Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GIOVANNI PITRUZZELLA
apresentadas em 28 de maio de 2020[1]

Processo C-556/19

Société Eco TLC
contra
Ministre de la Transition écologique et solidaire
sendo interveniente
La Fédération des entreprises du recyclage

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França)]

«Reenvio prejudicial — Auxílios de Estado — Responsabilidade alargada dos produtores — Eco-organismo autorizado pelos poderes públicos para receber contribuições financeiras de pessoas que colocam no mercado determinados produtos para procederem por sua conta à sua obrigação legal de tratamento de resíduos provenientes desses produtos — Apoios financeiros pagos pelo eco-organismo aos operadores de triagem convencionados — Conceito de "recursos estatais" — Contribuições obrigatórias — Controlo público dos recursos — Existência de uma relação suficientemente direta entre a vantagem e uma diminuição, pelo menos potencial, do orçamento do Estado»

1. O dispositivo de responsabilidade alargada dos produtores implementados em França para a gestão dos resíduos provenientes de produtos têxteis, de têxteis para o lar e de calçado (a seguir «produtos TLC») institui um regime de auxílios de Estado nos termos do artigo 107.º, n.º 1, TFUE?

2. Esta é, no essencial, a questão submetida pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) ao Tribunal de Justiça no pedido de decisão prejudicial objeto das presentes conclusões.

3. No presente processo, o Tribunal de Justiça é confrontado pela primeira vez com a questão da inter-relação entre, por um lado, as regras em matéria de auxílios de Estado e, por outro, o regime de responsabilidade alargada dos produtores, introduzido no direito da União pela Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas[2].

4. Expressão do «princípio do poluidor-pagador», princípio fundamental no domínio do ambiente consagrado no artigo 191.º, n.º 2, TFUE, o regime de responsabilidade alargada dos produtores constitui uma pedra angular da regulamentação da União em matéria de gestão de resíduos. Este regime implica um conjunto de medidas adotadas para assegurar que cabe aos produtores dos

1 Língua original: francês.

2 JO 2008, L 312, p. 3. Esta diretiva foi alterada várias vezes e, por último, pela Diretiva (UE) 2018/851 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos (JO 2018, L 150, p. 109).

produtos a responsabilidade financeira e, eventualmente, organizacional pela gestão da fase «resíduos» do ciclo de vida de um produto [3]. Constitui um dos meios para auxiliar a União Europeia a aproximar-se de uma «sociedade da reciclagem», que procura evitar a produção de resíduos e utilizá-los como recursos [4], na perspetiva da criação de uma economia circular [5].

5. No presente processo, entre os diversos regimes de responsabilidade alargada dos produtores implementados em França [6], o relativo aos produtos TLC é posto em causa do ponto de vista da sua compatibilidade com as regras da União em matéria de auxílios de Estado. A sociedade Eco TLC, o único eco-organismo autorizado em França para proceder por conta dos produtores de produtos TLC à obrigação legal que lhes incumbe de tratar os resíduos provenientes desses produtos, interpôs no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), um recurso de anulação de uma portaria ministerial de 2017 que alterou o montante de um dos apoios que a referida sociedade deve pagar aos operadores de triagem com quem convencionou. A Eco TLC sustenta que o referido regime de responsabilidade alargada institui uma medida constitutiva de um auxílio de Estado ilegal.

6. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça é chamado a apreciar a compatibilidade desse regime com o artigo 107.º, n.º 1, TFUE. Neste contexto, a questão mais problemática diz respeito à eventual qualificação de «recursos estatais» dos fundos pagos aos operadores de triagem no âmbito do dispositivo em causa. O presente processo dá assim ao Tribunal de Justiça a oportunidade de clarificar melhor a sua jurisprudência relativa ao conceito de «recursos estatais».

I. O quadro jurídico

A. Direito da União

7. O artigo 8.º da Diretiva 2008/98, sob a epígrafe «Responsabilidade alargada do produtor», prevê, no seu n.º 1, que «[a] fim de reforçar a reutilização, a prevenção, a reciclagem e outros tipos de valorização de resíduos, os Estados-Membros podem tomar medidas de caráter legislativo ou não legislativo para assegurar que uma pessoa singular ou coletiva que a título profissional desenvolva, fabrique, transforme, trate, venda ou importe produtos (o produtor do produto) esteja sujeita ao regime de responsabilidade alargada do produtor».

8. O artigo 8.º-A da mesma diretiva, introduzido pela Diretiva 2018/851, sob a epígrafe «Requisitos gerais mínimos aplicáveis aos regimes de responsabilidade alargada do produtor», prevê, no seu n.º 1, alínea a), que os Estados-Membros devem «[d]efinir de forma clara as funções e responsabilidades de todos os agentes envolvidos, incluindo os produtores de produtos que colocam produtos no mercado do Estado-Membro, as organizações que aplicam as obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor em seu nome, os operadores públicos ou privados de resíduos, as autoridades locais e, se for o caso, os operadores da reutilização e da preparação para a reutilização e as empresas da economia social».

3 Considerando 14 da Diretiva 2018/851.

4 Considerando 28 da Diretiva 2008/98.

5 Em março de 2020, a Comissão Europeia adotou um novo plano de ação para a economia circular, que constitui um dos principais elementos do «Pacto verde para a Europa» (European Green Deal), o novo programa de crescimento sustentável da Europa [v. COM(2020) 98 final]. Neste quadro, o regime de responsabilidade alargada dos produtores é mencionado como uma das medidas destinadas a reduzir significativamente a produção total de resíduos.

6 Há hoje em França uma vintena de setores de responsabilidade alargada do produtor, criados progressivamente pela lei em diferentes setores, tais como embalagens, pilhas, automóveis, medicamentos e móveis.

9. O mesmo artigo, no seu n.º 5, prevê, nomeadamente, que «[o]s Estados-Membros criam um quadro adequado de monitorização e de aplicação, a fim de garantir que os produtores de produtos e as organizações que aplicam as obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor em seu nome respeitam as obrigações decorrentes da responsabilidade alargada, inclusive em caso de vendas à distância, que os recursos financeiros são corretamente utilizados e que todos os intervenientes na aplicação dos regimes de responsabilidade alargada do produtor comunicam dados fiáveis».

B. Direito francês

10. Em França, o artigo L. 541-10-3 do code de l'environnement (Código do Ambiente) prevê o princípio da responsabilidade alargada dos produtores que colocam no mercado nacional, a título profissional, produtos TLC destinados à casa. Os produtores, importadores e distribuidores (a seguir «pessoas que colocam no mercado») de produtos TLC são assim obrigados a contribuir ou a proceder à reciclagem e ao tratamento dos resíduos provenientes desses produtos TLC.

11. Para dar cumprimento a esta obrigação legal, o artigo L. 541-10-3 do code de l'environnement (Código do Ambiente) oferece uma alternativa às pessoas que colocam no mercado produtos TLC:

– ou aderem e pagam contribuições financeiras a um *eco-organismo*, titular de uma autorização emitida pelos ministros da Ecologia e da Indústria com base num caderno de encargos. De seguida, esse organismo deve celebrar um acordo com os operadores de triagem e com as coletividades territoriais ou respetivas associações encarregadas da gestão dos resíduos e pagar-lhes as contribuições financeiras sob a forma de apoio financeiro para as operações de reciclagem e de tratamento dos resíduos em causa;

– ou é-lhes permitido criar, no cumprimento de outro caderno de encargos, um *sistema individual* de reciclagem e de tratamento desses resíduos aprovado por portaria dos ministros da Ecologia e da Indústria.

12. O último parágrafo do artigo L. 541-10-3 do code de l'environnement (Código do Ambiente) prevê que as modalidades de aplicação concreta das disposições relativas a esta obrigação legal, «nomeadamente o modo de cálculo da contribuição, as condições em que é favorecida a inserção de pessoas com dificuldades no emprego e as sanções em caso de incumprimento da referida obrigação legal da responsabilidade das pessoas que colocam no mercado produtos TLC são fixadas por decreto do Conselho de Estado».

13. No que respeita aos eco-organismos, o artigo R. 543-214 do Code de l'environnement (Código do Ambiente) prevê que são autorizados por um período máximo de seis anos. Além disso, no seu pedido de autorização, um eco-organismo deve demonstrar as suas capacidades técnicas e financeiras para levar a bom termo as operações necessárias para favorecer, através das convenções que assina e da redistribuição das contribuições financeiras que recebe, a reutilização, a reciclagem, a valorização e o tratamento dos resíduos provenientes dos produtos TLC. Deve também indicar as condições em que prevê dar cumprimento às cláusulas do caderno de encargos que acompanha essa autorização.

14. O code de l'environnement (Código do Ambiente) prevê também, no seu artigo R.543-218, que o caderno de encargos dos organismos aos quais é dada autorização esclareça nomeadamente: em primeiro lugar, os objetivos fixados em termos de quantidades de resíduos triados, reempregados, reciclados ou valorizados; em segundo lugar, os objetivos de inserção de pessoas que se encontram com dificuldades no domínio do emprego; em terceiro lugar, as condições em que o titular da autorização celebra um acordo com cada operador de triagem com vista a contribuir para a tomada a cargo dos custos de reciclagem e de tratamento da parte de resíduos não reutilizados resultante da triagem dos resíduos, bem como a redução da contribuição paga ao operador de triagem em caso de incumprimento por este último de um objetivo mínimo de inserção dessas pessoas.

15. O referido código, no primeiro parágrafo do artigo R. 543-215, dispõe também que cabe aos organismos autorizados determinar o montante global da contribuição financeira que cobram das pessoas que colocam no mercado produtos TLC a fim de cobrir, todos os anos, as despesas resultantes da aplicação do caderno de encargos.

16. A Portaria de 3 de abril de 2014 dos ministros da Ecologia e da Indústria[7] (a seguir «Portaria de 2014»), por um lado, publicou o caderno de encargos que deve respeitar um organismo que tem por objeto contribuir para o tratamento dos resíduos provenientes dos produtos TLC durante o período de 2014-2019 e, por outro, concedeu uma autorização à Eco TLC para cobrar das pessoas que colocam no mercado produtos TLC contribuições financeiras para o tratamento dos resíduos provenientes desses produtos e para os transferir, sob a forma de apoios financeiros, para os operadores de triagem, no cumprimento do respetivo caderno de encargos.

17. O caderno de encargos, relativo à autorização de um eco-organismo, anexo à Portaria de 2014, fixa, em primeiro lugar, os objetivos a atingir pelo titular da autorização e as suas missões (capítulo I).

18. Em segundo lugar, prevê regras de organização financeira, nomeadamente a presença de um censor do Estado no conselho de administração do eco-organismo autorizado (capítulo II), e regras relativas às relações com os poderes públicos (capítulo VII).

