Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. PITRUZZELLA
fremsat den 28. maj 2020[1]

Sag C-556/19

Société Eco TLC
mod
Ministre de la Transition écologique et solidaire
procesdeltager
Fédération des entreprises du recyclage

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig))

»Præjudiciel forelæggelse – statsstøtte – udvidet producentansvar – miljøorgan, som er godkendt af de offentlige myndigheder til at opkræve finansielle bidrag fra distributører af bestemte produkter og overtage deres lovbestemte forpligtelse til behandling af affaldet fra disse produkter – økonomisk støtte udbetalt af miljøorganet til sorteringsvirksomheder, der er indgået aftale med – begrebet »statsmidler« – obligatoriske bidrag – offentlig kontrol med midlerne – tilstedeværelse af en tilstrækkeligt direkte forbindelse mellem fordelen og en i det mindste potentiel formindskelse af statsbudgettet«

1. Indfører den bestemmelse om udvidet producentansvar, der er indført i Frankrig i forbindelse med håndtering af affald fra tekstiler, husholdningslinned og sko (herefter »TLC-produkter«), en statsstøtteordning i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF?

2. Sådan lyder i det væsentlige det spørgsmål, som Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) har forelagt Domstolen i den anmodning om præjudiciel afgørelse, der er genstand for nærværende forslag til afgørelse.

3. I den foreliggende sag konfronteres Domstolen for første gang med spørgsmålet om den indbyrdes sammenhæng mellem på den ene side reglerne om statsstøtte og på den anden side ordningen for udvidet producentansvar, som blev indført i EU-retten ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver[2].

4. Ordningen for udvidet producentansvar er et udtryk for »princippet om, at forureneren betaler«, et grundlæggende princip på miljøområdet, som er sikret ved artikel 191, stk. 2, TEUF og er en hjørnesten i EU-retten om affaldshåndtering. Denne ordning dækker et sæt af foranstaltninger, som træffes for at sikre, at producenter af produkter bærer det finansielle eller det finansielle og

1 – Originalsprog: fransk.

2 – EUT 2008, L 312, s. 3. Dette direktiv er blevet ændret flere gange, senest ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/851 af 30.5.2018 om ændring af direktiv 2008/98/EF om affald (EUT 2018, L 150, s. 109).

organisatoriske ansvar for håndteringen af affaldsfasen i et produkts livscyklus [3]. Den er et af de midler, der skal bidrage til, at EU i højere grad bliver et »genanvendelsessamfund«, der søger at undgå affaldsproduktion og anvender affald som en ressource [4], med henblik på indførelse af en cirkulær økonomi [5].

5. Blandt de forskellige ordninger for udvidet producentansvar, der er indført i Frankrig [6], anfægtes i den foreliggende sag ordningen vedrørende TLC-produkter for så vidt angår dens forenelighed med EU's regler om statsstøtte. Selskabet Eco TLC, det eneste miljøorgan i Frankrig, der er godkendt til at overtage den lovbestemte forpligtelse, som påhviler producenterne af TLC-produkter til at behandle affaldet fra disse produkter, har anlagt et annullationssøgsmål ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) til prøvelse af en ministeriel bekendtgørelse fra 2017, som har ændret beløbet for en af de former for støtte, som selskabet skal udbetale til de sorteringsvirksomheder, der har indgået aftale med selskabet. Eco TLC har gjort gældende, at den omhandlede ordning for udvidet ansvar indfører en foranstaltning, der udgør en ulovlig statsstøtte.

6. Domstolen skal således vurdere denne ordnings forenelighed med artikel 107, stk. 1, TEUF. I denne sammenhæng vedrører det mest problematiske spørgsmål den eventuelle kvalificering som »statsmidler« af de midler, der udbetales til sorteringsvirksomhederne under den omhandlede ordning. Den foreliggende sag vil således give Domstolen lejlighed til yderligere at præcisere sin praksis vedrørende begrebet »statsmidler«.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

7. Artikel 8 i direktiv 2008/98/EF med overskriften »Udvidet producentansvar« fastsætter i stk. 1, at »[f]or at styrke genbrug og forebyggelsen, genanvendelsen og anden nyttiggørelse af affald kan medlemsstaterne træffe lovgivningsmæssige eller ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger til at sikre, at enhver fysisk eller juridisk person, der erhvervsmæssigt udvikler, fremstiller, forarbejder, behandler, sælger eller importerer produkter (produktets producent) har et udvidet producentansvar«.

8. Nævnte direktivs artikel 8a med overskriften »Generelle minimumskrav til ordninger for udvidet producentansvar«, som blev indført ved direktiv 2018/851, bestemmer i stk. 1, litra a), at medlemsstaterne »nøje fastlægge[r] roller og ansvarsområder for alle relevante involverede aktører, herunder producenter af produkter, der markedsfører produkter i medlemsstaten, organisationer, der gennemfører forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar på disses vegne, private eller offentlige aktører på affaldsområdet, lokale myndigheder og, hvor det er relevant, operatører inden for genbrug og forberedelse med henblik på genbrug samt socialøkonomiske virksomheder«.

3 – 14. betragtning til direktiv 2018/851.

4 – 28. betragtning til direktiv 2008/98.

5 – I marts 2020 vedtog Europa-Kommissionen en ny handlingsplan for den cirkulære økonomi, som udgør et af de væsentligste elementer i »den europæiske grønne pagt« (European Green Deal), det nye program for bæredygtig vækst i Europa (jf. COM(2020) 98 final). I denne forbindelse er ordningen for udvidet producentansvar nævnt som en af de foranstaltninger, der i væsentlig grad skal reducere den samlede affaldsproduktion.

6 – Der findes i dag i Frankrig omkring 20 systemer for udvidet producentansvar, som er blevet oprettet gradvist ved lov inden for forskellige sektorer såsom emballage, batterier, biler, lægemidler og møbler.

9. Stk. 5 i den nævnte artikel bestemmer bl.a., at »[m]edlemsstaterne indfører en passende overvågnings- og håndhævelsesramme med henblik på at sikre, at producenter af produkter og organisationer, der gennemfører forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar på deres vegne, opfylder deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, herunder i forbindelse med fjernsalg, at de finansielle midler anvendes korrekt, og at alle de aktører, der deltager i gennemførelsen af ordningerne for udvidet producentansvar, rapporterer pålidelige data«.

B. Fransk ret

10. I Frankrig fastsætter artikel L. 541-10-3 i code de l'environnement (miljøloven) princippet om udvidet ansvar for producenter, der erhvervsmæssigt distribuerer TLC-produkter rettet mod husholdninger. Producenter, importører og forhandlere (herefter »distributører«) af TLC-produkter er således forpligtet til at bidrage til eller sørge for genanvendelse og behandling af affald fra disse TLC-produkter.

11. Til opfyldelse af denne lovbestemte forpligtelse giver miljølovens artikel L. 541-10-3 distributørerne af TLC-produkter to valgmuligheder:

– Enten tilslutter de sig og bidrager økonomisk til et *miljøorgan*, som er godkendt af ministrene med ansvar for miljø og for industri, i overensstemmelse med en vilkårsspecifikation. Dette organ skal efterfølgende indgå aftale med sorteringsvirksomheder og sammenslutninger eller grupperinger med ansvar for affaldshåndtering og støtte dem økonomisk ved betaling af et økonomisk bidrag for deres arbejde med genanvendelse og behandling af det pågældende affald.

– Eller også kan de i overensstemmelse med en anden vilkårsspecifikation indføre et *individuelt system* for genanvendelse og behandling af dette affald, som er godkendt ved bekendtgørelse fra ministrene med ansvar for miljø og for industri.

12. Det bestemmes i sidste stykke i miljølovens artikel L. 541-10-3, at de konkrete vilkår for anvendelse af bestemmelserne om denne lovbestemte forpligtelse, »herunder måden hvorpå bidrag beregnes, betingelserne for integration af personer, der står over for beskæftigelsesmæssige vanskeligheder, og sanktionerne i tilfælde af manglende overholdelse af den omhandlede lovbestemte forpligtelse, der påhviler distributører af TLC-produkter, fastsættes ved dekret af Conseil d'État«.

13. For så vidt angår miljøorganerne fastsætter miljølovens artikel R. 543-214, at de godkendes for en periode på højst seks år. Derudover skal et miljøorgan til støtte for sin ansøgning om godkendelse dokumentere sin tekniske og finansielle formåen til forsvarlig gennemførelse af de operationer, der er nødvendige for – gennem de aftaler, organet indgår, og de økonomiske bidrag, organet opkræver – at fremme genbrug, genanvendelse, materialenyttiggørelse og behandling af affald fra TLC-produkter. Organet skal endvidere angive, hvorledes det vil opfylde betingelserne i vilkårsspecifikationen, som vil blive knyttet til godkendelsen.

14. I miljølovens artikel R. 543-218 bestemmes det ligeledes, at vilkårsspecifikationen for de organer, der godkendes, bl.a. angiver: for det første de fastsatte mål for mængderne af sorteret, genbrugt, genanvendt eller nyttiggjort affald; for det andet målene for integration af personer, som står over for beskæftigelsesmæssige vanskeligheder; for det tredje, hvorledes det godkendte organ vil indgå aftale med de enkelte sorteringsvirksomheder med henblik på at bidrage til afholdelsen af udgifterne til genanvendelse og behandling af andelen af ikke-genbrugt affald fra affaldssorteringen, samt at bidraget til en sorteringsvirksomhed skal nedsættes i tilfælde af, at denne ikke overholder et minimumsmål for disse personers integration.

15. Af samme lovs artikel R. 543-215, stk. 1, fremgår det, at de godkendte organer fastsætter det samlede beløb for de finansielle bidrag, som de opkræver fra distributørerne af TLC-produkter, på en sådan måde, at de udgifter, der følger af overholdelsen af vilkårsspecifikationen, dækkes år for år.

16. Bekendtgørelsen af 3. april 2014 fra ministrene med ansvar for miljø og for industri[7] (herefter »bekendtgørelsen af 2014«) vedrører for det første den vilkårsspecifikation, som organer, der har til formål at bidrage til behandlingen af affald fra TLC-produkter, skal overholde i perioden 2014-2019, og giver for det andet Eco TLC tilladelse til at opkræve finansielle bidrag til behandling af affald fra disse produkter samt til at foretage udbetaling heraf i form af finansiel støtte til sorteringsvirksomheder i overensstemmelse med vilkårsspecifikationen.

17. I vilkårsspecifikationen vedrørende godkendelsen af et miljøorgan, der er et bilag til bekendtgørelsen af 2014, fastsættes for det første de mål, som indehaveren af godkendelsen skal nå, og dennes opgaver (kapitel I).

18. For det andet fastsætter den regler for den finansielle organisation, bl.a. at der i miljøorganets bestyrelse skal sidde en statslig censor (kapitel II), og regler for forbindelserne med de offentlige myndigheder (kapitel VII).

19. For det tredje regulerer den omhandlede vilkårsspecifikation forbindelserne mellem det godkendte miljøorgan og bidragyderne, dvs. de distributører af TLC-produkter, der søger at tilslutte sig organet (kapitel III). I denne forbindelse indeholder den ligeledes bestemmelser om den tabel, som miljøorganet opstiller for de i punkt 15 i nærværende forslag til afgørelse nævnte bidrag.

