Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
ANTHONYHO MICHAELA COLLINSE
přednesené dne 26. září 2024[1]

**Věc C-254/23**

**INTERZERO Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o.,**
**Interzero Circular Solutions Europe GmbH**
**a další,**
**Surovina, družba za predelavo odpadkov d.o.o.,**
**DINOS, družba za pripravo sekundarnih surovin d.o.o.,**
**a další**
**proti**
**Državni zbor Republike Slovenije**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Ustavno sodišče (Ústavní soud, Slovinsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Odpady – Služby obecného hospodářského zájmu – Svoboda usazování a volný pohyb služeb – Směrnice 2006/123/ES – Směrnice 2008/98/ES – Články 16 a 17 Listiny – Zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání – Proporcionalita“

## I. Úvod

1. Republika Slovinsko zavedla systém rozšířené odpovědnosti výrobce (dále jen „ROV“)[2] ve vztahu k jednotlivým kategoriím spotřebních výrobků. V rámci tohoto systému nese odpovědnost za plnění povinností vyplývajících z ROV ve vztahu ke každé takové kategorii jediná organizace, která tuto činnost vykonává na neziskovém základě. Ustavno sodišče (Ústavní soud, Slovinsko) položil Soudnímu dvoru deset otázek týkajících se slučitelnosti tohoto systému s pravidly použitelnými na služby obecného hospodářského zájmu (dále jen „SOHZ“), vnitřním trhem a některými ustanoveními sekundárního unijního práva.

[1] – Původní jazyk: angličtina.

[2] – Členské státy přijímají systémy ROV, aby zajistily, že výrobci zboží nesou finanční a organizační odpovědnost za nakládání s odpady vzniklými v souvislosti s jejich výrobky.

## II. Právní rámec

### *A. Unijní právo*

#### *1. Směrnice o službách*

2. Body 8, 40 a 70 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu [3] (dále jen „směrnice o službách“) uvádějí:

„(8) Ustanovení této směrnice týkající se svobody usazování a volného pohybu služeb by se měla použít pouze tehdy, jsou-li dotyčné činnosti otevřeny hospodářské soutěži, aby tato ustanovení členským státům neukládala povinnost liberalizovat služby obecného hospodářského zájmu nebo privatizovat veřejné subjekty, které tyto služby poskytují, nebo zrušit stávající monopoly pro jiné činnosti nebo pro určité distribuční služby.

[…]

(40) Pojetí ‚naléhavých důvodů obecného zájmu‘, na které odkazují některá ustanovení této směrnice, bylo rozvinuto Soudním dvorem v jeho judikatuře týkající se článků 43 a 49 Smlouvy a může se vyvíjet i dále. V tomto pojetí, jak jej uznává judikatura Soudního dvora, jsou zahrnuty přinejmenším tyto důvody: […] ochrana veřejného zdraví […] ochrana životního prostředí […]

[…]

(70) Pro účely této směrnice a aniž je dotčen článek 16 Smlouvy, mohou být služby považovány za služby obecného hospodářského zájmu pouze v případě, že jsou poskytovány při plnění zvláštního úkolu veřejného zájmu, kterým byl poskytovatel pověřen dotčeným členským státem. Toto pověření by mělo být provedeno jedním či více akty, jejichž formu si určí dotyčný členský stát, a mělo by uvádět přesnou povahu daného zvláštního úkolu.“

3. Článek 1 směrnice o službách stanoví:

„[…]

2. Tato směrnice se nezabývá liberalizací služeb obecného hospodářského zájmu vyhrazených pro veřejné nebo soukromé subjekty ani privatizací veřejných subjektů poskytujících služby.

3. Tato směrnice se nezabývá zrušením monopolů na poskytování služeb ani podporami udělovanými členskými státy, které upravují pravidla Společenství týkající se hospodářské soutěže.

Touto směrnicí není dotčena svoboda členských států stanovit v souladu s právem Společenství, co považují za služby obecného hospodářského zájmu, jakým způsobem by tyto služby měly být organizovány a financovány, v souladu s pravidly pro státní podpory, a jakým zvláštním povinnostem by měly podléhat.

[…]“

[3] – Úř. věst. 2006, L 376, s. 36.

4. Článek 2 odst. 2 písm. a) směrnice o službách stanoví, že se tato směrnice nevztahuje na služby obecného zájmu nehospodářské povahy. Článek 4 směrnice o službách obsahuje následující vymezení pojmů „požadavek“ a „naléhavé důvody obecného zájmu“:

„7) ‚požadavkem‘ [se rozumí] jakákoli povinnost, zákaz, podmínka nebo omezení vyplývající z právních a správních předpisů členských států nebo z judikatury, správní praxe, pravidel profesních subjektů nebo kolektivních pravidel profesních sdružení nebo jiných profesních organizací přijatých v rámci výkonu jejich právní autonomie; pravidla stanovená v kolektivních smlouvách sjednaných sociálními partnery se sama o sobě za požadavky ve smyslu této směrnice nepovažují;

8) ‚naléhavými důvody obecného zájmu‘ [se rozumí] důvody uznané za takové judikaturou Soudního dvora, včetně těchto důvodů: […] ochrana veřejného zdraví, […] ochrana životního prostředí a městského prostředí[…]“

5. Článek 15 směrnice o službách stanoví:

„1. Členské státy posoudí, zda jsou v rámci jejich právního systému uplatňovány některé požadavky uvedené v odstavci 2, a zajistí, aby všechny takové požadavky byly slučitelné s podmínkami stanovenými v odstavci 3. Členské státy přizpůsobí své právní a správní předpisy tak, aby byly slučitelné s těmito podmínkami.

2. Členské státy posoudí, zda jejich právní systém podmiňuje přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon splněním kteréhokoliv z těchto nediskriminačních požadavků:

a) množstevní nebo územní omezení, zejména ve formě omezení stanovených podle počtu obyvatel nebo minimální zeměpisné vzdálenosti mezi poskytovateli;

[…]

c) požadavky související s držením podílu na kapitálu společnosti;

d) požadavky […] které vyhrazují přístup k dotyčné činnosti poskytování služeb určitým poskytovatelům z důvodu zvláštní povahy této činnosti;

[…]

3. Členské státy prověří, zda požadavky uvedené v odstavci 2 splňují tyto podmínky:

a) nepřípustnost diskriminace: požadavky nesmějí být přímo ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě společností na základě umístění jejich sídla;

b) nezbytnost: požadavky musejí být opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu;

c) přiměřenost: požadavky musejí být vhodné k zajištění dosažení sledovaného cíle, nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné, a není možné je nahradit jinými, méně restriktivními opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku.

4. Odstavce 1, 2 a 3 se vztahují na právní předpisy v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu, pouze pokud použití těchto odstavců právně či fakticky nebrání plnění zvláštní úlohy těchto služeb.“

6. Článek 16 odst. 1 směrnice o službách stanoví:

„Členské státy respektují právo poskytovatelů poskytovat služby v jiném členském státě, než je stát, v němž jsou usazeni.

Členský stát, v němž je služba poskytována, zajistí volný přístup k činnosti poskytování služeb a volný výkon této činnosti na svém území.

[…]“

7. Podle čl. 17 bodu 1 písm. e) směrnice o službách se článek 16 nepoužije na služby obecného hospodářského zájmu poskytované v jiném členském státě, včetně služeb zpracování odpadů.

*2. Rámcová směrnice o odpadech*

8. Bod 27 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic [4] (dále jen „rámcová směrnice o odpadech“) uvádí:

„Zavedení rozšířené odpovědnosti výrobce v této směrnici je jedním z prostředků na podporu navrhování a výroby zboží, jež plně zohledňují a zjednodušují účinné využívání zdrojů během celého jejich životního cyklu, včetně jejich opravy, opětovného použití, demontáže a recyklace, aniž by to ohrozilo volný pohyb zboží na vnitřním trhu.“

9. V bodě 21 článku 3 rámcové směrnice o odpadech [5] je zakotvena definice „systému rozšířené odpovědnosti výrobce“, kterou se pro účely této směrnice rozumí „soubor opatření přijatých členskými státy, jejichž cílem je zajistit, aby výrobci nesli finanční odpovědnost nebo finanční a organizační odpovědnost za výrobek v rámci jeho životního cyklu i poté, co se stal odpadem“.

10. Článek 8 odst. 1 rámcové směrnice o odpadech [6] stanoví:

„S cílem posílit předcházení vzniku odpadů, jejich opětovné použití, recyklaci a jiné využití odpadů mohou členské státy přijmout legislativní nebo nelegislativní opatření k zajištění toho, aby se na všechny fyzické nebo právnické osoby, které profesionálně vyvíjejí, vyrábějí, zpracovávají, upravují, prodávají nebo dovážejí výrobky (výrobci výrobků) vztahovala rozšířená odpovědnost výrobce.

Tato opatření mohou zahrnovat přijímání vrácených výrobků a odpadu, který zůstává po použití těchto výrobků, jakož i následné nakládání s odpadem a finanční odpovědnost za tyto činnosti. Tato opatření mohou rovněž zahrnovat povinnost poskytnout veřejně dostupné informace týkající se rozsahu, v jakém je výrobek opětovně použitelný a recyklovatelný.

[4] – Úř. věst. 2008, L 312, s. 3.

[5] – Ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech (Úř. věst. 2018, L 150, s. 109), jejímž cílem bylo vymezit pojem ROV a stanovit minimální požadavky na ROV.

[6] – Ve znění směrnice 2018/851.

Pokud tato opatření zahrnují zavedení systémů rozšířené odpovědnosti výrobce, použijí se obecné minimální požadavky stanovené v článku 8a.

Členské státy mohou rozhodnout, že výrobci, kteří z vlastního rozhodnutí přijímají finanční nebo finanční a organizační odpovědnost za nakládání s výrobkem i poté, co se stal odpadem, by měli uplatňovat některé nebo všechny obecné minimální požadavky stanovené v článku 8a.“

11. Článek 8a rámcové směrnice o odpadech [7] stanoví obecné minimální požadavky pro systémy ROV. Podle těchto požadavků, vykládaných ve světle bodu 14 odůvodnění směrnice 2018/851, mohou výrobci plnit své povinnosti vyplývající z ROV buď jednotlivě, nebo kolektivně.

