Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIOVANNI PITRUZZELLA
28 päivänä toukokuuta 2020[1]

Asia C-556/19

Société Eco TLC
vastaan
Ministre de la Transition écologique et solidaire,
La Fédération des entreprises du recyclagen
osallistuessa asian käsittelyyn

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska))

Ennakkoratkaisupyyntö – Valtiontuki – Laajennettu tuottajavastuu – Kierrätysyhteisö, jolle viranomaiset ovat myöntäneet luvan periä maksuja tiettyjä tuotteita markkinoille saattavilta toimijoilta, jotta yhteisö huolehtisi näiden puolesta näille kuuluvasta, kyseisistä tuotteista syntyvän jätteen käsittelyä koskevasta lakisääteisestä velvollisuudesta – Kierrätysyhteisön maksama taloudellinen tuki sopimuksen tehneille lajittelun hoitaville toimijoille – Valtion varojen käsite – Pakolliset maksut – Varojen oleminen julkisessa määräysvallassa – Riittävän suora yhteys edun ja valtion talousarvion ainakin potentiaalisen pienentymisen välillä

1. Merkitseekö Ranskassa vaatteista, kodin tekstiileistä ja jalkineista (jäljempänä tekstiilit ja jalkineet) syntyvän jätteen käsittelyn alalla käyttöön otettu laajennettua tuottajavastuuta koskeva järjestely SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea?

2. Näin kuuluu olennaisin osin kysymys, jonka Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) esittää unionin tuomioistuimelle tämän ratkaisuehdotuksen kohteena olevassa ennakkoratkaisupyynnössä.

3. Unionin tuomioistuin pääsee tarkastelemaan nyt käsiteltävässä asiassa ensimmäisen kerran yhtäältä valtiontukisääntöjen ja toisaalta laajennettua tuottajavastuuta koskevaa järjestelmää, joka tuotiin unionin oikeuteen jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19.11.200 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/98/EY[2], välistä suhdetta.

4. Laajennettua tuottajavastuuta koskeva järjestelmä ilmentää ”saastuttaja maksaa” -periaatetta, joka on SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistettu ympäristöalan perusperiaate, ja se muodostaa unionin jätehuoltolainsäädännön kulmakiven. Laajennettua tuottajavastuuta koskeva järjestelmä tarkoittaa joukkoa toimenpiteitä, joilla velvoitetaan tuotteiden valmistajat kantamaan taloudellinen vastuu ja

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 EUVL 2008, L 312, s. 3. Kyseistä direktiiviä on muutettu useita kertoja, viimeksi jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta 30.5.2018 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2018/851 (EUVL 2018, L 150, s. 109).

mahdollisesti järjestämisvastuu tuotteen jätehuollosta, kun tuote on elinkaarensa jätevaiheessa.[3] Se on yksi keinoista, joilla Euroopan unionia autetaan siirtymään lähemmäksi ”kierrätysyhteiskuntaa”, jossa pyritään välttämään jätteen syntymistä ja käyttämään jätettä materiaalina[4] päämääränä kiertotalouden muodostuminen.[5]

5. Ranskassa käyttöön otetuista erilaisista laajennettua tuottajavastuuta koskevista järjestelmistä[6] käsiteltävässä asiassa on kyseenalaistettu tekstiilejä ja jalkineita koskeva järjestelmä siten, että sen epäillään olevan ristiriidassa unionin valtiontukisääntöjen kanssa. Eco TLC -niminen yritys, joka on saanut Ranskassa ainoana kierrätysyhteisönä luvan huolehtia tekstiilien ja jalkineiden valmistajien puolesta niille kuuluvasta, näistä tuotteista syntyvän jätteen käsittelyä koskevasta lakisääteisestä velvollisuudesta, on nostanut Conseil d’État’ssa kumoamiskanteen vuonna 2017 tehdystä ministeriön päätöksestä, jolla muutettiin yhden sellaisen tuen määrää, joita sen on maksettava sen kanssa sopimuksen tehneille lajittelun hoitaville toimijoille. Eco TLC väittää, että mainittu laajennettua tuottajavastuuta koskeva järjestelmä merkitsee sääntöjenvastaista valtiontukea.

6. Unionin tuomioistuinta pyydetään siis arvioimaan, onko tämä järjestelmä SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukainen. Tässä yhteydessä ongelmallisempi kysymys koskee lajittelun hoitaville toimijoille kyseisessä järjestelyssä maksettujen varojen mahdollista luonnehtimista ”valtion varoiksi”. Unionin tuomioistuin saa siis käsiteltävässä asiassa tilaisuuden selventää valtion varojen käsitettä koskevaa oikeuskäytäntöään.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

7. Direktiivin 2008/98 8 artiklan, jonka otsikko on ”Laajennettu tuottajan vastuu”, 1 kohdassa säädetään, että ”tehostaakseen uudelleenkäyttöä sekä jätteen syntymisen ehkäisemistä, kierrätystä ja muuta hyödyntämistä jäsenvaltiot voivat toteuttaa lainsäädännöllisiä tai muita toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että luonnollisilla tai oikeushenkilöillä, jotka ammattimaisesti kehittävät, valmistavat, prosessoivat, käsittelevät, myyvät tai tuovat tuotteita (tuotteen tuottaja) on laajennettu tuottajan vastuu”.

8. Saman direktiivin 8 a artiklan, joka lisättiin direktiivillä 2018/851 ja jonka otsikko on ”Laajennettua tuottajan vastuuta koskevien järjestelmien yleiset vähimmäisvaatimukset”, 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on ”määriteltävä selkeästi kaikkien asiaankuuluvien toimijoiden, mukaan lukien jäsenvaltion markkinoille tuotteita saattavien tuotteiden tuottajien, näiden puolesta laajennettua tuottajan vastuuta koskevia velvoitteita täytäntöönpanevien organisaatioiden, yksityisten tai julkisten jätealan toiminnanharjoittajien, paikallisten viranomaisten ja tarvittaessa uudelleenkäyttöalan toiminnanharjoittajien ja uudelleenkäyttöön valmistelevien toiminnanharjoittajien sekä yhteisötalouden yritysten roolit ja vastuut”.

3 Direktiivin 2018/851 johdanto-osan 14 perustelukappale.

4 Direktiivin 2008/98 johdanto-osan 28 perustelukappale.

5 Euroopan komissio antoi maaliskuussa 2020 uuden kiertotalouden toimintasuunnitelman, joka on yksi tärkeimmistä Euroopan kestävää kasvua edistävän uuden ”Euroopan vihreän kehityksen ohjelman” (*European Green Deal*) (ks. COM(2020) 98 final) osista. Tässä yhteydessä laajennettua tuottajavastuuta koskeva järjestelmä mainitaan yhtenä toimenpiteenä, jolla pyritään vähentämään tuntuvasti syntyvän jätteen kokonaismäärää.

6 Ranskassa on nykyisellään parikymmentä laajennettua tuottajavastuuta koskevaa järjestelmää, jotka on perustettu vähitellen antamalla lainsäädäntöä eri aloilla, kuten pakkausteollisuuden, paristo- ja akkuteollisuuden, autoteollisuuden, lääketeollisuuden ja huonekaluteollisuuden alalla.

9. Saman artiklan 5 kohdassa säädetään erityisesti, että ”jäsenvaltioiden on otettava käyttöön riittävä tarkkailu- ja valvontakehys sen varmistamiseksi, että tuotteiden tuottajat ja laajennettua tuottajan vastuuta koskevia velvoitteita niiden puolesta täytäntöönpanevat organisaatiot panevat täytäntöön laajennettuun tuottajan vastuuseen liittyvät velvoitteensa, myös etämyynnin yhteydessä, että varoja käytetään asianmukaisesti ja että kaikki laajennettua tuottajan vastuuta koskevien järjestelmien täytäntöönpanoon osallistuvat toimijat toimittavat luotettavia tietoja”.

B Ranskan oikeus

10. Ranskassa ympäristökoodeksin (code de l’environnement) L. 541-10-3 §:ssä säädetään kotitalouksille tarkoitettuja tekstiilejä ja jalkineita ammattimaisesti kansallisille markkinoille saattavien tuottajien laajennetun vastuun periaatteesta. Tekstiilien ja jalkineiden tuottajilla, maahantuojilla ja jälleenmyyjillä (jäljempänä markkinoille saattavat toimijat tai markkinoille saattajat) on siis velvollisuus osallistua näistä tekstiileistä ja jalkineista syntyvän jätteen kierrätykseen ja käsittelyyn tai huolehtia sen kierrätyksestä ja käsittelystä.

11. Kyseisen lakisääteisen velvoitteen täyttämiseksi ympäristökoodeksin L. 541-10-3 §:ssä tarjotaan tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattaville toimijoille seuraavat vaihtoehdot:

– ne voivat joko liittyä *kierrätysyhteisöön*, jolla on ympäristöstä ja teollisuudesta vastaavien ministerien antama tehtävänmäärityksen mukainen lupa, ja suorittaa sille maksuja. Kierrätysyhteisön on tehtävä sitten sopimus lajittelun hoitavien toimijoiden sekä jätehuollosta vastaavien alueellisten yhteisöjen tai niiden yhtymien kanssa ja siirrettävä maksut näille asianomaisen jätteen kierrätys- ja käsittelytoimintaan annettavana taloudellisena tukena;

– tai ne voivat perustaa toisen tehtävänmäärityksen mukaisen *yksilöllisen järjestelmän*, jolla huolehditaan asianomaisen jätteen kierrätyksestä ja käsittelystä ja joka on hyväksytty ympäristöministerin ja teollisuusministerin päätöksellä.

12. Ympäristökoodeksin L. 541-10-3 §:n viimeisen momentin mukaan kyseistä lakisääteistä velvoitetta koskevien säännösten varsinaista soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, ”erityisesti maksun laskentatavasta, edellytyksistä, joiden mukaisesti edistetään vaikeasti työllistyvien henkilöiden integroimista, sekä [tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattaville toimijoille kuuluvan edellä mainitun lakisääteisen velvoitteen] noudattamatta jättämisen seuraamuksista, määrätään Conseil d’État’n päätöksellä”.

13. Ympäristökoodeksin R. 543-214 §:ssä säädetään, että kierrätysyhteisölle myönnetään lupa enintään kuudeksi vuodeksi. Lisäksi kierrätysyhteisön on osoitettava lupahakemuksessaan tekniset ja taloudelliset valmiutensa hoitaa vaaditut toiminnot menestyksekkäästi niin, että se pystyy allekirjoittamillaan sopimuksilla ja perimiään maksuja uudelleenjakamalla edistämään tekstiileistä ja jalkineista syntyvän jätteen uudelleenkäyttöä, kierrätystä, materiaalihyötykäyttöä ja käsittelyä. Sen on myös ilmoitettava edellytykset, joilla se aikoo täyttää lupaan liitetyn tehtävänmäärityksen ehdot.

14. Ympäristökoodeksin R. 534-218 §:ssä säädetään myös, että luvan saaneiden yhteisöjen tehtävänmäärityksessä on täsmennettävä erityisesti ensinnäkin lajiteltavan, uudelleenkäytettävän, kierrätettävän tai hyödynnettävän jätteen määrille asetettavat tavoitteet; toiseksi vaikeasti työllistyvien henkilöiden integroimista koskevat tavoitteet ja kolmanneksi edellytykset, joita noudattaen luvanhaltija tekee sopimuksen kunkin lajittelun hoitavan toimijan kanssa osallistumisesta niiden kustannusten kattamiseen, joita aiheutuu jätteiden lajittelun jälkeen jäljelle jäävän uudelleenkäyttöön kelpaamattoman jätteen kierrätyksestä ja käsittelystä, sekä lajittelun hoitavalle toimijalle maksettavan tuen alentamisesta siinä tapauksessa, että tämä ei täytä vaikeasti työllistyvien henkilöiden integroimista koskevaa vähimmäistavoitetta.

15. Mainitun koodeksin R. 543-215 §:n 1 momentissa säädetään niin ikään, että luvan saaneiden yhteisöjen on määritettävä tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattavilta toimijoilta perimiensä maksun kokonaismäärä siten, että maksut kattavat kunakin vuonna tehtävänmäärityksen noudattamisesta aiheutuvat kustannukset.

16. Ympäristöministerin ja teollisuusministerin 3.4.2014 tekemällä päätöksellä[7] (jäljempänä vuoden 2014 päätös) julkaistiin yhtäältä tehtävänmääritys, jota tekstiileistä ja jalkineista syntyvän jätteen käsittelyä edistävän yhteisön on noudatettava vuosina 2014–2019, ja toisaalta annettiin Eco TLC:lle lupa periä tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattavilta toimijoilta maksuja näistä tuotteista syntyvän jätteen käsittelyä varten sekä siirtää nämä maksut taloudellisena tukena lajittelun hoitaville toimijoille kyseisen tehtävänmäärityksen mukaisesti.

