

MRF 2020.18

EU-Domstolens dom af 21. oktober 2020, 1. afd., sag C-556/19, Eco TLC

Franske kollektive godkendte private tilbagetagningsordninger af tekstilaffald fra forbrugere betalt af erhvervsmæssige distributører af tekstiler, hvor staten fastsætter en pris for de kollektive ordningers betaling til sorterings- og affaldsbehandlingsvirksomheder for behandling af affaldet, er ikke omfattet af EU's regler om statsstøtte. Dette forudsætter dog, at denne betaling ikke til stadighed er under de offentlige myndigheders kontrol, hvilket de nationale må efterprøve.

I den franske miljølovgivning blev der i 2007 der indført et udvidet producentansvar mht. affaldshåndtering for erhvervsmæssige distributører af beklædnings tekstiler, sko og husholdningslinnet til forbrugerne, så disse distributører har pligt til at bidrage til at sørge for genanvendelse og affaldsbehandling af de udtjente tekstilprodukter fra forbrugerne. Denne forpligtelse kan efter de franske regler opfyldes på to måder. Den ene er, at de pågældende virksomheder bidrager til et organ, der er godkendt af det franske miljøministerium ved en fælles bekendtgørelse, og hvor organet har indgået aftale med sorteringsvirksomheder og sammenslutninger af virksomheder for håndtering af affald, men således at de pågældende tekstilvirksomheder betaler et en økonomisk støtte til en sådan kollektivordning. Den anden mulighed er, at de pågældende tekstilvirksomheder individuelt indfører en af miljøministeriet godkendt individuel tilbagetagningsordning for de udtjente tekstilprodukter fra den pågældende virksomhed. Af miljølovgivningen fremgår endvidere, at der som vilkår for godkendelsen af de kollektive og individuelle ordninger er mål for genbrug, genanvendelse og nyttiggørelse, således at det økonomiske bidrag til sorteringsvirksomhederne nedsættes, hvis minimumsmål ikke er opfyldt.

Eco TLC er et godkendt miljøorgan for de kollektive ordninger til at opkræve økonomiske bidrag fra distributører af tekstiler, og som indgår aftaler med støtteberettigede sorteringsvirksomheder og betaler disse sorteringsvirksomheder for denne ydelse og til arbejdet med genanvendelse og behandling af affald fra disse produkter. Mens denne støtte efter de i 2014 gældende regler fastsatte et bidrag på 65 euro/ton materialenyttiggørelse, blev dette beløb ved bekendtgørelse i 2017 forhøjet til 82,50 euro/ton fra 1. januar 2018. Eco TLC anlagde herefter søgsmål med påstand om, at forhøjelsen af beløbet til sorteringsvirksomhederne var en ulovlig statsstøtte, hvilket ledte til et præjudicielt spørgsmål fra Conseil d'État. EU-

Domstolen tog udgangspunkt i, at EU's regler om statsstøtte kun omfatter nationale ordninger, som opfylder følgende fire betingelser: (1) Der skal være tale om en statslig indgriben eller indgriben ved hjælp af statsmidler; (2) støtten skal kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne; (3) støtten skal give modtageren en selektiv fordel; og (4) støtten skal fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene.

Mht. den første betingelse lagde EU-Domstolen til grund, at de økonomiske betalinger fra Eco TLC til ikke passerer gennem staten eller en offentlig myndighed og aldrig er i offentlige myndigheders besiddelse, og heller ikke udbetales til de til de offentlige myndigheder, hvis miljøorganet fra den kollektive ordning ophører med sine aktiviteter, og at tvister om inddrivelse af skyldige bidrag fra tekstildistributørerne henhører under de civile domstole og derfor har privatretlig karakter. Selv om staten fastsætter satserne for de kollektive ordningers økonomiske betaling til genanvendelsesvirksomheder, sker det på en sådan måde, at det opkrævede bidrag fra distributører år for år dækker betaling til sorterings- og affaldsbehandlingsvirksomheder, drift og forskellige udgifter til forebyggelse og oplysning. De godkendte kollektive ordningers betaling til sorterings- og affaldsbehandlingsvirksomheder blev i 2014 fastsat af regeringen til de gennemsnitlige omkostninger, og ordningen efterlader de godkendte kollektive ordninger med en vis aftalefrihed. Den franske domstol måtte efterprøve, om dette også var tilfældet efter forhøjelsen af satsen i 2018. Men med dette forbehold konkluderede EU-Domstolen herefter, at den franske ordning med udvidet producentansvar fra distributører af tekstiler ikke kan anses for statsstøtte omfattet af TEUF art. 107, når følgende betingelser er opfyldt: (1) Den private kollektive ordning er godkendt af offentlige myndigheder og arbejder ikke med gevinst for øje; (2) den private kollektive ordning opkræver på grundlag af aftale med distributører af tekstiler betaling for deltagelse i den

