Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
G. PITRUZZELLA
представено на 28 май 2020 година [1]

Дело C-556/19

Société Eco TLC
срещу
Ministre de la Transition écologique et solidaire,
в присъствието на
Fédération des entreprises du recyclage

(преюдициално запитване, отправено от Conseil d'État (Франция)

„Преюдициално запитване – Държавни помощи – Разширена отговорност на производителите – Екологична организация, получила разрешение от публичните органи да събира финансови вноски от лицата, пускащи на пазара определени продукти, за да осигурява за тяхна сметка изпълнението на законовото им задължение за третиране на отпадъците, получени от тези продукти – Финансово подпомагане, заплащано от екологичната организация на операторите за разделно събиране на отпадъци, работещи по договор – Понятие „държавни ресурси“ – Задължителни вноски – Публичен контрол върху ресурсите – Наличие на достатъчно пряка връзка между предимството и поне потенциално намаляване на държавния бюджет“

1. Установява ли схема на държавни помощи съгласно член 107, параграф 1 ДФЕС въведената във Франция правна уредба за разширена отговорност на производителите за управление на отпадъците, получени от текстилни продукти за облекла, битов текстил и обувки (наричани по-нататък „продукти TLC“)?

2. Такъв е по същността си поставеният на Съда въпрос от Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) в преюдициалното запитване, предмет на настоящото заключение.

3. По настоящото дело Съдът за първи път е изправен пред въпроса за взаимовръзката между правилата в областта на държавните помощи, от една страна, и от друга страна, схемата за разширена отговорност на производителите, въведена в правото на Съюза с Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците и за отмяна на определени директиви [2].

4. Израз на принципа „замърсителят плаща“, основен принцип в областта на околната среда, прогласен в член 191, параграф 2 ДФЕС, схемата за разширена отговорност на производителите представлява крайъгълен камък в правната уредба на Съюза в областта на управление на отпадъците. Тази схема включва набор от предприети мерки, с които производителите се задължават да поемат финансова и евентуално организационна отговорност за управлението на

1 Език на оригиналния текст: френски.

2 ОВ L 312, 2008 г., стр. 3. Тази директива е изменяна многократно, последно с Директива (ЕС) 2018/851 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година за изменение на Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците (ОВ L 150, 2018 г., стр. 109).

отпадъци като етап от жизнения цикъл на продукта[3]. Тя е едно от средствата, които ще допринесат за доближаването на Европейският съюз към „рециклиращо общество“, което се стреми да избягва образуването на отпадъци и ги използва като ресурс[4], с оглед на създаването на кръгова икономика[5].

5. По настоящото дело една от различните въведени във Франция схеми за разширена отговорност на производителите[6], тази относно продуктите TLC, се оспорва от гледна точка на съвместимостта ѝ с правилата на Съюза в областта на държавните помощи. Дружеството Eco TLC, единствената екологична организация във Франция, получила разрешение да осигурява за сметка на производителите на продукти TLC изпълнението на законовото им задължение за третиране на получените от тези продукти отпадъци, подава до Conseil d'État (Държавен съвет) жалба за отмяна на министерска наредба от 2017 г., с която се изменя размерът на един от видовете подпомагане, което посоченото дружество трябва да изплаща на сключилите договори с него оператори за разделно събиране на отпадъци. Eco TLC твърди, че с посочената схема за разширена отговорност се създава неправомерна държавна помощ.

6. Следователно от Съда се иска да прецени съвместимостта на тази схема с член 107, параграф 1 ДФЕС. В този контекст най-проблематичен е въпросът за евентуалното квалифициране на средствата, изплащани на операторите за разделно събиране на отпадъци, като „държавни ресурси“ във връзка с разглежданата правна уредба. По този начин настоящото дело ще даде възможност на Съда да изясни в още по-голяма степен практиката си относно понятието „държавни ресурси“.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

7. Член 8 от Директива 2008/98/ЕО, озаглавен „Разширена отговорност на производителите“, предвижда в параграф 1, че „[з]а да се засили повторната употреба, предотвратяването на отпадъците, рециклирането и друг вид оползотворяване на отпадъците, държавите членки могат да предприемат законодателни или незаконодателни мерки, за да гарантират, че всяко физическо или юридическо лице, което по занятие разработва, произвежда, обработва, третира, продава или внася продукти (производител на продукта) носи разширена отговорност на производител“.

8. Член 8а от същата директива, добавен с Директива 2018/851 и озаглавен „Общи минимални изисквания по отношение на схемите за разширена отговорност на производителя“, предвижда в параграф 1, буква а), че държавите членки „дефинират ясно ролите и отговорностите на всички заинтересовани участници, в това число производителите на продукти, които пускат продукти на пазара на държавата членка, на организациите, изпълняващи задълженията, произтичащи от разширената отговорност на производителя от тяхно име, на частните или публични оператори, действащи в областта на отпадъците, на местните органи и когато е целесъобразно, на операторите, осъществяващи повторна употреба и подготовка за повторна употреба, както и на предприятията от социалната икономика“.

3 Съображение 14 от Директива 2018/851.

4 Съображение 28 от Директива 2008/98.

5 През март 2020 г. Европейската комисия приема Нов план за действие относно кръговата икономика, който представлява един от основните елементи на „Европейския зелен пакт“ (European Green Deal) — новата програма за устойчив растеж на Европа (вж. COM(2020) 98 окончателен). Във връзка с това схемата за разширена отговорност на производителите е посочена като една от мерките за значително намаляване на общото образуване на отпадъци.

6 Понастоящем във Франция съществуват двадесетина направления на разширена отговорност на производителя, създадени постепенно от закона в различни сектори, като опаковките, батериите, автомобилите, лекарствата и мебелите.

9. Параграф 5 от същата разпоредба предвижда по-специално, че „държавите членки създават подходяща нормативна уредба за мониторинг и правоприлагане, за да се гарантира, че производителите на продукти, както и организациите, изпълняващи от тяхно име задължения, произтичащи от разширената отговорност на производителя, изпълняват своите задължения, произтичащи от разширената отговорност на производителя, включително при продажби от разстояние, че финансовите средства са правилно използвани и че всички действащи лица, участващи в изпълнението на схемите за разширена отговорност на производителя, докладват надеждни данни“.

Б. Френското право

10. Във Франция с член L. 541-10-3 от Code de l'environnement (Кодекса за околната среда) се установява принципът на разширена отговорност на производителите, пускащи на националния пазар по занятие продукти TLC, предназначени за домакинствата. Така производителите, вносителите и дистрибуторите (наричани по-нататък „лицата, пускащи на пазара“) продукти TLC са длъжни да осигурят или да участват в рециклирането и третирането на отпадъците, получени от тези продукти TLC.

11. За изпълнението на това законово задължение в член L. 541-10-3 от Кодекса за околната среда на лицата, пускащи на пазара продукти TLC, се предлага алтернатива:

– или да станат членове и да правят финансови вноски в полза на *екологична организация*, на която въз основа на спецификация е издадено разрешение от министъра на околната среда и министъра на промишлеността. След това тази организация трябва да сключи договор с операторите за разделно събиране на отпадъци и с местните власти или техни сдружения, отговарящи за управлението на отпадъците, и да им прехвърля финансовите вноски под формата на финансово подпомагане за операциите по рециклиране и третиране на въпросните отпадъци;

– или те имат възможност да изградят в съответствие с друга спецификация *самостоятелна схема* за рециклиране и третиране на отпадъци, одобрена с наредба на министъра на околната среда и министъра на промишлеността.

12. В последната алинея на член L. 541-10-3 от Кодекса за околната среда се предвижда, че условията и редът за конкретното прилагане на разпоредбите относно това законово задължение, „по-специално начинът на изчисление на вноските и условията, при които се насърчава интеграцията на лицата, изпитващи затруднения от гледна точка на трудовата заетост, както и санкциите в случай на неизпълнение на [посоченото законово задължение, вменено на лицата, пускащи на пазара продукти TLC], се определят с наредба на Conseil d'État [Държавен съвет]“.

13. Що се отнася до екологичните организации, член R. 543-214 от Кодекса за околната среда предвижда, че те получават разрешение за срок, не по-дълъг от шест години. Освен това в искането си за издаване на разрешение организацията трябва да докаже своите технически и финансови възможности за успешното изпълнение на операциите, необходими за улесняване, чрез договорите, които сключва и чрез преразпределянето на финансовите вноски, които събира, на повторната употреба, рециклирането, оползотворяването на материалите и третирането на отпадъците, получени от продукти TLC. Тя трябва също да посочи условията, при които предвижда да изпълни клаузите на спецификацията, придружаваща това разрешение.

14. Член R. 543-218 от Кодекса за околната среда предвижда също, че в спецификацията на организациите, на които е издадено разрешението, се уточняват по-специално: първо, набелязаните цели по отношение на количествата сортирани, повторно използвани, рециклирани или оползотворени отпадъци; второ, целите за интеграция на лицата, изпитващи затруднения от гледна точка на трудовата заетост; трето, условията, при които титулярят на разрешението ще сключи договор с всеки оператор за разделно събиране на отпадъци, за да допринесе за поемането на разходите за рециклиране и третиране на частта от неизползваните повторно отпадъци, получени при сортирането на отпадъците, както и намаляването на вноската, изплащана на оператора за разделно събиране на отпадъци в случай на неспазване от негова страна на минимална цел за интеграция на тези лица.

15. Член R. 543-215, първа алинея от посочения кодекс гласи също, че организациите, на които е предоставено разрешение, определят общия размер на финансовите вноски, които получават от лицата, пускащи на пазара продукти TLC, по такъв начин, че да покрият всяка година разходите от прилагането на спецификацията.

16. С Наредбата от 3 април 2014 г. на министъра на околната среда и министъра на промишлеността [7] (наричана по-нататък „Наредбата от 2014 г.“), от една страна, се публикува спецификацията, която трябва да спазва организация, чийто предмет на дейност е да участва в третирането на отпадъците, получени от продуктите TLC за периода 2014-2019 г., и от друга страна, на Eco TLC се предоставя разрешение да събира от лицата, пускащи на пазара продукти TLC, финансовите вноски за третирането на отпадъците, получени от тези продукти и да ги изплаща под формата на финансово подпомагане на операторите за разделно събиране на отпадъци в съответствие с посочената спецификация.

17. В спецификацията във връзка с разрешението, издавано на екологична организация, включена като приложение към Наредбата от 2014 г., се определят, първо, целите, които следва да постигне титулярят на разрешението, както и неговите задачи (глава I).

18. Второ, тя предвижда правила за финансова организация, по-специално участието в управителния съвет на получилата разрешение екологична организация на държавен контрольор (глава II), както и правила за отношенията с публичните органи (глава VII).