### *B. Vnitrostátní právo*

12. Bývalý Zakon o varstvu okolja [8] (dřívější zákon o ochraně životního prostředí) stanovil, že výrobci výrobků mohou své povinnosti v oblasti nakládání s odpady plnit buď jednotlivě, nebo kolektivně, a sice založením sdružení s jinými výrobci. Výrobci výrobků mohli za tímto účelem rovněž využívat jeden nebo více hospodářských subjektů.

13. Nový Zakon o varstvu okolja [9] (nový zákon o ochraně životního prostředí) tuto právní úpravu zrušuje. Výrobci spotřebních výrobků musí své povinnosti vyplývající z ROV plnit prostřednictvím kolektivní organizace, které bude za tímto účelem příslušnými veřejnými orgány uděleno povolení. Výrobci, kteří uvádějí na trh alespoň 51 % výrobků dané kategorie, musí založit kolektivní organizaci pro nakládání s odpady vzniklými v souvislosti s těmito výrobky [10]. Výrobci tohoto zboží, kteří nejsou držiteli podílu v kolektivní organizaci, musí své povinnosti vyplývající z ROV splnit uzavřením smlouvy s touto organizací. Každá kolektivní organizace má sice zákonný monopol pro účely zajištění dodržování povinností vyplývajících z ROV, avšak působí na neziskovém základě. Kolektivní organizace zajišťuje sběr a zpracování odpadu vzniklého v souvislosti s danou kategorií výrobků, ovšem sama tyto činnosti neprovádí, neboť tyto činnosti jsou svěřeny nezávislým subjektům na základě smluv, které kolektivní organizace každoročně uzavírají [11]. Bez ohledu na to, zda jsou členy kolektivní organizace, nebo s ní uzavírají smlouvu, platí všichni výrobci za služby, které kolektivní organizace poskytuje, stejný poplatek vypočtený na základě návratnosti nákladů.

## III. Spor v původním řízení a předběžné otázky

14. Dne 9. června 2021 zaslala Evropská komise Republice Slovinsko odůvodněné stanovisko, v němž uvedla, že Republika Slovinsko podle názoru Evropské komise neprovedla směrnici 2018/851 ve stanovené lhůtě [12]. V březnu 2022 přijala Republika Slovinsko nový zákon o ochraně životního prostředí. V únoru 2023 Komise ukončila řízení o nesplnění povinnosti, pokud jde o neprovedení směrnice 2018/851.

[7] – Vloženo směrnicí 2018/851.

[8] – Úřední věstník Republiky Slovinsko č. 39/06.

[9] – Úřední věstník Republiky Slovinsko č. 44/22.

[10] – Kolektivní organizace může zajišťovat plnění povinností vyplývajících z ROV ve vztahu k několika kategoriím výrobků.

[11] – Kolektivním organizacím a držitelům podílů v těchto organizacích je zakázáno poskytovat služby sběru a nakládání s odpady a nesmí mít v podnicích, které tyto služby poskytují, přímý ani nepřímý finanční podíl. Na výrobce, kteří uzavřou s kolektivní organizací smlouvu za účelem plnění povinností těchto výrobců vyplývajících z ROV, se žádné z těchto omezení nevztahuje.

[12] – Podle článku 2 této směrnice byly členské státy povinny zajistit dosažení souladu se směrnicí 2018/851 do 5. července 2020.

15. Interzero Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. (dále jen „Interzero“) a Surovina družba za predelavo odpadkov d.o.o. (dále jen „Surovina“) jsou obchodní podniky, které poskytují služby nakládání s odpady ve Slovinsku. Interzero je dceřinou společností společnosti Interzero Circular Solutions Europe GmbH se sídlem v Rakousku (dále jen „rakouská společnost Interzero“). V roce 2022 zahájili Interzero, rakouská společnost Interzero, Surovina, několik slovinských obchodních společností působících v odvětví nakládání s odpady a několik výrobců, na které se vztahují povinnosti vyplývající z ROV, řízení před Ustavno sodišče (Ústavní soud), přičemž všechny tyto subjekty tvrdily, že nový zákon o ochraně životního prostředí je v rozporu s některými ustanoveními slovinské Ústavy a unijního práva, konkrétně s články 49, 56, 102 a 106 SFEU, články 16 a 17 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a směrnicí o službách. Novému zákonu o ochraně životního prostředí vytýkaly to, že hospodářskou činnost nakládání s odpady přeměnil na činnost nehospodářské povahy vyhrazenou monopolům. Společnosti Interzero a Surovina tvrdily, že slovinská vláda neprokázala, že systém provozovaný na základě dřívějšího zákona o ochraně životního prostředí byl neúčinný, ani nevysvětlila, proč by činnost spočívající v nakládání s odpady měla být prováděna na neziskovém základě, mimo hospodářskou soutěž.

16. Slovinská vláda tvrdila, že změny zavedené novým zákonem o ochraně životního prostředí byly nezbytné k provedení rámcové směrnice o odpadech a k zajištění plnění povinností vyplývajících z ROV, a sice povinností sběru a zpracování odpadů. Podle nového režimu je úkolem pověřených neziskových organizací zřízených na jeho základě dosahování cílů v oblasti ochrany životního prostředí, aniž jsou tyto organizace zatíženy zohledňováním obchodních aspektů. Rámcová směrnice o odpadech umožňuje členským státům požadovat plnění povinností vyplývajících z ROV prostřednictvím jediné kolektivní organizace, která bude založena a řízena výrobci ve vztahu k dané kategorii výrobků [13]. Podle názoru slovinské vlády je takový systém účinnější z hlediska životního prostředí, účelnější z ekonomického hlediska a snáze kontrolovatelný z hlediska dodržování povinností. Slovinská vláda zdůrazňuje, že sběr a zpracování odpadů je i nadále hospodářskou činností prováděnou třetími osobami.

17. Dne 19. května 2022 Ustavno sodišče (Ústavní soud) pozastavil uplatňování napadených ustanovení nového zákona o ochraně životního prostředí, dokud nebude uvedeným soudem vyhlášen rozsudek v tomto řízení.

18. Ustavno sodišče (Ústavní soud) si klade otázku, zda plnění povinností vyplývajících z ROV vytvořením sítě kolektivních organizací, které jsou pověřeny řízením provádění tohoto úkolu, může představovat SOHZ. V této souvislosti se táže, zda není vytvoření neziskového monopolu v rozporu s unijním právem. Klade si otázku, zda unijní právo umožňuje členským státům rozhodnout tak, že určitá hospodářská činnost bude vykonávána jako činnost nehospodářské povahy. Pokud je členským státům dovoleno tak učinit, jsou povinny stanovit přechodné období nebo poskytnout hospodářským subjektům dotčeným touto změnou náhradu? Ustavno sodišče (Ústavní soud) se rovněž táže, zda jsou určitá zvláštní pravidla, jako jsou pravidla upravující členství v kolektivních organizacích, a činnosti, které tyto organizace mohou vykonávat, v souladu s unijním právem. Konečně má předkládající soud pochybnosti o tom, zda je v souladu s unijním právem požadavek na to, aby výrobci, kteří nejsou držiteli podílu v příslušné kolektivní organizaci, uzavřeli povinně s touto organizací smlouvy o nakládání s odpady.

[13] – Slovinská vláda dodává, že Česká republika a Estonsko zavedly podobný režim.

19. Za těchto okolností se Ustavno sodišče (Ústavní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Lze za podnik pověřený poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu ve smyslu čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (ve světle článku 14 SFEU, Protokolu č. 26 o službách obecného zájmu, jakož i článků 8 a 8a [směrnice 2008/98]) považovat právnickou osobu, která je držitelem výlučného práva vykonávat činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce u výrobků stejného druhu na území Republiky Slovinsko, přičemž tato činnost zahrnuje:

– uzavírání smluv s výrobci určitých výrobků, na základě nichž tito výrobci pověřují tuto právnickou osobu, aby jejich jménem zajistila řádné nakládání s odpady, které z těchto výrobků vznikají;

– organizaci systému sběru a zpracování odpadu (uzavření smluv s obchodními společnostmi, které jménem organizace sbírají a řádně zpracovávají veškerý sebraný odpad pocházející z výrobků, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce), a

– vedení registru výrobků, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce a které jsou uváděny na trh v Republice Slovinsko, jakož i vedení registru sebraných a zpracovaných odpadů vzniklých z výrobků, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce, a předávání těchto údajů ministerstvu,

a tato právnická osoba je povinna v rámci této činnosti uzavírat smlouvy jak s výrobci, kteří mají povinnost rozšířené odpovědnosti výrobce, tak s obchodními společnostmi, které budou provádět sběr a zpracování odpadu?

2) Musí být články 16 a 17 [Listiny], články 49, 56 a 106 SFEU, [směrnice 2006/123] a články 8 a 8a [směrnice 2008/98] vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, podle které může být činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce u výrobků stejného druhu zákonně vykonávána jedinou právnickou osobou na území členského státu neziskovým způsobem, což znamená, že příjmy nepřesahují skutečné náklady na kolektivní plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce a že tato právnická osoba musí zisk použít výhradně na výkon činností a provádění opatření ke kolektivnímu plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce?

3) V případě záporné odpovědi na druhou otázku, musí být článek 16 [Listiny], články 49, 56 a 106 SFEU, zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i články 8 a 8a [směrnice 2008/98] vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, podle které členský stát změní činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce u výrobků stejného druhu z regulované, tržně orientované, výdělečné činnosti, kterou vykonává více hospodářských subjektů, na činnost, kterou je oprávněna vykonávat jediná organizace a kterou musí tato organizace vykonávat na neziskovém základě ve smyslu druhé otázky?