kollektive ordnings håndtering af distributørernes forpligtelser ved at overtage distributørernes forpligtelse til behandling af affaldet fra disses produkter; og (3) den private kollektive ordning betaler på grundlag af aftaler med virksomheder,

som sorterer og nyttiggør dette affald. Dette forudsætter dog, at denne betaling ikke til stadighed er under de offentlige myndigheders kontrol, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Kommentar: Frankrigs udvidede affaldsproducentforpligtelse for distributører af tekstiler til at tilbagetage affald fra disse produkter fra forbrugere har ikke en modsvarende ordning i dansk ret. For elektroniskrot omfattet af det såkaldte WEEE-direktiv gælder der dog en delvis sammenlignelig ordning efter miljøbeskyttelseslovens § 9 i til § 9 o med nærmere regler i elektronikaffaldsbekendtgørelsen (2018/148), men uden at det er staten, der fastsætter beløbet. Til gengæld er der det særlige aspekt, at indsamling af elektronikaffald fra husholdningerne sker og betales over de kommunale ordninger, så de kollektive ordninger afhenter fra de kommunale genbrugspladser. Til forskel fra den franske ordning er de danske kommuner således via de kommunale genbrugspladser involveret økonomisk i disse danske kollektive ordninger for udvidet affaldsproducentansvar, men om dette i lyset af dommen i sag C-556/19 kan anses for statsstøtte, er tvivlsomt og må i givet fald kræve en mere indgående analyse.

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

21. oktober 2020 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – statsstøtte – artikel 107, stk. 1, TEUF – begrebet »statsmidler« – udvidet producentansvar – miljøorgan, der er godkendt af de offentlige myndigheder til at opkræve finansielle bidrag fra distributører af bestemte produkter med henblik på at overtage deres lovbestemte forpligtelse til behandling af affaldet fra disse produkter – økonomisk støtte udbetalt af dette miljøorgan til sorteringsvirksomheder, der er indgået aftale med«

I sag C-556/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) ved afgørelse af 12. juli 2019, indgået til Domstolen den 22. juli 2019, i sagen

Eco TLC

mod

Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire,

Ministre de l'Économie et des Finances,

procesdeltager:

Fédération des entreprises du recyclage,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, Domstolens vicepræsident, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), og dommerne L. Bay Larsen, M. Safjan og N. Jääskinen,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Eco TLC ved avocat F. Molinié,
- Fédération des entreprises du recyclage ved avocat A. Gossement,
- den franske regering ved A.-L. Desjonquères og P. Dodeller, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved A. Bouchagiar, K.-P. Wojcik og C. Georgieva-Kecsmar, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. maj 2020,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 107 TEUF.
- 2 Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Eco TLC på den ene side og ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire (ministeren for økologisk og solidarisk omstilling, Frankrig) og ministre de l'Économie et des Finances (økonomi- og finansministeren, Frankrig) på den anden side vedrørende lovligheden af en bekendtgørelse om nyansættelse af den finansielle støtte udbetalt af Eco TLC til de aktører, der var indgået aftale med, som havde ansvar for behandlingen af affald fra beklædningstekstiler, husholdningslinned og sko.

Retsforskrifter

- 3 Artikel L. 541-10-3 i code de l'environnement (miljøloven) (herefter »miljøloven«) bestemmer følgende i den udgave, der finder anvendelse på hovedsagen:

»Fra den 1. januar 2007 har alle fysiske eller juridiske personer, som erhvervsmæssigt distribuerer beklædningstekstiler, sko eller nyt husholdningslinned rettet mod husholdninger, pligt til at bidrage til eller sørge for genanvendelse og behandling af affald fra disse produkter.

Fra den 1. januar 2020 er alle fysiske eller juridiske personer, som erhvervsmæssigt distribuerer produkter fremstillet af tekstil til husholdningerne, med undtagelse af produkter, der indgår i inventar eller skal beskytte eller dekorere inventar, ligeledes underlagt den i stk. 1 omhandlede pligt.

