Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
ANTHONY COLLINS
vom 26. September 2024[1]

Rechtssache C-254/23

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

(Vorabentscheidungsersuchen des Ustavno sodišče [Verfassungsgericht, Slowenien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Umwelt – Abfälle – Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse – Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit – Richtlinie 2006/123/EG – Richtlinie 2008/98/EG – Art. 16 und 17 der Charta – Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes – Verhältnismäßigkeit“

I. Einleitung

1. Die Republik Slowenien führte ein Regime der erweiterten Herstellerverantwortung (Extended Producer Responsibility, im Folgenden: EPR)[2] für bestimmte Kategorien von Verbraucherprodukten ein. Im Rahmen des Regimes wird die Verantwortung für die Erfüllung von EPR-Pflichten für jede dieser Kategorien einer einzigen Organisation übertragen, die ohne Gewinnerzielungsabsicht tätig ist. Das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht, Slowenien) stellt dem Gerichtshof zehn Fragen zur Vereinbarkeit des Regimes mit den Vorschriften über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (im Folgenden: DAWI), mit dem Binnenmarkt und mit bestimmten Vorschriften des Sekundärrechts der Union.

[1] Originalsprache: Englisch.

[2] Die Mitgliedstaaten erlassen EPR-Regime, um sicherzustellen, dass die Hersteller von Waren die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Bewirtschaftung der mit ihren Produkten verbundenen Abfälle übernehmen.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Dienstleistungsrichtlinie

2. Die Erwägungsgründe 8, 40 und 70 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt [3] (im Folgenden: Dienstleistungsrichtlinie) lauten wie folgt:

„(8) Die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit sollten nur insoweit Anwendung finden, als die betreffenden Tätigkeiten dem Wettbewerb offen stehen, so dass sie die Mitgliedstaaten weder verpflichten, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu liberalisieren, noch öffentliche Einrichtungen, die solche Dienstleistungen anbieten, zu privatisieren, noch bestehende Monopole für andere Tätigkeiten oder bestimmte Vertriebsdienste abzuschaffen.

…

(40) Der Begriff der zwingenden Gründe des Allgemeininteresses, auf den sich einige Bestimmungen dieser Richtlinie beziehen, ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den Artikeln 43 und 49 des Vertrags entwickelt worden und kann sich noch weiterentwickeln. Der Begriff umfasst entsprechend der Auslegung des Gerichtshofes zumindest folgende Gründe: … öffentliche Gesundheit … Schutz der Umwelt …

…

(70) Für die Zwecke dieser Richtlinie und unbeschadet des Artikels 16 des Vertrags können Dienstleistungen nur dann als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse angesehen werden, wenn sie der Erfüllung eines besonderen Auftrags von öffentlichem Interesse dienen, mit dem der Dienstleistungserbringer von dem betreffenden Mitgliedstaat betraut wurde. Diese Beauftragung sollte durch einen oder mehrere Akte erfolgen, deren Form von dem betreffenden Mitgliedstaat selbst bestimmt wird; darin sollte die genaue Art des besonderen Auftrags angegeben werden.“

3. Art. 1 der Dienstleistungsrichtlinie bestimmt:

„…

(2) Diese Richtlinie betrifft weder die Liberalisierung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die öffentlichen oder privaten Einrichtungen vorbehalten sind, noch die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen, die Dienstleistungen erbringen.

(3) Diese Richtlinie betrifft weder die Abschaffung von Dienstleistungsmonopolen noch von den Mitgliedstaaten gewährte Beihilfen, die unter die gemeinschaftlichen Wettbewerbsvorschriften fallen.

[3] ABl. 2006, L 376, S. 36.

Diese Richtlinie berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten, im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht festzulegen, welche Leistungen sie als von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erachten, wie diese Dienstleistungen unter Beachtung der Vorschriften über staatliche Beihilfen organisiert und finanziert werden sollten und welchen spezifischen Verpflichtungen sie unterliegen sollten.

…“

4. Gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchst. a der Dienstleistungsrichtlinie gilt diese nicht für nicht wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Art. 4 der Dienstleistungsrichtlinie definiert die Begriffe „Anforderungen“ und „zwingende Gründe des Allgemeininteresses“ wie folgt:

„7. [Der Ausdruck] ‚Anforderungen‘ [bezeichnet] alle Auflagen, Verbote, Bedingungen oder Beschränkungen, die in den Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten festgelegt sind oder sich aus der Rechtsprechung, der Verwaltungspraxis, den Regeln von Berufsverbänden oder den kollektiven Regeln, die von Berufsvereinigungen oder sonstigen Berufsorganisationen in Ausübung ihrer Rechtsautonomie erlassen wurden, ergeben; Regeln, die in von den Sozialpartnern ausgehandelten Tarifverträgen festgelegt wurden, sind als solche keine Anforderungen im Sinne dieser Richtlinie;

8. [der Ausdruck] ‚zwingende Gründe des Allgemeininteresses‘ [bezeichnet] Gründe, die der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung als solche anerkannt hat, einschließlich folgender Gründe: … öffentliche Gesundheit; … Schutz der Umwelt und der städtischen Umwelt …“

5. Art. 15 der Dienstleistungsrichtlinie bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten prüfen, ob ihre Rechtsordnungen die in Absatz 2 aufgeführten Anforderungen vorsehen, und stellen sicher, dass diese Anforderungen die Bedingungen des Absatzes 3 erfüllen. Die Mitgliedstaaten ändern ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um sie diesen Bedingungen anzupassen.

(2) Die Mitgliedstaaten prüfen, ob ihre Rechtsordnung die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit von folgenden nicht diskriminierenden Anforderungen abhängig macht:

a) mengenmäßigen oder territorialen Beschränkungen, insbesondere in Form von Beschränkungen aufgrund der Bevölkerungszahl oder bestimmter Mindestentfernungen zwischen Dienstleistungserbringern;

…

c) Anforderungen im Hinblick auf die Beteiligungen am Gesellschaftsvermögen;

d) Anforderungen, die die Aufnahme der betreffenden Dienstleistungstätigkeit aufgrund ihrer Besonderheiten bestimmten Dienstleistungserbringern vorbehalten …;

…

(3) Die Mitgliedstaaten prüfen, ob die in Absatz 2 genannten Anforderungen folgende Bedingungen erfüllen:

a) Nicht-Diskriminierung: [D]ie Anforderungen dürfen weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder – bei Gesellschaften – aufgrund des Orts des satzungsmäßigen Sitzes darstellen;

b) Erforderlichkeit: [D]ie Anforderungen müssen durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein;

c) Verhältnismäßigkeit: [D]ie Anforderungen müssen zur Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels geeignet sein; sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist; diese Anforderungen können nicht durch andere weniger einschneidende Maßnahmen ersetzt werden, die zum selben Ergebnis führen.

(4) Die Absätze 1, 2 und 3 gelten für Rechtsvorschriften im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nur insoweit, als die Anwendung dieser Absätze die Erfüllung der anvertrauten besonderen Aufgabe nicht rechtlich oder tatsächlich verhindert."

6. Art. 16 Abs. 1 der Dienstleistungsrichtlinie sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten achten das Recht der Dienstleistungserbringer, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen ihrer Niederlassung zu erbringen.

Der Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, gewährleistet die freie Aufnahme und freie Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten innerhalb seines Hoheitsgebiets.

…"

7. Gemäß Art. 17 Abs. 1 Buchst. e der Dienstleistungsrichtlinie findet ihr Art. 16 keine Anwendung auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die in einem anderen Mitgliedstaat erbracht werden, einschließlich der Abfallbewirtschaftung.

2. Abfallrahmenrichtlinie

8. Der 27. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien[4] (im Folgenden: Abfallrahmenrichtlinie) lautet:

„Die Einführung der erweiterten Herstellerverantwortung in dieser Richtlinie ist eines der Mittel, um die Gestaltung und Herstellung von Gütern zu fördern, die während ihres gesamten Lebenszyklus, einschließlich ihrer Reparatur, Wiederverwendung und Demontage sowie ihres Recyclings, eine effiziente Ressourcennutzung in vollem Umfang berücksichtigen und fördern, ohne dass der freie Warenverkehr im Binnenmarkt beeinträchtigt wird."

[4] ABl. 2008, L 312, S. 3.

9. In Art. 3 Nr. 21 der Abfallrahmenrichtlinie [5] wird der Ausdruck „Regime der erweiterten Herstellerverantwortung“ für die Zwecke dieser Richtlinie definiert als „ein Bündel von Maßnahmen, die von Mitgliedstaaten getroffen werden, um sicherzustellen, dass die Hersteller der Erzeugnisse die finanzielle Verantwortung oder die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Bewirtschaftung in der Abfallphase des Produktlebenszyklus übernehmen“.

10. Art. 8 Abs. 1 der Abfallrahmenrichtlinie [6] lautet:

„Zur Verbesserung der Wiederverwendung und der Vermeidung, des Recyclings und der sonstigen Verwertung von Abfällen können die Mitgliedstaaten Maßnahmen mit und ohne Gesetzescharakter erlassen, um sicherzustellen, dass jede natürliche oder juristische Person, die gewerbsmäßig Erzeugnisse entwickelt, herstellt, verarbeitet, behandelt, verkauft oder einführt (Hersteller des Erzeugnisses), eine erweiterte Herstellerverantwortung trägt.

Diese Maßnahmen können die Rücknahme zurückgegebener Erzeugnisse und von Abfällen, die nach der Verwendung dieser Erzeugnisse übrig bleiben, sowie die anschließende Bewirtschaftung der Abfälle und die finanzielle Verantwortung für diese Tätigkeiten umfassen. Diese Maßnahmen können die Verpflichtung umfassen, öffentlich zugängliche Informationen darüber zur Verfügung zu stellen, inwieweit das Produkt wiederverwendbar und recyclebar ist.

Umfassen diese Maßnahmen auch die Einrichtung von Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung, gelten die allgemeinen Mindestanforderungen nach Artikel 8a.

Die Mitgliedstaaten können beschließen, dass Hersteller von Erzeugnissen, die in der Abfallphase des Produktlebenszyklus in Eigeninitiative die finanzielle Verantwortung oder die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Abfallbewirtschaftung übernehmen, einige oder alle der allgemeinen Mindestanforderungen nach Artikel 8a anwenden sollten.“

11. In Art. 8a der Abfallrahmenrichtlinie [7] sind allgemeine Mindestanforderungen an EPR-Regime festgelegt. Nach diesen Anforderungen, gelesen im Licht des 14. Erwägungsgrundes der Richtlinie 2018/851, können Hersteller ihre EPR-Pflichten entweder einzeln oder gemeinsam wahrnehmen.

B. Nationales Recht

12. Der frühere Zakon o varstvu okolja [8] (im Folgenden: altes Umweltschutzgesetz) sah vor, dass Produkthersteller ihre Abfallbewirtschaftungspflichten entweder einzeln oder gemeinsam, durch die Gründung eines Verbands mit anderen Herstellern, wahrnehmen konnten. Hierfür konnten Produkthersteller auch ein oder mehrere Wirtschaftssubjekte heranziehen.

[5] In der durch die Richtlinie (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle (ABl. 2018, L 150, S. 109) geänderten Fassung, mit der der Begriff der EPR definiert und Mindestanforderungen dafür festgelegt werden sollten.

[6] In der durch die Richtlinie 2018/851 geänderten Fassung.