4) Musí být ustanovení unijního práva uvedená ve třetí otázce vykládána v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, podle které, v důsledku vstupu nové právní úpravy týkající se kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce v platnost, vzniká ze zákona (*ex lege*) zásah do individuálních vztahů v tom smyslu, že přestávají platit všechny smlouvy uzavřené mezi hospodářskými subjekty, které vykonávaly činnost kolektivního plnění rozšířené odpovědnosti výrobce podle předchozí právní úpravy,

a výrobci, kteří mají povinnost rozšířené odpovědnosti výrobce, jakož i mezi hospodářskými subjekty, které vykonávali činnost kolektivního plnění rozšířené odpovědnosti výrobce podle předchozí právní úpravy, a hospodářskými subjekty, které provádějí sběr a zpracování odpadů z výrobků, které jsou předmětem kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce?

5) Musí být zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, v případě přijetí nové právní úpravy popsané ve třetí a čtvrté otázce, vykládány v tom smyslu, že zákonodárce musí stanovit přechodné období nebo zavést systém náhrad? V případě kladné odpovědi, jaká kritéria je třeba splnit pro přiměřenost přechodného období nebo systému náhrad?

6) Musí být článek 16 [Listiny], články 49, 56 a 106 SFEU, [směrnice 2006/123] a články 8 a 8a [směrnice 2008/98] vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, podle které jsou výrobci, kteří mají povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce a kteří uvádějí na trh 51 % výrobků stejného druhu, na něž se vztahuje povinnost rozšířené odpovědnosti výrobce, povinni založit právnickou osobu pověřenou výkonem činnosti kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce a podle níž musí výrobci výrobků stejného druhu v případě případného odnětí povolení takovou právnickou osobu znovu založit, anebo je třeba tato ustanovení unijního práva vykládat v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, podle níž mohou mít podíl v této právnické osobě pouze výrobci?

7) Musí být článek 16 [Listiny], články 49, 56 a 106 SFEU, [směrnice 2006/123] a články 8 a 8a [směrnice 2008/98] vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, podle které výrobci, kteří mají podíl v právnické osobě zajišťující kolektivní plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, nemohou být osobami, které provádějí sběr nebo zpracování odpadů z výrobků, které jsou předmětem kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobců v této právnické osobě?

8) Musí být článek 16 [Listiny], články 49, 56 a 106 SFEU, [směrnice 2006/123] a články 8 a 8a [směrnice 2008/98] vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, podle které výrobce, který má podíl v právnické osobě vykonávající kolektivní plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, a právnická osoba vykonávající činnost kolektivního plnění povinností vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce, nemohou:

   – mít přímé, nebo nepřímé kapitálové propojení s osobou, která shromažďuje nebo zpracovává odpad z výrobků, které jsou předmětem kolektivního plnění povinností v právnické osobě zajišťující kolektivní plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, ani mít v této osobě řídící nebo kontrolní práva;

   – kapitálové propojení nebo příbuzenské vazby s osobou, která drží nebo ovládá hlasovací práva ve správním nebo kontrolním orgánu osoby uvedené v předchozí odrážce nebo která tuto osobu zastupuje?

9) Musí být článek 16 [Listiny], články 49, 56 a 106 SFEU, [směrnice 2006/123] a články 8 a 8a [směrnice 2008/98] vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, podle které se omezení uvedená v sedmé a osmé otázce vztahují rovněž na člena správního orgánu právnické osoby vykonávající činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, člena kontrolního orgánu této právnické osoby nebo zástupce této právnické osoby?

10) Musí být článek 16 [Listiny] a články 49 SFEU a 56 SFEU vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, podle které musí výrobci, na které se vztahuje povinnost rozšířené odpovědnosti výrobce a kteří uvádějí na trh výrobky určené pro domácí použití, povinně uzavřít smlouvu, kterou pověří právnickou osobu oprávněnou ke kolektivnímu plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce plněním povinností těchto výrobců vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce?“

20. Písemná vyjádření předložily společnosti Interzero a Surovina, česká, nizozemská a slovinská vláda, jakož i Komise. Na jednání dne 11. června 2024 přednesly ústní vyjádření a odpověděly na otázky Soudního dvora společnosti Interzero a Surovina, česká, maďarská, nizozemská a slovinská vláda a Komise.

## IV. Posouzení

### *A. K první otázce*

21. První předběžnou otázkou se předkládající soud táže, zda organizace odpovědná za kolektivní plnění povinností vyplývajících z ROV může být podnikem pověřeným poskytováním SOHZ ve smyslu čl. 106 odst. 2 SFEU.

22. Žádný z účastníků řízení před Soudním dvorem nezpochybňuje, že členské státy mají široký prostor pro uvážení při určování toho, které služby jsou SOHZ. Komise podotýká, že k tomu, aby byla služba takto kvalifikována, musí být splněny dvě podmínky. Členský stát musí určitému subjektu formálně svěřit odpovědnost za poskytování SOHZ. Musí rovněž vysvětlit, proč se tato služba natolik odlišuje od jiných hospodářských činností, že je taková kvalifikace odůvodněná. S výhradou ověření předkládajícím soudem Komise připouští, že založení kolektivních organizací, které jsou předmětem sporu v původním řízení, tyto požadavky splňovat může.

23. Slovinská vláda uvádí, že systém zavedený dřívějším zákonem o ochraně životního prostředí nefungoval uspokojivě. Hospodářské subjekty pověřené zajišťováním dodržování povinností vyplývajících z ROV zpracovávaly nedostatečné množství obalových odpadů[14]. Služby komunálního odpadu musely v důsledku této skutečnosti skladovat významné množství obalových odpadů, což vedlo k ohrožení lidského zdraví, veřejné bezpečnosti a životního prostředí. Veřejné orgány převzaly zpracování těchto odpadů a náklady s tím související, aby tato rizika eliminovaly. Z těchto důvodů se Republika Slovinsko rozhodla svěřit odpovědnost za dosažení cílů v oblasti ROV kolektivním organizacím, které poskytují SOHZ.

24. Interzero uvádí, že Soudní dvůr by měl na první předběžnou otázku odpovědět záporně, přičemž svůj názor opírá o pět důvodů. Zaprvé podle nového zákona o ochraně životního prostředí plní kolektivní organizace úkoly čistě administrativní povahy, které nejsou SOHZ. Zadruhé slovinské orgány nepřijaly formální akt, kterým by byly kolektivní organizace pověřeny poskytováním SOHZ. Zatřetí nedostatečné zpracování určitého objemu obalových odpadů, jejichž sběr prováděly komunální služby, lze vysvětlit tím, že tehdy účinná vnitrostátní právní úprava osvobozovala od povinností vyplývajících z ROV výrobce, kteří uváděli na trh méně než 15 tun obalů ročně. Začtvrté nový zákon o ochraně životního prostředí zavedl systém,

[14] – Slovinská vláda dodává, že bylo zjištěno, že hospodářské subjekty pověřené úkolem kolektivně zajistit plnění povinností vyplývajících z ROV porušily vnitrostátní právo hospodářské soutěže tím, že uzavřely horizontální protisoutěžní dohodu.

jehož účinnost je nižší než účinnost předchozí právní úpravy. Zapáté problémy vyvolané zpracováním obalových odpadů byly vyřešeny do té míry, že již k žádnému selhávání trhu nedochází.

25. Česká vláda je toho názoru, že Soudní dvůr nemusí rozhodovat o tom, zda kolektivní organizace poskytují SOHZ, neboť vnitrostátní právní předpisy musí být posuzovány z hlediska rámcové směrnice o odpadech.

26. Článek 14 SFEU, jakož i článek 1 Protokolu č. 26 o službách obecného zájmu (dále jen „protokol č. 26"), jehož smyslem je výklad zmíněného článku Smlouvy, připouštějí, že SOHZ hrají v rámci Unie zásadní úlohu. Podle článku 36 Listiny Unie uznává a respektuje přístup k SOHZ v souladu se Smlouvami. Právě v tomto kontextu čl. 106 odst. 2 SFEU chrání SOHZ před unijním právem v rozsahu nezbytném k zajištění toho, aby jeho plné uplatňování právně či fakticky nebránilo plnění zvláštní úlohy SOHZ. Celostátní, regionální a místní orgány tak disponují širokou rozhodovací pravomocí při poskytování, pořizování a organizování těchto služeb [15], přičemž výkon této rozhodovací pravomoci může být úspěšně zpochybněn pouze tehdy, je-li vykonáván zjevně nesprávným způsobem [16].

27. Článek 106 odst. 2 SFEU sice nedefinuje pojem „SOHZ" ani podmínky, za kterých může členský stát tento pojem uplatňovat, nicméně judikatura unijních soudů nabízí v tomto směru tři vodítka.

28. Zaprvé se bude mít za to, že členský stát vykonává svou posuzovací pravomoc legálně, pokud bude prokázáno, že tržní síly neuspokojují poptávku, kterou je třeba v obecném zájmu uspokojit [17]. Komise rovněž souhlasí s tím, že podmínkou pro stanovení SOHZ členským státem je existence selhání trhu [18]. Pokud tržní síly nesplňují požadavky týkající se obecného zájmu, jako je ochrana životního prostředí a veřejného zdraví, zejména v oblasti nakládání s odpady, bude členský stát oprávněn vytvořit za účelem uspokojení těchto potřeb SOHZ [19].

[15] – Protokol č. 26 dále stanoví, že Smlouvy se nijak nedotýkají pravomoci členských států poskytovat, pořizovat a organizovat nehospodářské služby obecného zájmu.

[16] – V tomto smyslu viz čl. 1 první odrážka Protokolu č. 26 o službách obecného zájmu. Viz rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco a další v. Komise (C-66/16 P až C-69/16 P, EU:C:2017:999, body 69 a 70 a citovaná judikatura). Viz též rozsudky ze dne 1. března 2017, Francie v. Komise (T-366/13, EU:T:2017:135, bod 92 a citovaná judikatura), a ze dne 1. března 2017, SNCM v. Komise (T-454/13, EU:T:2017:134, bod 111).