17. Vuoden 2014 päätökseen liitetyssä kierrätysyhteisön lupaa koskevassa tehtävänmäärityksessä vahvistetaan ensinnäkin tavoitteet, jotka luvanhaltijan on saavutettava, sekä luvanhaltijan tehtävät (I luku).

18. Toiseksi siinä määrätään varainhoidon järjestämistä koskevista säännöistä, erityisesti valtion tarkastajan läsnäolosta luvan saaneen kierrätysyhteisön hallituksessa (II luku) sekä suhteita viranomaisiin koskevista säännöistä (VII luku).

19. Kolmanneksi kyseisessä tehtävänmäärityksessä määrätään luvan saaneen kierrätysyhteisön ja maksajien eli tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattavien toimijoiden, jotka hakevat liittymistä yhteisöön, välisistä suhteista (III luku). Tässä yhteydessä määrätään myös kierrätysyhteisön vahvistamasta taulukosta, jonka mukaan määräytyvät tämän ratkaisuehdotuksen 15 kohdassa mainitut maksut.

20. Neljänneksi tehtävänmäärityksessä vahvistetaan säännöt, jotka koskevat luvan saaneen kierrätysyhteisön ja lajittelun hoitavien toimijoiden välisiä suhteita (VI luku). Siinä vahvistetaan erityisesti tuloksia ja jäljitettävyyttä koskevat kriteerit, joiden noudattamista sopimuksen tekeminen ja tuen saamien edellyttää, ja asetetaan tuen maksamisen edellytykseksi erityisesti materiaalihyötykäyttöä ja kierrätystä koskeva vähimmäismäärä. Sen mukaan sopimuksen tehneille lajittelun hoitaville toimijoille voidaan maksaa kolmen tyyppistä taloudellista tukea: tukea toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi, tukea jätteen lajittelua varten ja tukea toiminnan kehittämiseksi.

21. Tehtävänmäärityksen liitteessä III, jonka otsikko on ”Taulukko sopimuksen tehneille lajittelun hoitaville toimijoille vuoden N perusteella vuonna N + 1 maksettavista taloudellisista tuista (S_n)”, määritetään näiden erityyppisten taloudellisten tukien laskentatapa. Toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi myönnettävän tuen (S_{np}) osalta tästä liitteestä ilmenee erityisesti, että kyseisen tuen määrä on materiaalihyötykäytön perusteella toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi myönnettävän tuen (S_{npvm}), energiahyötykäytön perusteella toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi myönnettävän tuen (S_{npve}) ja loppukäsittelyn perusteella toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi myönnettävän tuen (S_{npe}) summa ($S_{np} = S_{npvm} + S_{npve} + S_{npe}$). Materiaalihyötykäytön perusteella toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi myönnettävä tuki (S_{npvm}) lasketaan soveltamalla ”materiaalihyötykäyttöön (uudelleenkäyttö + kierrätys + muu materiaalihyötykäyttö) otetun lajitellun jätteen tonnimääriin” kerrointa, joka on 65 euroa tonnia kohti.

7 Päätös niiden yhteisöjen lupamenettelystä ja tehtävänmäärityksestä, joiden tarkoituksena on edistää vaatteista, kodintekstiileistä ja jalkineista syntyvän jätteen käsittelyä, ympäristökoodeksin R. 543-214 §:n mukaisesti, sekä luvan myöntämisestä yhteisölle ympäristökoodeksin L. 541-10-3 §:n sekä R. 543-214 – R. 543-224 §:n mukaisesti (JORF nro 0111, 14.5.2014).

22. Vuoden 2014 päätöksen muuttamisesta 19.9.2017 tehdyllä päätöksellä (jäljempänä riidanalainen päätös)[8] määritettiin toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi myönnettävän tuen määrä uudelleen. Kyseisen päätöksen 1 §:n mukaan vuoden 2014 päätöksessä vahvistettu materiaalihyötykäytön perusteella toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi myönnettävän tuen (S_{npvm}) kerroin, 65 euroa tonnia kohti, nostettiin 82,5 euroon tonnia kohti 1.1.2018 alkaen maksettavien tukien osalta.

II Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

23. Eco TLC nosti marraskuussa 2017 Conseil d'État'ssa kanteen, jossa se vaati riidanalaisen päätöksen kumoamista sen lainvastaisuuden vuoksi. Eco TLC väittää muun muassa, että kyseisessä päätöksessä otettiin käyttöön toimenpide, joka merkitsee uutta valtiontukea, joka on sääntöjenvastaista, koska siitä ei ole ilmoitettu etukäteen komissiolle, mikä on vastoin SEUT 107 artiklan 1 kohtaa.

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tältä osin ensinnäkin, ettei yhtäältä yksikään tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattava toimija ole ottanut käyttöön yksilöllistä jätteen kierrätys- ja käsittelyjärjestelmää ja että toisaalta Eco TLC on ainoa kierrätysyhteisö, jolle viranomaiset ovat antaneet luvan tekstiilien ja jalkineiden alalla.

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää toiseksi, että Eco TLC:n lajittelun hoitaville toimijoille maksamaan taloudelliseen tukeen sovellettu tukitaulukko on vahvistettu vuoden 2014 päätöksessä jätteen hyödyntämistä ja sosiaalisissa vaikeuksissa olevien henkilöiden työllistämistä koskevien tavoitteiden perusteella. Se toteaa, että kyseisen päätöksen mukaan Eco TLC:n on mukautettava markkinoille saattavilta toimijoilta perittävien maksujen määrä tasolle, joka on ehdottoman välttämätön Eco TLC:n velvoitteiden täyttämiseksi eli taloudellisen tuen maksamiseksi lajittelun hoitaville toimijoille kyseisessä päätöksessä vahvistetun tukitaulukon mukaisesti sekä erilaisen valistusta ja jätteen syntymisen ehkäisemistä koskevan toiminnan toteuttamiseksi, eikä Eco TLC saa tuottaa voittoa eikä tehdä tappiota eikä harjoittaa toimintaa muilla aloilla.

26. Kolmanneksi ja viimeiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo esille, että valtion nimeämälle valtion tarkastajalle, joka on läsnä Eco TLC:n hallituksen kokouksissa, joskin ilman äänioikeutta, on annettava tieto yrityksen suunnittelemien rahoitussijoitusten ehdoista ennen kuin ne hyväksytään hallituksessa, ja tarkastaja voi pyytää nähtäväkseen kaikki yhtiön varainhoitoon liittyvät asiakirjat, jotta hän voi, jos moitteetonta varainhoitoa koskevia sääntöjä ei ole noudatettu, ilmoittaa asiasta toimivaltaisille valtion viranomaisille, jotka voivat määrätä enintään 30 000 euron sakon tai keskeyttää luvan voimassaolon tai jopa peruuttaa luvan. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Eco TLC päättää edellisiä rajoituksia lukuun ottamatta vapaasti toimintansa johtamisesta eikä etenkään tukien maksamiseen tarkoitettuihin varoihin sovelleta mitään erityistä talletusvelvoitetta.

27. Koska kyseisen järjestelyn yhdenmukaisuus SEUT 107 artiklan kanssa on määräävässä asemassa Conseil d'État'n käsiteltävänä olevan riita-asian ratkaisemisen kannalta, päätti Conseil d'État tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [SEUT] 107 artiklaa tulkittava siten, että – – järjestely, jossa voittoa tavoittelematon yksityinen kierrätysyhteisö, jolla on viranomaisten antama lupa, perii tietyn tyyppisten tuotteiden markkinoille saattajilta, jotka allekirjoittavat sen kanssa sopimuksen tätä tarkoitusta varten, maksuja vastikkeena palvelusta, jossa se huolehtii niiden puolesta näistä tuotteista syntyvien jätteiden käsittelystä, ja maksaa toimijoille, joiden tehtävänä on lajitella ja hyödyntää nämä jätteet, avustuksia, joiden määrä määritetään luvassa ympäristö- ja sosiaalisten tavoitteiden perusteella, on katsottava kyseisessä määräyksessä tarkoitetuksi valtiontueksi?”

8 JORF 4.10.2017, teksti nro 5.

III Oikeudellinen arviointi

28. Conseil d'État tiedustelee ennakkoratkaisukysymyksellään unionin tuomioistuimelta, onko SEUT 107 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että Ranskan oikeudessa tekstiilien ja jalkineiden osalta käyttöön otetun järjestelyn kaltainen markkinoille saattavien toimijoiden laajennettua vastuuta koskeva järjestely on katsottava toimenpiteeksi, jolla otetaan käyttöön kyseisessä artiklassa tarkoitettu valtiontuki.

29. Tähän kysymykseen vastaamiseksi on mielestäni tarpeen käydä ensin lyhyesti läpi ennakkoratkaisukysymyksen kohteena olevan järjestelyn pääpiirteet sellaisina kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ne esitellyt, ja esittää sen jälkeen muutamia alustavia huomautuksia.

A Tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattavien toimijoiden laajennettua vastuuta koskeva järjestely Ranskassa

30. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että Ranskassa tekstiilien ja jalkineiden osalta käyttöön otetulle, markkinoille saattavien toimijoiden laajennettua vastuuta koskevalle järjestelylle ovat ominaisia jäljempänä kuvatut seikat.

31. Ensinnäkin tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattavilla toimijoilla on lakisääteinen velvollisuus osallistua näistä tuotteista syntyvän jätteen kierrätykseen ja käsittelyyn tai huolehtia sen kierrätyksestä ja käsittelystä. Niillä on oikeudellisesti kaksi vaihtoehtoa: niiden on joko suoritettava maksuja viranomaisilta luvan saaneelle kierrätysyhteisölle, joka siirtää niiden maksut lajittelun hoitaville toimijoille, tai niiden on perustettava tämän jätteen yksilöllinen kierrätys- ja käsittelyjärjestelmä, jonka on oltava niin ikään viranomaisten hyväksymä. [9]

32. Asiakirja-aineistosta ilmenee kuitenkin, ettei yksikään tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattava toimija ole perustanut yksilöllistä järjestelmää, vaan ne kaikki ovat päättäneet liittyä yhteen ja samaan, asianomaista tarkoitusta varten perustettuun ja luvan saaneeseen kierrätysyhteisöön eli Eco TLC:hen.

33. Toiseksi ympäristökoodeksilla ja tehtävänmäärityksellä, joka kyseisen koodeksin mukaan on liitettävä lupapäätökseen – tässä tapauksessa vuoden 2014 päätökseen – , säännellään yksityiskohtaisesti kierrätysyhteisön toimintaa, joka perustuu niihin tehtäviin, joita varten se on saanut luvan. Kyseisen tehtävänmäärityksen mukaisesti luvan saaneen kierrätysyhteisön päätarkoituksena on huolehtia niistä velvoitteista, jotka kuuluvat laajennetun tuottajavastuun nojalla markkinoille saattaville toimijoille, sekä edistää tekstiilien ja jalkineiden alan jatkuvuutta ja kehittämistä.

34. Kolmanneksi kierrätysyhteisö perii tehtävänsä täyttämiseksi maksuja tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattavilta toimijoilta (jäljempänä alkupään maksut). Kierrätysyhteisö määrittää puolestaan itse kyseisten maksujen määrän (maksutaulukossa) [10] vahvistamalla ne tasolle, joka tarvitaan, jotta se pystyy täyttämään velvoitteensa maksaa taloudellista tukea lajittelun hoitaville toimijoille sekä kattamaan toimintakustannuksensa. Kierrätysyhteisön perimät alkupään maksut on käytettävä kokonaisuudessaan yhteisön tehtävien hoitamiseen sekä tähän liittyviin toimintakuluihin, koska kierrätysyhteisön toiminnassa, johon se on saanut luvan, ei tavoitella voittoa.

35. Neljänneksi kierrätysyhteisö tekee sopimuksen edellytykset täyttävien lajittelun hoitavien toimijoiden kanssa ja maksaa niille järjestelyn ”loppupäässä” taloudellista tukea lajitellun tekstiili- ja jalkinejätteen tonnimäärien perusteella. Vuoden 2014 päätökseen liitetyn tehtävänmäärityksen mukaan lajittelun hoitaville toimijoille maksettavaan taloudelliseen tukeen kuuluu kolme osaa: ensinnäkin tekstiileistä ja jalkineista syntyvän jätteen käsittelyn jatkuvuuden turvaamiseksi maksettava tuki, jolla osallistutaan jätteen käsittelystä aiheutuviin kustannuksiin; toiseksi aineiden lajittelemiseksi maksettava

9 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 11 kohta.