[7] Eingefügt durch die Richtlinie 2018/851.

[8] Amtsblatt der Republik Slowenien Nr. 39/06.

13. Durch den neuen Zakon o varstvu okolja [9] (im Folgenden: neues Umweltschutzgesetz) wird diese Regelung aufgehoben. Hersteller von Verbraucherprodukten müssen ihren EPR-Pflichten über eine gemeinsame Organisation nachkommen, die die zuständigen Behörden für diese Zwecke ermächtigen. Hersteller, die mindestens 51 % einer bestimmten Produktkategorie in Verkehr bringen, haben eine gemeinsame Organisation zur Bewirtschaftung der mit diesen Produkten verbundenen Abfälle zu gründen [10]. Hersteller solcher Produkte, die keine Anteilseigner einer gemeinsamen Organisation sind, müssen ihren EPR-Pflichten durch den Abschluss eines Vertrags mit der betreffenden Organisation nachkommen. Zwar verfügt jede gemeinsame Organisation für die Zwecke der Sicherstellung der Einhaltung von EPR-Pflichten über ein gesetzliches Monopol, doch sind diese Organisationen ohne Gewinnerzielungsabsicht tätig. Gemeinsame Organisationen stellen sicher, dass die mit einer bestimmten Produktkategorie verbundenen Abfälle gesammelt und behandelt werden, aber sie sammeln und behandeln diese Abfälle nicht selbst, da diese Aufgaben von unabhängigen Wirtschaftssubjekten im Rahmen von Verträgen wahrgenommen werden, die die gemeinsamen Organisationen jährlich vergeben [11]. Unabhängig davon, ob sie Mitglied einer gemeinsamen Organisation sind oder einen Vertrag mit ihr schließen, zahlen alle Hersteller für die von der gemeinsamen Organisation erbrachten Dienstleistungen die gleiche Gebühr, die nach dem Grundsatz der Kostendeckung berechnet wird.

III. Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

14. Am 9. Juni 2021 übersandte die Europäische Kommission der Republik Slowenien eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie die Ansicht äußerte, dass Slowenien die Richtlinie 2018/851 nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist umgesetzt habe [12]. Im März 2022 erließ die Republik Slowenien das neue Umweltschutzgesetz. Im Februar 2023 stellte die Kommission das Vertragsverletzungsverfahren wegen der Nichtumsetzung der Richtlinie 2018/851 ein.

15. Die Interzero Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. (im Folgenden: Interzero) und die Surovina družba za predelavo odpadkov d.o.o. (im Folgenden: Surovina) sind Handelsunternehmen, die in Slowenien Dienstleistungen der Abfallbewirtschaftung erbringen. Interzero ist eine Tochtergesellschaft der Interzero Circular Solutions Europe GmbH, einer Gesellschaft mit Sitz in Österreich (im Folgenden: Interzero Österreich). Im Jahr 2022 leiteten Interzero, Interzero Österreich, Surovina, mehrere im Bereich des Abfallwirtschaftssektors tätige slowenische Handelsunternehmen sowie eine Reihe von EPR-Pflichten unterliegenden Herstellern ein Verfahren vor dem Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) ein und machten geltend, das neue Umweltschutzgesetz verstoße gegen gewisse Bestimmungen der slowenischen Verfassung und des Unionsrechts, und zwar gegen die Art. 49, 56, 102 und 106 AEUV, gegen die Art. 16 und 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) sowie gegen die Dienstleistungsrichtlinie. Sie fochten das neue Umweltschutzgesetz mit der Begründung an, dass es die wirtschaftliche Tätigkeit der Abfallbewirtschaftung in eine nicht wirtschaftliche Tätigkeit umwandele, die Monopolen vorbehalten sei. Interzero und Surovina machten geltend, die slowenische Regierung habe weder dargetan, dass das nach dem alten

[9] Amtsblatt der Republik Slowenien Nr. 44/22.

[10] Eine gemeinsame Organisation kann die Einhaltung von EPR-Pflichten in Bezug auf mehrere Produktkategorien sicherstellen.

[11] Gemeinsame Organisationen und ihre Anteilseigner dürfen keine Dienstleistungen der Sammlung und Bewirtschaftung von Abfällen anbieten und weder ein unmittelbares noch ein mittelbares finanzielles Interesse an Unternehmen haben, die diese Dienstleistungen erbringen. Hersteller, die einen Vertrag mit einer gemeinsamen Organisation schließen, um ihren EPR-Pflichten nachzukommen, unterliegen keiner dieser Beschränkungen.

[12] Gemäß ihrem Art. 2 mussten die Mitgliedstaaten der Richtlinie 2018/851 bis zum 5. Juli 2020 nachkommen.

Umweltschutzgesetz praktizierte System wirkungslos gewesen sei, noch erläutert, warum die Tätigkeit der Abfallbewirtschaftung ohne Gewinnerzielungsabsicht und ohne Wettbewerb ausgeübt werden müsse.

16. Die slowenische Regierung trug vor, dass die mit dem neuen Umweltschutzgesetz eingeführten Änderungen zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie sowie zur Sicherstellung der Erfüllung von EPR-Pflichten, und zwar der Sammlung und Behandlung von Abfällen, erforderlich gewesen seien. Das neue Regime sehe vor, dass sich die damit geschaffenen ermächtigten Organisationen ohne Gewinnerzielungsabsicht der Förderung von Umweltzielen widmeten, ohne dabei durch geschäftliche Erwägungen belastet zu werden. Die Abfallrahmenrichtlinie erlaube es den Mitgliedstaaten, die Erfüllung von EPR-Pflichten im Hinblick auf eine bestimmte Produktkategorie durch die Gründung einer einzigen gemeinsamen Organisation zu verlangen, die von Herstellern eingerichtet und verwaltet werde [13]. Ein solches System sei unter Umweltgesichtspunkten wirksamer, unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten effizienter und unter dem Gesichtspunkt seiner Einhaltung einfacher zu überwachen. Die slowenische Regierung betont, die Sammlung und Behandlung von Abfällen stelle weiterhin eine wirtschaftliche Tätigkeit dar, die von Dritten ausgeübt werde.

17. Am 19. Mai 2022 setzte das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) die Anwendung der angefochtenen Bestimmungen des neuen Umweltschutzgesetzes bis zur Verkündung seines Urteils in diesem Verfahren aus.

18. Das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) fragt sich, ob die Erfüllung von EPR-Pflichten durch die Einrichtung eines Netzwerks gemeinsamer, mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe betrauter Organisationen eine DAWI darstellen könne. In diesem Zusammenhang möchte es wissen, ob die Gründung eines Monopols ohne Gewinnerzielungsabsicht gegen das Unionsrecht verstoße. Zu klären sei, ob das Unionsrecht den Mitgliedstaaten erlaube, zu entscheiden, dass eine bestimmte wirtschaftliche Tätigkeit als nicht wirtschaftliche Tätigkeit auszuüben sei. Wenn die Mitgliedstaaten dies tun könnten, sei fraglich, ob sie eine Übergangsfrist festlegen und/oder von dieser Änderung betroffene Wirtschaftssubjekte entschädigen müssten. Ferner möchte das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) wissen, ob bestimmte spezielle Regeln, wie diejenigen über die Mitgliedschaft in gemeinsamen Organisationen und die Tätigkeiten, die diese Einrichtungen ausüben dürften, mit dem Unionsrecht vereinbar seien. Schließlich hegt es Zweifel, ob ein Erfordernis, wonach Hersteller, die keine Beteiligung an einer einschlägigen gemeinsamen Organisation hielten, Verträge über die Abfallbewirtschaftung mit einer solchen zu schließen hätten, mit dem Unionsrecht vereinbar sei.

19. Unter diesen Umständen hat das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Kann als ein mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrautes Unternehmen im Sinne von Art. 106 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (unter Berücksichtigung von Art. 14 AEUV, des Protokolls Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse sowie der Art. 8 und 8a der Richtlinie 2008/98) eine juristische Person angesehen werden, die das ausschließliche Recht hat, im Hoheitsgebiet der Republik Slowenien die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung für gleichartige Produkte auszuüben, die Folgendes umfasst:

[13] Die slowenische Regierung fügt hinzu, die Tschechische Republik und Estland sähen ein ähnliches Regime vor.

– den Abschluss von Verträgen mit den Herstellern bestimmter Produkte, mit denen sie diese juristische Person ermächtigen, in ihrem Namen für die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Abfälle von diesen Produkten zu sorgen,

– die Organisation des Systems der Abfallsammlung und -behandlung (Abschluss von Verträgen mit Handelsgesellschaften, damit diese im Namen der Organisation alle Abfälle, die von Produkten stammen, die der erweiterten Herstellerverantwortung unterliegen, sammeln und ordnungsgemäß behandeln), sowie

– die Führung von Registern über die in der Republik Slowenien in Verkehr gebrachten Produkte, die der erweiterten Herstellerverantwortung unterliegen, sowie über die gesammelten und behandelten Abfälle von Produkten, die der erweiterten Herstellerverantwortung unterliegen, und Übermittlung dieser Daten an das Ministerium,

und ist diese juristische Person verpflichtet, im Zusammenhang mit der Ausübung dieser Tätigkeit Verträge sowohl mit den Herstellern, die der erweiterten Herstellerverantwortung unterliegen, als auch mit den Handelsgesellschaften zu schließen, die die Sammlung und Behandlung der Abfälle ausführen werden?

2. Sind die Art. 16 und 17 der Charta, die Art. 49, 56 und 106 AEUV, die Richtlinie 2006/123 sowie die Art. 8 und 8a der Richtlinie 2008/98 dahin auszulegen, dass sie einer Regelung entgegenstehen, wonach die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung für gleichartige Produkte nur von einer einzigen juristischen Person im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ohne Gewinnerzielungsabsicht ausgeübt werden darf, was bedeutet, dass die Einnahmen die tatsächlichen Kosten der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung nicht übersteigen und dass diese juristische Person die Gewinne nur für die Durchführung der Tätigkeiten und Maßnahmen der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung verwenden darf?

3. Falls Frage 2 verneint wird: Sind Art. 16 der Charta, die Art. 49, 56 und 106 AEUV, die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie die Art. 8 und 8a der Richtlinie 2008/98 dahin auszulegen, dass sie einer Regelung entgegenstehen, nach der ein Mitgliedstaat die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung für gleichartige Produkte von einer geregelten, von mehreren Wirtschaftssubjekten mit Gewinnerzielungsabsicht ausgeübten markt- und gewinnorientierten Tätigkeit in eine Tätigkeit umwandelt, die nur von einer einzigen Organisation ausgeübt werden darf, die diese Tätigkeit ohne Gewinnerzielungsabsicht im Sinne der Frage 2 ausüben muss?

4. Sind die in Frage 3 genannten unionsrechtlichen Bestimmungen dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die aufgrund des Inkrafttretens einer neuen gesetzlichen Regelung für die gemeinsame Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung kraft Gesetzes (*ex lege*) in die individuellen Verhältnisse in der Weise eingreift, dass alle Verträge ihre Gültigkeit verlieren, die geschlossen worden waren zwischen den Wirtschaftssubjekten, die die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung nach der bisherigen Regelung ausübten, und den Herstellern, die der erweiterten Herstellerverantwortung unterliegen, sowie den Wirtschaftssubjekten, die die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung nach der bisherigen Regelung ausübten, und den

Wirtschaftssubjekten, die die Tätigkeit der Sammlung und Behandlung von Abfällen von Produkten ausüben, die der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung unterliegen?

