CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
G. PITRUZZELLA
van 28 mei 2020[1]

Zaak C-556/19

Société Eco TLC
tegen
Ministre de la Transition écologique et solidaire,
in tegenwoordigheid van
La Fédération des entreprises du recyclage

[verzoek van de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Staatssteun – Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid – Milieu-instelling die op grond van een door de publieke autoriteiten afgegeven erkenning financiële bijdragen int bij bedrijven die bepaalde producten op de markt brengen, waarmee zij voor hun rekening hun wettelijke verplichting tot verwerking van het afval van deze producten op zich neemt – Financiële steun van die milieu-instelling aan de gecontracteerde sorteerbedrijven – Begrip ‚staatsmiddelen' – Verplichte bijdragen – Overheidscontrole op de middelen – Voldoende directe band tussen het voordeel en een (op zijn minst potentiële) vermindering van de staatsbegroting"

1. Vormt de Franse regeling inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor het beheer van afval dat afkomstig is van textielproducten, linnengoed en schoenen (hierna: „TLS-producten") een steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU?

2. Dat is in wezen de vraag die de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) het Hof heeft gesteld in het verzoek om een prejudiciële beslissing dat in deze conclusie aan de orde is.

3. In de onderhavige zaak krijgt het Hof voor het eerst de vraag voorgelegd wat het onderlinge verband is tussen enerzijds de staatssteunregels en anderzijds de regeling inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die in het Unierecht is ingevoerd bij richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen[2].

4. De regeling inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, waarin het in artikel 191, lid 2, VWEU neergelegde fundamentele milieubeginsel „de vervuiler betaalt" tot uitdrukking komt, vormt de hoeksteen van de Unieregelgeving op het gebied van afvalbeheer. Deze regeling bestaat uit een reeks maatregelen die ervoor moeten zorgen dat producenten de financiële, en eventueel ook de

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 PB 2008, L 312, blz. 3. Deze richtlijn is herhaaldelijk gewijzigd, laatstelijk bij richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PB 2018, L 150, blz. 109).

organisatorische, verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product.[3] De regeling is een van de middelen waarmee de Europese Unie de weg van een „recyclingmaatschappij" moet inslaan om zo de productie van afval te voorkomen en afvalstoffen als grondstof te gebruiken[4] in het vooruitzicht van een circulaire economie[5].

5. In de onderhavige zaak wordt van de verschillende in Frankrijk ingevoerde regelingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid[6] opgekomen tegen de regeling voor TLS-producten omdat deze regeling mogelijk onverenigbaar is met de Unieregels inzake staatssteun. Eco TLC, de enige milieu-instelling die in Frankrijk is erkend om voor rekening van producenten van TLS-producten de op hen rustende wettelijke verplichting tot verwerking van de van deze producten afkomstige afvalstoffen op zich te nemen, heeft bij de Conseil d'État beroep ingesteld tot nietigverklaring van een ministerieel besluit uit 2017 waarbij een van de steunbedragen die deze milieu-instelling aan de gecontracteerde sorteerbedrijven moet afdragen, is gewijzigd. Volgens Eco TLC wordt met die regeling inzake uitgebreide verantwoordelijkheid een maatregel ingevoerd die als onrechtmatige staatssteun is aan te merken.

6. Het Hof moet dus beoordelen of deze regeling verenigbaar is met artikel 107, lid 1, VWEU. In dit verband rijst de lastigere vraag of de in het kader van de betrokken regeling aan de sorteerbedrijven betaalde middelen als „staatsmiddelen" kunnen worden aangemerkt. De onderhavige zaak biedt het Hof aldus de gelegenheid om zijn rechtspraak over het begrip „staatsmiddelen" nader te verduidelijken.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

7. In artikel 8 van richtlijn 2008/98, met het opschrift „Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid", is in lid 1 het volgende bepaald: „Ter stimulering van hergebruik en de preventie, recycling en andere nuttige toepassing van afvalstoffen kunnen de lidstaten wettelijke of andere maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat iedere natuurlijke of rechtspersoon die beroepsmatig producten ontwikkelt, vervaardigt, behandelt, verwerkt, verkoopt of invoert (producent van het product) een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid draagt."

8. In artikel 8 bis van dezelfde richtlijn, dat is ingevoerd bij richtlijn 2018/851, met het opschrift „Algemene minimumvereisten voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid", is in lid 1, onder a), bepaald dat de lidstaten „duidelijk de taken en verantwoordelijkheden omschrijven van alle betrokken actoren, waaronder de producenten van producten die producten in de lidstaat in de handel brengen, de organisaties die namens hen verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nakomen, de private of publieke afvalverwerkers, de plaatselijke instanties en, waar van toepassing, exploitanten van installaties voor hergebruik en voorbereiding voor hergebruik en ondernemingen van de sociale economie".

3 Overweging 14 van richtlijn 2018/851.

4 Overweging 28 van richtlijn 2008/98.

5 In maart 2020 heeft de Europese Commissie een nieuw actieplan voor een circulaire economie vastgesteld, dat een van de belangrijkste onderdelen van de European Green Deal vormt, het nieuwe programma voor duurzame groei van Europa [zie COM(2020) 98 final]. In dit kader wordt de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid genoemd als een van de maatregelen waarmee de totale afvalproductie aanzienlijk moet worden verminderd.

6 Thans kent Frankrijk in een twintigtal productiecircuits een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, die in verschillende sectoren geleidelijk bij wet tot stand is gebracht, zoals verpakkingen, batterijen, auto's, geneesmiddelen en meubelen.

9. In lid 5 van dat artikel is bepaald dat „[d]e lidstaten […] een passend kader voor monitoring en handhaving [vaststellen] om te waarborgen dat de producenten van producten en organisaties die namens hen verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nakomen, aan hun verplichtingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voldoen, ook in geval van verkoop op afstand, dat de financiële middelen correct worden gebruikt en dat alle actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de regelingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid betrouwbare gegevens rapporteren".

B. Frans recht

10. Artikel L. 541-10-3 van de code de l'environnement (Frans milieuwetboek) heeft betrekking op het beginsel van de uitgebreide verantwoordelijkheid van producenten die voor huishoudens bestemde TLS-producten bedrijfsmatig op de binnenlandse markt brengen. Producenten, importeurs en distributeurs van TLS-producten (hierna: „bedrijven die TLS-producten op de markt brengen") zijn dus verplicht bij te dragen aan of te zorgen voor de recycling en de verwerking van afval van deze TLS-producten.

11. Artikel L. 541-10-3 van het milieuwetboek biedt bedrijven die TLS-producten op de markt brengen, een alternatief om aan deze wettelijke verplichting te voldoen:

– ofwel sluiten zij zich aan bij en betalen zij financiële bijdragen aan een *milieu-instelling* die beschikt over een erkenning die op basis van een bestek is afgegeven door de ministers voor Ecologie en Industrie. Deze instelling sluit vervolgens overeenkomsten met sorteerbedrijven en lokale en regionale overheden of groeperingen daarvan die instaan voor het afvalbeheer, en stort de financiële bijdragen door in de vorm van financiële steun voor de betrokken recycling- en afvalverwerkingshandelingen;

– ofwel zetten zij, overeenkomstig de voorwaarden van een ander bestek, een *individueel systeem* voor de recycling en verwerking van dat afval op dat bij gezamenlijk besluit van de ministers voor Ecologie en Industrie moet worden goedgekeurd.

12. In de laatste alinea van artikel L. 541-10-3 van het milieuwetboek is bepaald dat de regels voor de nadere toepassing van de bepalingen inzake deze wettelijke verplichting, „met name de wijze van berekening van de bijdrage, de voorwaarden waaronder de integratie van personen met afstand tot de arbeidsmarkt wordt bevorderd, alsmede de sancties bij niet-naleving van deze wettelijke verplichting voor bedrijven die TLS-producten op de markt brengen, bij decreet worden vastgesteld na advies van de Conseil d'État".

13. In artikel R. 543-214 van het milieuwetboek is bepaald dat een milieu-instelling voor een periode van ten hoogste zes jaar wordt erkend. Voorts moet een milieu-instelling in haar verzoek om erkenning aantonen dat zij over de technische en financiële capaciteiten beschikt voor het tot een goed einde brengen van de handelingen die noodzakelijk zijn om het hergebruik, de recycling, de materiaalterugwinning en de afvalverwerking van TLS-producten te bevorderen, door overeenkomsten te ondertekenen en de door haar geïnde financiële bijdragen te herverdelen. Die instelling moet ook vermelden onder welke voorwaarden zij denkt te voldoen aan de specificaties van het bestek waarvan die erkenning vergezeld zal gaan.

14. Artikel R. 543-218 van het milieuwetboek bepaalt ook dat in het bestek van de instellingen waaraan een erkenning wordt afgegeven, met name het volgende wordt vermeld: ten eerste de vastgestelde doelstellingen op het vlak van de hoeveelheden gesorteerd, hergebruikt, gerecycleerd of teruggewonnen afval; ten tweede de doelstellingen inzake de integratie van personen met afstand tot de arbeidsmarkt; ten derde de voorwaarden waaronder de houder van de erkenning een overeenkomst met elk

sorteerbedrijf afsluit teneinde bij te dragen aan de kosten voor recycling en verwerking van het deel van het afval dat na sortering niet wordt hergebruikt, alsmede de vermindering van de aan het sorteerbedrijf gestorte bijdrage indien dat bedrijf een minimumdoelstelling voor integratie van die personen niet bereikt.

15. In de eerste alinea van artikel R. 543-215 van dat wetboek is eveneens bepaald dat het aan de erkende instellingen staat om te bepalen voor welk totaalbedrag zij financiële bijdragen zullen innen bij de bedrijven die TLS-producten op de markt brengen, teneinde elk jaar de uitgaven te kunnen dekken die uit de toepassing van het bestek voortvloeien.

16. Bij besluit van 3 april 2014 van de ministers voor Ecologie en Industrie[7] (hierna: „besluit van 2014") is enerzijds het bestek bekendgemaakt waaraan een instelling moet voldoen die tot doel heeft bij te dragen aan de verwerking van afval van TLS-producten over de periode 2014-2019, en anderzijds een erkenning aan Eco TLC verleend om bij bedrijven die TLS-producten op de markt brengen, financiële bijdragen te innen voor de verwerking van afval dat afkomstig is van deze producten en om deze bijdragen in de vorm van financiële steun af te dragen aan sorteerbedrijven overeenkomstig het bestek.

17. In het bestek betreffende de erkenning van een milieu-instelling, dat als bijlage bij het besluit van 2014 is gevoegd, zijn in de eerste plaats de doelstellingen en de taken van de houder van de erkenning vastgesteld (hoofdstuk I).

18. In de tweede plaats bevat dat bestek regels voor de financiële organisatie, met name de aanwezigheid van een censuurambtenaar in de raad van bestuur van de erkende milieu-instelling (hoofdstuk II), alsmede regels betreffende de betrekkingen met de overheid (hoofdstuk VII).

19. In de derde plaats regelt dit bestek de betrekkingen tussen de erkende milieu-instelling en de ondernemingen die haar een bijdrage betalen, namelijk de bedrijven die TLS-producten op de markt brengen en zich bij de instelling willen aansluiten (hoofdstuk III). In dit kader bevat het tevens bepalingen betreffende de door de milieu-instelling vastgestelde tabel voor de bijdragen die in punt 15 van deze conclusie zijn vermeld.