19. Трето, с тази спецификация се уреждат отношенията между получилата разрешение екологична организация и лицата, които правят вноски, а именно пускащите на пазара продукти TLC, които искат да станат нейни членове (глава III). Във връзка с това тя предвижда и разпоредби относно таблицата, определена от екологичната организация, за посочените в точка 15 от настоящото заключение вноски.

20. Четвърто, посочената спецификация предвижда правила за отношенията между получилата разрешение екологична организация и операторите за разделно събиране на отпадъци (глава VI). Тя установява конкретно критериите за ефективност и за проследяване, чието спазване обуславя допускането до сключването на договори и до подпомагането и по-специално поставя изплащането на помощта в зависимост от минимален процент на оползотворяване на материали и рециклиране. В нея се предвиждат три вида финансово подпомагане на работещите по договор оператори за разделно събиране на отпадъци: подпомагане за устойчиво развитие, подпомагане за „сортиране на материали“ и подпомагане за развитие.

7 Наредба относно процедурата по издаване на разрешение и спецификация на организациите, чийто предмет на дейност е да участват в третирането на отпадъците, получени от текстилни продукти за облекла, битов текстил и обувки, в съответствие с член R. 543-214 от Кодекса за околната среда и за предоставяне на разрешение на организация в изпълнение на членове L. 541-10-3 и R. 543-214—R. 543-224 от Кодекса за околната среда (JORF № 0111 от 14 май 2014 г.).

21. Приложение III към спецификацията, озаглавено „Таблица на финансовото подпомагане, изплащано на операторите за разделно събиране на отпадъците, които работят по договор, сключен през година N+l, за година N (Sn)“, определя начина на изчисление на тези различни видове финансово подпомагане. Що се отнася по-конкретно до размера на подпомагането за устойчиво развитие на дейността (S_{np}), от това приложение се установява, че той е равен на сбора от подпомагането за устойчиво развитие на дейността по оползотворяване на материали (S_{npvm}), оползотворяване за получаване на енергия (S_{npve}) и обезвреждане (S_{npe}) ($S_{np} = S_{npvm},+ S_{npve} + S_{npe}$). Подпомагането за устойчиво развитие на дейността по оползотворяването на материали S_{npvm} се изчислява, като „отделните тонажи, които са обект на дадено оползотворяване на материали (повторна употреба + рециклиране + друг вид оползотворяване на материали),“ се умножат по коефициент в размер на 65 EUR за тон.

22. С Наредбата от 19 септември 2017 г. за изменение на Наредбата от 2014 г. (наричана по-нататък „спорната наредба“) [8] се преизчислява размерът на подпомагането за устойчиво развитие на дейността. Съгласно член 1 от тази Наредба определеният с наредбата от 2014 г. коефициент от 65 EUR за тон за подпомагането за устойчиво развитие по оползотворяването на материали (S_{npvm}) се увеличава на 82,5 EUR за тон за финансовото подпомагане, изплатено след 1 януари 2018 г.

II. Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

23. През ноември 2017 г. Eco TLC подава до Conseil d’État (Държавен съвет) жалба за отмяна на спорната наредба на основание превишаване на власт. Един от доводите на Eco TLC е, че тази наредба създава нова неправомерна държавна помощ, тъй като в нарушение на член 107, параграф 1 ДФЕС Комисията не е била предварително уведомена за нея.

24. В това отношение запитващата юрисдикция посочва, на първо място, от една страна, че нито едно лице, пускащо на пазара продукти TLC, не е изградило самостоятелна схема за рециклиране и третиране на отпадъци и от друга страна, че Eco TLC е единствената екологична организация, получила разрешение от публичните органи в отрасъла TLC.

25. На второ място, запитващата юрисдикция уточнява, че таблицата за финансовото подпомагане, изплащано на операторите за разделно събиране на отпадъци от Eco TLC, е определена в Наредбата от 2014 г. в зависимост от целите за оползотворяване на отпадъците и за наемане на работа на лица, изпитващи социални затруднения. Тя установява, че съгласно тази наредба Eco TLC трябва да адаптира размера на вноските, които събира от лицата, пускащи на пазара продуктите, точно до равнището, необходимо, за да изпълнява задълженията си, а именно изплащането на финансово подпомагане на операторите за разделно събиране на отпадъци според установената от наредбата таблица, както и извършване на различни дейности за повишаване на осведомеността и превенцията, без да има право да реализира печалба или загуба, или да предприема дейности в други области.

26. На трето и последно място, запитващата юрисдикция отбелязва, че в заседанията на управителния съвет на Eco TLC участва, но без право на глас, държавен контрольор, който е посочен от държавата и е уведомяван за условията на предвидените от това дружество финансови инвестиции преди одобрението им от управителния съвет, и има достъп до цялата документация, свързана с финансовото управление на посоченото дружество, за да може в случай на неспазване на правилата за добро финансово управление да уведоми за това компетентните държавни органи, които могат да наложат на дружеството глоба до 30 000 EUR и

8 JORF от 4 октомври 2017 г., текст № 5.

дори спиране или оттегляне на даденото разрешение. Тя посочва, че като се изключат горните условия Eco TLC взема самостоятелно управленските си решения и че по-специално, средствата, предназначени за изплащането на вноски, не са обвързани с никакво особено задължение за депозиране.

27. При тези условия, тъй като въпросът за съвместимостта на разглежданата правна уредба с член 107 ДФЕС е от определящо значение за решаването на висящия пред него спор, Conseil d'État (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 107 [ДФЕС] да се тълкува в смисъл, че правна уредба [...], съгласно която частна екологична организация с нестопанска цел, която притежава разрешение от публични органи и сключва с лицата, пускащи на пазара определена категория продукти, договори, по силата на които събира от тях финансови вноски в замяна на услуга, изразяваща се в осигуряване за тяхна сметка на третирането на отпадъците, получени от пуснатите от тях на пазара продукти и която изплаща на оператори, които отговарят за разделното събиране на тези отпадъци и за тяхното оползотворяване, субсидии, чийто размер е определен с разрешението на екологичната организация на базата на екологични и социални цели, представлява държавна помощ по смисъла на [тази разпоредба]?“

III. Правен анализ

28. С преюдициалния си въпрос Conseil d'État (Държавен съвет) иска от Съда да установи дали член 107, параграф 1 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че правна уредба за разширена отговорност на производителите, пускащи на пазара продукти, като въведената във френското право за продуктите TLC, трябва да се счита за мярка, представляваща държавна помощ по смисъла на тази разпоредба.

29. За да се отговори на този въпрос, считам, че най-напред е необходимо да се представят накратко основните елементи на правната уредба, предмет на преюдициалния въпрос, така, както са посочени от запитващата юрисдикция, и след това да се изложат няколко предварителни бележки.

A. Френската правна уредба за разширена отговорност на лицата, пускащи на пазара продукти TLC

30. От преписката, с която разполага Съдът, е видно, че създадената във Франция правна уредба за разширена отговорност на лицата, пускащи продукти TLC на пазара, се характеризира със следните елементи.

31. На първо място, лицата, пускащи продукти TLC на пазара, имат законово задължение да осигуряват или да участват в рециклирането и третирането на отпадъците, получени от тези продукти. Те разполагат *de jure* с алтернатива — да правят финансови вноски в полза на екологична организация, получила разрешение от публичните органи, която изплаща вноските им на операторите за разделно събиране на отпадъци, или да изградят самостоятелна схема за рециклиране и третиране на тези отпадъци, която също трябва да бъде одобрена от публичните органи[9].

9 Вж. т. 11 от настоящото заключение.

32. От преписката обаче се установява, че нито едно лице, пускащо продукти TLC на пазара, не е изградило самостоятелна схема и че всички посочени лица са избрали да станат членове на единствената учредена и получила разрешение екологична организация, а именно Eco TLC.

33. На второ място, Кодексът за околната среда и спецификацията, която съгласно този кодекс е допълнение към наредбата, с която се предоставя разрешението – в случая Наредбата от 2014 г. – уреждат подробно дейностите на екологичната организация, произтичащи от задачите, за чието изпълнение ѝ е издадено разрешение. Съгласно посочената спецификация главната цел на получилата разрешение екологична организация е да гарантира изпълнението на задълженията на лицата, пускащи продукти на пазара, на основание на разширената отговорност на производителя и да допринесе за устойчивото развитие на отрасъла TLC.

34. На трето място, за да изпълни задачата си, екологичната организация събира финансови вноски от лицата, пускащи продукти TLC на пазара (наричани по-нататък „предварителни вноски“). Самата екологична организация определя размера на тези вноски (по „предварително определена таблица“) [10] до равнището, необходимо, за да изпълни задължението си за изплащане на финансовото подпомагане на операторите за разделно събиране на отпадъци, както и за да покрива разходите за дейността си. Събираните от екологичната организация предварителни вноски трябва да се използват изцяло за изпълнението на нейните задачи, както и за покриване на свързаните с тях разходи за дейността, тъй като дейностите, за които тя е получила разрешението, се извършват с нестопанска цел.

35. На четвърто място, екологичната организация сключва договори с отговарящите на изискванията оператори за разделно събиране на отпадъци и им изплаща последващо финансово подпомагане в зависимост от тонажите сортирани отпадъци от TLC. В спецификацията, добавена като приложение към Наредбата от 2014 г., се предвижда, че финансовото подпомагане, което трябва да се изплати на операторите за разделно събиране на отпадъци, има три съставни части, а именно: първо, подпомагане за устойчивото развитие на отрасъла за управление на отпадъците, получени от продукти TLC, чрез участие в разходите за това управление, второ, подпомагане за сортиране на материали и трето, подпомагане за развитието на този отрасъл. В приложение III към посочената спецификация в зависимост от екологични и социални цели се определят също редът и условията за изчисляване на размера на финансовото подпомагане, изплащано на операторите за разделно събиране на отпадъци, както и приложимата таблица (наричана по-нататък „таблица за последващите плащания“) [11].

36. На пето място, в управителния съвет на екологичната организация участва държавен контрольор, посочен от държавата. Този контрольор може да участва в заседанията на управителния съвет на екологичната организация, без обаче да разполага с право на глас. Той е уведомяван за условията на предвидените от дружеството финансови инвестиции, преди да бъдат одобрени от управителния съвет, и има достъп до цялата документация, свързана с финансовото управление на дружеството, така че в случай на неспазване на правилата за добро финансово управление да уведоми за това компетентните държавни органи, които могат да наложат на дружеството глоба и дори спиране или оттегляне на издаденото разрешение.

37. Освен това екологичната организация трябва да информира редовно министерствата, предоставили разрешението, за дейностите си и за изпълнението на своите финансови задължения и прогнози. Тя трябва да предоставя всички други документи и сведения, поискани от компетентните министри.

10 Вж. т. 15 от настоящото заключение.

11 Вж. т. 21 от настоящото заключение.

Б. Предварителни бележки

38. В този контекст ми се струва уместно в самото начало да изясня обхвата на поставения от Conseil d'État (Държавен съвет) преюдициален въпрос.

