Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ANTHONY MICHAEL COLLINS
της 26ης Σεπτεμβρίου 2024[1]

Υπόθεση C-254/23

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

[αίτηση του Ustavno sodišče (Συνταγματικού Δικαστηρίου, Σλοβενία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Περιβάλλον – Απόβλητα – Υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος – Ελευθερία εγκατάστασης και ελεύθερη παροχή υπηρεσιών – Οδηγία 2006/123/ΕΚ – Οδηγία 2008/98/ΕΚ – Άρθρα 16 και 17 του Χάρτη – Αρχές της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης – Αναλογικότητα»

I. Εισαγωγή

1. Η Δημοκρατία της Σλοβενίας έχει θεσμοθετήσει πρόγραμμα διευρυμένης ευθύνης των παραγωγών συγκεκριμένων κατηγοριών καταναλωτικών προϊόντων[2]. Στο πλαίσιο εφαρμογής του εν λόγω προγράμματος, η ευθύνη για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού ανατίθεται, για κάθε κατηγορία καταναλωτικών προϊόντων, σε μία μόνο οργάνωση η οποία λειτουργεί σε μη κερδοσκοπική βάση. Το Ustavno sodišče (Συνταγματικό Δικαστήριο, Σλοβενία) υπέβαλε στο Δικαστήριο δέκα προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με τη συμβατότητα του εν λόγω προγράμματος με τους κανόνες για τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (στο εξής: ΥΓΟΣ) και για την εσωτερική αγορά, καθώς και με ορισμένες διατάξεις του παραγώγου δικαίου της Ένωσης.

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

[2] Τα κράτη μέλη θεσμοθετούν προγράμματα διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού προκειμένου να διασφαλίσουν ότι οι παραγωγοί προϊόντων αναλαμβάνουν την οικονομική και οργανωτική ευθύνη για τη διαχείριση των αποβλήτων που παράγονται από τα προϊόντα τους.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Η οδηγία για τις υπηρεσίες

2. Στις αιτιολογικές σκέψεις 8, 40 και 70 της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά [3] (στο εξής: οδηγία για τις υπηρεσίες), διαλαμβάνονται τα εξής:

«(8) Οι διατάξεις της παρούσας οδηγίας σχετικά με την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών θα πρέπει να εφαρμόζονται μόνο κατά τον βαθμό που οι σχετικές δραστηριότητες είναι ανοικτές στον ανταγωνισμό και, επομένως, δεν υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να ελευθερώσουν υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος ή να ιδιωτικοποιήσουν δημόσιους φορείς παροχής των εν λόγω υπηρεσιών ή να καταργήσουν υφιστάμενα μονοπώλια για άλλες δραστηριότητες ή ορισμένες υπηρεσίες διανομής.

[…]

(40) Η έννοια των “επιτακτικών λόγων δημόσιου συμφέροντος” στους οποίους αναφέρονται ορισμένες διατάξεις της παρούσας οδηγίας αναπτύχθηκε από το Δικαστήριο στο πλαίσιο της νομολογίας του για τα άρθρα 43 και 49 της συνθήκης και ενδέχεται να εξακολουθήσει να εξελίσσεται. Η εν λόγω έννοια, όπως αναγνωρίζεται στη νομολογία του Δικαστηρίου, καλύπτει τουλάχιστον τους εξής λόγους: […] δημόσια υγεία, […] προστασία του περιβάλλοντος […]

[…]

(70) Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας και με την επιφύλαξη του άρθρου 16 της συνθήκης ΕΚ, οι υπηρεσίες μπορούν να θεωρηθούν υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος στο πλαίσιο της παρούσας οδηγίας μόνον αν παρέχονται κατ’ εφαρμογήν ειδικής αποστολής δημόσιου συμφέροντος που ανατίθεται στον πάροχο από το οικείο κράτος μέλος. Η εν λόγω ανάθεση θα πρέπει να γίνει μέσω μιας ή περισσότερων πράξεων, η μορφή των οποίων καθορίζεται από κάθε κράτος μέλος, και θα πρέπει να προσδιορίζει την ακριβή φύση του ειδικού καθήκοντος.»

3. Κατά το άρθρο 1 της οδηγίας για τις υπηρεσίες:

«[…]

2. Η παρούσα οδηγία δεν αφορά την ελευθέρωση των υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος που επιφυλάσσονται αποκλειστικά σε δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς ούτε την ιδιωτικοποίηση δημόσιων φορέων παροχής υπηρεσιών.

[3] ΕΕ 2006, L 376, σ. 36.

3. Η παρούσα οδηγία δεν αφορά την κατάργηση μονοπωλίων παροχής υπηρεσιών ούτε τις ενισχύσεις τις οποίες χορηγούν τα κράτη μέλη και οι οποίες διέπονται από τους κοινοτικούς κανόνες περί ανταγωνισμού.

Η παρούσα οδηγία δεν θίγει την ελευθερία των κρατών μελών να ορίζουν, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, ποιες υπηρεσίες θεωρούν γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, πώς θα πρέπει να οργανώνονται και να χρηματοδοτούνται οι εν λόγω υπηρεσίες, τηρουμένων των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, και σε ποιες ειδικές υποχρεώσεις θα πρέπει να υπόκεινται.

[…]»

4. Το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας για τις υπηρεσίες ορίζει ότι η εν λόγω οδηγία δεν εφαρμόζεται στις μη οικονομικές υπηρεσίες γενικού ενδιαφέροντος. Στο άρθρο 4 της οδηγίας για τις υπηρεσίες, οι όροι «απαίτηση» και «επιτακτικοί λόγοι δημόσιου συμφέροντος» ορίζονται ως εξής:

«7. ως “απαίτηση” νοείται κάθε υποχρέωση, απαγόρευση, προϋπόθεση ή όριο που προβλέπεται στις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις των κρατών μελών ή προκύπτει από τη νομολογία, τη διοικητική πρακτική, τους κανόνες επαγγελματικών συλλόγων ή τους συλλογικούς κανόνες επαγγελματικών ενώσεων ή οργανώσεων που εγκρίνονται στο πλαίσιο της άσκησης της νομικής αυτονομίας τους· οι κανόνες που προβλέπονται σε συλλογικές συμβάσεις οι οποίες αποτελούν προϊόν διαπραγμάτευσης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων δεν θεωρούνται απαιτήσεις κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας·

8. ως “επιτακτικοί λόγοι δημόσιου συμφέροντος” νοούνται οι λόγοι που αναγνωρίζονται ως τέτοιοι στη νομολογία του Δικαστηρίου, συμπεριλαμβανομένων των ακόλουθων λόγων: […] δημόσια υγεία; […] προστασία του περιβάλλοντος, περιλαμβανομένου του αστικού περιβάλλοντος […]».

5. Κατά το άρθρο 15 της οδηγίας για τις υπηρεσίες:

«1. Τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσον τα νομικά τους συστήματα προβλέπουν απαιτήσεις όπως εκείνες που αναφέρονται στην παράγραφο 2 και εξασφαλίζουν ότι οι απαιτήσεις αυτές είναι συμβατές με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 3. Τα κράτη μέλη προσαρμόζουν τις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις τους ώστε να είναι συμβατές με τις εν λόγω προϋποθέσεις.

2. Τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσον τα νομικά τους συστήματα εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της από την τήρηση των ακόλουθων απαιτήσεων που δεν εισάγουν διακρίσεις:

α) ποσοτικούς ή εδαφικούς περιορισμούς, ιδίως υπό τη μορφή ορίων που καθορίζονται ανάλογα με τον πληθυσμό ή μιας ελάχιστης γεωγραφικής απόστασης μεταξύ παρόχων υπηρεσιών·

[…]

γ) απαιτήσεις όσον αφορά την κατοχή του κεφαλαίου εταιρίας·

δ) απαιτήσεις […] οι οποίες περιορίζουν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών σε συγκεκριμένους παρόχους υπηρεσιών λόγω της ειδικής φύσης της δραστηριότητας·

[…]

3. Τα κράτη μέλη ελέγχουν εάν οι απαιτήσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 2 πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) μη εισαγωγή διακρίσεων: οι απαιτήσεις δεν πρέπει να εισάγουν άμεσα ή έμμεσα διακρίσεις ανάλογα με την ιθαγένεια ή, όσον αφορά τις επιχειρήσεις, ανάλογα με την έδρα τους·

β) αναγκαιότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος·

γ) αναλογικότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου και να μην υπερβαίνουν το όριο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του στόχου, το ίδιο δε αποτέλεσμα να μην μπορεί να επιτευχθεί με άλλα λιγότερο περιοριστικά μέτρα.

4. Οι παράγραφοι 1, 2 και 3 εφαρμόζονται στη νομοθεσία που διέπει τον τομέα των υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, μόνο κατά το μέτρο που η εφαρμογή των εν λόγω παραγράφων δεν παρακωλύει, νομικά ή στην πράξη, την εκτέλεση της συγκεκριμένης αποστολής που τους έχει ανατεθεί.»

6. Κατά το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας για τις υπηρεσίες:

«Τα κράτη μέλη σέβονται το δικαίωμα των παρόχων υπηρεσιών να παρέχουν υπηρεσίες σε κράτος μέλος διαφορετικό από αυτό στο οποίο εδρεύουν.

Το κράτος μέλος στο οποίο παρέχεται η υπηρεσία εξασφαλίζει την ελεύθερη πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών και την ελεύθερη άσκησή της στο έδαφός του.

[…]»

7. Κατά το άρθρο 17, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, το άρθρο 16 δεν εφαρμόζεται σε υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος που παρέχονται σε άλλο κράτος μέλος, μεταξύ των οποίων και στις υπηρεσίες επεξεργασίας των αποβλήτων.

2. Η οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα

8. Στην αιτιολογική σκέψη 27 της οδηγίας 2008/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 2008, για τα απόβλητα και την κατάργηση ορισμένων οδηγιών[4] (στο εξής: οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα), διαλαμβάνονται τα εξής:

«Η εισαγωγή της διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού στην παρούσα οδηγία είναι ένα από τα μέσα για την υποστήριξη του σχεδιασμού και της παραγωγής αγαθών τα οποία λαμβάνουν πλήρως υπόψη και διευκολύνουν την αποτελεσματική χρησιμοποίηση των πόρων καθ' όλο τον κύκλο ζωής τους, συμπεριλαμβανομένης της επισκευής, της επαναχρησιμοποίησης, της αποσυναρμολόγησης και της ανακύκλωσής τους χωρίς να θέτουν σε κίνδυνο την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων στην εσωτερική αγορά.»

[4] ΕΕ 2008, L 312, σ. 3.

9. Το άρθρο 3, παράγραφος 21, της οδηγίας-πλαισίου για τα απόβλητα[5] ορίζει ως «πρόγραμμα διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού» για τους σκοπούς της εν λόγω οδηγίας μια «δέσμη κανόνων που καθορίζονται από τα κράτη μέλη προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι παραγωγοί των προϊόντων φέρουν οικονομική ευθύνη ή οικονομική και οργανωτική ευθύνη για τη διαχείριση του σταδίου του κύκλου ζωής ενός προϊόντος που καθίσταται απόβλητο.»

10. Κατά το άρθρο 8, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαισίου για τα απόβλητα[6]:

«Προκειμένου να ενισχυθούν η επαναχρησιμοποίηση και πρόληψη, η ανακύκλωση και άλλες μορφές ανάκτησης αποβλήτων, τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν νομοθετικά και μη νομοθετικά μέτρα για να εξασφαλίζουν ότι τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα τα οποία κατ' επάγγελμα αναπτύσσουν, κατασκευάζουν, μεταποιούν, επεξεργάζονται, πωλούν ή εισάγουν προϊόντα (παραγωγός του προϊόντος) φέρουν διευρυμένη ευθύνη παραγωγού.

Τα μέτρα αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν την αποδοχή των επιστρεφόμενων προϊόντων και των αποβλήτων που παραμένουν μετά τη χρήση των προϊόντων αυτών, καθώς και τη συνακόλουθη διαχείριση των αποβλήτων και την οικονομική ευθύνη για τις δραστηριότητες αυτές. Στα μέτρα αυτά μπορεί να περιλαμβάνεται η υποχρέωση για την παροχή διαθέσιμων στο κοινό πληροφοριών σχετικά με το βαθμό στον οποίο το προϊόν μπορεί να επαναχρησιμοποιηθεί ή να ανακυκλωθεί.

Εάν αυτά τα μέτρα περιλαμβάνουν τη θέσπιση προγραμμάτων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού, ισχύουν οι γενικές ελάχιστες απαιτήσεις που ορίζονται στο άρθρο 8α.

Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίζουν ότι οι παραγωγοί προϊόντων που αναλαμβάνουν οικονομικές ή οικονομικές και οργανωτικές αρμοδιότητες για τη διαχείριση του σταδίου του κύκλου ζωής του προϊόντος που καθίσταται απόβλητο με δική τους πρωτοβουλία πρέπει να εφαρμόζουν ορισμένες από ή όλες τις γενικές ελάχιστες απαιτήσεις που ορίζονται στο άρθρο 8α.»

11. Το άρθρο 8α της οδηγίας-πλαισίου για τα απόβλητα[7] καθορίζει τις γενικές ελάχιστες απαιτήσεις όσον αφορά τα προγράμματα διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού. Στο πλαίσιο της συμμόρφωσής τους με τις απαιτήσεις αυτές, και υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης 14 της οδηγίας 2018/851, οι παραγωγοί των προϊόντων μπορούν να εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις του προγράμματος διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού είτε σε ατομική είτε σε συλλογική βάση.