10 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 15 kohta.

tuki ja kolmanneksi kyseisen alan kehittämiseksi maksettava tuki. Kyseisen tehtävänmäärityksen liitteessä III määritetään myös ympäristötavoitteiden ja sosiaalisten tavoitteiden mukaiset, lajittelun hoitaville toimijoille maksettavan taloudellisen tuen määrän laskentatavat sekä sovellettava taulukko (jäljempänä tukitaulukko). [11]

36. Viidenneksi valtion nimeämä valtion tarkastaja osallistuu kierrätysyhteisön hallituksen toimintaan. Tarkastaja voi olla läsnä kierrätysyhteisön hallituksen kokouksissa, joskaan hänellä ei ole niissä äänioikeutta. Tarkastajalle annetaan tieto yrityksen suunnittelemien rahoitussijoitusten ehdoista, ennen kuin sijoitukset vahvistetaan hallituksessa, ja tarkastaja voi pyytää nähtäväkseen kaikki yrityksen varainhoitoon liittyvät asiakirjat, jotta hän voi, jos moitteetonta varainhoitoa koskevia sääntöjä ei ole noudatettu, ilmoittaa asiasta toimivaltaisille viranomaisille, jotka voivat määrätä sakon tai jopa keskeyttää luvan voimassaolon tai peruuttaa luvan.

37. Lisäksi kierrätysyhteisön on ilmoitettava säännöllisesti luvan antaneille ministeriöille toiminnastaan sekä velvoitteidensa täyttämisestä ja taloudellisten ennusteiden toteutumisesta. Sen on toimitettava kaikki muut asiakirjat ja tiedot, joita toimivaltaiset ministerit mahdollisesti pyytävät.

B Alustavat huomautukset

38. Tässä yhteydessä on mielestäni aiheellista selventää aluksi Conseil d'État'n esittämän ennakkoratkaisukysymyksen ulottuvuutta.

39. Kun tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattavat toimijat päättävät käyttää luvan saanutta kierrätysyhteisöä täyttääkseen lakisääteisen velvoitteensa huolehtia kyseisistä tuotteista syntyvän jätteen käsittelystä, edellä pääpiirteittäin läpi käymässäni järjestelyssä liikutetaan rahavirtoja kahdella tasolla: yhtäältä ovat nimittäin alkupään maksut, joita tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattavat toimijat maksavat kierrätysyhteisölle, ja toisaalta ovat taloudelliset tuet, joita kierrätysyhteisö maksaa sopimuksen tehneille lajittelun hoitaville toimijoille järjestelyn loppupäässä.

40. Ennakkoratkaisupyynnöstä ja unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että vaikka Conseil d'État'n esittämä ennakkoratkaisukysymys koskee kyseessä olevaa järjestelyä kokonaisuudessaan, SEUT 107 artiklan 1 kohdan tulkintaan liittyvät ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilykset kohdistuvat järjestelyn loppupäähän. Conseil d'État'n esittämä ennakkoratkaisukysymys koskee siis lähinnä sitä, ovatko lajittelun hoitaville toimijoille maksetut, vuoden 2014 päätöksessä vahvistetun ja riidanalaisella päätöksellä muutetun tukitaulukon mukaisesti määritetyt taloudelliset tuet näille lajittelun hoitaville toimijoille annettua valtiontukea. Conseil d'État ei epäile sen sijaan lainkaan, että kierrätysyhteisölle alkupäässä maksettavat maksut voitaisiin luonnehtia tueksi. [12] Ennakkoratkaisukysymys on siis ymmärrettävä nähdäkseni tällä tavalla.

41. Tältä osin on muistettava, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi luonnehtiminen edellyttää neljän edellytyksen kumulatiivista täyttymistä: kyseessä on valtion toimenpide tai valtion varoin toteutettu toimenpide, kyseinen toimenpide on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, toimenpiteellä annetaan valikoivaa etua sille, joka on sen edunsaajana, ja toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua. [13]

11 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 21 kohta.

12 Komissio on tuonut tässä yhteydessä esille, että Conseil d'État on täsmentänyt oikeuskäytännössään, että markkinoille saattavien toimijoiden kierrätysyhteisölle suorittamat maksut ovat suora vastike tarjotusta palvelusta eikä niitä voida siten pitää viranomaisen määräämään veroon tai maksuun rinnastettavana suoritteena eivätkä ne näin ole valtion varoja (ks. Conseil d'État'n tuomio 11.7.2011, nro 346698, ja Conseil d'État'n tuomio 28.12.2017 nro 408425, FR:CECHS:2017:408425.20171228).

13 Ks. mm. tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, 40 kohta); tuomio 21.12.2016, komissio v. World Duty Free Group SA ym. (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 53 kohta) ja tuomio 15.5.2019, Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:407, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42. Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perussopimuksessa määritellyn valtiontuen käsite on oikeudellinen ja sitä on tulkittava objektiivisten seikkojen perusteella. [14]

43. Katson kuitenkin aiheelliseksi muistuttaa myös, että oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun unionin tuomioistuimen käsiteltävänä on ennakkoratkaisupyyntö, sen tehtävänä on selventää kansalliselle tuomioistuimelle unionin oikeussääntöjen ulottuvuutta, jotta tämä kansallinen tuomioistuin voi soveltaa näitä oikeussääntöjä asianmukaisella tavalla tosiseikkoihin, jotka sen käsiteltäväksi on saatettu, eikä unionin tuomioistuimen tehtävänä ole soveltaa näitä oikeussääntöjä itse, mikä johtuu varsinkin siitä, ettei unionin tuomioistuimella välttämättä ole kaikkia tähän tarvittavia tietoja. [15]

44. Unionin tuomioistuin on katsonut tässä yhteydessä vakiintuneesti, että kansalliset tuomioistuimet voivat tulkita ja soveltaa valtiontuen käsitettä ja että niiden käsiteltäväksi saatetuissa riita-asioissa niiden on varmistettava, että SEUT 107 artiklan 1 kohdan edellytykset täyttyvät. [16]

45. Otan siis huomioon tämän, unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen ”työnjaon” [17], kun tarkastelen asiakirja-aineistosta ilmenevien seikkojen pohjalta kutakin edellä 41 kohdassa mainittua valtiontuen käsitteen kumulatiivista edellytystä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, jolla on käytettävissään tarvittavat tiedot ja muut tosiseikat kattavan arvioinnin tekemiseksi, on kuitenkin tehtävä lopullinen päätös kyseisen järjestelyn mahdollisesta luonnehtimisesta valtiontueksi ottamalla huomioon SEUT 107 artiklan 1 kohdan merkitystä ja ulottuvuutta koskevat ohjeet, jotka unionin tuomioistuin sille antaa.

C Valtion toimenpiteen tai valtion varoin toteutetun toimenpiteen olemassaolo

46. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että jotta etuja voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena, niiden on yhtäältä oltava suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä ja toisaalta niiden on katsottava johtuvan valtiosta. [18]

47. Sen edellytyksen arvioimiseksi, jonka mukaan kyseisen järjestelyn on johduttava valtiosta, on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan selvitettävä, ovatko viranomaiset olleet osallisia kyseisen toimenpiteen toteuttamisessa. [19]

48. Käsiteltävässä asiassa ei ole epäilystäkään, etteikö tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattavien toimijoiden laajennettua vastuuta koskeva järjestely johtuisi valtiosta. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 10 kohdasta ja sitä seuraavista kohdista ilmenee, valtio on ottanut tämän järjestelyn käyttöön ympäristökoodeksilla ja sen säännökset täytäntöön panevilla päätöksillä, tarkemmin sanottuna vuoden 2014 päätöksellä sekä riidanalaisella päätöksellä. Kyseisen järjestelyn on siis katsottava johtuvan valtiosta.

49. Sitä vastoin kysymys siitä, onko varat, jotka kierrätysyhteisö käyttää lajittelun hoitaville toimijoille maksettaviin taloudellisiin tukiin, luonnehdittava valtion varoiksi, on käsiteltävän asian monimutkaisin.

14 Ks. mm. tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 111 kohta).

15 Ks. tuomio 21.6.2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, 15 kohta); julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus Association Vent De Colère! ym. (C-262/12, EU:C:2013:469, 24 kohta) ja julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:38, 16 kohta).

16 Ks. vastaavasti tuomio 5.10.2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, 39 kohta) ja tuomio 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, 22 kohta).

17 Ks. vastaavasti julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:38, 17 kohta).

18 Ks. mm. tuomio 13.9.2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 15.5.2019, Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:407, 47 kohta).

19 Ks. vastaavasti tuomio 13.9.2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 15.5.2019, Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:407, 48 kohta).

50. Tämän kysymyksen arvioimiseksi on mielestäni hyödyllistä palauttaa aluksi mieleen oikeuskäytäntöön perustuvat periaatteet, jotka koskevat valtion varojen käsitettä, ja tarkastella sitten kyseistä järjestelyä näin esille otettujen oikeuskäytännön periaatteiden valossa.

1. Valtion varojen käsitettä koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

51. Aluksi on muistutettava, että oikeuskäytännön mukaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena on pidettävä ainoastaan suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä tai lisäkustannuksia valtiolle merkitseviä etuja. Kyseisen määräyksen ja SEUT 108 artiklassa käyttöön otettujen menettelysääntöjen sanamuodosta nimittäin johtuu, että muista varoista kuin valtion varoista myönnetyt edut eivät kuulu kyseessä olevien määräysten soveltamisalaan. [20]

52. Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määrätty kielto kattaa sekä valtion suoraan myöntämät tuet tai valtion varoista myönnetyt tuet että sellaisten julkisten tai yksityisten elinten myöntämät tuet, jotka valtio on perustanut tai nimennyt tukien hallinnoimista varten. [21]

53. Kyseisessä määräyksessä tehty ero ”jäsenvaltion myöntämän tuen” ja ”valtion varoista” myönnetyn tuen välillä ei merkitse sitä, että kaikki valtion myöntämät edut olisivat tukea siitä riippumatta, onko ne rahoitettu valtion varoista, vaan erottelun tarkoituksena on ainoastaan sisällyttää kyseiseen käsitteeseen valtion suoraan myöntämät edut ja valtion nimeämien tai perustamien julkisten tai yksityisten elinten välityksellä myönnetyt edut. [22]

54. Sisällyttämällä valtiosta erillisten elinten välityksellä myönnetyt edut SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan pyritään säilyttämään valtiontukia koskevan kiellon tehokas vaikutus. [23] Unionin tuomioistuin on nimittäin täsmentänyt, ettei unionin oikeudessa voida hyväksyä sitä, että valtion tukia koskevat oikeussäännöt voitaisiin kiertää pelkästään sillä, että luodaan sellaisia riippumattomia toimielimiä, joiden tehtävänä on tukien jakaminen. [24]

55. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee niin ikään, että valtion varojen siirtoa ei tarvitse osoittaa kaikissa tapauksissa, jotta yhdelle tai useammalle yritykselle myönnetty etu voitaisiin katsoa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi. [25]

56. SEUT 107 artiklan 1 kohta koskee nimittäin kaikkia rahavaroja, joita viranomaiset voivat tosiasiallisesti käyttää tukeakseen yrityksiä, ilman että sillä seikalla olisi merkitystä, kuuluvatko nämä varat pysyvästi valtion omaisuuteen. Vaikka asianomaista tukitoimenpidettä vastaavat rahamäärät eivät ole pysyvästi valtion hallussa, ne voidaan luokitella valtion varoiksi jo sillä perusteella, että ne ovat jatkuvasti julkisessa määräysvallassa ja siis toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käytettävissä. [26]

20 Tuomio 13.3.2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, 58 kohta) ja tuomio 19.3.2013, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio ym. ja komissio v. Ranska ym. (C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, 99 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 Ks. esim. tuomio 15.5.2019, Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:407, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 Tuomio 28.3.2019, Saksa v. komissio (C-405/16 P, EU:C:2019:268, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 Ks. vastaavasti julkisasiamies Saugmandsgaard Øen ratkaisuehdotus ENEA (C-329/15, EU:C:2017:233, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

24 Ks. esim. tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (C-482/99, EU:C:2002:294, 23 kohta); tuomio 9.11.2017, komissio v. TV2/Danmark (C-656/15 P, EU:C:2017:836, 45 kohta) ja tuomio 15.5.2019, Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:407, 51 kohta).

25 Tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (C-482/99, EU:C:2002:294, 36 kohta); tuomio 19.3.2013, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio ym. ja komissio v. Ranska ym. (C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, 109 kohta); tuomio 30.5.2013, Doux Élevage ja Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, 34 kohta) ja tuomio 28.3.2019, Saksa v. komissio (C-405/16 P, EU:C:2019:268, 55 kohta).

26 Ks. mm. tuomio 13.9.2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671 oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 28.3.2019, Saksa v. komissio (C-405/16 P, EU:C:2019:268, 57 kohta) ja tuomio 15.5.2019, Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:407, 57 kohta).