19. Em terceiro lugar, o referido caderno de encargos disciplina as relações entre o eco-organismo autorizado e os contribuintes, a saber, as pessoas que colocam no mercado produtos TLC que pedem a adesão ao organismo (capítulo III). Neste âmbito, prevê também disposições relativas à tabela fixada pelo eco-organismo para as contribuições mencionadas no n.º 15 das presentes conclusões.

20. Em quarto lugar, o referido caderno de encargos prevê regras relativas às relações entre o eco-organismo autorizado e os operadores de triagem (capítulo VI). Estabelece especificamente os critérios de desempenho e rastreabilidade a cujo respeito está condicionada a elegibilidade para a celebração de acordo e para o apoio e condiciona, nomeadamente, o pagamento do apoio a uma taxa mínima de valorização material e de reciclagem. Prevê três tipos de apoio financeiro que podem ser pagos aos operadores de triagem convencionados: o apoio à sustentabilidade, o apoio à triagem material e o apoio ao desenvolvimento.

21. O anexo III do caderno de encargos, intitulado «Tabela de apoios financeiros pagos aos operadores de triagem convencionados no ano N +1, a título do ano N», determina o modo de cálculo destes diferentes tipos de apoios financeiros. No que respeita especificamente ao montante do apoio à sustentabilidade (S_{np}), resulta deste anexo que é igual à soma dos auxílios à sustentabilidade a título da valorização material (S_{npvm}), da valorização energética (S_{npve}) e da eliminação (S_{npe}) ($S_{np} = S_{npvm}$, + S_{npve} + S_{npe}). O auxílio à sustentabilidade a título da valorização material (S_{npvm}) é calculado ao afetar às «tonelagens triadas que foram objeto de valorização material (reutilização + reciclagem + outros modos de valorização)» um coeficiente fixado em 65 euros por tonelada.

22. A Portaria de 19 de setembro de 2017 que altera a Portaria de 2014 (a seguir «portaria controvertida»)[8] procedeu à revalorização do montante do apoio à sustentabilidade. Nos termos do artigo 1.º desta portaria, o coeficiente de 65 euros por tonelada fixado pelo Portaria de 2014 relativo ao auxílio à sustentabilidade a título da valorização material (Snpvm) é aumentado para 82,5 euros por tonelada para os apoios pagos a partir de 1 de janeiro de 2018.

7 Portaria relativa ao procedimento de autorização e que contém o caderno de encargos dos organismos que têm por objeto contribuir para o tratamento dos resíduos provenientes dos produtos têxteis de vestuário, da roupa para o lar e do calçado, em conformidade com o artigo R. 543-214 do code de l'environnement (Código do Ambiente) e que autoriza um organismo, em aplicação dos artigos L. 541-10-3 e R. 543-214 a R. 543-224 do code de l'environnement (Código do Ambiente) (JORF n.º 0111, de 14 de maio de 2014).

8 JORF de 4 de outubro de 2017, texto n.º 5.

II. Litígio no processo principal e questão prejudicial

23. Em novembro de 2017, a Eco TLC interpôs no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) um recurso de anulação da portaria controvertida por excesso de poder. A Eco TLC alega, designadamente, que esta portaria institui uma medida constitutiva de um novo auxílio de Estado ilegal na medida em que não foi previamente notificado à Comissão, em violação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

24. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio salienta, em primeiro lugar, por um lado, que nenhuma pessoa que coloca no mercado de produtos TLC criou um sistema individual de reciclagem e de tratamento de resíduos e, por outro, que a Eco TLC é o único eco-organismo autorizado pelos poderes públicos no setor TLC.

25. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio esclarece que a tabela dos apoios financeiros pagos aos operadores de triagem pela Eco TLC foi fixada pela Portaria de 2014 em função de objetivos de valorização de resíduos e de emprego de pessoas em dificuldade social. Observa que, em conformidade com essa portaria, a Eco TLC tem de ajustar o montante das contribuições a cobrar das pessoas que colocam no mercado para um nível estritamente necessário para cumprir as suas obrigações, a saber, o pagamento dos apoios financeiros aos operadores de triagem segundo a tabela estabelecida pelo referida portaria, bem como diversas ações de sensibilização e de prevenção, sem poder realizar lucros nem prejuízos, nem empreender atividades noutros domínios.

26. Em terceiro e último lugar, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que um censor de Estado, designado pelo Estado, assiste às reuniões do conselho de administração da Eco TLC, sem, no entanto, dispor de direito de voto, está informado das condições das aplicações financeiras projetadas por esta sociedade antes da sua validação pelo conselho de administração, e pode receber a comunicação de todos os documentos relacionados com a gestão financeira da referida sociedade, a fim de, em caso de incumprimento das regras de boa gestão financeira, informar disso as autoridades competentes do Estado, que podem aplicar uma coima até 30 000 euros ou até a suspensão ou a revogação da autorização. Salienta que, sob estas reservas, a Eco TLC determina livremente as suas opções de gestão e que, nomeadamente, os fundos destinados ao pagamento das contribuições não estão sujeitos a nenhuma obrigação especial de depósito.

27. Nestas condições, sendo a questão da compatibilidade do dispositivo em causa com o artigo 107.º TFUE determinante para a solução do litígio que lhe foi submetido, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 107.º [TFUE] ser interpretado no sentido de que constitui um auxílio de Estado, na aceção das disposições deste artigo, um dispositivo […], através do qual um eco-organismo privado e sem fins lucrativos, titular de uma autorização emitida pelas autoridades públicas, cobra contribuições às pessoas que colocam no mercado uma determinada categoria de produtos e com ele celebram um acordo para este efeito, em contrapartida do serviço que consiste em tal organismo proceder, por conta das referidas pessoas, ao tratamento dos resíduos resultantes desses produtos, e paga a operadores encarregados da triagem e valorização destes resíduos subsídios cujo montante é fixado no acordo tendo em conta objetivos ambientais e sociais?»

III. Análise jurídica

28. Com a sua questão prejudicial, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) pergunta ao Tribunal de Justiça se o artigo 107.º, n.º 1, TFUE deve ser interpretado no sentido de que um dispositivo de responsabilidade alargada das pessoas que colocam no mercado, como o dispositivo implementado pelo direito francês para os produtos TLC, deve ser considerado uma medida que institui um auxílio de Estado na aceção deste artigo.

29. Para responder a esta questão, considero necessário, antes de mais, apresentar sucintamente os elementos principais do dispositivo que é objeto da questão prejudicial, tal como o órgão jurisdicional de reenvio os expôs, e, em seguida, formular algumas observações com natureza preliminar.

A. O dispositivo francês de responsabilidade alargada das pessoas que colocam no mercado produtos TLC

30. Resulta dos autos à disposição do Tribunal de Justiça que o dispositivo de responsabilidade alargada das pessoas que colocam no mercado criado em França para os produtos TLC se caracteriza pelos elementos seguintes.

31. Em primeiro lugar, as pessoas que colocam no mercado produtos TLC estão sujeitas a uma obrigação legal de contribuir ou de proceder à reciclagem e ao tratamento dos resíduos provenientes desses produtos. Dispõem *de jure* de uma alternativa, seja de contribuir financeiramente para um eco-organismo autorizado pelos poderes públicos que paga as suas contribuições aos operadores de triagem, seja de criar um sistema individual de reciclagem e de tratamento desses resíduos, que também deve ser aprovado pelos poderes públicos [9].

32. Todavia, resulta dos autos que nenhuma pessoa que coloca no mercado produtos TLC implementou um sistema individual e todas as pessoas referidas optaram por aderir ao único eco-organismo que foi constituído e autorizado, a saber, a Eco TLC.

33. Em segundo lugar, o code de l'environnement (Código do Ambiente) e o caderno de encargos, que, nos termos deste código, acompanhou a portaria que concede a autorização — no caso em apreço, a Portaria de 2014 — regulam em detalhe as atividades do eco-organismo que decorrem das missões para as quais está autorizado. Nos termos do referido caderno de encargos, o principal objetivo prosseguido pelo eco-organismo autorizado é assegurar as obrigações que incumbem às pessoas que colocam no mercado a título da responsabilidade alargada do produtor e contribuir para a sustentabilidade e o desenvolvimento do setor TLC.

34. Em terceiro lugar, para cumprir a sua missão, o eco-organismo recebe contribuições financeiras das pessoas que colocam no mercado produtos TLC (a seguir «contribuições a montante»). O próprio eco-organismo determina o montante dessas contribuições (na «tabela a montante») [10], fixando-as num nível necessário para satisfazer a sua obrigação de pagar os apoios financeiros aos operadores de triagem, e para cobrir os seus custos de funcionamento. As contribuições a montante cobradas pelo eco-organismo devem ser integralmente utilizadas na execução das suas missões, e para as respetivas despesas de funcionamento, uma vez que as atividades para que o eco-organismo está autorizado são exercidas sem fins lucrativos.

9 V. n.º 11 das presentes conclusões.

10 V. n.º 15 das presentes conclusões.

35. Em quarto lugar, o eco-organismo celebra acordo com os operadores de triagem elegíveis e paga-lhes, «a jusante», apoios financeiros a título de toneladas de detritos de TLC triados. O caderno de encargos anexo à Portaria de 2014 prevê que o apoio financeiro que deve ser pago aos operadores de triagem apresenta três componentes, a saber: primeira, o apoio à sustentabilidade do setor da gestão de resíduos oriundos de produtos TLC, contribuindo para os custos dessa gestão; segunda, o apoio à triagem material; e, terceira, o apoio ao desenvolvimento desse setor. Este caderno de encargos, no seu anexo III, determina também, em função de objetivos ambientais e sociais, as modalidades de cálculo do montante dos apoios financeiros pagos aos operadores de triagem, bem como a tabela aplicável (a seguir «tabela a jusante») [11].

36. Em quinto lugar, o eco-organismo acolhe, no seu conselho de administração, um censor de Estado, por este designado. Este censor pode assistir às reuniões do conselho de administração do eco-organismo, sem, contudo, aí dispor de direito de voto. É informado das condições dos investimentos financeiros projetados pela sociedade antes da sua validação pelo conselho de administração, podendo ser comunicados todos os documentos ligados à gestão financeira da sociedade a fim de, em caso de incumprimento das regras de boa gestão financeira, informar as autoridades públicas competentes, que podem aplicar uma coima ou até a suspensão da autorização ou mesmo a sua revogação.

37. Além disso, o eco-organismo deve informar regularmente os ministérios de autorização das suas atividades e da realização das suas obrigações e previsões financeiras. Deve comunicar todos os outros documentos e informações solicitados pelos ministros competentes.

B. Observações preliminares

38. Neste contexto, parece-me oportuno, a título preliminar, clarificar o alcance da questão prejudicial submetida pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional).

39. Com efeito, quando as pessoas que colocam no mercado produtos TLC optam por utilizar um eco-organismo autorizado para cumprir a sua obrigação legal de proceder ao tratamento dos resíduos provenientes desses produtos, o dispositivo, cujos elementos principais acabo de expor, prevê fluxos financeiros a dois níveis: por um lado, as contribuições a montante pagas ao eco-organismo pelas pessoas que colocam no mercado produtos TLC e, por outro, os apoios financeiros pagos a jusante, pelo eco-organismo aos operadores de triagem convencionados.