[17] – Generální advokátka E. Sharpston uvedla, že „[z]ákladní charakteristika podniku poskytujícího SOHZ spočívá v tom, že je poskytováno něco, co slouží veřejnému blahu, ale zároveň by totéž nebylo poskytováno (nebo by to bylo poskytováno jen za odlišných podmínek, pokud jde o objektivní kvalitu, bezpečnost, dostupnost, rovné zacházení či univerzální přístup) na volném trhu při neexistenci veřejné intervence (takzvané ‚kritérium selhání trhu')": stanovisko ve věci Farrell (C-413/15, EU:C:2017:492, bod 90). Stejnou tezi zastával generální advokát M. Wathelet ve svém stanovisku ve věci Comunidad Autónoma del País Vasco a další v. Komise (C-66/16 P až C-69/16 P, C-70/16 P a C-81/16 P, EU:C:2017:654, bod 122). V podobném duchu viz též rozsudky ze dne 1. března 2017, Francie v. Komise (T-366/13, EU:T:2017:135, bod 123), a ze dne 1. března 2017, SNCM v. Komise (T-454/13, EU:T:2017:134, bod 172), ve kterých Tribunál rozhodl, že členské státy mohou stanovit SOHZ pouze tehdy, pokud odpovídá skutečné potřebě veřejné služby a tato poptávka není uspokojena působením tržních sil.

[18] – Viz bod 14 sdělení Komise o službách obecného zájmu v Evropě (Úř. věst. 2001, C 17, s. 4), s. 3 sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Rámec kvality pro služby obecného zájmu v Evropě, ze dne 20. prosince 2011 [COM(2011) 900 final], a bod 48 sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu (Úř. věst. 2012, C 8, s. 4; dále jen „sdělení o použití pravidel v oblasti státní podpory na SOHZ"). Pokud jde o analýzu judikatury týkající se požadavku existence selhání trhu v souvislosti s SOHZ, viz Szyszczak, E., *Services of General Economic Interest, State Aid and State Measures Affecting Competition*, Journal of European Competition Law & Practice, 2017, sv. 8, č. 10, s. 680–683. Viz též Collins, A. M., Martínez Navarro, M., *Economic Activity, Market Failure and Services of General Economic Interest: It Takes Two to Tango*, Journal of European Competition Law & Practice, 2021, sv. 12, č. 5, s. 384–386.

[19] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. listopadu 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, bod 52); ze dne 23. května 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279, bod 75), a ze dne 19. prosince 2019, Engie Cartagena (C-523/18, EU:C:2019:1129, bod 33).

29. Zadruhé členský stát, který si přeje stanovit SOHZ, musí rovněž respektovat určitá kritéria, která lze považovat za kritéria formálnější povahy. Veřejný orgán musí pověřit subjekty plněním komplexního a závazného úkolu obecného zájmu [20]. Právní úprava je značně benevolentní, pokud jde o status aktu, kterým dochází k pověření plněním SOHZ: tento akt může sestávat ze souboru aktů [21] nebo mít formu smlouvy, musí však být identifikovatelný [22]. Skutečnost, že dotčený subjekt zasáhl do procesu, který vedl k jeho pověření plněním SOHZ, nebrání tomu, aby byl splněním tohoto úkolu aktem veřejné moci pověřen [23]. Členský stát musí rovněž uvést, z jakých důvodů se domnívá, že dotčená služba má být díky své zvláštní povaze kvalifikována jako SOHZ. Tyto požadavky usnadňují objektivní kontrolu jakéhokoli zjevného omylu, kterého se členský stát může dopustit v rámci své posuzovací pravomoci při stanovení SOHZ [24]. Členské státy tak musí jasně stanovit povinnosti, jimiž podniky pověřují, což předpokládá přesnou definici povahy, doby trvání a rozsahu těchto povinností [25].

30. Zatřetí čl. 106 odst. 2 SFEU jasně stanoví, že poskytováním SOHZ jsou pověřeny „podniky“. Ačkoli Smlouva pojem „podnik“ nevymezuje, Soudní dvůr již ve své judikatuře opakovaně rozhodl o tom, že tak musí být kvalifikována jakákoliv jednotka vykonávající hospodářskou činnost nezávisle na právním postavení této jednotky a způsobu jejího financování [26]. Hospodářskou činností je činnost spočívající v nabízení zboží nebo služeb za úplatu. Úplata představuje hospodářské protiplnění za poskytování zboží nebo služeb [27]. Jakmile jsou zboží nebo služby poskytovány za úplatu, je nerozhodné, zda poskytovatel funguje na neziskovém základě [28] nebo má zákonný monopol [29].

31. Navrhuji posoudit první předběžnou otázku ve světle těchto tezí.

32. Slovinská vláda tvrdí, že podle dřívějšího zákona o ochraně životního prostředí nezajistily hospodářské subjekty pověřené plněním povinností vyplývajících z ROV, aby obaly, jejichž sběr prováděly služby komunálního odpadu, byly zpracovávány správně, čímž ohrozily životní prostředí a lidské zdraví a tato rizika si vyžádala zásah slovinské vlády. Pokud by předkládající soud potvrdil pravdivost tohoto přehledu událostí, bylo by tím patrně prokázáno, že došlo k selhání trhu, jež by bylo dostatečné na to, aby odůvodnilo rozhodnutí Slovinska vytvořit SOHZ za účelem vyřešení problému neuspokojené veřejné potřeby.

33. Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda povolení, na jejichž základě slovinské orgány pověřily kolektivní organizace povinností zajistit kolektivní plnění povinností vyplývajících z ROV ve vztahu k jednotlivým kategoriím produktů, jsou akty, které tyto organizace pověřují plněním komplexního a závazného úkolu, jenž má povahu SOHZ. Předkládající soud musí v této

[20] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. března 1974, BRT a Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:25, bod 20); ze dne 12. února 2008, BUPA a další v. Komise (T-289/03, EU:T:2008:29, bod 172), a ze dne 8. června 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, bod 78).

[21] – Rozsudek ze dne 8. června 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, bod 79).

[22] – V tomto smyslu viz bod 52 sdělení o použití pravidel v oblasti státní podpory na SOHZ.

[23] – Rozsudek ze dne 15. června 2005, Olsen v. Komise (T-17/02, EU:T:2005:218, bod 188).

[24] – Rozsudek ze dne 12. února 2008, BUPA a další v. Komise (T-289/03, EU:T:2008:29, bod 172).

[25] – Rozsudek ze dne 8. června 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, bod 79). Viz též bod 52 sdělení o použití pravidel v oblasti státní podpory na SOHZ.

[26] – Rozsudek ze dne 1. července 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, bod 21 a citovaná judikatura).

[27] – Rozsudek ze dne 27. června 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, body 45 a 47 a citovaná judikatura).

[28] – Rozsudky ze dne 1. července 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, bod 27), a ze dne 27. června 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, bod 46).

[29] – Rozsudek ze dne 20. září 2019, Havenbedrijf Antwerpen a Maatschappij van de Brugse Zeehaven v. Komise (T-696/17, EU:T:2019:652, bod 98).

souvislosti rovněž posoudit, zda bylo přijetí dotčených povolení dostatečně odůvodněno a zda tato povolení s dostatečnou přesností vymezují povahu, dobu trvání a rozsah povinností veřejné služby, jimiž jsou kolektivní organizace pověřeny.

34. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že kolektivní organizace pověřená plněním povinností vyplývajících z ROV pro určitou kategorii výrobků účtuje poplatek vypočtený v závislosti na nákladech na poskytování těchto služeb, včetně organizování výběrových řízení na sběr a zpracování odpadů a zajištění toho, že výrobci plní své povinnosti vyplývající z ROV. Tento poplatek tedy představuje odměnu za poskytování těchto služeb[30]. S odkazem na bod 30 tohoto stanoviska uvádím, že pokud by byly tyto skutečnosti zjištěny, pak prokazují, že kolektivní organizace upravené v novém zákoně o ochraně životního prostředí jsou podniky pro účely čl. 106 odst. 2 SFEU.

35. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr odpověděl na první předběžnou otázku tak, že čl. 106 odst. 2 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že organizace odpovědná za kolektivní plnění povinností vyplývajících z ROV může být podnikem pověřeným SOHZ, pokud existuje legitimní obecný zájem, jako je ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, který nebyl tržními silami odpovídajícím způsobem uspokojen, pokud vnitrostátní orgány tuto organizaci jasně pověřily úkolem veřejné služby prostřednictvím aktů, jejichž přijetí je dostatečně odůvodněno, a pokud tato organizace prokazatelně vykonává hospodářskou činnost.

### *B. Ke druhé otázce*

36. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda není pověření jediné organizace, která funguje na neziskovém základě, odpovědností za plnění povinností vyplývajících z ROV v rozporu s články 49, 56 a 106 odst. 2 SFEU, s články 16 a 17 Listiny, se směrnicí o službách nebo s článkem 8a rámcové směrnice o odpadech.

37. Interzero, podporovaná společností Surovina, tvrdí, že pověření určité organizace, která vykonává čistě administrativní úkoly, takovou odpovědností je v rozporu s čl. 106 odst. 2 SFEU. Zákaz bránící jiným subjektům vykonávat administrativní úkoly omezuje svobodu usazování (článek 49 SFEU) a volný pohyb služeb (článek 56 SFEU). Pokud se slovinská vláda dovolává ochrany životního prostředí jako naléhavého důvodu obecného zájmu k opodstatnění tohoto rozhodnutí, pak společnosti Interzero a Surovina uvádějí, že tato vláda neprokázala, že přijatá opatření jsou nezbytně nutná a přiměřená k dosažení tohoto cíle. Podle společnosti Surovina mají slovinské orgány k dispozici méně restriktivní opatření, jako je vytvoření zvláštního subjektu pro dohled nad činnostmi hospodářských subjektů pověřených plněním povinností vyplývajících z ROV. Interzero a Surovina dále zdůrazňují, že na základě nového zákona o ochraně životního prostředí budou nuceny ukončit svou činnost ve Slovinsku. Tvrdí, že tento zákon je z obdobných důvodu rovněž v rozporu se směrnicí o službách.