57. Toisin sanoen varat voidaan luonnehtia valtion varoiksi, kun – vaikka ne ovatkin peräisin yksityisiltä henkilöiltä – valtio kerää ne tai ne kerätään valtion puolesta tai valtion toimenpiteen seurauksena ja ne asetetaan sellaisten toimivaltaisten kansallisten viranomaisten saataville, joilla on valta päättää niiden lopullisesta käytöstä. [27]

58. Unionin tuomioistuin on täsmällisemmin todettuna katsonut, että valtion lainsäädännön mukaisesti hallinnoituja ja jaettuja varoja, jotka saadaan kyseisessä lainsäädännössä määrätyistä pakollisista maksuista, voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina valtion varoina, vaikka niitä hallinnoisivatkin viranomaisista erilliset yksiköt. [28]

59. Tämän osalta ratkaiseva seikka on se, että valtio valtuuttaa tällaiset yksiköt hallinnoimaan valtion varoja, eikä niillä ole yksinomaan velvollisuutta tehdä ostoja omilla varoillaan. [29]

60. Unionin tuomioistuin on kuitenkin selventänyt tältä osin niin ikään, että sen toteamiseksi, rasittaako edunsaajalle myönnetty etu valtion talousarviota, on tarkistettava, onko yhtäältä tämän edun ja toisaalta valtion talousarvion pienentymisen tai talousarvioon riittävän konkreettisesti kohdistuvan taloudellisen riskin välillä olemassa riittävän suora yhteys. [30]

2. Niiden varojen luonnehtiminen valtiontueksi, jotka kierrätysyhteisö käyttää kyseisessä järjestelyssä taloudellisten tukien maksamiseen lajittelun hoitaville toimijoille

61. Edellisessä osassa läpi käytyjen oikeuskäytännön periaatteiden valossa on arvioitava, onko nyt käsiteltävässä asiassa varat, joita Eco TLC:n kaltainen kierrätysyhteisö käyttää Conseil d'État'ssa kyseessä olevan järjestelyn yhteydessä taloudellisten tukien maksamiseen lajittelun hoitaville toimijoille, luonnehdittava käsiteltävässä asiassa valtion varoiksi.

62. Huomautan tässä yhteydessä aluksi, ettei tätä järjestelyä voida rinnastaa yhteenkään niistä järjestelmistä, joita unionin tuomioistuin on tarkastellut valtion varojen käsitettä koskevassa oikeuskäytännössään, jota on olemassa pikemmin runsaasti.

63. Kyseinen järjestely poikkeaa siis järjestelmistä, joissa velvoitetaan ostamaan sähköä yksityisiltä yrityksiltä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian tukemiseksi toteutettujen kansallisten toimenpiteiden yhteydessä ja joista unionin tuomioistuin on todennut tuomiossa PreussenElektra [31] ja tuomiossa ENEA [32], ettei kyseessä ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki. [33] Järjestely

27 Ks. vastaavasti julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:38, 25 kohta).

28 Ks. tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym. (C-262/12, EU:C:2013:851, 25 kohta); tuomio 28.3.2019, Saksa v. komissio (C-405/16 P, EU:C:2019:268, 58 kohta) ja tuomio 15.5.2019, Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:407, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 Ks. tuomio 28.3.2019, Saksa v. komissio (C-405/16 P, EU:C:2019:268, 59 kohta) ja tuomio 15.5.2019, Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:407, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 Ks. tuomio 28.3.2019, Saksa v. komissio (C-405/16 P, EU:C:2019:268, 60 kohta). Ks. vastaavasti myös tuomio 19.3.2013, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio ym. ja komissio v. Ranska ym. (C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, 109 kohta); tuomio 9.10.2014, Ministerio de Defensa ja Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, 47 kohta); tuomio 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, 34 kohta) ja tuomio 16.4.2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235, 19 kohta).

31 Tuomio 13.3.2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160).

32 Tuomio 13.9.2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671).

33 Unionin tuomioistuin on todennut näissä tuomioissa, ettei asianomainen jäsenvaltio ollut valtuuttanut yksityisiä yrityksiä, joilla oli velvollisuus ostaa kiinteillä vähimmäishinnoilla uusiutuvista energianlähteistä tuotettua sähköä, hoitamaan valtion varoja, vaan näitä yrityksiä sitoi velvollisuus tehdä ostot omilla varoillaan. Ks. tältä osin tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym. (C-262/12, EU:C:2013:851, 34 ja 35 kohta) ja tuomio 13.9.2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, 30 kohta). Unionin tuomioistuin on todennut valitusasiassa 28.3.2019 antamassaan tuomiossa Saksa v. komissio (C-405/16 P, EU:C:2019:268), etteivät unionin yleinen tuomioistuin eikä komissio ole kyenneet perustelemaan päätelmäänsä, jonka mukaan kyseinen uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan sähkön tuotantoa koskeva tukijärjestelmä edellytti valtion varoja ja merkitsi siten SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

poikkeaa kuitenkin myös energia-alalla käyttöön otetuista kansallisista järjestelmistä, joita unionin tuomioistuin on tarkastellut toisissa tuomioissa, kuten tuomiossa Essent Netwerk Noord ym.[34], tuomiossa Association Vent De Colère![35] ja tuomiossa Achema[36], ja joista se on sitä vastoin todennut, että asianomaisia varoja voitiin pitää kyseisessä määräyksessä tarkoitettuina valtion varoina.

64. Tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattavien toimijoiden laajennettua vastuuta koskevaa Ranskan järjestelyä ei voida verrata myöskään toimenpiteisiin, joita unionin tuomioistuin on tarkastellut tuomiossa Pearle ym.[37] ja tuomiossa Doux Élevage[38] ja joista unionin tuomioistuin on todennut, etteivät ne merkinneet SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Näissä asioissa oli kyse tietyille yrityksille määrätyistä pakollisista maksuista, joista oli säädetty laissa ja joiden keräämisestä ja hallinnoimisesta vastasivat yksiköt, joille valtio oli antanut tiettyjä toimivaltuuksia. Nämä maksut oli kuitenkin otettu käyttöön yksityisten yritysten aloitteesta, ja kyseiset yksityiset yritykset myös päättivät maksujen lopullisesta käytöstä, eikä maksuja tarvinnut käyttää viranomaisten määrittämän yleisen edun mukaisen tavoitteen edistämiseksi.[39]

65. Kaikki nämä asiat tarjoavat kuitenkin vertailupohjan, jota vasten voidaan kyseisen kansallisen järjestelyn kaikkien ominaispiirteiden tutkimisen perusteella arvioida, onko kyseessä olevat varat luonnehdittava valtion varoiksi.

66. Käsiteltävässä tapauksessa on kyse nimenomaan maksuista, joita yritykset, joilla on lakisääteinen velvollisuus huolehtia jätteiden käsittelystä, maksavat valtiolta luvan saaneelle yksityiselle yksikölle, joka siirtää maksut toimijoille, jotka ovat tietyt edellytykset täyttäessään tehneet sopimuksen kyseisen yksityisen yksikön kanssa.

67. Tarkastelen näin ollen edellä mainittua oikeuskäytäntöä vertailupohjana käyttäen ensin kysymystä siitä, ovatko tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattavien toimijoiden kierrätysyhteisölle suorittamat alkupään maksut luonteeltaan pakollisia. Arvioin toiseksi, miten laajaa määräysvaltaa viranomaiset kohdistavat kierrätysyhteisöön ja kyseisiin varoihin asianomaisen kansallisen järjestelyn mukaisesti. Tutkin kolmanneksi, onko väitetyn edun ja valtion talousarvion ainakin potentiaalisen pienentymisen välillä riittävän suora yhteys.

a) Markkinoille saattavien toimijoiden kierrätysyhteisölle suorittamien maksujen pakollisuus

68. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 58 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, valtion lainsäädännössä säädetyistä pakollisista maksuista saatuja varoja voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina valtion varoina.

69. On siis arvioitava, ovatko tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattavien toimijoiden kierrätysyhteisölle järjestelyn alkupäässä suorittamat maksut mahdollisesti pakollisia.

70. Tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen 10 ja 11 kohdasta ilmenee, että ympäristökoodeksin säännösten mukaan tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattavilla toimijoilla on velvollisuus huolehtia näistä tuotteista syntyvän jätteen käsittelystä. Niillä on siis tällainen lakisääteinen velvollisuus, joka perustuu lisäksi unionin lainsäädäntöön eli direktiiviin 2008/98.

34 Tuomio 17.7.2008, Essent Netwerk Noord ym. (C-206/06, EU:C:2008:413). Tässä asiassa oli kyse sähkön siirtohinnan lisämaksusta.

35 Tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym. (C-262/12, EU:C:2013:851). Myös tässä asiassa oli kyse laissa säädetystä sähkönostovelvoitteesta.

36 Tuomio 15.5.2019, Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:407). Tässä asiassa oli kyse velvollisuudesta osallistua julkisen edun mukaisten palvelujen kustannuksiin sähköalalla.

37 Tuomio 15.7.2004, Pearle ym. (C-345/02, EU:C:2004:448).

38 Tuomio 30.5.2013, Doux Élevage ja Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348).

39 Ks. tässä yhteydessä myös julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotuksen Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:38) 30 kohta.

71. Asian kannalta merkityksellisissä kyseisen ympäristökoodeksin säännöksissä annetaan näille toimijoille kuitenkin kaksi vaihtoehtoa lakisääteisen velvollisuutensa täyttämiseen: niiden on joko perustettava kyseisen jätteen yksilöllinen kierrätys- ja käsittelyjärjestelmä tai niiden on liityttävä kierrätysyhteisöön, jolle ne siirtävät lakisääteisen velvoitteensa maksun suorittamalla. Jos markkinoille saattava toimija päättää liittyä kierrätysyhteisöön, tulee tälle yksikölle suoritettavasta maksusta kyseiselle toimijalle oikeudelliselta kannalta pakollinen, jotta se täyttäisi itselleen kuuluvan lakisääteisen velvoitteen huolehtia jätteen käsittelystä.

72. Tällaisessa tilanteessa, kun huomioon otetaan markkinoille saattaville toimijoille laissa tarjotut vaihtoehdot, on todettava, etteivät tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattavien toimijoiden Eco TLC:lle suorittamat maksut ole de jure pakollisia.

73. Komissio katsoo kuitenkin aiheelliseksi pohtia huomautuksissaan sitä, eikö maksun, joka on de facto pakollinen, olisi katsoa vaikuttavan samalla tavalla kuin de jure pakollisen maksun. Komission mukaan on niin, että jos maksujen, joita markkinoille saattavat toimijat suorittavat Eco TLC:lle, joka on ainoa tekstiilien ja jalkineiden alalla Ranskassa luvan saanut kierrätysyhteisö, on todettava olevan de facto pakollisia siksi, että yksilöllisen järjestelmän käyttöönotto on vaihtoehtona ”puhtaasti teoreettinen, sillä se ei ole käytännössä toteutettavissa”, on myös näistä maksuista saatavat varat luonnehdittava valtion varoiksi.[40]

74. Ymmärrän tässä yhteydessä komission huomautuksissaan esille ottaman vaatimuksen siitä, ettei tilanteita, joissa jäsenvaltio säätää puhtaasti teoreettisesta vaihtoehdosta, pidä jättää valtiontuen käsitteen ulkopuolelle. Tällaisissa tapauksissa on nimittäin olemassa vaara siitä, että säätämällä kansallisessa lainsäädännössä asianomaisia toimijoita varten oikeudellisesti olemassa olevista vaihtoehdoista, jotka on de facto mahdotonta toteuttaa, jäsenvaltiot voisivat kiertää valtiontukea koskevia unionin sääntöjä.

75. Katson kuitenkin, että arviointi, jonka pohjalta esitetään mahdollinen päätelmä siitä, että kansallisessa lainsäädännössä säädetty oikeudellinen vaihtoehto on ”puhtaasti teoreettinen”, koska sitä on mahdoton toteuttaa, on tehtävä ehdottomasti erittäin huolellisesti, tai muutoin mielivaltaisuuden vaara on olemassa.

76. Tällaisen arvioinnin tekemiseksi on mielestäni selvitettävä ensinnäkin, onko oikeudelliselta kannalta todella olemassa vaihtoehtoa. Näin ei välttämättä ole esimerkiksi silloin, jos viranomaiset eivät ole laatineet oikeudellisia puitteita, joissa jompikumpi mahdollisista vaihtoehdoi sta voitaisiin toteuttaa. Käsiteltävässä tapauksessa sääntelykehys on kuitenkin annettu – joskin näin väitetään tehdyn myöhässä – jotta tekstiileistä ja jalkineista syntyvän jätteen yksilöllisiä kierrätys- ja käsittelyjärjestelmiä voidaan ottaa käyttöön.[41]

77. Toiseksi on todettava, ettei vaihtoehtoisen keinon voida katsoa olevan ”puhtaasti teoreettinen, sillä se ei ole käytännössä toteutettavissa”, pelkästään siitä syystä, että se tulee kalliimmaksi tai on taloudelliselta kannalta epäedullisempi. Tällöin vaihtoehdon on oltava niin kallis tai hankala toteuttaa, että sen toteuttamisen on katsottava olevan tosiasiallisesti mahdotonta.