20. For det fjerde indeholder den omhandlede vilkårsspecifikation regler for forbindelserne mellem det godkendte miljøorgan og sorteringsvirksomhederne (kapitel VI). Den fastsætter nærmere bestemt de resultat- og sporbarhedskriterier, hvis overholdelse er en betingelse for indgåelse af en aftale og støtteberettigelse, og den betinger navnlig udbetaling af støtte af en minimumsgrad af materialenyttiggørelse og genanvendelse. Den hjemler tre former for økonomisk støtte, der kan udbetales til de sorteringsvirksomheder, der er indgået aftale med: støtte til bæredygtighed, støtte til materialesortering og udviklingsstøtte.

21. Bilag III til vilkårsspecifikationen med titlen »Tabel for økonomisk støtte til sorteringsvirksomheder fastsat i år N + l på grundlag af år N (S_n)« fastsætter beregningsmetoden for disse forskellige former for økonomisk støtte. For så vidt angår beløbet for støtte til bæredygtighed (S_{np}) fremgår det nærmere bestemt af dette bilag, at det er lig med summen af hjælp til bæredygtighed i form af materialenyttiggørelse (S_{npvm}), energinyttiggørelse (S_{npve}) og bortskaffelse (S_{npe}) ($S_{np} = S_{npvm} + S_{npve} + S_{npe}$). Hjælpen til bæredygtighed i form af materialenyttiggørelse (S_{npvm}) beregnes ved på »ton sorteret, der er gjort til genstand for en materialenyttiggørelse (genbrug + genindvinding + andre former for materialenyttiggørelse)« at benytte en faktor fastsat til 65 EUR pr. ton.

22. Bekendtgørelsen af 19. september 2017 om ændring af bekendtgørelsen af 2014 (herefter »den omtvistede bekendtgørelse«)[8] har forhøjet beløbet for støtten til bæredygtighed. I henhold til bekendtgørelsens artikel 1 forhøjes den faktor på 65 EUR pr. ton, der er fastsat i bekendtgørelsen af 2014 for hjælpen til bæredygtighed i form af materialenyttiggørelse (S_{npvm}), til 82,50 EUR pr. ton for støtte udbetalt fra den 1. januar 2018.

7 – Bekendtgørelse om godkendelsesproceduren og om vilkårsspecifikationen for organer, der har til formål at bidrage til behandlingen af affald fra beklædningstekstiler, husholdningslinned og sko i henhold til miljølovens artikel R. 543-214, og om godkendelse af et organ under anvendelse af miljølovens artikel L. 541-10-3 og R. 543-214 til R. 543-224 (JORF nr. 0111 af 14.5.2014).

8 – JORF af 4.10.2017, tekst nr. 5.

II. Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

23. I november 2017 har Eco TLC anlagt et annullationssøgsmål ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) til prøvelse af den omtvistede bekendtgørelse på grund af magtfordrejning. Eco TLC har bl.a. gjort gældende, at denne bekendtgørelse indfører en foranstaltning, der udgør en ny ulovlig statsstøtte, idet den ikke på forhånd er blevet anmeldt til Europa-Kommissionen, hvilket er i strid med artikel 107, stk. 1, TEUF.

24. I denne henseende har den forelæggende ret indledningsvis oplyst, at for det første har ingen af distributørerne af TLC-produkter indført et individuelt system for genanvendelse og behandling af dette affald, og for det andet er Eco TLC det eneste miljøorgan, der er godkendt af de offentlige myndigheder inden for TLC-sektoren.

25. Dernæst har den forelæggende ret præciseret, at tabellen for den økonomiske støtte, som Eco TLC udbetaler til sorteringsvirksomhederne, blev fastsat ved bekendtgørelsen af 2014 ud fra mål om nyttiggørelse af affald og beskæftigelse af personer med sociale vanskeligheder. Den har fastslået, at Eco TLC i overensstemmelse med denne bekendtgørelse skal justere størrelsen af de bidrag, som organet opkræver fra distributørerne, til det niveau, som er strengt nødvendigt for at opfylde dets forpligtelser, som er udbetaling af den økonomiske støtte til sorteringsvirksomhederne i henhold til den tabel, der er fastsat i bekendtgørelsen, samt forskellige aktiviteter vedrørende oplysning og forebyggelse, uden at organet kan opnå hverken overskud eller underskud eller udøve aktiviteter på andre områder.

26. Endelig har den forelæggende ret anført, at en statslig censor udpeget af staten deltager i Eco TLC's bestyrelsesmøder, dog uden at have stemmeret, underrettes om betingelserne for selskabets planlagte finansielle investeringer, inden de godkendes af bestyrelsen, og kan få tilsendt alle de dokumenter, der er forbundet med selskabets økonomiske forvaltning, med henblik på i tilfælde af manglende overholdelse af reglerne om forsvarlig økonomisk forvaltning at underrette de kompetente statslige myndigheder, som kan udstede en bøde på op til 30 000 EUR eller suspendere eller endog tilbagekalde godkendelsen. Den har anført, at med disse forbehold forvalter Eco TLC frit sin virksomhed, og at navnlig midler, der er indbetalt af bidragyderne, ikke er underlagt nogen specifik forpligtelse til deponering.

27. Under disse omstændigheder, og eftersom spørgsmålet om den omhandlede ordnings forenelighed med artikel 107 TEUF er afgørende for løsningen af den tvist, som Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) skal behandle, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 107 [TEUF] fortolkes således, at en ordning […], hvor et privat miljøorgan, som ikke arbejder med gevinst for øje, og som er godkendt af offentlige myndigheder, i henhold til aftale herom med distributører af en særlig kategori af produkter opkræver finansielle bidrag som modydelse for en tjenesteydelse bestående i at overtage distributørernes forpligtelse til behandling af affaldet fra de produkter, som de distribuerer, og bestående i til virksomheder, som har til opgave at sortere og nyttiggøre dette affald, og som har indgået aftale med organet på baggrund af en statsligt godkendt vilkårsspecifikation, at udbetale beløb fastsat i bekendtgørelsen om godkendelse af miljøorganer på grundlag af miljømæssige og sociale formål, skal anses for statsstøtte i denne bestemmelses forstand?«

III. Retlig bedømmelse

28. Med sit præjudicielle spørgsmål har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) anmodet Domstolen om at oplyse, om artikel 107, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at en ordning for udvidet ansvar for distributører som den ordning, der ved fransk ret er indført for TLC-produkter, skal anses for en foranstaltning, der indfører statsstøtte i denne artikels forstand.

29. For at besvare dette spørgsmål finder jeg det indledningsvis nødvendigt kort at opsummere de væsentligste elementer i den ordning, der er genstand for det præjudicielle spørgsmål, således som de er fremført af den forelæggende ret, og dernæst at fremsætte et par indledende bemærkninger.

A. Den franske ordning for udvidet ansvar for distributører af TLC-produkter

30. Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen har til rådighed, at den ordning for udvidet ansvar for distributører, der er indført i Frankrig for TLC-produkter, er kendetegnet ved følgende elementer.

31. For det første er distributørerne af TLC-produkter underlagt en lovbestemt forpligtelse til at bidrage til eller sørge for genanvendelse og behandling af affald fra disse produkter. De har de jure to valgmuligheder, enten at bidrage økonomisk til et miljøorgan, som er godkendt af de offentlige myndigheder, og som udbetaler deres bidrag til sorteringsvirksomhederne, eller at indføre et individuelt system for genanvendelse og behandling af dette affald, som ligeledes skal være godkendt af de offentlige myndigheder [9].

32. Det fremgår imidlertid af sagsakterne, at ingen af distributørerne af TLC-produkter har indført et individuelt system, og at alle de omhandlede distributører har valgt at tilslutte sig det eneste miljøorgan, der er oprettet og godkendt, nemlig Eco TLC.

33. For det andet regulerer miljøloven og den vilkårsspecifikation, der i medfør af denne lov er knyttet til den bekendtgørelse, i henhold til hvilken godkendelse kan opnås – i den foreliggende sag bekendtgørelsen af 2014 – miljøorganets aktiviteter, som følger af de opgaver, til hvilke det er godkendt. I henhold til denne vilkårsspecifikation er miljøorganets væsentligste mål at opfylde de forpligtelser, der påhviler distributørerne i medfør af det udvidede producentansvar, og at bidrage til TLC-sektorens bæredygtighed og udvikling.

34. Til varetagelse af sine opgaver opkræver miljøorganet for det tredje finansielle bidrag fra distributørerne af TLC-produkter (herefter »opstrømsbidrag«). Miljøorganet fastsætter selv størrelsen af disse bidrag (i »opstrømstabellen«) [10] til det niveau, der er nødvendigt for, at organet kan opfylde sin forpligtelse til at udbetale økonomisk støtte til sorteringsvirksomhederne og få dækket sine driftsomkostninger. De opstrømsbidrag, som miljøorganet opkræver, skal anvendes i deres helhed til varetagelsen af organets opgaver samt til afholdelse af de dermed forbundne driftsomkostninger, idet miljøorganets aktiviteter, til hvilke det er godkendt, ikke udføres med gevinst for øje.

35. For det fjerde indgår miljøorganet aftaler med de kvalificerede sorteringsvirksomheder og udbetaler økonomisk støtte til dem »nedstrøms« i forhold til antal ton sorteret TLC-affald. Vilkårsspecifikationen, som er et bilag til bekendtgørelsen af 2014, fastsætter, at den økonomiske støtte, der skal udbetales til sorteringsvirksomhederne, består af tre komponenter, nemlig: for det første støtte til bæredygtigheden af sektoren for håndtering af affald fra TLC-produkter ved at bidrage til udgifterne til denne håndtering, for det andet støtte til materialesortering og for det tredje støtte til sektorens udvikling. Bilag III til denne vilkårsspecifikation fastsætter ligeledes metoden til beregning af størrelsen af de forskellige former for økonomisk støtte, der udbetales til sorteringsvirksomhederne, og den tabel, der finder anvendelse (herefter »nedstrømstabellen«) [11], på grundlag af miljømæssige og sociale formål.

9 – Jf. punkt 11 i nærværende forslag til afgørelse.

10 – Jf. punkt 15 i nærværende forslag til afgørelse.

11 – Jf. punkt 21 i nærværende forslag til afgørelse.

36. For det femte sidder der en statslig censor udpeget af staten i miljøorganets bestyrelse. Denne censor kan deltage i miljøorganets bestyrelsesmøder, dog uden at have stemmeret. Han underrettes om betingelserne for selskabets planlagte finansielle investeringer, inden de godkendes af bestyrelsen, og kan få tilsendt alle de dokumenter, der er forbundet med selskabets økonomiske forvaltning, med henblik på i tilfælde af manglende overholdelse af reglerne om forsvarlig økonomisk forvaltning at underrette de kompetente offentlige myndigheder, som kan udstede en bøde eller suspendere eller endog tilbagekalde godkendelsen.

37. Desuden skal miljøorganet regelmæssigt underrette de godkendende ministerier om sine aktiviteter og om opfyldelsen af organets forpligtelser og finansielle overslag. Det skal fremsende alle andre dokumenter og oplysninger, som de kompetente ministre måtte anmode om.

B. Indledende bemærkninger

38. I denne sammenhæng finder jeg det hensigtsmæssigt indledningsvis at præcisere rækkevidden af det af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) forelagte præjudicielle spørgsmål.