5. Sind die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes vor dem Hintergrund des Erlasses einer neuen gesetzlichen Regelung wie der in den Fragen 3 und 4 beschriebenen so auszulegen, dass der Gesetzgeber eine Übergangsfrist und/oder ein Entschädigungssystem festlegen muss? Wenn ja, welche Kriterien bestimmen die Angemessenheit der Übergangsfrist bzw. die Angemessenheit des Entschädigungssystems?

6. Sind Art. 16 der Charta, die Art. 49, 56 und 106 AEUV, die Richtlinie 2006/123 sowie die Art. 8 und 8a der Richtlinie 2008/98 so auszulegen, dass sie einer Regelung entgegenstehen, wonach die Hersteller, die Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung haben und 51 % der gleichartigen Produkte, die den Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung unterliegen, in Verkehr bringen, verpflichtet sind, eine juristische Person zu gründen, die die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung ausüben wird, und wonach die Hersteller der gleichartigen Produkte eine solche juristische Person im Fall der etwaigen Entziehung der Genehmigung neu gründen müssen, bzw. sind die oben genannten Vorschriften des Unionsrechts dahin auszulegen, dass sie einer Regelung entgegenstehen, wonach nur die Hersteller eine Beteiligung an dieser juristischen Person halten dürfen?

7. Sind Art. 16 der Charta, die Art. 49, 56 und 106 AEUV, die Richtlinie 2006/123 und die Art. 8 und 8a der Richtlinie 2008/98 dahin auszulegen, dass sie einer Regelung entgegenstehen, wonach die Hersteller, die eine Beteiligung an einer juristischen Person halten, welche die gemeinsame Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung übernimmt, nicht die Person sein dürfen, die die Sammlung oder Behandlung von Abfällen von Produkten durchführt, die der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung in dieser juristischen Person unterliegen?

8. Sind Art. 16 der Charta, die Art. 49, 56 und 106 AEUV, die Richtlinie 2006/123 und die Art. 8 und 8a der Richtlinie 2008/98 dahin auszulegen, dass sie einer Regelung entgegenstehen, wonach ein Hersteller, der eine Beteiligung an einer juristischen Person hält, welche die gemeinsame Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung übernimmt, und eine juristische Person, welche die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung ausübt, Folgendes nicht dürfen:

   – direkt oder indirekt Kapitalverflechtungen mit der Person haben, die Abfälle aus Produkten sammelt oder behandelt, die der gemeinsamen Erfüllung der Verpflichtung der juristischen Person unterliegen, welche die gemeinsame Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung übernimmt, und über keine Verwaltungs- oder Kontrollrechte in dieser Person verfügen;

   – Kapital- oder Verwandtschaftsverflechtungen mit einer Person aufweisen, die Stimmrechte in einem Verwaltungs- oder Aufsichtsorgan besitzt oder kontrolliert oder die unter dem vorstehenden Gedankenstrich genannten Personen vertritt?

9. Sind Art. 16 der Charta, die Art. 49, 56 und 106 AEUV, die Richtlinie 2006/123 und die Art. 8 und 8a der Richtlinie 2008/98 dahin auszulegen, dass sie einer Regelung entgegenstehen, wonach die in den Fragen 7 und 8 genannten Beschränkungen auch für ein Mitglied des geschäftsführenden Organs der juristischen Person, welche die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung ausübt, für ein Mitglied ihres Aufsichtsorgans oder ihren Vertreter gelten?

10. Sind Art. 16 der Charta und die Art. 49 und 56 AEUV dahin auszulegen, dass sie einer Regelung entgegenstehen, wonach die Hersteller, die den Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung unterliegen und bestimmte Produkte für den Haushaltsgebrauch in Verkehr bringen, zwingend einen Vertrag schließen müssen, mit dem sie eine juristische Person, welche die Genehmigung zur Ausübung der Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung hat, ermächtigen, ihre Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung zu erfüllen?

20. Interzero, Surovina, die tschechische, die niederländische und die slowenische Regierung sowie die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. In der Sitzung vom 11. Juni 2024 haben Interzero, Surovina, die tschechische, die ungarische, die niederländische und die slowenische Regierung sowie die Kommission mündliche Ausführungen gemacht und Fragen des Gerichtshofs beantwortet.

IV. Würdigung

A. Erste Frage

21. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob es sich bei einer Organisation, der die Verantwortung für die gemeinsame Erfüllung von EPR-Pflichten übertragen wird, um ein mit einer DAWI betrautes Unternehmen im Sinne von Art. 106 Abs. 2 AEUV handeln kann.

22. Keiner der Beteiligten des Verfahrens vor dem Gerichtshof stellt in Abrede, dass die Mitgliedstaaten bei der Einstufung einer Tätigkeit als DAWI über einen weiten Ermessensspielraum verfügen. Die Kommission weist darauf hin, dass für eine solche Einstufung einer Dienstleistung zwei Voraussetzungen erfüllt sein müssten. Ein Mitgliedstaat müsse ein Wirtschaftssubjekt förmlich mit der Erbringung einer DAWI betrauen. Er habe auch darzulegen, weshalb sich diese Dienstleistung derart von anderen wirtschaftlichen Tätigkeiten unterscheide, dass diese Einstufung gerechtfertigt sei. Vorbehaltlich der Überprüfung durch das vorlegende Gericht nimmt die Kommission an, dass die Gründung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden gemeinsamen Organisationen diesen Voraussetzungen genügen könne.

23. Die slowenische Regierung erklärt, dass die Funktionsweise des Systems unter dem alten Umweltschutzgesetz nicht zufriedenstellend gewesen sei. Die für die Einhaltung von EPR-Pflichten verantwortlichen Wirtschaftssubjekte hätten nur eine unzureichende Menge an Verpackungsabfällen behandelt[14]. Kommunale Abfallbewirtschaftungsdienste hätten daher eine erhebliche Menge an Verpackungsabfällen lagern müssen, wodurch Gefahren für die menschliche

[14] Die slowenische Regierung fügt hinzu, es sei festgestellt worden, dass die mit der gemeinsamen Erfüllung von EPR-Pflichten betrauten Wirtschaftssubjekte durch den Abschluss einer horizontalen wettbewerbswidrigen Vereinbarung gegen das innerstaatliche Wettbewerbsrecht verstoßen hätten.

Gesundheit, die öffentliche Sicherheit und die Umwelt entstanden seien. Um diese Gefahren zu beseitigen, hätten die Behörden die Behandlung dieser Abfälle und die damit verbundenen Kosten übernommen. Aus diesen Gründen habe die Republik Slowenien beschlossen, die Verantwortung für die Erreichung von EPR-Zielen gemeinsamen Organisationen zu übertragen, die eine DAWI erbrächten.

24. Interzero trägt vor, der Gerichtshof solle die erste Frage aus fünf Gründen verneinen. Erstens erfüllten die gemeinsamen Organisationen nach dem neuen Umweltschutzgesetz Aufgaben mit rein administrativem Charakter, die keine DAWI darstellten. Zweitens hätten die slowenischen Behörden keinen Formalakt zur Betrauung der gemeinsamen Organisationen mit einer DAWI erlassen. Drittens sei die unzureichende Behandlung einer bestimmten Menge der von den kommunalen Abfallbewirtschaftungsdiensten gesammelten Verpackungsabfälle damit zu erklären, dass die damals geltenden nationalen Rechtsvorschriften Hersteller, die weniger als 15 Tonnen an Verpackungen pro Jahr in Verkehr gebracht hätten, von EPR-Pflichten ausgenommen hätten. Viertens sei mit dem neuen Umweltschutzgesetz ein System eingeführt worden, dass weniger effizient sei als seine Vorgängerregelung. Fünftens seien die Probleme, die bei der Behandlung von Verpackungsabfällen aufgetreten seien, so weit gelöst worden, dass kein Marktversagen mehr vorliege.

25. Die tschechische Regierung ist der Ansicht, der Gerichtshof habe nicht darüber zu entscheiden, ob die gemeinsamen Organisationen eine DAWI erbrächten, da die nationalen Rechtsvorschriften anhand der Abfallrahmenrichtlinie zu beurteilen seien.

26. In Art. 14 AEUV und Art. 1 des Protokolls Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse (im Folgenden: Protokoll Nr. 26), der diesen Vertragsartikel auslegen soll, ist anerkannt, dass DAWI innerhalb der Europäischen Union eine wichtige Rolle spielen. Gemäß Art. 36 der Charta anerkennt und achtet die Europäische Union den Zugang zu DAWI im Einklang mit den Verträgen. In diesem Zusammenhang schirmt Art. 106 Abs. 2 AEUV Erbringer von DAWI insoweit vom Unionsrecht ab, als dies erforderlich ist, um sicherzustellen, dass seine vollständige Anwendung die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe nicht rechtlich oder tatsächlich verhindert. Somit verfügen nationale, regionale und lokale Behörden über einen weiten Ermessensspielraum in der Frage, wie solche Dienste zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind[15], und die Ausübung dieses Ermessens kann nur dann erfolgreich beanstandet werden, wenn es offenkundig fehlerhaft ausgeübt wird[16].

27. Zwar definiert Art. 106 Abs. 2 AEUV weder den Begriff einer DAWI noch die Bedingungen, unter denen ein Mitgliedstaat darauf zurückgreifen kann, doch liefert die Rechtsprechung der Unionsgerichte in dieser Hinsicht drei Orientierungshilfen.

[15] Im Protokoll Nr. 26 heißt es ferner, dass die Verträge in keiner Weise die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten berühren, nicht wirtschaftliche Dienste von allgemeinem Interesse zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren.

[16] Vgl. in diesem Sinne Art. 1 erster Gedankenstrich des Protokolls Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse. Vgl. Urteil vom 20. Dezember 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco u. a./Kommission (C-66/16 P bis C-69/16 P, EU:C:2017:999, Rn. 69 und 70 sowie die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. auch Urteile vom 1. März 2017, Frankreich/Kommission (T-366/13, EU:T:2017:135, Rn. 92 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 1. März 2017, SNCM/Kommission (T-454/13, EU:T:2017:134, Rn. 111).

28. Erstens wird davon ausgegangen, dass ein Mitgliedstaat seinen Ermessensspielraum in rechtmäßiger Weise ausübt, wenn nachgewiesen wird, dass die Kräfte des Marktes eine Nachfrage nicht befriedigen konnten, deren Befriedigung im öffentlichen Interesse liegt [17]. Auch die Kommission sieht das Vorliegen eines Marktversagens als Voraussetzung für die Festlegung einer DAWI durch einen Mitgliedstaat an [18]. Können die Kräfte des Marktes Erfordernissen im Allgemeininteresse, wie dem Schutz der Umwelt und der öffentlichen Gesundheit, insbesondere in Bezug auf die Abfallbewirtschaftung, nicht gerecht werden, ist die Schaffung einer DAWI durch einen Mitgliedstaat zur Deckung dieses Bedarfs gerechtfertigt [19].