20. In de vierde plaats bevat dit bestek regels betreffende de betrekkingen tussen de erkende milieu-instelling en de sorteerbedrijven (hoofdstuk VI). Daarin zijn specifiek de prestatie- en traceerbaarheidscriteria vastgelegd waaraan die bedrijven moeten voldoen om een overeenkomst te kunnen sluiten en steun te kunnen ontvangen, en wordt met name de afdracht van de steun afhankelijk gesteld van een minimumpercentage aan materiaalterugwinning en recycling. In het bestek zijn drie soorten financiële steun vastgelegd die aan de gecontracteerde sorteerbedrijven kunnen worden betaald: steun ten behoeve van hun voortbestaan, steun voor het sorteren van materialen en steun voor hun ontwikkeling.

21. Bijlage III bij het bestek, met het opschrift „Barème des soutiens financiers versés aux opérateurs de tri conventionnés en année N + 1, au titre de l'année N (S_n)" („Tabel van de steunbedragen die voor het jaar N (S_n) aan gecontracteerde sorteerbedrijven worden uitbetaald in het jaar N + 1)", bepaalt de berekeningswijze voor de verschillende soorten financiële steun. Wat in het bijzonder het bedrag van de steun voor het voortbestaan (S_{np}) betreft, blijkt uit deze bijlage dat dit bedrag gelijk is aan de steunbedragen voor hun voortbestaan die gebaseerd zijn op de materiaalterugwinning (S_{npvm}), de energieterugwinning (S_{npve}) en de verwijdering (S_{npe}) ($S_{np} = S_{npvm} + S_{npve} + S_{npe}$). De op de

7 Besluit betreffende de erkenningsprocedure en het bestek voor instellingen die tot doel hebben bij te dragen aan de verwerking van afval afkomstig van kledingtextiel, linnengoed en schoenen, overeenkomstig artikel R. 543-214 van het milieuwetboek en houdende erkenning van een instelling krachtens de artikelen L. 541-10-3 en R. 543-214 tot en met R. 543-224 van het milieuwetboek (JORF nr. 0111 van 14 mei 2014).

materiaalalterugwinning gebaseerde steun voor hun voortbestaan (S_{npvm}) wordt berekend door aan de „met het oog op materiaalalterugwinning (hergebruik + recycling + andere vormen van materiaalalterugwinning) gesorteerde tonnages" een coëfficiënt toe te kennen die is vastgesteld op 65 EUR per ton.

22. In het besluit van 19 september 2017 tot wijziging van het besluit van 2014 (hierna: „litigieus besluit")[8] is het bedrag van de steun voor het voortbestaan herzien. Artikel 1 van dit besluit bepaalt dat de in het besluit van 2014 vastgestelde coëfficiënt van 65 EUR per ton voor de op de materiaalalterugwinning gebaseerde steun (S_{npvm}) wordt verhoogd tot 82,5 EUR per ton voor de vanaf 1 januari 2018 uitgekeerde steunbedragen.

II. Hoofdgeding en prejudiciële vraag

23. In november 2017 heeft Eco TLC bij de Conseil d'État beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld wegens bevoegdheidsoverschrijding. Eco TLC voert onder meer aan dat dit besluit een nieuwe staatssteunmaatregel behelst die onrechtmatig is doordat hij in strijd met artikel 107, lid 1, VWEU niet vooraf bij de Commissie is aangemeld.

24. In dit verband merkt de verwijzende rechter in de eerste plaats op dat geen enkel bedrijf dat TLS-producten op de markt brengt, een individueel systeem voor recycling en afvalverwerking heeft opgezet en dat Eco TLC de enige door de overheid erkende milieu-instelling in het TLS-circuit is.

25. In de tweede plaats verduidelijkt de verwijzende rechter dat de tabel voor de door Eco TLC aan de sorteerbedrijven betaalde financiële steun bij het besluit van 2014 is vastgesteld op basis van de doelstellingen van afvalterugwinning en tewerkstelling van personen met sociale problemen. De verwijzende rechter stelt vast dat Eco TLC het bedrag van de bijdragen die zij moet innen bij de bedrijven die de betrokken producten op de markt brengen, overeenkomstig dat besluit moet afstemmen op het niveau dat strikt noodzakelijk is voor de nakoming van haar verplichtingen, te weten financiële steun betalen aan de sorteerbedrijven volgens de in dat besluit vastgestelde tabel en sensibiliserings- en preventiecampagnes voeren, zonder winst te maken of verlies te lijden en zonder op andere terreinen activiteiten te ondernemen.

26. In de derde en laatste plaats merkt de verwijzende rechter op dat een door de Staat aangewezen censuurambtenaar de vergaderingen van de raad van bestuur van Eco TLC bijwoont – zonder evenwel stemgerechtigd te zijn –, op de hoogte wordt gesteld van de voorwaarden voor de door die vennootschap beoogde beleggingen in financiële producten voordat zij door de raad van bestuur worden goedgekeurd, en kennis kan nemen van alle documenten in verband met het financiële beheer van die vennootschap teneinde in het geval van niet-naleving van de regels van goed financieel beheer dit te melden aan de bevoegde staatsautoriteiten, die een geldboete tot 30 000 EUR kunnen opleggen en ook kunnen besluiten tot schorsing of zelfs intrekking van de erkenning. De rechter merkt op dat Eco TLC binnen deze grenzen vrijelijk haar beheerkeuzes kan maken en dat voor de gelden die bestemd zijn voor de doorstorting van de bijdragen met name geen bijzondere depotverplichting geldt.

8 JORF van 4 oktober 2017, tekst nr. 5.

27. In deze context heeft de Conseil d'État, aangezien de vraag of de betrokken regeling verenigbaar is met artikel 107 VWEU bepalend is voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 107 [VWEU] aldus worden uitgelegd dat een regeling waarbij een particuliere milieu-instelling zonder winstoogmerk – houder van een door de publieke autoriteiten afgegeven erkenning – financiële bijdragen int bij bedrijven die een bepaalde categorie producten op de markt brengen, en in ruil daarvoor een dienst verricht – welke bedrijven daartoe een overeenkomst met die instelling ondertekenen – die erin bestaat dat zij voor hun rekening zorgt voor de verwerking van het afval dat van die producten afkomstig is, en aan de bedrijven die met de sortering en terugwinning van dat afval zijn belast subsidies stort waarvan het bedrag in de erkenning is vastgelegd op basis van milieu- en sociale doelstellingen, moet worden beschouwd als een steunmaatregel van de staat in de zin van deze bepalingen?"

III. Juridische beoordeling

28. Met zijn prejudiciële vraag wenst de Conseil d'État van het Hof te vernemen of artikel 107, lid 1, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat een regeling inzake uitgebreide verantwoordelijkheid voor bedrijven die de betrokken producten op de markt brengen, zoals de regeling die naar Frans recht voor TLS-producten geldt, moet worden beschouwd als een maatregel die staatssteun in de zin van dat artikel inhoudt.

29. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, acht ik het noodzakelijk eerst kort toe te lichten wat de belangrijkste aspecten zijn van de in de prejudiciële vraag bedoelde regeling, zoals die is uiteengezet door de verwijzende rechter, en vervolgens enkele inleidende opmerkingen te maken.

A. Franse regeling inzake uitgebreide verantwoordelijkheid voor bedrijven die TLS-producten op de markt brengen

30. Uit het dossier waarover het Hof beschikt, blijkt dat de in Frankrijk ingevoerde regeling inzake uitgebreide verantwoordelijkheid voor bedrijven die TLS-producten op de markt brengen, de volgende kenmerken vertoont.

31. In de eerste plaats zijn bedrijven die TLS-producten op de markt brengen wettelijk verplicht bij te dragen aan of te zorgen voor recycling en verwerking van afval van deze producten. Zij beschikken de jure over een alternatief: zij kunnen ofwel financieel bijdragen betalen aan een door de overheid erkende milieu-instelling die hun bijdragen aan sorteerbedrijven afdraagt, ofwel een individueel systeem voor recycling en verwerking van deze afvalstoffen opzetten, dat eveneens door de overheid moet worden goedgekeurd. [9]

32. Uit het dossier blijkt echter dat geen enkel bedrijf dat TLS-producten op de markt brengt, een individueel systeem heeft opgezet en dat alle betrokken bedrijven zich hebben aangesloten bij de enige milieu-instelling die is opgericht en erkend, namelijk Eco TLC.

9 Zie punt 11 van deze conclusie.

33. In de tweede plaats worden de activiteiten van de milieu-instelling die voortvloeien uit de taken waarvoor zij is erkend, uitvoerig geregeld in het milieuwetboek en het bestek dat krachtens dit wetboek is gehecht aan het besluit waarbij de erkenning wordt verleend – in casu het besluit van 2014. Volgens dit bestek heeft de erkende milieu-instelling als hoofddoel de verplichtingen die krachtens de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid rusten op de bedrijven die de betrokken producten op de markt brengen, na te komen en bij te dragen tot het voortbestaan en de ontwikkeling van het TLS-circuit.

34. In de derde plaats int de milieu-instelling voor de uitvoering van haar taak financiële bijdragen van de bedrijven die TLS-producten op de markt brengen (hierna: „upstreambijdragen"). De milieu-instelling bepaalt zelf de hoogte van deze bijdragen (in de „upstreamtabel") [10] door een bedrag vast te stellen dat noodzakelijk is om te voldoen aan haar verplichting om financiële steun aan sorteerbedrijven uit te keren en haar exploitatiekosten te dekken. De door de milieu-instelling geïnde upstreambijdragen moeten volledig worden gebruikt voor de uitvoering van haar taken en ter dekking van de daarmee verband houdende exploitatiekosten, aangezien de activiteiten van de milieu-instelling waarvoor zij is erkend, zonder winstoogmerk worden uitgeoefend.

35. In de vierde plaats sluit de milieu-instelling een overeenkomst met de in aanmerking komende sorteerbedrijven en betaalt zij aan deze bedrijven „stroomafwaarts" financiële steun op basis van het aantal ton gesorteerd TLS-afval. In het bij het besluit van 2014 gevoegde bestek is bepaald dat de aan de sorteerbedrijven te betalen financiële steun uit drie onderdelen bestaat, te weten: ten eerste, steun voor het voortbestaan van de sector voor het beheer van afval van TLS-producten, doordat wordt bijgedragen in de kosten van dit beheer, ten tweede, steun voor het sorteren van materialen en, ten derde, steun voor de ontwikkeling van deze sector. In bijlage III bij dit bestek worden op basis van milieu- en sociale doelstellingen ook de wijze van berekening van het bedrag van de aan de sorteerbedrijven verleende financiële steun alsmede de toepasselijke tabel (hierna: „downstreamtabel") vastgesteld. [11]

36. In de vijfde plaats zetelt in de raad van bestuur van de milieu-instelling een door de Staat aangewezen censuurambtenaar. Deze ambtenaar kan de vergaderingen van de raad van bestuur van de milieu-instelling bijwonen, zonder evenwel stemgerechtigd te zijn. De ambtenaar wordt op de hoogte gesteld van de voorwaarden voor de door de vennootschap beoogde beleggingen in financiële producten voordat zij door de raad van bestuur worden goedgekeurd, en kan kennis nemen van alle documenten in verband met het financiële beheer van de vennootschap teneinde in het geval van niet-naleving van de regels van goed financieel beheer dit te melden aan de bevoegde staatsautoriteiten, die een geldboete kunnen opleggen en ook kunnen besluiten tot schorsing of zelfs tot intrekking van de erkenning.

