Stoga ću, uzimajući u obzir tu „podjelu rada” [17] između Suda i nacionalnih sudova, na temelju elemenata koji proizlaze iz spisa ispitati svaki od kumulativnih kriterija pojma „državne potpore” navedenih u točki 41. ovog mišljenja. Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev, koji raspolaže podacima i drugim činjeničnim informacijama potrebnim za provođenje cjelovite analize, jest da donese konačnu odluku o mogućoj kvalifikaciji predmetnog mehanizma kao „državne potpore”, vodeći se smjernicama koje će Sud pružiti u vezi sa značenjem i s područjem primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a.

C. Postojanje državne intervencije ili intervencije putem državnih sredstava

46. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, kako bi se prednosti mogle kvalificirati kao „potpora” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, one moraju, s jedne strane, izravno ili neizravno biti dodijeljene putem državnih sredstava i, s druge strane, moraju se moći pripisati državi članici [18].

47. Što se tiče uvjeta koji se odnosi na pripisivost predmetnog mehanizma državi, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je, kako bi se ocijenila ta pripisivost, potrebno ispitati jesu li tijela javne vlasti bila uključena u donošenje predmetne mjere [19].

13 Vidjeti osobito presude od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, t. 40.), od 21. prosinca 2016., Komisija/World Duty Free Group SA i dr. (C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, t. 53.) i od 15. svibnja 2019., Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:407, t. 46. i navedena sudska praksa).

14 Vidjeti osobito presudu od 22. prosinca 2008., British Aggregates/Komisija (C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 111.).

15 Vidjeti presudu od 21. lipnja 2007., Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, t. 15.), kao i mišljenja nezavisnog odvjetnika N. Jääskinena u predmetu Association Vent De Colère! i dr. (C-262/12, EU:C:2013:469, t. 24.) i nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:38, t. 16.).

16 Vidjeti u tom smislu presude od 5. listopada 2006., Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, t. 39.) i od 11. studenoga 2015., Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, t. 22.).

17 Vidjeti tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:38, t. 17.).

18 Vidjeti, među ostalim, presude od 13. rujna 2017., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, t. 20. i navedena sudska praksa) i od 15. svibnja 2019., Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:407, t. 47.).

19 Vidjeti u tom smislu presude od 13. rujna 2017., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, t. 21. i navedena sudska praksa) od 15. svibnja 2019., Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:407, t. 48.).

48. Međutim, u ovom slučaju nema dvojbe u pogledu toga da je mehanizam proširene odgovornosti proizvođača koji stavljaju na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću pripisiv državi. Kao što to proizlazi iz točke 10. i sljedećih točaka ovog mišljenja, taj je mehanizam uspostavila država primjenom Zakonika o okolišu i uredbi kojima su provedene odredbe tog zakonika, konkretno uredbe iz 2014. i sporne uredbe. Stoga predmetni mehanizam treba smatrati pripisivim državi.

49. Suprotno tomu, pitanje treba li sredstva koja ekoorganizacija upotrebljava za isplatu financijskih potpora operaterima za razvrstavanje otpada kvalificirati „državnim sredstvima" jest najsloženije pitanje u ovom predmetu.

50. U svrhu analize tog pitanja, smatram da je korisno najprije podsjetiti na načela utvrđena u sudskoj praksi u pogledu pojma „državna sredstva" i zatim ispitati predmetni mehanizam s obzirom na navedena načela iz sudske prakse.

1. Sudska praksa Suda u pogledu pojma „državna sredstva"

51. Najprije valja podsjetiti da prema sudskoj praksi samo prednosti dodijeljene izravno ili neizravno putem državnih sredstava ili koje su dodatan trošak za državu treba smatrati potporama u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Štoviše, iz samog teksta te odredbe i pravila postupka utvrđenih u članku 108. UFEU-a proizlazi da prednosti dodijeljene putem drugih sredstava, koja nisu državna, ne ulaze u područje primjene predmetnih odredbi [20].

52. Usto, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da zabrana propisana člankom 107. stavkom 1. UFEU-a obuhvaća i potpore koje izravno dodjeljuje država ili koje se dodjeljuju putem državnih sredstava, kao i one dodijeljene putem javnih ili privatnih tijela koje je potonja osnovala ili odredila za upravljanje sredstvima [21].

53. Razlikovanje utvrđeno tom odredbom između „potpora koje dodjeljuje država" i „potpora koje se dodjeljuju putem državnih sredstava" ne znači da sve prednosti koje je država dodijelila predstavljaju potpore neovisno o tome financiraju li se putem državnih sredstava, nego mu je cilj da se u taj pojam uključe prednosti koje je izravno dodijelila država kao i one koje su dodijeljene posredstvom javnog ili privatnog tijela koje je imenovala ili osnovala ta država [22].

54. Uključivanjem prednosti dodijeljenih posredstvom tijela koja su različita od države u područje primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a nastoji se očuvati korisni učinak zabrane državnih potpora [23]. Sud je naime pojasnio da se u okviru prava Unije ne može dopustiti da se pravila o državnim potporama mogu zaobići samom činjenicom stvaranja samostalnih institucija zaduženih za dodjelu potpora [24].

55. Iz sudske prakse Suda također proizlazi da u svakom slučaju nije potrebno utvrditi da postoji prijenos državnih sredstava kako bi se prednost dodijeljena jednom ili više poduzetnika mogla smatrati državnom potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a [25].

20 Presude od 13. ožujka 2001., PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, t. 58.) i od 19. ožujka 2013., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija i dr. i Komisija/Francuska i dr. (C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, t. 99. i navedena sudska praksa).

21 Vidjeti *ex multis* presudu od 15. svibnja 2019., Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:407, t. 50. i navedena sudska praksa).

22 Presuda od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija (C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 53. i navedena sudska praksa).

23 Vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea u predmetu ENEA (C-329/15, EU:C:2017:233, t. 68. i navedena sudska praksa).

24 Vidjeti *ex multis* presude od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija (C-482/99, EU:C:2002:294, t. 23.), od 9. studenoga 2017., Komisija/TV2/Danmark (C-656/15 P, EU:C:2017:836, t. 45.) i od 15. svibnja 2019., Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:407, t. 51.).

25 Presude od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija (C-482/99, EU:C:2002:294, t. 36.), od 19. ožujka 2013., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija i dr. i Komisija/Francuska i dr. (C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, t. 109.), od 30. svibnja 2013., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, t. 34.) i od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija (C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 55.).

56. Naime, članak 107. stavak 1. UFEU-a obuhvaća sva novčana sredstva kojima se tijela javne vlasti mogu zaista koristiti za potporu poduzetnicima, neovisno o tome pripadaju li ta sredstva trajno u državnu imovinu ili ne. Čak i kada iznosi koji odgovaraju mjeri potpore nisu u trajnom vlasništvu državne riznice, činjenica da oni cijelo vrijeme ostaju pod državnim nadzorom i tako na raspolaganju nadležnim državnim tijelima dovoljna je da bi ih se kvalificiralo kao „državna sredstva” [26].

57. Drugim riječima, sredstva se mogu kvalificirati kao „državna sredstva” ako ih, čak i ako dolaze od privatnih osoba, prikuplja država, ako se prikupljaju u ime države ili se pak prikupljaju putem državne intervencije te ako se stavljaju na raspolaganje nadležnim nacionalnim tijelima koja su ovlaštena odlučivati o njihovoj krajnjoj uporabi [27].

58. Konkretno, Sud je već presudio da se fondovi koji se financiraju putem obveznih doprinosa koje propisuje zakonodavstvo države članice, kojima se upravlja i koje se raspoređuje sukladno tom zakonodavstvu, mogu smatrati državnim sredstvima u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a čak i ako njima upravljaju subjekti koji nisu javna vlast [28].

59. U tom pogledu odlučujući je element u činjenici da je te subjekte država ovlastila za upravljanje državnim sredstvima, a nije im samo nametnuta obveza otkupa iz vlastitih financijskih sredstava [29].

60. Međutim, u tom pogledu, Sud je također pojasnio da, kako bi se utvrdilo opterećuje li prednost dodijeljena korisniku proračun države, treba provjeriti postoji li dovoljno izravna veza između, s jedne strane, te prednosti i, s druge strane, smanjenja državnog proračuna, odnosno dovoljno konkretnog gospodarskog rizika za opterećenje tog proračuna [30].