De af stk. 1 og 2 omhandlede personer opfylder den nævnte pligt ved enten:

- at bidrage økonomisk til et organ, som er godkendt ved en fælles bekendtgørelse fra ministrene med ansvar for miljø og for industri, og som indgår aftale med sorteringsvirksomheder og regionale sammenslutninger eller grupperinger med ansvar for affaldshåndtering, og udbetale dem en finansiell støtte for deres arbejde med genanvendelse og behandling af det i stk. 1 og 2 omhandlede affald, eller
- ved i overensstemmelse med vilkårsspecifikationen at indføre et individuelt system for genanvendelse og behandling af det i stk. 1 og 2 omhandlede affald godkendt ved en fælles bekendtgørelse fra ministrene med ansvar for miljø og for industri.

Vilkårene for anvendelse af denne artikel, herunder måden hvorpå bidrag beregnes, betingelserne for integration af personer, der står over for beskæftigelsesmæssige vanskeligheder, og sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse af den i stk. 1 omhandlede forpligtelse, fastsættes ved dekret af Conseil d'État.»

- 4 I henhold til miljølovens artikel R. 543-214, stk. 2, skal hvert organ 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 fordeling af de økonomiske bidrag, organet opkræver – at fremme genbrug, genanvendelse, materialenyttiggørelse og behandling af affald som nævnt i denne lovs artikel L. 541-10-3, og angive, hvorledes organet vil opfylde betingelserne i den vilkårsspecifikation, som vil blive knyttet til godkendelsen.
- 5 I henhold til miljølovens artikel R. 543-215, stk. 1, fastsætter de godkendte organer det samlede beløb for de finansielle bidrag, som de opkræver fra de i denne lovs artikel L. 541-10-3, stk. 1, nævnte personer, på en sådan måde, at de udgifter, der følger af overholdelsen af vilkårsspecifikationen nævnt i nævnte lovs artikel R. 543-214, dækkes år for år.
- 6 Af miljølovens artikel R. 543-218 fremgår, at den vilkårsspecifikation, der er nævnt i lovens artikel R. 543-214, navnlig angiver de fastsatte mål for mængderne af sorteret, genbrugt, genanvendt, eller nyttiggjort affald, målene fastsat for integration af personer, som står over for beskæftigelsesmæssige

vanskeligheder som omhandlet i lovens artikel L. 541-10-3, og at bidraget til en sorteringsvirksomhed skal nedsættes i tilfælde af, at denne ikke overholder et minimumsmål for disse personers integration.