39. Når distributørerne af TLC-produkter vælger at benytte sig af et godkendt miljøorgan til opfyldelse af deres lovbestemte forpligtelse til at sørge for behandling af affald fra disse produkter, medfører den ordning, hvis væsentligste elementer jeg netop har beskrevet, finansielle strømme på to niveauer: for det første opstrømsbidragene, som distributørerne af TLC-produkter betaler til miljøorganet, og for det andet den økonomiske støtte, som miljøorganet udbetaler nedstrøms til de sorteringsvirksomheder, der er indgået aftale med.

40. Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen og af de sagsakter, som Domstolen er i besiddelse af, at selv om det præjudicielle spørgsmål, som Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har forelagt, vedrører den omhandlede ordning i sin helhed, er den forelæggende rets tvivl med hensyn til fortolkningen af artikel 107, stk. 1, TEUF rettet mod systemets nedstrømsdel. Formålet med det af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) forelagte præjudicielle spørgsmål er således nærmere bestemt at få oplyst, om den økonomiske støtte, der udbetales til sorteringsvirksomhederne i henhold til nedstrømstabellen, der er fastsat i bekendtgørelsen af 2014 og ændret ved den omstridte bekendtgørelse, udgør statsstøtte til disse sorteringsvirksomheder. Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er til gengæld ikke i tvivl om en eventuel kvalificering som »støtte« af de opstrømsbidrag, der indbetales til miljøorganet [12]. Det er altså således, det præjudicielle spørgsmål efter min mening skal opfattes.

41. Henset hertil skal det bemærkes, at kvalificeringen som »statsstøtte« i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF forudsætter, at fire kumulative betingelser er opfyldt, nemlig at der er tale om statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, at denne støtte kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater, at den giver modtageren en selektiv fordel, og at den fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene [13].

42. Ifølge Domstolens praksis har begrebet »statsstøtte« efter definitionen i traktaten i øvrigt en retlig karakter og skal fortolkes på grundlag af objektive elementer [14].

12 – I denne henseende har Kommissionen fremhævet, at Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i sin praksis har præciseret, at distributørernes bidrag til et miljøorgan udgør en direkte modydelse for en leveret tjenesteydelse og dermed ikke kan anses for en betaling, som kan sidestilles med en skat eller en afgift indført af den offentlige myndighed, og derfor ikke udgør statsmidler (jf. Conseil d'États afgørelse af 11.7.2011, nr. 346698, og af 28.12.2017, nr. 408425, FR:CECHS:2017:408425 20171228).

13 – Jf. bl.a. dom af 21.12.2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, præmis 40), af 21.12.2016, Kommissionen mod World Duty Free Group SA m.fl. (C-20/15 P og C-21/15 P, EU:C:2016:981, præmis 53), og af 15.5.2019, Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

14 – Jf. bl.a. dom af 22.12.2008, British Aggregates mod Kommissionen (C-487/06 P, EU:C:2008:757, præmis 111).

43. Jeg finder det imidlertid ligeledes hensigtsmæssigt at bemærke, at når Domstolen bliver forelagt en anmodning om præjudiciel afgørelse, er dens opgave ifølge retspraksis i højere grad at oplyse den nationale ret om rækkevidden af EU-rettens bestemmelser, med henblik på at sætte den nationale ret i stand til at anvende disse bestemmelser korrekt på de faktiske omstændigheder, som den skal tage stilling til, end selv at foretage denne anvendelse, så meget desto mere som Domstolen ikke nødvendigvis er i besiddelse af alle de hertil nødvendige oplysninger [15].

44. I denne henseende har Domstolen konsekvent fundet, at de nationale domstole har kompetence til at fortolke og anvende begrebet »statsstøtte«, og at det i de tvister, de får forelagt, tilkommer dem at efterprøve, at betingelserne i artikel 107, stk. 1, TEUF er opfyldt [16].

45. Det er således under hensyntagen til denne »arbejdsfordeling« [17] mellem Domstolen og de nationale retsinstanser, at jeg ud fra de elementer, der fremgår af sagsakterne, vil foretage en undersøgelse af hvert enkelt af de kumulative kriterier for begrebet statsstøtte, som er nævnt i punkt 41 i nærværende forslag til afgørelse. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret, som råder over de informationer og andre faktuelle oplysninger, der er nødvendige for at foretage en fuldstændig bedømmelse, at træffe den endelige afgørelse angående den omhandlede ordnings mulige kvalificering som statsstøtte i lyset af de retningslinjer, som Domstolen vil give med hensyn til betydningen og rækkevidden af artikel 107, stk. 1, TEUF.

C. Forekomsten af statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler

46. Det følger af fast retspraksis, at betingelsen for at anse fordele for »støtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF for det første er, at disse ydes direkte eller indirekte ved hjælp af statsmidler, og for det andet, at de kan tilregnes staten [18].

47. For så vidt angår betingelsen om, at en foranstaltning skal kunne tilregnes staten, fremgår det af retspraksis, at der med henblik på at vurdere, om en foranstaltning kan tilregnes staten, foretages en undersøgelse af, om de offentlige myndigheder var impliceret i vedtagelsen af disse foranstaltninger [19].

48. I den foreliggende sag er der imidlertid ingen tvivl om, at ordningen for udvidet ansvar for distributører af TLC-produkter kan tilregnes staten. Som det fremgår af nærværende forslag til afgørelses punkt 10 ff., er denne ordning blevet indført af staten via miljøloven og bekendtgørelser, som har gennemført dens bestemmelser, navnlig bekendtgørelsen af 2014 og den omtvistede bekendtgørelse. Den omhandlede ordning skal således anses for at kunne tilregnes staten.

49. Til gengæld er spørgsmålet om, hvorvidt de midler, som miljøorganet anvender til at udbetale den økonomiske støtte til sorteringsvirksomhederne, skal anses for »statsmidler«, det mest komplekse spørgsmål i den foreliggende sag.

50. For at analysere dette spørgsmål er det efter min opfattelse nyttigt først at erindre om de principper, der er udledt af retspraksis med hensyn til begrebet »statsmidler«, og dernæst at undersøge den omhandlede ordning i lyset af de nævnte principper fastsat i retspraksis.

15 – Jf. dom af 21.6.2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, præmis 15), samt generaladvokat Jääskinens forslag til afgørelse Association Vent De Colère! m.fl. (C-262/12, EU:C:2013:469, punkt 24) og generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:38, punkt 16).

16 – Jf. i denne retning dom af 5.10.2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, præmis 39), og af 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, præmis 22).

17 – Jf. i denne retning generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:38, punkt 17).

18 – Jf. bl.a. dom af 13.9.2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis), og af 15.5.2019, Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 47).

19 – Jf. i denne retning dom af 13.9.2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis), og af 15.5.2019, Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 48).

1. Domstolens praksis vedrørende begrebet »statsmidler«

51. Det skal indledningsvis bemærkes, at ifølge retspraksis skal kun de fordele, som direkte eller indirekte ydes ved hjælp af statsmidler eller udgør en ekstra byrde for staten, betragtes som støtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 107, stk. 1, TEUF. Det fremgår nemlig af selve denne bestemmelses ordlyd og af bestemmelserne om fremgangsmåden i artikel 108 TEUF, at fordele, der indrømmes ved hjælp af andre midler end statsmidler, ikke er omfattet af de pågældende bestemmelsers anvendelsesområde [20].

52. Det følger desuden af Domstolens faste praksis, at det i artikel 107, stk. 1, TEUF fastsatte forbud både omfatter støtte, der ydes direkte af staten eller ved hjælp af statsmidler, og støtte ydet af offentlige eller private organer, som staten opretter eller udpeger til at forvalte støtten [21].

53. Den sondring, der i denne bestemmelse foretages mellem »statsstøtte« og »støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler«, betyder ikke, at alle de fordele, der indrømmes af en stat, udgør støtte, uanset om de er finansieret ved hjælp af statsmidler eller ej, men har alene til formål at sikre, at støttebegrebet ikke alene omfatter støtte ydet direkte af staten, men ligeledes støtte ydet af offentlige eller private organer, der er udpeget eller oprettet af staten [22].

54. Den omstændighed, at de fordele, der ydes gennem organer, der er adskilt fra staten, anses for omfattet af anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, TEUF, har til formål at sikre den effektive virkning af forbuddet mod statsstøtte [23]. Domstolen har nemlig præciseret, at det ikke bør være muligt efter EU-retten at omgå statsstøttereglerne blot ved at oprette selvstændige institutioner, som foretager støttetildelingen [24].

55. Det fremgår ligeledes af Domstolens praksis, at det ikke er nødvendigt i alle tilfælde at godtgøre, at der har fundet en overførsel af statsmidler sted, for at den fordel, som er ydet en eller flere virksomheder, kan anses for en statsstøtte ifølge artikel 107, stk. 1, TEUF [25].

56. Artikel 107, stk. 1, TEUF omfatter nemlig alle økonomiske midler, som de offentlige myndigheder faktisk kan anvende til at støtte virksomheder, uden at det har nogen betydning, om disse midler til stadighed udgør en del af statens formue. Det er ikke nødvendigt, at de beløb, som er anvendt til den pågældende foranstaltning, tilhører statskassen, men det er tilstrækkeligt for at anse dem for »statsmidler«, at de til stadighed er under de offentlige myndigheders kontrol og dermed står til rådighed for de kompetente nationale myndigheder [26].

20 – Dom af 13.3.2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, præmis 58), og af 19.3.2013, Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen m.fl. og Kommissionen mod Frankrig m.fl. (C-399/10 P og C-401/10 P, EU:C:2013:175, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis).

21 – Jf. ex multis dom af 15.5.2019, Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

22 – Dom af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen (C-405/16 P, EU:C:2019:268, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

23 – Jf. i denne retning generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse ENEA (C-329/15, EU:C:2017:233, punkt 68 og den deri nævnte retspraksis).

24 – Jf. ex multis dom af 16.5.2002, Frankrig mod Kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294, præmis 23), af 9.11.2017, Kommissionen mod TV2/Danmark (C-656/15 P, EU:C:2017:836, præmis 45), og af 15.5.2019, Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 51).

25 – Dom af 16.5.2002, Frankrig mod Kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294, præmis 36), af 19.3.2013, Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen og Kommissionen mod Frankrig m.fl. (C-399/10 P og C-401/10 P, EU:C:2013:175, præmis 109), af 30.5.2013, Doux Élevage og Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, præmis 34), og af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen (C-405/16 P, EU:C:2019:268, præmis 55).

26 – Jf. bl.a. dom af 13.9.2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671 og den deri nævnte retspraksis), af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen (C-405/16 P, EU:C:2019:268, præmis 57), og af 15.5.2019, Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 53).

57. Med andre ord kan midler, som, til trods for at de hidrører fra privatpersoner, er opkrævet af staten, på vegne af staten eller ved et statsligt indgreb, og som er gjort tilgængelige for de kompetente nationale myndigheder, der har beføjelse til at beslutte, hvad midlerne endelig skal anvendes til, anses for »statsmidler« [27].

58. Domstolen har nærmere bestemt fastslået, at midler, der hidrører fra de obligatoriske bidrag, som lovgivningen i medlemsstaten foreskriver, som bestyres og fordeles i henhold til denne lovgivning, må betragtes som støtte, der ydes ved hjælp af statsmidler i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF, også selv om de bliver administreret af institutioner, der ikke henhører under den offentlige myndighed [28].

59. I denne forbindelse er det afgørende, at disse institutioner er udpeget af staten til at administrere statsmidler og ikke blot er bundet af en forpligtelse til køb for deres egne finansielle midler [29].