78. Ennen kuin todetaan, että oikeudellisesti olemassa oleva vaihtoehto on puhtaasti teoreettinen, on kolmanneksi otettava huomioon kaikki asianomaisten toimijoiden käytettävissä olevat mahdollisuudet. Esimerkiksi tässä tapauksessa ei siis ole poissuljettua, että markkinoille saattavat toimijat voisivat siitä huolimatta, että yksilöllisen järjestelmän käyttöönotto olisi tosiasiassa mahdotonta, kuitenkin perustaa

40 Tuon tässä yhteydessä esille, että Conseil d’État’n julkisasiamies Louis Dutheillet de Lamothe on katsonut Conseil d’État’n käsiteltäväksi saatettua asiaa (asia nro 416103) koskevassa ratkaisuehdotuksessaan, että markkinoille saattavien toimijoiden mahdollisuus perustaa oma kierrätysjärjestelmänsä on ”puhtaasti teoreettinen”.

41 Vaatteista, kodintekstiileistä ja jalkineista syntyvän jätteen jätehuollossa käytettyjen yksilöllisten järjestelmien hyväksymismenettelystä ja tehtävänmäärityksestä ympäristökoodeksin L. 541-10-3 §:n sekä R. 543-214 – R. 543-224 §:n mukaisesti 19.9.2017 tehty päätös (JORF nro 0226, 27.9.2017).

Eco TLC:stä erillisen kierrätysyhteisön täyttämään niille kuuluvan velvoitteen huolehtia jätteiden käsittelystä.[42] Jos tällainen keino olisi markkinoille saattavien toimijoiden kannalta hyväksyttävä vaihtoehto,[43] myös tämän tyyppisen vaihtoehdon olemassaolo olisi otettava arvioinnissa huomioon, ennen kuin voitaisiin päätellä, että vaihtoehto, joka on tarjolla näille toimijoille Eco TLC:lle suoritettavien maksujen sijaan, on ”puhtaasti teoreettinen”.

79. Katson joka tapauksessa, ettei unionin tuomioistuimen käytettävissä olevassa asiakirja-aineistossa esitetä kaikkia tosiseikkoja, jotka ovat tarpeen tällaisen lopullisen arvioinnin tekemiseksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siis ratkaistava unionin tuomioistuimen sille antamien ohjeiden perusteella, ovatko tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattavien toimijoiden Eco TLC:lle suorittamat maksut mahdollisesti pakollisia. Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, etteivät ne ole, kyseessä olevia varojen katsominen valtion varoiksi olisi poissuljettua.

b) Kierrätysyhteisöön ja varoihin kohdistuva julkinen määräysvalta

80. Tämän ratkaisuehdotuksen 56 ja 59 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että sen määrittämiseksi, voivatko valtion lainsäädännössä määrätyistä pakollisista maksuista saadut varat kuulua SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen käsitteen alaan, on ratkaisevaa selvittää, onko valtio antanut viranomaisesta erilliselle yksikölle, joka hallinnoi näitä varoja kyseisen lainsäädännön mukaisesti, toimivaltuuden hallinnoida valtion varoja. Varojen luonnehtiminen valtion varoiksi ei edellytä varojen kuulumista pysyvästi valtion omaisuuteen, vaan riittää, että ne ovat jatkuvasti julkisessa määräysvallassa ja siten toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käytettävissä.

81. Tämän oikeuskäytännön perusteella käsiteltävässä tapauksessa on siis selvitettävä, voidaanko Eco TLC:n katsoa saaneen valtiolta toimivaltuuden hallinnoida varoja, jotka ovat jatkuvasti julkisessa määräysvallassa ja siten kansallisten viranomaisten käytettävissä.

82. Viranomaisesta erillisen varoja hallinnoivan yksikön luonteesta on tuotava tässä yhteydessä esille ensinnäkin, että käsiteltävässä tapauksessa on täysin selvää, ettei Eco TLC ole julkinen yksikkö vaan yksityinen yhtiö, jonka ovat perustaneet yksityiset toimijat, joiden suhteita säätelevät yksityisoikeuden säännökset.

83. Tästä näkökulmasta tarkastellen käsiteltävän asian olosuhteet vaikuttavat olevan lähempänä tuomion Pearle ym. ja tuomion Doux Élevage[44] taustalla olevien asioiden olosuhteita, joiden perusteella unionin tuomioistuin katsoi, ettei yksityisten toimijoiden hallinnoimia varoja voitu luonnehtia valtion varoiksi, kuin tuomion Association Vent De Colère![45] ja tuomion Achema[46] taustalla olevien asioiden olosuhteita, joiden perusteella unionin tuomioistuin myönsi niissä kyseessä olleiden varojen olevan valtion varoja. Käsiteltävä asia poikkeaa kuitenkin tuomion Pearle ym. ja

42 Conseil d’État’n julkisasiamies Louis Dutheillet de Lamothe on ottanut tällaisen mahdollisuuden olemassaolon huomioon tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 40 mainitussa ratkaisuehdotuksessaan, jossa hän tarkastelee Eco TLC:n oikeussuojan tarvetta Conseil d’État’ssa.

43 Minun on selvennettävä, että mainitsen tämän mahdollisuuden ainoastaan esimerkinomaisesti, sillä käytettävissä olevien epätäydellisten tietojen vuoksi tämä kaikki on pelkkää spekulaatiota. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava, onko tällainen mahdollisuus todella olemassa.

44 Tuomio 15.7.2004, Pearle ym. (C-345/02, EU:C:2004:448) ja tuomio 30.5.2013, Doux Élevage ja Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, ks. 31 ja 33 kohta).

45 Tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym. (C-262/12, EU:C:2013:851).

46 Tuomio 15.5.2019, Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:407).

tuomion Doux Élevage taustalla olevista, edellä mainituista asioista sen seikan, joka tosiaan ei ole vähäpätöinen, johdosta, että näissä kahdessa asiassa varat käytettiin julkisen edun mukaisen tavoitteen edistämisen sijaan asianomaisten yksityisten toimijoiden asettamien tavoitteiden edistämiseen, kuten olen tuonut esille tämän ratkaisuehdotuksen 64 kohdassa.[47]

84. Edellä 80 kohdassa mainittuja oikeuskäytännön periaatteita soveltaen on toiseksi selvitettävä kuitenkin, voidaanko varojen, jotka kierrätysyhteisö käyttää kyseisessä järjestelyssä taloudellisten tukien maksamiseen lajittelun hoitaville toimijoille, katsoa olevan jatkuvasti julkisessa määräysvallassa.

85. Tuon tältä osin esille, että yksityiset yksiköt (markkinoille saattavat toimijat) maksavat kyseiset varat yksityiselle yksiölle (Eco TLC), joka siirtää ne muille yksityisille yksiköille (lajittelun hoitavat toimijat). Maksut säilyvät siis luonteeltaan yksityisinä koko ketjun ajan.[48] Kyseisessä järjestelyssä käytetty mekanismi ei edellytä missään vaiheessa suoraa tai välillistä julkisten varojen siirtoa, sillä maksujen maksamisesta saatavat varat eivät kulje missään vaiheessa valtion talousarvion tai muun julkisyhteisön kautta eivätkä ne ole missään vaiheessa viranomaisten hallussa.[49] Viranomaisilla ei myöskään ole missään vaiheessa todellista pääsyä kyseisiin varoihin.[50]

86. Lisäksi jos maksut jäävät maksamatta, kierrätysyhteisön on niiden perinnässä noudatettava tavanomaista siviili- tai kauppaoikeudellista tuomioistuinmenettelyä, koska kierrätysyhteisöllä ei ole minkäänlaisia valtion valtaoikeuksia.[51]

87. Vaikka viranomaisilla ei olekaan pääsyä kyseisiin varoihin, niillä on kuitenkin merkittävä rooli varojen käyttämisessä ja määrän määrittämisessä, minkä perusteella komissio on katsonut unionin tuomioistuimessa esittämissään huomautuksissa, että valtiolla olennaisilta osin säilyy tiukka määräysvalta kyseisten varojen siirtoketjuun.[52]

88. Näin ollen on selvitettävä kolmanneksi, käyttävätkö viranomaiset kuitenkin määräysvaltaa kyseisiin varoihin, koska niillä on valta päättää varojen käyttämisestä vaikkei niillä ole varsinaista pääsyä varoihin.

89. Tällaisen arvioinnin tekemiseksi ei ole oikeuskäytännön mukaan riittävää, että kyseisen järjestelyn merkitykselliset seikat osoittavat ainoastaan, että valtiolla on tietty vaikutusvalta kyseisellä järjestelyllä käyttöön otettuihin mekanismeihin. Sen sijaan on välttämätöntä, että näistä seikoista voidaan päätellä, että valtiolla on valta päättää viranomaisesta erillisen yksikön hoitamien ja hallinnoimien varojen käytöstä.[53]

90. Vastaavasti on olennaista tarkastella sitä, missä määrin varoja hoitava viranomaisesta erillinen yksikkö on varojen suhteen itsenäinen kansallisen lainsäädännön nojalla. On selvitettävä erityisesti, eikö pääasiassa kyseessä olevalla säännöstöllä anneta toimivaltaiselle viranomaiselle toimivaltaa ohjata varojen hallinnointia tai vaikuttaa siihen, ja on arvioitava niin ikään, millä tavalla ja miten laajasti viranomaiset käyttävät määräysvaltaa kyseisestä viranomaisesta erilliseen yksikköön.[54]

47 Käsiteltävässä asiassa tarkasteltava järjestelmä poikkeaa myös järjestelmästä, jota tutkittiin tuomiossa Essent Netwerk Noord, jossa viranomaisesta erillinen yksikkö oli kyllä yksityinen yhtiö, joka oli kuitenkin nimetty laissa perimään veroluonteista maksua (ks. tuomio 17.7.2008, Essent Netwerk Noord ym. (C-206/06, EU:C:2008:413, 67 ja 68 kohta)). Näin ei ole nyt käsiteltävässä asiassa, sillä markkinoille saattavilta toimijoilta perittävät maksut eivät ole veroluonteisia (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 106 kohta).

48 Ks. vastaavasti tuomio 30.5.2013, Doux Élevage ja Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, 32 kohta).

49 Ks. vastaavasti tuomio 30.5.2013, Doux Élevage ja Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, 32 kohta); tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym. (C-262/12, EU:C:2013:851, 28–33 kohta) ja tuomio 28.3.2019, Saksa v. komissio (C-405/16 P, EU:C:2019:268, 85 kohta).

50 Ks. tästä tuomio 28.3.2019, Saksa v. komissio (C-405/16 P, EU:C:2019:268, 81 kohta).

51 Ks. vastaavasti tuomio 30.5.2013, Doux Élevage ja Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, 32 kohta).

52 Conseil d'État'n julkisasiamies Louis Dutheillet de Lamothe toteaa samaa tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 40 mainitussa ratkaisuehdotuksessaan.

53 Ks. vastaavasti tuomio 28.3.2019, Saksa v. komissio (C-405/16 P, EU:C:2019:268, 75 kohta).

54 Ks. tästä tuomio 30.5.2013, Doux Élevage ja Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, 38 kohta).

91. Seuraavat näkökohdat vaikuttavat minusta näin ollen merkityksellisiltä kyseisen järjestelyn kannalta.

92. Ensinnäkin aloitteesta varojen maksamiseen on todettava, että vaikka varojen käytöllä pyritään kiistatta konkreettisiin, viranomaisten vahvistamiin ja määrittelemiin poliittisiin tavoitteisiin [55] ja vaikka jätteistä huolehtimisen velvoite johtuu suoraan valtiosta, aloite varojen maksamiseen ei sitä vastoin johdu suoraan valtiosta, vaan markkinoille saattavien toimijoiden päätöksestä liittyä kierrätysyhteisöön. [56]

93. Toiseksi varojen käyttämisestä yksinomaan viranomaisen vahvistamiin tarkoituksiin on todettava, että unionin tuomioistuin on jo katsonut, että vaikka tämä on yksi huomioon otettavista kriteereistä, [57] se ei kuitenkaan ole itsessään riittävä niin, että sen perusteella voitaisiin todeta, että varat voivat olla valtion käytettävissä tämän ratkaisuehdotuksen 56 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla. [58] Unionin tuomioistuin on katsonut sitä vastoin, että lainsäädännön periaate, jonka mukaan kyseisillä varoilla on yksi ainoa käyttötarkoitus, on muiden päinvastaisten seikkojen puuttuessa pikemmin omiaan osoittamaan, ettei valtio nimenomaan pysty määräämään näiden varojen käytöstä; toisin sanoen se ei pysty päättämään, että ne on käytettävä muuhun kuin kyseisessä lainsäädännössä säädettyyn tarkoitukseen. [59]

94. Kolmanneksi siitä, missä määrin kierrätysyhteisö on varojen osalta itsenäinen, on todettava, että käsiteltävässä tapauksessa on kiistatonta, että valtiolla säilyy jonkinlainen vaikutusvalta kyseisten varojen siirtoketjuun. Määrittäessään tukitaulukon se vaikuttaa nimittäin ratkaisevalla tavalla lajittelun hoitaville toimijoille maksettavien taloudellisten tukien määrään. Lisäksi maksutaulukko, jossa vahvistetaan maksut, joita markkinoille saattavien toimijoiden on maksettava kierrätysyhteisölle, riippuu suurelta osin näistä määristä, sillä kierrätysyhteisö ei saa tavoitella voittoa toiminnasta, jota varten se on saanut luvan.