- 7 Arrêté du 3 avril 2014 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des organismes ayant pour objet de contribuer au traitement des déchets issus des produits textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures, conformément à l'article R.543-214 du code de l'environnement et portant agrément d'un organisme, en application des articles L. 541-10-3 et R. 543-214 à R. 543-224 du code de l'environnement (bekendtgørelse af 3.4.2014 om godkendelsesproceduren og om vilkårsspecifikationen for organer, der har til formål at bidrage til behandlingen af affald fra beklædningsstekstiler, husholdningslinned og sko, jf. miljølovens artikel R. 543-214, og om godkendelse af et organ i medfør af miljølovens artikel L. 541-10-3 og R. 543-214 – R. 543-224) (JORF af 14.5.2014, s. 7969, herefter »bekendtgørelsen af 3. april 2014«), gav Eco TLC tilladelse til at opkræve finansielle bidrag til behandling af affald fra disse produkter samt til at foretage udbetaling heraf i form af finansiell støtte til bl.a. sorteringsvirksomheder i overensstemmelse med den vilkårsspecifikation, der fremgår af et bilag til denne bekendtgørelse.
- 8 Bilaget til bekendtgørelsen af 3. april 2014 med titlen »Vilkårsspecifikation vedrørende godkendelsen af et miljøorgan udstedt i henhold til miljølovens artikel L. 541-10-3 og R. 543-214 – R. 543-224 for perioden 2014-2019«, indeholder selv flere bilag. Disse bilag omfatter bilag III med titlen »Tabel for økonomisk støtte til sorteringsvirksomheder fastsat i år N + 1 på grundlag af år N«, fastsætter beregningsmetoden for forskellige former for økonomisk støtte, som kan udbetales til de sorteringsvirksomheder, der er indgået aftale med, dvs. støtte til bæredygtighed, støtte til materialesortering og udviklingsstøtte. Dette bilag bestemmer bl.a., at størrelsen af støtten til bæredygtighed er lig med summen af støtte til bæredygtighed i form af materialenyttiggørelse, energinyttiggørelse og bortskaffelse, og at støtten til bæredygtighed i form af materialenyttiggørelse beregnes ved på »ton sorteret, der er gjort til genstand for en materialenyttiggørelse (genbrug + genanvendelse + andre former for materialenyttiggørelse)« at benytte en faktor fastsat til 65 EUR pr. ton.
- 9 Arrêté du 19 septembre 2017 portant modification de l'arrêté du 3 avril 2014 (bekendtgørelse af 19.9.2017 om ændring af bekendtgørelsen af 3.4.2014) (JORF af 4.10.2017, tekst 5, herefter »bekendtgørelsen af 19. september 2017«) foretog en nyansættelse af støtten til bæredygtighed. I henhold til denne bekendtgørelses artikel 1 blev faktoren for beregningen af denne støtte fastsat til 82,50 EUR pr. ton for støtte udbetalt efter den 1. januar 2018.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 10 Eco TLC er et miljøorgan, som er godkendt af de offentlige myndigheder til at opkræve finansielle bidrag fra distributører af tekstiler, husholdningslinned og sko som modydelse for den tjeneste, der består i at overtage deres lovbestemte forpligtelse til behandling af affaldet fra disse produkter. Med henblik herpå indgår Eco TLC aftaler med støtteberettigede sorteringsvirksomheder og betaler dem forskellige former for finansiell støtte, dvs. støtte til bæredygtighed, støtte til materialesortering og udviklingsstøtte, til arbejdet med genanvendelse og behandling af affald fra disse produkter.
- 11 Mens bekendtgørelsen af 3. april 2014 fastsatte faktoren for beregning af støtte til bæredygtighed i form af materialenyttiggørelse til 65 EUR pr. ton, foretog bekendtgørelsen af 19. september 2017 en nyansættelse af denne støtte ved at hæve denne faktor til 82,50 EUR pr. ton for beløb udbetalt efter den 1. januar 2018.
- 12 Eco TLC har anlagt et søgsmål med påstand om annullation af bekendtgørelsen af 19. september 2017 ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig), idet organet navnlig har gjort gældende, at denne bekendtgørelse indførte en statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.
- 13 Den forelæggende ret har anført, at det følger af miljølovens artikel L. 541-10-3 vedrørende princippet om udvidet producentansvar, at distributørerne af tekstiler, husholdningslinned og sko har pligt til at bidrage til eller sørge for genanvendelse og behandling af affald fra disse produkter. Den nævnte ret har præciseret, at distributørerne for at opfylde denne forpligtelse enten selv skal varetage behandlingen af affald fra tekstiler, husholdningslinned og sko eller skal overlade ansvaret til et godkendt organ, som

har til opgave at opkræve distributørernes bidrag og på deres vegne sørge for behandlingen af dette affald, og som med henblik herpå indgår aftaler med sorteringsvirksomheder.

- 14 I denne forbindelse har den forelæggende ret for det første konstateret, at Eco TLC er det eneste organ, der er blevet godkendt til dette formål, og at distributørerne ikke har valgt selv at stå for behandlingen af affald fra tekstiler, husholdningslinned og sko.
- 15 Denne ret har for det andet præciseret, at størrelsen af den økonomiske støtte, som Eco TLC udbetalte til sorteringsvirksomhederne, ved bekendtgørelsen af 3. april 2014 blev fastsat i forhold til målene for nyttiggørelse af affald og for beskæftigelse af personer med sociale vanskeligheder. Den forelæggende ret har anført, at Eco TLC i henhold til denne bekendtgørelse skal tilpasse størrelsen af de bidrag, som opkræves fra distributørerne, til det niveau, som er strengt nødvendigt for at opfylde organets forpligtelser, som er udbetaling af den økonomiske støtte til sorteringsvirksomhederne i henhold til den sats, 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.
- 16 For det tredje har den forelæggende ret endelig anført, at en statslig censor udpeget af staten deltager i Eco TLC's bestyrelsesmøder, dog uden at have stemmeret, underrettes om betingelserne for organets påtænkte finansielle investeringer, inden de godkendes af bestyrelsen, og kan få tilsendt alle de dokumenter, der er forbundet med organets 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. Denne ret har præciseret, at Eco TLC med disse forbehold frit foretager sit forvaltningsmæssige valg, og navnlig at midlerne til sorteringsvirksomhederne ikke er underlagt en særlig forpligtelse til deponering.
- 17 På denne baggrund har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) 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 [disse produkter] og bestående i til virksomheder, som har til opgave at sortere og nyttiggøre dette affald, [...] at udbetale beløb fastsat i [godkendelsen] på grundlag af miljømæssige og sociale formål, skal anses for statsstøtte i denne bestemmelses forstand?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 18 Det skal indledningsvis bemærkes, at ifølge fast retspraksis skal en foranstaltning for at kunne kvalificeres som »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF opfylde samtlige nedenstående betingelser. For det første skal der være tale om en statslig indgriben eller indgriben ved hjælp af statsmidler. For det andet skal denne støtte kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. For det tredje skal den give modtageren en selektiv fordel. For det fjerde skal den fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene (dom af 6.3.2018, Kommissionen mod FIH Holding og FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 19 Hvad angår den første af disse betingelser skal det bemærkes, 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 (dom af 15.5.2019, Achema m.fl., C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 20 Det følger endvidere af fast retspraksis, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra denne synsvinkel påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den (dom