Β. Το εθνικό δίκαιο

12. Ο προϊσχύων Zakon o varstvu okolja[8] (προγενέστερος νόμος για την προστασία του περιβάλλοντος) προέβλεπε ότι οι παραγωγοί προϊόντων μπορούσαν να εκπληρώνουν τις σχετικές με τη διαχείριση αποβλήτων υποχρεώσεις τους είτε σε ατομική είτε σε συλλογική βάση, μέσω συμπράξεων με άλλους παραγωγούς. Επιπλέον, οι παραγωγοί προϊόντων είχαν τη δυνατότητα να συμβάλλονται, για τον σκοπό αυτόν, με έναν ή περισσότερους επιχειρηματίες.

[5] Όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2018/851 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2018, για την τροποποίηση της οδηγίας 2008/98/ΕΚ για τα απόβλητα (ΕΕ 2018, L 150, σ. 109), η οποία αποσκοπούσε, μεταξύ άλλων, στον ορισμό της έννοιας της διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού και τον καθορισμό των συναφών ελάχιστων απαιτήσεων.

[6] Όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2018/851.

[7] Το οποίο παρεμβλήθηκε με την οδηγία 2018/851.

[8] Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας της Σλοβενίας αριθ. 39/06.

13. Ο ήδη ισχύων Zakon o varstvu okolja [9] (νέος νόμος για την προστασία του περιβάλλοντος) κατήργησε τις ως άνω ρυθμίσεις. Πλέον, οι παραγωγοί καταναλωτικών προϊόντων οφείλουν να αναθέτουν τη συλλογική εκπλήρωση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης που υπέχουν σε οργάνωση η οποία λαμβάνει σχετική άδεια από τις αρμόδιες δημόσιες αρχές. Παραγωγοί οι οποίοι διαθέτουν στην αγορά ποσοστό τουλάχιστον 51 % των προϊόντων συγκεκριμένης κατηγορίας οφείλουν να συστήσουν οργάνωση η οποία αναλαμβάνει τη συλλογική διαχείριση των αποβλήτων που παράγονται από τα προϊόντα αυτά [10]. Οι δε παραγωγοί προϊόντων οι οποίοι δεν κατέχουν ποσοστό συμμετοχής σε οργάνωση αυτού του είδους οφείλουν, προς εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους διευρυμένης ευθύνης, να συνάπτουν συμβάσεις με την οργάνωση αυτή. Μολονότι οι οργανώσεις συλλογικής εκπλήρωσης διαθέτουν μονοπώλιο εκ του νόμου όσον αφορά τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις διευρυμένης ευθύνης των παραγωγών, εντούτοις λειτουργούν σε μη κερδοσκοπική βάση. Οι οργανώσεις συλλογικής εκπλήρωσης μεριμνούν για τη συλλογή και την επεξεργασία των αποβλήτων που παράγονται από συγκεκριμένες κατηγορίες προϊόντων, χωρίς όμως να αναλαμβάνουν οι ίδιες τη συλλογή ή την επεξεργασία, δραστηριότητες τις οποίες αναθέτουν –βάσει συμβάσεων που συνάπτουν σε ετήσια βάση– σε ανεξάρτητους επιχειρηματίες [11]. Ανεξαρτήτως δε αν οι παραγωγοί μετέχουν στην οργάνωση συλλογικής εκπλήρωσης ή αν έχουν συνάψει σύμβαση με αυτήν, το αντίτιμο που καταβάλλουν στην οργάνωση για τις υπηρεσίες που παρέχει είναι το ίδιο και υπολογίζεται με βάση την αρχή ανακτήσεως του κόστους.

III. Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

14. Στις 9 Ιουνίου 2021 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απηύθυνε στη Δημοκρατία της Σλοβενίας αιτιολογημένη γνώμη στην οποία διατύπωνε την άποψη ότι η τελευταία δεν είχε μεταφέρει την οδηγία 2018/851 στο εθνικό της δίκαιο εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας [12]. Τον Μάρτιο του 2022 η Δημοκρατία της Σλοβενίας θέσπισε τον νέο νόμο για την προστασία του περιβάλλοντος. Τον Φεβρουάριο του 2023 η Επιτροπή απέσυρε τη σχετική με την παράλειψη μεταφοράς της οδηγίας 2018/851 διαδικασία παράβασης.

15. Η Interzero Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. (στο εξής: Interzero) και η Surovina družba za predelavo odpadkov d.o.o. (στο εξής: Surovina) είναι εμπορικές επιχειρήσεις οι οποίες παρέχουν υπηρεσίες διαχείρισης αποβλήτων στην αγορά της Σλοβενίας. Η Interzero είναι θυγατρική της Interzero Circular Solutions Europe GmbH, εταιρίας με καταστατική έδρα στην Αυστρία (στο εξής: Interzero Austria). Το 2022 η Interzero, η Interzero Austria, η Surovina, ορισμένες σλοβενικές εμπορικές εταιρίες οι οποίες δραστηριοποιούνται στον τομέα της διαχείρισης αποβλήτων, καθώς και ορισμένοι παραγωγοί οι οποίοι υπέχουν υποχρεώσεις διευρυμένης ευθύνης, κίνησαν διαδικασία ενώπιον του Ustavno sodišče (Συνταγματικού Δικαστηρίου) ισχυριζόμενοι ότι ο νέος νόμος για την προστασία του περιβάλλοντος αντιβαίνει σε ορισμένες διατάξεις του Συντάγματος της Σλοβενίας και του δικαίου της Ένωσης, και ειδικότερα στα άρθρα 49, 56, 102 και 106 ΣΛΕΕ, στα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης) καθώς και στην οδηγία για τις υπηρεσίες. Οι ανωτέρω προσέφυγαν κατά του νέου νόμου για την προστασία του περιβάλλοντος

[9] Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας της Σλοβενίας αριθ. 44/22.

[10] Είναι δυνατόν να ανατίθεται σε μία οργάνωση η συλλογική εκπλήρωση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης των παραγωγών περισσοτέρων της μίας κατηγοριών προϊόντων.

[11] Οι οργανώσεις συλλογικής εκπλήρωσης και οι επιχειρήσεις που κατέχουν ποσοστό συμμετοχής σε αυτές απαγορεύεται να παρέχουν υπηρεσίες συλλογής και διαχείρισης αποβλήτων και δεν μπορούν να έχουν άμεσο ή έμμεσο οικονομικό συμφέρον σε επιχειρήσεις που παρέχουν τις εν λόγω υπηρεσίες. Παραγωγοί που συνάπτουν σύμβαση με τις οργανώσεις αυτές προκειμένου να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις διευρυμένης ευθύνης που υπέχουν δεν υπόκεινται σε κανέναν από τους δύο αυτούς περιορισμούς.

[12] Σύμφωνα με το άρθρο 2 της οδηγίας 2018/851, τα κράτη μέλη όφειλαν να συμμορφωθούν με αυτήν έως τις 5 Ιουλίου 2020.

με το αιτιολογικό ότι μετέτρεπε την οικονομική δραστηριότητα της διαχείρισης αποβλήτων σε μη οικονομική δραστηριότητα, την οποία υπήγαγε σε καθεστώς μονοπωλίου. Η Interzero και η Surovina ισχυρίζονται ότι η Σλοβενική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι η λειτουργία του συστήματος που είχε θεσπιστεί βάσει του προγενέστερου νόμου για την προστασία του περιβάλλοντος υπήρξε αναποτελεσματική, ούτε εξήγησε τους λόγους για τους οποίους η δραστηριότητα της διαχείρισης αποβλήτων θα πρέπει να ασκείται σε μη κερδοσκοπική βάση και να μην υπόκειται σε ανταγωνισμό.

16. Η Σλοβενική Κυβέρνηση αντιτείνει ότι οι αλλαγές που επέφερε ο νέος νόμος για την προστασία του περιβάλλοντος ήταν αναγκαίες για τη μεταφορά της οδηγίας-πλαισίου για τα απόβλητα στο εθνικό δίκαιο, καθώς και για τη διασφάλιση της εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού, ειδικότερα των σχετικών με τη συλλογή και την επεξεργασία των αποβλήτων. Επιδίωξη του νέου νομοθετικού πλαισίου είναι να παραμένουν ανεπηρέαστοι από εμπορικού χαρακτήρα εκτιμήσεις οι αδειοδοτούμενες μη κερδοσκοπικές οργανώσεις που συστήνονται με βάση τις οικείες διατάξεις, προκειμένου να επικεντρώνονται στην επιδίωξη περιβαλλοντικών στόχων. Βάσει της οδηγίας-πλαισίου για τα απόβλητα, τα κράτη μέλη δύνανται να επιβάλλουν στους παραγωγούς, στο πλαίσιο εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης που υπέχουν, να συστήνουν μία μόνο οργάνωση για κάθε κατηγορία προϊόντων, τη διοίκηση της οποίας αναλαμβάνουν οι ίδιοι [13]. Η Σλοβενική Κυβέρνηση θεωρεί ότι το σύστημα αυτό είναι αποτελεσματικότερο από περιβαλλοντική άποψη, αποδοτικότερο οικονομικά και ότι καθιστά ευχερέστερο τον έλεγχο της συμμόρφωσης. Η Σλοβενική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι η συλλογή και η επεξεργασία των αποβλήτων εξακολουθούν να αποτελούν οικονομικές δραστηριότητες οι οποίες ασκούνται από τρίτους.

17. Στις 19 Μαΐου 2022 το Ustavno sodišče (Συνταγματικό Δικαστήριο) ανέστειλε την εφαρμογή των προσβαλλόμενων διατάξεων του νέου νόμου για την προστασία του περιβάλλοντος μέχρι την έκδοση της αποφάσεώς του στην κύρια δίκη.

18. Το Ustavno sodišče (Συνταγματικό Δικαστήριο) διερωτάται αν η εκπλήρωση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού μέσω της σύστασης ενός δικτύου οργανώσεων συλλογικής εκπλήρωσης επιφορτισμένων με την αποστολή αυτή εμπίπτει στην έννοια της ΥΓΟΣ. Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης η θέσπιση καθεστώτος μονοπωλίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Ερωτά επίσης αν το δίκαιο της Ένωσης επιτρέπει στα κράτη μέλη να αποφασίζουν ότι συγκεκριμένη οικονομική δραστηριότητα θα πρέπει να ασκείται ως μη οικονομική δραστηριότητα. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, ερωτάται αν τα κράτη μέλη υποχρεούνται να προβλέπουν μεταβατική περίοδο και/ή να αποζημιώνουν τους επιχειρηματίες που θίγονται από τη σχετική νομοθετική μεταβολή. Το Ustavno sodišče (Συνταγματικό Δικαστήριο) ζητεί επίσης να διευκρινιστεί κατά πόσον συνάδουν με το δίκαιο της Ένωσης ορισμένες ειδικές διατάξεις, όπως εκείνες που ρυθμίζουν τις λεπτομέρειες της συμμετοχής στις οργανώσεις συλλογικής εκπλήρωσης καθώς και το ποιες δραστηριότητες δύνανται να ασκούν οι τελευταίες. Τέλος, το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες όσον αφορά το κατά πόσον συνάδει με το δίκαιο της Ένωσης η υποχρέωση που επιβάλλεται στους παραγωγούς οι οποίοι δεν κατέχουν ποσοστό συμμετοχής στην οικεία οργάνωση συλλογικής εκπλήρωσης να συνάπτουν συμβάσεις με την οργάνωση αυτή για τη διαχείριση των αποβλήτων.

[13] Η Σλοβενική Κυβέρνηση προσθέτει ότι παρόμοιο πλαίσιο έχουν θεσπίσει η Τσεχική Δημοκρατία και η Εσθονία.

19. Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Ustavno sodišče (Συνταγματικό Δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Μπορεί να θεωρηθεί ως επιχείρηση επιφορτισμένη με την παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος κατά την έννοια του άρθρου 106, παράγραφος 2, [ΣΛΕΕ] (με γνώμονα το άρθρο 14 ΣΛΕΕ, το πρωτόκολλο αριθ. 26 σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, καθώς και τα άρθρα 8 και 8α της [οδηγίας 2008/98]), νομικό πρόσωπο το οποίο έχει το αποκλειστικό δικαίωμα να ασκεί τη δραστηριότητα της συλλογικής εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού για ομοειδή προϊόντα στο έδαφος της Δημοκρατίας της Σλοβενίας, δικαίωμα το οποίο περιλαμβάνει:

– τη σύναψη συμβάσεων με τους παραγωγούς ορισμένων προϊόντων, με τις οποίες οι τελευταίοι αναθέτουν στο εν λόγω νομικό πρόσωπο το καθήκον να διασφαλίζει, εξ ονόματός τους, την ορθή διαχείριση των αποβλήτων που προέρχονται από τα προϊόντα αυτά·

– την οργάνωση συστήματος συλλογής και επεξεργασίας αποβλήτων (σύναψη συμβάσεων με εμπορικές εταιρίες οι οποίες, εξ ονόματος της οργάνωσης, προβαίνουν στη συλλογή και την κατάλληλη επεξεργασία όλων των συλλεγόμενων αποβλήτων που προέρχονται από προϊόντα για τα οποία ισχύει η διευρυμένη ευθύνη του παραγωγού), και

– την τήρηση αρχείου για τα προϊόντα για τα οποία ισχύει η διευρυμένη ευθύνη του παραγωγού και τα οποία διατίθενται στην αγορά στη Δημοκρατία της Σλοβενίας, καθώς και την τήρηση αρχείου για τα απόβλητα τα οποία συλλέγονται και υποβάλλονται σε επεξεργασία και τα οποία προκύπτουν από προϊόντα για τα οποία ισχύει η διευρυμένη ευθύνη του παραγωγού, καθώς και τη διαβίβαση των εν λόγω στοιχείων στο Ministrstvo (Υπουργείο, Σλοβενία),

και το οποίο νομικό πρόσωπο υποχρεούται, κατά την άσκηση της εν λόγω δραστηριότητας, να συνάπτει συμβάσεις τόσο με τους παραγωγούς οι οποίοι υπέχουν υποχρεώσεις διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού όσο και με τις εμπορικές εταιρίες οι οποίες θα διενεργήσουν τη συλλογή και επεξεργασία των αποβλήτων;

2) Έχουν τα άρθρα 16 και 17 του [Χάρτη], τα άρθρα 49, 56 και 106 ΣΛΕΕ, η οδηγία [2006/123], καθώς και τα άρθρα 8 και 8α της [οδηγίας 2008/98], την έννοια ότι αντιτίθενται σε ρύθμιση βάσει της οποίας η δραστηριότητα της συλλογικής εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού για ομοειδή προϊόντα μπορεί νομίμως να ασκείται από ένα μόνο νομικό πρόσωπο στο έδαφος του κράτους μέλους, και δη σε μη κερδοσκοπική βάση, γεγονός το οποίο σημαίνει ότι τα έσοδα δεν πρέπει να υπερβαίνουν το πραγματικό κόστος για τη συλλογική εκπλήρωση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού και ότι το εν λόγω νομικό πρόσωπο οφείλει να χρησιμοποιεί τα κέρδη αποκλειστικά για την άσκηση της δραστηριότητας αυτής και να εφαρμόζει τα μέτρα για τη συλλογική εκπλήρωση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού;

3) Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στο δεύτερο ερώτημα, έχουν το άρθρο 16 του [Χάρτη], τα άρθρα 49, 56 και 106 ΣΛΕΕ, οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καθώς και τα άρθρα 8 και 8α της [οδηγίας 2008/98], την έννοια ότι αντιτίθενται σε ρύθμιση βάσει της οποίας κράτος μέλος μεταβάλλει τη δραστηριότητα της συλλογικής εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού για ομοειδή προϊόντα, μετατρέποντάς την από ρυθμιζόμενη και

προσανατολισμένη στην αγορά κερδοσκοπική δραστηριότητα, η οποία ασκείται από πλείονες επιχειρηματίες, σε δραστηριότητα η οποία επιτρέπεται να ασκείται από μία μόνον οργάνωση και η οποία πρέπει να ασκείται από την οργάνωση αυτή σε μη κερδοσκοπική βάση κατά την έννοια του δεύτερου ερωτήματος;

4) Έχουν οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης οι οποίες παρατίθενται στο τρίτο ερώτημα την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση βάσει της οποίας, λόγω της έναρξης ισχύος νέας νομοθετικής ρύθμισης για τη συλλογική εκπλήρωση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού, προκύπτει εκ του νόμου (ex lege) επέμβαση στις μεμονωμένες σχέσεις, υπό την έννοια ότι παύουν να ισχύουν όλες οι συμβάσεις που έχουν συναφθεί μεταξύ των επιχειρηματιών οι οποίοι ασκούσαν τη δραστηριότητα της συλλογικής εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού σύμφωνα με την προϊσχύσασα ρύθμιση και των παραγωγών οι οποίοι υπέχουν υποχρέωση διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού, καθώς και μεταξύ των επιχειρηματιών οι οποίοι ασκούσαν τη δραστηριότητα συλλογικής εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού σύμφωνα με την προϊσχύσασα ρύθμιση και των επιχειρηματιών οι οποίοι ασκούν τη δραστηριότητα της συλλογής και επεξεργασίας των αποβλήτων που προέρχονται από προϊόντα τα οποία αποτελούν αντικείμενο της συλλογικής εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού;

5) Έχουν οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, υπό τις περιστάσεις της θέσπισης της νέας νομοθετικής ρύθμισης η οποία εκτίθεται στο τρίτο και τέταρτο ερώτημα, την έννοια ότι ο νομοθέτης οφείλει να προβλέψει μεταβατική περίοδο και/ή να θεσπίσει σύστημα αποζημίωσης; Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, ποια είναι τα κριτήρια που πρέπει να πληρούνται προκειμένου η μεταβατική περίοδος ή το σύστημα αποζημίωσης να είναι εύλογα;

6) Έχουν το άρθρο 16 του [Χάρτη], τα άρθρα 49, 56 και 106 ΣΛΕΕ, η οδηγία [2006/123], καθώς και τα άρθρα 8 και 8α της [οδηγίας 2008/98], την έννοια ότι αντιτίθενται σε ρύθμιση βάσει της οποίας στους παραγωγούς οι οποίοι υπέχουν υποχρεώσεις διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού και οι οποίοι διαθέτουν στην αγορά το 51 % των ομοειδών προϊόντων για τα οποία ισχύει η υποχρέωση διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού επιβάλλεται η υποχρέωση σύστασης νομικού προσώπου επιφορτισμένου με την άσκηση της δραστηριότητας της συλλογικής εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού και βάσει της οποίας οι παραγωγοί ομοειδών προϊόντων οφείλουν, σε περίπτωση ενδεχόμενης ανάκλησης της άδειας, να συστήσουν εκ νέου ένα τέτοιο νομικό πρόσωπο, ή μήπως έχουν οι εν λόγω διατάξεις του δικαίου της Ένωσης την έννοια ότι αντιτίθενται σε ρύθμιση βάσει της οποίας μόνον οι παραγωγοί μπορούν να κατέχουν ποσοστό συμμετοχής στο εν λόγω νομικό πρόσωπο;

7) Έχουν το άρθρο 16 του [Χάρτη], τα άρθρα 49, 56 και 106 ΣΛΕΕ, η οδηγία [2006/123], καθώς και τα άρθρα 8 και 8α της [οδηγίας 2008/98], την έννοια ότι αντιτίθενται σε ρύθμιση βάσει της οποίας οι παραγωγοί οι οποίοι κατέχουν ποσοστό συμμετοχής στο νομικό πρόσωπο το οποίο διασφαλίζει τη συλλογική εκπλήρωση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού δεν μπορούν να είναι πρόσωπα τα οποία προβαίνουν στη συλλογή ή επεξεργασία αποβλήτων που προέρχονται από προϊόντα τα οποία αποτελούν αντικείμενο της συλλογικής εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού στο εν λόγω νομικό πρόσωπο;

8) Έχουν το άρθρο 16 του [Χάρτη], τα άρθρα 49, 56 και 106 ΣΛΕΕ, η οδηγία [2006/123], καθώς και τα άρθρα 8 και 8α της [οδηγίας 2008/98], την έννοια ότι αντιτίθενται σε ρύθμιση βάσει της οποίας ο παραγωγός ο οποίος κατέχει ποσοστό συμμετοχής στο νομικό πρόσωπο που διασφαλίζει τη συλλογική εκπλήρωση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού και το νομικό πρόσωπο το οποίο ασκεί τη δραστηριότητα συλλογικής εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού δεν επιτρέπεται:

   – να έχουν, άμεσα ή έμμεσα, κεφαλαιακούς δεσμούς με το πρόσωπο το οποίο προβαίνει στη συλλογή ή επεξεργασία των αποβλήτων που προέρχονται από προϊόντα τα οποία αποτελούν αντικείμενο της συλλογικής εκπλήρωσης των υποχρεώσεων στο νομικό πρόσωπο που διασφαλίζει τη συλλογική εκπλήρωση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού, ούτε να έχουν δικαιώματα διαχείρισης ή εποπτείας στο εν λόγω πρόσωπο·

   – να έχουν κεφαλαιακούς ή συγγενικούς δεσμούς με πρόσωπο το οποίο κατέχει ή ελέγχει τα δικαιώματα ψήφου στο διαχειριστικό ή στο εποπτικό όργανο του προσώπου που αναφέρεται στην προηγούμενη περίπτωση ή το οποίο εκπροσωπεί το εν λόγω πρόσωπο;

9) Έχουν το άρθρο 16 του [Χάρτη], τα άρθρα 49, 56 και 106 ΣΛΕΕ, η οδηγία [2006/123], καθώς και τα άρθρα 8 και 8α της [οδηγίας 2008/98], την έννοια ότι αντιτίθενται σε ρύθμιση βάσει της οποίας οι περιορισμοί που αναφέρονται στο έβδομο και όγδοο ερώτημα ισχύουν τόσο για τα μέλη του διοικητικού οργάνου του νομικού προσώπου το οποίο διασφαλίζει τη συλλογική εκπλήρωση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού, όσο και για τα μέλη του εποπτικού οργάνου του εν λόγω νομικού προσώπου και για τον εκπρόσωπο του προσώπου αυτού;

10) Έχουν το άρθρο 16 του [Χάρτη] και τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ την έννοια ότι αντιτίθενται σε ρύθμιση βάσει της οποίας οι παραγωγοί οι οποίοι υπέχουν υποχρέωση διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού και οι οποίοι διαθέτουν στην αγορά προϊόντα προοριζόμενα για οικιακή χρήση οφείλουν υποχρεωτικά να συνάπτουν σύμβαση με την οποία αναθέτουν στο νομικό πρόσωπο, το οποίο έχει λάβει άδεια να ασκεί τη δραστηριότητα της συλλογικής εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού, το καθήκον εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού που υπέχουν οι εν λόγω παραγωγοί;»

20. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Interzero, η Surovina, η Τσεχική, η Ολλανδική και η Σλοβενική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 11ης Ιουνίου 2024, η Interzero, η Surovina, η Τσεχική, η Ουγγρική, η Ολλανδική και η Σλοβενική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή ανέπτυξαν και προφορικά τις παρατηρήσεις τους και απάντησαν στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου.

IV. Εκτίμηση

A. Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

21. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν η οργάνωση στην οποία ανατίθεται η ευθύνη της συλλογικής εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού μπορεί να θεωρηθεί ως επιχείρηση επιφορτισμένη με τη διαχείριση ΥΓΟΣ κατά την έννοια του άρθρου 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

22. Ουδείς εκ των μετεχόντων στην ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία αμφισβητεί ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως όταν χαρακτηρίζουν μια υπηρεσία ως ΥΓΟΣ. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι για τον χαρακτηρισμό αυτόν θα πρέπει να πληρούνται δύο προϋποθέσεις. Το κράτος μέλος θα πρέπει να αναθέτει με επίσημη πράξη του την ευθύνη παροχής ΥΓΟΣ σε συγκεκριμένη επιχείρηση. Θα πρέπει επίσης να εξηγεί τους λόγους για τους οποίους η υπηρεσία αυτή διαφέρει από άλλες οικονομικές δραστηριότητες σε βαθμό τέτοιον ώστε να δικαιολογείται ο χαρακτηρισμός της ως ΥΓΟΣ. Με την επιφύλαξη της εξακριβώσεως από το αιτούν δικαστήριο, η Επιτροπή θεωρεί ότι η σύσταση των οργανώσεων συλλογικής εκπλήρωσης που αποτελούν το αντικείμενο της κύριας δίκης μπορεί να πληροί τις προϋποθέσεις αυτές.

23. Η Σλοβενική Κυβέρνηση εκθέτει ότι η λειτουργία του συστήματος που είχε θεσπιστεί βάσει του προγενέστερου νόμου για την προστασία του περιβάλλοντος δεν ήταν ικανοποιητική. Οι επιχειρήσεις οι οποίες είχαν αναλάβει την ευθύνη να διασφαλίζουν την τήρηση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού επεξεργάζονταν ανεπαρκείς ποσότητες απορριμμάτων συσκευασιών [14]. Ως εκ τούτου, οι δημοτικές υπηρεσίες διαχείρισης αποβλήτων υποχρεώνονταν να αποθηκεύουν μεγάλες ποσότητες απορριμμάτων συσκευασιών, με αποτέλεσμα να δημιουργείται κίνδυνος για τη δημόσια υγεία, τη δημόσια ασφάλεια και το περιβάλλον. Προκειμένου να εξαλειφθεί ο κίνδυνος αυτός, οι δημόσιες αρχές αναλάμβαναν την επεξεργασία των εν λόγω αποβλήτων καθώς και το σχετικό κόστος. Για τους λόγους αυτούς, η Δημοκρατία της Σλοβενίας αποφάσισε να αναθέσει την ευθύνη για την επίτευξη των σχετικών με τη διευρυμένη ευθύνη του παραγωγού στόχων σε οργανώσεις συλλογικής εκπλήρωσης, οι οποίες παρέχουν ΥΓΟΣ.