29. Zweitens hat ein Mitgliedstaat, der eine DAWI festlegen möchte, auch bestimmte Kriterien zu beachten, die als von eher formaler Natur angesehen werden können. Eine Behörde muss Wirtschaftssubjekte mit der Erfüllung eines universalen und obligatorischen Auftrags von öffentlichem Interesse betrauen [20]. Hinsichtlich der Art des Rechtsakts zur Betrauung mit einer DAWI bietet das Recht beträchtliche Flexibilität: Dieser kann aus einem Bündel an Maßnahmen bestehen [21] oder die Form eines Vertrags haben, muss jedoch identifizierbar sein [22]. Der Umstand, dass ein Wirtschaftssubjekt an dem Prozess beteiligt war, der dazu führte, dass es mit der Erbringung einer DAWI beauftragt wurde, steht einem Hoheitsakt nicht entgegen, mit dem es mit dieser Aufgabe betraut wird [23]. Ein Mitgliedstaat hat außerdem darzulegen, weshalb er der Auffassung ist, dass sich der besondere Charakter der betreffenden Tätigkeit derart von anderen unterscheidet, dass diese als DAWI eingestuft werden kann. Diese Anforderungen erleichtern eine objektive Überprüfung auf offenkundige Fehler, die einem Mitgliedstaat bei der Ausübung seines Ermessensspielraums zur Festlegung einer DAWI unterlaufen können [24]. Die Mitgliedstaaten haben die Pflichten, mit denen sie Unternehmen betrauen, daher klar festzulegen, was eine genaue Definition der Art, der Dauer und der Tragweite dieser Aufgaben voraussetzt [25].

[17] Generalanwältin Sharpston führte aus, es sei „[w]esentliche Eigenschaft eines Unternehmens, das eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringt, … dass es etwas leistet, das dem Allgemeinwohl dient, das aber ohne staatliche Eingriffe am freien Markt überhaupt nicht oder in Bezug auf Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung oder universaler Zugang nur zu anderen Standards durchgeführt würde (sogenannte ‚Voraussetzung des Marktversagens')": Schlussanträge in der Rechtssache Farrell (C-413/15, EU:C:2017:492, Nr. 90). In den Schlussanträgen des Generalanwalts Wathelet in der Rechtssache Comunidad Autónoma del País Vasco u. a./Kommission (C-66/16 P bis C-69/16 P, C-70/16 P und C-81/16 P, EU:C:2017:654, Nr. 122) wurde dieselbe Auffassung vertreten. Ähnlich auch Urteile vom 1. März 2017, Frankreich/Kommission (T-366/13, EU:T:2017:135, Rn. 123), und vom 1. März 2017, SNCM/Kommission (T-454/13, EU:T:2017:134, Rn. 172), in denen das Gericht entschied, dass die Mitgliedstaaten eine DAWI festlegen könnten, wenn sie einem wirklichen Bedarf an gemeinwirtschaftlichen Dienstleistungen entspreche und die Kräfte des Marktes diese Nachfrage nicht befriedigten.

[18] Vgl. Rn. 14 der Mitteilung der Kommission über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa (ABl. 2001, C 17, S. 4), S. 3 der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa" vom 20. Dezember 2011 (KOM[2011] 900 endgültig) sowie Rn. 48 der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfevorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (ABl. 2012, C 8, S. 4, im Folgenden: Mitteilung über die Anwendung der Beihilfevorschriften auf DAWI). Für eine Analyse der Rechtsprechung zum Erfordernis eines Marktversagens im Zusammenhang mit DAWI vgl. Szyszczak, E., *Services of General Economic Interest, State Aid and State Measures Affecting Competition*, Journal of European Competition Law & Practice, 2017, Bd. 8, Nr. 10, S. 680 bis 683. Vgl. auch 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, Bd. 12, Nr. 5, S. 384 bis 386.

[19] Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. November 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, Rn. 52), vom 23. Mai 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279, Rn. 75), und vom 19. Dezember 2019, Engie Cartagena (C-523/18, EU:C:2019:1129, Rn. 33).

[20] Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. März 1974, BRT und Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:25, Rn. 20), vom 12. Februar 2008, BUPA u. a./Kommission (T-289/03, EU:T:2008:29, Rn. 172), und vom 8. Juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, Rn. 78).

[21] Urteil vom 8. Juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, Rn. 79).

[22] Vgl. in diesem Sinne Rn. 52 der Mitteilung über die Anwendung der Beihilfevorschriften auf DAWI.

[23] Urteil vom 15. Juni 2005, Olsen/Kommission (T-17/02, EU:T:2005:218, Rn. 188).

[24] Urteil vom 12. Februar 2008, BUPA u. a./Kommission (T-289/03, EU:T:2008:29, Rn. 172).

[25] Urteil vom 8. Juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, Rn. 79). Vgl. auch Rn. 52 der Mitteilung über die Anwendung der Beihilfevorschriften auf DAWI.

30. Drittens stellt Art. 106 Abs. 2 AEUV klar, dass „Unternehmen“ DAWI erbringen. Zwar definiert der Vertrag den Begriff des Unternehmens nicht, doch wurde in der Rechtsprechung wiederholt entschieden, dass er jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einrichtung unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung umfasst [26]. Eine wirtschaftliche Tätigkeit besteht darin, Güter und Dienstleistungen gegen Entgelt anzubieten. Ein Entgelt stellt eine Gegenleistung für die Lieferung von Gütern und/oder die Erbringung von Dienstleistungen dar [27]. Sobald Güter oder Dienstleistungen gegen Entgelt angeboten werden, ist es unerheblich, ob der Anbieter ohne Gewinnerzielungsabsicht handelt [28] oder über ein gesetzliches Monopol verfügt [29].

31. Ich schlage vor, die erste Frage im Licht dieser Erwägungen zu prüfen.

32. Die slowenische Regierung macht geltend, während der Geltung des alten Umweltschutzgesetzes hätten es die für die Erfüllung von EPR-Pflichten verantwortlichen Wirtschaftssubjekte verabsäumt, sicherzustellen, dass die von den kommunalen Abfallbewirtschaftungsdiensten gesammelten Verpackungen ordnungsgemäß behandelt würden, und so Gefahren für die Umwelt und die menschliche Gesundheit geschaffen, die ein Eingreifen der Regierung erforderlich gemacht hätten. Sollte das vorlegende Gericht die Richtigkeit dieser Sachverhaltsdarstellung bestätigen, scheint dies das Vorliegen eines Marktversagens zu belegen, das für die Rechtfertigung der Entscheidung Sloweniens, eine DAWI zu schaffen, um einem ungedeckten öffentlichen Bedarf zu entsprechen, ausreicht.

33. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die Genehmigungen, in deren Rahmen die slowenischen Behörden den gemeinsamen Organisationen die Aufgabe der gemeinsamen Erfüllung von EPR-Pflichten für bestimmte Produktkategorien übertrugen, Rechtsakte sind, die diese Organisationen mit der Erfüllung eines universalen und obligatorischen Auftrags mit dem Charakter einer DAWI betrauen. Dabei hat dieses Gericht auch zu prüfen, ob die in Rede stehenden Genehmigungen jeweils eine angemessene Begründung für ihren Erlass enthalten und die Art, die Dauer und die Tragweite der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, mit denen sie die gemeinsamen Organisationen betrauen, hinreichend genau definieren.

34. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass die für die Erfüllung von EPR-Pflichten für eine Produktkategorie verantwortliche gemeinsame Organisation eine Gebühr erhebt, die anhand ihrer Kosten für die Erbringung dieser Dienstleistungen berechnet wird, einschließlich der Organisation von Ausschreibungen für die Sammlung und Behandlung von Abfällen und der Sicherstellung, dass Hersteller ihre EPR-Pflichten erfüllen. Diese Gebühr stellt ein Entgelt für die Erbringung dieser Dienstleistungen dar [30]. Unter Bezugnahme auf Nr. 30 der vorliegenden Schlussanträge belegen diese Tatsachen, wenn sie sich bestätigen, dass die im neuen Umweltschutzgesetz vorgesehenen gemeinsamen Organisationen Unternehmen im Sinne von Art. 106 Abs. 2 AEUV darstellen.

[26] Urteil vom 1. Juli 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, Rn. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[27] Urteil vom 27. Juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, Rn. 45 und 47 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

[28] Urteile vom 1. Juli 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, Rn. 27), und vom 27. Juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, Rn. 46).

[29] Urteil vom 20. September 2019, Havenbedrijf Antwerpen and Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Kommission (T-696/17, EU:T:2019:652, Rn. 98).

[30] Der Gerichtshof hat angedeutet, dass es sich bei einer durch die öffentlichen Behörden zugelassenen privaten Organisation ohne Gewinnerzielungsabsicht, die von Herstellern Beiträge als Gegenleistung für die Sicherstellung von deren EPR-Pflichten erhielt, um ein Unternehmen handelte: Urteil vom 21. Oktober 2020, Eco TLC (C-556/19, EU:C:2020:844, Rn. 31 bis 51).

35. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 106 Abs. 2 AEUV dahin auszulegen ist, dass eine Organisation, der die Verantwortung für die gemeinsame Erfüllung von EPR-Pflichten übertragen wird, ein mit einer DAWI betrautes Unternehmen darstellen kann, wenn ein legitimes öffentliches Interesse wie der Schutz der Umwelt oder der öffentlichen Gesundheit besteht, das die Kräfte des Marktes nicht in angemessener Weise erfüllen konnten, wenn die nationalen Behörden diese Organisation im Wege von Rechtsakten, die eine angemessene Begründung für ihren Erlass enthalten, klar mit einem Auftrag von öffentlichem Interesse betraut haben und sie nachweislich eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt.

B. Zweite Frage

36. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob es gegen Art. 49, Art. 56 und Art. 106 Abs. 2 AEUV, gegen die Art. 16 und 17 der Charta, gegen die Dienstleistungsrichtlinie oder gegen Art. 8a der Abfallrahmenrichtlinie verstößt, ein einziges Unternehmen, das ohne Gewinnerzielungsabsicht handelt, mit der Verantwortung für die Erfüllung von EPR-Pflichten zu betrauen.

37. Interzero, unterstützt durch Surovina, macht geltend, es verstoße gegen Art. 106 Abs. 2 AEUV, eine Organisation, die rein administrative Aufgaben wahrnehme, mit einer solchen Verantwortung zu betrauen. Ein Ausschluss anderer Wirtschaftssubjekte, die administrative Aufgaben ausführten, beschränke die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV). Für den Fall, dass sich die slowenische Regierung zur Rechtfertigung dieser Entscheidung auf den Umweltschutz als zwingenden Grund des Allgemeininteresses berufen sollte, machen Interzero und Surovina geltend, dass sie nicht dargetan habe, dass die erlassenen Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels unerlässlich und verhältnismäßig seien. Nach Ansicht von Surovina stehen den slowenischen Behörden weniger restriktive Maßnahmen zur Verfügung, wie etwa die Schaffung einer spezifischen Einrichtung zur Überwachung der Tätigkeiten der Wirtschaftssubjekte, denen die Erfüllung von EPR-Pflichten obliege. Ferner betonen Interzero und Surovina, dass sie ihre Tätigkeit in Slowenien aufgrund des neuen Umweltschutzgesetzes einstellen werden müssten. Aus ähnlichen Gründen machen sie geltend, dieses Gesetz verstoße gegen die Dienstleistungsrichtlinie.