af 2.4.2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

- 21 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret reelt alene nærer tvivl om den første af de betingelser, der er anført i nærværende doms præmis 18, og at de oplysninger om de faktiske omstændigheder, som den har forelagt Domstolen, i det væsentlige vedrører den første betingelse.
- 22 I denne forbindelse skal det fastslås, at den forelæggende ret med sit spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 107, stk. 1, TEUF skal 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 disse produkter og bestående i til virksomheder, som har til opgave at sortere og nyttiggøre dette affald, at udbetale støtte med et beløb fastsat i godkendelsen på grundlag af miljømæssige og sociale formål, udgør statslig indgriben eller indgriben ved hjælp af statsmidler i denne bestemmelses forstand.
- 23 For det første skal 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 denne foranstaltning (dom af 15.5.2019, Achema m.fl., C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 24 I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den ordning med udvidet producentansvar, som gjaldt inden for behandling af affald fra tekstiler, husholdningslinned og sko, blev indført ved tekster af lovgivnings- eller reguleringsmæssig karakter, nemlig miljøloven og bekendtgørelsen af 3. april 2014, som ændret ved bekendtgørelsen af 19. september 2017. Denne ordning kan således anses for at kunne tilregnes staten som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms foregående præmis.
- 25 For det andet skal det med henblik på at afgøre, om fordelene er ydet direkte eller indirekte ved hjælp af statsmidler, bemærkes, at det følger af fast retspraksis, 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 (dom af 15.5.2019, Achema m.fl., C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 26 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 (dom af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen, C-405/16 P, EU:C:2019:268, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 27 Det bør derfor ikke være muligt efter EU-retten at omgå statsstøttereglerne blot ved at oprette selvstændige institutioner, som foretager støttetildelingen (dom af 9.11.2017, Kommissionen mod TV2/Danmark, C-656/15 P, EU:C:2017:836, præmis 45).
- 28 I den foreliggende sag følger det af det princip om udvidet producentansvar, som er pålagt ved miljølovens artikel L. 541-10-3, at distributørerne af tekstiler, husholdningslinned og sko, dvs. producenter, importører og forhandlere, har pligt til at bidrage til eller sørge for behandlingen af affald fra disse produkter.
- 29 For at opfylde denne forpligtelse skal de enten selv sørge for behandlingen af affaldet fra tekstiler, husholdningslinned og sko eller bidrage finansielt til et miljøorgan, som er godkendt af de offentlige myndigheder, hvis formål er at sikre håndteringen af dette affald ved at indgå aftaler med sorteringsvirksomheder eller ved at betale et finansielt bidrag til arbejdet med genanvendelse og behandling af dette affald.
- 30 Selv om det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at distributørerne af tekstiler, husholdningslinned og sko for at opfylde deres forpligtelse i medfør af miljølovens artikel L. 541-10-3 har valgt at benytte

Eco TLC, som er et organ godkendt til dette formål ved bekendtgørelsen af 3. april 2014, giver en sådan omstændighed ikke i sig selv mulighed for at anse de bidrag, som de betaler til dette miljøorgan, for at være obligatoriske bidrag, som er pålagt ved en stats lovgivning.