2. Kvalifikacija sredstava koja u okviru predmetnog mehanizma ekoorganizacija upotrebljava za isplatu financijskih potpora operaterima za razvrstavanje otpada kao „državnih sredstava”

61. S obzirom na načela sudske prakse iznesena u prethodnom odjeljku, valja ocijeniti treba li u ovom slučaju sredstva koja ekoorganizacija kao što je Eco TLC-a, u okviru predmetnog mehanizma pred Conseilom d'État (Državno vijeće) upotrebljava za isplatu financijskih potpora operaterima za razvrstavanje otpada kvalificirati državnim sredstvima.

62. U tom pogledu najprije napominjem da se taj mehanizam ne može izjednačiti ni s jednim od programa koje je Sud analizirao u svojoj zaista opsežnoj sudskoj praksi u pogledu pojma državnih sredstava.

26 Vidjeti, među ostalim, presude od 13. rujna 2017., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671 i navedenu sudsku praksu), od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija (C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 57.) i od 15. svibnja 2019., Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:407, t. 53.).

27 Vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:38, t. 25.).

28 Vidjeti presude od 19. prosinca 2013., Association Vent De Colère! i dr. (C-262/12, EU:C:2013:851, t. 25.), od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija (C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 58.) i od 15. svibnja 2019., Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:407, t. 54.) i navedenu sudsku praksu.

29 Vidjeti presude od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija (C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 59.) i od 15. svibnja 2019., Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:407, t. 55.) i navedenu sudsku praksu.

30 Vidjeti presudu od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija (C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 60.). U tom smislu vidjeti također presude od 19. ožujka 2013., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija i dr. i Komisija/Francuska i dr. (C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, t. 109.), od 9. listopada 2014., Ministerio de Defensa i Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, t. 47.), od 14. siječnja 2015., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, t. 34.) i od 16. travnja 2015., Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235, t. 19.).

63. Stoga se taj mehanizam razlikuje od programa kojima se privatnim poduzetnicima nalaže obveza otkupa električne energije u okviru nacionalnih mjera potpore energiji iz obnovljivih izvora, u pogledu kojih je Sud u predmetima PreussenElektra [31] i ENEA [32] presudio da se njima ne uvode državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a [33]. Međutim, navedeni mehanizam razlikuje se i od nacionalnih programa donesenih u energetskom sektoru koje je Sud analizirao u drugim predmetima, kao što su Essent Netwerk Noord i dr. [34], Association Vent De Colère! [35] i Achema [36], i u pogledu kojih je, s druge strane, presudio da se predmetna sredstva mogu smatrati državnim sredstvima u smislu navedene odredbe.

64. Francuski mehanizam proširene odgovornosti proizvođača koji stavljaju na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću nije usporediv ni s mjerama koje je Sud ispitao u predmetima Pearle i dr. [37] i Doux Élevage [38], u pogledu kojih je Sud presudio da one nisu državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. U tim je predmetima bila riječ o obveznim doprinosima koji su bili propisani određenim poduzetnicima i utvrđeni zakonom te su ih prikupljala i njima upravljala tijela kojima je država dodijelila određene ovlasti. Međutim, ti su doprinosi bili propisani na inicijativu privatnih poduzetnika koji su ujedno odlučivali o njihovoj krajnjoj uporabi te se nisu morali koristiti u svrhu ostvarenja cilja od javnog interesa koji su odredila tijela javne vlasti [39].

65. Svi ti predmeti ipak sadržavaju niz smjernica kako bi se na temelju analize svih različitih elemenata koji obilježavaju predmetni nacionalni mehanizam ocijenilo treba li predmetna sredstva kvalificirati državnim sredstvima.

66. U ovom je slučaju konkretno riječ o doprinosima koje poduzetnici koji podliježu zakonskoj obvezi obrade otpada uplaćuju privatnom subjektu koji je država odobrila, a on te doprinose isplaćuje operaterima koji su, pod uvjetom da ispunjavaju određene uvjete, sklopili ugovor s tim privatnim subjektom.

67. U tom kontekstu, na temelju prethodno navedenih smjernica iz sudske prakse, razmotrit ću, kao prvo, pitanje obvezujuće prirode ulaznih doprinosa koje su proizvođači koji stavljaju na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću uplatili ekoorganizaciji. Kao drugo, analizirat ću stupanj nadzora koji tijelo javne vlasti ima nad ekoorganizacijom i nad tim sredstvima u skladu s predmetnim nacionalnim mehanizmom. Kao treće, ispitat ću postojanje dovoljno izravne veze između navodne prednosti i smanjenja državnog proračuna, pa makar i mogućeg.

31 Presuda od 13. ožujka 2001., PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160)

32 Presuda od 13. rujna 2017., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671)

33 U tim predmetima Sud je utvrdio da privatne poduzetnike, koji imaju obvezu da električnu energiju iz obnovljivih izvora energije kupuju po utvrđenim minimalnim cijenama, predmetna država članica nije ovlastila za upravljanje državnim sredstvima, nego su oni bili obvezani na otkup iz vlastitih financijskih sredstava. Vidjeti u tom pogledu presude od 19. prosinca 2013. Association Vent De Colère! i dr. (C-262/12, EU:C:2013:851, t. 34. i 35.) i od 13. rujna 2017., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, t. 30.). U presudi od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija (C-405/16 P, EU:C:2019:268), Sud je u okviru žalbe zaključio da ni Opći sud ni Komisija nisu uspjeli dokazati svoj zaključak da predmetni sustav potpore proizvodnji električne energije iz obnovljivih izvora uključuje državna sredstva i stoga čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

34 Presuda od 17. srpnja 2008., Essent Netwerk Noord i dr. (C-206/06, EU:C:2008:413). Taj se predmet odnosio na porez koji se sastojao od dodatka cijeni naplaćenog na prenesenu električnu energiju.

35 Presuda od 19. prosinca 2013., Association Vent De Colère! i dr. (C-262/12, EU:C:2013:851). Taj se predmet također odnosio na zakonsku obvezu otkupa električne energije.

36 Presuda od 15. svibnja 2019., Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:407). Taj se predmet odnosio na obvezu plaćanja doprinosa za usluge od javnog interesa u elektroenergetskom sektoru.

37 Presuda od 15. srpnja 2004., Pearle i dr. (C-345/02, EU:C:2004:448)

38 Presuda od 30. svibnja 2013., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348)

39 Vidjeti u tom pogledu i točku 30. mišljenja nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:38).

a) Obvezujuća priroda ulaznih doprinosa koje su proizvođači koji stavljaju proizvode na tržište uplatili ekoorganizaciji

68. Kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 58. ovog mišljenja, fondovi koji se financiraju putem obveznih doprinosa koje propisuje zakonodavstvo države mogu se smatrati državnim sredstvima u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

69. Stoga je potrebno ocijeniti eventualnu obvezujuću prirodu ulaznih doprinosa koje su proizvođači koji stavljaju na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću uplatili ekoorganizaciji.

70. U tom pogledu, iz točaka 10. i 11. ovog mišljenja proizlazi da su, u skladu s odredbama Zakonika o okolišu, proizvođači koji stavljaju na tržište odjevne tekstilne proizvode odjeće, kućanski tekstil i obuću obvezni pobrinuti se za obradu otpada od tih proizvoda. Stoga za njih u tom smislu postoji zakonska obveza koja, osim toga, proizlazi iz propisa Unije, odnosno Direktive 2008/98.

71. Međutim, relevantne odredbe navedenog zakonika nude im dvije mogućnosti za ispunjavanje te zakonske obveze: mogu uspostaviti pojedinačni sustav za recikliranje i obradu navedenog otpada ili mogu pristupiti ekoorganizaciji i na nju uplatom doprinosa prenijeti svoju zakonsku obvezu. Stoga, u slučaju kada proizvođač koji stavlja proizvod na tržište odluči pristupiti ekoorganiziji, doprinos tom subjektu za njega postaje pravno obvezujući kako bi ispunio svoju zakonsku obvezu obrade otpada.

72. U takvom kontekstu, s obzirom na alternativu koju zakon daje proizvođačima koji stavljaju proizvode na tržište, valja utvrditi da doprinosi tih proizvođača društvu Eco TLC nisu *de jure* obvezni.