38. V rozsahu, v jakém je případně použitelná směrnice o službách, Komise tvrdí, že systém úplné harmonizace, který tato směrnice zavádí, činí posouzení druhé předběžné otázky z hlediska svobody usazování a volného pohybu služeb bezpředmětným. Komise je toho názoru, že pověření jediné organizace prováděním dotčených úkolů sice může být množstevním/územním omezením nebo může vyhradit přístup k dotyčným činnostem ve smyslu čl. 15 odst. 2 písm. a)

[30] – Soudní dvůr uvedl, že soukromoprávní nezisková organizace, která je držitelkou oprávnění vydaného příslušnými veřejnými orgány a vybírala od výrobců příspěvky jako protiplnění za plnění povinností těchto výrobců vyplývajících z ROV, byla podnikem: rozsudek ze dne 21. října 2020, Eco TLC (C-556/19, EU:C:2020:844, body 31 až 51).

a d) směrnice o službách, nicméně povinnost, která stanoví, aby taková organizace působila na neziskovém základě, podle všeho do působnosti tohoto opatření nespadá, tak aby Soudní dvůr musel posuzovat její slučitelnost se svobodou usazování. Komise připomíná, že podle čl. 15 odst. 2 směrnice o službách platí, že požadavky, jimiž je podmíněn přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon, nesmí být diskriminační a musí být nezbytné pro ochranu naléhavých důvodů obecného zájmu a přiměřené [31]. Pravidla, která byla předložena předkládajícímu soudu k posouzení, nediskriminují na základě státní příslušnosti a jejich cílem je zejména ochrana životního prostředí, což je cíl obecného zájmu. Je sice na předkládajícím soudu, aby posoudil přiměřenost těchto pravidel, nicméně Komise má pochybnosti o tom, zda bylo možno stejného výsledku dosáhnout, aniž byla organizacím pověřeným poskytováním SOHZ přiznána výlučná práva. Povinnost plnit tyto úkoly na neziskovém základě může rovněž usnadnit dosažení cílů v oblasti životního prostředí. Podmínky stanovené v čl. 15 odst. 3 směrnice o službách se sice nevztahují na SOHZ, pokud mohou tyto podmínky právně nebo fakticky bránit plnění úlohy SOHZ, nicméně podle Komise nic nenasvědčuje tomu, že by se na okolnosti projednávané věci vztahoval čl. 15 odst. 4 směrnice o službách.

39. Česká, maďarská, nizozemská a slovinská vláda tvrdí, že členské státy mají široký prostor pro uvážení, pokud jde o jejich případné rozhodnutí pověřit plněním povinností vyplývajících z ROV jednu nebo několik organizací, které by povinně působily na neziskovém základě [32]. Pokud jde o přiměřenost nového zákona o ochraně životního prostředí, tvrdí slovinská vláda, že na rozdíl od nedostatků předchozího režimu je systém, který tento nový zákon zavádí, účinný i hospodářsky účelnější, čímž zajišťuje vysokou úroveň ochrany životního prostředí. Dodává, že nový režim se použije pouze na výrobky určené pro použití v domácnosti. Nizozemská vláda uvádí, že v malé zemi může být účelnější a jednodušší pověřit plněním povinností vyplývajících z ROV jedinou organizaci, zejména aby na systému nemohli parazitovat „černí pasažéři“, což se může stát v případech, kdy se někteří výrobci snaží vynakládat jen minimální úsilí na to, aby splnili své povinnosti vyplývající z ROV.

40. Pokud jde o argument, že vnitrostátní pravidla ve Slovinsku mohou omezovat svobodu usazování a volný pohyb služeb, uvádí slovinská vláda, že tato omezení jsou opodstatněna cílem ochrany životního prostředí, který je naléhavým důvodem obecného zájmu. Odpověď na druhou otázku tudíž nevyžaduje, aby Soudní dvůr posuzoval opatření, jimiž se zabývá předkládající soud, ve světle článků 16 a 17 Listiny nebo směrnice o službách.

41. Bez ohledu na široký prostor pro uvážení, který mají členské státy k dispozici, vyplývá z judikatury Soudního dvora týkající se čl. 106 odst. 2 SFEU, že výjimky z pravidel Smlouvy jsou přípustné pouze tehdy, jsou-li nezbytné pro splnění zvláštních úkolů, které byly svěřeny podniku pověřenému zajišťováním SOHZ a jsou přiměřené ve vztahu ke sledovanému cíli obecného zájmu [33]. Postačí, aby členský stát prokázal, že v případě neexistence nebo nezachování sporných práv by podnik pověřený plněním úkolů, které mu byly svěřeny nebo jimiž byl pověřen, nemohl tyto úkoly provádět v přijatelných hospodářských podmínkách [34]. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že

[31] – Článek 15 odst. 3 směrnice o službách. Komise má rovněž za to, že pravidla upravující SOHZ musí být nezbytná pro plnění daného konkrétního úkolu veřejné služby, jehož prováděním je podnik pověřen, a musí být přiměřená.

[32] – Maďarská vláda dodává, že rámcová směrnice o odpadech neukládá členským státům povinnost umožnit výrobcům, aby své povinnosti vyplývající z ROV plnili tím, že budou sběr a zpracování odpadů provádět sami.

[33] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 8. března 2017, Viasat Broadcasting UK v. Komise (C-660/15 P, EU:C:2017:178, bod 29); ze dne 19. března 2019, Inpost Paczkomaty a Inpost v. Komise (T-282/16 a T-283/16, EU:T:2019:168, bod 115), a ze dne 8. září 2021, Achema a Achema Gas Trade v. Komise (T-193/19, EU:T:2021:558, bod 102).

[34] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 25. června 1998, Dusseldorp a další (C-203/96, EU:C:1998:316, bod 65); ze dne 3. března 2011, AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, bod 76), a ze dne 8. března 2017, Viasat Broadcasting UK v. Komise (C-660/15 P, EU:C:2017:178, bod 30).

čl. 106 odst. 2 SFEU dovoluje členským státům přiznat podnikům, které státy pověří poskytováním SOHZ, výlučná práva, jež omezují nebo dokonce vylučují hospodářskou soutěž, pokud je udělení takových práv nezbytné k zajištění plnění svěřených úkolů [35].

42. V projednávané věci společnosti Interzero a Surovina nesouhlasí s přiznáním výlučných práv jediné organizaci, pokud jde o odpady vzniklé v souvislosti s jednotlivými kategoriemi výrobků. Zpochybňují rovněž povinnost těchto organizací vykonávat svou činnost neziskově.

43. Z judikatury citované v bodě 41 tohoto stanoviska vyplývá, že členské státy mohou přiznat výlučná práva, a vyloučit tak veškerou hospodářskou soutěž na daném trhu, pokud je přiznání těchto práv nezbytné k zajištění plnění určitých úkolů obecného zájmu. Ze spisu vyplývá, že slovinská vláda pověřila plněním takových úkolů jedinou organizaci působící na neziskovém základě právě proto, že v rámci předchozího režimu, v němž o poskytování těchto služeb soutěžilo několik podniků založených za účelem zisku, nebyly tyto úkoly plněny ke spokojenosti slovinské vlády. Souběžná existence několika hospodářských subjektů vedla k tomu, že si tyto subjekty vybíraly jen to, co jim vyhovovalo [36], a bránila dohledu nad fungováním systému. Motivace spočívající ve vytváření zisku tak spíše bránila dosahování cíle spočívajícího v zajištění odpovídající ochrany životního prostředí, než aby k jeho dosažení přispívala. Slovinská vláda dodává, že její rozhodnutí pověřit prováděním dotčených úkolů jedinou organizaci ve vztahu ke každé kategorii výrobků přispívá k zajištění toho, aby byly sběr a zpracování veškerých odpadů vzniklých v souvislosti s těmito výrobky prováděny bezpečně a způsobem šetrným k životnímu prostředí. Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda jsou tyto argumenty podloženy důkazy nebo zda má slovinská vláda k dispozici zjevně méně restriktivní prostředky, které by jí umožnily dosáhnout srovnatelné úrovně ochrany životního prostředí a veřejného zdraví.

44. Článek 1 odst. 2 a 3 směrnice o službách ve spojení s bodem 8 jejího odůvodnění vylučuje z oblasti působnosti této směrnice SOHZ vyhrazené pro veřejné nebo soukromé subjekty, které existovaly v době, kdy uvedená směrnice vstoupila v platnost [37]. Vzhledem k tomu, že nový zákon o ochraně životního prostředí byl přijat po vstupu směrnice o službách v platnost, použijí se ustanovení této směrnice na skutkové okolnosti věci projednávané u Ustavno sodišče (Ústavní soud). Směrnice o službách však nemusí mít žádný nebo jen malý vliv na odpověď na druhou předběžnou otázku, a to z následujících důvodů. V rozsahu, v jakém může být pověření jediné organizace plněním příslušných úkolů pro každou kategorii výrobků požadavkem, který vyhrazuje přístup k činnostem určitým poskytovatelům ve smyslu čl. 15 odst. 2 písm. d) směrnice o službách, musí být tento požadavek opodstatněn naléhavým důvodem obecného zájmu [38] a přiměřený [39]. Analýza druhé předběžné otázky z hlediska svobody usazování by podle mého názoru nevedla k jiné odpovědi, než jaká byla navržena v bodech 41 až 43 tohoto stanoviska. Kromě toho se odstavce 2 a 3 článku 15 směrnice o službách vztahují na SOHZ, pouze pokud použití těchto odstavců právně či fakticky nebrání plnění zvláštních úloh, jimiž byly pověřeny

35 – Rozsudky ze dne 19. května 1993, Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198, bod 14), a ze dne 27. dubna 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, bod 46).

36 – Podle slovinské vlády se hospodářské subjekty soustředily na provádění lukrativnějších činností v oblasti nakládání s odpady na úkor činností, které byly méně ziskové (např. služby poskytované ve venkovských oblastech).

37 – Rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, Komise v. Maďarsko (C-171/17, EU:C:2018:881, body 41 až 43). Článek 15 odst. 4 a čl. 17 bod 1 směrnice o službách podporují výklad Soudního dvora, neboť jinak by tato ustanovení byla podle všeho bezpředmětná.