40. Ora, resulta da decisão de reenvio, bem como dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe, que, embora a questão prejudicial submetida pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) diga respeito ao dispositivo em causa considerado no seu conjunto, as dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio a respeito da interpretação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE são orientadas para a parte a jusante do sistema. Assim, a questão prejudicial submetida pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) visa, no essencial, saber se os apoios financeiros pagos aos operadores de triagem, determinados segundo a tabela a jusante, prevista pela Portaria de 2014 e alterada pela Portaria controvertida, constituem um auxílio estatal de que esses operadores de triagem são os beneficiários. Em contrapartida, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) não tem qualquer dúvida quanto a uma eventual qualificação de auxílio das contribuições pagas a montante ao eco-organismo [12]. Por conseguinte, é neste sentido que a questão prejudicial deve, em minha opinião, ser interpretada.

11 V. n.º 21 das presentes conclusões.

12 A este respeito, a Comissão salientou que o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) esclareceu na sua jurisprudência que as contribuições das pessoas que colocam no mercado para um eco-organismo constituem uma contrapartida direta de um serviço prestado e, por isso, não podem ser consideradas um pagamento equiparável a uma imposição ou a um imposto instituído pela autoridade pública e não constituem, portanto, um recurso estatal (v. Conseil d'État, 11 de julho de 2011, n.º 346698 e 28 dezembro de 2017, n.º 408425, FR:CECHS:2017:408425.20171228)

41. A este respeito, cumpre recordar que a qualificação de «auxílio de Estado», na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, pressupõe a reunião de quatro condições, ou seja, a existência de uma intervenção do Estado ou através de recursos estatais, que essa intervenção seja suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, que conceda uma vantagem ao seu beneficiário e que falseie ou ameace falsear a concorrência [13].

42. Além disso, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o conceito de auxílio de Estado, tal como é definido pelo Tratado, é um conceito jurídico e deve interpretar-se com base em elementos objetivos [14].

43. No entanto, também considero oportuno recordar que, segundo a jurisprudência, quando o Tribunal de Justiça é chamado a conhecer de um pedido prejudicial, a sua função consiste em esclarecer o órgão jurisdicional nacional sobre o alcance das disposições comunitárias para que este possa fazer uma correta aplicação dessas disposições aos factos que lhe foram submetidos e não em proceder ele próprio a essa aplicação, tanto mais que não dispõe necessariamente de todos os elementos indispensáveis para o efeito [15].

44. A este respeito, o Tribunal de Justiça considerou, de forma constante, que os órgãos jurisdicionais nacionais podem interpretar e aplicar o conceito de «auxílio de Estado» e, nos litígios que lhes são submetidos, cabe-lhes verificar se os requisitos do artigo 107.º, n.º 1, TFUE estão preenchidos [16].

45. Por conseguinte, é tendo em conta esta «repartição de tarefas» [17] entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais que procederei a um exame, com base nos elementos que resultam dos autos, de cada um dos critérios cumulativos do conceito de auxílio de Estado indicados no n.º 4, *supra*. Todavia, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio, que dispõe dos dados e das outras informações factuais necessárias para efetuar uma análise completa, tomar a decisão final quanto à possível qualificação do dispositivo em questão como auxílio de Estado, à luz das orientações sobre o significado e o alcance do artigo 107.º, n.º 1, TFUE que o Tribunal de Justiça lhe terá fornecido.

C. Quanto à existência de uma intervenção do Estado ou proveniente de recursos estatais

46. Segundo jurisprudência constante, para uma vantagem poder ser qualificada de «auxílios», na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, deve, por um lado, ser concedida direta ou indiretamente através de recursos estatais e, por outro, ser imputável ao Estado [18].

47. No que respeita à condição da imputabilidade do dispositivo em causa ao Estado, resulta da jurisprudência que, para apreciar essa imputabilidade, importa examinar se as autoridades públicas estiveram envolvidas na adoção da medida em causa [19].

13 V., nomeadamente, Acórdãos de 21 de dezembro de 2016, Comissão/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, n.º 40); de 21 de dezembro de 2016, Comissão/World Duty Free Group SA e o. (C-20/15 P e C-21/15 P, EU:C:2016:981, n.º 53); e de 15 de maio de 2019, Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:407, n.º 46 e jurisprudência aí referida).

14 V., nomeadamente, Acórdão de 22 de dezembro de 2008, British Aggregates/Comissão (C-487/06 P, EU:C:2008:757, n.º 111).

15 V. Acórdão de 21 de junho de 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, n.º 15), e Conclusões do advogado-geral N. Jääskinen no processo Association Vent De Colère! e o. (C-262/12, EU:C:2013:469, n.º 24), e do advogado-geral N. Wahl no processo Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:38, n.º 16).

16 V., neste sentido, Acórdãos de 5 de outubro de 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, n.º 39), e de 11 de novembro de 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, n.º 22).

17 Neste sentido, v. Conclusões do advogado-geral N. Wahl no processo Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:38, n.º 17).

18 V., designadamente, Acórdãos de 13 de setembro de 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, n.º 20 e jurisprudência aí referida), e de 15 de maio de 2019, Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:407, n.º 47).

19 V., neste sentido, Acórdãos de 13 de setembro de 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, n.º 21 e jurisprudência aí referida), e de 15 de maio de 2019, Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:407, n.º 48).

48. Ora, no caso em apreço, a imputabilidade ao Estado do dispositivo de responsabilidade alargada das pessoas que colocam no mercado de produtos TLC não suscita qualquer dúvida. Como resulta do n.º 10 e seguintes das presentes conclusões, este dispositivo foi implementado pelo Estado através do Code de l'environnement (Código do Ambiente), e das portarias que executaram as suas disposições, especificamente a Portaria de 2014 e a portaria controvertida. Por conseguinte, o dispositivo em causa deve ser considerado imputável ao Estado.

49. Em contrapartida, a questão de saber se os recursos que o eco-organismo utiliza para pagar os apoios financeiros aos operadores de triagem devem ser qualificados de «recursos estatais» é a questão mais complexa do presente processo.

50. Para analisar esta questão, considero útil, antes de mais, recordar os princípios decorrentes da jurisprudência à luz do conceito de «recursos estatais» e, em seguida, examinar o dispositivo em causa à luz dos princípios jurisprudenciais expostos.

1. Jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao conceito de «recursos estatais»

51. Antes de mais, importa recordar que, segundo a jurisprudência, apenas as vantagens concedidas direta ou indiretamente e provenientes de recursos estatais ou que constituam um encargo suplementar para o Estado devem ser consideradas auxílios na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE. Com efeito, resulta dos próprios termos desta disposição e das regras processuais instituídas no artigo 108.º TFUE que as vantagens concedidas através de meios distintos dos recursos estatais não estão abrangidas pelo âmbito de aplicação das disposições em causa [20].

52. Além disso, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a proibição enunciada no artigo 107.º, n.º 1, TFUE abrange tanto os auxílios concedidos diretamente pelo Estado ou através de recursos estatais como os concedidos por organismos públicos ou privados por ele instituídos ou designados para os gerir [21].

53. A distinção feita nessa disposição entre os «auxílios concedidos pelos Estados» e os concedidos «através de recursos estatais» não significa que todas as vantagens conferidas por um Estado constituam auxílios, quer sejam ou não financiados por meio de recursos estatais, apenas pretendendo incluir nesse conceito tanto as vantagens conferidas diretamente pelo Estado como as conferidas através de um organismo público ou privado, designado ou instituído por esse Estado [22].

54. A inclusão de vantagens concedidas por intermédio de organismos distintos do Estado no âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE visa preservar o efeito útil da proibição dos auxílios de Estado [23]. Com efeito, o Tribunal de Justiça esclareceu que o direito da União não pode permitir que se contornem as disposições em matéria de auxílios de Estado através da simples criação de instituições autónomas incumbidas de distribuir auxílios [24].

20 Acórdãos de 13 de março de 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, n.º 58), e de 19 de março de 2013, Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão e o. e Comissão/França e o. (C-399/10 P e C-401/10 P, EU:C:2013:175, n.º 99 e jurisprudência aí referida).

21 V., *ex multis*, Acórdão de 15 de maio de 2019, Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:407, n.º 50 e jurisprudência aí referida).

22 Acórdão de 28 de março de 2019, Alemanha/Comissão (C-405/16 P, EU:C:2019:268, n.º 53 e jurisprudência aí referida).

23 V., neste sentido, Conclusões do advogado-geral Saugmandsgaard Øe no processo ENEA (C-329/15, EU:C:2017:233, n.º 68 e jurisprudência aí referida).

24 V., *ex multis*, Acórdãos de 16 de maio de 2002, França/Comissão (C-482/99, EU:C:2002:294, n.º 23); de 9 de novembro de 2017, Comissão/TV2/Dinamarca (C-656/15 P, EU:C:2017:836, n.º 45); e de 15 de maio de 2019, Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:407, n.º 51).

55. Também resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que não é necessário provar, em todos os casos, ter havido lugar a uma transferência de recursos estatais para que a vantagem concedida a uma ou mais empresas possa ser considerada um auxílio de Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE [25].

56. Na verdade, o artigo 107.º, n.º 1, TFUE abrange todos os meios pecuniários que as autoridades públicas podem efetivamente utilizar para apoiar empresas, não sendo relevante que esses meios pertençam ou não de modo permanente ao património do Estado. Mesmo que os montantes correspondentes à medida de auxílio em causa não se encontrem de modo permanente na posse do Tesouro Público, o facto de estarem constantemente sob controlo público, e, portanto, à disposição das autoridades nacionais competentes, é suficiente para serem qualificados de «recursos estatais» [26].

57. Por outras palavras, fundos podem ser qualificados de «recursos estatais» quando, embora provenham de particulares, sejam recolhidos pelo Estado, por conta do Estado, ou por força de uma intervenção do Estado, e colocados à disposição das autoridades nacionais competentes, que têm o poder de decidir da sua utilização final [27].

58. O Tribunal de Justiça declarou, mais precisamente, que os fundos alimentados por contribuições obrigatórias impostas pela legislação do Estado, geridos e repartidos de acordo com essa legislação, podem ser considerados recursos estatais, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, mesmo que sejam geridos por entidades distintas da autoridade pública [28].

59. A este respeito, o elemento decisivo é constituído pelo facto de essas entidades estarem mandatadas pelo Estado para gerir um recurso estatal, e não simplesmente vinculadas por uma obrigação de compra através dos seus recursos financeiros próprios [29].

60. A este respeito, no entanto, o Tribunal de Justiça também esclareceu que, para demonstrar se a vantagem concedida ao beneficiário onera o orçamento do Estado, há que verificar se existe uma relação suficientemente direta entre, por um lado, essa vantagem e, por outro, uma diminuição do referido orçamento, ou mesmo um risco económico suficientemente concreto de encargos que o onerem [30].