39. Всъщност, когато лицата, пускащи продукти TLC на пазара, изберат да използват екологична организация, получила разрешение, за да изпълнят законовото си задължение да осигурят третиране на отпадъците, получени от тези продукти, правната уредба, чиито главни елементи току-що изложих, предвижда финансови потоци на две равнища: от една страна, предварителните вноски, заплащани на екологичната организация от лицата, пускащи продукти TLC на пазара, и от друга страна, финансовото подпомагане, изплащано впоследствие от екологичната организация на операторите за разделно събиране на отпадъци, работещи по договор.

40. От акта за преюдициално запитване, както и от преписката, с която разполага Съдът, обаче се установява, че макар поставеният от Conseil d'État (Държавен съвет) преюдициален въпрос да се отнася за разглежданата правна уредба като цяло, съмненията на запитващата юрисдикция относно тълкуването на член 107, параграф 1 ДФЕС са насочени към частта на последващите плащания по схемата. Така целта на поставения от Conseil d'État (Държавен съвет) преюдициален въпрос е по същество да се установи дали изплащаното на операторите за разделно събиране на отпадъци финансово подпомагане, определено според таблицата за последващите плащания, предвидена в Наредбата от 2014 г. и изменена със спорната наредба, представлява държавна помощ, получатели на която са тези оператори за разделно събиране на отпадъци. Същевременно Conseil d'État (Държавен съвет) няма никакви съмнения относно евентуалното квалифициране като помощ на предварителните вноски, заплащани на екологичната организация [12]. Ето защо според мен преюдициалният въпрос трябва да се разбира именно в този смисъл.

41. В това отношение следва да се припомни, че квалифицирането на мярка като държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС предполага да са изпълнени четири кумулативни условия, а именно: да е налице намеса на държавата или чрез ресурси на държавата, тази намеса да е в състояние да засегне търговията между държавите членки, да предоставя селективно предимство на своя получател и да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията [13].

42. Освен това съгласно практиката на Съда понятието за държавна помощ, както е определено в Договора, има правен характер и трябва да се тълкува въз основа на обективни фактори [14].

43. Считам обаче за уместно да припомня също, че според съдебната практика когато Съдът е сезиран с преюдициално запитване, неговата задача е да изясни на националната юрисдикция обхвата на разпоредбите на Съюза, за да ѝ даде възможност да ги приложи правилно спрямо фактите по делото, което тя разглежда, а не сам да прилага тези разпоредби, тъй като не разполага непременно с цялата необходима за това информация [15].

12 В това отношение Комисията обръща внимание, че Conseil d'État (Държавен съвет) уточнява в практиката си, че вноските на лицата, пускащи продукти на пазара, в полза на екологична организация, представляват пряка насрещна престация за извършена услуга и поради това не може да се считат за плащане, което може да се приравни на облагане с данък или на плащане на такса, създадена от публичния орган, и следователно не са държавни ресурси (вж. Conseil d'État (Държавен съвет) от 11 юли 2011 г., № 346698 и от 28 декември 2017 г., № 408425, FR:CECHS:2017:408425.20171228).

13 Вж. по-специално решения от 21 декември 2016 г., Комисия/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, т. 40), от 21 декември 2016 г., Комисия/World Duty Free Group SA и др. (C-20/15 P и C-21/15 P, EU:C:2016:981, т. 53) и от 15 май 2019 г., Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:407, т. 46 и посочената съдебна практика).

14 Вж. по-специално решение от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия (C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 111).

15 Вж. решение от 21 юни 2007 г., Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, т. 15), както и заключение на генералния адвокат Jääskinen по дело Association Vent De Colère! и др. (C-262/12, EU:C:2013:469, т. 24) и на генералния адвокат Wahl по дело Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:38, т. 16).

44. В това отношение Съдът многократно е постановявал, че националните юрисдикции могат да тълкуват и прилагат понятието „държавна помощ“ и в производствата пред тях именно тези съдилища следва да проверят дали са изпълнени условията, посочени в член 107, параграф 1 ДФЕС [16].

45. Ето защо, като имам предвид това „разделение на труда“ [17] между Съда и националните юрисдикции, въз основа на данните по преписката ще разгледам всеки от посочените в точка 41 по-горе кумулативни критерии за понятието „държавна помощ“. Все пак запитващата юрисдикция, която разполага с данните и с другата фактическа информация, необходими за извършването на пълен анализ, следва да вземе окончателното решение относно възможността въпросната правна уредба да се квалифицира като държавна помощ, в светлината на насоките за значението и обхвата на член 107, параграф 1 ДФЕС, които ще ѝ даде Съдът.

B. По наличието на намеса на държавата или чрез ресурси на държавата

46. Съгласно постоянната съдебна практика, за да могат да бъдат квалифицирани като „помощи“ по член 107, параграф 1 ДФЕС, предимствата трябва, от една страна, да бъдат пряко или непряко предоставени чрез държавни ресурси, и от друга страна, отговорността за тях да се носи от държавата [18].

47. Що се отнася до условието отговорността за разглежданата правна уредба да се носи от държавата, от съдебната практика следва, че за да се установи такава отговорност, следва да се прецени дали публичните органи са участвали в приемането на разглежданата мярка [19].

48. В случая обаче няма никакво съмнение, че държавата носи отговорност за правната уредба за разширена отговорност на лицата, пускащи продукти TLC на пазара. Както се установява от точка 10 и следващите от настоящото заключение, тази правна уредба е създадена от държавата чрез Кодекса за околната среда и чрез наредбите, с които се привеждат в изпълнение неговите разпоредби, по-конкретно Наредбата от 2014 г. и спорната наредба. Следователно трябва да се приеме, че държавата носи отговорност за разглежданата правна уредба.

49. Най-сложният въпрос по настоящото дело обаче е дали ресурсите, използвани от екологичната организация за изплащане на финансовото подпомагане на операторите за разделно събиране на отпадъци, трябва да се квалифицират като ресурси на държавата.

50. За да се анализира този въпрос считам, че е полезно най-напред да се припомнят установените в съдебната практика принципи във връзка с понятието „държавни ресурси“ и след това въпросната правна уредба да се разгледа в светлината на изложените принципи, изведени от съдебната практика.

16 Вж. в този смисъл решения от 5 октомври 2006 г., Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, т. 39) и от 11 ноември 2015 г., Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, т. 22).

17 Вж. в този смисъл заключение на генералния адвокат Wahl по дело Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:38, т. 17).

18 Вж. по-конкретно решения от 13 септември 2017 г., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, т. 20 и посочената съдебна практика) и от 15 май 2019 г., Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:407, т. 47).

19 Вж. в този смисъл решения от 13 септември 2017 г., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, т. 21 и посочената съдебна практика) и от 15 май 2019 г., Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:407, т. 48).

1. Практиката на Съда относно понятието „държавни ресурси“

51. В самото начало следва да се припомни, че съгласно съдебната практика само предимствата, предоставени пряко или непряко чрез държавни ресурси или представляващи допълнителна тежест за държавата, следва да се считат за помощи по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС. Всъщност от самия текст на тази разпоредба и от процесуалните правила, установени в член 108 ДФЕС, следва, че предимствата, предоставени чрез средства, различни от държавни ресурси, не попадат в приложното поле на разглежданите разпоредби[20].

52. Освен това от постоянната практика на Съда следва, че забраната по член 107, параграф 1 ДФЕС включва както помощите, предоставени пряко от държавата или чрез ресурси на държавата, така и тези, които са предоставени от публична или частна организация, учредена или определена от държавата с цел да управлява помощта[21].

53. Установеното в тази разпоредба разграничение между „помощ, предоставена от държава“, и помощи, предоставени „чрез ресурси на държава“, не означава, че всички предимства, предоставяни от дадена държава, представляват помощи, независимо дали са финансирани чрез държавни ресурси или не, а цели единствено да включи в това понятие предимствата, предоставени пряко от държава, както и тези, предоставени посредством публична или частна организация, определена или учредена от тази държава[22].

54. Включването в приложното поле на член 107, параграф 1 ДФЕС на предимства, предоставяни посредством организации, различни от държавата, цели запазването на полезното действие на забраната на държавните помощи[23]. Всъщност Съдът уточнява, че правото на Съюза не може да допусне правилата в областта на държавните помощи да бъдат заобикаляни единствено със създаването на самостоятелни институции, отговарящи за разпределянето на помощите[24].

55. От практиката на Съда следва също, че не е необходимо във всички случаи да се установи, че е било извършено прехвърляне на държавни ресурси, за да може предоставеното на едно или на няколко предприятия предимство да се счете за държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС[25].

56. Всъщност член 107, параграф 1 ДФЕС обхваща всички имуществени средства, които публичните органи могат действително да използват, за да подпомагат предприятия, без значение дали тези средства са постоянна част от патримониума на държавата. Макар съответстващите на мярката суми да не се притежават постоянно от държавата, обстоятелството, че те остават непрекъснато под публичен контрол и следователно на разположение на компетентните национални власти, е достатъчно, за да бъдат квалифицирани като държавни ресурси[26].

20 Решения от 13 март 2001 г., PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, т. 58) и от 19 март 2013 г., Bouygues и Bouygues Télécom/Комисия и др. и Комисия/Франция и др. (C-399/10 P и C-401/10 P, EU:C:2013:175, т. 99 и посочената съдебна практика).

21 Вж. ex multis решение от 15 май 2019 г., Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:407, т. 50 и посочената съдебна практика).

22 Решение от 28 март 2019 г., Германия/Комисия (C-405/16 P, EU:C:2019:268, т. 53 и посочената съдебна практика).

23 Вж. в този смисъл заключение на генералния адвокат Saugmandsgaard Øe по дело ENEA (C-329/15, EU:C:2017:233, т. 68 и посочената съдебна практика).

24 Вж. ex multis решения от 16 май 2002 г., Франция/Комисия (C-482/99, EU:C:2002:294, т. 23), от 9 ноември 2017 г., Комисия/TV2/Дания (C-656/15 P, EU:C:2017:836, т. 45) и от 15 май 2019 г., Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:407, т. 51).

25 Решения от 16 май 2002 г,. Франция/Комисия (C-482/99, EU:C:2002:294, т. 36), от 19 март 2013 г., Bouygues и Bouygues Télécom/Комисия и др. и Комисия/Франция и др. (C-399/10 P и C-401/10 P, EU:C:2013:175, т. 109), от 30 май 2013 г., Doux Élevage и Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, т. 34), както и от 28 март 2019 г., Германия/Комисия (C-405/16 P, EU:C:2019:268, т. 55).

26 Вж. по-конкретно решения от 13 септември 2017 г., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671 и посочената съдебна практика), от 28 март 2019 г., Германия/Комисия (C-405/16 P, EU:C:2019:268, т. 57), както и от 15 май 2019 г., Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:407, т. 53).