73. Međutim, Komisija u svojim očitovanjima smatra da je korisno ispitati treba li smatrati da doprinos koji je *de facto* obvezan dovodi do istih učinaka kao i doprinos koji je *de jure* obvezan. Prema mišljenju te institucije, ako treba zaključiti da su doprinosi, koje proizvođači koji stavljaju proizvode na tržište uplaćuju društvu Eco TLC, jedinoj odobrenoj ekoorganizaciji u Francuskoj u sektoru odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće, *de facto* obvezni s obzirom na to da je alternativa koja se odnosi na uspostavljanje pojedinačnog sustava „isključivo teoretska jer je neostvariva u praksi”, tada sredstva koja proizlaze iz tih doprinosa treba kvalificirati kao „državna sredstva” [40].

74. U tom pogledu, slažem se sa zahtjevom koji Komisija ističe u svojim očitovanjima, da situacije u kojima država članica predviđa isključivo teoretsku alternativu nisu isključene iz pojma državne potpore. Naime, u takvim slučajevima postoji rizik da države članice, time što u nacionalnom zakonodavstvu za predmetne operatere predviđaju alternative koje postoje u pravnom smislu, ali ih je *de facto* nemoguće ostvariti, mogu zaobići pravila Unije u području državnih potpora.

75. Međutim, smatram da analiza na kojoj se temelji eventualni zaključak da je zakonska alternativa predviđena nacionalnim zakonodavstvom „isključivo teoretska” zbog nemogućnosti njezina ostvarivanja, nužno treba biti vrlo stroga i da, ako to nije slučaj, postoji opasnost da bude proizvoljna.

40 U tom pogledu ističem da je javni izvjestitelj Louis Dutheillet de Lamothe, u svojem mišljenju o predmetu koji se vodi pred Conseilom d'État (Državno vijeće) (predmet br. 416103) smatrao da je mogućnost da proizvođači koji stavljaju proizvode na tržište uspostave vlastiti sektor za recikliranje „isključivo teoretska”.

76. Kako bi se provela takva analiza, prema mojem mišljenju, kao prvo valja provjeriti postoji li stvarno alternativa s pravnog gledišta. Ta druga mogućnost ne postoji ako primjerice tijela nisu uspostavila pravni okvir koji omogućuje ostvarivanje jedne od dviju mogućnosti. Međutim, u ovom je slučaju očito da je utvrđen regulatorni okvir, iako navodno sa zakašnjenjem, kako bi se omogućila uspostava pojedinačnih sustava za recikliranje i obradu otpada od odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće [41].

77. Kao drugo, kako bi alternativa bila „isključivo teoretska jer je neostvariva u praksi", nije dovoljno da je ona samo skuplja ili nepovoljnija s ekonomskog stajališta. Ta mogućnost mora biti toliko skupa ili složena da se *de facto* može smatrati da ju je nemoguće ostvariti.

78. Kao treće, prije nego što se zaključi da je alternativa koja postoji u pravnom smislu isključivo teoretska, valja uzeti u obzir sve mogućnosti kojima raspolažu zainteresirani operateri. Tako se primjerice u ovom slučaju ne može isključiti da bi proizvođači koji stavljaju proizvode na tržište, čak i da je uspostavljanje pojedinačnog sustava *de facto* bilo nemoguće, ipak mogli osnovati drugu ekoorganizaciju koja nije društvo Eco TLC kako bi ispunili svoju obvezu obrade otpada [42]. Ako bi takva mogućnost bila ponuđena kao alternativa proizvođačima koji stavljaju proizvode na tržište [43], postojanje takve alternative trebalo bi također uzeti u obzir prilikom analize prije nego što bi se moglo zaključiti da je alternativa plaćanju doprinosa u ime društva Eco TLC, koja je tim proizvođačima ponuđena, „isključivo hipotetska".

79. U svakom slučaju, smatram da spis kojim raspolaže Sud ne sadržava sve činjenične elemente koji su potrebni za konačno donošenje takve ocjene. Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da na temelju naznaka koje mu je dao Sud utvrdi jesu li doprinosi koje su proizvođači koji stavljaju na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću uplatili društvu Eco TLC eventualno obvezni. Ako sud koji je uputio zahtjev zaključi da to nije slučaj, tada predmetna sredstva ne treba smatrati državnim sredstvima.

b) Javni nadzor ekoorganizacije i sredstava

80. Kako bi se utvrdilo mogu li se sredstva koja se financiraju putem obveznih doprinosa koje propisuje zakonodavstvo države obuhvatiti pojmom državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, iz sudske prakse navedene u točkama 56. i 59. ovog mišljenja proizlazi da je od odlučujuće važnosti provjeriti je li država za upravljanje državnim sredstvima ovlastila subjekt koji nije tijelo javne vlasti koje upravlja navedenim sredstvima u skladu s tim zakonodavstvom. Kako bi ih se kvalificiralo „državnim sredstvima" nije nužno da sredstva trajno pripadaju u državnu imovinu, nego je dovoljno da ona cijelo vrijeme ostaju pod državnim nadzorom i stoga na raspolaganju nadležnim državnim tijelima.

81. Stoga u ovom slučaju, s obzirom na tu sudsku praksu, valja provjeriti može li se smatrati da je država ovlastila društvo Eco TLC za upravljanje sredstvima koja cijelo vrijeme ostaju pod državnim nadzorom i stoga su na raspolaganju državnim tijelima.

41 Arrêté du 19 septembre 2017 relatif à la procédure d'approbation et portant cahier des charges des systèmes individuels de la filière des déchets issus des produits textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures, en application des articles L. 541-10-3 et R. 543-217 à R. 543-224 du code de l'environnement (Uredba od 19. rujna 2017. o postupku odobrenja i specifikacijama u pogledu pojedinačnih sustava u sektoru otpada od odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće, u skladu s člancima L. 541-10-3 i R. 543-217 do R. 543-224 Zakonika o okolišu (JORF br. 0226 od 27. rujna 2017.)

42 Postojanje takve mogućnosti predvidio je javni izvjestitelj Louis Dutheillet de Lamothe u svojem mišljenju navedenom u bilješci 40. ovog mišljenja, u analizi koja se odnosi na pravni interes društva Eco TLC pred Conseilom d'État (Državno vijeće).

43 Moram pojasniti da tu mogućnost navodim samo kao primjer jer je, s obzirom na nepotpune podatke koji su mi na raspolaganju, riječ o pukom nagađanju. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri postoji li zaista takva mogućnost.

82. U tom pogledu, kao prvo, kad je riječ o prirodi subjekta koji nije tijelo javne vlasti koje upravlja sredstvima, valja istaknuti da je u ovom slučaju nedvojbeno da Eco TLC nije javni subjekt, nego privatno društvo koje su osnovali privatni subjekti, a odnosi između njih uređeni su privatnim pravom.

83. U tom kontekstu, okolnosti ovog predmeta sličnije su okolnostima u predmetima u kojima su donesene presude Pearle i dr. i Doux Élevage [44], u kojima je Sud isključio da se sredstva kojima upravljaju privatni subjekti kvalificiraju kao „državna sredstva", nego okolnostima u predmetima u kojima su donesene presude Association Vent De Colère! [45] i Achema [46], u kojima je Sud priznao da su predmetna sredstva državna sredstva. Međutim, ovaj se predmet razlikuje od navedenih predmeta Pearle i dr. i Doux Élevage, navedenih u nastavku, po okolnosti koja nipošto nije zanemariva a to je, kao što sam to naveo u točki 64. ovog mišljenja, činjenica da su se sredstva u tim dvama predmetima upotrebljavala za postizanje ciljeva koji nisu bili od javnog interesa, nego su ih utvrdili predmetni privatni subjekti [47].

84. Kao drugo, u skladu s načelima iz sudske prakse navedenim u točki 80. ovog mišljenja, ipak valja provjeriti može li se smatrati da sredstva koja ekoorganizacija u okviru predmetnog mehanizma upotrebljava za isplatu financijskih potpora operaterima za razvrstavanja otpada cijelo vrijeme ostaju pod državnim nadzorom.