2. Quanto à qualificação de recursos estatais dos fundos utilizados por um eco-organismo para pagar os apoios financeiros aos operadores de triagem no âmbito do dispositivo em causa

61. É à luz dos princípios jurisprudenciais expostos na secção precedente que há que apreciar se, no caso em apreço, os fundos que, no âmbito do dispositivo em causa perante o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), um eco-organismo como a Eco TLC utiliza para pagar os apoios financeiros aos operadores de triagem devem ser qualificados de recursos estatais.

25 Acórdãos de 16 de maio de 2002, França/Comissão (C-482/99, EU:C:2002:294, n.º 36); e de 19 de março de 2013, Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão e o. e Comissão/França e o. (C-399/10 P e C-401/10 P, EU:C:2013:175, n.º 109); de 30 de maio de 2013, Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, n.º 34); e de 28 de março de 2019, Alemanha/Comissão (C-405/16 P, EU:C:2019:268, n.º 55).

26 V., designadamente, Acórdãos de 13 de setembro de 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671 e jurisprudência aí referida); de 28 de março de 2019, Alemanha/Comissão (C-405/16 P, EU:C:2019:268, n.º 57); e de 15 de maio de 2019, Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:407, n.º 53).

27 V., neste sentido, Conclusões do advogado-geral N. Wahl no processo Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:38, n.º 25).

28 V. Acórdãos de 19 de dezembro de 2013, Association Vent De Colère! e o. (C-262/12, EU:C:2013:851, n.º 25); de 28 de março de 2019, Alemanha/Comissão (C-405/16 P, EU:C:2019:268, n.º 58); e de 15 de maio de 2019, Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:407, n.º 54) e jurisprudência aí referida.

29 V. Acórdãos de 28 de março de 2019, Alemanha/Comissão (C-405/16 P, EU:C:2019:268, n.º 59); e de 15 de maio de 2019, Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:407, n.º 55 e jurisprudência aí referida).

30 V. Acórdão de 28 de março de 2019, Alemanha/Comissão (C-405/16 P, EU:C:2019:268, n.º 60). Neste sentido, v., também, Acórdãos de 19 de março de 2013, Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão e o. e Comissão/França e o. (C-399/10 P e C-401/10 P, EU:C:2013:175, n.º 109); de 9 de outubro de 2014, Ministerio de Defensa e Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, n.º 47); de 14 de janeiro de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, n.º 34), e de 16 de abril de 2015, Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, n.º 19).

62. A este respeito, observo, antes de mais, que este dispositivo não é equiparável a nenhum dos regimes que o Tribunal de Justiça analisou na sua jurisprudência, bastante abundante, à luz do conceito de recursos estatais.

63. Assim, este dispositivo distingue-se dos regimes que impõem obrigações de compra de eletricidade a empresas privadas, no âmbito das medidas nacionais de apoio à energia proveniente de fontes renováveis, à luz das quais o Tribunal de Justiça declarou, nos processos PreussenElektra [31] e ENEA [32], que não instituíam auxílios de Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE [33]. No entanto, o referido dispositivo também difere dos regimes nacionais adotados no setor da energia que o Tribunal de Justiça analisou noutros processos, como o Essent Netwerk Noord e o. [34], Association Vent De Colère! [35], e Achema [36] e para os quais, em contrapartida, declarou que os fundos em causa podiam ser considerados recursos estatais, na aceção da referida disposição.

64. O dispositivo francês da responsabilidade alargada das pessoas que colocam no mercado produtos TLC também não é comparável com as medidas examinadas pelo Tribunal de Justiça nos processos Pearle e o. [37] e Doux Élevage [38], à luz dos quais o Tribunal de Justiça declarou que não constituíam auxílios de Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE. Nesses processos tratava-se de contribuições obrigatórias fixadas por lei, impostas a certas empresas e cobradas e administradas por organismos aos quais o Estado tinha conferido determinados poderes. Essas contribuições tinham, no entanto, sido estabelecidas por iniciativa de empresas privadas que decidiam também da sua afetação e não deviam ser utilizadas para prosseguir um objetivo de interesse público definido pelas autoridades públicas [39].

65. Todos estes processos fornecem, no entanto, uma série de observações para apreciar, com base numa análise de conjunto dos diferentes elementos que caracterizam o dispositivo nacional em questão, se os fundos em causa deviam ser qualificados como «recursos do Estado».

66. No caso em apreço, trata-se, especificamente, de contribuições que empresas sujeitas a uma obrigação legal de proceder ao tratamento de resíduos pagam a uma entidade privada autorizada pelo Estado que os transfere para operadores que, na medida em que respeitavam determinadas condições, celebraram um acordo com essa entidade privada.

31 Acórdão de 13 de março de 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160).

32 Acórdão de 13 de setembro de 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671).

33 Nesses processos, o Tribunal de Justiça declarou que as empresas privadas sujeitas à obrigação de comprar a preços mínimos fixos a eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis não estavam mandatadas pelo Estado-Membro em causa para gerir recursos estatais, mas estavam vinculadas a uma obrigação de compra através dos seus recursos financeiros próprios. A este respeito, v. Acórdãos de 19 de dezembro de 2013, Association Vent De Colère! e o. (C-262/12, EU:C:2013:851, n.ºs 34 e 35), e de 13 de setembro de 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, n.º 30). No Acórdão de 28 de março de 2019, Alemanha/Comissão (C-405/16 P, EU:C:2019:268), o Tribunal de Justiça, no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral, concluiu que nem o Tribunal Geral nem a Comissão tinham sabido fundamentar a sua conclusão de que o regime de apoio à produção de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis em causa implicava recursos estatais e constituíam, portanto, auxílios de Estado, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

34 Acórdão de 17 de julho de 2008, Essent Netwerk Noord e o. (C-206/06, EU:C:2008:413). Este processo dizia respeito a uma taxa que consistia num suplemento de preço cobrado sobre a eletricidade transportada.

35 Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Association Vent De Colère! e o. (C-262/12, EU:C:2013:851). Este processo também dizia respeito a uma obrigação legal de compra de eletricidade.

36 Acórdão de 15 de maio de 2019, Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:407). Este processo dizia respeito a uma obrigação de contribuição para serviços de interesse público no setor da eletricidade.

37 Acórdão de 15 de julho de 2004, Pearle e o. (C-345/02, EU:C:2004:448).

38 Acórdão de 30 de maio de 2013, Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348).

39 A este respeito, v., também, n.º 30 das Conclusões do advogado-geral N. Wahl no processo Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:38).

67. Neste contexto, com base nos princípios jurisprudenciais suprarreferidos, abordarei, em primeiro lugar, a questão do caráter obrigatório das contribuições pagas a montante pelas pessoas que colocam no mercado produtos TLC ao eco-organismo. Em segundo lugar, analisarei o grau de controlo que a autoridade pública conserva sobre o eco-organismo e sobre esses fundos em conformidade com o dispositivo nacional em causa. Em terceiro lugar, examinarei a questão da existência de uma relação suficientemente direta entre a alegada vantagem e uma diminuição, pelo menos potencial, do orçamento do Estado.

a) Quanto ao caráter obrigatório das contribuições pagas ao eco-organismo por quem coloca no mercado

68. Conforme resulta da jurisprudência referida no n.º 58 das presentes conclusões, os fundos alimentados por contribuições obrigatórias impostas pela legislação do Estado podem ser considerados recursos estatais, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

69. Por conseguinte, coloca-se a questão de apreciar o eventual caráter obrigatório das contribuições pagas, a montante, ao eco-organismo pelas pessoas que colocam no mercado produtos TLC.

70. A este respeito, resulta dos n.os 10 e 11 das presentes conclusões que, em aplicação das disposições do Code de l'environnement (Código do Ambiente), as pessoas que colocam no mercado produtos TLC são obrigadas a proceder ao tratamento dos resíduos provenientes desses produtos. Por conseguinte, existe, neste sentido, uma obrigação legal da sua responsabilidade, que, por outro lado, decorre de uma regulamentação da União, a saber, a Diretiva 2008/98.

71. No entanto, as disposições pertinentes do referido código atribuem-lhes uma alternativa para cumprir essa obrigação legal: ou criam um sistema individual de reciclagem e de tratamento dos referidos resíduos, ou aderem a um eco-organismo para o qual transferem a sua obrigação legal mediante uma contribuição. Por conseguinte, é no caso em que uma pessoa que coloca no mercado decide aderir a um eco-organismo que a contribuição para essa entidade se torna para ela juridicamente obrigatória a fim de cumprir a obrigação legal que lhe incumbe de proceder ao tratamento dos resíduos.

72. Neste contexto, tendo em conta a alternativa que a lei oferece a quem coloca no mercado, há que concluir que as contribuições das pessoas que colocam no mercado produtos TLC para a Eco TLC não são *de iure* obrigatórias.

73. Todavia, nas suas observações, a Comissão considera oportuno interrogar-se sobre a questão de saber se uma contribuição que é *de facto* obrigatória não deve ser considerada um obstáculo que conduz aos mesmos efeitos que uma contribuição obrigatória *de jure*. Segundo esta instituição, se se concluir que as contribuições que as pessoas que colocam no mercado pagam à Eco TLC, único eco-organismo autorizado em França no setor dos produtos TLC, são *de facto* obrigatórias, uma vez que a alternativa de criar um sistema individual é «puramente teórica, por ser irrealizável na prática», então os recursos decorrentes dessas contribuições deviam ser qualificados de « recursos estatais» [40].

40 A este respeito, saliento que, nas suas Conclusões relativas ao processo pendente no Conseil d'État (processo n.º 416103), o relator público, Louis Dutheillet de Lamothe, considerou que a possibilidade de quem coloca no mercado instalar a sua própria linha de reciclagem é «puramente teórica».

74. A este respeito, sou sensível à exigência, salientada pela Comissão nas suas observações, de que situações em que um Estado-Membro prevê uma alternativa puramente teórica não sejam excluídas do conceito de auxílio de Estado. Com efeito, em tais casos, existe o risco de que, ao prever na legislação nacional para os operadores em causa alternativas juridicamente existentes, mas *de facto* impossíveis de realizar, os Estados-Membros possam contornar a disciplina da União em matéria de auxílios de Estado.

75. No entanto, considero que a análise em que se baseia uma eventual conclusão de que a alternativa legal prevista na legislação nacional é «puramente teórica», devido à impossibilidade de a realizar, deve ser necessariamente muito rigorosa, uma vez que existe o risco de se cair na arbitrariedade, se não for esse o caso.

76. Para efetuar essa análise, há que, na minha opinião, verificar, em primeiro lugar, se, de um ponto de vista jurídico, existe realmente uma alternativa. Podia não ser esse o caso se, por exemplo, as autoridades não tivessem implementado um quadro jurídico que permitisse realizar uma das duas alternativas. No entanto, no caso em apreço, verifica-se que foi estabelecido um quadro regulamentar, ainda que alegadamente atrasado, a fim de permitir a implementação de sistemas individuais de reciclagem e tratamento dos resíduos provenientes dos produtos TLC [41].