24. Η Interzero προβάλλει πέντε λόγους για τους οποίους θεωρεί ότι το Δικαστήριο θα πρέπει να απαντήσει αρνητικά στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα. Πρώτον, βάσει του νέου νόμου για την προστασία του περιβάλλοντος, η αποστολή που εκπληρώνουν οι οργανώσεις συλλογικής εκπλήρωσης είναι αμιγώς διοικητικού χαρακτήρα και δεν αποτελεί ΥΓΟΣ. Δεύτερον, οι σλοβενικές αρχές δεν εξέδωσαν επίσημη πράξη ανάθεσης της παροχής ΥΓΟΣ στις οργανώσεις συλλογικής εκπλήρωσης. Τρίτον, η ανεπαρκής επεξεργασία ορισμένων ποσοτήτων απορριμμάτων συσκευασιών τις οποίες είχαν περισυλλέξει οι δημοτικές υπηρεσίες εξηγείται από το γεγονός ότι η τότε ισχύουσα εθνική νομοθεσία απάλλασσε από τις υποχρεώσεις διευρυμένης ευθύνης τους παραγωγούς που διέθεταν στην αγορά λιγότερους από 15 τόνους συσκευασιών ετησίως. Τέταρτον, το σύστημα που θεσπίστηκε διά του νέου νόμου για την προστασία του περιβάλλοντος είναι λιγότερο αποδοτικό από το προηγούμενο. Πέμπτον, ζητήματα τα οποία είχαν ανακύψει στο παρελθόν και σχετίζονταν με τη επεξεργασία των απορριμμάτων συσκευασιών έχουν επιλυθεί σε βαθμό τέτοιον ώστε να μην τίθεται πλέον ζήτημα αδυναμίας της αγοράς.

25. Η Τσεχική Κυβέρνηση θεωρεί ότι παρέλκει η κρίση του Δικαστηρίου επί του ζητήματος αν οι οργανώσεις συλλογικής εκπλήρωσης παρέχουν ΥΓΟΣ, καθόσον η εθνική νομοθεσία θα πρέπει να εκτιμηθεί με γνώμονα την οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα.

26. Τόσο στο άρθρο 14 ΣΛΕΕ όσο και στο άρθρο 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 26 σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος (στο εξής: πρωτόκολλο αριθ. 26), το οποίο αποσκοπεί στην ερμηνεία του ως άνω άρθρου της Συνθήκης, αναγνωρίζεται ο ουσιώδης ρόλος των ΥΓΟΣ στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Κατά δε το άρθρο 36 του Χάρτη η Ευρωπαϊκή Ένωση αναγνωρίζει και σέβεται την πρόσβαση στις ΥΓΟΣ σύμφωνα με τις Συνθήκες. Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 106,

[14] Η Σλοβενική Κυβέρνηση προσθέτει ότι διαπιστώθηκε ότι οι επιχειρήσεις που ήταν επιφορτισμένες με τη διασφάλιση της συλλογικής εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού παραβίασαν το εθνικό δίκαιο ανταγωνισμού, καθώς συνήψαν οριζόντια συμφωνία, αντίθετη προς τους κανόνες του ανταγωνισμού.

παράγραφος 2, ΣΛΕΕ προστατεύει τις επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση ΥΓΟΣ από την εφαρμογή των κανόνων του δικαίου της Ένωσης, κατά το μέτρο που η προστασία αυτή είναι αναγκαία ώστε να διασφαλίζεται ότι η πλήρης εφαρμογή των εν λόγω κανόνων δεν εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί. Ως εκ τούτου, οι εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές διαθέτουν ευρεία εξουσία εκτιμήσεως όσον αφορά την παροχή, την ανάθεση και την οργάνωση των υπηρεσιών αυτών [15], η δε άσκηση της εξουσίας αυτής μπορεί να αμφισβητηθεί μόνο σε περίπτωση πρόδηλης πλάνης [16].

27. Μολονότι το άρθρο 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ δεν ορίζει ούτε την έννοια της ΥΓΟΣ ούτε τις προϋποθέσεις εφαρμογής της έννοιας αυτής από τα κράτη μέλη, εντούτοις η νομολογία των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης παρέχει τις εξής τρεις συναφείς ενδείξεις.

28. Κατά πρώτον, η εκ μέρους κράτους μέλους άσκηση της εν λόγω εξουσίας εκτιμήσεως θεωρείται θεμιτή οσάκις αποδεικνύεται ότι οι δυνάμεις της αγοράς αδυνατούν να ικανοποιήσουν ζήτηση που είναι αναγκαίο να ικανοποιηθεί για λόγους δημοσίου συμφέροντος [17]. Εξάλλου, και η Επιτροπή θεωρεί την αδυναμία της αγοράς αναγκαία προϋπόθεση για τον εκ μέρους κράτους μέλους ορισμό υπηρεσίας ως ΥΓΟΣ [18]. Οσάκις οι δυνάμεις της αγοράς αδυνατούν να ανταποκριθούν σε απαιτήσεις οι οποίες άπτονται του δημοσίου συμφέροντος, όπως η προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας –ειδικότερα δε η διαχείριση των αποβλήτων–, δικαιολογείται ο εκ μέρους του οικείου κράτους μέλους ορισμός της αντίστοιχης ΥΓΟΣ προκειμένου να ικανοποιηθεί η σχετική ανάγκη [19].

29. Κατά δεύτερον, το κράτος μέλος που επιθυμεί να ορίσει μια υπηρεσία ως ΥΓΟΣ θα πρέπει επίσης να τηρεί ορισμένα κριτήρια τα οποία μπορούν να θεωρηθούν μάλλον τυπικού χαρακτήρα. Η δημόσια αρχή οφείλει να εκδώσει πράξη με την οποία ανατίθεται σε συγκεκριμένους επιχειρηματίες η εκτέλεση αποστολής καθολικού και υποχρεωτικού χαρακτήρα προς το δημόσιο

[15] Επιπλέον, στο πρωτόκολλο αριθ. 26 διαβεβαιώνεται ότι οι διατάξεις των Συνθηκών ουδόλως επηρεάζουν την αρμοδιότητα των κρατών μελών όσον αφορά την παροχή, την ανάθεση και την οργάνωση υπηρεσιών γενικού συμφέροντος μη οικονομικού χαρακτήρα.

[16] Πρβλ. άρθρο 1, πρώτη περίπτωση, του πρωτοκόλλου αριθ. 26 σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος. Βλ. απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-66/16 P έως C-69/16 P, EU:C:2017:999, σκέψεις 69 και 70 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Βλ. επίσης αποφάσεις της 1ης Μαρτίου 2017, Γαλλία κατά Επιτροπής (T-366/13, EU:T:2017:135, σκέψη 92 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), και της 1ης Μαρτίου 2017, SNCM κατά Επιτροπής (T-454/13, EU:T:2017:134, σκέψη 111).

[17] Η γενική εισαγγελέας E. Sharpston έχει επισημάνει ότι «[τ]ο βασικό χαρακτηριστικό μιας επιχειρήσεως που παρέχει ΥΓΟΣ είναι ότι παρέχεται για δημόσιο όφελος υπηρεσία η οποία, χωρίς τη δημόσια παρέμβαση, δεν θα παρείχετο (ή θα παρείχετο μόνο υπό διαφορετικές συνθήκες αντικειμενικής ποιότητας, ασφάλειας, οικονομικής προσιτότητας, ίσης μεταχειρίσεως ή καθολικής προσβάσεως) από την ελεύθερη αγορά ελλείψει της δημόσιας παρεμβάσεως (το λεγόμενο "κριτήριο της αδυναμίας της αγοράς")»: βλ. προτάσεις στην υπόθεση Farrell (C-413/15, EU:C:2017:492, σημείο 90). Στις προτάσεις του στην υπόθεση Comunidad Autónoma del País Vasco κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-66/16 P έως C-69/16 P, C-70/16 P και C-81/16 P, EU:C:2017:654, σημείο 122), ο γενικός εισαγγελέας M. Wathelet υποστήριξε την ίδια άποψη. Σε παρόμοιο πνεύμα, βλ. επίσης τις αποφάσεις της 1ης Μαρτίου 2017, Γαλλία κατά Επιτροπής (T-366/13, EU:T:2017:135, σκέψη 123), και της 1ης Μαρτίου 2017, SNCM κατά Επιτροπής (T-454/13, EU:T:2017:134, σκέψη 172), στις οποίες το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν ΥΓΟΣ στον βαθμό που αυτή ανταποκρίνεται σε πραγματική ανάγκη δημόσιας υπηρεσίας και εφόσον η ζήτηση δεν ικανοποιείται από τις δυνάμεις της αγοράς.

[18] Βλ. σημείο 14 της ανακοίνωσης της Επιτροπής για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ευρώπη (ΕΕ 2001, C 17, σ. 4)· ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, της 20ής Δεκεμβρίου 2011, η οποία τιτλοφορείται «Ένα ποιοτικό πλαίσιο για υπηρεσίες κοινής ωφελείας στην Ευρώπη» [COM(2011) 900 τελικό], σ. 4· καθώς και το σημείο 48 της ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις κρατικές ενισχύσεις στην αντιστάθμιση για παροχή δημόσιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΕΕ 2012, C 8, σ. 4· στο εξής: ανακοίνωση σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις στις ΥΓΟΣ). Για μια ανάλυση της νομολογίας σχετικά με την προϋπόθεση της αδυναμίας της αγοράς στο πλαίσιο των ΥΓΟΣ, βλ. Szyszczak, E., «Services of General Economic Interest, State Aid and State Measures Affecting Competition», *Journal of European Competition Law & Practice*, 2017, τόμος 8, αριθ. 10, σ. 680-683. Βλ. επίσης 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, τόμος 12, αριθ. 5, σ. 384-386.

[19] Πρβλ. αποφάσεις της 10ης Νοεμβρίου 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, σκέψη 52)· της 23ης Μαΐου 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279, σκέψη 75), και της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Engie Cartagena (C-523/18, EU:C:2019:1129, σκέψη 33).

συμφέρον[20]. Όσον αφορά τη μορφή της πράξης ανάθεσης της ΥΓΟΣ, το δίκαιο της Ένωσης παρέχει αρκετά μεγάλη ευελιξία: μπορεί να πρόκειται για περισσότερες από μία πράξεις[21], ή και για σύμβαση, σε κάθε περίπτωση όμως θα πρέπει να μπορεί να προσδιοριστεί για ποια πράξη πρόκειται[22]. Τυχόν παρέμβαση του επιχειρηματία στη διαδικασία με την οποία του ανατέθηκε η αποστολή παροχής ΥΓΟΣ δεν κωλύει τη δημόσια αρχή να εκδώσει πράξη με την οποία του αναθέτει την αποστολή αυτή[23]. Εξάλλου, το κράτος μέλος υποχρεούται να παραθέτει τους λόγους για τους οποίους θεωρεί ότι τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης υπηρεσίας διαφέρουν σε τέτοιον βαθμό, ώστε να μπορεί η υπηρεσία αυτή να συνιστά ΥΓΟΣ. Τα ανωτέρω κριτήρια διευκολύνουν τον αντικειμενικό έλεγχο περί του αν το κράτος μέλος έχει υποπέσει σε πρόδηλο σφάλμα κατά την άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεως όσον αφορά τον ορισμό υπηρεσίας ως ΥΓΟΣ[24]. Επομένως, τα κράτη μέλη οφείλουν να ορίζουν με σαφήνεια τις υποχρεώσεις τις οποίες αναθέτουν στις επιχειρήσεις, ήτοι να καθορίζουν επακριβώς τη φύση, τη διάρκεια και την εμβέλεια των υποχρεώσεων αυτών[25].

30. Τρίτον, από το άρθρο 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ προκύπτει σαφώς ότι τη διαχείριση των ΥΓΟΣ την αναλαμβάνουν «επιχειρήσεις». Αν και η Συνθήκη δεν ορίζει την έννοια της επιχείρησης, η νομολογία έχει κρίνει επανειλημμένως ότι πρέπει να χαρακτηρίζεται έτσι κάθε φορέας που ασκεί οικονομική δραστηριότητα, ανεξαρτήτως της νομικής μορφής και του τρόπου χρηματοδοτήσεώς του[26]. Συνιστά δε οικονομική δραστηριότητα κάθε δραστηριότητα διαθέσεως αγαθών ή παροχής υπηρεσιών έναντι αμοιβής. Η αμοιβή αποτελεί την οικονομική αντιπαροχή της οικείας παροχής[27]. Εφόσον η διάθεση αγαθών ή η παροχή υπηρεσιών γίνεται έναντι αμοιβής, είναι αδιάφορο αν ο πάροχος λειτουργεί σε μη κερδοσκοπική βάση[28] ή αν διαθέτει μονοπώλιο εκ του νόμου[29].

31. Θα εξετάσω το πρώτο προδικαστικό ερώτημα υπό το πρίσμα των ανωτέρω επισημάνσεων.

32. Η Σλοβενική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, υπό το καθεστώς ισχύος του προγενέστερου νόμου για την προστασία του περιβάλλοντος, οι επιχειρηματίες που ήταν υπεύθυνοι για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού αδυνατούσαν να εξασφαλίσουν την προσήκουσα επεξεργασία των απορριμμάτων συσκευασιών που συνέλεγαν οι δημοτικές υπηρεσίες, με αποτέλεσμα να δημιουργείται κίνδυνος για το περιβάλλον και τη δημόσια υγεία και να καταστεί επιτακτική η παρέμβαση της Σλοβενικής Κυβερνήσεως. Εφόσον το αιτούν δικαστήριο εξακριβώσει τη βασιμότητα των ισχυρισμών αυτών, φαίνεται ότι διαπιστώνεται πράγματι αδυναμία της αγοράς, συνθήκη επαρκής ώστε να δικαιολογείται η απόφαση της Σλοβενίας να προβεί στον ορισμό υπηρεσίας ως ΥΓΟΣ προκειμένου να ανταποκριθεί σε μια μη ικανοποιούμενη δημόσια ανάγκη.