60. I denne forbindelse har Domstolen imidlertid ligeledes præciseret, at for at fastslå, om den fordel, som støttemodtageren er indrømmet, belaster statens budget, skal det undersøges, om der er en tilstrækkeligt direkte forbindelse mellem på den ene side denne fordel og på den anden side en formindskelse af dette budget eller en tilstrækkeligt konkret økonomisk risiko for byrder, der belaster dette budget [30].

2. Kvalificering som »statsmidler« af midler, der anvendes af et miljøorgan til at udbetale økonomisk støtte til sorteringsvirksomhederne under den omhandlede ordning

61. Det er på baggrund af de ovenfor nævnte i retspraksis fastsatte principper, at det skal vurderes, om de midler, som et miljøorgan som Eco TLC under den ordning, der er indbragt for Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), anvender til at udbetale økonomisk støtte til sorteringsvirksomhederne, skal anses for »statsmidler«.

62. I denne forbindelse skal jeg indledningsvis bemærke, at denne ordning ikke kan sidestilles med nogen anden ordning, som Domstolen har analyseret i sin ganske omfattende praksis vedrørende begrebet statsmidler.

63. Ordningen adskiller sig således fra ordninger, som pålægger private virksomheder forpligtelser til at købe elektricitet inden for rammerne af nationale støtteforanstaltninger for energi fra vedvarende energikilder, henset til hvilke Domstolen i PreussenElektra-sagen [31] og ENEA-sagen [32] fastslog, at de ikke udgjorde en statsstøtte i EUF-traktatens artikel 107, stk. 1's forstand [33]. Den omhandlede ordning

27 – Jf. i denne retning generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:38, punkt 25).

28 – Jf. dom af 19.12.2013, Association Vent De Colère! m.fl. (C-262/12, EU:C:2013:851, præmis 25), af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen (C-405/16 P, EU:C:2019:268, præmis 58), og af 15.5.2019, Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

29 – Jf. dom af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen (C-405/16 P, EU:C:2019:268, præmis 59), og af 15.5.2019, Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

30 – Jf. dom af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen (C-405/16 P, EU:C:2019:268, præmis 60). Jf. ligeledes i denne retning dom af 19.3.2013, Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen m.fl. og Kommissionen mod Frankrig m.fl. (C-399/10 P og C-401/10 P, EU:C:2013:175, præmis 109), af 9.10.2014, Ministerio de Defensa og Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, præmis 47), af 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, præmis 34), og af 16.4.2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235, præmis 19).

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

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

33 – I disse sager fastslog Domstolen, at de private virksomheder, som var forpligtet til at købe elektricitet fra vedvarende energikilder til faste mindstepriser, ikke var udpeget af den pågældende medlemsstat til at administrere statsmidler, men var bundet af en forpligtelse til køb for deres egne finansielle midler. Jf. i denne forbindelse dom af 19.12.2013, Association Vent De Colère! m.fl. (C-262/12, EU:C:2013:851, præmis 34 og 35), og af 13.9.2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, præmis 30). I dom af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen (C-405/16 P, EU:C:2019:268), fastslog Domstolen i en appelsag, at hverken Retten eller Kommissionen havde været i stand til at begrunde deres påstand om, at den omhandlede ordning for støtte til produktion af elektricitet fra vedvarende energikilder involverede statsmidler og derfor udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

adskiller sig imidlertid ligeledes fra nationale ordninger inden for energisektoren, som Domstolen har analyseret i andre sager såsom sagen Essent Netwerk Noord m.fl.[34], sagen Association Vent De Colère![35] og Achema-sagen[36], og i forbindelse med hvilke den til gengæld fastslog, at de omhandlede midler kunne anses for statsmidler i den pågældende bestemmelses forstand.

64. Den franske ordning for udvidet ansvar for distributører af TLC-produkter er heller ikke sammenlignelig med de foranstaltninger, som Domstolen undersøgte i sagen Pearle m.fl.[37] og Doux Élevage-sagen[38], henset til hvilke Domstolen fastslog, at de ikke udgjorde en statsstøtte i EUF-traktatens artikel 107, stk. 1's forstand. I disse sager var der tale om formålsbestemte afgifter, som blev pålagt bestemte virksomheder, fastsat ved lov og opkrævet og administreret af organer, som staten havde tillagt visse beføjelser. Disse afgifter var imidlertid blevet indført på foranledning af private virksomheder, som ligeledes traf afgørelse om afgifternes allokering, og skulle ikke anvendes til at forfølge et mål af offentlig interesse fastlagt af de offentlige myndigheder[39].

65. Alle disse sager tilvejebringer imidlertid en række holdepunkter til på baggrund af en samlet analyse af de forskellige elementer, der kendetegner den pågældende nationale ordning, at vurdere, om de omhandlede midler skal anses for »statsmidler«.

66. I den foreliggende sag drejer det sig specifikt om bidrag, som virksomheder, der ved lov er forpligtet til at sørge for behandling af affald, betaler til en privat institution, som er godkendt af staten, og som udbetaler dem til virksomheder, der, for så vidt som de overholder visse betingelser, har indgået aftale med denne private institution.

67. I denne sammenhæng vil jeg på baggrund af ovennævnte holdepunkter fastsat i retspraksis indledningsvis se på spørgsmålet om den obligatoriske karakter af de opstrømsbidrag, som distributørerne af TLC-produkter betaler til miljøorganet. Dernæst vil jeg analysere den grad af kontrol, som den offentlige myndighed har over miljøorganet og midlerne under den omhandlede nationale ordning. Endelig vil jeg undersøge spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en tilstrækkeligt direkte forbindelse mellem den angivelige fordel og en i det mindste potentiel formindskelse af statsbudgettet.

a) Den obligatoriske karakter af de bidrag, som distributørerne af TLC-produkter betaler til miljøorganet

68. Som det fremgår af den i nærværende forslag til afgørelses punkt 58 nævnte retspraksis, må midler, der hidrører fra de obligatoriske bidrag, som lovgivningen i medlemsstaten foreskriver, betragtes som støtte, der ydes ved hjælp af statsmidler i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF.

69. Det skal derfor vurderes, om de bidrag, som distributørerne af TLC-produkter betaler opstrøms til miljøorganet, er obligatoriske.

34 – Dom af 17.7.2008, Essent Netwerk Noord m.fl. (C-206/06, EU:C:2008:413). Denne sag vedrørte en afgift, som bestod i et pristillæg, der blev pålagt transmitteret elektricitet.

35 – Dom af 19.12.2013, Association Vent De Colère! m.fl. (C-262/12, EU:C:2013:851). Denne sag vedrørte ligeledes en lovbestemt forpligtelse til køb af elektricitet.

36 – Dom af 15.5.2019, Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:407). Denne sag vedrørte en forpligtelse til at betale bidrag til tjenesteydelser af offentlig interesse i elektricitetssektoren.

37 – Dom af 15.7.2004, Pearle m.fl. (C-345/02, EU:C:2004:448).

38 – Dom af 30.5.2013, Doux Élevage og Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348).

39 – Jf. ligeledes i denne forbindelse punkt 30 i generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:38).

70. I denne henseende fremgår det af nærværende forslag til afgørelses punkt 10 og 11, at distributørerne af TLC-produkter under henvisning til miljølovens bestemmelser er forpligtet til at sørge for behandling af affald fra disse produkter. De er således pålagt en lovbestemt forpligtelse hertil, som i øvrigt er udledt af EU-retten, nemlig direktiv 2008/98.

71. De relevante bestemmelser i den omhandlede lov giver dem imidlertid to valgmuligheder til opfyldelse af denne lovbestemte forpligtelse: De kan enten indføre et individuelt system for genanvendelse og behandling af dette affald eller tilslutte sig et miljøorgan, som overtager deres lovbestemte forpligtelse mod betaling af et bidrag. Det er således i det tilfælde, hvor en distributør beslutter sig for at tilslutte sig et miljøorgan, at bidraget til denne institution rent retligt bliver obligatorisk for distributøren med henblik på dennes opfyldelse af den lovbestemte forpligtelse til at sørge for behandling af affaldet.

72. I et sådant tilfælde, og henset til de valgmuligheder, som distributørerne tillægges i henhold til loven, må det konstateres, at de bidrag, som distributørerne af TLC-produkter betaler til Eco TLC, ikke er obligatoriske de jure.

73. I sine bemærkninger har Kommissionen imidlertid fundet det hensigtsmæssigt at sætte spørgsmålstegn ved, om ikke et bidrag, som er obligatorisk de facto, burde opfattes som havende de samme virkninger som et bidrag, der er obligatorisk de jure. Såfremt det konkluderes, at distributørernes bidrag til Eco TLC, det eneste godkendte miljøorgan i Frankrig inden for sektoren for TLC-produkter, er obligatoriske de facto, eftersom den valgmulighed, der indebærer indførelse af et individuelt system, er »rent teoretisk, da den er umulig at gennemføre i praksis«, bør de midler, der hidrører fra disse bidrag, anses for »statsmidler« [40].

74. Jeg er i denne henseende lydhør over for det krav, som Kommissionen har fremhævet i sine bemærkninger, hvorefter situationer, hvor en medlemsstat har indført en rent teoretisk valgmulighed, ikke udelukkes fra begrebet statsstøtte. I sådanne tilfælde er der nemlig risiko for, at medlemsstaterne ved i national lovgivning at indføre valgmuligheder for de berørte virksomheder, som eksisterer på det retlige plan, men de facto er umulige at gennemføre, kan omgå Unionens disciplin på statsstøtteområdet.

75. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at den analyse, som ligger til grund for en eventuel konklusion om, at den i national lovgivning indførte valgmulighed er »rent teoretisk«, da den er umulig at gennemføre, nødvendigvis skal være særdeles stringent, da der ellers er risiko for, at konklusionen bliver vilkårlig.

76. For at foretage en sådan analyse skal det efter min opfattelse for det første undersøges, om der ud fra et retligt synspunkt rent faktisk foreligger en valgmulighed. Det gør der f.eks. ikke nødvendigvis, hvis ikke myndighederne har indført en retlig ramme, som gør det muligt at gennemføre den ene af de to valgmuligheder. Der synes imidlertid i den foreliggende sag at være oprettet en lovramme, omend angiveligt med en vis forsinkelse, med henblik på at gøre det muligt at indføre individuelle systemer for genanvendelse og behandling af affald fra TLC-produkter [41].

77. For at en af valgmulighederne skal være »rent teoretisk, da den er umulig at gennemføre i praksis«, er det for det andet ikke tilstrækkeligt, at den blot er mere omkostningskrævende eller mindre gunstig set ud fra et økonomisk synspunkt. En sådan valgmulighed skal være så omkostningskrævende eller ufordelagtig, at den skal anses for de facto umulig at gennemføre.

40 – I denne henseende skal jeg bemærke, at den refererende dommer (rapporteur public), Louis Dutheillet de Lamothe, i sine konklusioner vedrørende den for Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) verserende sag (sag nr. 416103) har fundet, at distributørernes mulighed for at etablere deres eget genanvendelsessystem er »rent teoretisk«.

41 – Bekendtgørelse af 19.9.2017 om godkendelsesproceduren og om vilkårsspecifikationen for individuelle systemer for affald fra beklædningstekstiler, husholdningslinned og sko under henvisning til miljølovens artikel L. 541-10-3 og R. 543-217 til R. 543-224 (JORF nr. 0226 af 27.9.2017).