95. Ranskan hallitus on kuitenkin tuonut esille unionin tuomioistuimessa esittämissään huomautuksissa useita seikkoja, jotka vaikuttavat osoittavan tietynasteisen itsenäisyyden, joka kierrätysyhteisöllä on kyseisessä järjestelyssä nimenomaisesti varojen osalta.

96. Kierrätysyhteisö vahvistaa nimittäin maksutaulukon itse, eikä sitä hyväksy viranomainen, vaan siitä on ainoastaan velvollisuus ilmoittaa. Kuten olen todennut, kyseisessä maksutaulukossa vahvistettujen alkupään maksujen määrät riippuvat huomattavasti lajittelun hoitaville toimijoille maksettujen tukien määrästä, joka vahvistetaan tukitaulukossa. Lisäksi kierrätysyhteisön on mukautettava markkinoille saattavilta toimijoilta perimiensä maksujen määrät tasolle, joka on ehdottoman välttämätön sen velvoitteiden täyttämiseksi. [60] Vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei taloudellisten tukien määrä ole ainoa tekijä, joka vaikuttaa maksutaulukon määrittämiseen, sillä alkupään maksut riippuvat nimittäin muistakin seikoista, joihin kierrätysyhteisö voi Ranskan hallituksen mukaan vaikuttaa ja joita ovat esimerkiksi sen hallinnointikustannukset sekä taulukon mukauttaminen ekosuunnittelun kriteerien mukaisesti. [61]

55 Eikä viranomaisesta erillisen yksikön itsensä vahvistamiin tavoitteisiin, kuten tuomiossa Pearle ja tuomiossa Doux Élevage (ks. edellä 64 ja 83 kohta).

56 Tähän seikkaan vaikuttaa tietenkin maksujen mahdollinen toteaminen de facto pakollisiksi edellä 79 kohdassa esitetyllä tavalla. Jos maksut ovat de facto pakollisia, on nimittäin mahdollista katsoa, ettei aloite niiden maksamiseen johdu yritysten vapaasta valinnasta.

57 Ks. tästä tuomio 17.7.2008, Essent Netwerk Noord ym. (C-206/06, EU:C:2008:413, 69 kohta) ja tuomio 15.5.2019, Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:407, 66 kohta).

58 Ks. vastaavasti tuomio 28.3.2019, Saksa v. komissio (C-405/16 P, EU:C:2019:268, 76 kohta).

59 Ks. tuomio 28.3.2019, Saksa v. komissio (C-405/16 P, EU:C:2019:268).

60 Ks. ympäristökoodeksin L. 543-215 §.

61 Ks. tehtävänmäärityksen III luvun C osan 4 kohta.

97. Ranskan hallitus väittää niin ikään, että luvan saaneella kierrätysyhteisöllä on merkittävä rooli myös tukitaulukon määrittämisessä. Tukitaulukko vastaa nimittäin lajittelun keskimääräisiä nettokustannuksia, jotka viranomainen määrittää niiden ehdotusten perusteella, jotka sisältyvät luvan saaneen kierrätysyhteisön perustaman, tekstiileistä ja jalkineista syntyvän jätteen lajittelusta ja hyödyntämisestä ympäristölle, taloudelle ja yhteiskunnalle aiheutuvia vaikutuksia tarkastelevan työryhmän laatimaan vuotuiseen kertomukseen. [62]

98. Mahdollisen valtiontuen lopullisina edunsaajina olevien, lajittelun hoitavien toimijoiden kelpoisuudesta tehdä sopimus kierrätysyhteisön kanssa on olennaista tuoda vielä esille, että vuoden 2014 päätökseen liitetyssä tehtävänmäärityksessä määritetään kelpoisuusedellytyksiä, jotka näiden toimijoiden on täytettävä voidakseen tehdä sopimuksen. [63] Ranskan hallitus tuo kuitenkin esille, että kierrätysyhteisö voi itse lisätä kelpoisuusedellytyksiä, kuten se on tehnytkin asettamalla lajittelun hoitavan toimijan kokoa koskevan edellytyksen sekä muita sopimusvelvoitteita, jotka mainittujen toimijoiden on täytettävä. Vaikuttaisi siis siltä, että toisin kuin niissä asioissa tarkasteltujen järjestelmien kohdalla, joissa unionin tuomioistuin on myöntänyt asianomaisten varojen olleen luonteeltaan valtion varoja, [64] kierrätysyhteisöllä on tässä tapauksessa jonkinasteista itsenäistä valtaa määrittää taloudellisten tukien, jotka maksetaan, saajat.

99. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, antavatko kaikki nämä Ranskan hallituksen mainitsemat seikat kierrätysyhteisölle käytännössä todella sellaista tiettyä itsenäistä valtaa kyseisten varojen osalta, joka riittää siihen, että voidaan todeta, ettei viranomaisella ole toimivaltaa ohjata varojen hallinnointia tai vaikuttaa siihen.

100. Neljänneksi siitä, missä määrin viranomaiset käyttävät määräysvaltaa kierrätysyhteisöön, on todettava sen jakautuvan kahteen vaiheeseen. Luvan myöntämisen yhteydessä määräysvalta vaikuttaa hyvin perusteelliselta, sillä kyseisen luvan saadakseen kierrätysyhteisön on kyettävä täyttämään kaikki tehtävänmäärityksessä täsmennetyt edellytykset. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 18, 26, 36 ja 37 kohdasta ilmenee, tämän jälkeen määräysvalta konkretisoituu lähinnä siinä, että valtion tarkastaja on läsnä luvan saaneen kierrätysyhteisön hallituksen kokouksissa ja että kierrätysyhteisö on velvollinen antamaan viranomaisille tietoa, jotta nämä voivat valvoa tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattavien toimijoiden laajennettua vastuuta koskevaan järjestelmään liittyvien vaatimusten noudattamista.

101. Huomautan tästä yhtäältä, kuten Conseil d'État'n julkisasiamies on tuonut esille Conseil d'État'n käsiteltäväksi saatetussa asiassa esittämässään ratkaisuehdotuksessa [65], ettei tätä määräysvaltaa voida tietenkään rinnastaa julkiseen laitokseen kohdistuvaan määräysvaltaan tai valtaoikeuksiin, joita merkittävä omistusosuus yhtiön osakekannasta antaa. Jos tarkastaja ilmoittaa ongelmasta, valtiolla on nimittäin käytettävissään vain täytäntöönpanovaltansa sekä seuraamusten määräämistä koskeva valtansa, jos lainsäädäntöä on jätetty noudattamatta.

102. Toisaalta on huomautettava niin ikään, että unionin oikeudessa itsessään ja erityisesti direktiivissä 2008/98 velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan käyttöön laajennettua tuottajan vastuuta koskevan järjestelmän soveltamista koskeva riittävä tarkkailu- ja valvontakehys. [66]

62 Tehtävänmäärityksen VI luvun D osa.

63 Tehtävänmäärityksen VI luvun B osa. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 20, 128 ja 129 kohta.

64 Esimerkiksi tuomion Achema taustalla olleeseen asiaan liittyneessä järjestelmässä valtio hyväksyi tuensaajien nimen (ks. tuomio 15.5.2019, Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:407, 60 ja 87 kohta)).

65 Ks. edellä alaviitteessä 40 mainittu Conseil d'État'n julkisasiamiehen Louis Dutheillet de Lamothen ratkaisuehdotus.

66 Ks. direktiivin 2008/98 8 a artiklan 5 kohta. Tästä on mainittava kuitenkin myös, että kyseinen säännös on lisätty direktiivillä 2018/851, joten se ei ole sellaisenaan sovellettavissa ajallisista syistä Conseil d'État'n käsiteltäväksi saatetussa asiassa.

c) Kyseisen edun ja valtion talousarvion ainakin potentiaalisen pienentymisen välisen riittävän suoran yhteyden olemassaolo

103. Kuten edellä 60 kohdassa on tuotu esille, sen selvittämiseksi, rasittaako suoraan tai välillisesti valtion varoista edunsaajalle myönnetty tai valtiolle lisäkustannuksen aiheuttava etu valtion talousarviota, on tutkittava, onko yhtäältä kyseisen edun ja toisaalta mainitun talousarvion pienentymisen tai talousarvioon riittävän konkreettisesti kohdistuvan taloudellisen riskin välillä riittävän suora yhteys.

104. Unionin tuomioistuin on selventänyt tältä osin, ettei ole välttämätöntä, että tällainen pienentyminen tai riski vastaisi mainittua etua tai olisi samanarvoinen kuin kyseinen etu, että edun vastikkeena olisi tällainen pienentyminen tai riski ja että kyseinen etu olisi luonteeltaan samanlainen kuin valtion varojen sitominen, josta se johtuu.[67] On kuitenkin välttämätöntä, että olemassa on ainakin riittävän konkreettinen riski valtiolle tulevaisuudessa syntyvistä lisäkustannuksista.[68]

105. Käsiteltävässä tapauksessa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevan asiakirja-aineiston tiedoista ei kuitenkaan ilmene, että yhtäältä lajittelun hoitaville toimijoille maksetuista taloudellisista tuista muodostuvan edun ja toisaalta valtion talousarvion pienentymisen tai talousarvioon riittävän konkreettisesti kohdistuvan taloudellisen riskin välillä olisi yhteys.

106. Tuon tässä yhteydessä esille ensinnäkin, että markkinoille saattavien toimijoiden kierrätysyhteisölle suorittamia alkupään maksuja ei voida rinnastaa veroon. Kyseessä ei ole lailla yksipuolisesti asetettu maksu, joka kyseisten toimijoiden on maksettava.[69]

107. Tästä on aiheellista huomauttaa, kuten olen jo tuonut esille,[70] että Conseil d'État on itse täsmentänyt oikeuskäytännössään, joskin muilla aloilla kuin tekstiilien ja jalkineiden alalla käytössä olevien laajennettua tuottajavastuuta koskevien järjestelmien osalta, että kierrätysyhteisölle suoritetut maksut ovat suora vastike tarjotusta palvelusta eikä niitä näin voida pitää viranomaisen määräämään veroon rinnastettavina suoritteina.

108. Toiseksi asiakirja-aineistosta ei ilmene, että olemassa olisi jäsenvaltion käyttöön ottama ja sääntelemä mekanismi, jolla korvattaisiin tekstiileistä ja jalkineista syntyvän jätteen käsittelystä huolehtimista koskevan velvoitteen kustannukset ja jolla valtio takaisi markkinoille saattaville toimijoille näiden kustannusten kattamisen kokonaisuudessaan, kuten on ollut esimerkiksi muutamissa muissa unionin tuomioistuimen antamissa tuomioissa.[71] Järjestelyssä ei velvoiteta kyseisiä toimijoita myöskään vyöryttämään kierrätysyhteisölle maksuina suoritettuja määriä loppukuluttajille.[72]

67 Tuomio 19.3.2013, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio ym. ja komissio v. Ranska ym. (C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, 110 kohta).

68 Tuomio 19.3.2013, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio ym. ja komissio v. Ranska ym. (C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, 106 kohta). Ks. vastaavasti myös tuomio 1.12.1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, 41 kohta).

69 Ks. vastaavasti tuomio 17.7.2008, Essent Netwerk Noord ym. (C-206/06, EU:C:2008:413, 45–47 kohta ja 66 kohta) ja tuomio 28.3.2019, Saksa v. komissio (C-405/16 P, EU:C:2019:268, 68 kohta).

70 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 12 ja siinä mainittu Conseil d'État'n oikeuskäytäntö.

71 Ks. esim. tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym. (C-262/12, EU:C:2013:851, 26 ja 36 kohta) ja tuomio 15.5.2019, Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:407, 71 kohta). Ks. tästä myös tuomio 13.12.2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, 30 kohta) ja tuomio 28.3.2019, Saksa v. komissio (C-405/16 P, EU:C:2019:268, 84 kohta).