37. Voorts moet de milieu-instelling de ministeries die de erkenning hebben afgegeven, regelmatig in kennis stellen van haar activiteiten en van de nakoming van haar verplichtingen en financiële prognoses. Zij moet alle andere door de bevoegde ministers gevraagde documenten en gegevens verstrekken.

B. Opmerkingen vooraf

38. In dit verband lijkt het mij zinvol om vooraf de strekking van de prejudiciële vraag van de Conseil d'État te verduidelijken.

10 Zie punt 15 van deze conclusie.

11 Zie punt 21 van deze conclusie.

39. Wanneer bedrijven die TLS-producten op de markt brengen ervoor kiezen om een beroep te doen op een erkende milieu-instelling om te voldoen aan hun wettelijke verplichting tot verwerking van het afval dat van deze producten afkomstig is, zijn er binnen het systeem waarvan ik de belangrijkste aspecten hierboven heb geschetst, op twee niveaus financiële stromen: enerzijds de bijdragen die bedrijven die TLS-producten op de markt brengen, stroomopwaarts aan de milieu-instelling betalen en anderzijds de financiële steun die de milieu-instelling stroomafwaarts aan de gecontracteerde sorteerbedrijven afdraagt.

40. Uit de verwijzingsbeslissing en het dossier waarover het Hof beschikt, blijkt dat de prejudiciële vraag van de Conseil d'État weliswaar betrekking heeft op de betrokken regeling in haar geheel, maar de twijfels van de verwijzende rechter over de uitlegging van artikel 107, lid 1, VWEU zich toespitsen op het stroomafwaartse deel van het mechanisme. Met zijn prejudiciële vraag wenst de Conseil d'État aldus in wezen te vernemen of de financiële steun die aan de sorteerbedrijven wordt verleend op basis van de downstreamtabel in het besluit van 2014 en zoals gewijzigd bij het litigieuze besluit, staatssteun vormt waarvan deze sorteerbedrijven de begunstigden zouden zijn. De Conseil d'État betwijfelt echter geenszins dat de aan de milieu-instelling betaalde upstreambijdragen als steun kunnen worden aangemerkt. [12] De prejudiciële vraag moet mijns inziens dan ook in die zin worden begrepen.

41. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat voor de kwalificatie als „staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU moet zijn voldaan aan vier cumulatieve voorwaarden, te weten: er is sprake van een maatregel van de staat of van een maatregel die met staatsmiddelen is bekostigd, deze maatregel kan het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden, de maatregel verschaft de begunstigde ervan een selectief voordeel en de maatregel vervalst de mededinging of dreigt die te vervalsen. [13]

42. Bovendien is het begrip „staatssteun", zoals omschreven in het Verdrag, volgens de rechtspraak van het Hof een juridisch begrip dat moet worden uitgelegd op basis van objectieve elementen. [14]

43. Naar mijn mening is het echter ook zinvol eraan te herinneren dat, wanneer aan het Hof een prejudiciële vraag is voorgelegd, het Hof tot taak heeft om de nationale rechter duidelijkheid te verschaffen over de strekking van de regels van de Unie, opdat die rechter deze regels op de juiste wijze kan toepassen op de aan hem voorgelegde feiten, en niet om zelf deze regels toe te passen, temeer daar het Hof niet altijd over de daartoe noodzakelijke gegevens beschikt. [15]

44. Het is in dat verband vaste rechtspraak van het Hof dat de nationale rechters bevoegd zijn om het begrip „staatssteun" uit te leggen en toe te passen, en dat het hun taak is om in een bij hen aanhangig geding na te gaan of aan de in artikel 107, lid 1, VWEU vastgestelde voorwaarden is voldaan. [16]

12 In dit verband heeft de Commissie erop gewezen dat de Conseil d'État in zijn rechtspraak heeft verduidelijkt dat door bedrijven die de producten op de markt brengen aan een milieu-instelling betaalde bijdragen een rechtstreekse tegenprestatie voor een verleende dienst vormen en derhalve niet kunnen worden beschouwd als een afdracht die kan worden gelijkgesteld met een door de overheid opgelegde heffing of belasting en dus geen staatsmiddelen vormen (zie Conseil d'État, 11 juli 2011, nr. 346698 en 28 december 2017, nr. 408425, FR:CECHS:2017:408425.20171228).

13 Zie met name arresten van 21 december 2016, Commissie/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punt 40); 21 december 2016, Commissie/World Duty Free Group SA e.a. (C-20/15 P en C-21/15 P, EU:C:2016:981, punt 53), en 15 mei 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

14 Zie met name arrest van 22 december 2008, British Aggregates/Commissie (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punt 111).

15 Zie arrest van 21 juni 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, punt 15); conclusies van advocaat-generaal Jääskinen in de zaak Association Vent De Colère! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:469, punt 24), en van advocaat-generaal Wahl in de zaak Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:38, punt 16).

16 Zie in die zin arresten van 5 oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, punt 39), en 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, punt 22).

45. Deze „taakverdeling”[17] tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties zal ik dus voor ogen houden wanneer ik op basis van de gegevens in het dossier naga of is voldaan aan elk van de cumulatieve criteria van het begrip „staatssteun” die in punt 41 hierboven worden genoemd. Het staat echter aan de verwijzende rechter, die over de benodigde gegevens en andere feitelijke informatie beschikt om een volledige analyse te verrichten, om in het licht van de door het Hof aan hem verstrekte richtsnoeren over de betekenis en de strekking van artikel 107, lid 1, VWEU de eindbeslissing over de mogelijke kwalificatie van de betrokken regeling als „staatssteun” te nemen.

C. Bestaan van een maatregel van de staat of een maatregel die met staatsmiddelen is bekostigd

46. Volgens vaste rechtspraak kunnen voordelen slechts als steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden beschouwd indien zij, ten eerste, rechtstreeks of indirect met staatsmiddelen zijn bekostigd en, ten tweede, aan de staat kunnen worden toegerekend.[18]

47. Met betrekking tot de voorwaarde dat de betrokken regeling aan de staat kan worden toegerekend, blijkt uit de rechtspraak dat ter beoordeling van een dergelijke toerekenbaarheid moet worden onderzocht of de overheid bij de vaststelling van die maatregel betrokken was.[19]

48. In casu lijdt het geen twijfel dat de regeling inzake uitgebreide verantwoordelijkheid voor bedrijven die TLS-producten op de markt brengen, aan de staat kan worden toegerekend. Zoals blijkt uit de punten 10 en volgende van deze conclusie, is deze regeling door de Staat ingevoerd door middel van het milieuwetboek en de besluiten waarbij de bepalingen ervan ten uitvoer zijn gelegd, in het bijzonder het besluit van 2014 en het litigieuze besluit. De betrokken regeling moet derhalve als toerekenbaar aan de staat worden beschouwd.

49. De vraag of de middelen die de milieu-instelling gebruikt om de financiële steun aan de sorteerbedrijven te betalen, als „staatsmiddelen” moeten worden aangemerkt, is daarentegen de meest complexe vraag van de onderhavige zaak.

50. Om deze vraag te onderzoeken, acht ik het zinvol om eerst de in de rechtspraak uiteengezette beginselen met betrekking tot het begrip „staatsmiddelen” in herinnering te brengen en vervolgens de betrokken regeling in het licht van de in de rechtspraak ontwikkelde beginselen te onderzoeken.

1. Rechtspraak van het Hof met betrekking tot het begrip „staatsmiddelen”

51. Meteen zij erop gewezen dat volgens de rechtspraak alleen de voordelen die rechtstreeks of indirect met staatsmiddelen worden bekostigd of die een extra last voor de staat uitmaken, als steunmaatregelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden beschouwd. Uit de tekst van deze bepaling en uit de procedureregels van artikel 108 VWEU blijkt immers dat de met andere dan staatsmiddelen bekostigde voordelen niet binnen de werkingssfeer van de betrokken bepalingen vallen.[20]

17 Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:38, punt 17).

18 Zie onder meer arresten van 13 september 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 15 mei 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punt 47).

19 Zie in die zin arresten van 13 september 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 15 mei 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punt 48).

20 Arresten van 13 maart 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, punt 58), en 19 maart 2013, Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie e.a. en Commissie/Frankrijk e.a. (C-399/10 P en C-401/10 P, EU:C:2013:175, punt 99 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52. Voorts blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof dat het verbod in artikel 107, lid 1, VWEU zowel rechtstreeks door de staat of met staatsmiddelen toegekende steun omvat als steun die door van overheidswege ingestelde of aangewezen publiek- of privaatrechtelijke beheersorganen wordt toegekend. [21]

53. Het in deze bepaling gemaakte onderscheid tussen „steunmaatregelen van de staten" en steunmaatregelen die „met staatsmiddelen bekostigd" zijn, betekent niet dat alle door een staat verleende voordelen steunmaatregelen zijn, ongeacht of zij met staatsmiddelen worden bekostigd, maar wil alleen zeggen dat het begrip „steunmaatregel" zowel ziet op de voordelen die rechtstreeks door de staat worden toegekend als op die welke worden toegekend door een door die staat ingesteld of aangewezen publiek- of privaatrechtelijk lichaam. [22]

54. De integratie van door de tussenkomst van lichamen die losstaan van de staat verleende voordelen in de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU beoogt de nuttige werking van het verbod op staatssteun te behouden. [23] Het Hof heeft immers verduidelijkt dat het Unierecht zich ertegen verzet dat louter door de oprichting van autonome, met de verdeling van de steun belaste instanties de regels betreffende staatssteun zouden kunnen worden omzeild. [24]

55. Uit de rechtspraak van het Hof volgt ook dat niet in alle gevallen hoeft te worden aangetoond dat staatsmiddelen zijn overgedragen om het aan een of meerdere ondernemingen verleende voordeel als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU te kunnen aanmerken. [25]

56. Artikel 107, lid 1, VWEU omvat namelijk alle geldelijke middelen die de overheid daadwerkelijk kan gebruiken om ondernemingen te steunen, ongeacht of die middelen permanent deel uitmaken van het vermogen van de staat. Ook al zijn de bedragen die overeenkomen met de steunmaatregel niet permanent in het bezit van de schatkist, dan nog volstaat het feit dat zij constant onder staatscontrole en daarmee ter beschikking van de bevoegde nationale autoriteiten staan, om ze als „staatsmiddelen" aan te merken. [26]

57. Met andere woorden, middelen kunnen als „staatsmiddelen" worden aangemerkt wanneer zij, ook al zijn zij van particulieren afkomstig, door de staat, in naam van de staat of door de tussenkomst van de staat worden geïnd en ter beschikking worden gesteld van de bevoegde nationale autoriteiten, die over het uiteindelijke gebruik ervan kunnen beslissen. [27]

58. Meer bepaald heeft het Hof geoordeeld dat middelen die afkomstig zijn uit krachtens de wetgeving van de staat verplichte bijdragen en die overeenkomstig deze wetgeving worden beheerd en verdeeld, kunnen worden beschouwd als staatsmiddelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, zelfs indien zij worden beheerd door entiteiten die losstaan van de overheid. [28]

21 Zie ex multis arrest van 15 mei 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 Arrest van 28 maart 2019, Duitsland/Commissie (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Saugmandsgaard Øe in de zaak ENEA (C-329/15, EU:C:2017:233, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 Zie ex multis arresten van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie (C-482/99, EU:C:2002:294, punt 23); 9 november 2017, Commissie/TV2/Denemarken (C-656/15 P, EU:C:2017:836, punt 45), en 15 mei 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punt 51).