78. For det tredje skal der tages hensyn til alle de muligheder, som de pågældende virksomheder har til rådighed, før det konkluderes, at en retligt eksisterende valgmulighed er rent teoretisk. I den foreliggende sag kan det således f.eks. ikke udelukkes, at distributørerne – selv om det de facto er umuligt at indføre et individuelt system – alligevel kan oprette et andet miljøorgan, som er forskelligt fra Eco TLC, til opfyldelse af deres forpligtelse til at sørge for behandling af deres affald [42]. Hvis distributørerne har en sådan valgmulighed [43], skal der ligeledes i analysen tages hensyn til, at der foreligger en sådan valgmulighed, inden det kan konkluderes, at distributørernes alternativ til at betale bidrag til Eco TLC er »rent hypotetisk«.

79. Jeg mener under alle omstændigheder ikke, at de sagsakter, som Domstolen har til rådighed, indeholder alle de faktuelle oplysninger, der er nødvendige for at foretage en sådan endelig vurdering. Det tilkommer således den forelæggende ret på baggrund af den vejledning, som den vil modtage fra Domstolen, at afgøre, om bidragene fra distributørerne af TLC-produkter til Eco TLC eventuelt er af obligatorisk karakter. Hvis den forelæggende ret konkluderer, at dette ikke er tilfældet, burde det være udelukket, at de omhandlede midler udgør statsmidler.

b) Den offentlige kontrol over miljøorganet og midlerne

80. Det fremgår af den i nærværende forslag til afgørelses punkt 56 og 59 nævnte retspraksis, at det for at fastslå, om midler, der hidrører fra de obligatoriske bidrag, som lovgivningen i en medlemsstat foreskriver, må betragtes som støtte, der ydes ved hjælp af statsmidler i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF, er afgørende, at det undersøges, om den institution, der ikke henhører under den offentlige myndighed, og som bestyrer disse midler i henhold til denne lovgivning, er udpeget af medlemsstaten til at administrere statsmidler. For at blive anset for »statsmidler« er det ikke nødvendigt, at midlerne til stadighed udgør en del af statens formue, men det er tilstrækkeligt, at de til stadighed er under de offentlige myndigheders kontrol og dermed står til rådighed for de kompetente nationale myndigheder.

81. Det skal i lyset af denne retspraksis i den foreliggende sag kontrolleres, om Eco TLC kan anses for at være udpeget af staten til at bestyre midler, der til stadighed er under de offentlige myndigheders kontrol og dermed står til rådighed for de nationale myndigheder.

82. I denne henseende skal det for så vidt angår arten af den institution, der ikke henhører under den offentlige myndighed, og som bestyrer midlerne, for det første bemærkes, at der i den foreliggende sag ikke hersker tvivl om, at Eco TLC ikke er en offentlig institution, men et privat selskab oprettet af private virksomheder, hvis forhold er underlagt privatretten.

83. I lyset heraf synes omstændighederne i den foreliggende sag at ligge tættere på omstændighederne i de sager, der gav anledning til dommen i sagen Pearle m.fl. og Doux Élevage-dommen [44], i hvilke Domstolen udelukkede at anse midler administreret af private virksomheder for statsmidler, end på omstændighederne i de sager, der gav anledning til dommen i sagen Association Vent De Colère! [45] og Achema-dommen [46], i hvilke Domstolen anerkendte de omhandlede midler som statsmidler. Den

42 – Den refererende dommer, Louis Dutheillet de Lamothe, tog hensyn til eksistensen af en sådan mulighed i sin analyse vedrørende Eco TLC's interesse i at anlægge et søgsmål ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), som det fremgår af dennes konklusioner, der er nævnt i fodnote 40 i nærværende forslag til afgørelse.

43 – Jeg skal præcisere, at jeg udelukkende nævner denne mulighed som et eksempel, da den på baggrund af de ufuldstændige oplysninger, som jeg har til rådighed, er ren spekulation. Det tilkommer den forelæggende ret at kontrollere, om der rent faktisk foreligger en sådan mulighed.

44 – Dom af 15.7.2004, Pearle m.fl. (C-345/02, EU:C:2004:448) og af 30.5.2013, Doux Élevage og Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, jf. præmis 31 og 33).

45 – Dom af 19.12.2013, Association Vent De Colère! m.fl. (C-262/12, EU:C:2013:851).

46 – Dom af 15.5.2019, Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:407).

foreliggende sag er imidlertid forskellig fra sagen Pearle m.fl. og Doux Élevage-sagen ved den bestemt ikke uvæsentlige omstændighed, at midlerne i disse to sager som nævnt i nærværende forslag til afgørelses punkt 64 blev anvendt til at forfølge mål, der ikke var af offentlig interesse, men fastlagt af de omhandlede private virksomheder [47].

84. For det andet skal det under henvisning til de i retspraksis fastsatte principper, som er nævnt i nærværende forslag til afgørelses punkt 80, ikke desto mindre efterprøves, om de midler, som et miljøorgan anvender til at udbetale økonomisk støtte til sorteringsvirksomhederne under den omhandlede ordning, kan anses for til stadighed at være under de offentlige myndigheders kontrol.

85. I denne henseende skal det bemærkes, at de omhandlede midler betales af private virksomheder (distributørerne) til en privat virksomhed (Eco TLC), som udbetaler dem til andre private virksomheder (sorteringsvirksomhederne). Bidragene bevarer således deres privatretlige karakter under hele forløbet [48]. Den indretning, der er oprettet ved den omhandlede ordning, indebærer ikke nogen direkte eller indirekte overførsel af offentlige indtægter, idet de midler, som udgøres af indbetaling af disse bidrag, aldrig indebærer overførsler til eller fra statens budget eller går gennem en anden offentlig enhed og aldrig kommer i de offentlige myndigheders besiddelse [49]. De offentlige myndigheder har i øvrigt på intet tidspunkt reelt adgang til disse midler [50].

86. Desuden skal miljøorganet i tilfælde af manglende betaling følge den normale civil- eller handelsretlige fremgangsmåde for inddrivelse heraf, idet organet ikke er tillagt nogen statslig fortrinsret [51].

87. Selv om de ikke har adgang til disse midler, spiller de offentlige myndigheder ikke desto mindre en vigtig rolle for så vidt angår midlernes allokering og fastsættelsen af deres størrelse, hvilket har foranlediget Kommissionen til i de bemærkninger, som den har indgivet til Domstolen, at fastslå, at staten i det væsentlige har streng kontrol over det finansielle kredsløb vedrørende disse midler [52].

88. I denne forbindelse skal det for det tredje efterprøves, om de offentlige myndigheder, selv uden at have adgang til disse midler, alligevel har kontrol over disse midler, for så vidt som de har råderet over dem.

89. Hvad angår det kriterium, der skal anvendes ved foretagelsen af en sådan vurdering, fremgår det af retspraksis, at det ikke er tilstrækkeligt, at den omhandlede ordnings relevante elementer blot vidner om, at staten har en vis indflydelse på de ved ordningen indførte mekanismer. Det er til gengæld nødvendigt, at disse elementer gør det muligt at konkludere, at staten har beføjelse til at disponere over de midler, som forvaltes og administreres af den institution, der ikke henhører under de offentlige myndigheder [53].

47 – Den ordning, der undersøges i den foreliggende sag, er ligeledes forskellig fra ordningen i sagen Essent Netwerk Noord, i hvilken den institution, der ikke henhørte under den offentlige myndighed, ganske vist var et privat selskab, men var udpeget ved lov til at inddrive en afgift (jf. dom af 17.7.2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, EU:C:2008:413, præmis 67 og 68). Det er ikke tilfældet i den foreliggende sag, da distributørernes bidrag ikke udgør en afgift (jf. nærværende forslag til afgørelses punkt 106).

48 – Jf. i denne retning dom af 30.5.2013, Doux Élevage og Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, præmis 32).

49 – Jf. i denne retning dom af 30.5.2013, Doux Élevage og Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, præmis 32), af 19.12.2013, Association Vent De Colère! m.fl. (C-262/12, EU:C:2013:851, præmis 28-33), og af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen (C-405/16 P, EU:C:2019:268, præmis 85).

50 – Jf. i denne forbindelse dom af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen (C-405/16 P, EU:C:2019:268, præmis 81).

51 – Jf. i denne retning dom af 30.5.2013, Doux Élevage og Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, præmis 32).

52 – Den refererende dommer, Louis Dutheillet de Lamothe, har udtrykt sig i samme retning i sine konklusioner, som er nævnt i fodnote 40 i nærværende forslag til afgørelse.

53 – Jf. i denne retning dom af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen (C-405/16 P, EU:C:2019:268, præmis 75).

90. Det er i denne henseende væsentligt at tage hensyn til den grad af frihed, som den institution, der ikke henhører under de offentlige myndigheder, og som forvalter midlerne i henhold til national lovgivning, har til at bestemme over midlerne. Det skal navnlig efterprøves, om den lovgivning, der er omhandlet i hovedsagen, tillægger den kompetente myndighed beføjelse til forvaltning eller indflydelse på forvaltningen af midlerne, og derudover skal arten og graden af den kontrol, som de offentlige myndigheder har med den pågældende institution, fastlægges [54].

91. I denne sammenhæng synes følgende betragtninger at være relevante, henset til den omhandlede ordning.

92. For det første kan det for så vidt angår initiativet til midlernes udbetaling anføres, at det ligger fast, at deres anvendelse forfølger konkrete politiske mål, som er fastsat og defineret af de offentlige myndigheder [55], og at forpligtelsen til at sørge for behandling af affaldet kommer direkte fra staten, mens initiativet til at betale bidragene til gengæld ikke kommer direkte fra staten, men er en følge af distributørernes valg af at tilslutte sig miljøorganet [56].

93. For det andet har Domstolen for så vidt angår den eksklusive allokering af midlerne til de af den offentlige myndighed opstillede mål allerede fundet, at det ganske vist er et af de kriterier, der skal tages i betragtning [57], men at det ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at konkludere, at staten kan disponere over dem som nævnt i nærværende forslag til afgørelses punkt 56 [58]. Domstolen har derimod fundet, at det retlige princip om eksklusiv allokering af de omhandlede midler snarere viser, idet der ikke foreligger andre, modstridende elementer, at staten netop ikke kan råde over midlerne, dvs. beslutte, om de skal allokeres på en anden måde end den, der er fastsat i den omhandlede lovgivning [59].

94. For det tredje er der for så vidt angår den grad af frihed, som miljøorganet har til at bestemme over midlerne, i den foreliggende sag ingen tvivl om, at staten har en vis indflydelse på de finansielle strømme vedrørende disse midler. Idet den fastsætter »nedstrømstabellen«, udøver den afgørende indflydelse på størrelsen af den økonomiske støtte, der udbetales til sorteringsvirksomhederne. Desuden afhænger »opstrømstabellen«, der fastsætter de bidrag, som distributørerne skal indbetale til miljøorganet, i vid udstrækning af størrelsen af denne støtte, da miljøorganet skal udføre de aktiviteter, hvortil det er godkendt, uden gevinst for øje.

95. I de bemærkninger, som den franske regering har fremsat for Domstolen, har den imidlertid fremhævet en lang række elementer, som synes at vidne om en vis frihed, som miljøorganet specifikt har til at bestemme over midlerne under den omhandlede ordning.