38. Soweit die Dienstleistungsrichtlinie anwendbar sein sollte, macht die Kommission geltend, das dadurch geschaffene System der Vollharmonisierung mache eine Prüfung der zweiten Frage im Licht der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit überflüssig. Nach Ansicht der Kommission kann die Betrauung eines einzigen Unternehmens mit den in Rede stehenden Aufgaben zwar eine mengenmäßige/territoriale Beschränkung und/oder einen Vorbehalt der Aufnahme von Tätigkeiten zugunsten bestimmter Dienstleistungserbringer im Sinne von Art. 15 Abs. 2 Buchst. a und d der Dienstleistungsrichtlinie darstellen, jedoch scheine die Verpflichtung für eine solche Organisation, ohne Gewinnerzielungsabsicht tätig zu sein, nicht in den Anwendungsbereich dieses Rechtsakts zu fallen, so dass der Gerichtshof ihre Vereinbarkeit mit der Niederlassungsfreiheit zu prüfen habe. Die Kommission erinnert daran, dass nach Art. 15 Abs. 2 der Dienstleistungsrichtlinie Anforderungen, die an die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit gestellt würden, nicht diskriminierend, zum Schutz eines zwingenden Grundes des Allgemeininteresses erforderlich sowie verhältnismäßig sein müssten [31]. Die vor dem vorlegenden Gericht in Rede stehenden Vorschriften enthielten keine Diskriminierung aus

[31] Art. 15 Abs. 3 der Dienstleistungsrichtlinie. Die Kommission ist ferner der Auffassung, dass die eine DAWI regelnden Vorschriften für die Ausübung des besonderen Auftrags von öffentlichem Interesse, mit dem ein Unternehmen betraut werde, erforderlich sowie verhältnismäßig sein müssten.

Gründen der Staatsangehörigkeit und bezweckten u. a. den Schutz der Umwelt, ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel. Auch wenn es Sache des vorlegenden Gerichts sei, die Verhältnismäßigkeit dieser Vorschriften zu prüfen, erscheine es zweifelhaft, ob das gleiche Ergebnis hätte erzielt werden können, ohne den mit der Erbringung der DAWI betrauten Organisationen ausschließliche Rechte zu gewähren. Ferner könne die Verpflichtung, diese Aufgaben ohne Gewinnerzielungsabsicht zu erfüllen, das Erreichen von Umweltzielen erleichtern. Auch wenn die in Art. 15 Abs. 3 der Dienstleistungsrichtlinie aufgeführten Bedingungen keine Anwendung auf DAWI fänden, sofern sie die Erfüllung der anvertrauten Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindern könnten, weise nichts darauf hin, dass Art. 15 Abs. 4 der Dienstleistungsrichtlinie unter den vorliegenden Umständen Anwendung fände.

39. Die tschechische, die ungarische, die niederländische und die slowenische Regierung machen geltend, die Mitgliedstaaten verfügten über einen weiten Ermessensspielraum, sollten sie sich dafür entscheiden, eine oder mehrere Organisationen, die ohne Gewinnerzielungsabsicht tätig sein müssten, mit der Erfüllung von EPR-Pflichten zu betrauen [32]. Zur Verhältnismäßigkeit des neuen Umweltschutzgesetzes trägt die slowenische Regierung vor, dass das damit eingerichtete System im Gegensatz zu den Mängeln der früheren Regelung sowohl wirksam als auch wirtschaftlich effizient sei und somit ein hohes Umweltschutzniveau gewährleiste. Ferner gelte die neue Regelung nur für Produkte, die für den Haushaltsgebrauch bestimmt seien. Die niederländische Regierung macht geltend, in einem kleinen Land könne es effizienter und einfacher sein, eine einzige Organisation mit der Erfüllung von EPR-Pflichten zu betrauen, u. a. um das Problem von „Trittbrettfahrern“ („free riders“) zu vermeiden, das sich ergeben könne, sollten bestimmte Hersteller versuchen, nur das absolute Minimum zu leisten, um ihre EPR-Pflichten zu erfüllen.

40. Soweit ihre innerstaatlichen Vorschriften die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit beschränken könnten, macht die slowenische Regierung geltend, diese Beschränkungen seien durch das Ziel des Umweltschutzes, einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses, gerechtfertigt. Folglich habe der Gerichtshof die vor dem vorlegenden Gericht in Rede stehenden Maßnahmen bei der Beantwortung der zweiten Frage nicht im Licht der Art. 16 und 17 der Charta oder der Dienstleistungsrichtlinie zu prüfen.

41. Ungeachtet des weiten Ermessensspielraums, über den die Mitgliedstaaten verfügen, sind nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 106 Abs. 2 AEUV Ausnahmen von der Anwendung der Vertragsvorschriften zulässig, wenn sie für die Erfüllung der einem Unternehmen, das mit einer DAWI betraut ist, übertragenen besonderen Aufgabe erforderlich und in Bezug auf die Erreichung des verfolgten Ziels im Allgemeininteresse verhältnismäßig sind [33]. Es genügt, wenn ein Mitgliedstaat nachweist, dass es dem Unternehmen, das mit der Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben betraut ist, ohne die Gewährung oder Beibehaltung der streitigen Rechte nicht möglich wäre, diese Aufgaben zu wirtschaftlich tragbaren Bedingungen auszuführen [34]. Ferner hat der Gerichtshof entschieden, dass es Art. 106 Abs. 2 AEUV den Mitgliedstaaten erlaubt, Unternehmen, die sie mit DAWI betrauen, ausschließliche

[32] Die ungarische Regierung fügt dem hinzu, die Abfallrahmenrichtlinie verpflichte die Mitgliedstaaten nicht dazu, Herstellern zu erlauben, ihre EPR-Pflichten durch die Sammlung und Behandlung von Abfällen selbst zu erfüllen.

[33] Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. März 2017, Viasat Broadcasting UK/Kommission (C-660/15 P, EU:C:2017:178, Rn. 29), vom 19. März 2019, Inpost Paczkomaty und Inpost/Kommission (T-282/16 und T-283/16, EU:T:2019:168, Rn. 115), und vom 8. September 2021, Achema und Achema Gas Trade/Kommission (T-193/19, EU:T:2021:558, Rn. 102).

[34] Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 25. Juni 1998, Dusseldorp u. a. (C-203/96, EU:C:1998:316, Rn. 65), vom 3. März 2011, AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, Rn. 76), und vom 8. März 2017, Viasat Broadcasting UK/Kommission (C-660/15 P, EU:C:2017:178, Rn. 30).

Rechte zu gewähren, die den Wettbewerb beschränken oder sogar ausschließen, wenn die Gewährung solcher Rechte erforderlich ist, um die Erfüllung der übertragenen Aufgabe sicherzustellen [35].

42. Im vorliegenden Fall beanstanden Interzero und Surovina die Verleihung ausschließlicher Rechte an eine einzige Organisation im Hinblick auf mit bestimmten Kategorien von Produkten verbundene Abfälle. Außerdem haben sie Einwände dagegen, dass solche Organisationen ohne Gewinnerzielungsabsicht tätig sein müssen.

43. Aus der in Nr. 41 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten ausschließliche Rechte gewähren und dadurch jeglichen Wettbewerb auf dem betreffenden Markt ausschalten dürfen, wenn diese Gewährung für die Erfüllung bestimmter im öffentlichen Interesse liegender Aufgaben erforderlich ist. Aus den Schriftstücken in der Verfahrensakte des Gerichtshofs geht hervor, dass die slowenische Regierung die Erfüllung solcher Aufgaben einer einzigen Organisation übertragen hat, die gerade deshalb ohne Gewinnerzielungsabsicht tätig sei, weil diese Aufgaben während der Geltung der früheren Regelung, als eine Reihe von gewinnorientierten Unternehmen um die Erbringung dieser Dienstleistungen konkurriert habe, nicht zu ihrer Zufriedenheit erfüllt worden seien. Das Nebeneinander mehrerer Wirtschaftssubjekte habe zu „Rosinenpicken“ geführt [36] und die Überwachung der Funktionsweise des Systems verhindert. Tatsächlich habe die Gewinnorientierung das Ziel der Gewährleistung eines angemessenen Umweltschutzes somit eher behindert, als dieses zu fördern. Die slowenische Regierung macht ferner geltend, ihre Entscheidung, in Bezug auf jede Produktkategorie jeweils eine einzige Organisation mit den in Rede stehenden Aufgaben zu betrauen, trage dazu bei, sicherzustellen, dass alle mit diesen Produkten verbundenen Abfälle in umweltfreundlicher Weise gesammelt und behandelt würden. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu überprüfen, ob dieses Vorbringen durch Beweise gestützt wird oder ob der slowenischen Regierung offensichtlich weniger restriktive Mittel zur Verfügung stehen, die es ihr ermöglichen würden, ein vergleichbares Schutzniveau für die Umwelt und die öffentliche Gesundheit zu erreichen.

44. Art. 1 Abs. 2 und 3 der Dienstleistungsrichtlinie, betrachtet in Verbindung mit ihrem achten Erwägungsgrund, nimmt solche DAWI vom Anwendungsbereich der Richtlinie aus, die zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens öffentlichen oder privaten Einrichtungen vorbehalten waren [37]. Da das neue Umweltschutzgesetz nach Inkrafttreten der Dienstleistungsrichtlinie erlassen wurde, gelten ihre Bestimmungen für den Sachverhalt der beim Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) anhängigen Rechtssache. Dennoch kann es aus den folgenden Gründen sein, dass die Dienstleistungsrichtlinie kaum oder gar keine Auswirkungen auf die Beantwortung der zweiten Frage hat. Soweit es sich bei der Betrauung einer Organisation mit der Erfüllung der in Rede stehenden Aufgaben für die jeweilige Produktkategorie um eine Anforderung im Sinne von Art. 15 Abs. 2 Buchst. d der Dienstleistungsrichtlinie handeln kann, die die Aufnahme von Tätigkeiten bestimmten Dienstleistungserbringern vorbehält, muss diese Anforderung durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses [38] gerechtfertigt und verhältnismäßig

[35] Urteile vom 19. Mai 1993, Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198, Rn. 14), und vom 27. April 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, Rn. 46).

[36] Nach Angaben der slowenischen Regierung konzentrierten sich die Wirtschaftssubjekte zum Nachteil weniger gewinnbringender Tätigkeiten im Bereich der Abfallbewirtschaftung (z. B. in ländlichen Gebieten erbrachte Dienstleistungen) unter diesen Tätigkeiten auf diejenigen, die lukrativer gewesen seien.

[37] Urteil vom 7. November 2018, Kommission/Ungarn (C-171/17, EU:C:2018:881, Rn. 41 bis 43). Art. 15 Abs. 4 und Art. 17 Nr. 1 der Dienstleistungsrichtlinie stützen die Auslegung des Gerichtshofs, da diese Bestimmungen andernfalls gegenstandslos erscheinen würden.

[38] Im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs: Vgl. in diesem Sinne Art. 4 Nr. 8 der Dienstleistungsrichtlinie in Verbindung mit ihrem 40. Erwägungsgrund.

sein [39]. Eine Würdigung der zweiten Frage am Maßstab der Niederlassungsfreiheit würde meines Erachtens zu keiner anderen als der in den Nrn. 41 bis 43 der vorliegenden Schlussanträge vorgeschlagenen Antwort führen. Darüber hinaus gelten die Abs. 2 und 3 von Art. 15 der Dienstleistungsrichtlinie nur insoweit für DAWI, als diese Bestimmungen die Erfüllung der Unternehmen, die DAWI erbringen, anvertrauten besonderen Aufgaben nicht rechtlich oder tatsächlich verhindert [40]. Was die Dienstleistungsfreiheit anbelangt, so bestimmt Art. 17 Nr. 1 der Dienstleistungsrichtlinie, dass die in ihrem Art. 16 aufgeführten Anforderungen betreffend die Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit keine Anwendung auf DAWI finden.