38 – Jak je tento pojem vymezen v judikatuře Soudního dvora: v tomto smyslu viz čl. 4 bod 8 směrnice o službách ve spojení s bodem 40 jejího odůvodnění.

39 – Článek 15 odst. 3 směrnice o službách.

podniky, které SOHZ poskytují[40]. Pokud jde o volný pohyb služeb, čl. 17 bod 1 směrnice o službách stanoví, že požadavky týkající se přístupu k činnostem poskytování služeb stanovené v článku 16 této směrnice se nepoužijí na SOHZ.

45. V oblasti, která byla na úrovni Unie plně harmonizována, musí být slučitelnost vnitrostátního opatření s unijním právem posuzována nikoli s ohledem na ustanovení primárního práva, nýbrž s ohledem na tato harmonizační ustanovení[41]. Omezení svobody usazování nebo volného pohybu služeb, které spadá do působnosti směrnice o službách, jako je opatření, které svěřuje odpovědnost za plnění určitých úkolů jediné organizaci, není třeba zkoumat s ohledem na články 49 a 56 SFEU[42]. Pokud směrnice o službách neupravuje právem stanovený požadavek působení na neziskovém základě, musí být jeho soulad s unijním právem posuzován z hlediska svobod vnitřního trhu.

46. Za omezení svobody usazování jsou považována veškerá opatření, která výkon této svobody zakazují, tvoří překážku tomuto výkonu nebo jej činí méně atraktivním[43]. Vnitrostátní právní úprava, která vyhrazuje přístup k hospodářské činnosti neziskovým subjektům, může omezit svobodu usazování v rozsahu, v němž brání ve výkonu této svobody subjektům, které mají za cíl dosahování zisku. Taková omezení svobody usazování lze připustit pouze za podmínky, že jsou odůvodněna některým z naléhavých důvodů obecného zájmu a respektují zásadu proporcionality[44].

47. Z ustálené judikatury vyplývá, že cíl ochrany životního prostředí, který je jedním ze základních cílů Unie[45], představuje naléhavý důvod obecného zájmu, který může odůvodnit omezení výkonu svobody usazování[46]. Slovinská vláda tvrdí, že pobídka v podobě zisku, kterou usnadňoval dřívější zákon o ochraně životního prostředí, bránila dosažení cíle v podobě odpovídající ochrany životního prostředí. Je na předkládajícím soudu, aby posoudil, zda s ohledem na skutkové okolnosti, které mu byly předloženy, měly slovinské orgány k dispozici méně restriktivní prostředky, jimiž mohly tohoto cíle dosáhnout.

48. Soudní dvůr nemusí posuzovat případná omezení výkonu práv a svobod zakotvených v článcích 16 a 17 Listiny za situace, kdy za tímto účelem stačí posoudit zákonnost těchto omezení z hlediska článků 49 a 56 SFEU[47]. Článek 52 odst. 1 Listiny v každém případě stanoví, že výkon práv a svobod uznaných Listinou může být omezen, pokud jsou tato omezení stanovena zákonem, respektují podstatu těchto práv a svobod a, při dodržení zásady proporcionality, jsou nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého. Článek 16 Listiny chrání svobodu vykonávat hospodářskou nebo obchodní činnost, smluvní svobodu a volnou soutěž[48]. Tyto svobody však nemají povahu absolutní výsady a mohou být rovněž předmětem široké škály zásahů ze strany veřejné moci,

40 – Článek 15 odst. 4 směrnice o službách.

41 – Rozsudek ze dne 11. června 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, bod 30 a citovaná judikatura).

42 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 118), a ze dne 26. června 2019, Komise v. Řecko (C-729/17, EU:C:2019:534, body 52 a 54).

43 – Rozsudky ze dne 25. října 2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, bod 46 a citovaná judikatura), a ze dne 8. června 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, bod 61).

44 – Rozsudek ze dne 8. června 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, bod 64 a citovaná judikatura).

45 – Rozsudek ze dne 12. listopadu 2019, Komise v. Irsko (Větrný park v Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, bod 115).

46 – Rozsudky ze dne 4. července 2019, Komise v. Německo (C-377/17, EU:C:2019:562, bod 71), a ze dne 8. června 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, bod 69).

47 – Rozsudky ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 60), a ze dne 20. prosince 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, bod 50).

48 – Rozsudek ze dne 16. července 2020, Adusbef a další (C-686/18, EU:C:2020:567, bod 82).

včetně omezení přijatých v obecném zájmu [49]. Ani právo vlastnit majetek zaručené čl. 17 odst. 1 Listiny nepředstavuje absolutní výsadu a jeho výkon může být omezen za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu a vzhledem ke sledovanému cíli nepředstavují nepřiměřený a neúnosný zásah do samotné podstaty takto zaručeného práva [50]. Jsem tudíž toho názoru, že pro účely odpovědi na druhou předběžnou otázku není třeba, aby Soudní dvůr poskytoval výklad článků 16 a 17 Listiny, jelikož takový postup by nevedl k jiné odpovědi, než jaká vyplývá z jeho analýzy této otázky z hlediska čl. 106 odst. 2 SFEU.

49. Konečně čl. 8a odst. 5 druhý pododstavec rámcové směrnice o odpadech ukládá členským státům, aby v případě souběžného působení více organizací určily nezávislý orgán nebo veřejný orgán, aby dohlížely nad prováděním povinností ROV [51]. Toto ustanovení podle všeho nikterak neupravuje pravomoc členských států pověřit plněním povinností vyplývajících z ROV ve vztahu k dané kategorii produktů jedinou organizaci.

50. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr odpověděl na druhou předběžnou otázku v tom smyslu, že články 49, 56 a 106 odst. 2 SFEU, články 16 a 17 Listiny, směrnice o službách a článek 8a rámcové směrnice o odpadech nebrání tomu, aby členský stát pověřil odpovědností za plnění povinností vyplývajících z ROV jedinou organizaci působící na neziskovém základě, pokud je cílem těchto opatření zajistit odpovídající úroveň ochrany životního prostředí a veřejného zdraví a nejsou k dispozici žádné méně restriktivní prostředky, jimiž by bylo možno tohoto cíle dosáhnout.

### *C. Ke třetí, čtvrté a páté otázce*

51. Třetí, čtvrtou a pátou předběžnou otázkou, které je možno posuzovat společně, se předkládající soud táže, zda je změna právního režimu, kterou dojde k přeměně činnosti vykonávané za účelem dosažení zisku několika hospodářskými subjekty na činnost, jíž je pověřena jediná nezisková organizace, aniž je stanoveno přechodné období nebo zaplacena přiměřená náhrada za ztráty, které hospodářským subjektům v důsledku této změny případně vzniknou, v rozporu se zásadami ochrany legitimního očekávání a právní jistoty.

52. Interzero a Surovina sice připouštějí, že hospodářské subjekty nemohou očekávat, že nedojde ke změně vnitrostátní právní úpravy [52], nicméně tvrdí, že za okolností uvedených v předkládacím rozhodnutí judikatura Soudního dvora týkající se ochrany legitimního očekávání a právní jistoty členským státům ukládá, aby zavedly přechodné období a poskytly odpovídající náhradu hospodářským subjektům, které jsou takovými změnami dotčeny.

53. Slovinská vláda a Komise tvrdí, že členské státy mohou přijmout právní úpravu, jejímž důsledkem je, že výkonem činnosti prováděné za účelem dosažení zisku několika hospodářskými subjekty bude případně pověřena jediná organizace působící na neziskovém základě. Slovinská vláda tvrdí, že zásada právní jistoty je dodržena, pokud jsou pravidla přijatá za tímto účelem jasná. Zásada legitimního očekávání je rovněž dodržena, neboť legislativní změny tohoto druhu jsou od přijetí rámcové směrnice o odpadech předvídatelné. Vzhledem k tomu, že legislativní změny byly legální, nebylo nutné odškodňovat hospodářské subjekty za jakékoli ztráty, které jim

[49] – Tamtéž, bod 83.

[50] – Tamtéž, bod 85.

[51] – Toto ustanovení stanoví, že „[p]okud na území členského státu vykonává jménem výrobců povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce více organizací, tento členský stát určí alespoň jeden subjekt nezávislý na soukromých zájmech nebo pověří některý veřejný orgán, aby dohlížely nad prováděním povinností rozšířené odpovědnosti výrobce“.

[52] – Interzero připouští, že nejpozději v roce 2023 hospodářské subjekty již mohly usuzovat, že v důsledku vstupu rámcové směrnice o odpadech v platnost dojde v určitých ohledech ke změně vnitrostátních právních předpisů.

případně vznikly. Bez ohledu na výše uvedené Komise nevylučuje, že v určitých případech může být nezbytné, aby členský stát poskytl subjektům přiměřené přechodné období, a tím jim umožnil přizpůsobit se novému režimu. To, zda okolnosti, které byly předkládajícímu soudu předloženy, představují právě takový případ, přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

54. Zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání jsou součástí právního řádu Unie. Tyto zásady musí být dodržovány členskými státy při provádění unijních směrnic [53].

55. Zásada právní jistoty nebrání členským státům ve výkonu jejich pravomocí ke změně právních předpisů [54]. Podle ustálené judikatury platí, že zásada právní jistoty, jejímž logickým důsledkem je zásada ochrany legitimního očekávání, vyžaduje, aby právní pravidla byla jasná a přesná a jejich použití bylo pro právní subjekty předvídatelné, zejména pokud mohou vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky [55]. Uvedená zásada vyžaduje, aby byla právní úprava koncipována tak, aby umožnila dotčeným osobám přesně se seznámit s rozsahem povinností, které jim případně ukládá, a jednoznačně zjistit svá práva a povinnosti vyplývající z této právní úpravy, aby tyto osoby měly možnost přijmout opatření na ochranu před důsledky, které pro ně tato právní úprava může mít [56].