72 Ks. tuomio 28.3.2019, Saksa v. komissio (C-405/16 P, EU:C:2019:268, 70 kohta).

109. Edellä esitetystä seuraa, että unionin tuomioistuimen käytettävissä olevaan asiakirja-aineistoon sisältyvien tietojen perusteella vaikuttaa yhtäältä siltä, ettei kyseinen järjestely edellytä valtion luopumista mistään varoista, kuten veroista, maksuista tai vastaavista, jotka olisi kansallisen lainsäädännön mukaan pitänyt maksaa valtion kassaan,[73] eikä se näin ole omiaan aiheuttamaan sitä, ettei jäsenvaltio saa tiettyjä tuloja, eikä siten pienentämään valtion talousarviota.[74] Toisaalta kyseinen järjestely ei vaikuta aiheuttavan myöskään riittävän konkreettista riskiä valtiolle tulevaisuudessa syntyvistä lisäkustannuksista.

d) Päätelmä niiden varojen luonnehtimisesta valtion varoiksi, jotka kierrätysyhteisö käyttää kyseisen järjestelyn yhteydessä taloudellisten tukien maksamiseen lajittelun hoitaville toimijoille

110. Kaiken edellä esitetyn perusteella olen taipuvainen katsomaan, että varat, jotka Eco TLC:n kaltainen kierrätysyhteisö käyttää tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattavien toimijoiden laajennettua vastuuta koskevan järjestelyn mukaisesti taloudellisten tukien maksamiseen lajittelun hoitaville toimijoille, eivät ole valtion varoja.

111. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohdassa todetaan, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, jolla on käytettävissään kaikki tarvittavat tiedot ja muut tosiseikat kattavan arvioinnin tekemiseksi, on kuitenkin tehtävä tästä lopullinen päätös. Tätä varten sen on tutkittava erityisesti unionin tuomioistuimen sille antamien ohjeiden perusteella ensinnäkin, ovatko tekstiilejä ja jalkineita markkinoille saattavien toimijoiden Eco TLC:lle suorittamat maksut luonteeltaan de facto pakollisia; toiseksi, onko kyseisten varojen, vaikka Eco TLC hallinnoi niitä, katsottava kuitenkin olevan jatkuvasti julkisessa määräysvallassa ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käytettävissä, koska Eco TLC ei määrää itsenäisesti kyseisistä varoista ja viranomaisten sen osalta käyttämän määräysvallan laajuuden vuoksi, ja kolmanneksi, onko kyseisen edun ja valtion talousarvion ainakin potentiaalisen pienentymisen välillä riittävän suora yhteys.

D Taloudellisen edun olemassaolo

112. Siirryn nyt tarkastelemaan tämän ratkaisuehdotuksen 41 kohdassa mainituista edellytyksistä taloudellisen edun olemassaoloa koskevaa edellytystä.

113. Tästä on muistettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtiontukina pidetään toimenpiteitä, jotka muodossa tai toisessa ovat omiaan suosimaan yrityksiä suoraan tai välillisesti tai joita on pidettävä taloudellisena etuna, jota edunsaajayritys ei olisi saanut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa.[75]

114. Tukina pidetään siis muun muassa toimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia.[76] Edusta on näin ollen kyse aina, kun yrityksen taloudellinen tilanne paranee sellaisen valtion toimenpiteen johdosta, jonka ehdot poikkeavat tavanomaisista markkinaehdoista.[77]

73 Tuomio 30.5.2013, Doux Élevage ja Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, 32 kohta).

74 Ks. vastaavasti tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 107 kohta); tuomio 9.10.2014, Ministerio de Defensa ja Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, 48 kohta) ja tuomio 16.4.2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235, 28 kohta).

75 Tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 6.3.2018, komissio v. FIH Holding ja FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159, 44 kohta) ja tuomio 15.5.2019, Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:407, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

76 Tuomio 19.3.2013, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio ym. ja komissio v. Ranska ym. (C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, 101 kohta) ja tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 66 kohta).

77 Ks. vastaavasti mm. tuomio 2.9.2010, komissio v. Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, 40 kohta) ja tuomio 7.5.2020, BTB Holding Investments ja Duferco Participations Holding v. komissio (C-148/19 P, EU:C:2020:354, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

115. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenevien seikkojen perusteella tässä tapauksessa vaikuttaa siltä, etteivät erilaiset taloudelliset tuet, joita Eco TLC maksaa sopimuksen tehneille lajittelun hoitaville toimijoille, vastaa välttämättä tekstiileistä ja jalkineista syntyvän jätteen lajittelun ja kierrätyksen markkinahintaa.[78]

116. Kuten komissio on tuonut esille, ensinnäkään lajittelun hoitaville toimijoille annettujen tukien tavoitteena ei vaikuta olevan hinnan maksaminen tarjotusta palvelusta, vaan, kuten tehtävänmäärityksestä[79] ilmenee, tuilla pyritään ”samalla turvaamaan kyseisen jätteen jätehuollon alan jatkuvuus osallistumalla tämän jätehuollon kustannuksiin sekä tehostamalla jätehuoltoa lisäämällä lajitellun jätteen tonnimääriä ja vähentämällä samalla hyödyntämättä jäävän jätteen määrää mahdollisimman paljon”. Taloudellisilla tuilla pyritään näin ensisijaisesti ympäristöä koskevaan tavoitteeseen, joka on hyödyntämättä jäävän tekstiileistä ja jalkineista syntyvän jätteen vähentäminen. Näillä tuilla pyritään myös sosiaaliseen tavoitteeseen eli suosimaan yrityksiä, jotka työllistävät enemmän henkilöitä, joilla on vaikeuksia päästä työmarkkinoille.

117. Toiseksi tehtävänmääritykseen sisältyvät tukien laskentamallit eivät perustu lajittelu- ja kierrätyspalvelun kustannuksiin.[80] Niissä ei oteta huomioon palvelun kustannuksia eikä markkinahintaa. Laskenta perustuu sitä vastoin toimijan koko toimintaan, ja siinä otetaan huomioon muita tekijöitä, jotka voivat muodostaa taloudellisen edun.

118. Esimerkiksi kehittämistuki täydentää toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi myönnettävää tukea ja sillä pyritään muun muassa kattamaan lajittelun hoitavien toimijoiden investoinnit uusien lajittelukeskusten perustamiseen tai lajittelukeskusten laajentamiseen. Näiden investointien kattaminen ilman Eco TLC:lle annettavaa vastiketta vaikuttaa antavan taloudellisen edun sopimuksen tehneille lajittelun hoitaville toimijoille.

119. Lisäksi yritysten taloutta luonteensa puolesta rasittavista työntekijöiden palkkakustannuksista vastaaminen muodostaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan taloudellisen edun.[81] Sosiaalisissa vaikeuksissa olevien henkilöiden työllistämiskustannuksista vastaaminen voi siis niin ikään muodostaa tällaisen edun.

120. Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa siltä, että taloudellisten tukien määrittämisessä käytetyn laskentatavan ja sitä varten huomioon otettavien muiden tekijöiden kuin kyseisen jätteen kierrätykseen ja käsittelyyn liittyvien kustannusten perusteella kyseisten taloudellisten tukien, joita Eco TLC maksaa lajittelun hoitaville toimijoille pääasiassa kyseessä olevan järjestelyn mukaisesti, voidaan katsoa antavan kyseisille toimijoille taloudellisen edun, jota niillä ei olisi käytettävissään, jos ne olisivat toimineet puhtaassa markkinatilanteessa, jollei muuta ilmene ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäväksi tulevista tutkimuksista.[82]

78 Ks. vastaavasti tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 40 mainittu Conseil d'État'n julkisasiamiehen Louis Dutheillet de Lamothen ratkaisuehdotus.

79 VI luvun C osa.

80 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 20 ja 21 kohta.

81 Tuomio 12.12.2002, Belgia v. komissio (C-5/01, EU:C:2002:754, 38 ja 39 kohta).

82 Ks. tästä tuomio 6.3.2018, komissio v. FIH Holding ja FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159, 45 kohta). Ks. vastaavasti tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 40 mainittu Conseil d'État'n julkisasiamiehen Louis Dutheillet de Lamothen ratkaisuehdotus.

E Sopimuksen tehneille lajittelun hoitaville toimijoille myönnetyn taloudellisen edun valikoivuus

121. Valikoivuutta koskevasta edellytyksestä on syytä muistaa, että jotta asianomainen toimenpide kuuluu SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, sillä on myönnettävä etu valikoivalla tavalla tietyille yrityksille tai yritysluokille taikka tietyille taloudenaloille asettamalla ne muita edullisempaan asemaan. [83]

122. Edun valikoivuutta koskevan edellytyksen arviointi edellyttää sen määrittämistä, onko tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä kyseessä oleva kansallinen toimenpide omiaan suosimaan ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa” verrattuna muihin, jotka ovat kyseisellä järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta siihen rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa ja joita siis kohdellaan eri tavalla, joka voidaan olennaisilta osin katsoa syrjiväksi. [84] Valtiontuen käsite ei kata valtion toimenpiteitä, joilla aikaansaadaan erilaista kohtelua yritysten välillä ja jotka ovat näin lähtökohtaisesti valikoivia, silloin kun kyseinen erilainen kohtelu johtuu sen järjestelmän luonteesta tai rakenteesta, jonka osa toimenpiteet ovat. [85]

123. Sen kysymyksen tarkastelu, onko toimenpide valikoiva, kattaa samalla asiallisesti sen kysymyksen tarkastelun, sovelletaanko tätä toimenpidettä näihin kaikkiin talouden toimijoihin ilman syrjintää. Valikoivuuden käsite on siis sidoksissa syrjinnän käsitteeseen. [86]

124. Vaikka on totta, kuten komissio väittää huomautuksissaan, että toimenpide on varattu tekstiilien ja jalkineiden alalla lajittelun hoitaville toimijoille, unionin tuomioistuin on kuitenkin selventänyt, että toimenpide, joka hyödyttää vain yhtä toimialaa tai osaa tämän alan yrityksistä, ei ole välttämättä valikoiva. Kuten kahdessa edellisessä kohdassa esitetyistä seikoista ilmenee, se on näet valikoiva vain silloin, kun se tuottaa tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä edun joillekin yrityksille verrattuna muihin yrityksiin, jotka toimivat muilla aloilla tai samalla alalla ja jotka ovat järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta tarkasteltuna ensiksi mainittuihin yrityksiin rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa. [87]

125. Tässä tapauksessa sopimuksen tehneille lajittelun hoitaville toimijoille myönnetyn mahdollisen edun valikoivuuden toteamiseksi on siis tutkittava, otetaanko kyseessä olevalla järjestelyllä käyttöön erilaista kohtelua sellaisten toimijoiden välillä, jotka ovat kyseisessä lainsäädännössä asetetun tavoitteen kannalta toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa. [88]

83 Ks. vastaavasti tuomio 4.6.2015, komissio v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, 59 kohta) ja tuomio 30.6.2016, Belgia v. komissio (C-270/15 P, EU:C:2016:489, 48 kohta).

84 Tuomio 15.5.2019, Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:407, 84 kohta). Yleisesti tiedetään, että tämä oikeuskäytäntö perustuu 8.11.2001 annettuun tuomioon Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598; ks. erityisesti 41 kohta), joka koskee Itävallassa hyödykkeiden valmistuksen alalla pääsääntöisesti toimiville yrityksille myönnettyä energiaveron alennusta. Sittemmin se on vahvistettu verotuksen alalla kahdessa unionin tuomioistuimen suuren jaoston antamassa tuomiossa eli 21.12.2016 annetussa tuomiossa komissio v. World Duty Free Group ym. (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 86 kohta) ja 19.12.2018 annetussa tuomiossa A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, 22 kohta). Unionin tuomioistuin on kuitenkin nimenomaisesti selventänyt, ettei tämä menetelmä koske pelkästään verotuksellisten toimenpiteiden tutkimista (tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, 55 kohta). Unionin tuomioistuimet ovat siten käyttäneet tätä analyysimenetelmää muillakin aloilla kuin verotuksen alalla; ks. viimeksi mainitun tuomion lisäksi esim. tuomio 28.7.2011, Mediaset v. komissio (C-403/10 P, EU:C:2011:533, 36 kohta) ja tuomio 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, 55 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

85 Tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

86 Ks. tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, 53 kohta).

87 Ks. tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, 58 kohta).

88 Ks. vastaavasti tuomio 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, 56 kohta).

126. Tekstiileistä ja jalkineista syntyvän jätteen jätehuoltoon liittyvästä laajennettua tuottajavastuuta koskevasta kansallisesta järjestelystä on todettava ensinnäkin, että kyseisen järjestelyn ensisijaisena tavoitteena on näistä tuotteista syntyvän jätteen jätehuollon alan jatkuvuuden turvaaminen ja alan kehittäminen, mikä edistää direktiivillä 2008/98[89] määritellyn jätteiden käsittelytapoja koskevan hierarkian mukaisesti erityisesti jätteen materiaalihyötykäyttöä eli uudelleenkäyttöä ja kierrätystä.[90]

127. Tästä on tuotava esille, että – kuten tämän ratkaisuehdotuksen 4 kohdasta sekä 7–9 kohdasta ilmenee – yhtäältä unionin oikeudessa itsessään säädetään laajennettua tuottajavastuuta koskevan järjestelmän käyttöönotosta ja toisaalta kyseisen järjestelyn ensisijainen tavoite vastaa unionin jätehuollon alan lainsäädännön tavoitetta sekä yleisesti unionin ensisijaista tavoitetta edistää kestävää kasvua. Ranskan hallitus täsmentää tältä osin huomauksissaan, että Ranskan lainsäätäjä on antanut kyseisen lainsäädäntö- ja sääntelykehyksen direktiivissä 2008/98 vahvistettujen tavoitteiden ja velvoitteiden täyttämiseksi.