96. Således fastsættes opstrømstabellen af miljøorganet selv, og den godkendes ikke af den offentlige myndighed, men er alene underlagt en simpel oplysningspligt. Som netop anført afhænger størrelsen af opstrømsbidragene, som er fastsat i denne tabel, i væsentlig grad af størrelsen af den støtte, der udbetales til sorteringsvirksomhederne, således som denne er fastsat i nedstrømstabellen. Derudover skal miljøorganet justere størrelsen af de bidrag, som det opkræver fra distributørerne, til det niveau, som er strengt nødvendigt for at opfylde sine forpligtelser [60]. Størrelsen af den økonomiske støtte synes

54 – Jf. i denne forbindelse dom af 30.5.2013, Doux Élevage og Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, præmis 38).

55 – Og ikke er fastsat af institutionen selv som i sagen Pearle m.fl. og Doux Élevage-sagen (jf. nærværende forslag til afgørelses punkt 64 og 83).

56 – Denne betragtning påvirkes naturligvis af en eventuel konstatering af, at bidragene er obligatoriske de facto som nævnt i nærværende forslag til afgørelses punkt 79. Hvis bidragene er obligatoriske de facto, kan det antages, at initiativet til at betale dem ikke er et resultat af virksomhedernes frie valg.

57 – Jf. i denne forbindelse dom af 17.7.2008, Essent Netwerk Noord m.fl. (C-206/06, EU:C:2008:413, præmis 69), og af 15.5.2019, Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 66).

58 – Jf. i denne retning dom af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen (C-405/16 P, EU:C:2019:268, præmis 76).

59 – Jf. dom af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen (C-405/16 P, EU:C:2019:268).

60 – Jf. miljølovens artikel L. 543-215.

imidlertid ikke at være den eneste faktor, som har betydning for fastsættelsen af opstrømstabellen, idet opstrømsbidragene ligeledes afhænger af andre elementer, som miljøorganet ifølge den franske regering har indflydelse på, såsom dets udgifter til forvaltning og tilpasningen af tabellen ud fra kriterier om miljøvenligt design [61].

97. Den franske regering har ligeledes gjort gældende, at det godkendte miljøorgan også spiller en afgørende rolle ved fastsættelsen af nedstrømstabellen. Denne tabel svarer nemlig til de med sorteringen forbundne gennemsnitlige nettoomkostninger, som fastsættes af den offentlige myndighed på baggrund af forslagene i årsrapporten fra Observatoire environnemental, économique et social du tri et de la valorisation des déchets TLC (observatoriet for miljømæssige, økonomiske og sociale aspekter af sortering og nyttiggørelse af TLC-affald), som er oprettet af det godkendte miljøorgan [62].

98. Det er endvidere relevant at bemærke, at for så vidt angår sorteringsvirksomhedernes muligheder for at indgå aftale med miljøorganet, idet sorteringsvirksomhederne i sidste ende er modtagerne af en eventuel statsstøtte, opstiller den vilkårsspecifikation, der er bilag til bekendtgørelsen af 2014, de kriterier, som disse virksomheder skal opfylde for at kunne indgå en sådan aftale [63]. Den franske regering har dog gjort gældende, at miljøorganet selv kan tilføje sådanne kriterier, hvilket det angiveligt har gjort med indførelsen af et kriterium vedrørende sorteringsvirksomhedernes størrelse, og andre kontraktlige forpligtelser, som de pågældende virksomheder skal opfylde. Institutionen synes således i den foreliggende sag at have en vis frihed til at bestemme, hvem der skal modtage den udbetalte økonomiske støtte, i modsætning til, hvad der var tilfældet i de ordninger, som er blevet undersøgt i sager, hvor Domstolen har anerkendt, at de omhandlede midler var statsmidler [64].

99. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om alle disse elementer, som den franske regering har nævnt, in concreto reelt tillægger miljøorganet en vis frihed til at bestemme over midlerne, som er tilstrækkelig til at udelukke, at den offentlige myndighed har beføjelse til forvaltning eller indflydelse på forvaltningen af midlerne.

100. For det fjerde for så vidt angår den grad af kontrol, som de offentlige myndigheder har over miljøorganet, udøves den i to faser. Ved godkendelsen synes denne kontrol at være forholdsvis omfattende, for så vidt som miljøorganet for at opnå den pågældende godkendelse skal opfylde alle de betingelser, der fremgår af vilkårsspecifikationen. Dernæst synes denne kontrol, som det fremgår af nærværende forslag til afgørelses punkt 18, 26, 36 og 37, primært at komme til udtryk ved den statslige censors deltagelse i det godkendte miljøorgans bestyrelsesmøder og ved miljøorganets oplysningspligt over for de offentlige myndigheder med henblik på at give dem mulighed for at kontrollere, at de krav, der er knyttet til ordningen for udvidet ansvar for distributører af TLC-produkter, overholdes.

101. I denne forbindelse skal jeg for det første bemærke, som den refererende dommer har anført i sine konklusioner vedrørende den for Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) [65] verserende sag, at denne kontrol på ingen måde kan sidestilles med et tilsyn med en offentligretlig virksomhed eller de beføjelser, som besiddelse af en større andel af et selskabs kapital giver. Såfremt censor foretager en indberetning, råder staten nemlig kun over sine håndhævelses- og sanktionsbeføjelser, hvis lovgivningen er blevet overtrådt.

61 – Jf. vilkårsspecifikationens kapitel III, punkt C.4.

62 – Vilkårsspecifikationens kapitel VI, punkt D.

63 – Vilkårsspecifikationens kapitel VI, punkt B. Jf. nærværende forslag til afgørelses punkt 20, 128 og 129.

64 – F.eks. godkendte staten i ordningen i Achema-sagen støttemodtagernes navne (jf. dom af 15.5.2019, Achema m.fl., C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 60 og 87).

65 – Jf. de af den refererende dommer, Louis Dutheillet de Lamothe, fremsatte konklusioner, som er nævnt i fodnote 40 i nærværende forslag til afgørelse.

102. For det andet skal det ligeledes bemærkes, at EU-retten selv, navnlig direktiv 2008/98, pålægger medlemsstaterne at indføre en passende overvågnings- og håndhævelsesramme for ordningen for udvidet producentansvar[66].

c) Tilstedeværelse af en tilstrækkeligt direkte forbindelse mellem den omhandlede fordel og en i det mindste potentiel formindskelse af statsbudgettet

103. Som anført i nærværende forslag til afgørelses punkt 60 skal det for at fastslå, om den fordel, som støttemodtageren direkte eller indirekte er indrømmet ved hjælp af statsmidler, eller som udgør en ekstra byrde for staten, belaster statens budget, undersøges, om der er en tilstrækkeligt direkte forbindelse mellem på den ene side denne fordel og på den anden side en formindskelse af dette budget eller en tilstrækkeligt konkret økonomisk risiko for byrder, der belaster dette budget.

104. I denne forbindelse har Domstolen præciseret, at det ikke er nødvendigt, at en sådan formindskelse eller en sådan risiko svarer til eller er ækvivalent med den nævnte fordel, og heller ikke, at fordelen har en sådan formindskelse eller en sådan risiko som modydelse eller har samme karakter som den forpligtelse af statsmidler, som fordelen hidrører fra[67]. Det er imidlertid i det mindste nødvendigt, at der er en tilstrækkeligt konkret risiko for, at der i fremtiden vil opstå en ekstra byrde for staten[68].

105. I den foreliggende sag fremgår det imidlertid ikke af oplysningerne i de sagsakter, som Domstolen har til rådighed, at der skulle være en forbindelse mellem på den ene side fordelen, som skulle udgøres af udbetalinger af økonomisk støtte til sorteringsvirksomhederne, og på den anden side en formindskelse af statens budget eller en tilstrækkeligt konkret økonomisk risiko for byrder, der belaster dette budget.

106. I denne forbindelse skal det for det første anføres, at opstrømsbidragene, som distributørerne betaler til miljøorganet, ikke kan sidestilles med en afgift eller en skat. Der er ikke tale om bidrag, som pålægges ensidigt ved lov, og som de pågældende distributører skal betale[69].

107. I denne forbindelse er det relevant at bemærke, at Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) som tidligere nævnt[70] i sin praksis selv har præciseret, omend vedrørende systemer for udvidet producentansvar inden for andre sektorer end sektoren for TLC-produkter, at bidrag til et miljøorgan udgør en direkte modydelse for en leveret tjenesteydelse og dermed ikke kan anses for en betaling, som kan sidestilles med en skat eller en afgift indført af den offentlige myndighed.

66 – Jf. artikel 8a, stk. 5, i direktiv 2008/98. I denne forbindelse skal det dog ligeledes bemærkes, at denne bestemmelse blev indført ved direktiv 2018/851 og derfor som sådan ikke finder anvendelse rationae temporis på den for Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) verserende sag.

67 – Dom af 19.3.2013, Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen m.fl. og Kommissionen mod Frankrig m.fl. (C-399/10 P og C-401/10 P, EU:C:2013:175, præmis 110).

68 – Dom af 19.3.2013, Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen m.fl. og Kommissionen mod Frankrig m.fl. (C-399/10 P og C-401/10 P, EU:C:2013:175, præmis 106). Jf. i denne retning ligeledes dom af 1.12.1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, præmis 41).

69 – Jf. i denne retning dom af 17.7.2008, Essent Netwerk Noord m.fl. (C-206/06, EU:C:2008:413, præmis 45-47 og 66), og af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen (C-405/16 P, EU:C:2019:268, præmis 68).

70 – Jf. fodnote 12 i nærværende forslag til afgørelse og den deri nævnte retspraksis fra Conseil d'Etat (øverste domstol i forvaltningsretlige sager).

108. For det andet fremgår det ikke af sagsakterne, at der foreligger en mekanisme, som er indført og reguleret af medlemsstaten, for kompensation af de omkostninger, som er en følge af denne forpligtelse til at sørge for behandling af affald fra TLC-produkter, hvorigennem staten sikrer distributørerne fuld dækning af de pågældende omkostninger, som det f.eks. var tilfældet i andre af Domstolen pådømte sager[71]. Ordningen pålægger heller ikke disse distributører en forpligtelse til at vælte de beløb, der betales i bidrag til miljøorganet, over på de endelige forbrugere[72].

109. Det følger af disse betragtninger, at det på baggrund af oplysningerne i de sagsakter, som Domstolen har til rådighed, for det første ikke ser ud til, at den omhandlede ordning indebærer, at staten giver afkald på indtægter af nogen art – det være sig skatter, afgifter eller andet – som ifølge national ret skulle have været tilført statens budget[73], og at den således ikke fratager medlemsstatens statskasse visse tilførsler af likvide midler og dermed heller ikke formindsker dens budget[74]. For det andet synes ordningen heller ikke at skabe en tilstrækkeligt konkret risiko for, at der i fremtiden vil opstå en ekstra byrde for staten.

d) Konklusion vedrørende kvalificeringen som »statsmidler« af midler, der anvendes af et miljøorgan til at udbetale økonomisk støtte til sorteringsvirksomhederne under den omhandlede ordning

110. Sammenfattende, og henset til alle ovenstående betragtninger, er jeg i den foreliggende sag tilbøjelig til at mene, at de midler, som et miljøorgan som Eco TLC under ordningen for udvidet ansvar for distributører af TLC-produkter anvender til at udbetale økonomisk støtte til sorteringsvirksomhederne, ikke udgør statsmidler.