57. С други думи, дадени средства могат да се квалифицират като „държавни ресурси“, когато, дори ако произхождат от частни лица, те се събират от държавата, за сметка на държавата или чрез държавна намеса и които се предоставят на компетентните национални органи, чието правомощие е да вземат решение за тяхното крайно предназначение [27].

58. Съдът по-точно е постановил, че фондове, финансирани от въведени от законодателството на държава задължителни вноски, които се управляват и разпределят в съответствие с това законодателство, може да се считат за ресурси на държавата по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, дори да са управлявани от различни от публичния орган субекти [28].

59. От решаващо значение в това отношение е фактът, че подобни образувания са упълномощени от държавата да управляват държавни ресурси, а не са просто обвързани от задължение за изкупуване със свои собствени финансови ресурси [29].

60. В това отношение Съдът обаче изяснява също, че за да се установи дали предоставеното на получателя на помощта предимство обременява държавния бюджет, е необходимо да се провери дали съществува достатъчно пряка връзка между това предимство, от една страна и от друга, намаляването на държавния бюджет или дори възникването на достатъчно конкретен икономически риск за обременяването му [30].

2. По квалифицирането като държавни ресурси на средствата, използвани от екологична организация за изплащане на финансово подпомагане на операторите за разделно събиране на отпадъци в рамките на разглежданата правна уредба

61. Именно в светлината на изложените в предходната част принципи, установени в съдебната практика, следва да се прецени дали в случая средствата, които в рамките на разглежданата пред Conseil d'État (Държавен съвет) правна уредба екологична организация като Eco TLC използва, за да изплаща финансовото подпомагане на операторите за разделно събиране на отпадъци, трябва да се квалифицират като държавни ресурси.

62. В това отношение отбелязвам в самото начало, че посочената правна уредба не може да се приравни на никоя от схемите, които Съдът е анализирал в по-скоро богатата си практика във връзка с понятието „държавни ресурси“.

63. В този смисъл тази правна уредба се различава от схемите, налагащи задължения за изкупуване на електроенергия от частни предприятия, в рамките на национални мерки за подпомагане на производството на енергията от възобновяеми източници, във връзка с които по дела PreussenElektra [31] и ENEA [32], Съдът постановява, че с тях не се въвеждат държавни

27 Вж. в този смисъл заключение на генералния адвокат Wahl по дело Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:38, т. 25).

28 Вж. решения от 19 декември 2013 г., Association Vent De Colère! и др. (C-262/12, EU:C:2013:851, т. 25), от 28 март 2019 г., Германия/Комисия (C-405/16 P, EU:C:2019:268, т. 58) и от 15 май 2019 г., Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:407, т. 54) и посочената в тях съдебна практика.

29 Вж. решения от 28 март 2019 г., Германия/Комисия (C-405/16 P, EU:C:2019:268, т. 59) и от 15 май 2019 г., Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:407, т. 55) и посочената в тях съдебна практика.

30 Вж. решение от 28 март 2019 г., Германия/Комисия (C-405/16 P, EU:C:2019:268, т. 60). В този смисъл вж. също решения от 19 март 2013 г., Bouygues и Bouygues Télécom/Комисия и др. и Комисия/Франция и др. (C-399/10 P и C-401/10 P, EU:C:2013:175, т. 109), от 9 октомври 2014 г., Ministerio de Defensa и Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, т. 47), от 14 януари 2015 г., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, т. 34) и от 16 април 2015 г., Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, т. 19).

31 Решение от 13 март 2001 г., PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160).

32 Решение от 13 септември 2017 г., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671).

помощи по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС[33]. Същевременно посочената правна уредба се различава и от националните схеми, приети в сектора на енергетиката, които Съдът анализира по други дела, като Essent Netwerk Noord и др.[34], Association Vent De Colère![35] и Achema[36], за които той обаче постановява, че разглежданите средства могат да се считат за държавни ресурси по смисъла на посочената разпоредба.

64. Френската правна уредба за разширена отговорност на лицата, пускащи продукти TLC на пазара, не е сходна и с разглежданите от Съда по дела Pearle и др.[37] и Doux Élevage[38] мерки, във връзка с които Съдът постановява, че не представляват държавни помощи по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС. По тези дела става въпрос за задължителни вноски, наложени на някои предприятия, определени в закона и събирани и управлявани от субекти, на които държавата е предоставила определени правомощия. Тези вноски обаче са въведени по инициатива на частни предприятия, които определят и крайното им предназначение и не е трябвало да се използват с оглед постигането на цел от обществен интерес, определена от публичните органи[39].

65. Всички тези дела обаче дават редица насоки за преценка въз основа на цялостен анализ на различните елементи, характеризиращи въпросната национална правна уредба, дали разглежданите средства трябва да се квалифицират като държавни ресурси.

66. В случая по-конкретно става въпрос за вноски, които предприятия, осигуряващи по силата на законово задължение третирането на отпадъците, заплащат на частна организация, получила разрешение от държавата, а тя ги изплаща на оператори, които доколкото отговарят на определени условия, са сключили договор с тази частна организация.

67. В този контекст въз основа на горепосочените насоки, дадени в съдебната практика, ще разгледам, на първо място, въпроса дали предварителните вноски, заплащани на екологичната организация от лицата, пускащи продукти TLC на пазара, са задължителни. На второ място, ще анализирам до каква степен публичният орган запазва контрол върху екологичната организация и върху тези средства в съответствие с разглежданата национална правна уредба. На трето място, ще разгледам въпроса за наличието на достатъчно пряка връзка между твърдяното предимство и поне потенциално намаляване на държавния бюджет.

33 По тези дела Съдът приема за установено, че на частните предприятия, на които е наложено задължението да изкупуват по определени минимални цени електроенергията, произведена от източници на възобновяема енергия, не е възложено от съответната държава членка да управляват държавни ресурси, а са обвързани от задължение за изкупуване със свои собствени финансови ресурси. В това отношение вж. решения от 19 декември 2013 г., Association Vent De Colère! и др. (C-262/12, EU:C:2013:851, т. 34 и 35 и от 13 септември 2017 г., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, т. 30). В решение от 28 март 2019 г., Германия/Комисия (C-405/16 P, EU:C:2019:268), в производство по обжалване Съдът прави извод, че нито Общият съд, нито Комисията са успели да обосноват извода си, че разглежданата схема за подпомагане на производството на електроенергия от възобновяеми източници предполага използването на държавни ресурси и следователно представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС.

34 Решение от 17 юли 2008 г., Essent Netwerk Noord и др. (C-206/06, EU:C:2008:413). Това дело се отнася за такса, състояща се в надбавка към цената, събирана върху пренесената електроенергия.

35 Решение от 19 декември 2013 г., Association Vent De Colère! и др. (C-262/12, EU:C:2013:851). Това дело също се отнася за законово задължение за изкупуване на електроенергия.

36 Решение от 15 май 2019 г., Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:407). Това дело се отнася за задължение за вноски за обществени услуги в електроенергийния сектор.

37 Решение от 15 юли 2004 г., Pearle и др. (C-345/02, EU:C:2004:448).

38 Решение от 30 май 2013 г., Doux Élevage и Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348).

39 В това отношение вж. също и т. 30 от заключение на генералния адвокат Wahl по дело Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:38).

а) По задължителния характер на вноските, заплащани на екологичната организация от лицата, пускащи продукти на пазара

68. Както се установява от посочената в точка 58 от настоящото заключение съдебна практика, фондове, финансирани от въведени от законодателството на държавата задължителни вноски, може да се считат за ресурси на държавата по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС.

69. Поради това следва да се прецени евентуалният задължителен характер на предварителните вноски, които лицата, пускащи продукти TLC на пазара, заплащат на екологичната организация.

70. В това отношение от точки 10 и 11 от настоящото заключение следва, че в приложение на разпоредбите от Кодекса за околната среда лицата, пускащи продукти TLC на пазара, са длъжни да осигурят третирането на отпадъците, получени от тези продукти. Следователно те са обвързани от законово задължение в този смисъл, което впрочем произтича от правна уредба на Съюза, а именно от Директива 2008/98.

71. Релевантните разпоредби от посочения кодекс обаче им дават алтернатива за изпълнението на това законово задължение: да изградят самостоятелна система за рециклиране и третиране на посочените отпадъци, или да станат членове на екологична организация, на която да прехвърлят изпълнението на законовото си задължение чрез плащане на вноски. Ето защо именно когато лицето, пускащо продукти на пазара, реши да стане член на екологична организация, вноската в полза на тази организация става правно задължителна за него с оглед на изпълнението на законовото му задължение да осигурява третирането на отпадъците.

72. В този контекст следва да се приеме, че с оглед на алтернативата, предоставена от закона на лицата, пускащи продукти TLC на пазара, вноските, които те правят в полза на Eco TLC *de jure* не са задължителни.

73. В становището си Комисията все пак счита за уместно да постави въпроса дали не трябва да се приеме, че вноска, която е *de facto* задължителна, води до същите последици като вноска, която е задължителна *de jure*. Според тази институция, ако се налага изводът, че вноските, които лицата, пускащи продукти на пазара, заплащат на Eco TLC, единствената екологична организация, получила разрешение във Франция в отрасъла на продуктите TLC, са *de facto* задължителни, тъй като алтернативата за изграждане на самостоятелна схема е „чисто теоретична, защото на практика е неосъществима“, тогава произтичащите от тези вноски ресурси трябва да се квалифицират като държавни ресурси [40].

74. В това отношение обръщам внимание на откроеното от Комисията в становището ѝ изискване, положения, при които държава членка предвижда чисто теоретична алтернатива, да не се изключват от обхвата на понятието „държавна помощ“. Всъщност в такива случаи, като предвиждат в националното законодателство юридически съществуващи, но *de facto* невъзможни за постигане алтернативи за съответните оператори, има опасност държавите членки да могат да заобиколят правната уредба на Съюза в областта на държавните помощи.

75. Все пак считам, че евентуален извод, че предвидената в националното законодателство законова алтернатива е „чисто теоретична“ поради невъзможността за осъществяването ѝ, задължително трябва да се основава на много строг анализ, тъй като в противен случай има опасност да се стигне до произвол.

40 В това отношение отбелязвам, че в становището си по дело, висящо пред Conseil d'État (Държавен съвет) (дело № 416103), обществения докладчик Louis Dutheillet de Lamothe преценява възможността за лицата, пускащи продукти на пазара, да изградят собствена инсталация за рециклиране, като „чисто теоретична“.

76. За да се направи такъв анализ, според мен следва първо да се провери дали от правна гледна точка действително съществува алтернатива. Това би могло да не е така например ако органите не са създали правна уредба, която позволява осъществяването на една от двете възможни алтернативи. В случая обаче се оказва, че правна уредба е създадена, макар, както се твърди, това да е станало със закъснение, за да се позволи изграждането на самостоятелни схеми за рециклиране и третиране на отпадъците, получени от продуктите TLC[41].