[20] Πρβλ. αποφάσεις της 21ης Μαρτίου 1974, BRT και Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:25, σκέψη 20) · της 12ης Φεβρουαρίου 2008, BUPA κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-289/03, EU:T:2008:29, σκέψη 172), και της 8ης Ιουνίου 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, σκέψη 78).

[21] Απόφαση της 8ης Ιουνίου 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, σκέψη 79).

[22] Πρβλ. σημείο 52 της ανακοίνωσης σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις στις ΥΓΟΣ.

[23] Απόφαση της 15ης Ιουνίου 2005, Olsen κατά Επιτροπής (T-17/02, EU:T:2005:218, σκέψη 188).

[24] Απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 2008, BUPA κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-289/03, EU:T:2008:29, σκέψη 172).

[25] Απόφαση της 8ης Ιουνίου 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, σκέψη 79). Βλ. επίσης σημείο 52 της ανακοίνωσης σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις στις ΥΓΟΣ.

[26] Απόφαση της 1ης Ιουλίου 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, σκέψη 21 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[27] Απόφαση της 27ης Ιουνίου 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, σκέψεις 45 και 47 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[28] Αποφάσεις της 1ης Ιουλίου 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, σκέψη 27), και της 27ης Ιουνίου 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, σκέψη 46).

[29] Απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2019, Havenbedrijf Antwerpen και Maatschappij van de Brugse Zeehaven κατά Επιτροπής (T-696/17, EU:T:2019:652, σκέψη 98).

33. Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει αν οι άδειες διά των οποίων οι σλοβενικές αρχές ανέθεσαν στις οικείες οργανώσεις την ευθύνη να διασφαλίσουν τη συλλογική εκπλήρωση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού για συγκεκριμένες κατηγορίες προϊόντων αποτελούν πράξεις διά των οποίων ανατίθεται στις οργανώσεις αυτές η εκτέλεση αποστολής η οποία έχει χαρακτήρα ΥΓΟΣ, ήτοι καθολικό και υποχρεωτικό. Κατά τον έλεγχο αυτό, το αιτούν δικαστήριο οφείλει επίσης να εξετάσει αν στις επίμαχες άδειες παρατίθεται επαρκής αιτιολογία για την έκδοσή τους, καθώς και αν καθορίζονται με επαρκή σαφήνεια η φύση, η διάρκεια και η εμβέλεια των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας που ανατίθενται στις οργανώσεις συλλογικής εκπλήρωσης.

34. Σύμφωνα με τα εκτιθέμενα στη διάταξη περί παραπομπής, η κάθε οργάνωση που έχει επιφορτιστεί με την εκπλήρωση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού για ορισμένη κατηγορία προϊόντων εισπράττει αντίτιμο το οποίο υπολογίζεται με βάση το κόστος παροχής των υπηρεσιών της, στις οποίες περιλαμβάνεται η προκήρυξη διαγωνισμών για τη συλλογή και την επεξεργασία των αποβλήτων, καθώς και η διασφάλιση της τήρησης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης των παραγωγών. Επομένως, το αντίτιμο αυτό αποτελεί αμοιβή για την παροχή των εν λόγω υπηρεσιών[30]. Με βάση δε τα εκτιθέμενα στο σημείο 30 των παρουσών προτάσεων, και εφόσον αποδειχθεί η βασιμότητα των προεκτεθέντων, προκύπτει ότι οι οργανώσεις συλλογικής εκπλήρωσης που προβλέπονται από τις διατάξεις του νέου νόμου για την προστασία του περιβάλλοντος αποτελούν επιχειρήσεις κατά την έννοια του άρθρου 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

35. Ως εκ τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα ότι το άρθρο 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι η οργάνωση στην οποία έχει ανατεθεί η ευθύνη της συλλογικής εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού μπορεί να θεωρηθεί επιχείρηση επιφορτισμένη με τη διαχείριση ΥΓΟΣ εφόσον υφίσταται θεμιτό δημόσιο συμφέρον, όπως η προστασία του περιβάλλοντος ή της δημόσιας υγείας, το οποίο οι δυνάμεις της αγοράς αδυνατούν να ικανοποιήσουν επαρκώς· εφόσον οι δημόσιες αρχές έχουν αναθέσει στην εν λόγω οργάνωση την αποστολή να εκτελέσει δημόσια υπηρεσία μέσω σαφών πράξεων οι οποίες περιέχουν επαρκή αιτιολογία της έκδοσής τους· και εφόσον προκύπτει ότι η οργάνωση ασκεί οικονομική δραστηριότητα.

Β. Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

36. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν αντιβαίνει στα άρθρα 49, 56 και 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, στα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη, στην οδηγία για τις υπηρεσίες ή στο άρθρο 8α της οδηγίας-πλαισίου για τα απόβλητα η ανάθεση της ευθύνης για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού σε μία μόνο οργάνωση η οποία λειτουργεί σε μη κερδοσκοπική βάση.

37. Η Interzero, επικουρούμενη από τη Surovina, υποστηρίζει ότι η ανάθεση της ευθύνης αυτής σε οργάνωση η οποία εκπληρώνει αποστολή αμιγώς διοικητικού χαρακτήρα αντιβαίνει στο άρθρο 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Ο αποκλεισμός άλλων επιχειρηματιών από την εκπλήρωση διοικητικού χαρακτήρα λειτουργιών συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκατάστασης (άρθρο 49 ΣΛΕΕ) και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (άρθρο 56 ΣΛΕΕ). Σε περίπτωση δε που η Σλοβενική Κυβέρνηση επικαλεστεί, προς δικαιολόγηση της απόφασής της αυτής, την

[30] Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι αποτελούσε επιχείρηση ιδιωτικός μη κερδοσκοπικός οργανισμός ο οποίος είχε λάβει έγκριση από τις δημόσιες αρχές και ο οποίος εισέπραττε από τους παραγωγούς χρηματικές εισφορές ως αντάλλαγμα για τη διασφάλιση της εκπλήρωσης των υποχρεώσεών τους διευρυμένης ευθύνης: βλ. απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 2020, Eco TLC (C-556/19, EU:C:2020:844, σκέψεις 31 έως 51).

προστασία του περιβάλλοντος ως επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος, η Interzero και η Surovina υποστηρίζουν ότι η Σλοβενική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι τα μέτρα που θεσπίστηκαν είναι αναγκαία και αναλογικά για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού. Κατά τη Surovina, οι σλοβενικές αρχές είχαν στη διάθεσή τους λιγότερο περιοριστικά μέτρα, όπως η σύσταση οντότητας ειδικού σκοπού για την εποπτεία των δραστηριοτήτων των επιχειρήσεων που βαρύνονται με υποχρεώσεις διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού. Περαιτέρω, η Interzero και η Surovina τονίζουν ότι ο νέος νόμος για την προστασία του περιβάλλοντος θα τις υποχρεώσει να παύσουν τις δραστηριότητές τους στη Σλοβενία. Οι ίδιες εταιρίες υποστηρίζουν, με παρόμοιο σκεπτικό, ότι ο νόμος αυτός αντιβαίνει επίσης στην οδηγία για τις υπηρεσίες.

38. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το σύστημα πλήρους εναρμόνισης που καθιερώνει η οδηγία για τις υπηρεσίες, στο μέτρο που έχει εφαρμογή, καθιστά άνευ αντικειμένου την εξέταση του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος υπό το πρίσμα της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Κατά την άποψη της Επιτροπής, μολονότι η ανάθεση της επίμαχης αποστολής σε μία μόνο οργάνωση ενδέχεται να αποτελεί ποσοτικό/εδαφικό περιορισμό και/ή να περιορίζει την πρόσβαση σε συγκεκριμένες δραστηριότητες κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχεία α′ και δ′, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, εντούτοις η ρύθμιση βάσει της οποίας η εν λόγω οργάνωση πρέπει να λειτουργεί υποχρεωτικά σε μη κερδοσκοπική βάση δεν φαίνεται να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της ως άνω διάταξης, ώστε να οφείλει το Δικαστήριο να εξετάσει το κατά πόσον αντιβαίνει στην ελευθερία εγκατάστασης. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι, κατά το άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, οι απαιτήσεις από την τήρηση των οποίων εξαρτάται η πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή η άσκησή της πρέπει να μην εισάγουν διακρίσεις, να είναι αναγκαίες, να δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος και να είναι αναλογικές[31]. Οι ρυθμίσεις που καλείται να εξετάσει το αιτούν δικαστήριο δεν εισάγουν διακρίσεις ανάλογα με την ιθαγένεια και αποσκοπούν, μεταξύ άλλων, στην προστασία του περιβάλλοντος, ήτοι σε σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Μολονότι η εξέταση της αναλογικότητας των ρυθμίσεων αυτών εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο, η Επιτροπή αμφιβάλλει αν το ίδιο αποτέλεσμα θα μπορούσε να επιτευχθεί χωρίς την πρόβλεψη καθεστώτος αποκλειστικότητας υπέρ των οργανώσεων στις οποίες ανατίθεται η παροχή ΥΓΟΣ. Η πρόβλεψη περί εκπλήρωσης της αποστολής αυτής υποχρεωτικά σε μη κερδοσκοπική βάση μπορεί επίσης να διευκολύνει την επίτευξη περιβαλλοντικών σκοπών. Μολονότι κατά το άρθρο 15, παράγραφος 4, της οδηγίας για τις υπηρεσίες οι προϋποθέσεις της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου εφαρμόζονται στην περίπτωση των ΥΓΟΣ μόνο κατά το μέτρο που η εφαρμογή τους δεν παρακωλύει την εκτέλεση της συγκεκριμένης αποστολής που έχει ανατεθεί στις επιχειρήσεις, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ουδόλως προκύπτει ότι η διάταξη αυτή βρίσκει έδαφος εφαρμογής εν προκειμένω.

39. Η Τσεχική, η Ουγγρική, η Ολλανδική και η Σλοβενική Κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι το ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κράτη μέλη τους επιτρέπει να αποφασίζουν αν θα αναθέσουν την εκπλήρωση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού σε μία ή σε περισσότερες οργανώσεις καθώς και να προβλέπουν την υποχρεωτική λειτουργία των οργανώσεων αυτών σε μη κερδοσκοπική βάση[32]. Όσον αφορά το ζήτημα της αναλογικότητας του νέου νόμου για την προστασία του περιβάλλοντος, η Σλοβενική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, σε αντίθεση με τις ανεπάρκειες του προϊσχύοντος πλαισίου, το σύστημα που θεσπίζει ο νέος νόμος είναι και αποτελεσματικό αλλά και οικονομικά αποδοτικό, με αποτέλεσμα να

[31] Άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας για τις υπηρεσίες. Η Επιτροπή θεωρεί ότι και οι κανόνες που διέπουν μια ΥΓΟΣ πρέπει να είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής παροχής της συγκεκριμένης δημόσιας υπηρεσίας που ανατίθεται σε επιχείρηση και να είναι αναλογικοί.

[32] Η Ουγγρική Κυβέρνηση προσθέτει ότι η οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να παρέχουν στους παραγωγούς τη δυνατότητα να πραγματοποιούν οι ίδιοι, στο πλαίσιο εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης που υπέχουν, τη συλλογή και την επεξεργασία των αποβλήτων.

εξασφαλίζεται υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος. Η Σλοβενική Κυβέρνηση επισημαίνει περαιτέρω ότι το νέο πλαίσιο έχει εφαρμογή μόνον στα προϊόντα τα οποία προορίζονται για οικιακή χρήση. Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, σε χώρες μικρότερου μεγέθους, η ανάθεση της εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού σε μία μόνο οργάνωση αποτελεί μάλλον την αποδοτικότερη και απλούστερη λύση, προκειμένου, μεταξύ άλλων, να αποφεύγονται παρασιτικές συμπεριφορές οι οποίες μπορεί να ανακύψουν σε περιπτώσεις κατά τις οποίες ορισμένοι παραγωγοί επιδιώκουν να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις διευρυμένης ευθύνης που υπέχουν πράττοντας μόνον τα απολύτως αναγκαία.

40. Στο μέτρο που οι επίμαχες ρυθμίσεις του εθνικού δικαίου ενδέχεται να συνιστούν περιορισμούς της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, η Σλοβενική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι οι εν λόγω περιορισμοί δικαιολογούνται από τον σκοπό της προστασίας του περιβάλλοντος, ήτοι από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος. Κατά συνέπεια, και προκειμένου να απαντήσει το Δικαστήριο στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, παρέλκει η εξέταση των ρυθμίσεων τις οποίες εξετάζει το αιτούν δικαστήριο υπό το πρίσμα των άρθρων 16 και 17 του Χάρτη ή της οδηγίας για τις υπηρεσίες.

41. Ανεξαρτήτως της ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κράτη μέλη, από τη νομολογία του δικαστηρίου επί του άρθρου 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ προκύπτει ότι παρεκκλίσεις από την εφαρμογή των κανόνων της Συνθήκης επιτρέπονται μόνον εφόσον είναι αναγκαίες για την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που έχει ανατεθεί σε επιχείρηση επιφορτισμένη με τη διαχείριση ΥΓΟΣ και αναλογικές προς τον επιδιωκόμενο σκοπό δημοσίου συμφέροντος[33]. Το εκάστοτε κράτος μέλος αρκεί να αποδείξει ότι, αν δεν υπήρχαν –ή αν δεν διατηρούνταν– τα επίμαχα δικαιώματα, οι επιχειρήσεις που έχουν επιφορτιστεί με την εκτέλεση συγκεκριμένων καθηκόντων θα αδυνατούσαν να εκπληρώσουν την αποστολή που τους έχει ανατεθεί με οικονομικώς αποδεκτούς όρους[34]. Το Δικαστήριο έχει επίσης κρίνει ότι η διάταξη του άρθρου 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ επιτρέπει στα κράτη μέλη να χορηγούν σε επιχειρήσεις, τις οποίες επιφορτίζουν με τη διαχείριση ΥΓΟΣ, αποκλειστικά δικαιώματα τα οποία μπορεί να περιορίζουν, ή ακόμη και να αποκλείουν, τον ανταγωνισμό, υπό τον όρο ότι η χορήγηση των δικαιωμάτων αυτών είναι αναγκαία προκειμένου να εξασφαλισθεί η εκπλήρωση της αποστολής που τους έχει ανατεθεί[35].