128. Vaikka kyseinen järjestely ei vaikuta poikkeavan muodollisesti tietystä oikeudellisesta viitekehyksestä, sen vaikutuksesta taloudellisten tukien maksamisen ulkopuolelle jäävät ne lajittelun hoitavat toimijat, jotka eivät täytä kyseisen järjestelyn yhteydessä määritettyjä edellytyksiä.[91] Tästä on muistettava, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa valtion toimenpiteet määritellään niiden vaikutusten perusteella niissä käytetyistä tekniikoista riippumatta.[92]

129. Lähtökohtaisesti on siis mahdollista, että tällaisella järjestelyllä suositaan käytännössä ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa” SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä myöntämällä kyseisiä taloudellisia tukia.

130. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee kuitenkin tältä osin, että mahdollisuus tehdä sopimus kierrätysyhteisön kanssa ja saada näin kyseisen järjestelyn mukaisia taloudellisia tukia vaikuttaa olevan avoinna kaikille alan toimijoille koko Euroopan unionin alueella, jollei muuta ilmene ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäväksi tulevissa tutkimuksissa.

131. Vaikuttaisi siis siltä, ettei kyseinen järjestely johda lähtökohtaisesti minkäänlaiseen syrjintään alan toimijoiden välillä järjestelyn mukaisten taloudellisten tukien saamismahdollisuuksien suhteen.

132. Jotta lajittelun hoitava toimija voisi tehdä sopimuksen kierrätysyhteisön kanssa ja voisi siten saada taloudellisia tukia, sen on kuitenkin täytettävä tehtävänmäärityksen mukaisesti kaksi edellytystä.[93] Ensinnäkin sen on noudatettava ympäristönsuojelun sekä jätteiden siirto-, keruu-, lajittelu- ja käsittelylaitosten turvallisuuden alalla annettua kansallista lainsäädäntöä tai vastaavaa lainsäädäntöä muissa unionin jäsenvaltioissa. Toiseksi toimijan lajittelukeskusten on täytettävä vuosittain tuloksia ja jäljitettävyyttä koskevat edellytykset, joilla pyritään edistämän ensisijaisesti materiaalihyötykäyttöä (uudelleenkäyttö, kierrätys ja muu materiaalihyötykäyttö).

133. Tarkemmin sanottuna tehtävänmäärityksen mukaan ensinnäkin vähintään 90 prosenttia tekstiileistä ja jalkineista syntyvästä lajitellusta jätteestä on saatava materiaalihyötykäyttöön (uudelleenkäyttö, kierrätys ja muu materiaalihyötykäyttö), toiseksi vähintään 20 prosenttia lajitellusta jätteestä on kierrätettävä (kuidun erotteleminen ja/tai siivousliinojen valmistaminen) tämän uudelleenkäyttöä täydentävän hyödyntämistavan kehittämiseksi ja kolmanneksi enintään 5 prosenttia jätteestä voi jäädä hävitettäväksi.

89 Ks. direktiivin 2008/98 johdanto-osan 31 perustelukappale ja 4 artikla.

90 Järjestelyllä pyritään myös tätä jätettä koskevan jätehuollon optimointiin samalla kertaa niin ympäristön, talouden kuin sosiaalisten näkökohtien kannalta. Ks. tästä vuoden 2014 päätöksen johdanto-osa.

91 Unionin tuomioistuin on käyttänyt vastaavaa arviointimenetelmää, tosin tarkastellessaan kansallista toimenpidettä, jolla myönnettiin veroetu, 26.4.2018 antamassaan tuomiossa ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, erityisesti 46 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

92 Tuomio 26.4.2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, 47 kohta) ja tuomio 7.11.2019, UNESA ym. (C-105/18–C-113/18, EU:C:2019:935, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

93 Ks. VI luvun B osa.

134. Tältä osin on todettava, että tällaiset edellytykset, jotka ovat objektiivisia siltä osin kuin niillä pyritään suosimaan merkittävästi materiaalihyötykäyttöä ja erityisesti kierrätystä sekä vähentämään hyödyntämättä jäävän tekstiileistä ja jalkineista syntyvän jätteen määrää, ovat kiistatta johdonmukaisia niiden edellä 122 ja 123 kohdassa mainittujen päämäärien kannalta, joita tavoitellaan jätealalla ja laajennetun tuottajavastuun alalla annetulla unionin lainsäädännöllä, joka on pantu täytäntöön kyseisen järjestelyn perustamisesta annetulla Ranskan lainsäädännöllä. [94]

135. Näissä olosuhteissa tällaisten edellytysten asettaminen johtaa sellaisten toimijoiden erilaiseen kohteluun, jotka eivät ole toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa sillä lainsäädännöllä tavoiteltujen päämäärien kannalta, jossa nämä edellytykset on vahvistettu. [95]

136. Lajittelun hoitavat toimijat, jotka eivät teknisen kapasiteettinsa ja/tai organisaatiorakenteensa vuoksi täytä tällaisia edellytyksiä, ovat riittävän erilaisessa tosiasiallisessa tilanteessa, niin että voidaan katsoa, ettei niiden tilanne ole rinnastettavissa mainittujen päämäärien kannalta niiden toimijoiden tilanteeseen, jotka sitä vastoin voivat täyttää nämä edellytykset. Kyseisiä toimijoita ei siis kohdella erilaisella tavalla, jota voitaisiin luonnehtia olennaisilta osin syrjiväksi, kun ne eivät voi saada pääasiassa kyseessä olevan järjestelyn mukaisia taloudellisia tukia.

137. Tästä seuraa, ettei kyseisellä järjestelyllä myönnetä valikoivaa taloudellista etua niille lajittelun hoitaville toimijoille, jotka, koska he voivat täyttää tehtävänmäärityksessä vahvistetut objektiiviset edellytykset, voivat tehdä sopimuksen kierrätysyhteisön kanssa ja saada näin taloudellisia tukia.

138. Minun on tuotava tältä osin kuitenkin vielä esille, että – kuten tämän ratkaisuehdotuksen 98 kohdassa on huomautettu – vaikuttaa siltä, että kierrätysyhteisö voi kyseisen järjestelyn yhteydessä itse asettaa lisäedellytyksiä, jotka lajittelun hoitavien toimijoiden on täytettävä voidakseen tehdä sopimuksen sen kanssa. Näin ollen on aiheellista huomauttaa, että tehtävänmäärityksen mukaan juuri kierrätysyhteisön on määriteltävä lupahakemuksessaan sekä lajittelun hoitavien toimijoiden kanssa tekemässään mallisopimuksessa lajitellun jätteen alkupään jäljitettävyyttä koskevat yksityiskohdat.

139. Unionin tuomioistuimella ei ole riittävästi tietoa näistä seikoista, joten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava, johtavatko nämä edellytykset erilaiseen kohteluun, joka voidaan luonnehtia kyseessä olevalla järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta olennaisilta osin syrjiväksi.

F Toimenpiteen vaikutus kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

140. Edellä 41 kohdassa mainittujen kahden muun edellytyksen osalta on tuotava esille, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että kansallisen toimenpiteen luokitteleminen valtiontueksi ei edellytä sen osoittamista, että kyseessä oleva tuki vaikuttaa todellisuudessa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja että kilpailu tosiasiassa vääristyy, vaan ainoastaan sen tutkimista, saattaako tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää kilpailua. [96]

141. Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei kuitenkaan voi olla puhtaasti hypoteettinen tai oletettu. Niinpä on selvitettävä, miksi tarkasteltava toimenpide on ennakoitavissa olevien vaikutustensa takia omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. [97]

94 Ks. vastaavasti tuomio 26.4.2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, erityisesti 53 kohta). Ks. tästä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 91.

95 Ks. vastaavasti tuomio 26.4.2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, 55 kohta). Ks. tästä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 91.

96 Tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 19.12.2019, Arriva Italia ym. (C-385/18, EU:C:2019:1121, 42 kohta).

97 Tuomio 15.5.2019, Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:407, 90 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

142. Kilpailun vääristymistä koskevan edellytyksen osalta on tuotava tältä osin esille, että jos kyseisellä järjestelyllä myönnetään sopimuksen tehneille lajittelun hoitaville toimijoille sellaista etua, jota ne eivät saisi tavanomaisissa markkinaolosuhteissa ja joka voi ylittää kyseisen jätteen kierrätykseen ja käsittelyyn liittyvät kustannukset, kyseinen etu olisi omiaan vahvistamaan näiden toimijoiden kilpailuasemaa muihin kilpaileviin yrityksiin verrattuna. Vaikuttaa siis selvältä, että tämän edellytyksen olisi katsottava täyttyvän.

143. Jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttamista koskevan edellytyksen osalta on tuotava esille yhtäältä, että kyseiset taloudelliset tuet koskevat ainoastaan Ranskasta peräisin olevaa jätettä. Sopimuksen tehneitä lajittelun hoitavia toimijoita kannustetaan siis kyseisellä järjestelyllä huolehtimaan ainoastaan ranskalaisesta tavarasta unionin sisäisen kaupan vahingoksi. Toisaalta, jos sopimuksen tekeminen Eco TLC:n kanssa on edellytys Ranskan tekstiileistä ja jalkineista syntyvän jätteen lajittelun ja kierrätyksen markkinoille pääsemiseksi, saattaa tämä seikka vaikeuttaa muiden jäsenvaltioiden toimijoiden pääsyä kyseisille markkinoille. Näin ollen arvioin, että kyseisen järjestelyn voidaan katsoa olevan ennakoitavissa olevien vaikutustensa takia omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

IV Ratkaisuehdotus

144. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Conseil d'État'n esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

1) SEUT 107 artiklaa on tulkittava siten, että jätehuoltoon liittyvää laajennettua tuottajan vastuuta koskevaa, kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä säädetyn kaltaista järjestelyä, jossa voittoa tavoittelematon yksityinen kierrätysyhteisö, jolla on viranomaisten antama lupa, perii tietyn tyyppisten tuotteiden markkinoille saattajilta, jotka allekirjoittavat sen kanssa sopimuksen tätä tarkoitusta varten, maksuja vastikkeena palvelusta, jossa se huolehtii niiden puolesta näistä tuotteista syntyvän jätteen käsittelystä, ja maksaa toimijoille, joiden tehtävänä on lajitella ja hyödyntää nämä jätteet, avustuksia, joiden määrä määritetään luvassa ympäristö- ja sosiaalisten tavoitteiden perusteella, ei pidä lähtökohtaisesti katsoa kyseisessä määräyksessä tarkoitetuksi valtiontueksi.

2) Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, jolla on käytettävissään tarvittavat tiedot ja muut tosiseikat kattavan arvioinnin tekemiseksi kyseisen järjestelyn mahdollisesta luonnehtimisesta valtiontueksi, on kuitenkin tutkittava ensinnäkin, ovatko tuotteita markkinoille saattavien toimijoiden kierrätysyhteisölle suorittamat maksut luonteeltaan de facto pakollisia; toiseksi, onko kyseisten varojen, vaikka kierrätysyhteisö hallinnoi niitä, katsottava olevan kuitenkin jatkuvasti julkisessa määräysvallassa ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käytettävissä, koska kierrätysyhteisö ei määrää itsenäisesti kyseisistä varoista ja viranomaisten sen osalta käyttämän määräysvallan laajuuden vuoksi; kolmanneksi, onko kyseisen edun ja valtion talousarvion ainakin potentiaalisen pienentymisen välillä riittävän suora yhteys, ja neljänneksi, johtavatko lisäedellytykset, jotka kierrätysyhteisö voi itse asettaa ja jotka lajittelun hoitavien toimijoiden on täytettävä voidakseen tehdä sopimuksen sen kanssa, erilaiseen kohteluun, joka voidaan luonnehtia kyseisellä järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta olennaisilta osin syrjiväksi.