77. Em segundo lugar, para que uma via alternativa seja «puramente teórica porque irrealizável na prática», não basta que seja simplesmente mais onerosa ou menos favorável do ponto de vista económico. Essa via deve ser tão onerosa ou difícil, que deve ser julgada *de facto* impossível de realizar.

78. Em terceiro lugar, antes de concluir que uma alternativa juridicamente existente é puramente teórica, há que ter em conta todas as possibilidades à disposição dos operadores interessados. Assim, por exemplo, neste caso, podia não ser de excluir que, mesmo que a implementação de um sistema individual fosse de facto impossível, as pessoas que colocam no mercado podiam, mesmo assim, criar um outro eco-organismo para cumprirem a obrigação de proceder ao tratamento dos resíduos [42]. Embora essa via seja uma alternativa lícita para as pessoas que colocam no mercado [43], a existência de uma alternativa desse género também devia ser tida em consideração na análise, antes de poder concluir que a alternativa ao pagamento das contribuições à Eco TLC oferecida a essas pessoas é «meramente hipotética».

79. Em todo o caso, considero que os autos de que o Tribunal de Justiça dispõe não fornecem todos os elementos de facto necessários para efetuar de forma definitiva tal apreciação. Compete assim ao órgão jurisdicional de reenvio, com base nas indicações que o Tribunal de Justiça lhe tiver fornecido, determinar se as contribuições das pessoas que colocam no mercado produtos TLC para a Eco TLC têm eventualmente caráter obrigatório. Se o órgão jurisdicional de reenvio concluir que não é esse o caso, fica então excluído dos fundos em causa o caráter de recursos estatais.

41 Portaria de 19 de setembro de 2017, relativa ao procedimento de autorização e que inclui um caderno de encargos dos sistemas individuais do setor dos resíduos provenientes dos produtos têxteis de vestuário, da roupa para o lar e do calçado, em aplicação dos artigos L. 541-10-3 e R. 543-217 a R. 543-224 do Código do Ambiente (JORF n.º 0226, de 27 de setembro de 2017).

42 A existência dessa possibilidade foi considerada pelo relator público, Louis Dutheillet de Lamothe, nas suas Conclusões referidas na nota 40 das presentes conclusões, na sua análise relativa à legitimidade da Eco TLC perante o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional).

43 Devo esclarecer que menciono esta possibilidade apenas a título de exemplo, uma vez que, com base nos dados incompletos à nossa disposição, é pura especulação. Cabe ao órgão jurisdicional verificar se essa possibilidade existe verdadeiramente ou não.

b) Quanto ao controlo público do eco-organismo e dos fundos

80. Resulta da jurisprudência referida nos n.os 56 e 59 das presentes conclusões, que, para determinar se fundos alimentados por contribuições obrigatórias impostas pela legislação de um Estado podem ser abrangidos pelo conceito de auxílio de Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, é decisivo verificar se a entidade distinta da autoridade pública que os administra em conformidade com essa legislação foi mandatada pelo Estado para administrar um recurso estatal. Para serem qualificados como «recursos estatais», não é necessário que os fundos pertençam de modo permanente ao património do Estado, bastando que estejam constantemente sob controlo público e, portanto, à disposição das autoridades nacionais competentes.

81. No caso em apreço, à luz desta jurisprudência, há que verificar se se pode considerar que a Eco TLC foi mandatada pelo Estado para gerir recursos que estão constantemente sob controlo público e, portanto, à disposição das autoridades nacionais.

82. A este respeito, em primeiro lugar, quanto à natureza da entidade distinta da autoridade pública que gere os fundos, há que salientar que, no caso em apreço, não há dúvida de que a Eco TLC não é uma entidade pública, mas uma sociedade privada, criada por operadores privados, cujas relações são reguladas pelo direito privado.

83. Nesta perspetiva, os factos deste processo afiguram-se mais próximos dos dos processos Pearle e o. e Doux Élevage [44], nos quais o Tribunal de Justiça excluiu a qualificação de «recursos estatais» de fundos geridos por operadores privados, do que os de processos como Association Vent De Colère! [45] e Achema [46], nos quais o Tribunal de Justiça reconheceu a natureza de recursos estatais dos fundos em causa. Todavia, o presente processo diferencia-se dos *supra* referidos processos Pearle e o. e Doux Élevage pela circunstância, certamente não negligenciável, de, como referi no n.º 64 das presentes conclusões, nestes dois processos, os recursos serem utilizados para prosseguir objetivos não de interesse público, mas fixados pelos operadores privados em causa [47].

84. Em segundo lugar, em aplicação dos princípios jurisprudenciais recordados no n.º 80, *supra*, há, no entanto, que verificar se os fundos que um eco-organismo utiliza para pagar os apoios financeiros aos operadores de triagem no âmbito do dispositivo em causa podem ser considerados como permanecendo constantemente sob controlo público.

85. A este respeito, saliento que os fundos em causa são pagos por entidades privadas (as pessoas que colocam no mercado), a uma entidade privada (a Eco TLC), que os transfere para outras entidades privadas (os operadores de triagem). Por conseguinte, as contribuições conservam o seu caráter privado durante todo o seu percurso [48]. O mecanismo criado pelo dispositivo em causa não implica nenhuma transferência direta ou indireta de rendimentos públicos, uma vez que os fundos constituídos pelo pagamento das contribuições nunca transitam pelo orçamento do Estado ou por outra entidade pública e nunca passam para as mãos dos poderes públicos [49]. Por outro lado, os poderes públicos não têm em nenhum momento acesso efetivo a esses recursos [50].

44 Acórdãos de 15 de julho de 2004, Pearle e o. (C-345/02, EU:C:2004:448), e de 30 de maio de 2013, Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, v. n.os 31 e 33).

45 Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Association Vent De Colère! e o. (C-262/12, EU:C:2013:851).

46 Acórdão de 15 de maio de 2019, Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:407).

47 O regime examinado no presente processo também se diferencia do examinado no processo Essent Netwerk Noord, no qual a entidade distinta da autoridade pública era efetivamente uma sociedade privada, mas estava designada pela lei para cobrar um imposto [v. Acórdão de 17 de julho de 2008, Essent Netwerk Noord e o. (C-206/06, EU:C:2008:413, n.os 67 e 68)]. Não é esse o caso no presente processo, uma vez que as contribuições das pessoas que colocam no mercado não constituem um imposto (v. n.º 106 das presentes conclusões).

48 Neste sentido, v. Acórdão de 30 de maio de 2013, Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, n.º 32).

49 Neste sentido, v. Acórdãos de 30 de maio de 2013, Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, n.º 32); de 19 de dezembro de 2013, Association Vent De Colère! e o. (C-262/12, EU:C:2013:851, n.os 28 a 33); e de 28 de março de 2019, Alemanha/Comissão (C-405/16 P, EU:C:2019:268, n.º 85).

50 A este respeito, v. Acórdão de 28 de março de 2019, Alemanha/Comissão (C-405/16 P, EU:C:2019:268, n.º 81).

86. Além disso, em caso de falta de pagamento, o eco-organismo deve seguir, com vista à sua cobrança, o processo judicial comum civil ou comercial, não dispondo de qualquer prerrogativa de caráter estatal [51].

87. No entanto, mesmo não tendo acesso a esses fundos, as autoridades públicas desempenham um papel importante quanto à sua afetação e à determinação do seu montante, o que levou a Comissão a considerar, nas observações apresentadas ao Tribunal de Justiça, que o Estado mantém, em substância, um controlo rigoroso sobre o circuito financeiro relativo a esses fundos [52].

88. Neste contexto, importa, em terceiro lugar, verificar se, mesmo não tendo acesso a esses fundos, as autoridades públicas ainda assim os controlam na medida em que detêm um poder de disposição sobre eles.

89. Quanto ao critério a considerar para efetuar essa apreciação, resulta da jurisprudência que não basta que os elementos pertinentes do dispositivo em causa se limitem a testemunhar uma certa influência do Estado sobre os mecanismos que esse dispositivo estabelece. Em contrapartida, é necessário que estes elementos permitam concluir que o Estado detém um poder de dispor dos fundos geridos e administrados pela entidade distinta das autoridades públicas [53].

90. Neste sentido, é essencial considerar o grau de autonomia dos fundos de que beneficia a entidade distinta que os gere ao abrigo da regulamentação nacional. Especificamente, há que verificar se a regulamentação em causa no processo principal não confere à autoridade competente o poder de dirigir ou de influenciar a administração dos fundos e há também que apreciar o tipo e o grau de controlo que as autoridades públicas exercem sobre a referida entidade distinta [54].

91. Neste contexto, as considerações seguintes parecem-me relevantes à luz do dispositivo em causa.

92. Em primeiro lugar, no que respeita à iniciativa do pagamento dos fundos, embora seja certo que a sua utilização prossegue objetivos políticos concretos, fixados e definidos pelas autoridades públicas [55] e que a obrigação de proceder ao tratamento dos resíduos deriva diretamente do Estado; em contrapartida, a iniciativa de pagar as contribuições não deriva diretamente do Estado, mas da opção das pessoas que colocam no mercado de aderirem ao eco-organismo [56].

93. Em segundo lugar, no que respeita à afetação exclusiva dos fundos aos objetivos fixados pela autoridade pública, o Tribunal de Justiça já declarou que, embora seja um critério a considerar [57], não é, no entanto, suficiente, por si só, para concluir que o Estado possa dispor deles, na aceção da jurisprudência referida no n.º 56 das presentes conclusões [58]. Em contrapartida, o Tribunal de Justiça considerou que o princípio legal de afetação exclusiva dos fundos em causa tende antes a demonstrar, na falta de qualquer elemento em sentido contrário, que o Estado não podia precisamente dispor desses fundos, ou seja, decidir uma afetação diferente da prevista pela legislação em causa [59].

51 Neste sentido, v. Acórdão de 30 de maio de 2013, Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, n.º 32).

52 No mesmo sentido, exprimiu-se o relator público, Louis Dutheillet de Lamothe, nas suas conclusões acima referidas na nota 40 das presentes conclusões.

53 V., neste sentido, Acórdão de 28 de março de 2019, Alemanha/Comissão (C-405/16 P, EU:C:2019:268, n.º 75).

54 A este respeito, v. Acórdão de 30 de maio de 2013, Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, n.º 38).

55 E não fixada pela própria entidade distinta, como nos processos Pearle e Doux Élevage (v. n.os 64 e 83, *supra*).

56 Evidentemente, esta consideração é influenciada por uma eventual constatação do caráter *de facto* obrigatório das contribuições como referido no n.º 79, *supra*. Com efeito, se as contribuições são *de facto* obrigatórias, então é possível considerar que a iniciativa de as pagar não é o resultado de uma opção livre das empresas.