85. U tom pogledu ističem da privatni subjekti (proizvođači koji stavljaju proizvode na tržište) uplaćuju predmetna sredstva privatnom subjektu (Eco TLC), koji ih isplaćuje drugim privatnim subjektima (operateri za razvrstavanje otpada). Stoga doprinosi tijekom cijelog ciklusa zadržavaju privatnu prirodu [48]. Sustav uspostavljen predmetnim mehanizmom ne podrazumijeva nikakav izravan ili neizravan prijenos javnih prihoda jer sredstva prikupljena od uplaćenih doprinosa nikad ne prolaze kroz državni proračun ili kroz drugi javni subjekt i nikad ne prelaze u ruke tijela javne vlasti [49]. Osim toga, tijela javne vlasti ni u jednom trenutku nemaju stvarni pristup tim sredstvima [50].

86. Osim toga, u slučaju neplaćanja, ekoorganizacija u svrhu naplate mora slijediti redovni sudski postupak u građanskim ili trgovačkim stvarima jer ne raspolaže nikakvim državnim povlasticama [51].

87. Međutim, iako nemaju pristup tim sredstvima, tijela javne vlasti imaju važnu ulogu u pogledu njihove namjene i određivanja njihova iznosa, zbog čega je Komisija u očitovanjima podnesenima Sudu smatrala da država u biti zadržava strog nadzor nad financijskim tokom koji se odnosi na ta sredstva [52].

88. Kao treće, u tom kontekstu valja provjeriti provode li tijela javne vlasti nadzor nad tim sredstvima, čak i ako im nemaju pristup, s obzirom na to da imaju ovlast raspolaganja tim sredstvima.

44 Presude od 15. srpnja 2004., Pearle i dr. (C-345/02, EU:C:2004:448). i od 30. svibnja 2013., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, vidjeti točke 31. i 33.)

45 Presuda od 19. prosinca 2013., Association Vent De Colère! i dr. (C-262/12, EU:C:2013:851)

46 Presuda od 15. svibnja 2019., Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:407)

47 Program koji se ispituje u ovom predmetu razlikuje se i od programa ispitanog u predmetu Essent Netwerk Noord u kojem je subjekt koji nije tijelo javne vlasti bilo privatno društvo, ali je bilo zakonom određeno da ono ubire porez (vidjeti presudu od 17. srpnja 2008. Essent Netwerk Noord i dr. (C-206/06, EU:C:2008:413, t. 67. i 68.)). To nije slučaj u ovom predmetu, s obzirom na to da doprinosi proizvođača koji stavljaju proizvode na tržište nisu porez (vidjeti točku 106. ovog mišljenja).

48 Vidjeti u tom smislu presudu od 30. svibnja 2013., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, t. 32.).

49 Vidjeti u tom smislu presude od 30. svibnja 2013., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, t. 32.), od 19. prosinca 2013., Association Vent De Colère! i dr. (C-262/12, EU:C:2013:851, t. 28. do 33.) i od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija (C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 85.).

50 Vidjeti u tom pogledu presudu od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija (C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 81.).

51 Vidjeti u tom smislu presudu od 30. svibnja 2013., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, t. 32.).

52 Javni izvjestitelj Louis Dutheillet de Lamothe iznio je isto stajalište u svojem mišljenju navedenom u bilješci 40. ovog mišljenja.

89. Što se tiče kriterija koji treba primijeniti kako bi se provela takva ocjena, iz sudske prakse proizlazi da nije dovoljno da relevantni elementi predmetnog mehanizma samo dokazuju stvaran utjecaj države na sustave koji se tim mehanizmom uspostavljaju. Naprotiv, potrebno je da se na temelju tih elemenata može zaključiti da država ima ovlast raspolaganja sredstvima kojima upravlja subjekt koji nije tijelo javne vlasti [53].

90. U tom smislu, bitno je uzeti u obzir stupanj autonomije koju nad sredstvima ima taj subjekt koji njima upravlja na temelju nacionalnih propisa. Konkretno, valja provjeriti dodjeljuje li se propisom o kojem je riječ u glavnom postupku nadležnom tijelu ovlast da upravlja ili da utječe na upravljanje sredstvima te također valja ocijeniti vrstu i stupanj nadzora koji tijela javne vlasti provode nad navedenim subjektom koji nije tijelo javne vlasti [54].

91. U tom kontekstu, sljedeća mi se razmatranja čine relevantnima s obzirom na predmetni mehanizam.

92. Kao prvo, što se tiče inicijative isplaćivanja sredstava, iako je sigurno da se njihovom upotrebom nastoje ostvariti konkretni politički ciljevi koje su utvrdila i odredila tijela javne vlasti [55] i da obveza brige o otpadu dolazi izravno od države, suprotno tomu, inicijativa uplaćivanja doprinosa ne dolazi izravno od države, nego proizlazi iz činjenice da su proizvođači koji stavljaju proizvode na tržište odabrali pristupiti ekoorganizaciji [56].

93. Kao drugo, što se tiče isključive namjene sredstava za ciljeve koje je utvrdilo tijelo javne vlasti, Sud je već smatrao da, iako je to jedan od kriterija koje treba razmotriti [57], on sam po sebi ipak nije dovoljan kako bi se zaključilo da država tim sredstvima može raspolagati u smislu sudske prakse navedene u točki 56. ovog mišljenja [58]. Suprotno tomu, Sud je smatrao da, u nedostatku bilo kojeg elementa koji dokazuje suprotno, to zakonsko načelo isključive namjene predmetnih sredstava dokazuje da država upravo ne može raspolagati tim sredstvima, odnosno odlučiti o namjeni drukčijoj od one predviđene predmetnim zakonodavstvom [59].

94. Kao treće, što se tiče stupnja autonomije koju ekoorganizacija ima nad sredstvima, u ovom je slučaju nedvojbeno da država zadržava stvaran utjecaj na financijske tokove koji se odnose na ta sredstva. Naime, kada određuje „ljestvicu isplata", država izvršava odlučujući utjecaj na iznos financijskih potpora koje se isplaćuju operaterima za razvrstavanje otpada. K tomu, „ljestvica uplata", kojom se određuju doprinosi koje proizvođači koji stavljaju proizvode na tržište moraju platiti ekoorganizaciji, uvelike ovisi o tim iznosima, pri čemu ekoorganizacija treba, bez namjere stjecanja dobiti, obavljati aktivnosti za koje je dobila odobrenje.

95. Međutim, francuska vlada istaknula je u očitovanjima koja je podnijela Sudu cijeli niz elemenata za koje se čini da upućuju na određenu razinu autonomije koju ekoorganizacija ima u okviru predmetnog mehanizma, posebno u pogledu sredstava.

96. Stoga ljestvicu uplata određuje sama ekoorganizacija, a tijelo javne vlasti je ne potvrđuje, nego samo ima dužnost informiranja. Međutim, kao što sam to upravo istaknuo, iznosi ulaznih doprinosa utvrđeni u toj ljestvici znatno ovise o iznosu potpora isplaćenih operaterima za razvrstavanje otpada, kao što su oni utvrđeni u ljestvici isplata. Usto, ekoorganizacija iznos doprinosa koje prima od

53 Vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija (C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 75.).

54 Vidjeti u tom pogledu presudu od 30. svibnja 2013., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, t. 38.).

55 Nije ih utvrdio sam subjekt koji nije tijelo javne vlasti, kao u predmetima Pearle i Doux Élevage (vidjeti točke 64. i 83. ovog mišljenja).

56 Očito je da na to razmatranje utječe eventualno utvrđenje da su doprinosi *de facto* obvezni, kao što se to navodi u točki 79. ovog mišljenja. Naime, ako su doprinosi *de facto* obvezni, može se smatrati da inicijativa da uplaćuje te doprinose nije rezultat slobodnog izbora poduzetnikâ.

57 Vidjeti u tom pogledu presude od 17. srpnja 2008., Essent Netwerk Noord i dr. (C-206/06, EU:C:2008:413, t. 69.) i od 15. svibnja 2019., Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:407, t. 66.).

58 Vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija (C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 76.).

59 Vidjeti presudu od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija (C-405/16 P, EU:C:2019:268).

proizvođača koji stavljaju proizvode na tržište treba prilagoditi razini koja je krajnje nužna da bi ispunila svoje obveze [60]. Međutim, očito je da iznos financijskih potpora nije jedini čimbenik koji utječe na određivanje ljestvice uplata, s obzirom na to da ulazni doprinosi naime ovise i o drugim elementima na koje, prema mišljenju francuske vlade, ekoorganizacija ima utjecaj, kao što su njezini troškovi održavanja i izmjena ljestvice u skladu s kriterijima ekološkog dizajna [61].