25 Arresten van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie (C-482/99, EU:C:2002:294, punt 36); 19 maart 2013, Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie e.a. en Commissie/Frankrijk e.a. (C-399/10 P en C-401/10 P, EU:C:2013:175, punt 109); 30 mei 2013, Doux Élevage en Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, punt 34), en 28 maart 2019, Duitsland/Commissie (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punt 55).

26 Zie onder meer arresten van 13 september 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 28 maart 2019, Duitsland/Commissie (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punt 57), en 15 mei 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punt 53).

27 Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:38, punt 25).

28 Zie arresten van 19 december 2013, Association Vent De Colère! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851, punt 25); 28 maart 2019, Duitsland/Commissie (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punt 58), en 15 mei 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59. Bepalend is in dit verband of dergelijke entiteiten door de staat zijn belast met het beheer van staatsmiddelen, en niet slechts verplicht zijn om met hun eigen financiële middelen aankopen te verrichten. [29]

60. In dit verband heeft het Hof echter ook verduidelijkt dat voor de vaststelling of het aan de begunstigde verleende voordeel de staatsbegroting belast, moet worden nagegaan of er een voldoende directe band bestaat tussen enerzijds dit voordeel en anderzijds een vermindering van de staatsbegroting of een voldoende concreet economisch risico dat die begroting zal worden belast. [30]

2. Kwalificatie als „staatsmiddelen" van middelen waarmee een milieu-instelling in het kader van de betrokken regeling financiële steun aan sorteerbedrijven afdraagt

61. In het licht van de in het vorige deel uiteengezette beginselen uit de rechtspraak moet worden beoordeeld of de middelen waarmee een milieu-instelling als Eco TLC in het kader van de voor de Conseil d'État aan de orde zijnde regeling financiële steun aan sorteerbedrijven afdraagt, in casu als „staatsmiddelen" moeten worden aangemerkt.

62. In dit verband merk ik om te beginnen op dat deze regeling niet kan worden gelijkgesteld met een van de regelingen die het Hof in zijn tamelijk overvloedige rechtspraak met betrekking tot het begrip staatsmiddelen heeft onderzocht.

63. Die regeling verschilt namelijk van regelingen waarbij in het kader van nationale steunmaatregelen voor energie uit hernieuwbare bronnen een afnameverplichting voor elektriciteit wordt opgelegd aan particuliere ondernemingen, waarvan het Hof in de zaken PreussenElektra [31] en ENEA [32] heeft geoordeeld dat zij geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormen. [33] Die regeling verschilt echter ook van de nationale regelingen in de energiesector die het Hof in andere zaken, zoals Essent Netwerk Noord e.a. [34], Association Vent De Colère! [35] en Achema [36], heeft onderzocht en waarvoor het heeft vastgesteld dat de betrokken middelen wel als staatsmiddelen in de zin van die bepaling kunnen worden beschouwd.

29 Zie arresten van 28 maart 2019, Duitsland/Commissie (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punt 59), en 15 mei 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 Zie arrest van 28 maart 2019, Duitsland/Commissie (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punt 60). Zie in die zin ook arresten van 19 maart 2013, Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie e.a. en Commissie/Frankrijk e.a. (C-399/10 P en C-401/10 P, EU:C:2013:175, punt 109); 9 oktober 2014, Ministerio de Defensa en Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, punt 47); 14 januari 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punt 34), en 16 april 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235, punt 19).

31 Arrest van 13 maart 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160).

32 Arrest van 13 september 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671).

33 In die zaken heeft het Hof vastgesteld dat private ondernemingen die verplicht waren tegen vastgestelde minimumprijzen elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen af te nemen, van de betrokken lidstaat geen opdracht hadden gekregen om staatsmiddelen te beheren maar verplicht waren tot een afname die met hun eigen middelen werd gefinancierd. Zie in dit verband arresten van 19 december 2013, Association Vent De Colère! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851, punten 34 en 35), en 13 september 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, punt 30). In het arrest van 28 maart 2019, Duitsland/Commissie (C-405/16 P, EU:C:2019:268), heeft het Hof in het kader van een hogere voorziening geconcludeerd dat noch het Gerecht, noch de Commissie de conclusie had kunnen onderbouwen dat de betrokken steunregeling voor de productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen staatsmiddelen omvatte en dus staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde.

34 Arrest van 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord e.a. (C-206/06, EU:C:2008:413). Deze zaak betrof een belasting in de vorm van een prijstoeslag op de vervoerde elektriciteit.

35 Arrest van 19 december 2013, Association Vent De Colère! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851). Ook deze zaak had betrekking op een wettelijke afnameverplichting voor elektriciteit.

36 Arrest van 15 mei 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407). Deze zaak betrof een bijdrageverplichting voor diensten van algemeen belang in de elektriciteitssector.

64. De Franse regeling inzake uitgebreide aansprakelijkheid voor bedrijven die TLS-producten op de markt brengen, is evenmin vergelijkbaar met de maatregelen waarover het Hof zich heeft gebogen in de zaken Pearle e.a.[37] en Doux Élevage[38], waarvan het Hof heeft geoordeeld dat zij geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormden. In die zaken ging het om verplichte bijdragen die aan bepaalde ondernemingen waren opgelegd, die bij wet waren vastgesteld en werden geïnd en beheerd door instanties waaraan de staat bepaalde bevoegdheden had verleend. Die bijdragen waren echter vastgesteld op initiatief van particuliere ondernemingen die ook over de bestemming ervan beslisten, en mochten niet worden gebruikt om een door de overheid omschreven doelstelling van algemeen belang na te streven.[39]

65. Niettemin bieden al deze zaken een reeks aanknopingspunten aan de hand waarvan na een analyse van alle kenmerken van de betrokken nationale regeling kan worden beoordeeld of de betrokken middelen als „staatsmiddelen" moeten worden aangemerkt.

66. In casu gaat het specifiek om bijdragen die ondernemingen waarop een wettelijke verplichting tot afvalverwerking rust, betalen aan een door de staat erkende particuliere entiteit, die deze bijdragen afdraagt aan marktdeelnemers die een overeenkomst met die particuliere entiteit hebben gesloten mits zij aan bepaalde voorwaarden voldeden.

67. In dit verband zal ik, op basis van bovengenoemde aanknopingspunten in de rechtspraak, in de eerste plaats ingaan op de vraag of de upstreambijdragen die bedrijven die TLS-producten op de markt brengen, betalen aan de milieu-instelling verplicht zijn. In de tweede plaats zal ik onderzoeken in welke mate de overheid overeenkomstig de betrokken nationale regeling toezicht houdt op de milieu-instelling en op deze middelen. In de derde plaats zal ik de vraag onderzoeken of er een voldoende directe band bestaat tussen het vermeende voordeel en een – op zijn minst potentiële – vermindering van de staatsbegroting.

a) Verplicht karakter van de bijdragen die de betrokken bedrijven aan de milieu-instelling betalen

68. Zoals blijkt uit de in punt 58 van deze conclusie vermelde rechtspraak kunnen middelen die afkomstig zijn uit krachtens de wetgeving van de staat verplichte bijdragen, worden beschouwd als staatsmiddelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

69. Dus moet worden uitgemaakt of de bijdragen die bedrijven die TLS-producten op de markt brengen, stroomopwaarts aan de milieu-instelling betalen, verplicht zijn.

70. In dit verband blijkt uit de punten 10 en 11 van deze conclusie dat bedrijven die TLS-producten op de markt brengen, op grond van het milieuwetboek verplicht zijn om te zorgen voor de verwerking van afval dat afkomstig is van deze producten. Op die bedrijven rust dus een wettelijke verplichting in die zin, die overigens voortvloeit uit een Unieregeling, namelijk richtlijn 2008/98.

71. De relevante bepalingen van dat milieuwetboek bieden die bedrijven echter een alternatief om aan deze wettelijke verplichting te voldoen. Zij kunnen namelijk ofwel een individueel systeem voor de recycling en verwerking van dat afval opzetten, ofwel zich aansluiten bij een milieu-instelling waaraan zij hun wettelijke verplichting in ruil voor een bijdrage overdragen. Wanneer een dergelijk bedrijf besluit om zich bij een milieu-instelling aan te sluiten, wordt de bijdrage aan die entiteit dus juridisch verplicht om te voldoen aan zijn wettelijke verplichting om te zorgen voor afvalverwerking.

37 Arrest van 15 juli 2004, Pearle e.a. (C-345/02, EU:C:2004:448).

38 Arrest van 30 mei 2013, Doux Élevage en Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348).

39 Zie in dit verband ook punt 30 van de conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:38).

72. In een dergelijke context moet worden vastgesteld dat de bijdragen aan Eco TLC van bedrijven die TLS-producten op de markt brengen de jure niet verplicht zijn, gelet op het alternatief dat de wet die bedrijven biedt.

73. In haar opmerkingen acht de Commissie het echter zinvol om te onderzoeken of een bijdrage die de facto verplicht is, niet zou moeten worden geacht dezelfde gevolgen met zich mee te brengen als een de jure verplichte bijdrage. Indien zou worden geconcludeerd dat de bijdragen van de bedrijven aan Eco TLC, de enige milieu-instelling die in het TLS-circuit in Frankrijk is erkend, de facto verplicht zijn, aangezien het alternatief om een individueel systeem op te zetten „louter theoretisch, want praktisch onuitvoerbaar" is, zouden de uit die bijdragen voortvloeiende middelen volgens die instelling als „staatsmiddelen" moeten worden aangemerkt. [40]

74. In dit verband heb ik een open oor voor het vereiste dat de Commissie in haar opmerkingen heeft benadrukt, namelijk dat situaties waarin een lidstaat in een louter theoretisch alternatief voorziet, niet van het begrip staatssteun worden uitgesloten. In dergelijke gevallen bestaat immers het gevaar dat lidstaten de Unieregels inzake staatssteun omzeilen door in de nationale wetgeving voor de betrokken marktdeelnemers in juridisch bestaande, maar feitelijk onuitvoerbare alternatieven te voorzien.

75. Ik ben echter van mening dat bij de analyse die ten grondslag ligt aan de eventuele conclusie dat het wettelijke alternatief waarin de nationale wetgeving voorziet „louter theoretisch" is omdat het onuitvoerbaar is, zeer rigoureus te werk moet worden gegaan, aangezien anders willekeur op de loer kan komen te liggen.

76. Voor een dergelijke analyse moet mijns inziens in de eerste plaats worden nagegaan of er vanuit juridisch oogpunt daadwerkelijk een alternatief bestaat. Dat zou bijvoorbeeld niet het geval kunnen zijn indien de autoriteiten geen rechtskader hebben geschapen waarbinnen een van beide alternatieve mogelijkheden kan worden verwezenlijkt. In casu blijkt echter dat er een regelgevingskader is vastgesteld, zij het beweerdelijk laattijdig, om ervoor te zorgen dat bedrijven een individueel systeem voor recycling en verwerking van afval van TLS-producten kunnen opzetten. [41]

77. In de tweede plaats volstaat het niet dat een alternatief uit economisch oogpunt gewoon duurder of minder gunstig is om „louter theoretisch want praktisch onuitvoerbaar" te zijn. Het alternatief moet zó duur of moeilijk zijn dat het de facto onuitvoerbaar moet worden geacht.