57 A este respeito, v. Acórdãos de 17 de julho de 2008, Essent Netwerk Noord e o. (C-206/06, EU:C:2008:413, n.º 69), e de 15 de maio de 2019, Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:407, n.º 66).

58 V., neste sentido, Acórdão de 28 de março de 2019, Alemanha/Comissão (C-405/16 P, EU:C:2019:268, n.º 76).

59 V., neste sentido, Acórdão de 28 de março de 2019, Alemanha/Comissão (C-405/16 P, EU:C:2019:268).

94. Em terceiro lugar, no que respeita ao grau de autonomia de que o eco-organismo beneficia quanto aos fundos, no caso em apreço, é indubitável que o Estado mantém uma certa influência sobre os fluxos financeiros relativos a esses fundos. Com efeito, ao determinar a «tabela a jusante», exerce uma influência determinante no montante dos apoios financeiros pagos aos operadores de triagem. Além disso, a «tabela a montante», que determina as contribuições que devem ser pagas pelas pessoas que colocam no mercado ao eco-organismo, depende em larga medida desses montantes, uma vez que o eco-organismo deve exercer sem fins lucrativos as atividades para as quais foi autorizado.

95. Todavia, nas observações que apresentou ao Tribunal de Justiça, o Governo francês evidenciou toda uma série de elementos que parecem demonstrar um certo nível de autonomia de que, no âmbito do dispositivo em causa, beneficia o eco-organismo, especificamente tendo em conta os fundos.

96. Assim, a tabela a montante é fixada pelo próprio eco-organismo e não é validada pela autoridade pública, estando sujeita exclusivamente a um simples dever de informação. Ora, como acabo de salientar, os montantes das contribuições a montante fixados nesta tabela dependem de forma significativa do montante dos apoios pagos aos operadores de triagem, tal como determinados na tabela a jusante. Além disso, o eco-organismo deve ajustar os montantes das contribuições que recebe das pessoas que colocam no mercado ao nível estritamente necessário para cumprir as suas obrigações [60]. No entanto, verifica-se que o montante dos apoios financeiros não é o único fator que influencia a determinação da tabela a montante, uma vez que as contribuições a montante também dependem, com efeito, de outros elementos sobre os quais, segundo o Governo francês, o eco-organismo tinha influência, como os seus custos de gestão, bem como a modulação da tabela segundo critérios de eco-conceção [61].

97. O Governo francês sustenta igualmente que o eco-organismo autorizado também dispõe de um papel preponderante na determinação da tabela a jusante. Esta tabela corresponde, com efeito, ao custo líquido médio da triagem que é determinado, pela autoridade pública, com base nas propostas contidas no balanço anual do observatório ambiental, económico e social de triagem e da valorização dos resíduos TLC implementado pelo organismo ecológico autorizado [62].

98. É ainda relevante salientar que, em relação à elegibilidade de operadores de triagem para a celebração de contrato com o eco-organismo que serão, no fim de contas, os beneficiários de um eventual auxílio de Estado, o caderno de encargos anexo à Portaria de 20l4 estabelece os critérios de elegibilidade que esses operadores devem cumprir para poderem ser parte contratante [63]. Contudo, o Governo francês alega que o eco-organismo pode ele próprio acrescentar critérios de ilegibilidade, o que este fez ao introduzir o critério da dimensão do operador de triagem e outras obrigações contratuais que os referidos operadores deviam cumprir. Assim, afigura-se que, contrariamente ao que acontecia nos regimes examinados em processos em que o Tribunal de Justiça reconheceu a natureza de recursos estatais dos fundos em questão [64], no caso em apreço, a entidade dispõe de alguma margem de autonomia na determinação dos beneficiários dos apoios financeiros pagos.

99. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se, *in concreto*, todos estes elementos mencionados pelo Governo francês atribuem realmente uma margem de autonomia efetiva ao eco-organismo relativamente aos fundos, que é suficiente para excluir que a autoridade pública disponha do poder de dirigir e influenciar a administração dos fundos.

60 V. artigo L-543-215 de code de l'environnement (Código do Ambiente).

61 V. capítulo III, n.º C. 4. do caderno de encargos.

62 Capítulo VI, n.º D, do caderno de encargos.

63 Capítulo VI, ponto B, do caderno de encargos. V. n.os 20, 128 e 129 das presentes conclusões.

64 Por exemplo, no regime em causa no processo Achema, o Estado aprovava o nome dos beneficiários do auxílio [v. Acórdão de 15 de maio de 2019, Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:407, n.os 60 e 87)].

100. Em quarto lugar, no que respeita ao grau de controlo que as autoridades públicas exercem sobre o eco-organismo, este desenrola-se em duas fases. Ao nível da concessão da autorização, este controlo parece ser bastante aprofundado, na medida em que, para obter a referida autorização, o eco-organismo deve estar em condições de cumprir todas as condições especificadas no caderno de encargos. Em seguida, como resulta dos n.os 18, 26, 36 e 37 das presentes conclusões, este controlo materializa-se essencialmente pela participação do censor de Estado nas reuniões do Conselho de Administração do eco-organismo autorizado e em obrigações de informação para com as autoridades públicas, a fim de lhes permitir fiscalizar o cumprimento dos requisitos ligados ao regime de responsabilidades alargadas das pessoas que colocam no mercado produtos TLC.

101. A este respeito, observo, por um lado, que, como salientou o relator público nas suas conclusões relativas ao processo pendente no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) [65], este controlo não é seguramente equiparável a uma tutela sobre um estabelecimento público ou aos poderes conferidos por uma participação significativa no capital de uma sociedade. Com efeito, em caso de informação pelo censor, o Estado apenas dispõe dos seus poderes de polícia e de sanções para se impor se houver incumprimento da regulamentação.

102. Por outro lado, importa também observar que o próprio direito da União, nomeadamente a Diretiva 2008/98, impõe aos Estados-Membros a implementação de um quadro adequado de monitorização e de aplicação do regime de responsabilidade alargada dos produtores [66].

c) Quanto à existência de uma relação suficientemente direta entre a vantagem em causa e uma diminuição, pelo menos potencial, do orçamento do Estado

103. Como foi salientado no n.º 60, *supra*, para determinar se uma vantagem concedida a um beneficiário, direta ou indiretamente, através de recursos estatais ou que constitua um encargo suplementar para o Estado, onera o orçamento de Estado, importa verificar se existe uma relação suficientemente direta entre, por um lado, essa vantagem e, por outro, uma diminuição do referido orçamento, ou mesmo um risco económico suficientemente concreto de encargos que o onerem.

104. A este respeito, o Tribunal de Justiça esclareceu que não é necessário que essa diminuição, ou mesmo esse risco, corresponda ou seja equivalente à referida vantagem, nem que esta tenha como contrapartida essa diminuição ou esse risco, nem que seja da mesma natureza que a afetação de recursos estatais de que decorre [67]. No entanto, é pelo menos necessário que exista um risco suficientemente concreto da constituição, no futuro, de um encargo suplementar para o Estado [68].

105. No entanto, no caso em apreço, não resulta das informações dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que exista uma relação entre, por um lado, a vantagem, constituída pelos pagamentos dos apoios financeiros aos operadores de triagem e, por outro, uma diminuição do orçamento do Estado, ou mesmo um risco económico suficientemente concreto de encargos que o onerem.

65 V. as conclusões do relator público, Louis Dutheillet de Lamothe, referidas na nota 40, *supra*.

66 V. artigo 8.º-A, n.º 5, da Diretiva 2008/98. Todavia, a este respeito, há também que salientar que, tendo esta disposição sido introduzida pela Diretiva 2018/851, não é, enquanto tal, aplicável *rationae temporis* ao processo em causa no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional).

67 Acórdão de 19 de março de 2013, Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão e o. e Comissão/França e o. (C-399/10 P e C-401/10 P, EU:C:2013:175, n.º 110).

68 Acórdão de 19 de março de 2013, Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão e o. e Comissão/França e o. (C-399/10 P e C-401/10 P, EU:C:2013:175, n.º 106). Neste sentido, v., igualmente, Acórdão de 1 de dezembro de 1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, n.º 41).

106. A este respeito, saliento, em primeiro lugar, que as contribuições a montante pagas pelas pessoas que colocam no mercado ao eco-organismo não têm natureza equiparável à de uma taxa ou de uma imposição. Não se trata de contribuições unilateralmente impostas pela lei que as referidas pessoas são obrigadas a pagar [69].

107. Quanto a esta questão, é relevante observar que, como já foi salientado [70], o próprio Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) esclareceu na sua jurisprudência, embora tendo em conta sistemas de responsabilidade alargada dos produtores em setores diferentes dos de produtos TLC, que as contribuições pagas a um eco-organismo constituem uma contrapartida direta para um serviço prestado e, por isso, não podem ser consideradas um pagamento equiparável a uma imposição ou a uma taxa instituída pela autoridade pública.

108. Em segundo lugar, não resulta dos autos que exista um mecanismo instaurado e regulamentado pelo Estado-Membro de compensação dos custos resultante da obrigação de proceder ao tratamento dos resíduos provenientes dos produtos TLC através do qual o Estado garanta às pessoas que colocam no mercado a cobertura integral dos referidos custos, como era o caso, por exemplo, noutros processos decididos pelo Tribunal de Justiça [71]. O dispositivo também não obriga as referidas pessoas a repercutir nos clientes finais os montantes pagos a título das contribuições para o eco-organismo [72].

109. Decorre destas considerações que, com base nas informações contidas nos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe, por um lado, parece que o dispositivo em causa não implica que o Estado renuncie a recursos, seja a que título for, tal como impostos, taxas, contribuições ou outros, que, segundo a legislação nacional, devessem ter sido pagos ao orçamento do Estado [73] e que, assim, não é suscetível de privar os cofres do Estado-Membro de certas entradas de tesouraria e, por conseguinte, de diminuir o seu orçamento [74]. Por outro lado, este dispositivo também não parece gerar nenhum risco suficientemente concreto da realização, no futuro, de um encargo suplementar para o Estado.

d) Conclusão quanto à qualificação de recursos estatais dos fundos utilizados por um eco-organismo para pagar os apoios financeiros aos operadores de triagem no âmbito do dispositivo em causa

110. Em conclusão, à luz de todas as considerações que precedem, inclino-me a considerar que, no caso em apreço, os fundos que um eco-organismo como a Eco TLC utiliza, em aplicação do dispositivo de responsabilidade alargada das pessoas que colocam no mercado de produtos TLC, para pagar os apoios financeiros aos operadores de triagem não constituem recursos estatais.