111. Som anført i nærværende forslag til afgørelses punkt 45 tilkommer det imidlertid den forelæggende ret, som råder over alle de informationer og andre faktuelle oplysninger, der er nødvendige for at foretage en fuldstændig bedømmelse, at træffe den endelige afgørelse desangående. I dette øjemed skal den navnlig på baggrund af den vejledning, som den vil modtage fra Domstolen, efterprøve, om bidragene fra distributørerne af TLC-produkter til Eco TLC for det første de facto er af obligatorisk karakter, for det andet om de omhandlede midler, selv om de rent faktisk bestyres af Eco TLC, som følge af Eco TLC's manglende frihed til at bestemme over midlerne og omfanget af de offentlige myndigheders kontrol over Eco TLC skal anses for til stadighed at være under de offentlige myndigheders kontrol og for at stå til rådighed for de kompetente nationale myndigheder, og for det tredje om der er en tilstrækkeligt direkte forbindelse mellem den omhandlede fordel og en i det mindste potentiel formindskelse af statsbudgettet.

D. Tilstedeværelsen af en økonomisk fordel

112. Blandt de i nærværende forslag til afgørelses punkt 41 nævnte betingelser går jeg nu over til en analyse af betingelsen om, at der består en økonomisk fordel.

71 – Jf. f.eks. dom af 19.12.2013, Association Vent De Colère! m.fl. (C-262/12, EU:C:2013:851, præmis 26 og 36), og af 15.5.2019, Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 71). Jf. i denne forbindelse ligeledes dom af 13.9.2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, præmis 30), og af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen (C-405/16 P, EU:C:2019:268, præmis 84).

72 – Jf. dom af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen (C-405/16 P, EU:C:2019:268, præmis 70).

73 – Dom af 30.5.2013, Doux Élevage og Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, præmis 32).

74 – Jf. i denne retning dom af 8.9.2011, Kommissionen mod Nederlandene (C-279/08 P, EU:C:2011:551, præmis 107), af 9.10.2014, Ministerio de Defensa og Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, præmis 48), og af 16.4.2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235, præmis 28).

113. I denne forbindelse skal det bemærkes, at i henhold til Domstolens faste praksis anses foranstaltninger – uanset hvilken form de end måtte have – for statsstøtte, hvis de direkte eller indirekte kan favorisere visse virksomheder, eller den begunstigede virksomhed opnår en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået under sædvanlige markedsvilkår [75].

114. Som statsstøtte betragtes således navnlig indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger [76]. Der består en økonomisk fordel, når en virksomheds økonomiske situation forbedres ved hjælp af et statsligt indgreb, der udføres på andre vilkår end normale markedsvilkår [77].

115. På baggrund af de elementer, der fremgår af de sagsakter, som Domstolen har til rådighed, har det i den foreliggende sag vist sig, at de forskellige former for økonomisk støtte, som Eco TLC udbetaler til de sorteringsvirksomheder, der er indgået aftale med, ikke nødvendigvis svarer til markedsprisen for sortering og genanvendelse af affald fra TLC-produkter [78].

116. Som Kommissionen har anført, synes målet med støtten til sorteringsvirksomhederne således for det første ikke at tilsigte betaling af en pris for en leveret tjenesteydelse, men, som det fremgår af vilkårsspecifikationen [79], »både at støtte bæredygtigheden af sektoren for håndtering af dette affald ved at bidrage til udgifterne til denne håndtering og at forbedre dens resultater hvad angår såvel en stigning i antallet af sorterede ton som en maksimal reduktion af affald, der bortskaffes uden nyttiggørelse«. Den økonomiske støtte forfølger således primært et miljømæssigt mål, nemlig at afskrække fra bortskaffelse af affald fra TLC-produkter uden nyttiggørelse. Denne støtte har ligeledes det sociale mål at begunstige virksomheder, som beskæftiger flere personer, der har vanskeligt ved at blive integreret på arbejdsmarkedet.

117. For det andet er formlerne for støtteberegning, som er indeholdt i vilkårsspecifikationen, ikke baseret på de med sorterings- og genanvendelsesarbejdet forbundne omkostninger [80]. De tager hverken højde for de med ydelsen forbundne omkostninger eller for markedsprisen. Til gengæld er beregningen baseret på virksomhedens samlede aktivitet, og den tager højde for andre faktorer, som kan udgøre en økonomisk fordel.

118. Således er f.eks. udviklingsstøtten et supplement til støtten til bæredygtighed og har bl.a. til formål at dække sorteringsorganernes investeringer i etablering af nye sorteringscentraler eller udvidelser. Dækningen af disse investeringer, uden at der henvises til en modydelse for Eco TLC, synes således at give de sorteringsvirksomheder, der er indgået aftale med, en økonomisk fordel.

119. Da udgifterne knyttet til de ansattes løn efter deres væsen belaster virksomhedernes budget, udgør deres dækning ifølge Domstolens praksis i øvrigt en økonomisk fordel [81]. Dermed kan dækning af udgifter til beskæftigelse af personer med sociale vanskeligheder ligeledes udgøre en sådan fordel.

75 – Dom af 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis), af 6.3.2018, Kommissionen mod FIH Holding og FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159, præmis 44), og af 15.5.2019, Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).

76 – Dom af 19.3.2013, Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen m.fl. og Kommissionen mod Frankrig m.fl. (C-399/10 P og C-401/10 P, EU:C:2013:175, præmis 101), og af 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, præmis 66).

77 – Jf. i denne retning bl.a. dom af 2.9.2010, Kommissionen mod Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, præmis 40), og af 7.5.2020, BTB Holding Investments og Duferco Participations Holding mod Kommissionen (C-148/19 P, EU:C:2020:354, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

78 – Jf. i samme retning de af den refererende dommer, Louis Dutheillet de Lamothe, fremsatte konklusioner, som er nævnt i fodnote 40 i nærværende forslag til afgørelse.

79 – Kapitel VI, punkt C.

80 – Jf. nærværende forslag til afgørelses punkt 20 og 21.

81 – Dom af 12.12.2002, Belgien mod Kommissionen (C-5/01, EU:C:2002:754, præmis 38 og 39).

120. Det fremgår af ovenstående, at som følge af den beregningsformel, der anvendes til at fastlægge den økonomiske støtte, og det forhold, at der i denne forbindelse tages hensyn til andre faktorer end de udgifter, der er forbundet med arbejdet med genanvendelse og behandling af det pågældende affald, kan denne økonomiske støtte, som Eco TLC udbetaler til sorteringsvirksomhederne i henhold til den i hovedsagen omhandlede ordning, med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse, anses for at give disse virksomheder en økonomisk fordel, som de ikke ville have opnået, hvis de befandt sig i en ren markedssituation [82].

E. Den selektive karakter af den økonomiske fordel, som er indrømmet de sorteringsvirksomheder, der er indgået aftale med

121. For så vidt angår betingelsen vedrørende foranstaltningens selektive karakter skal det bemærkes, at for at falde ind under artikel 107, stk. 1, TEUF skal den omhandlede foranstaltning give fordelen på selektiv vis til bestemte virksomheder eller kategorier af virksomheder eller til bestemte økonomiske sektorer og bringe visse i en gunstigere situation end andre [83].

122. Bedømmelsen af betingelsen om, at fordelen skal være selektiv, kræver en stillingtagen til, om den omhandlede nationale foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« i forhold til andre virksomheder, der under hensyntagen til formålet med den nævnte ordning befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation og således er udsat for en differentieret behandling, der i det væsentlige kan betegnes som »forskelsbehandling« [84]. Begrebet »statsstøtte« omfatter dog ikke de statslige foranstaltninger, som indfører en sondring mellem virksomheder og derfor på forhånd er selektive, når denne sondring følger af det systems karakter eller opbygning, som foranstaltningerne er en del af [85].

123. Undersøgelsen af, hvorvidt en sådan foranstaltning er af selektiv karakter, falder således i det væsentlige sammen med undersøgelsen af, hvorvidt den omhandlede foranstaltning finder anvendelse uden forskelsbehandling på denne helhed af erhvervsdrivende. Begrebet selektivitet er følgelig knyttet til begrebet forskelsbehandling [86].

124. Det er korrekt, som Kommissionen i sine bemærkninger har anført, at foranstaltningen er forbeholdt sorteringsvirksomhederne i TLC-sektoren, men Domstolen har imidlertid præciseret, at en foranstaltning, som kun er til fordel for én erhvervssektor eller en del af virksomhederne i denne sektor, ikke nødvendigvis er selektiv. Som det følger af de betragtninger, der er fremført i nærværende forslag til afgørelses to foregående punkter, er en foranstaltning således kun selektiv, såfremt den inden for rammerne af en given retlig ordning bevirker en begunstigelse af visse virksomheder i forhold til andre virksomheder, der hører til andre sektorer eller til den samme sektor, og som under hensyntagen til formålet med denne ordning befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation [87].

82 – Jf. i denne forbindelse dom af 6.3.2018, Kommissionen mod FIH Holding og FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159, præmis 45). Jf. i samme retning de af den refererende dommer, Louis Dutheillet de Lamothe, fremsatte konklusioner, som er nævnt i fodnote 40 i nærværende forslag til afgørelse.

83 – Jf. i denne retning dom af 4.6.2015, Kommissionen mod MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, præmis 59), og af 30.6.2016, Belgien mod Kommissionen (C-270/15 P, EU:C:2016:489, præmis 48).

84 – Dom af 15.5.2019, Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 84). Det er velkendt, at denne retspraksis hidrører fra dom af 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, jf. specifikt præmis 41), om den reduktion af energiafgiften, der i Østrig blev indrømmet virksomheder, som primært arbejdede i forarbejdningsindustrien. Den er efterfølgende blevet stadfæstet på skatteområdet i to domme fra Domstolen (Store Afdeling), nemlig dom af 21.12.2016, Kommissionen mod World Duty Free Group m.fl. (C-20/15 P og C-21/15 P, EU:C:2016:981, præmis 86), og af 19.12.2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, præmis 22). Domstolen har imidlertid udtrykkeligt præciseret, at denne metode ikke er forbeholdt undersøgelsen af skatteforanstaltninger (dom af 21.12.2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, præmis 55). Unionens retsinstanser har således anvendt denne analysemetode inden for andre områder end skatteområdet; jf. ud over sidstnævnte dom f.eks. dom af 28.7.2011, Mediaset mod Kommissionen (C-403/10 P, EU:C:2011:533, præmis 36), og af 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, præmis 55 ff.).

85 – Dom af 21.12.2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

86 – Jf. dom af 21.12.2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, præmis 53).

87 – Jf. dom af 21.12.2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, præmis 58).

125. Med henblik på i den foreliggende sag at fastslå den eventuelle selektive karakter af den fordel, der ydes de sorteringsvirksomheder, der er indgået aftale med, skal det kontrolleres, om den pågældende ordning indfører differentiering mellem aktører, der i forhold til det formål, der forfølges, befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation [88].

126. Indledningsvis skal det med hensyn til den nationale ordning, som fastsætter det udvidede producentansvar for håndtering af affald fra TLC-produkter, bemærkes, at ordningens vigtigste mål er at støtte bæredygtigheden og udviklingen af en sektor for håndtering af affald fra disse produkter, som navnlig og i overensstemmelse med hierarkiet for affaldsbehandlingsmetoder i direktiv 2008/98 [89] favoriserer materialenyttiggørelse, dvs. genbrug og genanvendelse [90].