45. In einem Bereich, der auf Unionsebene abschließend harmonisiert wurde, ist die Vereinbarkeit nationaler Regelungen mit dem Unionsrecht nicht anhand des Primärrechts, sondern anhand dieser Harmonisierungsbestimmungen zu beurteilen [41]. Eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit oder der Dienstleistungsfreiheit, die in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie fällt, wie etwa eine Maßnahme, die einer einzigen Organisation die Verantwortung für die Ausführung bestimmter Aufgaben überträgt, braucht nicht am Maßstab der Art. 49 und 56 AEUV geprüft zu werden [42]. Soweit die Dienstleistungsrichtlinie für eine gesetzliche Anforderung, ohne Gewinnerzielungsabsicht tätig zu sein, keine Regelung enthält, ist deren Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht anhand des Maßstabs der Grundfreiheiten des Binnenmarkts zu beurteilen.

46. Maßnahmen, die die Ausübung der Niederlassungsfreiheit unterbinden, behindern oder weniger attraktiv machen, werden als Beschränkungen dieser Freiheit angesehen [43]. Nationale Rechtsvorschriften, die die Aufnahme einer wirtschaftlichen Tätigkeit Einrichtungen ohne Gewinnerzielungsabsicht vorbehalten, können die Niederlassungsfreiheit insoweit beschränken, als sie die Ausübung dieser Freiheit durch gewinnorientierte Einrichtungen behindern. Solche Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit sind nur dann zulässig, wenn sie aus einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und verhältnismäßig sind [44].

47. Nach ständiger Rechtsprechung handelt es sich beim Umweltschutzziel, das eines der wesentlichen Ziele der Union darstellt [45], um einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses, aus dem Beschränkungen der Ausübung der Niederlassungsfreiheit gerechtfertigt werden können [46]. Die slowenische Regierung macht geltend, der Gewinnanreiz, den das alte Umweltschutzgesetz begünstigt habe, habe die Erreichung des Ziels eines angemessenen Umweltschutzes vereitelt. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, auf Grundlage des ihm vorgetragenen Sachverhalts zu beurteilen, ob den slowenischen Behörden weniger restriktive Mittel zur Verfügung standen, um dieses Ziel zu erreichen.

48. Etwaige Einschränkungen der Ausübung der in den Art. 16 und 17 der Charta vorgesehenen Rechte und Freiheiten bedürfen in einem Kontext, in dem es zu diesem Zweck ausreicht, die Rechtmäßigkeit dieser Einschränkungen im Licht der Art. 49 und 56 AEUV zu prüfen, keiner

[39] Art. 15 Abs. 3 der Dienstleistungsrichtlinie.

[40] Art. 15 Abs. 4 der Dienstleistungsrichtlinie.

[41] Urteil vom 11. Juni 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[42] Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 23. Februar 2016, Kommission/Ungarn (C-179/14, EU:C:2016:108, Rn. 118), und vom 26. Juni 2019, Kommission/Griechenland (C-729/17, EU:C:2019:534, Rn. 52 und 54).

[43] Urteile vom 25. Oktober 2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 8. Juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, Rn. 61).

[44] Urteil vom 8. Juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[45] Urteil vom 12. November 2019, Kommission/Irland (Derrybrien Wind Farm) (C-261/18, EU:C:2019:955, Rn. 115).

[46] Urteile vom 4. Juli 2019, Kommission/Deutschland (C-377/17, EU:C:2019:562, Rn. 71), und vom 8. Juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, Rn. 69).

Würdigung durch den Gerichtshof[47]. Jedenfalls lässt Art. 52 Abs. 1 der Charta Einschränkungen der Ausübung der darin anerkannten Rechte und Freiheiten zu, sofern diese Einschränkungen gesetzlich vorgesehen sind, den Wesensgehalt der so geschützten Rechte und Freiheiten achten und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit den von der Europäischen Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer in erforderlicher Weise sowie tatsächlich entsprechen. Art. 16 der Charta schützt die Freiheit, eine Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit auszuüben, die Vertragsfreiheit und den freien Wettbewerb[48]. Diese Freiheiten gelten allerdings nicht schrankenlos, und ihre Ausübung kann einer Reihe von Eingriffen der öffentlichen Gewalt, einschließlich im öffentlichen Interesse vorgenommener Einschränkungen, unterworfen werden[49]. Genauso wenig gilt das durch Art. 17 Abs. 1 der Charta anerkannte Eigentumsrecht uneingeschränkt, und auch seine Ausübung kann Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese Beschränkungen dem Wohl der Allgemeinheit dienenden Zielen entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen und nicht tragbaren Eingriff darstellen, der das so gewährleistete Recht in seinem Wesensgehalt antasten würde[50]. Dementsprechend bin ich der Auffassung, dass der Gerichtshof die Art. 16 und 17 der Charta nicht auszulegen braucht, um die zweite Frage zu beantworten, da dies zu keiner anderen als der Antwort führen würde, die sich voraussichtlich aus seiner Würdigung dieser Frage im Licht von Art. 106 Abs. 2 AEUV ergeben wird.

49. Schließlich verpflichtet Art. 8a Abs. 5 Unterabs. 2 der Abfallrahmenrichtlinie die Mitgliedstaaten für den Fall, dass mehrere Organisationen nebeneinander bestehen, eine unabhängige Stelle oder eine Behörde zu benennen, die die Umsetzung der EPR-Pflichten überwacht[51]. Diese Bestimmung scheint nichts über die Befugnis der Mitgliedstaaten auszusagen, eine einzige Organisation mit der Erfüllung von EPR-Pflichten in Bezug auf eine bestimmte Produktkategorie zu betrauen.

50. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, die zweite Frage dahin zu beantworten, dass Art. 49, Art. 56 und Art. 106 Abs. 2 AEUV, die Art. 16 und 17 der Charta, die Dienstleistungsrichtlinie sowie Art. 8a der Abfallrahmenrichtlinie dem nicht entgegenstehen, dass ein Mitgliedstaat ein einziges Unternehmen, das ohne Gewinnerzielungsabsicht tätig ist, mit der Verantwortung für die Erfüllung von EPR-Pflichten betraut, wenn mit diesen Maßnahmen ein angemessener Schutz der Umwelt und der öffentlichen Gesundheit gewährleistet werden soll und keine weniger restriktiven Mittel zur Erreichung dieses Ziels zur Verfügung stehen.

C. Fragen 3 bis 5

51. Mit seinen Fragen 3 bis 5, die zusammen geprüft werden können, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Änderung einer gesetzlichen Regelung, nach der eine von mehreren Wirtschaftssubjekten ausgeübte gewinnorientierte Tätigkeit in eine Tätigkeit umgewandelt wird, mit der eine einzige Organisation ohne Gewinnerzielungsabsicht betraut ist, ohne dass eine

47 Urteile vom 30. April 2014, Pfleger u. a. (C-390/12, EU:C:2014:281, Rn. 60), und vom 20. Dezember 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, Rn. 50).

48 Urteil vom 16. Juli 2020, Adusbef u. a. (C-686/18, EU:C:2020:567, Rn. 82).

49 Ebd. (Rn. 83).

50 Ebd. (Rn. 85).

51 Darin heißt es: „Setzen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verschiedene Organisationen Verpflichtungen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung für die Hersteller von Erzeugnissen um, so benennt der betreffende Mitgliedstaat mindestens eine von privaten Interessen unabhängige Stelle oder beauftragt eine Behörde, die die Umsetzung der Verpflichtungen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung überwacht."

Übergangsfrist und/oder die Zahlung einer angemessenen Entschädigung für etwaige Verluste vorgesehen wird, die diesen Wirtschaftssubjekten infolge dieser Änderung entstanden sind, gegen die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit verstößt.

52. Interzero und Surovina räumen zwar ein, Wirtschaftssubjekte könnten nicht erwarten, dass die nationalen Rechtsvorschriften nicht geändert würden [52], machen jedoch geltend, die Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Vertrauensschutz und zur Rechtssicherheit verpflichte die Mitgliedstaaten unter den in der Vorlageentscheidung dargelegten Umständen dazu, eine Übergangsfrist vorzusehen und von diesen Änderungen betroffenen Wirtschaftssubjekten eine angemessene Entschädigung zu leisten.

53. Die slowenische Regierung und die Kommission machen geltend, es sei den Mitgliedstaaten erlaubt, Rechtsvorschriften zu erlassen, die zur Folge hätten, dass die Ausübung einer gewinnorientierten Tätigkeit durch eine Reihe von Wirtschaftssubjekten einer einzigen Organisation übertragen werde, die ohne Gewinnerzielungsabsicht tätig sei. Die slowenische Regierung führt aus, für die Wahrung des Grundsatzes der Rechtssicherheit reiche es aus, wenn die zu diesem Zweck erlassenen Vorschriften klar seien. Auch dem Grundsatz des Vertrauensschutzes werde Rechnung getragen, da entsprechende Gesetzesänderungen seit dem Erlass der Abfallrahmenrichtlinie vorhersehbar gewesen seien. Da die Gesetzesänderungen rechtmäßig gewesen seien, habe keine Notwendigkeit bestanden, Wirtschaftssubjekte für die ihnen womöglich entstandenen Verluste zu entschädigen. Ungeachtet dessen schließt die Kommission nicht aus, dass ein Mitgliedstaat Wirtschaftssubjekten in bestimmten Fällen eine angemessene Übergangsfrist einzuräumen habe, um es ihnen zu ermöglichen, sich an eine neue Regelung anzupassen. Es sei Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob der vor ihm in Rede stehende Sachverhalt einen dieser Fälle darstelle.

54. Die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sind Teil der Unionsrechtsordnung. Die Mitgliedstaaten haben sie bei der Umsetzung von Unionsrichtlinien zu beachten [53].

55. Der Grundsatz der Rechtssicherheit steht dem nicht entgegen, dass die Mitgliedstaaten ihre Befugnisse zur Änderung von Rechtsvorschriften ausüben [54]. Nach ständiger Rechtsprechung gebietet der Grundsatz der Rechtssicherheit, von dem sich der Grundsatz des Vertrauensschutzes ableitet, dass Rechtsvorschriften – vor allem dann, wenn sie nachteilige Folgen für davon betroffene Einzelne und Unternehmen haben können – klar und bestimmt sowie in ihrer Anwendung vorhersehbar sind [55]. Dieser Grundsatz verlangt, dass Rechtsvorschriften so abgefasst sind, dass die Betroffenen den Umfang der ihnen damit möglicherweise auferlegten Verpflichtungen genau erkennen sowie ihre Rechte und Pflichten eindeutig bestimmen können, so dass sie Vorkehrungen treffen können, um sich vor etwaigen Folgen der Vorschriften zu schützen [56].

[52] Interzero erkennt an, dass Wirtschaftssubjekte im Jahr 2023 damit hätten rechnen können, dass die nationalen Rechtsvorschriften infolge des Inkrafttretens der Abfallrahmenrichtlinie in bestimmten Punkten geändert würden.

[53] Urteil vom 10. September 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, Rn. 43).

[54] Ebd. (Rn. 49).