97. Francuska vlada također tvrdi da odobrena ekoorganizacija ima ključnu ulogu i u određivanju ljestvice isplata. Naime, ta ljestvica odgovara prosječnom neto trošku razvrstavanja otpada koji tijelo javne vlasti utvrđuje na temelju prijedlogâ iz godišnjeg izvještaja promatračke skupine za okoliš, gospodarstvo i društvena pitanja koja se bavi razvrstavanjem i oporabom otpada od odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće i koju je osnovala odobrena ekoorganizacija [62].

98. Također je važno istaknuti da, što se tiče toga može li operater za razvrstavanje otpada, koji će naposljetku biti korisnik eventualne državne potpore, sklopiti ugovor s ekoorganizacijom, u specifikacijama priloženima Uredbi iz 2014. utvrđuju se kriteriji prihvatljivosti koje ti operateri moraju ispuniti kako bi se s njima mogao sklopiti ugovor [63]. Međutim, francuska vlada ističe da ekoorganizacija može sama dodati kriterije prihvatljivosti, što je i učinila uvođenjem kriterija koji se odnosi na veličinu operatera za razvrstavanje otpada, kao i drugih ugovornih obveza koje navedeni operateri moraju ispuniti. Stoga se čini da, suprotno onomu što je bio slučaj u programima koji su ispitani u predmetima u kojima je Sud priznao kvalifikaciju predmetnih sredstava kao državnih sredstava [64], u ovom slučaju subjekt ima određeni stupanj autonomije u određivanju korisnika financijskih potpora koje se isplaćuju.

99. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri daju li, *in concreto*, svi ti elementi koje je navela francuska vlada, ekoorganizaciji doista određenu razinu autonomije u pogledu sredstava, koja je dovoljna da se isključi da tijelo javne vlasti upravlja ili utječe na upravljanje sredstvima.

100. Kao četvrto, što se tiče stupnja nadzora koji tijela javne vlasti provode u pogledu ekoorganizacije, on se odvija u dvije faze. Čini se da je na razini dodjele odobrenja taj nadzor prilično temeljit jer za dobivanje navedenog odobrenja ekoorganizacija treba moći ispuniti sve uvjete navedene u specifikacijama. Nadalje, kao što to proizlazi iz točaka 18., 26., 36. i 37. ovog mišljenja, taj se nadzor u biti provodi sudjelovanjem državnog nadzornika na sjednicama upravnog odbora odobrene ekoorganizacije i obvezama obavještavanja koje ta ekoorganizacija ima prema tijelima javne vlasti kako bi im se omogućilo da nadziru poštovanje zahtjeva povezanih s programom proširene odgovornosti proizvođača koji stavljaju na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću.

101. U tom pogledu napominjem, s jedne strane, da se taj nadzor, kao što je to istaknuo javni izvjestitelj u svojem mišljenju o predmetu koji se vodi pred Conseilom d'État (Državno vijeće) [65], sigurno ne može izjednačiti s nadziranjem javne ustanove ili ovlastima koje proizlaze iz preuzimanja znatnog udjela u kapitalu društva. Naime, u slučaju da nadzornik da upozorenje, država na raspolaganju ima samo policijske ovlasti i sankcije koje može izreći ako je došlo do povrede propisa.

102. S druge strane, također valja napomenuti da sâmo pravo Unije, osobito Direktiva 2008/98, obvezuje države članice da uspostave odgovarajući okvir za praćenje i provedbu programa proširene odgovornosti proizvođača [66].

60 Vidjeti članak L.-543-215 Zakonika o okolišu.

61 Vidjeti poglavlje III. točku C. 4. specifikacija.

62 Poglavlje VI. točka D specifikacija

63 Poglavlje VI. točka B specifikacija. Vidjeti točke 20., 128. i 129. ovog mišljenja.

64 Na primjer, u programu o kojem je riječ u predmetu Achema, država poimence određuje korisnike potpore (vidjeti presudu od 15. svibnja 2019., Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:407, t. 60. i 87.)).

65 Vidjeti mišljenje javnog izvjestitelja Louisa Dutheilleta de Lamothea koje se navodi u bilješci 40. ovog mišljenja.

66 Vidjeti članak 8.a stavak 5. Direktive 2008/98. Međutim, u tom pogledu također valja istaknuti da ta odredba, koja je uvedena Direktivom 2018/851, nije kao takva primjenjiva *rationae temporis* na predmet koji je u tijeku pred Conseilom d'État (Državno vijeće).

c) Postojanje dovoljno izravne veze između predmetne prednosti i smanjenja državnog proračuna, pa makar i mogućeg

103. Kao što se to ističe u točki 60. ovog mišljenja, kako bi se utvrdilo opterećuje li državni proračun prednost koja je dodijeljena korisniku izravno ili neizravno putem državnih sredstava ili koja čini dodatan trošak za državu, treba provjeriti postoji li dovoljno izravna veza između, s jedne strane, te prednosti i, s druge strane, smanjenja državnog proračuna, odnosno dovoljno konkretnog gospodarskog rizika za opterećenje tog proračuna.

104. U tom pogledu, Sud je pojasnio da nije potrebno da takvo smanjenje, odnosno takav rizik, odgovara ili bude jednakovrijedno navedenoj prednosti, niti da ta prednost ima za protučinidbu takvo smanjenje ili takav rizik ni da bude iste prirode kao korištenje državnih sredstava iz kojih proizlazi [67]. Međutim, nužno je da postoji barem dovoljno konkretna opasnost da će u budućnosti nastati dodatni teret za državu [68].

105. Međutim, u ovom slučaju iz informacija u spisu kojim raspolaže Sud ne proizlazi da postoji veza između, s jedne strane, prednosti koja se sastoji od isplata financijskih potpora operaterima za razvrstavanje otpada i, s druge strane, smanjenja državnog proračuna, odnosno dovoljno konkretnog gospodarskog rizika za opterećenje proračuna.

106. U tom pogledu ističem, kao prvo, da ulazni doprinosi koje proizvođači koji stavljaju proizvode na tržište uplaćuju ekoorganizaciji nisu slični pristojbi ili porezu. Nije riječ o doprinosima jednostrano propisanima zakonom koje su proizvođači dužni platiti [69].

107. U tom je pogledu važno napomenuti, kao što se već istaknulo [70], da je sam Conseil d'État (Državno vijeće) u svojoj sudskoj praksi pojasnio, iako u pogledu programa proširene odgovornosti proizvođača u sektorima različitima od sektora odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće, da su doprinosi koji se uplaćuju ekoorganizaciji izravna protučinidba za pruženu uslugu i da ih stoga ne treba smatrati plaćanjem sličnim porezu ili pristojbi koje je uvelo tijelo javne vlasti.

108. Kao drugo, iz spisa ne proizlazi da postoji sustav za naknadu troškova proizašlih iz obveze obrade otpada od odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće, koji je uvela i uredila država članica i kojim država proizvođačima koji stavljaju proizvode na tržište jamči potpuno pokriće navedenih troškova, kao što je to primjerice bio slučaj u drugim predmetima o kojima je odlučivao Sud [71]. Mehanizam ne obvezuje ni navedene proizvođače koji stavljaju proizvode na tržište da na krajnje kupce prevale iznose plaćene na ime doprinosa ekoorganizaciji [72].

67 Presuda od 19. ožujka 2013., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija i dr. i Komisija/Francuska i dr. (C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, t. 110.)

68 Presuda od 19. ožujka 2013., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija i dr. i Komisija/Francuska i dr. (C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, t. 106.). Vidjeti u tom smislu i presudu od 1. prosinca 1998., Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, t. 41.).

69 Vidjeti u tom smislu presude od 17. srpnja 2008., Essent Netwerk Noord i dr. (C-206/06, EU:C:2008:413, t. 45. do 47. i t. 66.) i od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija (C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 68.).

70 Vidjeti bilješku 12. ovog mišljenja i navedenu sudsku praksu Conseila d'Etat (Državno vijeće).

71 Vidjeti primjerice presude od 19. prosinca 2013., Association Vent De Colère! i dr. (C-262/12, EU:C:2013:851, t. 26. i 36.) i od 15. svibnja 2019., Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:407, t. 71.). Vidjeti u tom pogledu i presude od 13. rujna 2017., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, t. 30.) i od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija (C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 84.).