- 31 Eco TLC opkræver endvidere finansielle bidrag fra distributører af tekstiler, husholdningslinned og sko som modydelse for den tjeneste, der består i at overtage deres lovbestemte forpligtelse til behandling af affaldet fra disse produkter. Med henblik herpå indgår Eco TLC aftaler med støtteberettigede sorteringsvirksomheder og betaler dem finansiell støtte, dvs. støtte til arbejdet med genanvendelse og behandling af affald fra de nævnte produkter.
- 32 Det skal som led heri fastslås, at den i hovedsagen omhandlede ordning i første omgang foreskriver en overførsel af de finansielle bidrag fra de private erhvervsdrivende til et privatretligt selskab og i anden omgang dette selskabs udbetaling af en del af disse bidrag til andre private erhvervsdrivende.
- 33 Som generaladvokaten har anført i punkt 85 i forslaget til afgørelse, bevarer disse bidrag deres privatretlige karakter under hele forløbet. De midler, som udgøres af betalingen af disse bidrag, går aldrig gennem statens eller en anden offentlig enheds budget og kommer aldrig i de offentlige myndigheders besiddelse. Det fremgår i øvrigt af sagsakterne for Domstolen, at den berørte medlemsstat ikke giver afkald på midler af nogen art, såsom skatter, afgifter, bidrag eller andet, som i henhold til national lovgivning skal betales til statens budget.
- 34 Det følger heraf, at den i hovedsagen omhandlede ordning ikke medfører en direkte eller indirekte overførsel af statsmidler.
- 35 Når dette er sagt, fremgår det af Domstolens praksis, at foranstaltninger, der ikke indebærer en overførsel af statslige midler, kan være omfattet af begrebet »støtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF (dom af 9.11.2017, Kommissionen mod TV2/Danmark, C-656/15 P, EU:C:2017:836, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 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 (dom af 16.5.2002, Frankrig mod Kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, præmis 37, og af 15.5.2019, Achema m.fl., C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 53).
- 37 Det skal således efterprøves, om de af Eco TLC anvendte midler til betaling af den finansielle støtte til de sorteringsvirksomheder, der er indgået aftale med, til stadighed er under de offentlige myndigheders kontrol og dermed står til rådighed for de kompetente nationale myndigheder.
- 38 For det første går disse midler, som det er fastslået i nærværende doms præmis 33, i denne henseende aldrig gennem statens eller en anden offentlig enheds budget og kommer aldrig i de offentlige myndigheders besiddelse.
- 39 Det fremgår desuden af sagsakterne for Domstolen, at disse midler for det første ikke er underlagt en særlig forpligtelse til deponering, for det andet at de eventuelt tilgængelige beløb ikke udbetales til de offentlige myndigheder, såfremt miljøorganet ophører med sine aktiviteter, efter pålæggelse af omkostningerne forbundet med aktiviteternes ophør og efter fradrag af dette miljøorgans gæld i forhold til staten og alle dets kreditorer, og for det tredje at tvister om inddrivelse af skyldige bidrag fra distributørerne inden for den af hovedsagen omhandlede ordning henhører under de civil- eller handelsretlige domstole.
- 40 Det følger heraf, at staten på intet tidspunkt har effektiv adgang til de nævnte midler, og at miljøorganet ikke har nogen særlig rettighed, der er kendetegnende for offentlige myndigheder.
- 41 For det andet er de midler, som Eco TLC bruger inden for rammerne af den af hovedsagen omhandlede ordning, alene tilknyttet organets udførelse af opgaver, som det er tillagt ved lov. Dette

retlige princip om eksklusiv allokering af de omhandlede midler viser snarere, idet der ikke foreligger andre, modstridende, elementer, at staten netop ikke kan råde over midlerne, dvs. beslutte, om de skal henføres på en anden måde end den, der er fastsat i loven (jf. i denne retning dom af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen, C-405/16 P, EU:C:2019:268, præmis 76).