77. Второ, за да бъде алтернативен способ „чисто теоретичен, защото на практика е неосъществим“, не е достатъчно той да е просто по-скъп или по-неблагоприятен от икономическа гледна точка. Този способ трябва да бъде толкова скъп или труден, че да се прецени като *de facto* невъзможен за осъществяване.

78. Трето, преди да се направи изводът, че съществуваща в правния мир алтернатива е чисто теоретична, следва да се вземат предвид всички възможности, с които разполагат заинтересованите оператори. Така например в случая може да не е изключено, макар изграждането на самостоятелна схема de facto да е невъзможно, лицата, пускащи продукти на пазара, все пак да могат да създадат друга екологична организация, различна от Eco TLC, за да изпълнят задължението си да осигурят третирането на отпадъците[42]. Ако такъв способ е бил възможен като алтернатива за лицата, пускащи продукти на пазара[43], съществуването на подобна алтернатива също би трябвало да се вземе предвид при анализа, преди да се направи извод, че предоставената на тези лица алтернатива на плащането на вноски в полза на Eco TLC е „чисто хипотетична“.

79. При всяко положение считам, че от преписката, с която разполага Съдът, не могат да се установят всички фактически обстоятелства, необходими за извършването на такава окончателна преценка. Така въз основа на насоките, които ще ѝ даде Съдът, запитващата юрисдикция ще трябва да определи дали вноските, заплащани на Eco TLC от лицата, пускащи продукти TLC на пазара, евентуално имат задължителен характер. Ако запитващата юрисдикция заключи, че това не е така, тогава възможността разглежданите средства да са държавни ресурси би трябвало да се изключи.

б) По публичния контрол върху екологичната организация и върху средствата

80. От посочената в точки 56 и 59 от настоящото заключение съдебна практика следва, че за да се определи дали фондове, финансирани от наложени от законодателството на държавата задължителни вноски, може да попаднат в обхвата на понятието „държавна помощ“ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, от решаващо значение е да се провери дали на различния от публичния орган субект, който ги управлява в съответствие с това законодателство, държавата е възложила да управлява държавен ресурс. За да се квалифицират като държавни ресурси, не е необходимо фондовете да са постоянно част от патримониума на държавата, а е достатъчно те да остават непрекъснато под публичен контрол и следователно на разположение на компетентните национални органи.

41 Наредба от 19 септември 2017 г. относно процедурата по издаване на разрешение и спецификация на отделните схеми в отрасъл отпадъци, получени от текстилни продукти за облекла, битов текстил и обувки, в изпълнение на членове L. 541-10-3 и R. 543-217—R. 543-224 от Кодекса за околната среда (JORF № 0226 от 27 септември 2017 г.).

42 Съществуването на такава възможност е разгледано от обществения докладчик Louis Dutheillet de Lamothel в становището му, посочено в бележка под линия 40 от настоящото заключение, в анализа му относно правния интерес на Eco TLC пред Conseil d'État (Държавен съвет).

43 Трябва да поясня, че споменавам тази възможност само като пример, тъй като въз основа на непълните данни, с които разполагам, тя е чиста спекулация. Запитващата юрисдикция следва да провери дали наистина съществува такава възможност.

81. Поради това в случая с оглед на тази съдебна практика следва да се провери дали може да се счита, че държавата е възложила на Eco TLC да управлява ресурси, които остават непрекъснато под публичен контрол и следователно на разположение на националните органи.

82. В това отношение, на първо място, относно естеството на правния субект, различен от публичния орган, който управлява фондовете, следва да се отбележи, че в случая няма никакво съмнение, че Eco TLC не е публична организация, а частно дружество, учредено от частни оператори, чиито отношения се уреждат от частното право.

83. В тази перспектива обстоятелствата по настоящото дело се оказват по-близки до тези по дела Pearle и др. и Doux Élevage [44], по които Съдът изключва квалифицирането на фондовете, управлявани от частни оператори, като държавни ресурси, отколкото до обстоятелствата по дела като Association Vent De Colère! [45] и Achema [46], по които Съдът признава на разглежданите фондове естеството на държавни ресурси. Настоящото дело обаче се различава от посочените дела Pearle и др. и Doux Élevage поради наистина съществения обстоятелство, че както посочих в точка 64 от настоящото заключение, по тези две дела ресурсите са използвани с оглед преследването не на цели от обществен интерес, а на цели, определени от съответните частни оператори [47] .

84. На второ място, в приложение на установените в съдебната практика принципи, припомнени в точка 80 по-горе, все пак следва да се провери дали може да се счита, че фондовете, които екологичната организация използва, за да изплаща финансовото подпомагане на операторите за разделно събиране на отпадъци в рамките на разглежданата правна уредба, остават непрекъснато под публичен контрол.

85. В това отношение отбелязвам, че разглежданите фондове са натрупани от плащания, извършени от частни правни субекти (лицата, пускащи продукти на пазара), в полза на частна организация (Eco TLC), която ги изплаща на други частни правни субекти (операторите за разделно събиране на отпадъци). Следователно вноските запазват своя частноправен характер на всеки от етапите [48]. Създаденият от разглежданата правна уредба механизъм не включва никакво пряко или непряко прехвърляне на държавни приходи, фондовете, натрупани от изплащането на вноските, изобщо не преминават през държавния бюджет или друго публичноправно образувание и изобщо не попадат в ръцете на публичните органи [49]. От друга страна, публичните органи в нито един момент нямат ефективен достъп до тези ресурси [50].

86. Освен това в случай на неплащане за събирането им екологичната организация трябва да следва обичайното гражданско или търговско съдопроизводство, тъй като не разполага с никакви прерогативи от държавно естество [51].

44 Решение от 15 юли 2004, Pearle и др. (C 345/02, EU:C:2004:448) и от 30 май 2013 г., Doux Élevage и Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, вж. т. 31 и 33).

45 Решение от 19 декември 2013 г., Association Vent De Colère! и др. (C-262/12, EU:C:2013:851).

46 Решение от 15 май 2019 г., Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:407).

47 Схемата, разглеждана по настоящото дело, се различава и от тази по дело Essent Netwerk Noord, по което различният от публичния орган субект наистина е частно дружество, но то е посочено със закона да събира такса [вж. решение от 17 юли 2008 г., Essent Netwerk Noord и др. (C-206/06, EU:C:2008:413, т. 67 и 68)]. По настоящото дело това не е така, тъй като вноските на лицата, пускащи продукти на пазара, не са такса. (вж. т. 106 от настоящото заключение).

48 В този смисъл вж. решение от 30 май 2013 г., Doux Élevage и Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, т. 32).

49 В този смисъл вж. решения от 30 май 2013 г., Doux Élevage и Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, т. 32), от 19 декември 2013 г., Association Vent De Colère! и др. (C-262/12, EU:C:2013:851, т. 28—33) и от 28 март 2019 г., Германия/Комисия (C-405/16 P, EU:C:2019:268, т. 85).

50 Вж. в това отношение решение от 28 март 2019 г., Германия/Комисия (C-405/16 P, EU:C:2019:268, т. 81).

51 В този смисъл вж. решение от 30 май 2013 г., Doux Élevage и Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, т. 32).

87. Все пак макар да нямат достъп до тези фондове, публичните органи играят значителна роля във връзка с насочването им по предназначение и определянето на размера им, поради което в представеното си пред Съда становище Комисията счита, че държавата по същество запазва възможността да контролира отблизо движението на паричните средства във връзка с тези фондове [52].

88. В този контекст следва, на трето място, да се провери дали, макар да нямат достъп до тези фондове, публичните органи все пак не ги контролират, доколкото са оправомощени да разполагат с тях.

89. Що се отнася до критерия, който следва да се приеме за извършването на такава преценка, от съдебната практика се установява, че не е достатъчно относимите елементи на разглежданата правна уредба само да свидетелстват за безспорно държавно влияние върху установените с тази правна уредба механизми. Необходимо е обаче тези елементи да позволяват да се направи изводът, че държавата притежава правомощие да разполага с управляваните и администрираните от различния от публичните органи правен субект средства [53].

90. В този смисъл е от основно значение да се вземе предвид степента на самостоятелност, с която се ползва различният от публичните органи субект по отношение на управляваните от него фондове съгласно националната правна уредба. По-специално следва да се провери дали разглежданата в главното производство правна уредба не предоставя на компетентния орган правото да ръководи или оказва влияние върху управлението на фондовете и следва също да се прецени вида и степента на контрол, който публичните органи упражняват върху посочения отделен субект [54].

91. В този контекст ми се струва, че с оглед на разглежданата правна уредба от значение са следните съображения.

92. Първо, що се отнася до инициативата за плащането на средствата, макар да е безспорно, че използването им преследва конкретни политически цели, формулирани и определени от публичните органи [55] и задължението за осигуряване на третирането на отпадъците произхожда пряко от държавата, инициативата за плащането на вноските, обратно, не произтича пряко от държавата, а от избора на лицата, пускащи продукти на пазара, да станат членове на екологичната организация [56].

93. Второ, що се отнася до отреждането на средствата изключително за постигане на определените от публичния орган цели, Съдът вече е приел, че макар то да е един от критериите, които следва да се вземат предвид [57], все пак само по себе си то не е достатъчно, за да се направи изводът, че държавата може да разполага с тях по смисъла на посочената в точка 56 от настоящото заключение съдебна практика [58]. Съдът обаче приема, че законовият

52 Обществеият докладчик Louis Dutheillet de Lamothe се е изразил в същия смисъл в становището си, посочено в бележка под линия 40 от настоящото заключение.

53 Вж. в този смисъл решение от 28 март 2019 г., Германия/Комисия (C-405/16 P, EU:C:2019:268, т. 75).

54 Вж. в това отношение решение от 30 май 2013 г., Doux Élevage и Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, т. 38).

55 И не определена от самия отделен правен субект, както по дела Pearle и Doux Élevage (вж. т. 64 и 83 по-горе).

56 Очевидно това съображение е повлияно от евентуална констатация за de facto задължителния характер на вноските, както беше посочено в т. 79 по-горе. Всъщност ако вноските са de facto задължителни, тогава може да се приеме, че инициативата за заплащането им не произтича от свободен избор на предприятията.

57 Вж. в това отношение решения от 17 юли 2008 г., Essent Netwerk Noord и др. (C-206/06, EU:C:2008:413, т. 69) и от 15 май 2019 г., Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:407, т. 66).

58 Вж. в този смисъл решение от 28 март 2019 г., Германия/Комисия (C-405/16 P, EU:C:2019:268, т. 76).