42. Στην υπό κρίση υπόθεση, η Interzero και η Surovina αντιτίθενται στη χορήγηση σε μία μόνο οργάνωση αποκλειστικών δικαιωμάτων για τη διαχείριση των αποβλήτων που παράγονται από συγκεκριμένες κατηγορίες προϊόντων. Επιπλέον, οι ίδιες εταιρίες βάλλουν κατά της ρύθμισης βάσει της οποίας οι οργανώσεις αυτές πρέπει να λειτουργούν υποχρεωτικά σε μη κερδοσκοπική βάση.

43. Από τη νομολογία που παρατίθεται στο σημείο 41 των παρουσών προτάσεων προκύπτει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγούν αποκλειστικά δικαιώματα αποκλείοντας εντελώς τον ανταγωνισμό σε συγκεκριμένη αγορά, υπό τον όρο ότι η χορήγηση των δικαιωμάτων αυτών είναι αναγκαία προκειμένου να εξασφαλισθεί η εκπλήρωση συγκεκριμένης αποστολής προς το δημόσιο συμφέρον. Από τα έγγραφα της δικογραφίας που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο προκύπτει

[33] Πρβλ. αποφάσεις της 8ης Μαρτίου 2017, Viasat Broadcasting UK κατά Επιτροπής (C-660/15 P, EU:C:2017:178, σκέψη 29)· της 19ης Μαρτίου 2019, Inpost Paczkomaty και Inpost κατά Επιτροπής (T-282/16 και T-283/16, EU:T:2019:168, σκέψη 115), και της 8ης Σεπτεμβρίου 2021, Achema και Achema Gas Trade κατά Επιτροπής (T-193/19, EU:T:2021:558, σκέψη 102).

[34] Πρβλ. αποφάσεις της 25ης Ιουνίου 1998, Dusseldorp κ.λπ. (C-203/96, EU:C:1998:316, σκέψη 65)· της 3ης Μαρτίου 2011, AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, σκέψη 76), και της 8ης Μαρτίου 2017, Viasat Broadcasting UK κατά Επιτροπής (C-660/15 P, EU:C:2017:178, σκέψη 30).

[35] Αποφάσεις της 19 Μαΐου 1993, Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198, σκέψη 14), και της 27ης Απριλίου 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, σκέψη 46).

ότι η Σλοβενική Κυβέρνηση ανέθεσε την εκπλήρωση αποστολής αυτού του είδους σε μία μόνο οργάνωση, η οποία λειτουργεί σε μη κερδοσκοπική βάση, ακριβώς διότι έκρινε μη ικανοποιητικό τον τρόπο εκπλήρωσης της αποστολής αυτής υπό το προϊσχύον πλαίσιο, βάσει του οποίου πλείονες επιχειρήσεις κερδοσκοπικού χαρακτήρα ανταγωνίζονταν μεταξύ τους για την παροχή των συγκεκριμένων υπηρεσιών. Η συνύπαρξη πλειόνων επιχειρήσεων κατέληξε σε εκδηλώσεις επιλεκτικής συμπεριφοράς («cherry-picking»)[36], ενώ παρακώλυε και την εποπτεία της λειτουργίας του συστήματος. Ως εκ τούτου, αντί το κίνητρο του κέρδους να λειτουργήσει ενισχυτικά προς την επίτευξη του σκοπού που συνίστατο στην εξασφάλιση επαρκούς προστασίας του περιβάλλοντος, κατέληξε να την παρεμποδίζει. Η Σλοβενική Κυβέρνηση υποστηρίζει περαιτέρω ότι η απόφασή της να αναθέσει την εκπλήρωση της επίμαχης αποστολής σε μία μόνο οργάνωση για κάθε κατηγορία προϊόντων συμβάλλει ώστε να εξασφαλίζεται ότι η συλλογή και η επεξεργασία του συνόλου των αποβλήτων που παράγονται από τα προϊόντα της κάθε κατηγορίας γίνεται κατά τρόπο ασφαλή και φιλικό προς το περιβάλλον. Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει αν οι ισχυρισμοί αυτοί τεκμηριώνονται από αποδεικτικά στοιχεία, ή αν η Σλοβενική Κυβέρνηση έχει στη διάθεσή της άλλα μέσα, προδήλως λιγότερο περιοριστικά, τα οποία θα της επέτρεπαν να επιτύχει συγκρίσιμα επίπεδα προστασίας του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας.

44. Το άρθρο 1, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 8 αυτής, εξαιρούν από το πεδίο εφαρμογής της τις ΥΓΟΣ που επιφυλάσσονταν αποκλειστικώς σε δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς κατά την ημερομηνία κατά την οποία η εν λόγω οδηγία τέθηκε σε ισχύ[37]. Δεδομένου ότι ο νέος νόμος για την προστασία του περιβάλλοντος θεσπίστηκε αφότου τέθηκε σε ισχύ η οδηγία για τις υπηρεσίες, οι διατάξεις της τελευταίας έχουν εφαρμογή στα πραγματικά περιστατικά της εκκρεμούς ενώπιον του Ustavno sodišče (Συνταγματικού Δικαστηρίου) υποθέσεως. Ωστόσο, ενδέχεται η οδηγία για τις υπηρεσίες να ασκεί ελάχιστη, ή και καθόλου, επιρροή όσον αφορά την απάντηση στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, για τους ακόλουθους λόγους. Στον βαθμό που η ανάθεση της εκπλήρωσης της επίμαχης αποστολής σε μία μόνο οργάνωση για την κάθε κατηγορία προϊόντων μπορεί να θεωρηθεί απαίτηση η οποία περιορίζει την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών σε συγκεκριμένους παρόχους υπηρεσιών, κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ′, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, η απαίτηση αυτή πρέπει να δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος[38] και να είναι αναλογική[39]. Φρονώ ότι η απάντηση που θα προκύψει εάν το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα εξεταστεί με γνώμονα την ελευθερία εγκατάστασης δεν θα διαφέρει από εκείνη που προτείνω στα σημεία 41 έως 43 των παρουσών προτάσεων. Επιπλέον, το άρθρο 15, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας για τις υπηρεσίες εφαρμόζεται στις ΥΓΟΣ μόνον κατά το μέτρο που οι διατάξεις τους δεν παρακωλύουν, νομικά ή στην πράξη, την εκτέλεση της συγκεκριμένης αποστολής που έχει ανατεθεί στις επιχειρήσεις οι οποίες παρέχουν ΥΓΟΣ[40]. Όσον αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, το άρθρο 17, παράγραφος 1, της οδηγίας για τις υπηρεσίες ορίζει ότι δεν εφαρμόζονται στις ΥΓΟΣ οι διατάξεις του άρθρου 16 σχετικά με την πρόσβαση σε δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών.

[36] Σύμφωνα με τη Σλοβενική Κυβέρνηση, οι επιχειρηματίες επικεντρώθηκαν στην άσκηση των πιο επικερδών δραστηριοτήτων διαχείρισης αποβλήτων εις βάρος των λιγότερο επικερδών (για παράδειγμα, της παροχής υπηρεσιών σε αγροτικές περιοχές).

[37] Απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-171/17, EU:C:2018:881, σκέψεις 41 έως 43). Η ερμηνεία του Δικαστηρίου επιρρωννύεται από το άρθρο 15, παράγραφος 4, καθώς και από το άρθρο 17, παράγραφος 1, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, καθόσον σε διαφορετική περίπτωση οι διατάξεις αυτές θα φαίνονταν άνευ αντικειμένου.

[38] Όπως η έννοια αυτή ορίζεται στη νομολογία του Δικαστηρίου: πρβλ. άρθρο 4, παράγραφος 8, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 40 αυτής.

[39] Άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας για τις υπηρεσίες.

[40] Άρθρο 15, παράγραφος 4, της οδηγίας για τις υπηρεσίες.

45. Σε κάθε τομέα ο οποίος έχει αποτελέσει αντικείμενο πλήρους εναρμονίσεως σε ενωσιακό επίπεδο, η συμβατότητα των εθνικών μέτρων με το δίκαιο της Ένωσης πρέπει να εκτιμάται με γνώμονα τις διατάξεις των μέτρων εναρμονίσεως, και όχι εκείνες του πρωτογενούς δικαίου[41]. Όταν ένας περιορισμός της ελευθερίας εγκατάστασης ή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τις υπηρεσίες –όπως η ρύθμιση διά της οποίας η ευθύνη εκπλήρωσης συγκεκριμένης αποστολής ανατίθεται σε μία μόνο οργάνωση–, παρέλκει η εξέτασή του υπό το πρίσμα των άρθρων 49 και 56 ΣΛΕΕ[42]. Όσον αφορά δε το αν συνάδει με το δίκαιο της Ένωσης η απαίτηση του εθνικού νομοθέτη να λειτουργεί η οργάνωση αυτή υποχρεωτικά σε μη κερδοσκοπική βάση, και στο μέτρο που η απαίτηση αυτή δεν εμπίπτει στις διατάξεις της οδηγίας για τις υπηρεσίες, πρόκειται για ζήτημα το οποίο θα πρέπει να εκτιμηθεί με γνώμονα τις ελευθερίες της εσωτερικής αγοράς.

46. Μέτρα τα οποία απαγορεύουν, κωλύουν ή καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης θεωρούνται περιορισμοί της ελευθερίας αυτής[43]. Μέτρα του εθνικού δικαίου τα οποία επιφυλάσσουν την πρόσβαση σε ορισμένη οικονομική δραστηριότητα αποκλειστικά σε μη κερδοσκοπικούς φορείς ενδέχεται να περιορίζουν την ελευθερία εγκατάστασης, κατά το μέτρο που εμποδίζουν τις κερδοσκοπικού χαρακτήρα οντότητες να ασκήσουν την ελευθερία αυτή. Τέτοιου είδους περιορισμοί της ελευθερίας εγκατάστασης δεν επιτρέπονται, παρά μόνον εάν δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος και συνάδουν με την αρχή της αναλογικότητας[44].

47. Κατά πάγια νομολογία, ο σκοπός της προστασίας του περιβάλλοντος, ο οποίος συγκαταλέγεται στους ουσιώδεις σκοπούς της Ένωσης[45], αποτελεί επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, ικανό να δικαιολογήσει περιορισμούς στην άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης[46]. Η Σλοβενική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι το κίνητρο του κέρδους –την επιδίωξη του οποίου διευκόλυνε ο προγενέστερος νόμος για την προστασία του περιβάλλοντος– εμπόδιζε την επίτευξη του στόχου της επαρκούς προστασίας του περιβάλλοντος. Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται η εκτίμηση περί του αν προκύπτει από τα πραγματικά περιστατικά που τέθηκαν στην κρίση του ότι οι σλοβενικές αρχές είχαν στη διάθεσή τους λιγότερο περιοριστικά μέσα προς επίτευξη του εν λόγω σκοπού.

48. Η εκ μέρους του Δικαστηρίου εξέταση των περιορισμών της άσκησης των δικαιωμάτων και ελευθεριών που κατοχυρώνονται στα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη παρέλκει, εφόσον αρκεί η εξέταση της νομιμότητας των εν λόγω περιορισμών με γνώμονα τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ[47]. Εν πάση περιπτώσει, το άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη προβλέπει ότι επιτρέπεται να επιβάλλονται περιορισμοί στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται στον Χάρτη εφόσον οι περιορισμοί αυτοί προβλέπονται από τον νόμο, σέβονται το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών, είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πραγματικά σε στόχους γενικού ενδιαφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας. Η προστασία που παρέχει το άρθρο 16 του Χάρτη περιλαμβάνει την

41 Απόφαση της 11ης Ιουνίου 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, σκέψη 30 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

42 Πρβλ. αποφάσεις της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψη 118), και της 26ης Ιουνίου 2019, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-729/17, EU:C:2019:534, σκέψεις 52 και 54).

43 Αποφάσεις της 25ης Οκτωβρίου 2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, σκέψη 46 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), και της 8ης Ιουνίου 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, σκέψη 61).

44 Απόφαση της 8ης Ιουνίου 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, σκέψη 64 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

45 Απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Αιολικό πάρκο Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, σκέψη 115).

46 Αποφάσεις της 4ης Ιουλίου 2019, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-377/17, EU:C:2019:562, σκέψη 71), και της 8ης Ιουνίου 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, σκέψη 69).

47 Αποφάσεις της 30ής Απριλίου 2014, Pfleger κ.λπ. (C-390/12, EU:C:2014:281, σκέψη 60), και της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Global Starnet (C -322/16, EU:C:2017:985, σκέψη 50).