- 42 For det tredje er det korrekt, at staten fastsætter satsen for den finansielle støtte, som det godkendte miljøorgan udbetaler til sorteringsvirksomhederne.
- 43 Som det fremgår af nærværende doms præmis 5 og 15, fastsætter de godkendte organer for det første det samlede beløb for den finansielle bidrag, som de opkræver fra distributørerne, på en sådan måde, at de udgifter, der følger af overholdelsen af vilkårsspecifikationen, dækkes år for år, dvs. udbetaling af den økonomiske støtte til sorteringsvirksomhederne, driftsomkostningerne samt forskellige aktiviteter vedrørende oplysning og forebyggelse.
- 44 For det andet har den franske regering i sine skriftlige bemærkninger anført, at satsen på den finansielle støtte, som det godkendte miljøorgan udbetaler til sorteringsvirksomhederne, i overensstemmelse med vilkårsspecifikationen i bilaget til bekendtgørelsen af 3. april 2014 svarer til de gennemsnitlige nettoomkostninger ved sortering. Hvad nærmere bestemt angår den ved bekendtgørelsen af 19. september 2017 foretagne nyansættelse blev den fastsat af de offentlige myndigheder på grundlag af forslag i årsrapporten fra Observatoire environnemental, économique et social du tri et de la valorisation des déchets de TLC (overvågningsenheden for miljømæssige, økonomiske og sociale aspekter af sortering og nyttiggørelse af affald fra tekstiler, husholdningslinned og sko). Denne enhed, som er blevet oprettet af Eco TLC, har med henblik på udarbejdelsen af denne rapport opgjort alle udgifter og indtægter for sorteringsvirksomhederne og fastslået, at sorteringsaktiviteterne var underkompenseret.
- 45 Det godkendte miljøorgan spillede således en afgørende rolle for fastsættelsen og udviklingen af satsen for den finansielle støtte til sorteringsvirksomhederne, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 46 For det fjerde har den franske regering i sine skriftlige bemærkninger fremhævet, at selv om det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at bekendtgørelsen af 3. april 2014 fastsætter visse betingelser for støtteberettigelse, som sorteringsvirksomhederne skal overholde for at kunne modtage denne finansielle støtte, har det godkendte miljøorgan en vis aftalemæssig frihed i forhold til sorteringsvirksomhederne med henblik på fastsættelse af yderligere betingelser for støtteberettigelse. Ifølge denne regering har Eco TLC i øvrigt udnyttet denne frihed til af egen drift at indføre strengere betingelser for berettigelse til finansiell støtte end de af staten fastsatte.
- 47 Eco TLC har herved indflydelse på fastlæggelsen af modtagerne af den finansielle støtte, der kan udbetales inden for den af hovedsagen omhandlede ordning. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at efterprøve, om dette faktisk er tilfældet.
- 48 For det femte fremgår det endelig af forelæggelsesafgørelsen, at en statslig censor, som er udpeget af staten, deltager i Eco TLC's bestyrelsesmøder, underrettes om betingelserne for organets påtænkte finansielle investeringer, inden de godkendes af bestyrelsen, og kan få tilsendt alle de dokumenter, der er forbundet med organets 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 eller suspendere eller endog tilbagekalde godkendelsen.
- 49 Det fremgår imidlertid af sagsakterne for Domstolen, at denne statslige censor ikke har en stemmeret i Eco TLC's bestyrelse, som giver den pågældende mulighed for at udøve en indflydelse på forvaltningen af de midler, som dette organ bruger til at udbetale den finansielle støtte til sorteringsvirksomhederne. Denne censors opgave ses endvidere alene at bestå i at føre tilsyn med opretholdelsen af det nævnte organs finansielle formåen.
- 50 Med forbehold for den efterprøvelse, der skal foretages af den forelæggende ret, følger det af det ovenstående, at de midler, som Eco TLC anvender til at udbetale den finansielle støtte til sorteringsvirksomhederne, ikke til stadighed er under de offentlige myndigheders kontrol som

omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 36, og at de dermed ikke udgør statsmidler som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

- 51 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 107, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at en ordning, ifølge hvilken 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 disse produkter og i til virksomheder, som har til opgave at sortere og nyttiggøre dette affald, at udbetale støtte med et beløb fastsat i godkendelsen på grundlag af miljømæssige og sociale formål, ikke udgør statslig indgriben eller indgriben ved hjælp af statsmidler i denne bestemmelses forstand, for så vidt som denne støtte ikke til stadighed er under de offentlige myndigheders kontrol, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Sagsomkostninger

- 52 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 107, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at en ordning, ifølge hvilken 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 disse produkter og i til virksomheder, som har til opgave at sortere og nyttiggøre dette affald, at udbetale støtte med et beløb fastsat i godkendelsen på grundlag af miljømæssige og sociale formål, ikke udgør statslig indgriben eller indgriben ved hjælp af statsmidler i denne bestemmelses forstand, for så vidt som denne støtte ikke til stadighed er under de offentlige myndigheders kontrol, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Underskrifter