принцип на изключително предназначение на разглежданите средства цели по-скоро да докаже при липсата на каквото и да е друго доказателство в обратен смисъл, че държавата не е в състояние именно да разполага с тези средства, т.е. да взема решение за предназначение, което е различно от предвиденото с разглежданото законодателство [59].

94. Трето, що се отнася до степента на самостоятелност, с която се ползва екологичната организация по отношение на средствата, в случая няма съмнение, че държавата запазва сигурно влияние върху финансовите потоци във връзка с тези средства. Всъщност, като определя „таблицата на последващите плащания“, тя оказва решаващо влияние върху размера на изплащаното на операторите за разделно събиране на отпадъци финансово подпомагане. Освен това „таблицата на предварителните плащания“, според която се определят вноските, които лицата, пускащи продукти на пазара, трябва да направят в полза на екологичната организация, до голяма степен зависи от размера на финансовото подпомагане, тъй като екологичната организация трябва да осъществява дейностите, за които е получила разрешението, с нестопанска цел.

95. Все пак в представеното от него становище пред Съда френското правителство изтъква редица обстоятелства, които изглежда свидетелстват за определено равнище на самостоятелност, от която се е ползвала екологичната организация в рамките на разглежданата правна уредба, конкретно по отношение на фондовете.

96. Така таблицата за предварителните плащания не се одобрява от публичния орган, а е определена от самата екологична организация и тя има само задължение за уведомяване. Както вече посочих обаче, размерите на определените според тази таблица предварителни вноски зависят в значителна степен от размера на подпомагането, изплащано на операторите за разделно събиране на отпадъци, така както са определени според таблицата за последващите плащания. Освен това екологичната организация трябва да адаптира размера на вноските, които събира от лицата, пускащи продуктите на пазара, точно до равнището, необходимо за изпълнение на задълженията си [60]. Въпреки това се оказва, че размерът на финансовото подпомагане не е единственият фактор, който влияе върху определянето на таблицата за предварителните плащания, тъй като предварителните вноски действително зависят и от други елементи, върху които според френското правителство има влияние екологичната организация, като разходите ѝ за управление, както и адаптирането на таблицата в зависимост от критериите за екопроектиране [61].

97. Френското правителство поддържа също, че екологичната организация, получила разрешение, разполага с водеща роля и при определянето на таблицата за последващите плащания. Всъщност тази таблица съответства на средната нетна цена на разделното събиране на отпадъци, която се определя от публичния орган въз основа на предложенията, включени в годишния баланс на Екологичната, икономическа и социална обсерватория за разделно събиране и оползотворяване на отпадъците TLC, създадена от получилата разрешение екологична организация [62].

98. Следва да се отбележи също, че що се отнася до допускането до сключване на договор с екологичната организация на операторите за разделно събиране на отпадъци, които в крайна сметка ще бъдат получатели на евентуална държавна помощ, в приложената към Наредбата от 2014 г. спецификация се определят критериите за допустимост, на които те трябва да отговарят, за да могат да сключат договори [63]. Същевременно френското правителство изтъква,

59 Вж. решение от 28 март 2019 г., Германия/Комисия (C-405/16 P, EU:C:2019:268, т. 76).

60 Вж. член L-543-215 от Кодекса за околната среда.

61 Вж. глава III, т. C. 4. от спецификацията.

62 Глава VI, т. D от спецификацията.

63 Глава VI, т. B от спецификацията. Вж. т. 20, 128 и 129 от настоящото заключение.

че самата екологична организация може да добави критерии за допустимост, което тя е направила, въвеждайки критерий за големината на оператора за разделно събиране на отпадъци, както и други подлежащи на изпълнение от посочените оператори договорни задължения. Поради това изглежда, че противно на разглежданите схеми по делата, по които Съдът признава на въпросните средства естеството на държавни ресурси[64], в случая правният субект разполага с известна степен на самостоятелност при определянето на получателите на изплащаното финансово подпомагане.

99. Запитващата юрисдикция следва да провери дали *in concreto* всички посочени от френското правителство обстоятелства действително осигуряват на екологичната организация безспорна самостоятелност по отношение на средствата, което е достатъчно, за да се изключи възможността публичният орган да разполага с правото да ръководи управлението на средствата и да влияе върху него.

100. Четвърто, що се отнася до степента на контрол, който публичните органи упражняват върху екологичната организация, той протича в две фази. При предоставянето на разрешението този контрол изглежда по-скоро задълбочен, тъй като за да получи посоченото разрешение, екологичната организация трябва да може да изпълни всички условия, конкретизирани в спецификацията. На следващо място, както се установява от точки 18, 26, 36 и 37 от настоящото заключение, този контрол се осъществява главно чрез участието на държавен контрольор в заседанията на управителния съвет на получилата разрешение екологична организация и чрез задълженията ѝ за информиране на публичните органи, за да им позволи да контролират спазването на изискванията, свързани със схемата на разширена отговорност на лицата, пускащи продукти TLC на пазара.

101. В това отношение отбелязвам, от една страна, че както посочва общественият докладчик в становището си по делото, висящо пред Conseil d'État (Държавен съвет)[65], безспорно този контрол не може да се приравни на надзор върху публично учреждение или на правомощията, които дава значителното участие в капитала на дружество. Всъщност при сигнализиране от контрольора, държавата разполага само с правомощията, свързани с опазване на обществения ред, и санкционните си правомощия, за да наложи волята си при нарушение на правната уредба.

102. От друга страна, следва също да се отбележи, че самото право на Съюза, по-специално Директива 2008/98, налага на държавите членки да създадат подходяща нормативна уредба за мониторинг и правоприлагане на схемата за разширена отговорност на производителите[66].

в) По наличието на достатъчно пряка връзка между разглежданото предимство и поне потенциално намаляване на държавния бюджет

103. Както беше посочено в точка 60 по-горе, за да се установи дали предоставено на получателя на помощта предимство пряко или опосредствано чрез държавни ресурси или представляващо допълнителна тежест за държавата, обременява държавния бюджет, е необходимо да се провери дали съществува достатъчно пряка връзка между това предимство, от една страна и от друга, намаляването на посочения бюджет или дори възникването на достатъчно конкретен икономически риск за обременяването му.

64 Например в разглежданата схема по дело Achema държавата одобрява поименно получателите на помощта (вж. решение от 15 май 2019 г., Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:407, т. 60 и 87).

65 Вж. становище на обществения докладчик Louis Dutheillet de Lamothe, посочено в бележка под линия 40 по-горе.

66 Вж. член 8a, параграф 5 от Директива 2008/98. В това отношение следва обаче да се посочи също, че тъй като тази разпоредба е въведена с Директива 2018/851, като такава тя не е приложима *rationae temporis* по делото, разглеждано пред Conseil d'État (Държавен съвет).

104. Във връзка с това Съдът уточнява, че не е необходимо нито такова намаляване или дори риск да съответства или да е еквивалентно/еквивалентен на посоченото предимство, нито последното да е предоставено за сметка на такова намаляване или на такъв риск, нито то да е от същото естество като ангажирането на държавни ресурси, от които произтича[67]. Необходимо е все пак да съществува поне достатъчно конкретен риск от бъдещо възникване на допълнителна тежест за държавата[68].

105. В случая обаче от данните по преписката, с която разполага Съдът, не се установява наличието на връзка между предимството, което се изразява в изплащането на финансово подпомагане на операторите за разделно събиране на отпадъци, от една страна и от друга страна, намаляване на държавния бюджет и дори достатъчно конкретен икономически риск от допълнителна тежест.

106. В това отношение посочвам, на първо място, че естеството на предварителните вноски, заплащани на екологичната организация от лицата, пускащи продукти на пазара, не може да се приравни на това на такса или данък. Не става въпрос за едностранно наложени със закон вноски, които посочените лица, пускащи продукти на пазара, са длъжни да заплащат[69].

107. По този въпрос е релевантно да се отбележи, както вече беше посочено[70], че самият Conseil d'État (Държавен съвет) уточнява в практиката си, макар и за схеми за разширена отговорност на производителите в отрасли, различни от този на продуктите TLC, че заплащаните на екологична организация вноски са пряка насрещна престация за извършена услуга и поради това не могат да се считат за плащане, което може да се приравни на данъчно облагане или плащане на такса, въведено от публичния орган.

108. На второ място, от преписката не се установява, че съществува въведен и уреден от държавата членка механизъм за компенсиране на разходите, произтичащи от задължението да се осигури третирането на отпадъците, получени от продуктите TLC, с който държавата гарантира на лицата, пускащи продукти на пазара, пълното покриване на посочените разходи, както например по други дела, по които Съдът се е произнесъл[71]. Правната уредба не задължава също посочените лица, пускащи продукти на пазара, да прехвърлят върху крайните потребители сумите, преведени за вноски в полза на екологичната организация[72].

109. От тези съображения следва, че въз основа на информацията по преписката, с която разполага Съдът, от една страна, изглежда, че разглежданата правна уредба не предполага държавата да извършва отказ от ресурси на каквото и да било основание — данъци, такси, вноски и пр., които съгласно националното законодателство би трябвало да постъпят в

67 Решение от 19 март 2013 г., Bouygues и Bouygues Télécom/Комисия и др. и Комисия/Франция и др. (C-399/10 P и C-401/10 P, EU:C:2013:175, т. 110).

68 Решение от 19 март 2013 г. Bouygues и Bouygues Télécom/Комисия и др. и Комисия/Франция и др. (C-399/10 P и C-401/10 P, EU:C:2013:175, т. 106). Вж. в този смисъл и решение от 1 декември 1998 г. Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, т. 41).

69 Вж. в този смисъл решения от 17 юли 2008 г., Essent Netwerk Noord и др. (C-206/06, EU:C:2008:413, т. 45—47 и 66) и от 28 март 2019 г., Германия/Комисия (C-405/16 P, EU:C:2019:268, т. 68).

70 Вж. бележка под линия 12 от настоящото заключение и посочената в нея практика на Conseil d'Etat (Държавен съвет).

71 Вж. например решения от 19 декември 2013 г., Association Vent De Colère! и др. (C-262/12, EU:C:2013:851, т. 26 и 36) и от 15 май 2019 г., Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:407, т. 71). В това отношение вж. също и решения от 13 септември 2017 г., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, т. 30) и от 28 март 2019 г., Германия/Комисия (C-405/16 P, EU:C:2019:268, т. 84).

72 Вж. решение от 28 март 2019 г. Германия/Комисия (C-405/16 P, EU:C:2019:268, т. 70).

държавния бюджет[73] и в този смисъл не може да лиши фиска на държавата членка от определени постъпления на ликвидни средства и следователно да намали нейния бюджет[74]. От друга страна, тази правна уредба не изглежда също да поражда какъвто и да е достатъчно конкретен риск за бъдещо възникване на допълнителна тежест за държавата.