72 Vidjeti presudu od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija (C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 70.).

109. Iz tih razmatranja proizlazi da se na temelju informacija sadržanih u spisu kojim Sud raspolaže, s jedne strane, čini da predmetni mehanizam ne podrazumijeva da se država odriče sredstava ni po kojoj osnovi, bilo da je riječ o porezima, pristojbama, doprinosima ili drugim sredstvima koja su se, prema nacionalnom zakonodavstvu, trebala uplatiti u državni proračun [73] i da se stoga tim mehanizmom državi članici ne može oduzeti priljev određenih sredstava i zbog toga umanjiti njezin proračun [74]. S druge strane, očito je da taj mehanizam ne stvara ni dovoljno konkretnu opasnost da će u budućnosti nastati dodatni teret za državu.

d) Zaključak o kvalifikaciji sredstava koje u okviru predmetnog mehanizma ekoorganizacija upotrebljava za isplatu financijskih potpora operaterima za razvrstavanje otpada kao „državnih sredstava"

110. Zaključno, s obzirom na sva prethodna razmatranja, sklon sam smatrati da sredstva koja ekoorganizacija poput društva Eco TLC upotrebljava, u skladu s mehanizmom proširene odgovornosti proizvođača koji stavljaju na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću, za isplatu financijskih potpora operaterima za razvrstavanje otpada nisu državna sredstva.

111. Kao što se to navodi u točki 45. ovog mišljenja, ipak je na sudu koji je uputio zahtjev, koji raspolaže svim podacima i drugim činjeničnim informacijama potrebnim za provođenje cjelovite analize, da o tome donese konačnu odluku. U tu će svrhu, na temelju naznaka koje mu pruži Sud, osobito trebati provjeriti, kao prvo, jesu li doprinosi koje su proizvođači, koji stavljaju na tržište odjevne tekstilne proizvode, kućanski tekstil i obuću, uplatili društvu Eco TLC *de facto* obvezni, kao drugo, treba li u pogledu predmetnih sredstava, iako njima upravlja Eco TLC, zbog nepostojanja autonomije društva Eco TLC nad tim sredstvima i zbog opsega nadzora koji javna tijela provode nad njim, smatrati da ona cijelo vrijeme ostaju pod državnim nadzorom te su na raspolaganju nadležnim državnim tijelima, i kao treće, postoji li dovoljno izravna veza između predmetne prednosti i smanjenja državnog proračuna, pa makar i mogućeg.

D. Postojanje gospodarske prednosti

112. Nakon uvjeta navedenih u točki 41. ovog mišljenja, sada ću analizirati uvjet postojanja gospodarske prednosti.

113. U tom pogledu, valja podsjetiti da se, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, potporama smatraju državne intervencije koje, u kojem god obliku bile, mogu izravno ili neizravno pogodovati poduzetnicima ili koje se mogu smatrati ekonomskom prednošću koju poduzetnik korisnik ne bi ostvario u uobičajenim tržišnim uvjetima [75].

114. Stoga se potporama osobito smatraju intervencije koje u različitim oblicima smanjuju troškove koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika i koje su time, iako nisu subvencije u strogom značenju riječi, iste prirode i imaju identične učinke [76]. Prednost je prisutna kad god se financijska situacija poduzetnika poboljša kao rezultat intervencije države u uvjetima koji se razlikuju od uobičajenih tržišnih uvjeta [77].

73 Presuda od 30. svibnja 2013., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, t. 32.)

74 Vidjeti u tom smislu presude od 8. rujna 2011., Komisija/Nizozemska, (C-279/08 P, EU:C:2011:551, t. 107.); od 9. listopada 2014., Ministerio de Defensa i Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, t. 48.) i od 16. travnja 2015., Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235, t. 28.).

75 Presude od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, t. 65. i navedena sudska praksa); od 6. ožujka 2018., Komisija/FIH Holding i FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159, t. 44.) i od 15. svibnja 2019., Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:407, t. 74. i navedena sudska praksa)

76 Presuda od 19. ožujka 2013., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija i dr. i Komisija/Francuska i dr. (C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, t. 101.) i od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, t. 66.)

77 Vidjeti u tom smislu, među ostalim, presude od 2. rujna 2010., Komisija/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, t. 40.) i od 7. svibnja 2020., BTB Holding Investments i Duferco Participations Holding/Komisija (C-148/19 P, EU:C:2020:354, t. 46. i navedena sudska praksa).

115. U ovom slučaju, na temelju elemenata koji proizlaze iz spisa kojim Sud raspolaže, očito je da različite financijske potpore koje Eco TLC isplaćuje operaterima za razvrstavanje otpada s kojima je sklopio ugovor, nužno ne odgovaraju tržišnoj cijeni razvrstavanja i recikliranja otpada od odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće [78].

116. Stoga, kao što je to istaknula Komisija, kao prvo, čini se da se cilj koji se želi ostvariti uplaćivanjem potpora operaterima za razvrstavanje otpada ne odnosi na plaćanje cijene za pruženu uslugu, nego se njime, kao što to proizlazi iz specifikacija [79], nastoji „istodobno održati sektor gospodarenja tim otpadom, tako da se pridonosi troškovima tog gospodarenja, i razviti njegova učinkovitost tako da se istodobno poveća količina razvrstane tonaže i maksimalno smanji odlaganje neoporabljenog otpada". Glavni cilj koji se stoga želi ostvariti financijskim potporama odnosi se na zaštitu okoliša, odnosno na sprečavanje odlaganja neoporabljenog otpada od odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće. Te potpore imaju i cilj socijalne prirode, a to je stavljanje u povoljniji položaj poduzetnika koji zapošljavaju više osoba s poteškoćama pri uključivanju na tržište rada.

117. Kao drugo, formule za izračun potpora sadržane u specifikacijama ne temelje se na troškovima pružanja usluge razvrstavanja i recikliranja otpada [80]. U tim se formulama ne uzimaju u obzir ni troškovi usluge, ni tržišna cijena. Suprotno tomu, izračun se temelji na ukupnoj aktivnosti subjekta i u njemu se uzimaju u obzir drugi čimbenici koji mogu činiti gospodarsku prednost.

118. Tako, primjerice, potpora razvoju čini dopunu potpori održivosti i ima za cilj, među ostalim, obuhvatiti ulaganja koja su ostvarila tijela za razvrstavanje otpada radi stvaranja novih centara za razvrstavanje ili proširenja. Čini se da se preuzimanjem tih ulaganja, a da se pritom ne upućuje na protučinidbu društva Eco TLC, daje gospodarska prednost operaterima za razvrstavanje otpada s kojima je sklopljen ugovor.

119. Usto, budući da troškovi povezani s plaćama zaposlenika po svojoj prirodi terete proračun poduzetnikâ, preuzimanje tih troškova prema sudskoj praksi Suda predstavlja gospodarsku prednost [81]. Stoga preuzimanje troškova zapošljavanja osoba u socijalnim poteškoćama također može predstavljati takvu prednost.

120. Iz prethodno navedenog proizlazi da se zbog formule za izračun upotrijebljene za utvrđivanje financijskih potpora i uzimanja u obzir, u tu svrhu, drugih čimbenika osim troškova povezanih s aktivnostima recikliranja i obrade predmetnog otpada, može smatrati, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, da se tim financijskim potporama, koje Eco TLC na temelju mehanizma o kojem je riječ u glavnom postupku isplaćuje operaterima za razvrstavanja otpada, dodjeljuje gospodarska prednost tim operaterima koji tu prednost ne bi imali da se nalaze u uobičajenoj situaciji na tržištu [82].

78 U tom smislu vidjeti mišljenje javnog izvjestitelja Louisa Dutheilleta de Lamothea koje se navodi u bilješci 40. ovog mišljenja.

79 Poglavlje VI., C

80 Vidjeti točke 20. i 21. ovog mišljenja.

81 Presuda od 12. prosinca 2002., Belgija/Komisija (C-5/01, EU:C:2002:754, t. 38. i 39.)

82 Vidjeti u tom pogledu presudu od 6. ožujka 2018., Komisija/FIH Holding i FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159, t. 45.). U tom smislu vidjeti mišljenje javnog izvjestitelja Louisa Dutheilleta de Lamothea koje se navodi u bilješci 40. ovog mišljenja.