78. In de derde plaats moeten alle mogelijkheden waarover de betrokken marktdeelnemers beschikken in overweging worden genomen alvorens te concluderen dat een bestaand juridisch alternatief louter theoretisch is. Zo zou in dit geval bijvoorbeeld niet kunnen worden uitgesloten dat, ook al zou een individueel systeem de facto onmogelijk te verwezenlijken zijn, de bedrijven nog wel een andere milieu-instelling dan Eco TLC oprichten om aan hun verplichting tot afvalverwerking te voldoen. [42] Indien een dergelijk alternatief mogelijk zou zijn voor bedrijven die dergelijke producten op de markt brengen [43], zou ook het bestaan van een dergelijk alternatief een rol moeten spelen bij de analyse op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat het aan deze bedrijven geboden alternatief voor de betaling van bijdragen aan Eco TLC „louter theoretisch" is.

40 In dit verband merk ik op dat de rapporteur public, L. Dutheillet de Lamothe, in zijn conclusie in de bij de Conseil d'État aanhangige zaak (nr. 416103) van mening was dat de mogelijkheid voor bedrijven die de betrokken producten op de markt brengen, om hun eigen recyclagecircuit op te zetten „louter theoretisch" is.

41 Besluit van 19 september 2017 betreffende de goedkeuringsprocedure en het bestek voor de individuele systemen van de afvalsector afkomstig van kledingtextiel, linnengoed en schoenen, overeenkomstig de artikelen L. 541-10-3 en R. 543-217 tot en met R. 543-224 van het milieuwetboek (JORF nr. 0226 van 27 september 2017).

42 In zijn in voetnoot 40 aangehaalde conclusie heeft de rapporteur public, L. Dutheillet de Lamothe, in zijn analyse van het procesbelang van Eco TLC voor de Conseil d'État het bestaan van een dergelijke mogelijkheid overwogen.

43 Ik moet verduidelijken dat ik deze mogelijkheid uitsluitend bij wijze van voorbeeld wil noemen, want op basis van de onvolledige gegevens waarover wij beschikken, is zij louter speculatief. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of een dergelijke mogelijkheid daadwerkelijk bestaat.

79. Hoe dan ook bevat het dossier waarover het Hof beschikt, naar mijn mening niet alle feitelijke gegevens die noodzakelijk zijn om een dergelijke definitieve beoordeling te maken. Het staat dus aan de verwijzende rechter om op basis van de door het Hof verstrekte aanwijzingen uit te maken of de bijdragen aan Eco TLC van de bedrijven die TLS-producten op de markt brengen, eventueel verplicht zijn. Mocht de verwijzende rechter tot de slotsom komen dat dit niet het geval is, dan kunnen de betrokken middelen niet als staatsmiddelen worden aangemerkt.

b) Overheidscontrole op de milieu-instelling en de middelen

80. Om te bepalen of middelen die afkomstig zijn uit krachtens de wetgeving van een staat verplichte bijdragen, kunnen vallen onder het begrip staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, dient te worden nagegaan of de entiteit die losstaat van de overheid en deze middelen overeenkomstig die wetgeving beheert, van de staat de opdracht heeft gekregen om staatsmiddelen te beheren, zoals blijkt uit de rechtspraak die in de punten 56 en 59 van deze conclusie is aangehaald. Middelen hoeven niet permanent deel uit te maken van het vermogen van de staat om als „staatsmiddelen" te kunnen worden aangemerkt, maar het volstaat dat zij constant onder staatscontrole en daarmee ter beschikking van de bevoegde nationale autoriteiten staan.

81. In het onderhavige geval moet in het licht van deze rechtspraak dus worden nagegaan of ervan kan worden uitgegaan dat Eco TLC van de staat de opdracht heeft gekregen om middelen te beheren die constant onder staatscontrole en daarmee ter beschikking van de nationale autoriteiten staan.

82. In de eerste plaats moet aangaande- de aard van de entiteit die losstaat van de overheid en de middelen beheert, worden opgemerkt dat het in casu geen twijfel lijdt dat Eco TLC geen overheidsinstantie is, maar een particuliere vennootschap, die door particuliere marktdeelnemers is opgericht en waarvan de betrekkingen privaatrechtelijk worden geregeld.

83. Vanuit dit oogpunt lijken de omstandigheden van de onderhavige zaak meer gelijkenis te tonen met die in de zaken die hebben geleid tot de arresten Pearle e.a. en Doux Élevage[44], waarin het Hof heeft geoordeeld dat middelen die door particuliere marktdeelnemers worden beheerd niet als „staatsmiddelen" kunnen worden aangemerkt, dan met die in de zaken die hebben geleid tot de arresten Association Vent De Colère![45] en Achema[46], waarin het Hof heeft erkend dat de betrokken middelen staatsmiddelen vormden. De onderhavige zaak verschilt echter van de zaken Pearle e.a. en Doux Élevage door de – weliswaar niet onbelangrijke – omstandigheid dat met de middelen in die twee zaken geen doelstellingen van algemeen belang werden nagestreefd, maar doelstellingen die door de betrokken particuliere marktdeelnemers waren vastgesteld, zoals ik in punt 64 van deze conclusie heb uiteengezet.[47]

84. In de tweede plaats moet overeenkomstig de in punt 80 hierboven genoemde beginselen uit de rechtspraak niettemin worden nagegaan of de middelen waarmee een milieu-instelling in het kader van de betrokken regeling financiële steun aan sorteerbedrijven afdraagt, kunnen worden geacht constant onder staatscontrole te staan.

44 Arresten van 15 juli 2004, Pearle e.a. (C 345/02, EU:C:2004:448), en 30 mei 2013, Doux Élevage en Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, zie punten 31 en 33).

45 Arrest van 19 december 2013, Association Vent De Colère! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851).

46 Arrest van 15 mei 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407).

47 De in de onderhavige zaak onderzochte regeling verschilt ook van die welke aan de orde was in de zaak Essent Netwerk Noord, waarin de van de overheid losstaande entiteit wel degelijk een particuliere vennootschap was, maar bij wet was aangewezen om een belasting te heffen [zie arrest van 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord e.a. (C-206/06, EU:C:2008:413, punten 67 en 68)]. Dit is in de onderhavige zaak niet het geval, aangezien de bijdragen van de bedrijven die de betrokken producten op de markt brengen, geen belasting vormen (zie punt 106 van deze conclusie).

85. In dit verband merk ik op dat de betrokken middelen door particuliere entiteiten (bedrijven die de betrokken producten op de markt brengen) worden betaald aan een particuliere entiteit (Eco TLC), die deze aan andere particuliere entiteiten (sorteerbedrijven) afdraagt. De bijdragen behouden gedurende het gehele traject dus hun particuliere karakter. [48] Het mechanisme dat door de betrokken regeling in het leven is geroepen, houdt geen rechtstreekse of zijdelingse overdracht van overheidsinkomsten in, aangezien de middelen die worden gevormd door de betaling van de bijdragen nooit via de staatsbegroting of een andere overheidsinstantie passeren en nooit in handen van de overheid komen. [49] Bovendien heeft de overheid op geen enkel moment daadwerkelijk toegang tot deze middelen. [50]

86. Bij wanbetaling moet de milieu-instelling bovendien de normale gerechtelijke procedure voor burgerlijke zaken of handelszaken volgen om de middelen te innen, aangezien zij geen overheidsprerogatieven heeft. [51]

87. Niettemin spelen overheidsinstanties, ook al hebben zij geen toegang tot deze middelen, een belangrijke rol bij de toewijzing en de vaststelling van het bedrag ervan, hetgeen de Commissie ertoe heeft gebracht in haar bij het Hof ingediende opmerkingen te stellen dat de staat in wezen nauw toezicht op het financiële circuit van deze middelen houdt. [52]

88. In deze context moet in de derde plaats worden nagegaan of overheidsinstanties, ook al hebben zij geen toegang tot deze middelen, wel toezicht op die middelen houden voor zover zij daarover een beschikkingsmacht hebben.

89. Wat het criterium betreft dat bij een dergelijke beoordeling moet worden gehanteerd, blijkt uit de rechtspraak dat het niet volstaat dat de relevante elementen van de betrokken regeling enkel aantonen dat de staat met zekerheid invloed kan uitoefenen op de in deze regeling ingevoerde mechanismen. Daarentegen moet op grond van deze elementen kunnen worden geconcludeerd dat de staat bevoegd is om te beschikken over de middelen die worden beheerd door de entiteit die losstaat van de overheid. [53]

90. In die zin is het van wezenlijk belang te onderzoeken welke mate van autonomie de losstaande entiteit geniet over de middelen die zij op grond van de nationale regelgeving beheert. In het bijzonder moet worden nagegaan of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling de bevoegde autoriteit niet de bevoegdheid verleent om het beheer van de middelen te sturen of te beïnvloeden, en tevens moeten het soort en de mate van toezicht van de overheidsinstanties op die losstaande entiteit worden beoordeeld. [54]

91. In dit verband lijken de volgende overwegingen mij relevant voor de betrokken regeling.

48 Zie in die zin arrest van 30 mei 2013, Doux Élevage en Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, punt 32).

49 Zie in die zin arresten van 30 mei 2013, Doux Élevage en Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, punt 32); 19 december 2013, Association Vent De Colère! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851, punten 28-33), en 28 maart 2019, Duitsland/Commissie (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punt 85).

50 Zie in dit verband arrest van 28 maart 2019, Duitsland/Commissie (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punt 81).

51 Zie in die zin arrest van 30 mei 2013, Doux Élevage en Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, punt 32).

52 Rapporteur public L. Dutheillet de Lamothe heeft zich in zijn conclusie, die in voetnoot 40 van deze conclusie is aangehaald, in dezelfde zin uitgesproken.

53 Zie in die zin arrest van 28 maart 2019, Duitsland/Commissie (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punt 75).

54 Zie in dit verband arrest van 30 mei 2013, Doux Élevage en Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, punt 38).

92. Ten eerste staat vast dat met het initiatief tot betaling van de middelen weliswaar concrete, door de overheid vastgestelde beleidsdoelstellingen worden nagestreefd[55] en dat de verplichting tot afvalverwerking rechtstreeks van de staat afkomstig is. Het initiatief om de bijdragen af te dragen is daarentegen niet rechtstreeks afkomstig van de staat, maar vloeit voort uit de keuze van de bedrijven om zich bij de milieu-instelling aan te sluiten.[56]

93. Ten tweede heeft het Hof met betrekking tot het exclusieve gebruik van middelen voor door de overheid vastgestelde doelstellingen reeds geoordeeld dat dit weliswaar een van de in aanmerking te nemen criteria is[57], maar het op zich niet volstaat om te concluderen dat de staat over deze middelen kan beschikken in de zin van de in punt 56 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak[58]. Het Hof heeft daarentegen geoordeeld dat het wettelijke beginsel van het exclusieve gebruik van de betrokken middelen, bij gebreke van gegevens die op het tegendeel wijzen, veeleer lijkt aan te tonen dat de Staat juist niet over deze middelen kan beschikken, dat wil zeggen niet kan beslissen die middelen op een andere manier aan te wenden dan die waarin de betrokken wetgeving voorziet.[59]

94. Ten derde lijdt het wat de mate van autonomie van de milieu-instelling over de middelen betreft, in casu geen twijfel dat de staat met zekerheid invloed kan uitoefenen op de financiële stromen die deze middelen teweegbrengen. Met de vaststelling van de „downstreamtabel" oefent de staat immers een doorslaggevende invloed uit op het bedrag van de financiële steun die aan sorteerbedrijven wordt afgedragen. Bovendien is de „upstreamtabel", waarin de bijdragen zijn vastgelegd die bedrijven die de betrokken producten op de markt brengen moeten betalen aan de milieu-instelling, grotendeels afhankelijk van deze bedragen, aangezien de milieu-instelling de activiteiten waarvoor zij is erkend, zonder winstoogmerk moet uitoefenen.