г) Извод за квалифицирането като държавни ресурси на средствата, използвани от екологична организация за изплащане на финансово подпомагане на операторите за разделно събиране на отпадъци в рамките на разглежданата правна уредба

110. В заключение, в светлината на всички гореизложени съображения съм склонен да приема, че средствата, които екологична организация като Eco TLC използва в приложение на правната уредба за разширена отговорност на лицата, пускащи продукти TLC на пазара, за да изплаща финансовото подпомагане на операторите за разделно събиране на отпадъци, не са държавни ресурси.

111. Както беше посочено в точка 45 от настоящото заключение обаче, запитващата юрисдикция, която разполага с всички данни и други фактически сведения, необходими за извършването на пълен анализ, следва да вземе окончателното решение по този въпрос. За тази цел тя ще трябва по-специално да провери въз основа на насоките, които ще ѝ даде Съдът, първо, дали вноските на лицата, пускащи продукти TLC на пазара, в полза на Eco TLC са *de facto* задължителни, второ, дали трябва да се счита, че макар разглежданите средства да се управляват от Eco TLC, тъй като ѝ липсва самостоятелност спрямо тях и поради обхвата на упражняваните върху нея публични контролни правомощия, те все пак остават под непрекъснат публичен контрол и на разположение на компетентните национални органи и, трето, дали съществува достатъчно пряка връзка между разглежданото предимство и поне потенциално намаляване на държавния бюджет.

Г. По съществуването на икономическо предимство

112. С оглед на посочените в точка 41 от настоящото заключение условия, сега преминавам към анализа на условието за наличието на икономическо предимство.

113. В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда за държавни помощи се считат мерките, които под каквато и да било форма са в състояние пряко или непряко да поставят определени предприятия в по-благоприятно положение или които трябва да се разглеждат като икономическо предимство, което съответното предприятие не би получило в нормални пазарни условия[75].

73 Решение от 30 май 2013 г., Doux Élevage и Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, т. 32).

74 В този смисъл вж. решения от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия, C-279/08 P (EU:C:2011:551, т. 107), от 9 октомври 2014 г., Ministerio de Defensa и Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262 т. 48) и от 16 април 2015 г., Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, т. 28).

75 Решения от 27 юни 2017 г., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, т. 65 и посочената съдебна практика) и от 6 март 2018 г., Комисия/FIH Holding и FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159, т. 44) и от 15 май 2019 г., Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:407, т. 74 и посочената съдебна практика).

114. Така за държавни помощи се считат по-специално други видове намеса, облекчаващи под различна форма тежестите, които обичайно натоварват бюджета на едно предприятие и които, без да са субсидии в строгия смисъл на думата, имат същото естество и последици[76]. Предимство е налице тогава, когато финансовото положение на предприятието се е подобрило в резултат на намеса на държавата, осъществена при условия, различни от нормалните пазарни условия[77].

115. В случая въз основа на доказателствата по преписката, с която разполага Съдът, се оказва, че различните форми на финансово подпомагане, което Eco TLC изплаща на операторите за разделно събиране на отпадъци, работещи по договор, не съответстват непременно на пазарните цени за разделното събиране и рециклирането на отпадъците, получени от продуктите TLC[78].

116. Така, както посочва Комисията, първо, изглежда, че целта на подпомагането, предоставяно на операторите за разделно събиране на отпадъци, не е да се плати цена за извършена услуга, а както се установява от спецификацията[79], е „едновременно да се осигури устойчивото развитие на отрасъла за управление на тези отпадъци, чрез участие в разходите за това управление и да се развие изпълнението му едновременно чрез увеличаване на количествата сортирани тонажи и максимално намаляване на обезвредените без оползотворяване отпадъци“. В този смисъл финансовото подпомагане преследва главно екологична цел, а именно да се попречи на обезвреждането на отпадъците, получени от продукти TLC без оползотворяване. Това подпомагане е насочено към постигането на социалната цел да се насърчат предприятията, които назначават повече лица със затруднения за интеграция на пазара на труда.

117. Второ, включените в спецификацията формули за изчисляване на подпомагането не се основават на разходите за услугата сортиране и рециклиране[80]. Те не отчитат нито разходите за услугата, нито пазарната цена. За сметка на това изчислението е основано на цялостната дейност на оператора и отчита други фактори, които могат да представляват икономическо предимство.

118. Така например подпомагането за развитието е допълнение към подпомагането за устойчивото развитие и една от целите му по-специално е да се поемат инвестициите, направени от организациите за разделно събиране на отпадъци за създаване на нови или за разширяване на съществуващи центрове за разделно събиране на отпадъци. Чрез поемането на тези инвестиции, без да се посочва насрещна престация в полза на Eco TLC, действително изглежда, че се предоставя икономическо предимство на работещите по договор оператори за разделно събиране на отпадъци.

119. Освен това поемането на разходите, свързани с възнагражденията на служителите, които по естеството си обременяват бюджета на предприятията, съгласно практиката на Съда представлява икономическо предимство[81]. В този смисъл поемането на разходите за наемане на лица, изпитващи социални затруднения, също може да бъде такова предимство.

76 Решения от 19 март 2013 г., Bouygues и Bouygues Télécom/Комисия и др. и Комисия/Франция и др. (C-399/10 P и C-401/10 P, EU:C:2013:175, т. 101) и от 27 юни 2017 г., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, т. 66).

77 Вж. в този смисъл по-конкретно решения от 2 септември 2010 г., Комисия/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, т. 40) и от 7 май 2020 г., BTB Holding Investments и Duferco Participations Holding/Комисия (C-148/19 P, EU:C:2020:354, т. 46 и посочената съдебна практика).

78 В същия смисъл вж. становището на обществения докладчик Louis Dutheillet de Lamothe, посочено в бележка под линия 40 от настоящото заключение.

79 Глава VI, C.

80 Вж. т. 20 и 21 от настоящото заключение.

81 Решение от 12 декември 2002 г., Белгия/Комисия (C-5/01, EU:C:2002:754, т. 38 и 39).

120. От изложеното по-горе става ясно, че поради формулата за изчисление, използвана за определянето на финансовото подпомагане и съобразяването с оглед на това на фактори, различни от разходите, свързани с операциите по рециклиране и третиране на разглежданите отпадъци, може да се счита, че финансовото подпомагане, което Eco TLC изплаща на операторите за разделно събиране на отпадъци по силата на разглежданата в главното производство правна уредба, освен ако при проверка запитващата юрисдикция не установи друго, предоставя на тези оператори икономическо предимство, с което те не биха разполагали ако са поставени в чисто пазарно положение [82].

Д. По селективността на икономическото предимство, предоставено на организациите за разделно събиране на отпадъци, работещи по договор

121. Що се отнася до условието за селективност, следва да се припомни, че за да попадне в обхвата на член 107, параграф 1 ДФЕС, разглежданата мярка трябва да предостави предимството по селективен начин на определени предприятия или категории предприятия или на определени икономически сектори, като ги постави в по-благоприятно положение в сравнение с други [83].

122. Преценката дали е изпълнено условието „селективност на предимството“ изисква да се установи дали в рамките на даден правен режим разглежданата национална мярка може да постави в по-благоприятно положение „определени предприятия или производството на някои стоки“ в сравнение с други, които от гледна точка на преследваните с този правен режим цели се оказват в сходно фактическо и правно положение и по този начин са обект на диференцирано третиране, което по същество може да се квалифицира като „дискриминационно“ [84]. Понятието „държавна помощ“ не се отнася за държавните мерки, въвеждащи разграничение между предприятията, които следователно по принцип представляват селективни мерки, когато това разграничение е резултат от естеството или структурата на системата, в която те се вписват [85].

123. Така разглеждането на въпроса дали дадена мярка е със селективен характер по същество съвпада с разглеждането на въпроса дали разглежданата мярка се прилага към всички икономически оператори по недискриминационен начин. Следователно понятието за селективност е свързано с понятието за дискриминация [86].

124. Макар да е вярно, както твърди Комисията в становището си, че мярката е запазена за операторите за разделно събиране на отпадъци от сектора TLC, Съдът все пак уточнява, че мярка, от която се ползва само даден сектор на дейност или част от предприятията в този сектор, не е непременно селективна. Всъщност, както следва от изложените в предходните две

82 Вж. в това отношение решение от 6 март 2018 г., Комисия/FIH Holding и FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159, т. 45). В същия смисъл вж. посоченото в бележка под линия 40 от настоящото заключение становище на обществения докладчик Louis Dutheillet de Lamothe.

83 Вж. в този смисъл решения от 4 юни 2015 г., Комисия/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, т. 59) и от 30 юни 2016 г., Белгия/Комисия (C-270/15 P, EU:C:2016:489, т. 48).

84 Решение от 15 май 2019 г., Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:407, т. 84). Общоизвестно е, че тази съдебна практика произтича от решение от 8 ноември 2001 г., Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, вж. по-специално т. 41) относно намалението на таксата върху електроенергията, отпуснато в Австрия на предприятията, осъществяващи дейността си главно в промишления сектор. По-нататък тя е потвърдена в областта на данъчното облагане в две решения на Съда, постановени от голям състав, а именно решения от 21 декември 2016 г., Комисия/World Duty Free Group и др., C-20/15 P и C-21/15 P, EU:C:2016:981, т. 86) и от 19 декември 2018 г., A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, т. 22). Съдът обаче изрично уточнява, че този метод не е запазен за разглеждане на данъчни мерки (решение от 21 декември 2016 г., Комисия/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, т. 55). Така съдилищата на Съюза използват този аналитичен метод и в други области освен тази на данъчното облагане; освен последното посочено решение вж. например решения от 28 юли 2011 г., Mediaset/Комисия, C-403/10 P, EU:C:2011:533, т. 36) и от 14 януари 2015 г., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, т. 55 и сл.).

85 Решение от 21 декември 2016 г., Комисия/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, т. 41 и посочената съдебна практика).

86 Вж. решение от 21 декември 2016 г., Комисия/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, т. 53).

точки съображения, такава мярка има селективен характер само ако в рамките на даден правен режим тя води до създаване на предимство за определени предприятия по отношение на други предприятия от други или от същия сектор, които се намират в сходно фактическо и правно положение с оглед на преследваната с този правен режим цел [87].

125. В случая с оглед да се установи селективният характер на евентуално предоставеното предимство на операторите за разделно събиране на отпадъци, работещи по договор, следва да се провери дали разглежданата правна уредба въвежда диференциране между операторите, които се намират в сходно фактическо и правно положение от гледна точка на преследваната с тази уредба цел [88].

126. Най-напред, що се отнася до националната правна уредба, с която се предвижда разширената отговорност на производителите за управление на отпадъците, получени от продукти TLC, следва да се отбележи, че първостепенната цел на тази правна уредба е устойчивото развитие на отрасъл по управление на отпадъците, получени от тези продукти, което дава предимство по-специално и в съответствие с определената с Директива 2008/98 [89] йерархия на начините на третиране, на оползотворяването от тях на материали, а именно, повторната им употреба и рециклирането им [90].