E. Selektivnost gospodarske prednosti dodijeljene tijelima za razvrstavanje otpada s kojima je sklopljen ugovor

121. Što se tiče uvjeta selektivnosti, valja podsjetiti da, kako bi bila obuhvaćena člankom 107. stavkom 1. UFEU-a, predmetna mjera treba selektivno dodjeljivati prednost određenim poduzetnicima ili kategorijama poduzetnika ili određenim gospodarskim sektorima stavljajući ih u povoljniji položaj od drugih [83].

122. Ocjena uvjeta koji se odnosi na selektivnost prednosti zahtijeva utvrđivanje može li u okviru dotičnog pravnog sustava predmetna nacionalna mjera staviti u povoljniji položaj „određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe" u usporedbi s drugima koji se, s obzirom na cilj koji se želi postići navedenim sustavom, nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji i koji na taj način trpe različit tretman koji bi se u biti mogao okvalificirati kao „diskriminatoran" [84]. Pojam „državna potpora" ne odnosi se na državne mjere koje uvode razliku između poduzetnika i koje su time *a priori* selektivne kada ta razlika potječe iz prirode ili strukture sustava kojeg su one dio [85].

123. Ispitivanje pitanja ima li mjera selektivan karakter podudara se u bitnome s pitanjem primjenjuje li se predmetna mjera na sve gospodarske subjekte na nediskriminirajući način. Stoga je koncept selektivnosti povezan s konceptom diskriminacije [86].

124. Međutim, iako je točno, kao što to tvrdi Komisija u svojim očitovanjima, da je mjera rezervirana za operatere za razvrstavanje otpada od odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće, Sud je ipak pojasnio da mjera kojom se pogoduje samo jednom sektoru djelatnosti ili dijelu poduzetnika u tom sektoru nije nužno selektivna. Naime, kao što to proizlazi iz razmatranja iznesenih u dvjema prethodnim točkama, ona je selektivna samo ako u okviru određenog pravnog sustava ima za učinak pogodovati određenim poduzetnicima u odnosu na druge koji pripadaju drugim sektorima ili istom sektoru te se nalaze u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji s obzirom na cilj koji se želi postići tim sustavom [87].

125. U ovom slučaju, kako bi se utvrdio selektivni karakter eventualne prednosti dodijeljene operaterima za razvrstavanje otpada koji su sklopili ugovor, valja provjeriti uvodi li se predmetnim mehanizmom razlikovanje subjekata koji se u odnosu na cilj koji se nastoji postići nalaze u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji [88].

83 Vidjeti u tom smislu presude od 4. lipnja 2015., Komisija/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, t. 59.) i od 30. lipnja 2016., Belgija/Komisija (C-270/15 P, EU:C:2016:489, t. 48.).

84 Presuda od 15. svibnja 2019., Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:407, t. 84.). Općepoznato je da ta sudska praksa proizlazi iz presude od 8. studenoga 2001., Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, vidjeti konkretno t. 41.) koja se odnosi na smanjenje poreza na energiju odobreno poduzetnicima u Austriji koji uglavnom obavljaju djelatnost u proizvodnom sektoru. Ta je sudska praksa zatim potvrđena u poreznim stvarima u dvjema presudama koje je donijelo veliko vijeće Suda, odnosno presudama od 21. prosinca 2016., Komisija/World Duty Free Group i dr., (C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, t. 86.) i od 19. prosinca 2018., A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, t. 22.). Međutim, Sud je izričito pojasnio da ta metoda nije ograničena na ispitivanje poreznih mjera (presuda od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, t. 55.)). Stoga je sud Unije primijenio tu metodu analize i u područjima koja se ne odnose na poreze; osim posljednje navedene presude, vidjeti primjerice presude od 28. srpnja 2011., Mediaset/Komisija (C-403/10 P, EU:C:2011:533, t. 36.) i od 14. siječnja 2015., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, t. 55. i sljedeće).

85 Presuda od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, t. 41. i navedena sudska praksa)

86 Vidjeti presudu od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, t. 53.).

87 Vidjeti presudu od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, t. 58.).

88 Vidjeti u tom smislu presudu od 14. siječnja 2015., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, t. 56.).

126. Najprije, što se tiče nacionalnog mehanizma kojim se predviđa proširena odgovornost proizvođača u pogledu gospodarenja otpadom od tekstilnih proizvoda odjeće, kućanskog tekstila i obuće, valja istaknuti da je glavni cilj tog mehanizma održati i razviti sektor gospodarenja otpadom od tih proizvoda, kojim se, konkretno i u skladu s hijerarhijom načina obrade otpada definiranom u Direktivi 2008/98 [89], potiče njegova materijalna oporaba, odnosno ponovna uporaba i recikliranje [90].

127. U tom pogledu valja istaknuti da se, kao što proizlazi iz točke 4. i točaka 7. do 9. ovog mišljenja, s jedne strane, sâmim pravom Unije predviđa uvođenje programa proširene odgovornosti proizvođača i, s druge strane, da se glavni cilj predmetnog mehanizma podudara s ciljem propisa Unije o otpadu i, općenitije, s glavnim ciljem Unije u pogledu promicanja održivog rasta. U tom je pogledu francuska vlada u svojim očitovanjima pojasnila da je francuski zakonodavac uveo predmetni zakonodavni i regulatorni okvir kako bi ispunio ciljeve i obveze utvrđene Direktivom 2008/98.

128. Nadalje, iako predmetni mehanizam formalno ne odstupa od danog referentnog pravnog okvira, ipak ima za posljedicu to da se iz isplate financijske potpore isključuju operateri za razvrstavanje otpada koji ne ispunjavaju uvjete određene u okviru navedenog mehanizma [91]. U tom pogledu valja podsjetiti da se člankom 107. stavkom 1. UFEU-a definiraju državne intervencije s obzirom na njihove učinke, neovisno o primijenjenim tehnikama [92].

129. Stoga se ne može *a priori* isključiti da takav mehanizam omogućuje da se u praksi „određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe" stavi u povoljniji položaj u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a dodjeljivanjem navedenih financijskih potpora.

130. Međutim, u tom pogledu iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da se, a što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev, čini da je mogućnost sklapanja ugovora s ekoorganizacijom i stoga primanja financijskih potpora predviđenih predmetnim mehanizmom dostupna svim subjektima u sektoru, prisutnim na cijelom području Europske unije.

131. Stoga se u načelu čini da predmetni mehanizam ne dovodi ni do kakve diskriminacije među subjektima u sektoru u pogledu dostupnosti financijskih potpora predviđenih predmetnim mehanizmom.

132. Međutim, kako bi operater za razvrstavanje otpada mogao sklopiti ugovor s ekoorganizacijom i stoga ostvariti pravo na primanje financijske potpore, u specifikacijama se predviđa da mora ispuniti dvije vrste uvjeta [93]. Kao prvo, mora poštovati nacionalno zakonodavstvo u području zaštite okoliša i sigurnosti postrojenja za privremeno skladištenje, spajanje, razvrstavanje i obradu otpada, ili ekvivalentno zakonodavstvo u drugim zemljama Unije. Kao drugo, njegovi centri za razvrstavanje moraju na godišnjoj razini dosegnuti kriterije uspješnosti i sljedivosti, koji su utvrđeni radi promicanja materijalne oporabe kao prioriteta (ponovna uporaba, recikliranje i drugi načini materijalne oporabe).

133. Konkretnije, u skladu sa specifikacijama, kao prvo, najmanje 90 % razvrstanog otpada od odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće treba podvrgnuti materijalnoj oporabi (ponovna uporaba, recikliranje i drugi načini materijalne oporabe), kao drugo, najmanje 20 % razvrstanog otpada mora se reciklirati (trganje i/ili prenamjena u industrijske krpe za brisanje) kako bi se pridonijelo razvoju tog sektora i ponovnoj uporabi i, treće, najviše 5 % otpada može biti predmet zbrinjavanja.

89 Vidjeti uvodnu izjavu 31. i članak 4. Direktive 2008/98.

90 Mehanizam također ima za cilj poboljšati gospodarenje tim otpadom na razini zaštite okoliša, gospodarstva i društva. Vidjeti u tom pogledu preambulu uredbe iz 2014.