56. Smyslem zásady ochrany legitimního očekávání je zajistit, aby měl hospodářský subjekt v případech, kdy mu vnitrostátní orgán poskytl konkrétní ujištění, právo se těchto ujištění proti orgánu dovolávat. Pokud ujištění takové povahy poskytnuta nejsou, tedy v případech, kdy vnitrostátní orgány mohou na základě rozhodnutí existující stav kdykoli změnit, nejsou hospodářské subjekty oprávněny legitimně očekávat, že bude existující stav zachován [57].

57. Zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání nebrání tomu, aby členský stát s okamžitou účinností změnil určitý zákon bez přijetí přechodných ustanovení [58]. Judikatura Soudního dvora zcela nevylučuje možnost, aby se hospodářské subjekty, které za účelem dosažení souladu s právní úpravou přijatou zákonodárcem učinily nákladné investice, dovolávaly ochrany legitimního očekávání, pokud je tato právní úprava předčasně zrušena, aniž je těmto hospodářským subjektům ponechán čas nezbytný k přizpůsobení se důsledkům tohoto zrušení [59].

58. V konečném důsledku přísluší předkládajícímu soudu, aby ověřil okolnosti, za nichž byla přijata vnitrostátní právní úprava, o kterou jde ve věci projednávané u předkládajícího soudu. Podotýkám však, že v rozsahu, v jakém nový zákon o ochraně životního prostředí pověřuje odpovědností za plnění povinností vyplývajících z ROV jedinou organizaci působící na neziskovém základě, je znění této právní úpravy podle všeho jasné a přesné. Ze spisu Soudního dvora rovněž nikterak nevyplývá, že příslušný vnitrostátní orgán poskytl hospodářským subjektům jakákoli ujištění, že dřívější zákon o ochraně životního prostředí nebude zrušen nebo zůstane v platnosti po určitou stanovenou dobu.

[53] – Rozsudek ze dne 10. září 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, bod 43).

[54] – Tamtéž, bod 49.

[55] – Rozsudek ze dne 11. července 2019, Agrenergy a Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 a C-287/18, EU:C:2019:605, bod 29 a citovaná judikatura).

[56] – Tamtéž, bod 30.

[57] – Rozsudek ze dne 27. června 2024, Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, bod 54).

[58] – Rozsudek ze dne 9. června 2016, Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft GbR (C-332/14, EU:C:2016:417, bod 56).

[59] – Rozsudky ze dne 10. září 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, bod 52), a ze dne 22. září 2022, Admiral Gaming Network a další (C-475/20 až C-482/20, EU:C:2022:714, bod 64).

59. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby na třetí, čtvrtou a pátou předběžnou otázku odpověděl v tom smyslu, že zásady ochrany legitimního očekávání a právní jistoty nebrání změně právního režimu, podle které se činnost vykonávaná několika hospodářskými subjekty za účelem dosažení zisku přemění na činnost, jejímž prováděním bude pověřena jediná organizace působící na neziskovém základě, aniž bude stanoveno jakékoli přechodné období nebo vyplacena odpovídající náhrada za ztráty, které hospodářským subjektům v důsledku této změny případně vznikly.

### *D. K šesté otázce*

60. V rámci šesté předběžné otázky se předkládající soud táže, zda vnitrostátní právní úprava, podle níž výrobci, kteří uvádějí na trh alespoň 51 % určité kategorie výrobků, musí zřídit organizaci pověřenou odpovědností za plnění povinností vyplývajících z ROV (dále jen „pravidlo 51 %“) a držiteli podílů v této organizaci mohou být pouze tito výrobci (dále jen „pravidlo týkající se držitelů podílů“), je v rozporu s články 49 a 56 SFEU, článkem 16 Listiny, směrnicí o službách a rámcovou směrnicí o odpadech.

61. Interzero tvrdí, že pravidlo 51 % omezuje svobodu podnikání, kterou zaručuje článek 16 Listiny. Neexistuje žádný důvod pro to, aby musela být výrobci určitých výrobků založena kolektivní organizace za účelem plnění povinností vyplývajících z ROV, a to zejména za situace, kdy tito výrobci nejsou odborníky na nakládání s odpady. Interzero rovněž tvrdí, že pravidlo 51 % představuje nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, neboť jasnou většinu výrobců, kteří uvádějí spotřební výrobky na trh ve Slovinsku, tvoří domácí podniky.

62. Slovinská vláda tvrdí, že smyslem pravidla 51 % je zajistit založení jediné kolektivní organizace odpovědné za odpady vzniklé v souvislosti s každou kategorií spotřebních výrobků.

63. Komise tvrdí, že pravidlo 51 % představuje omezení svobody usazování, jelikož může odradit výrobce od usazení se ve Slovinsku [60]. Toto pravidlo sice může být odůvodněno poukazem na ochranu životního prostředí, nicméně předkládající soud musí ověřit, zda jsou vnitrostátní právní předpisy přiměřené k dosažení tohoto cíle a zda nejsou k dispozici méně restriktivní opatření, která by posloužila jako záruka odpovědnosti za nakládání s odpady vzniklými v souvislosti s každou kategorií výrobků. Komise tvrdí, že pravidlo týkající se držitelů podílů může být nepřiměřené, byť připouští, že ověření této teze je na předkládajícím soudu.

64. S výhradou následujících úvah podotýkám, že na šestou předběžnou otázku může Soudní dvůr odpovědět uplatněním poznámek formulovaných v bodech 41 až 49 tohoto stanoviska.

65. Zaprvé vzhledem k tomu, že pravidlo 51 % a pravidlo týkající se držitelů podílů představují podle všeho požadavky související s držením podílu na kapitálu společnosti ve smyslu čl. 15 odst. 2 písm. c) směrnice o službách, odkazuji na teze uvedené v bodě 44 tohoto stanoviska. Aby byly tyto požadavky slučitelné se směrnicí o službách, nesmí být diskriminační a musí být nezbytné k dosažení naléhavého důvodu obecného zájmu a přiměřené [61].

66. Interzero sice tvrdí, že pravidlo 51 % představuje jistou formu „obrácené diskriminace“ na základě státní příslušnosti, nicméně nezpochybňuje, že z právního hlediska je toto pravidlo nediskriminační, jelikož se použije stejným způsobem na všechny výrobce bez ohledu na jejich

[60] – Komise původně tvrdila, že pravidlo 51 % omezuje volný pohyb služeb, ale na jednání od tohoto tvrzení upustila.

[61] – Viz čl. 15 odst. 3 směrnice o službách.

státní příslušnost. Skutečnost, že domácí výrobci možná působí na daném trhu více než výrobci z jiných členských států, je okolností, která se může časem změnit, a nečiní tedy pravidlo 51 % diskriminačním. Pokud jde o nezbytnost opodstatnění naléhavým důvodem obecného zájmu, cílem pravidla 51 % je zajistit, aby mohla být zřízena pouze jediná kolektivní organizace pro každou kategorii výrobků, a to s cílem podpořit ochranu životního prostředí. Pravidlo týkající se držitelů podílů rovněž směřuje k dosažení tohoto cíle, a to tím, že zajišťuje, aby výrobci nesli plnou organizační odpovědnost za nakládání s odpady vzniklými v souvislosti s jejich výrobky. Pokud jde o uplatnění zásady proporcionality, účastníci tohoto řízení nenabídli žádná méně restriktivní opatření, která by byla způsobilá dosáhnout takové úrovně ochrany životního prostředí, o jejíž dosažení se snaží slovinské orgány.

67. Zadruhé, jak vyplývá z bodu 45 tohoto stanoviska, pokud omezení svobody usazování nebo volného pohybu služeb spadá do působnosti směrnice o službách, není třeba zkoumat soulad tohoto omezení s ustanoveními SFEU týkajícími se vnitřního trhu. Pravidlo 51 % musí být v každém případě analyzováno z hlediska svobody usazování. Jakákoli překážka, které čelí subjekty usazené v jiných členských státech, jež by případně chtěly nabízet své služby za účelem zajištění kolektivního plnění povinností vyplývajících z ROV, vzniká v důsledku svěření SOHZ jediné organizaci pro každou kategorii výrobků. Není tudíž důsledkem pravidla 51 %. Pravidlo 51 % však může být příčinou toho, že se možnost usazení se ve Slovinsku stává pro výrobce méně přitažlivou, a tak představuje omezení svobody usazování[62]. Pravidlo týkající se držitelů podílů představuje další omezení svobody usazování, neboť brání jiným podnikům v držení finančního podílu v kolektivních organizacích[63]. Z uvedeného nevyplývá, že by bylo kterékoli z těchto dvou pravidel v rozporu s unijním právem. Jak jsem uvedl v bodech 46 a 47 tohoto stanoviska, uložení takových omezení svobody usazování může být opodstatněno naléhavými důvody obecného zájmu, mezi něž patří ochrana životního prostředí a veřejného zdraví, vždy ovšem s výhradou dodržení zásady proporcionality, což je skutečnost, kterou přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

68. Zatřetí účastníci řízení před Soudním dvorem nezmínili žádné ustanovení rámcové směrnice o odpadech, které by mohlo bránit uplatnění pravidla 51 %. Cílem tohoto pravidla i pravidla týkajícího se držitelů podílů je podle všeho zajistit, aby výrobci přijali finanční a organizační odpovědnost za nakládání s výrobkem i poté, co se stal odpadem, což je odůvodnění přípustné podle čl. 8 odst. 1 čtvrtého pododstavce rámcové směrnice o odpadech.

69. Začtvrté lze patrně říci s ohledem na teze uvedené v bodě 48 tohoto stanoviska, že případné posouzení těchto pravidel z hlediska článku 16 Listiny podle všeho není nezbytně nutné a v každém případě by nevedlo za okolností daných v projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce k jinému výsledku.

70. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr odpověděl na šestou předběžnou otázku v tom smyslu, že články 49 a 56 SFEU, článek 16 Listiny, směrnice o službách a rámcová směrnice o odpadech nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle které výrobci, kteří uvádějí na trh alespoň 51 % určité kategorie výrobků, musí založit organizaci pověřenou zajištěním toho, aby byly plněny povinnosti vyplývající z ROV, přičemž pouze tito výrobci mohou být držiteli podílů v této organizaci.

62 – Viz judikatura zmiňovaná v bodě 45 tohoto stanoviska.