ελευθερία ασκήσεως οικονομικής ή εμπορικής δραστηριότητας, τη συμβατική ελευθερία και τον ελεύθερο ανταγωνισμό[48]. Ωστόσο, οι ελευθερίες αυτές δεν συνιστούν απόλυτα προνόμια, η δε άσκησή τους μπορεί να υπόκειται σε ευρύ φάσμα παρεμβάσεων της δημόσιας αρχής, μεταξύ αυτών και σε περιορισμούς που επιβάλλονται προς το γενικό συμφέρον[49]. Ούτε το δικαίωμα ιδιοκτησίας, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 17, παράγραφος 1, του Χάρτη, συνιστά απόλυτο προνόμιο, η δε άσκησή του μπορεί επίσης να υπόκειται σε περιορισμούς, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιορισμοί αυτοί ανταποκρίνονται πράγματι σε σκοπούς γενικού συμφέροντος και δεν συνιστούν, σε σχέση προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, δυσανάλογη και ανεπίτρεπτη επέμβαση θίγουσα την ίδια την υπόσταση του ως άνω κατοχυρωμένου δικαιώματος[50]. Κατά συνέπεια, είμαι της γνώμης ότι δεν είναι αναγκαίο να προσφύγει το Δικαστήριο σε ερμηνεία των άρθρων 16 και 17 του Χάρτη προκειμένου να δώσει απάντηση στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, διότι το εγχείρημα αυτό δεν θα κατέληγε σε αποτέλεσμα διαφορετικό από εκείνο στο οποίο καταλήγει η εξέταση του ίδιου ζητήματος υπό το πρίσμα του άρθρου 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

49. Τέλος, το άρθρο 8α, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας-πλαισίου για τα απόβλητα επιβάλλει στα κράτη μέλη να ορίζουν ανεξάρτητο φορέα ή δημόσια αρχή για την εποπτεία της εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού, εφόσον στην επικράτειά τους συνυπάρχουν πολλαπλές οργανώσεις[51]. Η διάταξη αυτή δεν φαίνεται να ασκεί επιρροή όσον αφορά το ζήτημα αν δύνανται τα κράτη μέλη να αναθέτουν σε μία μόνο οργάνωση την εκπλήρωση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού για συγκεκριμένη κατηγορία προϊόντων.

50. Ως εκ τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα ότι τα άρθρα 49, 56 και 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, τα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη, η οδηγία για τις υπηρεσίες και το άρθρο 8α της οδηγίας-πλαισίου για τα απόβλητα δεν αντιτίθενται σε ρύθμιση βάσει της οποίας το οικείο κράτος μέλος αναθέτει την ευθύνη εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού σε μία μόνο οργάνωση η οποία λειτουργεί σε μη κερδοσκοπική βάση, εφόσον η ρύθμιση αυτή αποσκοπεί στην εξασφάλιση επαρκούς επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας και εφόσον δεν υφίστανται λιγότερο περιοριστικά μέσα προς επίτευξη του σκοπού αυτού.

Γ. Επί του τρίτου, του τέταρτου και του πέμπτου προδικαστικού ερωτήματος

51. Με το τρίτο, το τέταρτο και το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα, τα οποία μπορούν να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν οι αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου αντιτίθενται σε μεταβολή του νομικού πλαισίου βάσει της οποίας μια κερδοσκοπική δραστηριότητα, ασκούμενη από πλείονες επιχειρηματίες, μετατρέπεται σε δραστηριότητα η οποία ανατίθεται σε μία μόνο μη κερδοσκοπική οργάνωση, χωρίς να προβλέπεται μεταβατική περίοδος και/ή καταβολή εύλογης αποζημίωσης για τυχόν ζημίες που υπέστησαν οι εν λόγω επιχειρηματίες συνεπεία της μεταβολής αυτής.

[48] Απόφαση της 16ης Ιουλίου 2020, Adusbef κ.λπ. (C-686/18, EU:C:2020:567, σκέψη 82).

[49] Όπ.π. (σκέψη 83).

[50] Όπ.π. (σκέψη 85).

[51] Η διάταξη ορίζει ότι, «[σ]ε περίπτωση που, στην επικράτεια ενός κράτους μέλους, πολλαπλές οργανώσεις εκπληρώνουν υποχρεώσεις στο πλαίσιο της διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού εκ μέρους των παραγωγών προϊόντων, το οικείο κράτος μέλος ορίζει τουλάχιστον έναν ανεξάρτητο από ιδιωτικά συμφέροντα φορέα ή μία δημόσια αρχή για την εποπτεία της εκπλήρωσης των εν λόγω υποχρεώσεων».

52. Αν και η Interzero και η Surovina αναγνωρίζουν ότι οι επιχειρηματίες δεν μπορούν να διατηρούν την προσδοκία ότι η εθνική νομοθεσία ουδέποτε πρόκειται να τροποποιηθεί[52], ωστόσο υποστηρίζουν ότι, υπό περιστάσεις όπως εκείνες που περιγράφονται στη διάταξη περί παραπομπής, η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και με την ασφάλεια δικαίου επιβάλλει στα κράτη μέλη να προβλέπουν μεταβατική περίοδο και να καταβάλλουν εύλογη αποζημίωση στους επιχειρηματίες που θίγονται από παρόμοιες νομοθετικές μεταβολές.

53. Η Σλοβενική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι τα κράτη μέλη δύνανται να θεσπίζουν νομοθεσία συνεπεία της οποίας δραστηριότητα ασκούμενη έως τότε από πλείονες επιχειρηματίες ως κερδοσκοπική ανατίθεται σε μία μόνο οργάνωση η οποία λειτουργεί σε μη κερδοσκοπική βάση. Η Σλοβενική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, εφόσον οι συναφείς νομοθετικές ρυθμίσεις είναι σαφείς, δεν θίγεται η αρχή της ασφάλειας δικαίου. Ούτε ζήτημα παραβίασης της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης τίθεται, καθόσον η θέση σε ισχύ της οδηγίας-πλαισίου για τα απόβλητα κατέστησε αναμενόμενη μια νομοθετική μεταβολή αυτού του είδους. Δεδομένου δε ότι πρόκειται για επιτρεπτή νομοθετική μεταβολή, δεν ήταν απαραίτητη η καταβολή αποζημίωσης στους επιχειρηματίες για τυχόν ζημίες που υπέστησαν. Παρά τα προεκτεθέντα, η Επιτροπή δεν αρνείται ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, το οικείο κράτος μέλος ενδεχομένως να πρέπει να προβλέπει κατάλληλη μεταβατική περίοδο προς όφελος των επιχειρηματιών, προκειμένου να δοθεί στους τελευταίους η δυνατότητα προσαρμογής στο νέο πλαίσιο. Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει αν οι περιστάσεις που καλείται να εξετάσει εμπίπτουν σε κάποια από αυτές τις περιπτώσεις.

54. Οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης περιλαμβάνονται στην ενωσιακή έννομη τάξη. Τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν τις αρχές αυτές όταν θέτουν σε εφαρμογή τις οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης[53].

55. Η αρχή της ασφάλειας δικαίου δεν εμποδίζει την εκ μέρους των κρατών μελών άσκηση της εξουσίας που διαθέτουν να επιφέρουν νομοθετικές μεταβολές[54]. Κατά πάγια νομολογία, η αρχή της ασφάλειας δικαίου, από την οποία απορρέει η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, επιτάσσει, αφενός, να είναι οι κανόνες δικαίου σαφείς και ακριβείς και, αφετέρου, η εφαρμογή τους να μπορεί να προβλεφθεί από τους πολίτες, ιδίως όταν οι κανόνες αυτοί ενδέχεται να έχουν δυσμενείς συνέπειες για τους ιδιώτες και τις επιχειρήσεις που θίγονται από την εφαρμογή τους[55]. Η εν λόγω αρχή απαιτεί να διατυπώνεται η κανονιστική ρύθμιση κατά τρόπο τέτοιο ώστε να παρέχεται στους ενδιαφερομένους η δυνατότητα να γνωρίζουν με ακρίβεια την έκταση τυχόν υποχρεώσεων που τους επιβάλλει η ρύθμιση και να γνωρίζουν οι τελευταίοι σαφώς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, ώστε να μπορούν να λαμβάνουν μέτρα για την προστασία τους από τυχόν δυσμενείς για αυτούς συνέπειες της ρύθμισης[56].

56. Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αποσκοπεί να διασφαλίσει ότι, οσάκις η εθνική αρχή παρέχει συγκεκριμένες διαβεβαιώσεις σε επιχειρηματία, ο τελευταίος μπορεί να επικαλείται τις διαβεβαιώσεις αυτές έναντι της αρχής. Ελλείψει όμως διαβεβαιώσεων

[52] Η Interzero αποδέχεται ότι οι επιχειρηματίες ήταν σε θέση να προβλέψουν ότι ορισμένες πτυχές της εθνικής νομοθεσίας επρόκειτο οπωσδήποτε να τροποποιηθούν μέχρι το 2023 συνεπεία της έναρξης ισχύος της οδηγίας-πλαισίου για τα απόβλητα.

[53] Απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, σκέψη 43).

[54] Όπ.π. (σκέψη 49).

[55] Απόφαση της 11ης Ιουλίου 2019, Agrenergy και Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 και C-287/18, EU:C:2019:605, σκέψη 29 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[56] Όπ.π. (σκέψη 30).

αυτού του είδους και εφόσον οι εθνικές αρχές διατηρούν τη δυνατότητα να μεταβάλουν οποτεδήποτε την υφιστάμενη κατάσταση, οι επιχειρηματίες δεν μπορούν δικαιολογημένα να τρέφουν προσδοκίες ως προς τη διατήρηση της κατάστασης αυτής [57].

57. Οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν αντιτίθενται στην ευχέρεια που έχει ένα κράτος μέλος να τροποποιεί με άμεση ισχύ τον νόμο, χωρίς να προβλέψει μεταβατική ρύθμιση [58]. Η νομολογία του Δικαστηρίου δεν αποκλείει εντελώς το ενδεχόμενο να μπορούν οι επιχειρηματίες οι οποίοι έχουν προβεί σε δαπανηρές επενδύσεις με σκοπό να συμμορφωθούν προς συγκεκριμένο νομοθετικό καθεστώς να επικαλεστούν την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης σε περίπτωση πρόωρης καταργήσεως του καθεστώτος αυτού και δη χωρίς να παρέχεται στους επιχειρηματίες ο απαραίτητος χρόνος προσαρμογής στις συνέπειες της κατάργησης [59].

58. Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται τελικά να εξακριβώσει ποιες ήταν συνολικά οι περιστάσεις υπό τις οποίες θεσπίστηκε η εθνική νομοθετική ρύθμιση που αποτελεί αντικείμενο της ενώπιόν του υποθέσεως. Επισημαίνω, ωστόσο, ότι ο νέος νόμος για την προστασία του περιβάλλοντος φαίνεται να είναι διατυπωμένος με όρους σαφείς και ακριβείς, στο μέτρο που αναθέτει την ευθύνη εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού σε μία μόνο οργάνωση η οποία λειτουργεί σε μη κερδοσκοπική βάση. Ενώ από τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο δεν φαίνεται να προκύπτει οποιαδήποτε ένδειξη ότι η αρμόδια εθνική αρχή παρείχε σε επιχειρηματίες τη διαβεβαίωση ότι ο προγενέστερος νόμος για την προστασία του περιβάλλοντος δεν επρόκειτο να καταργηθεί, ή ότι επρόκειτο να διατηρηθεί σε ισχύ για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.

59. Ως εκ τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο τρίτο, το τέταρτο και το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα ότι οι αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου δεν αντιτίθενται σε μεταβολή του νομικού πλαισίου βάσει της οποίας κερδοσκοπική δραστηριότητα ασκούμενη από πλείονες επιχειρηματίες μετατρέπεται σε δραστηριότητα η οποία ανατίθεται σε μία μόνο οργάνωση η οποία λειτουργεί σε μη κερδοσκοπική βάση, χωρίς να προβλέπεται μεταβατική περίοδος και/ή η καταβολή εύλογης αποζημίωσης για τυχόν ζημίες που υπέστησαν οι εν λόγω επιχειρηματίες συνεπεία της μεταβολής αυτής.

Δ. Επί του έκτου προδικαστικού ερωτήματος

60. Με το έκτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν αντιβαίνει στα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ, στο άρθρο 16 του Χάρτη, στην οδηγία για τις υπηρεσίες και στην οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα εθνική νομοθετική ρύθμιση βάσει της οποίας στους παραγωγούς οι οποίοι διαθέτουν στην αγορά ποσοστό τουλάχιστον 51 % των προϊόντων συγκεκριμένης κατηγορίας επιβάλλεται η υποχρέωση σύστασης οργάνωσης επιφορτισμένης με την ευθύνη εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού (στο εξής: κανόνας του 51 %) και βάσει της οποίας μόνο οι συγκεκριμένοι παραγωγοί μπορούν να κατέχουν ποσοστό συμμετοχής στην οργάνωση αυτή (στο εξής: κανόνας της συμμετοχής).

[57] Απόφαση της 27ης Ιουνίου 2024, Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, σκέψη 54).

[58] Απόφαση της 9ης Ιουνίου 2016, Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft GbR (C-332/14, EU:C:2016:417, σκέψη 56).

[59] Αποφάσεις της 10ης Σεπτεμβρίου 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, σκέψη 52), και της 22ας Σεπτεμβρίου 2022, Admiral Gaming Network κ.λπ. (C-475/20 έως C-482/20, EU:C:2022:714, σκέψη 64).