[55] Urteil vom 11. Juli 2019, Agrenergy und Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 und C-287/18, EU:C:2019:605, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[56] Ebd. (Rn. 30).

56. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes soll gewährleisten, dass sich ein Wirtschaftssubjekt, wenn eine nationale Behörde ihm bestimmte Zusicherungen gibt, gegenüber dieser Behörde auf diese Zusicherungen verlassen kann. In Ermangelung solcher Zusicherungen, d. h. in Fällen, in denen nationale Behörden einen Zustand jederzeit ändern können, sind Wirtschaftssubjekte nicht berechtigt, auf den Fortbestand dieses Zustands zu vertrauen [57].

57. Die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes wirken nicht in einer Weise, dass sie es einem Mitgliedstaat verbieten würden, ein Gesetz mit sofortiger Wirkung zu ändern, ohne eine Übergangsregelung vorzusehen [58]. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist es nicht völlig ausgeschlossen, dass Wirtschaftssubjekte, die kostspielige Investitionen getätigt haben, um einer gesetzlichen Regelung nachzukommen, sich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen können, wenn diese Regelung vor einem bereits angekündigten Datum zurückgenommen wird, ohne ihnen Zeit zur Anpassung an die Folgen dieser Rücknahme zu lassen [59].

58. Letztlich ist es Sache des vorlegenden Gerichts, die Rahmenbedingungen, die für den Erlass der in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften bestanden, in der bei ihm anhängigen Rechtssache zu prüfen. Ich weise jedoch darauf hin, dass das neue Umweltschutzgesetz in klarer und bestimmter Weise abgefasst zu sein scheint, insoweit es eine einzige Organisation, die ohne Gewinnerzielungsabsicht tätig ist, mit der Verantwortung für die Erfüllung von EPR-Pflichten betraut. Die Verfahrensakte des Gerichtshofs scheint auch keinen Hinweis darauf zu enthalten, dass eine zuständige nationale Behörde Wirtschaftssubjekten Zusicherungen gegeben hätte, wonach das alte Umweltschutzgesetz nicht aufgehoben würde oder für einen bestimmten Zeitraum in Kraft bliebe.

59. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, die Fragen 3 bis 5 dahin zu beantworten, dass die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit der Änderung einer gesetzlichen Regelung nicht entgegenstehen, wonach eine von mehreren Wirtschaftssubjekten ausgeübte gewinnorientierte Tätigkeit in eine Tätigkeit umgewandelt wird, mit der eine einzige Organisation ohne Gewinnerzielungsabsicht betraut ist, ohne dass eine Übergangsfrist und/oder die Zahlung einer angemessenen Entschädigung für etwaige Verluste vorgesehen wird, die diesen Wirtschaftssubjekten infolge dieser Änderung entstanden sind.

D. Sechste Frage

60. Mit der sechsten Frage soll geklärt werden, ob nationale Rechtsvorschriften, wonach Hersteller, die mindestens 51 % einer bestimmten Produktkategorie in Verkehr bringen, eine für die Erfüllung von EPR-Pflichten verantwortliche Organisation zu gründen haben (im Folgenden: 51%-Regel) und wonach nur solche Hersteller eine Beteiligung an dieser Organisation halten dürfen (im Folgenden: Beteiligungsregel), gegen die Art. 49 und 56 AEUV, gegen Art. 16 der Charta, gegen die Dienstleistungsrichtlinie sowie gegen die Abfallrahmenrichtlinie verstoßen.

61. Interzero macht geltend, die 51%-Regel beschränke die durch Art. 16 der Charta gewährleistete unternehmerische Freiheit. Es gebe keinen Grund dafür, dass eine gemeinsame Organisation zur Sicherstellung der Erfüllung von EPR-Pflichten von Herstellern bestimmter

[57] Urteil vom 27. Juni 2024, Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, Rn. 54).

[58] Urteil vom 9. Juni 2016, Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft GbR (C-332/14, EU:C:2016:417, Rn. 56).

[59] Urteile vom 10. September 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, Rn. 52), und vom 22. September 2022, Admiral Gaming Network u. a. (C-475/20 bis C-482/20, EU:C:2022:714, Rn. 64).

Produkte gegründet werden müsse, zumal diese Hersteller keine Experten für Abfallbewirtschaftung seien. Ferner stelle die 51%-Regel eine indirekte Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar, da es sich bei der klaren Mehrheit der Hersteller, die in Slowenien Verbraucherprodukte in Verkehr brächten, um inländische Unternehmen handele.

62. Die slowenische Regierung macht geltend, die 51%-Regel solle sicherstellen, dass eine einzige Organisation geschaffen werde, die für Abfälle in Verbindung mit der jeweiligen Kategorie von Verbraucherprodukten verantwortlich sei.

63. Der Kommission zufolge stellt die 51%-Regel eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit dar, da sie Hersteller davon abhalten könne, sich in Slowenien niederzulassen [60]. Auch wenn der Umweltschutz ein Rechtfertigungsgrund für diese Regel sein könne, habe das nationale Gericht zu überprüfen, ob die nationalen Rechtsvorschriften zur Erreichung dieses Ziels angemessen seien und keine weniger restriktiven Maßnahmen zur Gewährleistung der Verantwortung für die mit der jeweiligen Produktkategorie verbundene Abfallbewirtschaftung zur Verfügung stünden. Es sei denkbar, dass die Beteiligungsregel unverhältnismäßig sei; dies zu beurteilen, sei jedoch Sache des vorlegenden Gerichts.

64. Vorbehaltlich der folgenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, dass die Antwort auf die sechste Frage durch die Anwendung der in den Nrn. 41 bis 49 der vorliegenden Schlussanträge dargelegten Ausführungen gefunden werden kann.

65. Erstens verweise ich insofern, als die 51%-Regel und die Beteiligungsregel Anforderungen im Hinblick auf die Beteiligungen am Gesellschaftsvermögen im Sinne von Art. 15 Abs. 2 Buchst. c der Dienstleistungsrichtlinie darzustellen scheinen, auf die in Nr. 44 der vorliegenden Schlussanträge angestellten Erwägungen. Für ihre Vereinbarkeit mit der Dienstleistungsrichtlinie müssen diese Anforderungen nicht diskriminierend, zur Erreichung eines zwingenden Grundes des Allgemeininteresses erforderlich und verhältnismäßig sein [61].

66. Interzero macht zwar geltend, dass es sich bei der 51%-Regel um eine Form der „umgekehrten Diskriminierung“ aus Gründen der Staatsangehörigkeit handele, stellt jedoch nicht in Abrede, dass diese Regel aus rechtlicher Sicht nicht diskriminierend ist, da sie für alle Hersteller, unabhängig von deren Staatsangehörigkeit, gilt. Dass auf einem bestimmten Markt mehr inländische Hersteller als Hersteller aus anderen Mitgliedstaaten tätig sind, ist ein Umstand, der sich im Laufe der Zeit ändern kann und daher nicht dazu führt, dass die 51%-Regel diskriminierend ist. Was die Erforderlichkeit anbelangt, einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses Rechnung zu tragen, so soll die 51%-Regel sicherstellen, dass zur Förderung des Umweltschutzes nur eine gemeinsame Organisation je Produktkategorie gegründet werden kann. Auch die Beteiligungsregel soll dieses Ziel erreichen, indem gewährleistet wird, dass Hersteller die volle organisatorische Verantwortung für die Bewirtschaftung der mit ihren Produkten verbundenen Abfälle übernehmen. Was die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes anbelangt, haben die Beteiligten des vorliegenden Verfahrens keine weniger restriktiven Maßnahmen ins Treffen geführt, mit denen das von den slowenischen Behörden angestrebte Umweltschutzniveau erreicht werden könnte.

[60] Die Kommission hatte zunächst geltend gemacht, die 51%-Regel beschränke die Dienstleistungsfreiheit, hat dieses Vorbringen jedoch in der Sitzung zurückgezogen.

[61] Vgl. Art. 15 Abs. 3 der Dienstleistungsrichtlinie.

67. Wie zweitens aus Nr. 45 der vorliegenden Schlussanträge hervorgeht, braucht eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit oder der Dienstleistungsfreiheit, die in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie fällt, nicht auf ihre Vereinbarkeit mit den Binnenmarktvorschriften des AEUV geprüft zu werden. Die 51%-Regel ist jedenfalls unter dem Gesichtspunkt der Niederlassungsfreiheit zu analysieren. Jegliche Hindernisse für in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Wirtschaftssubjekte, die ihre Dienste zur Sicherstellung der gemeinsamen Erfüllung von EPR-Pflichten anbieten möchten, ergeben sich aus den Folgen der Betrauung einer einzigen Organisation je Produktkategorie mit einer DAWI. Es handelt sich dabei also nicht um eine Folge der 51%-Regel. Dennoch könnte die 51%-Regel geeignet sein, die Möglichkeit für Hersteller, sich in Slowenien niederzulassen, weniger attraktiv zu machen, und somit eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit darstellen [62]. Die Beteiligungsregel stellt eine weitere Beschränkung der Niederlassungsfreiheit dar, da sie ein finanzielles Interesse anderer Unternehmen an gemeinsamen Organisationen unterbindet [63]. Daraus folgt nicht, dass eine dieser Regeln gegen das Unionsrecht verstößt. Wie ich in den Nrn. 46 und 47 der vorliegenden Schlussanträge ausführe, kann die Einführung solcher Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, zu denen der Schutz der Umwelt und der öffentlichen Gesundheit gehören, vorausgesetzt, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stets gewahrt wird, was zu prüfen Sache des vorlegendes Gerichts ist.

68. Drittens haben die Beteiligten des Verfahrens vor dem Gerichtshof keine Bestimmung der Abfallrahmenrichtlinie ins Treffen geführt, die der Anwendung der 51%-Regel entgegenstehen könnte. Sowohl diese Regel als auch die Beteiligungsregel sollen offenbar sicherstellen, dass Hersteller die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Phase der Abfallbewirtschaftung im Lebenszyklus ihrer Produkte übernehmen – Rechtfertigungsgründe, die Art. 8 Abs. 1 Unterabs. 4 der Abfallrahmenrichtlinie zulässt.

69. Viertens erscheint eine Überprüfung dieser Regeln am Maßstab von Art. 16 der Charta im Licht der Erwägungen in Nr. 48 der vorliegenden Schlussanträge nicht unerlässlich und würde unter den Umständen des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens jedenfalls nicht zu einem anderen Ergebnis führen.

70. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, die sechste Frage dahin zu beantworten, dass die Art. 49 und 56 AEUV, Art. 16 der Charta, die Dienstleistungsrichtlinie sowie die Abfallrahmenrichtlinie einer nationalen Regelung nicht entgegenstehen, wonach Hersteller, die mindestens 51 % einer bestimmten Produktkategorie in Verkehr bringen, eine für die Erfüllung von EPR-Pflichten verantwortliche Organisation zu gründen haben und nur solche Hersteller eine Beteiligung an dieser Organisation halten dürfen.

E. Fragen 7 bis 9

71. Mit den Fragen 7 bis 9, die zusammen beantwortet werden können, soll geklärt werden, ob nationale Rechtsvorschriften, die es Anteilseignern gemeinsamer Organisationen verbieten, Tätigkeiten der Sammlung und Behandlung von Abfällen durchzuführen sowie Beteiligungen an Wirtschaftssubjekten zu halten, die diese Tätigkeiten ausüben, und die das gleiche Verbot für die

[62] Vgl. die in Nr. 45 der vorliegenden Schlussanträge angeführte Rechtsprechung.