95. In de opmerkingen die de Franse regering bij het Hof heeft ingediend, heeft zij echter gewezen op een reeks aspecten die lijken aan te tonen dat de milieu-instelling onder de betrokken regeling over een zekere mate van autonomie beschikt, in het bijzonder over de middelen.

96. Zo wordt de upstreamtabel door de milieu-instelling zelf vastgesteld en niet door de overheid bekrachtigd, en geldt hiervoor enkel een gewone informatieplicht. Zoals ik zojuist heb opgemerkt, is de hoogte van de in deze tabel vastgestelde upstreambijdragen in hoge mate afhankelijk van het steunbedrag dat aan de sorteerbedrijven wordt afgedragen, zoals vastgesteld in de downstreamtabel. Bovendien moet de milieu-instelling de hoogte van de bijdragen die zij bij de bedrijven int, aanpassen tot hetgeen strikt noodzakelijk is om aan haar verplichtingen te voldoen.[60] Toch lijkt de hoogte van de financiële steun niet de enige factor te zijn die door de vaststelling van de upstreamtabel wordt beïnvloed, aangezien de upstreambijdragen tevens afhankelijk zijn van andere elementen waarop de milieu-instelling volgens de Franse regering invloed heeft, zoals haar beheerskosten en de differentiëring van de tabel volgens de criteria van ecologisch ontwerp.[61]

55 En niet vastgesteld door de losstaande entiteit zelf, zoals in de zaken Pearle en Doux Élevage (zie punten 64 en 83 hierboven).

56 Uiteraard wordt deze overweging beïnvloed door de vaststelling dat de bijdragen de facto verplicht kunnen zijn, zoals in punt 79 hierboven is aangegeven. Indien de bijdragen de facto verplicht zijn, kan immers worden aangenomen dat het initiatief tot betaling ervan niet het resultaat is van een vrije keuze van de bedrijven.

57 Zie in dit verband arresten van 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord e.a. (C-206/06, EU:C:2008:413, punt 69), en 15 mei 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punt 66).

58 Zie in die zin arrest van 28 maart 2019, Duitsland/Commissie (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punt 76).

59 Zie arrest van 28 maart 2019, Duitsland/Commissie (C 405/16 P, EU:C:2019:268).

60 Zie artikel L. 543-215 van het milieuwetboek.

61 Zie hoofdstuk III, punt C. 4, van het bestek.

97. De Franse regering betoogt eveneens dat de erkende milieu-instelling ook een doorslaggevende rol speelt bij de vaststelling van de downstreamtabel. Deze tabel komt volgens haar namelijk overeen met de gemiddelde nettokosten van sortering, die door de overheid worden vastgesteld op basis van de voorstellen in het jaarverslag van de door de erkende milieu-instelling opgerichte milieu-, economische en sociale waarnemingspost voor sortering en nuttige toepassing van TLS-afval. [62]

98. Ook is het relevant op te merken dat met betrekking tot de vraag welke sorteerbedrijven, die uiteindelijk de begunstigden van eventuele staatssteun zouden zijn, in aanmerking komen om een overeenkomst met de milieu-instelling te sluiten, in het bij het besluit van 2014 gevoegde bestek is vastgelegd aan welke criteria deze bedrijven moeten voldoen om een overeenkomst te kunnen sluiten. [63] De Franse regering stelt echter dat de milieu-instelling zelf aanvullende criteria voor het afsluiten van overeenkomsten mag hanteren, hetgeen zij zou hebben gedaan door een criterium in te voeren met betrekking tot de omvang van het sorteerbedrijf en andere contractuele verplichtingen waaraan deze bedrijven zouden moeten voldoen. Het lijkt er dus op dat de entiteit in casu over enige speelruimte beschikt bij de vaststelling van de begunstigden van de verleende financiële steun, anders dan het geval was in de regelingen die zijn onderzocht in zaken waarin het Hof heeft erkend dat de betrokken middelen staatsmiddelen waren. [64]

99. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of de milieu-instelling op grond van al deze door de Franse regering genoemde elementen daadwerkelijk beschikt over een zekere mate van autonomie over de middelen, die volstaat om uit te sluiten dat de overheid bij machte is om het beheer van de middelen te sturen en te beïnvloeden.

100. Ten vierde kent de mate van toezicht door de overheid op de milieu-instelling twee fasen. Met betrekking tot de erkenning lijkt er veeleer uitvoerig toezicht te worden uitgeoefend, aangezien de milieu-instelling voor die erkenning aan alle in het bestek genoemde voorwaarden moet kunnen voldoen. Zoals uit de punten 18, 26, 36 en 37 van deze conclusie blijkt, krijgt het overheidstoezicht vervolgens in wezen vorm in de deelneming van de censuurambtenaar aan de vergaderingen van de raad van bestuur van de erkende milieu-instelling en in de informatieplicht van de instelling jegens de overheid, zodat deze kan controleren of is voldaan aan de vereisten in verband met de regeling inzake uitgebreide verantwoordelijkheid van bedrijven die TLS-producten op de markt brengen.

101. In dit verband merk ik allereerst op dat dit toezicht zeker niet kan worden gelijkgesteld met voogdij over een overheidsinstelling of met bevoegdheden op grond van een aanzienlijke deelneming in het kapitaal van een vennootschap, zoals de rapporteur public in zijn conclusie over de bij de Conseil d'État aanhangige zaak heeft opgemerkt [65]. In geval van signalering door de censuurambtenaar beschikt de staat immers slechts over de rechtshandhavings- en sanctiebevoegdheden die hij kan uitoefenen indien de regeling niet wordt nageleefd.

102. Vervolgens moet ook worden opgemerkt dat de lidstaten op grond van het Unierecht zelf – met name richtlijn 2008/98 – een passend kader voor monitoring en handhaving van de tenuitvoerlegging van de regeling inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moeten vaststellen. [66]

62 Hoofdstuk VI, punt D, van het bestek.

63 Hoofdstuk VI, punt B, van het bestek. Zie punten 20, 128 en 129 van deze conclusie.

64 In de regeling die bijvoorbeeld in de zaak Achema aan de orde was, werden de namen van steunbegunstigden door de staat goedgekeurd [zie arrest van 15 mei 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punten 60 en 87)].

65 Zie de in voetnoot 40 aangehaalde conclusie van rapporteur public L. Dutheillet de Lamothe.

66 Zie artikel 8 bis, lid 5, van richtlijn 2008/98. In dit verband zij er echter ook op gewezen dat deze bepaling, die bij richtlijn 2018/851 is ingevoerd, als zodanig ratione temporis niet van toepassing is op de zaak die bij de Conseil d'État aanhangig is.

c) Voldoende directe band tussen het voordeel in kwestie en een – op zijn minst potentiële – vermindering van de staatsbegroting

103. Zoals in punt 60 hierboven is opgemerkt, moet voor de vaststelling of een aan een begunstigde verleend voordeel dat rechtstreeks of indirect met staatsmiddelen is bekostigd of een extra last voor de staat uitmaakt, de staatsbegroting belast, worden nagegaan of er een voldoende directe band bestaat tussen enerzijds dit voordeel en anderzijds een vermindering van de staatsbegroting of een voldoende concreet economisch risico dat die begroting zal worden belast.

104. In dit verband heeft het Hof verduidelijkt dat het niet noodzakelijk is dat een dergelijke vermindering – dan wel een dergelijk risico – overeenstemt met of gelijkwaardig is aan dat voordeel, noch dat tegenover dit voordeel een dergelijke vermindering of een dergelijk risico staat, noch dat het van dezelfde aard is als de toezegging van staatsmiddelen waaruit het voortvloeit.[67] Het is echter ten minste noodzakelijk dat er een voldoende concreet risico bestaat dat er in de toekomst een extra belasting voor de staat ontstaat.[68]

105. In casu blijkt uit de gegevens van het dossier waarover het Hof beschikt evenwel niet dat er een verband bestaat tussen enerzijds het voordeel, bestaande in de afdracht van financiële steun aan de sorteerbedrijven, en anderzijds een vermindering van de staatsbegroting of een voldoende concreet economisch risico dat die begroting zal worden belast.

106. In dit verband merk ik in de eerste plaats op dat de bijdragen die bedrijven die de producten op de markt brengen, stroomopwaarts aan de milieu-instelling betalen, niet kunnen worden gelijkgesteld met een belasting of heffing. Het gaat niet om door de wet eenzijdig opgelegde, voor die bedrijven verplichte bijdragen.[69]

107. Zoals reeds is opgemerkt[70], heeft de Conseil d'État in zijn rechtspraak, weliswaar met betrekking tot regelingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in andere circuits dan dat van TLS-producten, zelf verduidelijkt dat bijdragen die bedrijven die de producten op de markt brengen betalen aan een milieu-instelling, een rechtstreekse tegenprestatie voor een dienstverlening vormen en derhalve niet kunnen worden beschouwd als een afdracht die kan worden gelijkgesteld met een door de overheid opgelegde heffing of belasting.

108. In de tweede plaats blijkt uit het dossier niet dat er een mechanisme bestaat dat door de lidstaat is ingesteld en gereglementeerd ter compensatie van de kosten die voortvloeien uit de verplichting om te zorgen voor de verwerking van afval dat afkomstig is van TLS-producten, waarbij de staat instaat voor volledige dekking van die kosten voor bedrijven die deze producten op de markt brengen, zoals bijvoorbeeld het geval was in andere zaken waarover het Hof heeft beslist.[71] Die bedrijven hoeven bijdragen die aan de milieu-instelling zijn afgedragen, op grond van die regeling ook niet aan eindafnemers door te berekenen.[72]

67 Arrest van 19 maart 2013, Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie e.a. en Commissie/Frankrijk e.a. (C-399/10 P en C-401/10 P, EU:C:2013:175, punt 110).

68 Arrest van 19 maart 2013, Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie e.a. en Commissie/Frankrijk e.a. (C-399/10 P en C-401/10 P, EU:C:2013:175, punt 106). Zie in die zin ook arrest van 1 december 1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, punt 41).

69 Zie in die zin arresten van 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord e.a. (C-206/06, EU:C:2008:413, punten 45-47 en 66), en 28 maart 2019, Duitsland/Commissie (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punt 68).

70 Zie voetnoot 12 van deze conclusie en aldaar aangehaalde rechtspraak van de Conseil d'État.

71 Zie bijvoorbeeld arresten van 19 december 2013, Association Vent De Colère! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851, punten 26 en 36), en 15 mei 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punt 71). Zie in dit verband ook arresten van 13 september 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, punt 30), en 28 maart 2019, Duitsland/Commissie (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punt 84).