127. I denne henseende skal det for det første bemærkes, at EU-retten, som det fremgår af nærværende forslag til afgørelses punkt 4 og 7-9, selv indeholder bestemmelser om indførelse af en ordning for udvidet producentansvar, og for det andet falder den omhandlede ordnings hovedmål sammen med EU-lovgivningens mål på affaldsområdet og på et mere overordnet plan med EU's hovedmål om at fremme bæredygtig vækst. I denne forbindelse har den franske regering i sine bemærkninger anført, at det ganske rigtigt er for at opfylde de mål og forpligtelser, der er fastsat i direktiv 2008/98, at den franske lovgiver har indført den omhandlede lovramme.

128. Selv om den omhandlede ordning ikke fremstår som en formel undtagelse til en bestemt retlig referenceramme, har den dernæst ikke desto mindre den virkning, at den udelukker de sorteringsvirksomheder, som ikke opfylder de betingelser, der er opstillet inden for rammerne af den pågældende ordning, fra at få udbetalt økonomisk støtte [91]. Det er i denne forbindelse vigtigt at erindre om, at artikel 107, stk. 1, TEUF definerer statslige interventioner i kraft af deres virkninger og således uafhængigt af de anvendte teknikker [92].

129. Det kan derfor ikke på forhånd udelukkes, at en sådan ordning i praksis kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF ved at tildele dem den pågældende økonomiske støtte.

130. I denne henseende fremgår det imidlertid af de sagsakter, som Domstolen har til rådighed, at muligheden for at indgå aftale med miljøorganet og dermed modtage den økonomiske støtte, der er fastsat i den omhandlede ordning, med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse synes at være åben for alle virksomheder i sektoren på hele Den Europæiske Unions område.

131. Den omhandlede ordning synes således ikke principielt at give anledning til forskelsbehandling mellem virksomhederne i sektoren for så vidt angår adgangen til den økonomiske støtte, der er fastsat i den omhandlede ordning.

88 – Jf. i denne retning dom af 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, præmis 56).

89 – Jf. 31. betragtning til og artikel 4 i direktiv 2008/98.

90 – Ordningen har ligeledes til formål at optimere affaldshåndteringen på et miljømæssigt, økonomisk og socialt plan. Jf. i denne forbindelse præamblen til bekendtgørelsen af 2014.

91 – Domstolen har anvendt en tilsvarende analysemetode, omend i forbindelse med en national foranstaltning, som indrømmede en skattemæssig fordel, i dom af 26.4.2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, særligt præmis 46 ff.).

92 – Dom af 26.4.2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, præmis 47), og af 7.11.2019, UNESA m.fl. (C-105/18 – C-113/18, EU:C:2019:935, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

132. For at en sorteringsvirksomhed kan indgå aftale med miljøorganet og dermed blive berettiget til økonomisk støtte, fastsættes det imidlertid i vilkårsspecifikationen, at den skal overholde to former for betingelser [93]. For det første skal den overholde den nationale lovgivning om miljøbeskyttelse og om sikkerheden af anlæg til transit, blanding, sortering og behandling af affald eller en tilsvarende lovgivning i de øvrige EU-medlemsstater. For det andet skal dens sorteringscentraler på årsbasis overholde resultat- og sporbarhedskriterier, som har til formål at prioritere materialenyttiggørelse (genbrug, genanvendelse og andre former for materialenyttiggørelse).

133. I henhold til vilkårsspecifikationen skal for det første nærmere bestemt mindst 90% af det sorterede TLC-affald gøres til genstand for en materialenyttiggørelse (genbrug, genanvendelse og andre former for materialenyttiggørelse), for det andet skal mindst 20% af det sorterede affald gøres til genstand for en genanvendelse (opkradsning og/eller tørring) for at bidrage til udviklingen af dette marked som et supplement til genbrug, og for det tredje må højst 5% af affaldet gøres til genstand for bortskaffelse.

134. I denne henseende kan det ikke bestrides, at sådanne objektive betingelser, for så vidt som de tager sigte på i væsentlig grad at favorisere materialenyttiggørelse og mere specifikt genanvendelse samt at afskrække fra bortskaffelse af affald fra TLC-produkter uden nyttiggørelse, er i overensstemmelse med de mål, der forfølges i EU-retten vedrørende affald og udvidet producentansvar, som er nævnt i nærværende forslag til afgørelses punkt 122 og 123, og som den franske lovgivning, i henhold til hvilken den omhandlede ordning er blevet oprettet, gennemfører [94].

135. Under disse omstændigheder fører fastsættelsen af sådanne kriterier til en sondring mellem virksomheder, der ikke befinder sig i en sammenlignelig situation, henset til de mål, der forfølges med den lovgivning, hvori de er fastsat [95].

136. Sorteringsvirksomheder, hvis tekniske kapacitet eller organisatoriske struktur ikke giver dem mulighed for at opfylde sådanne betingelser, befinder sig i en faktuel situation, som er tilstrækkeligt anderledes til, at den, henset til de pågældende mål, kan anses for ikke at være sammenlignelig med den, som virksomheder, der derimod er i stand til at opfylde dem, befinder sig i. Da disse virksomheder ikke kan få adgang til den økonomiske støtte, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede ordning, er de således ikke udsat for differentieret behandling, der i det væsentlige kan betegnes som »forskelsbehandling«.

137. Heraf følger, at den omhandlede ordning ikke giver en selektiv økonomisk fordel til de sorteringsvirksomheder, der, eftersom de er i stand til at opfylde de objektive kriterier, som er opstillet i vilkårsspecifikationen, kan indgå aftale med miljøorganet og dermed få adgang til den økonomiske støtte.

138. I denne forbindelse må jeg dog endnu en gang som anført i nærværende forslag til afgørelses punkt 98 bemærke, at det ser ud til, at miljøorganet inden for rammerne af den omhandlede ordning selv kan fastsætte supplerende kriterier, som sorteringsvirksomhederne skal opfylde for at kunne indgå aftale med organet. I denne sammenhæng er det relevant at bemærke, at det af vilkårsspecifikationen fremgår, at det er miljøorganet, der i sin ansøgning om godkendelse og i den standardaftale, der indgås mellem miljøorganet og sorteringsvirksomhederne, fastsætter bestemmelserne om det sorterede affalds sporbarhed opstrøms.

93 – Jf. kapitel VI, punkt B.

94 – Jf. i denne retning dom af 26.4.2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, særligt præmis 53). Jf. i denne forbindelse fodnote 91 i nærværende forslag til afgørelse.

95 – Jf. i denne retning dom af 26.4.2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, præmis 55). Jf. i denne forbindelse fodnote 91 i nærværende forslag til afgørelse.

139. Da Domstolen ikke råder over tilstrækkelige oplysninger om disse forhold, tilkommer det den forelæggende ret at vurdere, om de giver anledning til en differentieret behandling, der, henset til de mål, der forfølges med den omhandlede ordning, i det væsentlige kan betegnes som »forskelsbehandling«.

F. Foranstaltningens påvirkning af konkurrencen og af samhandelen mellem medlemsstaterne

140. Hvad angår de to øvrige betingelser, som er nævnt i nærværende forslag til afgørelses punkt 41, fremgår det af Domstolens praksis, at det med henblik på en national foranstaltnings kvalificering som »statsstøtte« ikke skal godtgøres, at den pågældende støtte reelt påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og faktisk fordrejer konkurrencen, men alene undersøges, om støtten kan påvirke denne samhandel og fordreje konkurrencen [96].

141. Skaden på samhandelen mellem medlemsstaterne kan dog ikke være rent hypotetisk eller formodet. Det skal således undersøges, hvad årsagen er til, at den pågældende foranstaltning har den forventede virkning at kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne [97].

142. For så vidt angår betingelsen vedrørende fordrejning af konkurrencen skal det i denne forbindelse bemærkes, at såfremt den omhandlede ordning giver de sorteringsvirksomheder, der er indgået aftale med, en fordel, som de ikke ville have opnået under sædvanlige markedsvilkår, og som kan overkompensere for de omkostninger, der er forbundet med arbejdet med genanvendelse og behandling af det pågældende affald, er denne fordel af en sådan art, at den styrker disse virksomheders konkurrencemæssige position i forhold til andre konkurrerende virksomheders position. Der synes dermed ikke at herske tvivl om, at denne betingelse skal anses for opfyldt.

143. Hvad angår betingelsen om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne skal det påpeges dels, at den økonomiske støtte kun er rettet mod affald af fransk oprindelse. I kraft af ordningen er de sorteringsvirksomheder, der er indgået aftale med, således inciteret til kun at modtage franske produkter til skade for samhandelen i EU. Hvis indgåelsen af en aftale med Eco TLC er en forudsætning for at komme ind på det franske marked for sortering og genanvendelse af affald fra TLC-produkter, kan denne omstændighed dels gøre det vanskeligere for virksomheder fra andre medlemsstater at komme ind på dette marked. Under disse omstændigheder finder jeg, at den omhandlede ordning kan anses for at have den forventede virkning at kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

IV. Forslag til afgørelse

144. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål fra Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) som følger:

»1) Artikel 107 TEUF skal fortolkes således, at en ordning for udvidet producentansvar for håndtering af affald som den i den omhandlede nationale lovgivning fastsatte, hvor et privat miljøorgan, som ikke arbejder med gevinst for øje, og som er godkendt af offentlige myndigheder, i henhold til aftale herom med distributører af en særlig kategori af produkter opkræver finansielle bidrag som modydelse for en tjenesteydelse, der består i at overtage distributørernes forpligtelse til behandling af affaldet fra de produkter, som de distribuerer, og i til virksomheder, som har til opgave at sortere og nyttiggøre dette affald, og som har indgået aftale med organet på baggrund af en statsligt

96 – Dom af 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis). Jf. ligeledes dom af 19.12.2019, Arriva Italia m.fl. (C-385/18, EU:C:2019:1121, præmis 42).

97 – Dom af 15.5.2019, Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis).

godkendt vilkårsspecifikation, at udbetale beløb fastsat i bekendtgørelsen om godkendelse af miljøorganer på grundlag af miljømæssige og sociale formål, principielt ikke skal anses for statsstøtte i denne bestemmelses forstand.

2) Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret, som råder over de informationer og andre faktuelle oplysninger, der er nødvendige for at foretage en fuldstændig bedømmelse angående den omhandlede ordnings mulige kvalificering som »statsstøtte«, at efterprøve, om bidragene fra de nævnte distributører af produkter til miljøorganet for det første de facto er af obligatorisk karakter, for det andet om de omhandlede midler, selv om de rent faktisk bestyres af miljøorganet, som følge af dette organs manglende frihed til at bestemme over midlerne og omfanget af de offentlige myndigheders kontrol over disse skal anses for til stadighed at være under de offentlige myndigheders kontrol og for at stå til rådighed for de kompetente nationale myndigheder, for det tredje om der er en tilstrækkeligt direkte forbindelse mellem den omhandlede fordel og en i det mindste potentiel formindskelse af statsbudgettet, og for det fjerde om de supplerende kriterier, som miljøorganet selv kan fastsætte, og som sorteringsvirksomhederne skal opfylde for at kunne indgå aftale med organet, giver anledning til en differentieret behandling, der, henset til de mål, der forfølges med den omhandlede ordning, i det væsentlige kan betegnes som »forskelsbehandling«.«