111. Todavia, como foi salientado no n.º 45 das presentes conclusões, compete ao órgão jurisdicional de reenvio, que dispõe de todos os dados e outras informações factuais necessárias para efetuar uma análise completa, tomar a decisão final sobre esta questão. Para esse efeito, deve, especificamente, verificar, com base nas indicações que o Tribunal de Justiça lhe fornecer, primeiro, se as contribuições das pessoas que colocam no mercado produtos TLC para a Eco TLC têm um caráter *de facto* obrigatório; segundo, se, apesar de serem geridos pela Eco TLC, os fundos em causa, devido à falta de autonomia da Eco TLC sobre esses fundos e ao alcance dos poderes públicos de controlo exercidos

69 V., neste sentido, Acórdãos de 17 de julho de 2008, Essent Netwerk Noord e o. (C-206/06, EU:C:2008:413, n.ºs 45 a 47 e 66), e de 28 de março de 2019, Alemanha/Comissão (C-405/16 P, EU:C:2019:268, n.º 68).

70 V. nota 12 das presentes conclusões e jurisprudência do Conselho de Estado aí referida.

71 V., por exemplo, Acórdãos de 19 de dezembro de 2013, Association Vent De Colère! e o. (C-262/12, EU:C:2013:851, n.ºs 26 e 36), e de 15 de maio de 2019, Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:407, n.º 71). A este respeito, v., também, Acórdãos de 13 de setembro de 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, n.º 30), e de 28 de março de 2019, Alemanha/Comissão (C-405/16 P, EU:C:2019:268, n.º 84).

72 V. Acórdão de 28 de março de 2019, Alemanha/Comissão (C-405/16 P, EU:C:2019:268, n.º 70).

73 Acórdão de 30 de maio de 2013, Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, n.º 32).

74 Neste sentido, v. Acórdãos de 8 de setembro de 2011, Comissão/Países Baixos (C-279/08 P, EU:C:2011:551, n.º 107); de 9 de outubro de 2014, Ministerio de Defensa e Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262 n.º 48); e de 16 de abril de 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235, n.º 28).

sobre esta, devem ser considerados como permanecendo ainda assim constantemente sob controlo público e à disposição das autoridades nacionais competentes; e, terceiro, se há uma relação suficientemente direta entre a vantagem em causa e uma diminuição, pelo menos potencial, do orçamento do Estado.

D. Quanto à existência de uma vantagem económica

112. Entre as condições mencionadas no n.º 41 das presentes conclusões, vou analisar agora a condição da existência de uma vantagem económica.

113. A este respeito, cabe recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, são considerados auxílios de Estado as intervenções que, independentemente da forma que assumam, possam favorecer direta ou indiretamente empresas ou que devam ser consideradas uma vantagem económica que a empresa beneficiária não teria obtido em condições normais de mercado [75].

114. Assim, são consideradas auxílios, nomeadamente, as intervenções que, sob formas diversas, aliviam os encargos que normalmente oneram o orçamento de uma empresa e que, por essa razão, não sendo subvenções na aceção estrita da palavra, têm a mesma natureza e efeitos idênticos [76]. Existe uma vantagem sempre que a situação financeira de uma empresa seja melhorada como resultado da intervenção do Estado em condições diferentes das condições normais de mercado [77].

115. No caso em apreço, com base nos elementos que resultam dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça, afigura-se que os diferentes apoios financeiros que a Eco TLC paga aos operadores de triagem convencionados não correspondem necessariamente ao preço de mercado para a triagem e a reciclagem dos resíduos provenientes dos produtos TLC [78].

116. Assim, como salientou a Comissão, em primeiro lugar, o objetivo prosseguido pelos apoios aos operadores de triagem não parece visar o pagamento de um preço por um serviço prestado, mas visa, como resulta do caderno de encargos [79], «simultaneamente, tornar sustentável o setor de gestão desses resíduos, contribuindo para os custos dessa gestão, e desenvolver o seu desempenho em termos simultaneamente de aumento das quantidades de tonelagens triadas e de redução máxima dos resíduos eliminados sem valorização». Os apoios financeiros prosseguem assim principalmente um objetivo de caráter ambiental, a saber, o de dissuadir a eliminação dos resíduos provenientes de produtos TLC sem valorização. Estes apoios visam também o objetivo, de caráter social, de favorecer as empresas que empregam mais pessoas com dificuldade de inserção no mercado de trabalho.

117. Em segundo lugar, as fórmulas de cálculo dos apoios incluídas no caderno de encargos não se baseiam nos custos da prestação de triagem e de reciclagem [80]. Não têm em conta nem os custos da prestação nem o preço de mercado. Em contrapartida, o cálculo baseia-se na atividade global do operador e tem em conta outros fatores que podem constituir uma vantagem económica.

75 Acórdãos de 27 de junho de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, n.º 65 e jurisprudência aí referida); de 6 de março de 2018, Comissão/FIH Holding e FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159, n.º 44); e de 15 de maio de 2019, Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:407, n.º 74 e jurisprudência aí referida).

76 Acórdão de 19 de março de 2013, Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão e o. e Comissão/França e o. (C-399/10 P e C-401/10 P, EU:C:2013:175, n.º 101), e de 27 de junho de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, n.º 66).

77 V., neste sentido, *inter alia*, Acórdãos de 2 de setembro de 2010, Comissão/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, n.º 40), e de 7 de maio de 2020, BTB Holding Investments e Duferco Participations Holding/Comissão (C-148/19 P, EU:C:2020:354, n.º 46 e jurisprudência aí referida).

78 No mesmo sentido, v. as Conclusões do relator público, Louis Dutheillet de Lamothe, referidas na nota 40 das presentes conclusões.

79 Capítulo VI, C.

80 V. n.ºs 20 e 21 das presentes conclusões.

118. Assim, por exemplo, o apoio ao desenvolvimento é um complemento do apoio à sustentabilidade e visa, entre outros, assumir a responsabilidade pelos investimentos realizados pelos organismos de triagem na criação de novos centros de triagem, ou em extensões. A assunção destes investimentos, sem referência a uma contrapartida para a Eco TLC, parece efetivamente conferir uma vantagem económica aos operadores de triagem convencionados.

119. Além disso, uma vez que os custos ligados à remuneração dos empregados oneram, pela sua própria natureza, o orçamento das empresas, a sua tomada a cargo constitui, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma vantagem económica [81]. Assim, a assunção dos custos para o emprego de pessoas com dificuldades sociais também pode constituir uma tal vantagem.

120. Verifica-se do que precede que, devido à fórmula de cálculo utilizada para determinar os apoios financeiros e à tomada em consideração para esse efeito, de outros fatores além dos custos relacionados com as operações de reciclagem e de tratamento dos resíduos em causa, se pode considerar que esses apoios financeiros, que a Eco TLC paga aos operadores de triagem nos termos do dispositivo em causa no processo principal, sem prejuízo de verificações a efetuar pelo órgão jurisdicional de reenvio, conferem uma vantagem económica a esses operadores de que estes não disporiam se estivessem colocados numa pura situação de mercado [82].

E. Quanto à seletividade da vantagem económica conferida aos organismos de triagem convencionados

121. No que respeita ao requisito da seletividade, importa recordar que, para ser abrangida pelo artigo 107.º, n.º 1, TFUE, a medida em causa deve conferir a vantagem de forma seletiva a certas empresas ou categorias de empresas ou a certos setores económicos, colocando-os numa situação mais favorável do que outros [83].

122. A apreciação da condição relativa à seletividade da vantagem impõe determinar se, no quadro de um dado regime jurídico, a medida nacional em causa é suscetível de favorecer «certas empresas ou certas produções» em relação a outras, que, à luz do objetivo prosseguido pelo referido regime, se encontrem numa situação factual e jurídica comparável e que estejam sujeitas a um tratamento diferenciado que possa, em substância, ser qualificado de «discriminatório» [84]. O conceito de «auxílio de Estado» não visa as medidas estatais que introduzem uma diferenciação entre empresas e, portanto, *a priori*, seletivas, quando essa diferenciação resulta da natureza ou da sistemática do regime em que se inscrevem [85].

81 Acórdão de 12 de dezembro de 2002, Bélgica/Comissão (C-5/01, EU:C:2002:754, n.ºs 38 e 39).

82 V., a este respeito, Acórdão de 6 de março de 2018, Comissão/FIH Holding e FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159, n.º 45). No mesmo sentido, v. as Conclusões do relator público, Louis Dutheillet de Lamothe, referidas na nota 40 das presentes conclusões.

83 V., neste sentido, Acórdãos de 4 de junho de 2015, Comissão/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, n.º 59), e de 30 de junho de 2016, Bélgica/Comissão (C-270/15 P, EU:C:2016:489, n.º 48).

84 Acórdão de 15 de maio de 2019, Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:407, n.º 84). É notório que esta jurisprudência procede do Acórdão de 8 de novembro de 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598; v., especificamente, n.º 41), relativo à redução do imposto sobre a energia concedida na Áustria às empresas que exercem principalmente a sua atividade no setor transformador. Em seguida, foi confirmada em matéria fiscal em dois acórdãos do Tribunal de Justiça proferidos na Grande Secção, a saber, os Acórdãos de 21 de dezembro de 2016, Comissão/World Duty Free Group e o. (C-20/15 P e C-21/15 P, EU:C:2016:981, n.º 86), e de 19 de dezembro de 2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, n.º 22). No entanto, o Tribunal de Justiça esclareceu explicitamente que este método não está reservado ao exame das medidas fiscais (Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Comissão/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, n.º 55). Assim, os juízes da União utilizaram este método de análise noutras matérias além da fiscal; além do último acórdão referido, v., por exemplo, Acórdãos de 28 de julho de 2011, Mediaset/Comissão, C-403/10 P, EU:C:2011:533, n.º 36), e de 14 de janeiro de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, n.ºs 55 e segs.).

85 Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Comissão/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, n.º 41 e jurisprudência aí referida).

123. O exame da questão de saber se uma medida apresenta caráter seletivo coincide, assim, em substância, com o de saber se a medida em causa se aplica de maneira não discriminatória a esse conjunto de operadores económicos e por conseguinte o conceito de seletividade está ligado ao de discriminação [86].

124. Ora, embora seja verdade, como sustenta a Comissão nas suas observações, que a medida é reservada aos operadores de triagem do setor TLC, o Tribunal de Justiça clarificou, no entanto, que uma medida de que beneficia apenas um setor de atividade ou uma parte das empresas desse setor não é necessariamente seletiva. De facto, como decorre das considerações enunciadas nos dois números precedentes, apenas o é se, no âmbito de um dado regime jurídico, tiver por efeito beneficiar certas empresas relativamente a outras que pertencem a outros setores ou ao mesmo setor e que, à luz do objetivo prosseguido por esse regime, se encontrem numa situação factual e jurídica comparável [87].

125. No caso em apreço, para apreciar o caráter seletivo da eventual vantagem concedida aos operadores de triagem convencionados, há que verificar se o dispositivo em causa introduz diferenciações entre os operadores que se encontram, do ponto de vista do objetivo prosseguido pela regulamentação em causa, numa situação factual e jurídica comparável [88].

126. Antes de mais, quanto ao dispositivo nacional que prevê a responsabilidade alargada dos produtores pela gestão dos resíduos provenientes de produtos TLC, há que salientar que o objetivo principal deste dispositivo é o de tornar sustentável e desenvolver um setor de gestão dos resíduos provenientes desses produtos que favorece, em especial e em conformidade com a hierarquia dos modos de tratamento dos resíduos definida pela Diretiva 2008/98 [89], a sua valorização material, a saber, a sua reutilização e reciclagem [90].