72 Zie arrest van 28 maart 2019, Duitsland/Commissie (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punt 70).

109. Uit deze overwegingen volgt dat op basis van de gegevens van het dossier waarover het Hof beschikt, ten eerste blijkt dat de betrokken regeling niet inhoudt dat de staat om welke reden dan ook afstand doet van middelen, zoals heffingen, belastingen, bijdragen en dergelijke, die volgens de nationale wetgeving aan de staatsbegroting hadden moeten worden afgedragen [73] en dat die regeling dus niet ertoe kan leiden dat de staatskas van de lidstaat minder liquide middelen ontvangt waardoor de staatsbegroting vermindert [74]. Ten tweede blijkt deze regeling evenmin te leiden tot een voldoende concreet risico dat de staat in de toekomst extra wordt belast.

d) Conclusie over de kwalificatie als „staatsmiddelen" van middelen waarmee een milieu-instelling in het kader van de betrokken regeling financiële steun aan sorteerbedrijven afdraagt

110. Concluderend ben ik, gelet op alle voorgaande overwegingen, geneigd te oordelen dat de middelen waarmee een milieu-instelling als Eco TLC op grond van de regeling inzake uitgebreide verantwoordelijkheid voor bedrijven die TLS-producten op de markt brengen, financiële steun aan sorteerbedrijven afdraagt, geen staatsmiddelen vormen.

111. Zoals in punt 45 van deze conclusie is opgemerkt, staat het echter aan de verwijzende rechter, die over alle gegevens en andere feitelijke informatie beschikt voor een volledige beoordeling, om de eindbeslissing hierover te nemen. Daartoe zal hij op basis van de aanwijzingen van het Hof in het bijzonder moeten nagaan of ten eerste de bijdragen van bedrijven die TLS-producten op de markt brengen aan Eco TLC de facto verplicht zijn, ten tweede de betrokken middelen, hoewel zij door Eco TLC worden beheerd, wegens het ontbreken van autonomie van Eco TLC over deze fondsen en wegens de omvang van de controlebevoegdheden van de overheid die op haar worden uitgeoefend, moeten worden geacht constant onder staatscontrole en daarmee ter beschikking van de bevoegde nationale autoriteiten te staan en ten derde er een voldoende directe band bestaat tussen het voordeel in kwestie en een – op zijn minst potentiële – vermindering van de staatsbegroting.

D. Bestaan van een economisch voordeel

112. Van de in punt 41 van deze conclusie genoemde voorwaarden zal ik nu de voorwaarde van het bestaan van een economisch voordeel onderzoeken.

113. Dienaangaande dient eraan te worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof maatregelen die, in welke vorm ook, ondernemingen rechtstreeks of indirect kunnen bevoordelen of die moeten worden beschouwd als een economisch voordeel dat de begunstigde onderneming onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen, als staatssteun worden beschouwd. [75]

114. Zo worden met name als steunmaatregelen beschouwd maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op de begroting van een onderneming drukken en daardoor – zonder subsidies in de strikte zin van het woord te zijn – van gelijke aard zijn en identieke gevolgen hebben. [76] Telkens wanneer de financiële situatie van een onderneming verbetert als gevolg van overheidsingrijpen onder voorwaarden die afwijken van normale marktvoorwaarden, is er sprake van een voordeel. [77]

73 Arrest van 30 mei 2013, Doux Élevage en Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, punt 32).

74 Zie in die zin arresten van 8 september 2011, Commissie/Nederland, C-279/08 P (EU:C:2011:551, punt 107); 9 oktober 2014, Ministerio de Defensa en Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, punt 48), en 16 april 2015, Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, punt 28).

75 Arresten van 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 6 maart 2018, Commissie/FIH Holding en FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159, punt 44), en 15 mei 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

76 Arresten van 19 maart 2013, Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie e.a. en Commissie/Frankrijk e.a. (C-399/10 P en C-401/10 P, EU:C:2013:175, punt 101), en 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punt 66).

77 Zie in die zin met name arresten van 2 september 2010, Commissie/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, punt 40), en 7 mei 2020, BTB Holding Investments en Duferco Participations Holding/Commissie (C-148/19 P, EU:C:2020:354, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

115. In casu blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de verschillende financiële steunbedragen die Eco TLC aan de gecontracteerde sorteerbedrijven afdraagt, niet noodzakelijkerwijs overeenkomen met de marktprijzen voor het sorteren en recyclen van afval dat afkomstig is van TLS-producten. [78]

116. Zo blijkt, zoals de Commissie heeft opgemerkt, de steun aan sorteerbedrijven niet te strekken tot betaling van een prijs voor een dienstverlening, maar wordt daarmee beoogd, zoals uit het bestek blijkt [79], „zowel de afvalbeheersector te bestendigen door bij te dragen in de kosten van dat beheer, als de prestaties ervan te verhogen door middel van grotere hoeveelheden gesorteerd afval en maximale vermindering van zonder nuttige toepassing verwijderd afval". Met de financiële steun wordt dus hoofdzakelijk een milieudoelstelling nagestreefd, namelijk het ontmoedigen van verwijdering van afval van TLS-producten zonder nuttige toepassing. Tevens wordt met deze steun de maatschappelijke doelstelling nagestreefd om ondernemingen te begunstigen die meer personen met afstand tot de arbeidsmarkt in dienst hebben.

117. Bovendien zijn de in het bestek opgenomen formules voor de berekening van steun niet gebaseerd op de werkelijke sorteer- en recyclingkosten. [80] In die formules zijn noch de kosten van de dienstverlening, noch de marktprijs verwerkt. De berekening is daarentegen gebaseerd op de totale activiteit van de exploitant en omvat andere factoren die een economisch voordeel kunnen opleveren.

118. Zo vormt ontwikkelingssteun bijvoorbeeld een aanvulling op steun voor het voortbestaan, en is deze steun onder meer bedoeld om investeringen van sorteerbedrijven voor de oprichting van nieuwe sorteercentra of voor uitbreiding over te nemen. De overname van deze investeringen, zonder tegenprestatie voor Eco TLC, lijkt voor gecontracteerde sorteerbedrijven inderdaad een economisch voordeel op te leveren.

119. Voorts drukken loonkosten door hun aard op de begroting van een onderneming, en levert het volgens de rechtspraak van het Hof een economisch voordeel op wanneer deze kosten worden overgenomen. [81] Het dekken van de arbeidskosten voor personen met sociale problemen kan ook een dergelijk voordeel opleveren.

120. Uit het voorgaande blijkt dat de financiële steun die Eco TLC op grond van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling aan sorteerbedrijven afdraagt, gelet op de formule waarmee die steun wordt berekend en de andere hiertoe in aanmerking genomen factoren dan de kosten voor recycling en verwerking van het betrokken afval, onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties kan worden geacht deze marktdeelnemers een economisch voordeel op te leveren dat zij in zuivere marktomstandigheden niet zouden genieten. [82]

E. Selectiviteit van het economische voordeel voor gecontracteerde sorteerbedrijven

121. Wat de selectiviteitsvoorwaarde betreft, zij eraan herinnerd dat de betrokken maatregel slechts onder artikel 107, lid 1, VWEU valt indien met die maatregel het voordeel op selectieve wijze wordt toegekend aan bepaalde ondernemingen of categorieën ondernemingen die daardoor in een gunstigere situatie worden gebracht dan andere. [83]

78 Zie in dezelfde zin conclusie van rapporteur public L. Dutheillet de Lamothe, die in voetnoot 40 van deze conclusie is aangehaald.

79 Hoofdstuk VI, punt C.

80 Zie punten 20 en 21 van deze conclusie.

81 Arrest van 12 december 2002, België/Commissie (C-5/01, EU:C:2002:754, punten 38 en 39).

82 Zie in dit verband arrest van 6 maart 2018, Commissie/FIH Holding en FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159, punt 45). Zie in dezelfde zin conclusie van rapporteur public L. Dutheillet de Lamothe, die in voetnoot 40 van deze conclusie is aangehaald.

83 Zie in die zin arresten van 4 juni 2015, Commissie/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, punt 59), en 30 juni 2016, België/Commissie (C-270/15 P, EU:C:2016:489, punt 48).

122. Ter beoordeling van de voorwaarde van de selectiviteit van het voordeel moet worden bepaald of de betrokken nationale maatregel binnen het kader van een bepaalde rechtsregeling „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" kan begunstigen ten opzichte van andere die zich, uit het oogpunt van de doelstelling van die regeling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden en dus een verschillende behandeling krijgen die in wezen „discriminerend" is.[84] Het begrip „staatssteun" ziet niet op overheidsmaatregelen die tussen ondernemingen differentiëren en dus a priori selectieve maatregelen zijn, wanneer deze differentiatie het gevolg is van de aard en de opzet van het lastenstelsel waarbinnen zij plaatsvinden.[85]

123. Het onderzoek van de vraag of een maatregel selectief is, valt derhalve in wezen samen met het onderzoek van de vraag of de betrokken maatregel op niet-discriminerende wijze van toepassing is op die categorie marktdeelnemers. Het begrip „selectiviteit" is dus verbonden met het begrip „discriminatie".[86]

124. Hoewel de maatregel, zoals de Commissie in haar opmerkingen stelt, voorbehouden is aan sorteerbedrijven in de TLS-sector, heeft het Hof niettemin verduidelijkt dat een maatregel die slechts ten goede komt aan een bepaalde bedrijfstak of een deel van de ondernemingen in die bedrijfstak, niet noodzakelijkerwijs selectief is. Zoals voortvloeit uit de overwegingen in de twee voorgaande punten, is een dergelijke maatregel namelijk enkel selectief indien hij in het kader van een welbepaalde rechtsregeling bepaalde ondernemingen bevoordeelt ten opzichte van andere ondernemingen die tot een andere of dezelfde bedrijfstak behoren en die zich uit het oogpunt van de doelstelling van die regeling in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden.[87]

125. Met het oog op de vaststelling of het aan gecontracteerde sorteerbedrijven toegekende voordeel selectief is, moet daarom worden beoordeeld of de betrokken regeling marktdeelnemers die zich, uit het oogpunt van de nagestreefde doelstelling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, verschillend behandelt.[88]

126. Wat om te beginnen de nationale regeling inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor het beheer van afval van TLS-producten betreft, moet worden opgemerkt dat het hoofddoel van die regeling erin bestaat een sector voor het beheer van afval van die producten te bestendigen en te ontwikkelen ter bevordering van de nuttige toepassing ervan, namelijk hergebruik en recycling[89], in het bijzonder en overeenkomstig de in richtlijn 2008/98 vastgelegde hiërarchie van methoden voor afvalverwerking[90].

127. In dit verband dient erop te worden gewezen dat, zoals blijkt uit de punten 4 en 7 tot en met 9 van deze conclusie, ten eerste het Unierecht zelf voorziet in de invoering van een regeling inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en ten tweede het primaire doel van de betrokken regeling samenvalt met de doelstelling van de Unieregelgeving op het gebied van afval en, meer in het

84 Arrest van 15 mei 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punt 84). Het is algemeen bekend dat deze rechtspraak voortvloeit uit het arrest van 8 november 2001, Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, zie met name punt 41), betreffende de vermindering van de energiebelasting die in Oostenrijk is toegekend aan ondernemingen die hoofdzakelijk actief zijn in de nijverheidssector. Die rechtspraak is vervolgens op fiscaal gebied bevestigd in twee arresten van de Grote kamer van het Hof, namelijk de arresten van 21 december 2016, Commissie/World Duty Free Group e.a. (C-20/15 P en C-21/15 P, EU:C:2016:981, punt 86), en 19 december 2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, punt 22). Het Hof heeft echter uitdrukkelijk verduidelijkt dat deze methode niet enkel hoeft te worden gevolgd bij het onderzoek van fiscale maatregelen [arrest van 21 december 2016, Commissie/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punt 55)]. De Unierechters hebben deze analysemethode dan ook op andere gebieden dan belastingen toegepast; zie naast laatstgenoemd arrest bijvoorbeeld arresten van 28 juli 2011, Mediaset/Commissie (C-403/10 P, EU:C:2011:533, punt 36), en 14 januari 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punten 55 e.v.).