91 Sud je u presudi od 26. travnja 2018., ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, osobito t. 46. i sljedeće) primijenio sličnu metodu analize, iako se ona odnosila na nacionalnu mjeru kojom se dodjeljuje porezna pogodnost.

92 Presude od 26. travnja 2018., ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, t. 47.) i od 7. studenoga 2019., UNESA i dr. (C-105/18 do C-113/18, EU:C:2019:935, t. 64. i navedena sudska praksa)

93 Vidjeti poglavlje VI. točku B.

134. U tom pogledu, ne može se osporiti da su takvi objektivni uvjeti, s obzirom na to da imaju za cilj znatno potaknuti materijalnu oporabu i, konkretno, recikliranje, kao i odvratiti od zbrinjavanja otpada nastalog od odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće a da se ne provede oporaba, u skladu s ciljevima koji se žele postići propisima Unije u području otpada i proširene odgovornosti proizvođača, navedenim u točkama 122. i 123. ovog mišljenja, čija je provedba izvršena francuskim zakonodavstvom kojim se uspostavio predmetni mehanizam [94].

135. U tim okolnostima, predviđanje takvih kriterija dovodi do razlikovanja subjekata koji se ne nalaze u usporedivoj situaciji s obzirom na ciljeve koje je postavilo zakonodavstvo koje ih je utvrdilo [95].

136. Operateri za razvrstavanje otpada koji zbog tehničkih kapaciteta ili organizacijske strukture ne ispunjavaju takve uvjete nalaze se u dovoljno različitoj činjeničnoj situaciji kako bi se smatralo da ona, s obzirom na navedene ciljeve, nije usporediva sa situacijom operatera koji, s druge strane, mogu ispuniti te uvjete. Stoga, budući da ne mogu dobiti pristup financijskim potporama koje su predviđene mehanizmom o kojem je riječ u glavnom postupku, navedeni operateri nisu podvrgnuti različitom postupanju koje bi se u biti moglo kvalificirati kao „diskriminatorno”.

137. Iz toga slijedi da se predmetnim mehanizmom ne daje selektivna gospodarska prednost operaterima za razvrstavanje otpada koji, s obzirom na to da su u mogućnosti poštovati objektivne kriterije utvrđene u specifikacijama, mogu sklopiti ugovor s ekoorganizacijom i tako dobiti pristup financijskim potporama.

138. U tom pogledu ipak moram još jednom istaknuti da je, kao što se to navodi u točki 98. ovog mišljenja, u okviru predmetnog mehanizma očito da sama ekoorganizacija može predvidjeti dodatne kriterije koje operateri za razvrstavanja otpada moraju ispuniti kako bi ona s njima sklopila ugovor. U tom kontekstu, važno je napomenuti da se u specifikacijama predviđa da ekoorganizacija u zahtjevu za odobrenje i u standardnom ugovoru sklopljenom između nje i operaterâ za razvrstavanja otpada definira uvjete sljedivosti ulaznog razvrstanog otpada.

139. Međutim, budući da Sud ne raspolaže dostatnim informacijama o tim elementima, na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni dovode li ti uvjeti do različitog postupanja koje se, s obzirom na cilj koji se želi postići predmetnim programom, u biti može kvalificirati kao „diskriminatorno”.

F. Učinak mjere na tržišno natjecanje i utjecaj na trgovinu između država članica

140. Što se tiče drugih dvaju uvjeta koji se navode u točki 41. ovog mišljenja, iz sudske prakse Suda proizlazi da, kako bi se nacionalna mjera mogla kvalificirati kao „državna potpora”, nije potrebno utvrditi stvaran utjecaj potpore o kojoj je riječ na trgovinu među državama članicama i stvarno narušavanje tržišnog natjecanja, nego jedino ispitati može li ta potpora utjecati na trgovinu i narušiti tržišno natjecanje [96].

141. Međutim, šteta nanesena trgovini među državama članicama ne može biti samo hipotetska ili pretpostavljena. Stoga je potrebno utvrditi zašto dotična mjera svojim predvidivim učincima može utjecati na trgovinu među državama članicama [97].

94 Vidjeti u tom smislu presudu od 26. travnja 2018., ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, osobito točku 53.). U tom pogledu vidjeti bilješku 91. ovog mišljenja.

95 Vidjeti u tom smislu presudu od 26. travnja 2018., ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, t. 55.). U tom pogledu vidjeti bilješku 91.

96 Presuda od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, t. 78. i navedena sudska praksa). Vidjeti također presudu od 19. prosinca 2019., Arriva Italia i dr. (C-385/18, EU:C:2019:1121, t. 42.).

97 Presuda od 15. svibnja 2019., Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:407, t. 90 i navedena sudska praksa)

142. U tom pogledu, što se tiče uvjeta koji se temelji na narušavanju tržišnog natjecanja, valja istaknuti da, ako se predmetnim mehanizmom daje prednost operaterima za razdvajanje otpada s kojima je sklopljen ugovor, a kojom oni ne raspolažu u normalnim tržišnim uvjetima i koja može činiti prekomjernu naknadu troškova povezanih s aktivnostima recikliranja i obrade predmetnog otpada, ta prednost može ojačati konkurentski položaj tih operatera u odnosu na druge konkurentske poduzetnike. Stoga se ne čini da postoje dvojbe u pogledu toga da bi se taj uvjet trebao smatrati ispunjenim.

143. Što se tiče uvjeta u pogledu utjecaja na trgovinu među državama članicama, valja istaknuti, s jedne strane, da se financijske potpore odnose samo na otpad podrijetlom iz Francuske. Stoga se, na temelju tog mehanizma, operatere za razvrstavanje otpada s kojima je sklopljen ugovor potiče da preuzimaju samo francusku robu, na štetu trgovine unutar Unije. S druge strane, ako je ugovor s društvom Eco TLC-om preduvjet za ulazak na francusko tržište razvrstavanja i recikliranja otpada od odjevnih tekstilnih proizvoda, kućanskog tekstila i obuće, ta okolnost operaterima iz drugih država članica može otežati ulazak na to tržište. U tim okolnostima smatram da se može smatrati da predmetni mehanizam svojim predvidivim učincima može utjecati na trgovinu među državama članicama.

IV. Zaključak

144. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) odgovori kako slijedi:

1. Članak 107. UFEU-a treba tumačiti na način da državnom potporom u smislu te odredbe u načelu ne treba smatrati mehanizam u području proširene odgovornosti proizvođača za gospodarenje otpadom, kao što je onaj predviđen predmetnim nacionalnim propisom kojim privatna neprofitna ekoorganizacija, nositelj odobrenja koje su izdala tijela javne vlasti, od proizvođača koji stavljaju na tržište određenu kategoriju proizvoda, koji s njom u tu svrhu sklapaju ugovor, prima doprinose u zamjenu za uslugu da u njihovo ime ispuni obvezu obrade otpada od tih proizvoda te operaterima zaduženima za razvrstavanje i oporabu tog otpada uplaćuje subvencije u iznosu utvrđenom u odobrenju s obzirom na ekološke i socijalne ciljeve.

2. Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev, koji raspolaže podacima i drugim činjeničnim informacijama potrebnim za provođenje cjelovite analize o mogućoj kvalifikaciji predmetnog mehanizma kao „državne potpore" jest da provjeri, kao prvo, jesu li doprinosi koje su navedeni proizvođači koji stavljaju proizvode na tržište uplatili ekoorganizaciji *de facto* obvezni, kao drugo, treba li smatrati da predmetna sredstva, iako njima upravlja ekoorganizacija zbog nepostojanja njezine autonomije nad tim sredstvima i zbog opsega nadzora koji tijela javne vlasti provode nad njom, cijelo vrijeme ostaju pod državnim nadzorom te su na raspolaganju nadležnim državnim tijelima, kao treće, postoji li dovoljno izravna veza između predmetne prednosti i smanjenja državnog proračuna, pa makar i mogućeg, i kao četvrto, dovode li dodatni kriteriji, koje ekoorganizacija može sama utvrditi i koje operateri za razvrstavanja otpada moraju ispuniti kako bi ekoorganizacija s njima sklopila ugovor, do različitog postupanja koje se, s obzirom na cilj koji se želi postići predmetnim programom, u biti može kvalificirati kao „diskriminatorno".