127. A este respeito, importa salientar que, como resulta dos n.os 4 e 7 a 9 das presentes conclusões, por um lado, o próprio direito da União prevê a introdução de um regime de responsabilidade alargada dos produtores e, por outro, o objetivo primário da parte decisória em causa coincide com o objetivo da regulamentação da União em matéria de resíduos e, mais genericamente, com o objetivo primário da União de promover um crescimento sustentável. A este respeito, o Governo francês especificou, nas suas observações, que foi efetivamente para cumprir os objetivos e as obrigações fixados pela Diretiva 2008/98 que o legislador francês introduziu o quadro legislativo e regulamentar em causa.

128. Em seguida, embora o dispositivo em causa não se apresente como formalmente derrogatório de um determinado quadro jurídico de referência, não deixa de ter por efeito excluir do pagamento de apoios financeiros os operadores de triagem que não satisfaçam condições que são determinadas no âmbito do referido dispositivo [91]. A este respeito, importa recordar que o artigo 107.º, n.º 1, TFUE define as intervenções estatais em função dos seus efeitos, independentemente das técnicas utilizadas [92].

129. Por conseguinte, não se pode excluir *a priori* que esse dispositivo permita favorecer, na prática, «certas empresas ou certas produções» na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, ao conferir-lhes os referidos apoios financeiros.

86 V. Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Comissão/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, n.º 53).

87 V. Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Comissão/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, n.º 58).

88 V., neste sentido, Acórdão de 14 de janeiro de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, n.º 56).

89 V. considerando 31 e artigo 4.º da Diretiva 2008/98.

90 O dispositivo visa também otimizar a gestão desses resíduos simultaneamente nos planos ambiental, económico e social. A este respeito, v. preâmbulo da Portaria de 2014.

91 O Tribunal de Justiça utilizou um método de análise análogo, embora à luz de uma medida nacional que confere um benefício fiscal, no Acórdão de 26 de abril de 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280; v., especificamente, n.os 46 e segs.).

92 Acórdão de 26 de abril de 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280; n.º 47), e de 7 de novembro de 2019, UNESA e o. (C-105/18 a C-113/18, EU:C:2019:935, n.º 64 e jurisprudência aí referida).

130. Todavia, a este respeito, resulta dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que, sem prejuízo das verificações a efetuar pelo órgão jurisdicional de reenvio, a possibilidade de celebrar um acordo com o eco-organismo e, portanto, de receber os apoios financeiros previstos pelo dispositivo em causa parece estar aberta a todos os operadores do setor presentes em todo o território da União Europeia.

131. Por conseguinte, afigura-se que, em princípio, o dispositivo em causa não gera nenhuma discriminação entre os operadores do setor quanto à acessibilidade aos apoios financeiros que prevê.

132. No entanto, para que um operador de triagem possa celebrar acordo com o eco-organismo deve, consequentemente, ser elegível para receber apoios financeiros, uma vez que o caderno de encargos prevê que deve cumprir dois tipos de condições [93]. Primeiro, deve respeitar a legislação nacional em matéria de proteção do ambiente e de segurança das instalações de trânsito, mistura, triagem e tratamento dos resíduos, ou uma legislação equivalente nos outros países da União Europeia. Segundo, os seus centros de triagem devem respeitar, em cada ano, critérios de desempenho e de rastreabilidade, destinados a promover de forma prioritária a valorização material (reutilização, reciclagem e outros tipos de valorização material).

133. Mais especificamente, nos termos do caderno de encargos, primeiro, pelo menos 90 % dos resíduos TLC triados devem ser objeto de valorização material (reutilização, reciclagem e outros tipos de valorização material); segundo, pelo menos 20 % dos resíduos triados devem ser objeto de reciclagem (desfiadura e/ou limpeza), a fim de contribuir para o desenvolvimento dessa solução em complemento da reutilização; e, terceiro, no máximo 5 % dos resíduos podem ser objeto de eliminação.

134. A este respeito, não se pode contestar que essas condições, objetivas, na medida em que visam favorecer significativamente a valorização material e especificamente a reciclagem, bem como dissuadir a eliminação dos resíduos provenientes dos produtos TLC sem valorização, são coerentes com os objetivos prosseguidos pela regulamentação da União em matéria de resíduos e de responsabilidade alargada dos produtores, referidos nos n.os 122 e 123, *supra*, que a legislação francesa que criou o dispositivo em causa executou [94].

135. Nestas condições, a previsão de tais critérios leva a distinguir operadores que não se encontram numa situação comparável à luz dos objetivos prosseguidos pela legislação que os fixou [95].

136. Os operadores de triagem cuja capacidade técnica e/ou estrutura organizacional não lhes cumprir essas condições encontram-se numa situação factual suficientemente diferente para considerar que não é comparável, à luz dos referidos objetivos, à dos operadores que, em contrapartida, estão em condições de as cumprir. Assim, ao não poderem ter acesso aos apoios financeiros previstos no dispositivo em causa no processo principal, os referidos operadores não estão sujeitos a um tratamento diferenciado que possa, em substância, ser qualificado de «discriminatório».

137. Daqui resulta que o dispositivo em causa não confere uma vantagem económica seletiva aos operadores de triagem que, estando em condições de respeitar os critérios objetivos estabelecidos no caderno de encargos, podem celebrar acordo com o eco-organismo e, assim, ter acesso aos apoios financeiros.

93 V. capítulo VI.B.

94 V., neste sentido, Acórdão de 26 de abril de 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280; especificamente, n.º 53). A este respeito, v. nota 91 das presentes conclusões.

95 V., neste sentido, Acórdão de 26 de abril de 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, n.º 55). A este respeito, v. nota 91 das presentes conclusões.

138. A este respeito, devo, todavia, salientar ainda que, como foi observado no n.º 98 das presentes conclusões, se afigura que, no âmbito do dispositivo em causa, o próprio eco-organismo pode prever critérios adicionais que os operadores de triagem devem satisfazer para celebrarem acordos consigo. Neste contexto, é relevante observar que o caderno de encargos prevê que é o eco-organismo que define no seu pedido de autorização e no acordo que celebra com os operadores de triagem as modalidades de rastreabilidade a montante dos resíduos triados.

139. Ora, uma vez que o Tribunal de Justiça não dispõe de informações suficientes sobre estes elementos, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se estas condições dão lugar a um tratamento diferenciado que, à luz do objetivo prosseguido pelo regime em causa, possa, em substância, ser qualificado de «discriminatório».

F. Quanto ao efeito da medida na concorrência e na afetação das trocas comerciais entre os Estados-Membros

140. Quanto às outras duas condições mencionadas no n.º 41, *supra*, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, para efeitos da qualificação de uma medida nacional como «auxílio de Estado», não é necessário provar a incidência real do auxílio em causa nas trocas comerciais entre os Estados-Membros e a distorção efetiva da concorrência, mas apenas examinar se esse auxílio é suscetível de afetar essas trocas e falsear a concorrência [96].

141. Todavia, a afetação das trocas comerciais entre os Estados-Membros não pode ser puramente hipotética ou presumida. Assim, há que determinar a razão pela qual a medida considerada é suscetível de afetar, pelos seus efeitos previsíveis, as trocas comerciais entre os Estados-Membros [97].

142. A este respeito, em relação à condição resultante da distorção da concorrência, há que salientar que, embora o dispositivo em causa confira uma vantagem aos operadores de triagem convencionados de que estes não disporiam em condições normais de mercado e que é suscetível de sobrecompensar os custos ligados às operações de reciclagem e de tratamento dos resíduos em causa, essa vantagem é suscetível de reforçar a posição concorrencial desses operadores em relação a outras empresas concorrentes. Assim, não parece haver dúvidas de que esta condição deve ser considerada cumprida.

143. No que respeita à condição da afetação das trocas comerciais entre os Estados-Membros, importa salientar, por um lado, que os apoios financeiros apenas visam os resíduos de origem francesa. Assim, por força do dispositivo, os operadores de triagem convencionados são incitados a assumir apenas a mercadoria francesa, em detrimento do comércio no interior da União. Por outro lado, embora o acordo com a Eco TLC seja um pré-requisito para entrar no mercado francês de triagem e de reciclagem dos resíduos provenientes dos produtos TLC, esta circunstância pode tornar mais difícil para os operadores de outros Estados-Membros a entrada nesse mercado. Nestas condições, considero que o dispositivo em causa pode ser considerado suscetível de afetar, pelos seus efeitos previsíveis, as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

96 Acórdão de 27 de junho de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, n.º 78 e jurisprudência aí referida). V., também, Acórdão de 19 de dezembro de 2019, Arriva Italia e o. (C-385/18, EU:C:2019:1121, n.º 42).

97 Acórdão de 15 de maio de 2019, Achema e o. (C-706/17, EU:C:2019:407, n.º 90 e jurisprudência aí referida).

IV. Conclusão

144. À luz das considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma à questão prejudicial submetida pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França):

1) O artigo 107.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que um dispositivo em matéria de responsabilidade alargada dos produtores para a gestão dos resíduos, como o previsto pela regulamentação nacional em causa, através do qual um eco-organismo privado sem fins lucrativos, titular de uma autorização emitida pelas autoridades públicas, recebe das pessoas que colocam no mercado de uma categoria específica de produtos, que celebram com ele um acordo para esse efeito, contribuições em contrapartida do serviço que consiste em proceder por sua conta ao tratamento dos resíduos provenientes desses produtos, e entrega a operadores encarregados da triagem e da valorização desses resíduos subsídios de um montante fixado no acordo tendo em conta objetivos ambientais e sociais não deve, em princípio, ser visto como um auxílio de Estado, na aceção desta disposição.

2) Cabe, no entanto, ao órgão jurisdicional de reenvio, que dispõe de dados e de outras informações factuais necessárias para efetuar uma análise completa quanto à possível qualificação do dispositivo em causa como «auxílio de Estado», verificar, primeiro, se as contribuições das referidas pessoas, que colocam produtos no mercado para o eco-organismo têm um caráter de facto obrigatório; segundo, se, apesar de serem geridos pelo eco-organismo, os fundos em causa, devido à sua falta de autonomia sobre esses fundos e ao alcance do controlo exercido pelos poderes públicos sobre ele, se deve considerar que permanecem constantemente sob controlo público e à disposição das autoridades nacionais competentes; terceiro, se há uma relação suficientemente direta entre a vantagem em causa e uma diminuição, pelo menos potencial, do orçamento do Estado; e, quarto, se os critérios adicionais que o eco-organismo pode ele próprio estabelecer e que os operadores de triagem devem cumprir para celebrarem acordos consigo dão lugar a um tratamento diferenciado que, à luz do objetivo prosseguido pelo regime em causa, pode, em substância, ser qualificado de «discriminatório».