85 Arrest van 21 december 2016, Commissie/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

86 Zie arrest van 21 december 2016, Commissie/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punt 53).

87 Zie arrest van 21 december 2016, Commissie/Hansestadt Lübeck (C 524/14 P, EU:C:2016:971, punt 58).

88 Zie in die zin arrest van 14 januari 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punt 56).

89 De regeling heeft ook tot doel het beheer van dat afval uit ecologisch, economisch en sociaal oogpunt te optimaliseren. Zie in dit verband de preambule van het besluit van 2014.

90 Zie overweging 31 en artikel 4 van richtlijn 2008/98.

algemeen, met de primaire doelstelling van de Unie om duurzame groei te bevorderen. Dienaangaande heeft de Franse regering in haar opmerkingen aangegeven dat de Franse wetgever de betrokken wet- en regelgeving juist heeft ingevoerd om aan de doelstellingen en verplichtingen van richtlijn 2008/98 te voldoen.

128. Hoewel de betrokken regeling niet formeel lijkt af te wijken van een bepaald juridisch referentiekader, heeft zij vervolgens niettemin tot gevolg dat sorteerbedrijven die niet aan in die regeling vastgestelde voorwaarden voldoen, van financiële steun worden uitgesloten.[91] In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 107, lid 1, VWEU de maatregelen van de staten definieert aan de hand van hun gevolgen, onafhankelijk van de gebruikte technieken.[92]

129. Bijgevolg kan niet a priori worden uitgesloten dat een dergelijke regeling het in de praktijk mogelijk maakt „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" te begunstigen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU door hun die financiële steun te verlenen.

130. In dit verband blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt, evenwel dat – onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties – alle marktdeelnemers in de sector die zich op het gehele grondgebied van de Europese Unie bevinden de mogelijkheid blijken te hebben om een overeenkomst met de milieu-instelling te sluiten en dus om de in de betrokken regeling voorziene financiële steun te ontvangen.

131. Het blijkt dus dat de betrokken regeling in beginsel niet leidt tot enige discriminatie tussen de marktdeelnemers in de sector wat betreft de toegankelijkheid tot de financiële steun waarin die regeling voorziet.

132. In het bestek is echter bepaald dat een sorteerbedrijf alleen een overeenkomst met de milieu-instelling kan sluiten en dus in aanmerking kan komen voor financiële steun indien het aan twee soorten voorwaarden voldoet.[93] Ten eerste moet het bedrijf voldoen aan de nationale wetgeving inzake milieubescherming en de veiligheid van installaties voor de tussenopslag, vermenging, sortering en verwerking van afval, of aan gelijkwaardige wetgeving in de andere landen van de Unie. Ten tweede moeten de sorteercentra van het bedrijf jaarlijks aan prestatie- en traceerbaarheidscriteria voldoen, die in de eerste plaats zijn bedoeld ter bevordering van materiaalterugwinning (hergebruik, recycling en andere vormen van nuttige toepassing).

133. Meer in het bijzonder moet volgens het bestek ten eerste minstens 90 % van het gesorteerde TLS-afval nuttig worden toegepast (door hergebruik, recycling en andere vormen van materiaalterugwinning), moet ten tweede minstens 20 % van het gesorteerde afval worden gerecycleerd (ontrafeling en/of reiniging), teneinde bij te dragen tot de ontwikkeling van die afzetmarkt in aanvulling op hergebruik, en mag ten derde maximaal 5 % van het afval worden verwijderd.

134. In dit verband kan niet worden betwist dat dergelijke objectieve voorwaarden, voor zover zij ertoe strekken materiaalterugwinning en in het bijzonder recycling aanzienlijk te bevorderen en de verwijdering van afval van TLS-producten zonder nuttige toepassing te ontmoedigen, stroken met de doelstellingen van de Unieregelgeving inzake afval en uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, als vermeld in de punten 122 en 123 hierboven, waaraan uitvoering wordt gegeven door de Franse wetgeving op grond waarvan de betrokken regeling is opgesteld.[94]

91 Het Hof heeft in het arrest van 26 april 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, in het bijzonder punten 46 e.v.), een soortgelijke analysemethode toegepast, zij het voor een nationale maatregel waarbij een belastingvoordeel wordt toegekend.

92 Arresten van 26 april 2018, ANGED (C 233/16, EU:C:2018:280, punt 47), en arrest van 7 november 2019, UNESA e.a. (C-105/18–C-113/18, EU:C:2019:935, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

93 Zie hoofdstuk VI, punt B.

94 Zie in die zin arrest van 26 april 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280; in het bijzonder punt 53 van deze conclusie). Zie dienaangaande voetnoot 91.

135. In die omstandigheden hebben dergelijke criteria tot gevolg dat een onderscheid wordt gemaakt tussen marktdeelnemers die zich, uit het oogpunt van de doelstellingen van de wetgeving waarbij die criteria zijn vastgesteld, niet in een vergelijkbare situatie bevinden. [95]

136. Sorteerbedrijven die vanwege hun technische capaciteit of organisatiestructuur niet aan dergelijke voorwaarden kunnen voldoen, bevinden zich in een voldoende verschillende feitelijke situatie om aan te nemen dat deze, uit het oogpunt van die doelstellingen, niet vergelijkbaar is met die van de marktdeelnemers die hieraan wel kunnen voldoen. Doordat die marktdeelnemers geen toegang hebben tot de financiële steun waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling voorziet, krijgen zij dus geen verschillende behandeling die in wezen als „discriminerend" kan worden aangemerkt.

137. Hieruit volgt dat de betrokken regeling geen selectief economisch voordeel verschaft aan sorteerbedrijven die een overeenkomst met de milieu-instelling kunnen sluiten doordat zij de in het bestek vastgestelde objectieve criteria in acht kunnen nemen, en zo toegang tot de financiële steun kunnen krijgen.

138. In dit verband moet echter nog worden opgemerkt dat de milieu-instelling, zoals in punt 98 van deze conclusie is aangegeven, in het kader van de betrokken regeling zelf aanvullende criteria kan vaststellen waaraan de sorteerbedrijven moeten voldoen om een overeenkomst met haar te kunnen sluiten. In dit verband moet worden benadrukt dat de milieu-instelling volgens het bestek in haar erkenningsaanvraag en in de met sorteerbedrijven te sluiten modelovereenkomst vastlegt op welke wijze gesorteerd afval vooraf moet kunnen worden getraceerd.

139. Aangezien het Hof niet over voldoende informatie hierover beschikt, staat het aan de verwijzende rechter om te beoordelen of deze voorwaarden leiden tot een verschillende behandeling die, uit het oogpunt van het door de betrokken regeling nagestreefde doel, in wezen als „discriminerend" kan worden aangemerkt.

F. Gevolgen van de maatregel voor de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten

140. Met betrekking tot de andere twee voorwaarden die in punt 41 hierboven zijn vermeld, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat voor de kwalificatie van een nationale maatregel als „staatssteun" niet hoeft te worden vastgesteld dat de betrokken steun de handel tussen de lidstaten werkelijk heeft beïnvloed en de mededinging daadwerkelijk heeft verstoord, maar alleen dient te worden onderzocht of die steun dat handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging kan vervalsen. [96]

141. De ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten mag echter niet louter hypothetisch of waarschijnlijk zijn. Zo moet worden bepaald waarom de betrokken maatregel, door de voorzienbare gevolgen ervan, het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig kan beïnvloeden. [97]

95 Zie in die zin arrest van 26 april 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, punt 55). Zie dienaangaande voetnoot 91 van deze conclusie.

96 Arrest van 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook arrest van 19 december 2019, Arriva Italia e.a. (C-385/18, EU:C:2019:1121, punt 42).

97 Arrest van 15 mei 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punt 90 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

142. In dit verband moet met betrekking tot de voorwaarde inzake verstoring van de mededinging worden opgemerkt dat indien de betrokken regeling gecontracteerde sorteerbedrijven een voordeel oplevert dat zij onder normale marktomstandigheden niet zouden genieten en dat de kosten voor recycling en verwerking van het betrokken afval kan overcompenseren, dat voordeel de mededingingspositie van deze marktdeelnemers ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen kan versterken. Het lijkt dan ook buiten kijf te staan dat deze voorwaarde moet worden geacht te zijn vervuld.

143. Met betrekking tot de voorwaarde van ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten, moet worden opgemerkt dat de financiële steun enkel van toepassing is op afval van Franse oorsprong. In het kader van de regeling worden gecontracteerde sorteerbedrijven er dus toe aangezet om alleen Franse goederen te verwerken, ten nadele van de handel binnen de Unie. Indien een overeenkomst met Eco TLC echter een voorafgaande voorwaarde is om tot de Franse markt voor sortering en recycling van afval van TLS-producten toe te treden, zou deze omstandigheid toetreding tot die markt moeilijker kunnen maken voor marktdeelnemers uit andere lidstaten. In die omstandigheden ben ik van mening dat de betrokken regeling door de voorzienbare gevolgen ervan kan worden geacht het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te kunnen beïnvloeden.

IV. Conclusie

144. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 107 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat een regeling inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor afvalbeheer zoals voorzien in de betrokken nationale regelgeving, waarbij een particuliere milieu-instelling zonder winstoogmerk – houder van een door de publieke autoriteiten afgegeven erkenning – financiële bijdragen int bij bedrijven die een bepaalde categorie producten op de markt brengen, en in ruil daarvoor een dienst verricht – welke bedrijven daartoe een overeenkomst met die instelling ondertekenen – die erin bestaat dat zij voor hun rekening zorgt voor de verwerking van het afval dat van die producten afkomstig is, en aan de bedrijven die met de sortering en terugwinning van dat afval zijn belast subsidies stort waarvan het bedrag in de erkenning is vastgelegd op basis van milieu- en sociale doelstellingen, in beginsel niet moet worden beschouwd als een steunmaatregel van de staat in de zin van deze bepaling.

2) Het staat echter aan de verwijzende rechter, die over alle gegevens en andere feitelijke informatie beschikt voor een volledige beoordeling van de vraag of de betrokken regeling als ‚staatssteun' kan worden aangemerkt, om na te gaan of, ten eerste, de bijdragen van de bedrijven die de betrokken producten op de markt brengen aan de milieu-instelling de facto verplicht zijn, ten tweede, de betrokken middelen, hoewel zij door de milieu-instelling worden beheerd, wegens het ontbreken van autonomie van de instelling over deze fondsen en wegens de omvang van de controlebevoegdheden van de overheid die op haar worden uitgeoefend, moeten worden geacht constant onder staatscontrole en daarmee ter beschikking van de bevoegde nationale autoriteiten te staan, ten derde, er een voldoende directe band bestaat tussen het voordeel in kwestie en een – op zijn minst potentiële – vermindering van de staatsbegroting en, ten vierde, de aanvullende criteria die de milieu-instelling zelf kan vaststellen en waaraan de sorteerbedrijven moeten voldoen om een overeenkomst met haar te kunnen sluiten, leiden tot een verschillende behandeling die, uit het oogpunt van het door de betrokken regeling nagestreefde doel, in wezen als ‚discriminerend' kan worden aangemerkt."