127. В това отношение следва да се посочи, че както следва от точки 4 и 7—9 от настоящото заключение, от една страна, самото право на Съюза предвижда въвеждането на схема за разширена отговорност на производителите и от друга страна, първостепенната цел на разглежданата правна уредба съвпада с целта на правната уредба на Съюза в областта на отпадъците и в по-общ план с първостепенната цел на Съюза да насърчава устойчивия растеж. В това отношение френското правителство уточнява в становището си, че френският законодател е въвел разглежданата законова и подзаконова уредба именно с оглед на изпълнението на установените с Директива 2008/98 цели и задължения.

128. По-нататък, макар разглежданата правна уредба да не се явява формално дерогираща спрямо дадена референтна правна рамка, това не променя факта, че води до изключване от изплащането на финансово подпомагане на операторите за разделно събиране на отпадъци, които не отговарят на условия, определени в рамките на същата правна уредба [91]. Във връзка с това е важно да се припомни, че член 107, параграф 1 ДФЕС определя държавните мерки в зависимост от техните последици, независимо от използваните техники [92].

129. Поради това не може a priori да се изключи, че като им предоставя посочените видове финансово подпомагане, такава правна уредба на практика позволява поставянето в по-благоприятно положение на „определени предприятия или производството на някои стоки“ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС.

130. В това отношение, освен ако при проверката запитващата юрисдикция не установи друго, от преписката, с която разполага Съдът, се установява, че предвидената в разглежданата правна уредба възможност за сключване на договор с екологичната организация, а оттам и за получаване на видовете финансово подпомагане, изглежда съществува за всички оператори от сектора на цялата територия на Европейския съюз.

87 Вж. решение от 21 декември 2016 г., Комисия/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, т. 58).

88 Вж. в този смисъл решение от 14 януари 2015 г., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, т. 56).

89 Вж. съображение 31 и член 4 от Директива 2008/98.

90 Правната уредба има за цел също да оптимизира управлението на тези отпадъци в екологично, икономическо и социално отношение. Вж. в това отношение встъпителната част на Наредбата от 2014 г.

91 Съдът използва аналогичен аналитичен метод, макар и по отношение на национална мярка, с която се предоставя данъчно предимство, в решение от 26 април 2018 г., ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280; вж. по-специално т. 46 и сл.).

92 Решения от 26 април 2018 г., ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, т. 47), и от 7 ноември 2019 г., UNESA и др. (C-105/18—C-113/18, EU:C:2019:935, т. 64 и посочената съдебна практика).

131. Следователно изглежда, че по принцип разглежданата правна уредба не води до никаква дискриминация между операторите от сектора, що се отнася до възможността за достъп до предвиденото от тази уредба финансово подпомагане.

132. Спецификацията обаче предвижда, че за да може да сключи договор с екологичната организация и следователно да отговаря на изискванията за получаване на финансово подпомагане, операторът за разделно събиране на отпадъци трябва да отговаря на два вида условия [93]. Първо, той трябва да спазва националното законодателство в областта на опазване на околната среда и на безопасността на съоръженията за транзит, прегрупиране, разделно събиране и третиране на отпадъците, или на еквивалентно законодателство в останалите страни от Европейския съюз. Второ, неговите центрове за разделно събиране трябва да спазват годишно критерии за ефективност и проследимост, които са насочени към насърчаване с предимство на оползотворяването на материали (повторна употреба, рециклиране и други видове оползотворяване на материали).

133. По-конкретно, според спецификацията, първо, поне 90 % от сортираните отпадъци TLC трябва да бъдат оползотворени като материали (повторна употреба, рециклиране и други видове оползотворяване на материали), второ, поне 20 % от сортираните отпадъци трябва да бъдат рециклирани (раздробяване на влакна и/или избърсване), за да се допринесе за развитието на пазара в допълнение към повторната употреба и трето, най-много 5 % от отпадъците могат да бъдат обезвредени.

134. В това отношение не може да се оспорва, че доколкото имат за цел да създадат в значителна степен благоприятни условия за оползотворяването на материали и по-конкретно за рециклирането, както и да попречат на обезвреждането без оползотворяване на отпадъците, получени от продуктите TLC, такива обективни условия са в съответствие с посочените в точки 122 и 123 по-горе цели на правната уредба на Съюза в областта на отпадъците и на разширената отговорност на производителите, която се прилага във френското законодателство чрез разглежданата правна уредба [94].

135. При тези условия предвиждането на такива критерии води до разграничаване на оператори, които не се намират в сходно положение с оглед на целите, преследвани от законодателството, което ги е въвело [95].

136. Оператори за разделно събиране на отпадъци, чиито технически възможности и/или организационна структура не им позволяват да изпълнят тези условия, се намират в достатъчно различно фактическо положение, за да се приеме, че с оглед на посочените цели то не е сходно на положението на операторите, които, обратно, са в състояние да ги изпълнят. Поради това, като не могат да получат достъп до финансовото подпомагане, предвидено от разглежданата в главното производство правна уредба, посочените оператори не са подложени на диференцирано третиране, което по същество може да се квалифицира като „дискриминационно“.

137. От това следва, че с разглежданата правна уредба не се предоставя селективно икономическо предимство на операторите за разделно събиране на отпадъци, които, бидейки в състояние да спазят установените в спецификацията обективни критерии, могат да сключат договор с екологичната организация и така да получат достъп до финансовото подпомагане.

93 Вж. глава VI., точка B.

94 Вж. в този смисъл решение от 26 април 2018 г., ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280; вж. по-специално т. 53). Вж. в това отношение бележка под линия 91 от настоящото заключение.

95 Вж. в този смисъл решение от 26 април 2018 г. ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, т. 55). Вж. в това отношение бележка под линия 91 от настоящото заключение.

138. Във връзка с това все пак трябва да посоча също, че както беше отбелязано в точка 98 от настоящото заключение, в рамките на разглежданата правна уредба самата екологична организация изглежда може да предвиди допълнителни критерии, които операторите за разделно събиране на отпадъци трябва да изпълнят, за да сключат договори с нея. В този контекст е от значение да се отбележи, че според спецификацията в заявлението си за разрешение и в типовия договор, който сключва с операторите за разделно събиране на отпадъци, екологичната организация определя реда и условията за предварителната проследимост на сортираните отпадъци.

139. Тъй като Съдът не разполага с достатъчно информация по тези въпроси, запитващата юрисдикция следва да прецени дали тези условия водят до диференцирано третиране, което по същество с оглед на целта на въпросната схема може да се квалифицира като „дискриминационно“.

Е. По ефекта от мярката за конкуренцията и засягането на търговията между държавите членки

140. Що се отнася до другите две условия, посочени в точка 41 по-горе, от практиката на Съда произтича, че за целите на квалификацията на национална мярка като „държавна помощ“ не е нужно да се установи реално въздействие на въпросната помощ върху търговията между държавите членки и действително нарушаване на конкуренцията, а само дали помощта би могла да засегне тази търговия и да наруши конкуренцията[96].

141. Засягането на търговията между държавите членки обаче не може да бъде чисто хипотетично или предполагаемо. В този смисъл следва да се определи причината, поради която разглежданата мярка е в състояние, с оглед на предвидимите си последици, да засегне търговията между държавите членки[97].

142. В това отношение, за условието, изведено от нарушаването на конкуренцията, следва да се отбележи, че ако разглежданата правна уредба предоставя на операторите, сключили договор за разделно събиране на отпадъци, предимство, с каквото те не биха разполагали при нормални пазарни условия и което може да доведе до свръхкомпенсиране на разходите, свързани с операциите по рециклиране и третиране на разглежданите отпадъци, това предимство би могло да засили конкурентното положение на тези оператори в сравнение с другите конкурентни предприятия. Поради това несъмнено трябва да се счита, че това условие е изпълнено.

143. Що се отнася до условието за засягането на търговията между държавите членки, следва да се посочи, от една страна, че финансовото подпомагане се отнася само за отпадъците, чийто източник е във Франция. Така съгласно правната уредба операторите за разделно събиране на отпадъци, сключили договори, се насърчават да поемат само френските стоки в ущърб на търговията вътре в Съюза. От друга страна, ако сключването на договор с Eco TLC е предпоставка за влизане на френския пазар за разделно събиране и за рециклиране на отпадъци, получени от продуктите TLC, това обстоятелство би могло да направи по-труден достъпа за оператори от други държави членки до този пазар. При тези условия според мен може да се приеме, че с оглед на предвидимите си последици разглежданата правна уредба може да засегне търговията между държавите членки.

96 Решение от 27 юни 2017 г., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, т. 78 и посочената съдебна практика). Вж. също и решение от 19 декември 2019 г., Arriva Italia и др. (C-385/18, EU:C:2019:1121, т. 42).

97 Решение от 15 май 2019 г., Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:407, т. 90 и посочената съдебна практика).

IV. Заключение

144. В светлината на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на поставения от Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) преюдициален въпрос по следния начин:

1) Член 107 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че правна уредба в областта на разширената отговорност на производителите за управлението на отпадъците, като предвидената в разглежданото национално законодателство, съгласно която частна екологична организация с нестопанска цел, притежаваща разрешение от публичните органи, събира финансови вноски от лицата, пускащи на пазара определена категория продукти, като насрещна престация за услуга, състояща се в осигуряване за тяхна сметка на третирането на отпадъците, получени от пуснатите от тях на пазара продукти, които лица сключват с нея договори за тази цел, и изплаща на оператори, които отговарят за разделното събиране и за оползотворяването на тези отпадъци, субсидии, чиито размер е определен с разрешението на екологичната организация въз основа на екологични и социални цели, по принцип не трябва да се счита за държавна помощ по смисъла на тази разпоредба.

2) Въпреки това запитващата юрисдикция, която разполага с данните и с другите фактически сведения, необходими за извършване на пълен анализ относно възможността въпросната правна уредба да се квалифицира като държавна помощ, следва да провери, първо, дали вноските на посочените лица, пускащи продукти на пазара, в полза на екологичната организация са *de facto* задължителни, второ, дали трябва да се счита, че макар разглежданите средства да се управляват от екологичната организация, тъй като ѝ липсва самостоятелност спрямо тях и поради обхвата на упражняваните върху нея публични контролни правомощия, те все пак остават под непрекъснат публичен контрол и на разположение на компетентните национални органи, трето, дали съществува достатъчно пряка връзка между разглежданото предимство и поне потенциално намаляване на държавния бюджет и четвърто, дали допълнителните критерии, които самата екологична организация може да установи и които операторите за разделно събиране на отпадъци трябва да изпълнят, за да сключат договори с нея, водят до диференцирано третиране, което по същество с оглед на целта на разглежданата схема може да се квалифицира като „дискриминационно".