[63] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Dezember 2010, Kommission/Frankreich (C-89/09, EU:C:2010:772, Rn. 44 bis 49).

Mitglieder der Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgane dieser gemeinsamen Organisationen vorsehen (im Folgenden: Unvereinbarkeitsregeln), gegen die Art. 49 und 56 AEUV, gegen Art. 16 der Charta, gegen die Dienstleistungsrichtlinie sowie gegen die Abfallrahmenrichtlinie verstoßen.

72. Interzero ist der Ansicht, das Ziel der Vermeidung von Interessenkonflikten hätte durch weniger restriktive Mittel erreicht werden können, beispielsweise indem es gemeinsamen Organisationen verboten worden wäre, Verträge mit Wirtschaftssubjekten abzuschließen, an denen sie ein finanzielles Interesse hätten.

73. Die slowenische Regierung macht geltend, Unvereinbarkeitsregeln seien erforderlich, um zu verhindern, dass es zwischen gemeinsamen Organisationen und im Bereich der Sammlung und Behandlung von Abfällen tätigen Wirtschaftssubjekten zu Interessenkonflikten mit negativen Folgen für die Erfüllung der den Ersteren übertragenen Aufgaben komme. Die tschechische Regierung stimmt dem zu und weist darauf hin, dass die Vermeidung von Interessenkonflikten zwischen gemeinsamen Organisationen und Wirtschaftssubjekten, die Abfälle sammelten und behandelten, eines der Ziele darstelle, die die Abfallrahmenrichtlinie verfolge.

74. Die Kommission nimmt an, dass ein Verbot für Anteilseigner einer gemeinsamen Organisation, Beteiligungen an Wirtschaftssubjekten zu halten, die Abfälle sammelten und behandelten, eine zur Vermeidung von Interessenkonflikten angemessene Beschränkung darstelle.

75. Die in den Nrn. 41 bis 49 und 64 bis 69 der vorliegenden Schlussanträge dargelegten Grundsätze geben vorbehaltlich der folgenden Erwägungen zur Dienstleistungsrichtlinie eine Hilfestellung für die Beantwortung der Fragen 7 bis 9[64].

76. Insoweit es sich bei den Unvereinbarkeitsregeln um Anforderungen im Hinblick auf die Beteiligungen am Gesellschaftsvermögen im Sinne von Art. 15 Abs. 2 Buchst. c der Dienstleistungsrichtlinie handelt, müssen sie nicht diskriminierend, zur Erreichung eines zwingenden Grundes des Allgemeininteresses erforderlich und verhältnismäßig sein[65]. Die Unvereinbarkeitsregeln erscheinen geeignet, den Zweck, für den sie erlassen wurden, zu gewährleisten. Sie zielen letztlich darauf ab, u. a. den Umweltschutz sicherzustellen, indem das Risiko vermieden wird, dass aufgrund von geschäftlichen Erwägungen oder Verbindungen Bieter ausgewählt würden, die in wirtschaftlicher und/oder ökologischer Hinsicht nicht die effizientesten sind. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, im Licht des Vorbringens der Parteien zu überprüfen, ob weniger restriktive Mittel zur Verfügung stehen, mit denen Slowenien dieses Ziel erreichen kann.

77. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, die Fragen 7 bis 9 dahin zu beantworten, dass die Art. 49 und 56 AEUV, Art. 16 der Charta, die Dienstleistungsrichtlinie sowie die Abfallrahmenrichtlinie einer nationalen Regelung, die es Anteilseignern gemeinsamer Organisationen verbietet, Tätigkeiten der Sammlung und Behandlung von Abfällen durchzuführen sowie Beteiligungen an Wirtschaftssubjekten zu halten, die diese Tätigkeiten ausüben, und die das gleiche Verbot für die Mitglieder der Geschäftsführungs- und

[64] Wie aus diesen Nummern der vorliegenden Schlussanträge hervorgeht, ist die Durchführung einer gesonderten Prüfung dieser Bestimmungen am Maßstab der Binnenmarktvorschriften des AEUV oder der Charta nicht erforderlich. Ferner weise ich darauf hin, dass die Beteiligten des Verfahrens vor dem Gerichtshof keine Bestimmung der Abfallrahmenrichtlinie ins Treffen geführt haben, die dem Erlass der Unvereinbarkeitsregeln entgegenstehen würden.

[65] Vgl. Art. 15 Abs. 3 der Dienstleistungsrichtlinie. Dies gilt unbeschadet der Möglichkeit, sich im Zusammenhang mit DAWI auf Art. 15 Abs. 4 der Dienstleistungsrichtlinie zu berufen.

Aufsichtsorgane der gemeinsamen Organisationen vorsieht, nicht entgegenstehen, sofern es keine weniger restriktiven Mittel zur Vermeidung von Interessenkonflikten gibt, die das gleiche Schutzniveau für die Umwelt und die öffentliche Gesundheit bieten würden.

F. Zehnte Frage

78. Mit seiner zehnten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Verpflichtung für Hersteller, die keine Beteiligung an einer gemeinsamen Organisation halten, Verträge mit dieser abzuschließen, um ihren EPR-Pflichten nachzukommen, gegen die Art. 49 und 56 AEUV sowie gegen Art. 16 der Charta verstößt.

79. Interzero macht geltend, diese Verpflichtung stelle eine Beschränkung der durch Art. 16 der Charta gewährleisteten unternehmerischen Freiheit dar, die nicht durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und jedenfalls unverhältnismäßig sei, da Hersteller die Wahl haben sollten, ihre EPR-Pflichten durch die Gründung ihrer eigenen Organisationen oder durch den Abschluss entsprechender Verträge mit Organisationen ihrer Wahl zu erfüllen.

80. Die niederländische Regierung ist der Auffassung, eine solche Verpflichtung könne ein „Trittbrettfahren“ („free-riding“) bestimmter Hersteller verhindern, die nur das für die Erfüllung ihrer EPR-Pflichten erforderliche Minimum zu leisten bereit seien.

81. Die Kommission macht geltend, diese Verpflichtung stelle eine Beschränkung der durch Art. 56 AEUV gewährleisteten Dienstleistungsfreiheit sowie der unternehmerischen Freiheit nach Art. 16 der Charta dar. Es scheine zwar, dass damit u. a. das Ziel des Umweltschutzes verfolgt werde; das vorlegende Gericht möge aber überprüfen, ob dieses Ziel nicht auch mit weniger restriktiven Mitteln erreicht werden könne.

82. Meines Erachtens steht die Antwort auf die zehnte Frage in engem Zusammenhang mit derjenigen, die ich dem Gerichtshof für die zweite Frage vorschlage. Wenn es das Unionsrecht den Mitgliedstaaten erlaubt, eine einzige gemeinsame Organisation mit der Verantwortung zur Sicherstellung der Erfüllung von EPR-Pflichten zu betrauen, ergibt sich daraus, dass Hersteller, die keine Beteiligung an einer gemeinsamen Organisation halten, Verträge mit dieser Organisation werden schließen müssen, da dies das einzige rechtmäßige Mittel zur Erfüllung ihrer EPR-Pflichten darstellt.

83. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, die zehnte Frage dahin zu beantworten, dass in Fällen, in denen es das Unionsrecht den Mitgliedstaaten erlaubt, eine einzige gemeinsame Organisation mit der Verantwortung für die Sicherstellung der Erfüllung von EPR-Pflichten zu betrauen, Hersteller, die keine Beteiligung an dieser Organisation halten, dazu verpflichtet werden können, einen Vertrag mit ihr zu schließen, um ihren EPR-Pflichten nachzukommen.

V. Ergebnis

84. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, die vom Ustavno sodišče (Verfassungsgericht, Slowenien) vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Art. 106 Abs. 2 AEUV ist dahin auszulegen, dass eine Organisation, der die Verantwortung für die gemeinsame Erfüllung von EPR-Pflichten übertragen wird, ein mit einer DAWI betrautes Unternehmen darstellen kann, wenn ein legitimes öffentliches Interesse wie der Schutz der Umwelt oder der öffentlichen Gesundheit besteht, das die Kräfte des Marktes nicht in angemessener Weise erfüllen konnten, wenn die nationalen Behörden diese Organisation im Wege von Rechtsakten, die eine angemessene Begründung für ihren Erlass enthalten, klar mit einem Auftrag von öffentlichem Interesse betraut haben und sie nachweislich eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt.

2. Art. 49, Art. 56 und Art. 106 Abs. 2 AEUV, die Art. 16 und 17 der Charta, die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (Dienstleistungsrichtlinie) und Art. 8a der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (Abfallrahmenrichtlinie) stehen dem nicht entgegen, dass ein Mitgliedstaat ein einziges Unternehmen, das ohne Gewinnerzielungsabsicht tätig ist, mit der Verantwortung für die Erfüllung von EPR-Pflichten betraut, wenn mit diesen Maßnahmen ein angemessener Schutz der Umwelt und der öffentlichen Gesundheit gewährleistet werden soll und keine weniger restriktiven Mittel zur Erreichung dieses Ziels zur Verfügung stehen.

3. Die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit stehen der Änderung einer gesetzlichen Regelung nicht entgegen, wonach eine von mehreren Wirtschaftssubjekten ausgeübte gewinnorientierte Tätigkeit in eine Tätigkeit umgewandelt wird, mit der eine einzige Organisation ohne Gewinnerzielungsabsicht betraut ist, ohne dass eine Übergangsfrist und/oder die Zahlung einer angemessenen Entschädigung für etwaige Verluste vorgesehen wird, die diesen Wirtschaftssubjekten infolge dieser Änderung entstanden sind.

4. Die Art. 49 und 56 AEUV, Art. 16 der Charta, die Dienstleistungsrichtlinie sowie die Abfallrahmenrichtlinie stehen einer nationalen Regelung nicht entgegen, wonach Hersteller, die mindestens 51 % einer bestimmten Produktkategorie in Verkehr bringen, eine für die Erfüllung von EPR-Pflichten verantwortliche Organisation zu gründen haben und nur solche Hersteller eine Beteiligung an dieser Organisation halten dürfen.

5. Die Art. 49 und 56 AEUV, Art. 16 der Charta, die Dienstleistungsrichtlinie sowie die Abfallrahmenrichtlinie stehen einer nationalen Regelung, die es Anteilseignern gemeinsamer Organisationen verbietet, Tätigkeiten der Sammlung und Behandlung von Abfällen durchzuführen sowie Beteiligungen an Wirtschaftssubjekten zu halten, die diese Tätigkeiten ausüben und die das gleiche Verbot für die Mitglieder der Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgane der gemeinsamen Organisationen vorsieht, nicht entgegen, sofern es keine weniger restriktiven Mittel zur Vermeidung von Interessenkonflikten gibt, die das gleiche Schutzniveau für die Umwelt und die öffentliche Gesundheit bieten würden.

6. In Fällen, in denen es das Unionsrecht den Mitgliedstaaten erlaubt, eine einzige gemeinsame Organisation mit der Verantwortung für die Sicherstellung der Erfüllung von EPR-Pflichten zu betrauen, können Hersteller, die keine Beteiligung an dieser Organisation halten, dazu verpflichtet werden, einen Vertrag mit ihr zu schließen, um ihren EPR-Pflichten nachzukommen.