63 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. prosince 2010, Komise v. Francie (C-89/09, EU:C:2010:772, body 44 až 49).

### *E. K sedmé, osmé a deváté otázce*

71. Sedmou, osmou a devátou předběžnou otázkou, na které je možno odpovědět společně, se předkládající soud snaží zjistit, zda je vnitrostátní právní úprava, která držitelům podílů v kolektivních organizacích brání v provádění sběru a zpracování odpadů a v tom, aby drželi podíly v hospodářských subjektech, které tyto činnosti vykonávají, a která ukládá stejný zákaz i členům řídících a dozorčích orgánů těchto kolektivních organizací (dále jen „pravidla týkající se střetu zájmů"), v rozporu s články 49 a 56 SFEU, článkem 16 Listiny, směrnicí o službách a rámcovou směrnicí o odpadech.

72. Interzero má za to, že kýženého cíle, tedy zamezení střetům zájmů, mohlo být dosaženo méně restriktivními prostředky, například tím, že by bylo kolektivním organizacím zakázáno uzavírat smlouvy se subjekty, ve kterých drží finanční podíl.

73. Slovinská vláda tvrdí, že pravidla týkající se střetu zájmů jsou nezbytná k zamezení vzniku takových střetů mezi kolektivními organizacemi a subjekty zabývajícími se sběrem a zpracováním odpadů, které následně negativně ovlivňují plnění úkolů, jimiž byly tyto kolektivní organizace pověřeny. Česká vláda souhlasí a zdůrazňuje, že předcházení střetům zájmů mezi kolektivními organizacemi a subjekty, které provádějí sběr a zpracování odpadů, je jedním z cílů sledovaných rámcovou směrnicí o odpadech.

74. Komise připouští, že zákaz uložený držitelům podílů v kolektivní organizaci, který jim odpírá možnost investovat do subjektů provádějících sběr a zpracování odpadů, je podle všeho vhodným omezením pro účely předcházení střetům zájmů.

75. V rámci odpovědi na sedmou, osmou a devátou předběžnou otázku lze využít i zásady uvedené v bodech 41 až 49 a 64 až 69 tohoto stanoviska, s výhradou následujících úvah týkajících se uplatňování směrnice o službách [64].

76. Pokud pravidla týkající se střetu zájmů představují požadavky související s držením podílu na kapitálu společnosti ve smyslu čl. 15 odst. 2 písm. c) směrnice o službách, nesmí být tato pravidla diskriminační a musí být nezbytná k dosažení naléhavého důvodu obecného zájmu a přiměřená [65]. Pravidla týkající se střetu zájmů jsou podle všeho vhodná k dosažení cíle, kvůli kterému byla přijata. V konečném důsledku je jejich smyslem zajistit zejména ochranu životního prostředí, když předcházejí riziku toho, že budou na základě obchodních hledisek nebo vazeb vybráni uchazeči, kteří nejsou nejvýkonnější z hospodářského hlediska nebo z hlediska zajištění ochrany životního prostředí. Je na předkládajícím soudu, aby ve světle argumentů předložených účastníky řízení ověřil, zda jsou k dispozici méně restriktivní prostředky, jimiž by Slovinsko mohlo tohoto cíle dosáhnout.

77. Navrhuji tedy, aby na sedmou, osmou a devátou předběžnou otázku odpověděl Soudní dvůr v tom smyslu, že články 49 a 56 SFEU, článek 16 Listiny, směrnice o službách a rámcová směrnice o odpadech nebrání vnitrostátní právní úpravě, která držitelům podílů v kolektivních organizacích brání v provádění sběru a zpracování odpadů a v držení podílů v jakýchkoli subjektech, jež tyto činnosti vykonávají, a která stejný zákaz ukládá i členům řídících a kontrolních orgánů těchto

[64] – Jak vyplývá z uvedených bodů tohoto stanoviska, není nutné provádět samostatné posouzení těchto ustanovení s ohledem na ustanovení SFEU týkající se vnitřního trhu nebo Listinu. Rovněž uvádím, že účastníci řízení před Soudním dvorem neuvedli žádné ustanovení rámcové směrnice o odpadech, které by bránilo přijetí pravidel týkajících se střetu zájmů.

[65] – Viz čl. 15 odst. 3 směrnice o službách. Tím není dotčena možnost dovolávat se čl. 15 odst. 4 směrnice o službách v souvislosti s SOHZ.

kolektivních organizací, a to za podmínky, že nejsou k dispozici méně restriktivní prostředky k předcházení střetům zájmů, jež by zaručovaly stejnou úroveň ochrany životního prostředí a veřejného zdraví.

### *F. K desáté otázce*

78. Desátou předběžnou otázkou se předkládající soud táže, zda je v rozporu s články 49 a 56 SFEU a s článkem 16 Listiny povinnost výrobců, kteří nejsou držiteli podílů v kolektivní organizaci, uzavřít s touto organizací smlouvy za účelem splnění povinností výrobců vyplývajících z ROV.

79. Interzero tvrdí, že tato povinnost představuje omezení svobody podnikání zaručené článkem 16 Listiny, není opodstatněna naléhavým důvodem obecného zájmu a je v každém případě nepřiměřená, neboť výrobcům by mělo být umožněno splnit povinnosti vyplývající z ROV založením svých vlastních organizací nebo uzavřením odpovídajících smluv s organizacemi podle své volby.

80. Nizozemská vláda se domnívá, že taková povinnost může zabránit parazitování na systému ze strany některých výrobců jako „černých pasažérů“, kteří se snaží vynakládat jen minimální úsilí na splnění svých povinností vyplývajících z ROV.

81. Komise tvrdí, že tato povinnost představuje omezení volného pohybu služeb zaručeného článkem 56 SFEU a svobody podnikání podle článku 16 Listiny. Byť tato povinnost podle všeho sleduje zejména cíl ochrany životního prostředí, Komise předkládající soud vyzývá, aby ověřil, zda nejsou k dispozici méně restriktivní alternativní prostředky k dosažení tohoto cíle.

82. Podle mého názoru je odpověď na desátou otázku úzce spjata s odpovědí, kterou by dle mého návrhu měl Soudní dvůr dát na druhou předběžnou otázku. Pokud unijní právo umožňuje členským státům, aby odpovědností za zajištění toho, že budou plněny povinnosti vyplývající z ROV, pověřily jedinou kolektivní organizaci, pak výrobci, kteří nejsou držiteli podílů v kolektivní organizaci, budou nuceni uzavřít s touto organizací smlouvy, neboť to bude jediný zákonný způsob, jak budou moci své povinnosti vyplývající z ROV splnit.

83. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby na desátou předběžnou otázku odpověděl v tom smyslu, že pokud unijní právo umožňuje členským státům, aby odpovědností za zajištění toho, že budou plněny povinnosti vyplývající z ROV, pověřily jedinou kolektivní organizaci, pak výrobci, kteří nejsou držiteli podílů v této organizaci, mohou být nuceni uzavřít za účelem plnění svých povinností vyplývajících z ROV s touto organizací smlouvu.

## V. Závěry

84. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky, které položil Ustavno sodišče (Ústavní soud, Slovinsko), následovně:

„1) Článek 106 odst. 2 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že organizace odpovědná za kolektivní plnění povinností vyplývajících z ROV může být podnikem pověřeným SOHZ, pokud existuje legitimní obecný zájem, jako je ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, který nebyl tržními silami odpovídajícím způsobem uspokojen, pokud vnitrostátní

orgány tuto organizaci jasně pověřily úkolem veřejné služby prostřednictvím aktů, jejichž přijetí je dostatečně odůvodněno, a pokud tato organizace prokazatelně vykonává hospodářskou činnost.

2) Články 49, 56 a 106 odst. 2 SFEU, články 16 a 17 Listiny, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (dále jen ‚směrnice o službách') a článek 8a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (dále jen ‚rámcová směrnice o odpadech') nebrání tomu, aby členský stát pověřil odpovědností za plnění povinností vyplývajících z ROV jedinou organizaci působící na neziskovém základě, pokud je cílem těchto opatření zajistit odpovídající úroveň ochrany životního prostředí a veřejného zdraví a nejsou k dispozici žádné méně restriktivní prostředky, jimiž by bylo možno tohoto cíle dosáhnout.

3) Zásady ochrany legitimního očekávání a právní jistoty nebrání změně právního režimu, podle které se činnost vykonávaná několika hospodářskými subjekty za účelem dosažení zisku přemění na činnost, jejímž prováděním bude pověřena jediná organizace působící na neziskovém základě, aniž je stanoveno jakékoli přechodné období nebo vyplacena odpovídající náhrada za ztráty, které těmto hospodářským subjektům v důsledku této změny případně vznikly.

4) Články 49 a 56 SFEU, článek 16 Listiny, směrnice o službách a rámcová směrnice o odpadech nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle které výrobci, kteří uvádějí na trh alespoň 51 % určité kategorie výrobků, musí založit organizaci pověřenou zajištěním toho, aby byly plněny povinnosti vyplývající z ROV, přičemž pouze tito výrobci mohou být držiteli podílů v této organizaci.

5) Články 49 a 56 SFEU, článek 16 Listiny, směrnice o službách a rámcová směrnice o odpadech nebrání vnitrostátní právní úpravě, která držitelům podílů v kolektivních organizacích brání v provádění sběru a zpracování odpadů a v držení podílů v jakýchkoli subjektech, jež tyto činnosti vykonávají, a která stejný zákaz ukládá i členům řídících a kontrolních orgánů těchto kolektivních organizací, a to za podmínky, že nejsou k dispozici méně restriktivní prostředky k předcházení střetům zájmů, jež by zaručovaly stejnou úroveň ochrany životního prostředí a veřejného zdraví.

6) Pokud unijní právo umožňuje členským státům, aby odpovědností za zajištění toho, že budou plněny povinnosti vyplývající z ROV, pověřily jedinou kolektivní organizaci, pak výrobci, kteří nejsou držiteli podílů v této organizaci, mohou být nuceni uzavřít za účelem plnění svých povinností vyplývajících z ROV s touto organizací smlouvu."