61. Η Interzero υποστηρίζει ότι ο κανόνας του 51 % περιορίζει την επιχειρηματική ελευθερία την οποία κατοχυρώνει το άρθρο 16 του Χάρτη. Ουδείς λόγος υφίσταται για τον οποίον η οργάνωση συλλογικής εκπλήρωσης που διασφαλίζει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού θα πρέπει να συστήνεται από παραγωγούς συγκεκριμένων προϊόντων, ιδίως από τη στιγμή που οι τελευταίοι δεν έχουν εξειδίκευση στη διαχείριση αποβλήτων. Η Interzero ισχυρίζεται επίσης ότι ο κανόνας του 51 % συνιστά έμμεση δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγένειας, καθόσον, μεταξύ των παραγωγών που διαθέτουν καταναλωτικά προϊόντα στην αγορά της Σλοβενίας, οι εγχώριες επιχειρήσεις αποτελούν ισχυρή πλειοψηφία.

62. Η Σλοβενική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι ο κανόνας του 51 % σκοπεί να διασφαλίσει ότι για κάθε κατηγορία καταναλωτικών προϊόντων θα συστήνεται μία μόνο οργάνωση συλλογικής εκπλήρωσης, η οποία θα αναλαμβάνει την ευθύνη διαχείρισης των παραγόμενων αποβλήτων.

63. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ο κανόνας του 51 % συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκατάστασης, στον βαθμό που είναι ικανός να αποτρέψει ορισμένους παραγωγούς από το να εγκατασταθούν στη Σλοβενία[60]. Μολονότι ο κανόνας αυτός ενδέχεται να δικαιολογείται για λόγους που ανάγονται στην προστασία του περιβάλλοντος, εντούτοις το εθνικό δικαστήριο θα πρέπει να εξακριβώσει αν η εθνική ρύθμιση είναι αναλογική προς την επίτευξη του σκοπού αυτού και αν υπάρχουν ρυθμίσεις λιγότερο περιοριστικές οι οποίες θα ήταν ικανές να διασφαλίσουν την εκπλήρωση της ευθύνης διαχείρισης των αποβλήτων που παράγονται από κάθε κατηγορία προϊόντων. Η Επιτροπή εκτιμά ότι ο κανόνας της συμμετοχής ενδέχεται να παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας, μολονότι αποδέχεται ότι το ζήτημα αυτό εναπόκειται στην κρίση του αιτούντος δικαστηρίου.

64. Με την επιφύλαξη των σκέψεων που ακολουθούν, φρονώ ότι το Δικαστήριο μπορεί να απαντήσει στο έκτο προδικαστικό ερώτημα εφαρμόζοντας τη συλλογιστική που αναπτύσσεται στα σημεία 41 έως 49 των παρουσών προτάσεων.

65. Πρώτον, και στο μέτρο που ο κανόνας του 51 % καθώς και ο κανόνας της συμμετοχής φαίνεται να αποτελούν απαιτήσεις όσον αφορά την κατοχή του κεφαλαίου εταιρίας κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο γ′, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, παραπέμπω στις σκέψεις που εκτίθενται στο σημείο 44 των παρουσών προτάσεων. Προκειμένου να συνάδουν με την οδηγία για τις υπηρεσίες οι απαιτήσεις αυτές θα πρέπει να μην εισάγουν διακρίσεις, να είναι αναγκαίες για την επίτευξη σκοπού που δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος και να είναι αναλογικές[61].

66. Μολονότι η Interzero ισχυρίζεται ότι ο κανόνας του 51 % αποτελεί περίπτωση «αντίστροφης δυσμενούς διακρίσεως» λόγω ιθαγένειας, εντούτοις δεν αμφισβητεί ότι ο κανόνας αυτός δεν εισάγει δυσμενείς διακρίσεις de lege lata, καθόσον εφαρμόζεται εξίσου σε όλους τους παραγωγούς, ανεξαρτήτως ιθαγένειας. Το γεγονός ότι οι εγχώριοι παραγωγοί που δραστηριοποιούνται σε συγκεκριμένη αγορά υπερισχύουν αριθμητικά των παραγωγών από άλλα κράτη μέλη αποτελεί συνθήκη η οποία ενδέχεται συν τω χρόνω να μεταβληθεί, και η οποία, ως εκ τούτου, δεν προσδίδει στον κανόνα του 51 % τον χαρακτήρα διάταξης που εισάγει δυσμενή διάκριση. Όσον αφορά την αναγκαιότητα επίτευξης σκοπού που δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος, ο κανόνας του 51 % αποσκοπεί να διασφαλίσει ότι, για κάθε κατηγορία προϊόντων, θα είναι επιτρεπτή η σύσταση μίας μόνο οργάνωσης συλλογικής εκπλήρωσης, προκειμένου να προάγεται η προστασία του περιβάλλοντος. Στην επίτευξη του

[60] Η Επιτροπή είχε προβάλει και τον ισχυρισμό, τον οποίο όμως ανακάλεσε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι ο κανόνας του 51 % συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

[61] Βλ. άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας για τις υπηρεσίες.

ίδιου σκοπού κατατείνει και ο κανόνας της συμμετοχής, ο οποίος διασφαλίζει ότι οι παραγωγοί αναλαμβάνουν την πλήρη οργανωτική ευθύνη για τη διαχείριση των αποβλήτων που παράγονται από τα προϊόντα τους. Όσον αφορά δε την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, οι μετέχουσες στη διαδικασία δεν υπέδειξαν λιγότερο περιοριστικές ρυθμίσεις, ικανές προς επίτευξη του επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος στο οποίο αποβλέπουν οι σλοβενικές αρχές.

67. Δεύτερον, όπως αναφέρεται στο σημείο 45 των παρουσών προτάσεων, όταν ένας περιορισμός της ελευθερίας εγκατάστασης ή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τις υπηρεσίες, παρέλκει η εξέτασή του υπό το πρίσμα των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ περί εσωτερικής αγοράς. Εν πάση περιπτώσει, η εξέταση του κανόνα του 51 % θα πρέπει να γίνει με γνώμονα την ελευθερία εγκατάστασης. Τα όποια εμπόδια αντιμετωπίζουν οι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη επιχειρηματίες που επιθυμούν να παρέχουν υπηρεσίες σχετικές με τη διασφάλιση της συλλογικής εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού απορρέουν από την ανάθεση ΥΓΟΣ σε μία μόνο οργάνωση για κάθε κατηγορία προϊόντων. Επομένως, δεν αποτελούν συνέπεια του κανόνα του 51 %. Εντούτοις, ο κανόνας του 51 % ενδέχεται να καθιστά λιγότερο ελκυστικό για τους παραγωγούς το ενδεχόμενο εγκατάστασής τους στη Σλοβενία και, ως εκ τούτου, να συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκατάστασης[62]. Ο δε κανόνας της συμμετοχής περιορίζει έτι περαιτέρω την ελευθερία εγκατάστασης, καθόσον εμποδίζει άλλες επιχειρήσεις να διατηρούν οικονομικό συμφέρον στις οργανώσεις συλλογικής εκπλήρωσης[63]. Δεν προκύπτει πάντως ότι οι κανόνες αυτοί αντιβαίνουν στο δίκαιο της Ένωσης. Όπως έχω επισημάνει στα σημεία 46 και 47 των παρουσών προτάσεων, η επιβολή τέτοιου είδους περιορισμών στην ελευθερία εγκατάστασης μπορεί να δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, στους οποίους περιλαμβάνεται και η προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας, πάντοτε με την επιφύλαξη ότι τηρείται η αρχή της αναλογικότητας, ζήτημα το οποίο εναπόκειται στην κρίση του αιτούντος δικαστηρίου.

68. Τρίτον, οι μετέχουσες στην ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία δεν υπέδειξαν οποιαδήποτε διάταξη της οδηγίας-πλαισίου για τα απόβλητα η οποία θα μπορούσε να αντιτίθεται στην εφαρμογή του κανόνα του 51 %. Φαίνεται ότι ο κανόνας αυτός καθώς και ο κανόνας της συμμετοχής αποσκοπούν να διασφαλίσουν ότι οι παραγωγοί αναλαμβάνουν οικονομικές και οργανωτικές αρμοδιότητες για τη διαχείριση του σταδίου του κύκλου ζωής των προϊόντων τους που καθίστανται απόβλητα, δικαιολόγηση η οποία συνάδει με το άρθρο 8, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας-πλαισίου για τα απόβλητα.

69. Τέταρτον, υπό το πρίσμα των σκέψεων που εκτίθενται στο σημείο 48 των παρουσών προτάσεων, φαίνεται ότι η εξέταση των ως άνω κανόνων με γνώμονα το άρθρο 16 του Χάρτη μπορεί να παρέλκει και ότι, εν πάση περιπτώσει, δεν θα κατέληγε σε διαφορετικό αποτέλεσμα, λαμβανομένων υπόψη των περιστάσεων της παρούσης προδικαστικής παραπομπής.

70. Ως εκ τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο έκτο προδικαστικό ερώτημα ότι τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ, το άρθρο 16 του Χάρτη, η οδηγία για τις υπηρεσίες και η οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα δεν αντιτίθενται σε εθνική νομοθετική ρύθμιση βάσει της οποίας στους παραγωγούς που διαθέτουν στην αγορά ποσοστό τουλάχιστον 51 % των προϊόντων συγκεκριμένης κατηγορίας επιβάλλεται η υποχρέωση σύστασης οργάνωσης επιφορτισμένης με τη διασφάλιση της εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού και βάσει της οποίας μόνο οι συγκεκριμένοι παραγωγοί μπορούν να κατέχουν ποσοστό συμμετοχής στην οργάνωση αυτή.

[62] Βλ. την παρατιθέμενη στο σημείο 45 των παρουσών προτάσεων νομολογία.

[63] Πρβλ. απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2010, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-89/09, EU:C:2010:772, σκέψεις 44 έως 49).

Ε. Επί του έβδομου, του όγδοου και του ένατου προδικαστικού ερωτήματος

71. Με το έβδομο, το όγδοο και το ένατο προδικαστικό ερώτημα, στα οποία μπορεί να δοθεί κοινή απάντηση, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν αντιβαίνει στα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ, στο άρθρο 16 του Χάρτη, στην οδηγία για τις υπηρεσίες και στην οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα ρύθμιση του εθνικού δικαίου βάσει της οποίας οι παραγωγοί οι οποίοι κατέχουν ποσοστό συμμετοχής σε οργάνωση συλλογικής εκπλήρωσης δεν μπορούν να ασκούν δραστηριότητες συλλογής ή επεξεργασίας αποβλήτων, ούτε να κατέχουν ποσοστό συμμετοχής σε επιχειρήσεις που ασκούν τις εν λόγω δραστηριότητες, και βάσει της οποίας η ίδια απαγόρευση επιβάλλεται στα μέλη τόσο των διοικητικών όσο και των εποπτικών οργάνων των οργανώσεων συλλογικής εκπλήρωσης (στο εξής: κανόνες περί σύγκρουσης συμφερόντων).

72. Η Interzero θεωρεί ότι ο σκοπός της αποφυγής καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων θα μπορούσε να επιτευχθεί με λιγότερο περιοριστικά μέσα, όπως η επιβολή απαγόρευσης στις οργανώσεις συλλογικής εκπλήρωσης να συνάπτουν συμβάσεις με επιχειρήσεις στις οποίες ενδέχεται να έχουν οικονομικό συμφέρον.

73. Η Σλοβενική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι οι κανόνες περί σύγκρουσης συμφερόντων είναι αναγκαίοι προκειμένου να αποφεύγονται καταστάσεις σύγκρουσης συμφερόντων που θα μπορούσαν να ανακύψουν μεταξύ των οργανώσεων συλλογικής εκπλήρωσης και των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στους τομείς συλλογής και επεξεργασίας αποβλήτων, με δυσμενείς συνέπειες όσον αφορά την εκτέλεση της αποστολής που ανατίθεται στις πρώτες. Με την άποψη αυτή συντάσσεται η Τσεχική Κυβέρνηση, η οποία επισημαίνει ότι η αποτροπή καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων μεταξύ οργανώσεων συλλογικής εκπλήρωσης και επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στη συλλογή και την επεξεργασία των αποβλήτων συγκαταλέγεται μεταξύ των σκοπών που επιδιώκει η οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα.

74. Η Επιτροπή αποδέχεται ότι η επιβολή απαγόρευσης στους κατόχους ποσοστού συμμετοχής σε οργανώσεις συλλογικής εκπλήρωσης να κατέχουν επενδύσεις σε επιχειρήσεις συλλογής και επεξεργασίας αποβλήτων φαίνεται να αποτελεί κατάλληλο περιοριστικό μέτρο προκειμένου να αποτρέπονται καταστάσεις σύγκρουσης συμφερόντων.

75. Με την επιφύλαξη των σκέψεων που ακολουθούν όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας για τις υπηρεσίες, στην απάντηση του έβδομου, του όγδοου και του ένατου ερωτήματος συμβάλλει η εφαρμογή των αρχών που αναπτύσσονται στα σημεία 41 έως 49 και 64 έως 69 των παρουσών προτάσεων [64].

76. Στο μέτρο που οι κανόνες περί σύγκρουσης συμφερόντων αποτελούν απαιτήσεις όσον αφορά την κατοχή κεφαλαίου εταιρίας κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο γ′, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, θα πρέπει να μην εισάγουν διακρίσεις, να είναι αναγκαίοι για την επίτευξη σκοπού που δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος και να είναι αναλογικοί [65]. Οι κανόνες περί σύγκρουσης συμφερόντων φαίνονται κατάλληλοι προς επίτευξη του σκοπού για τον οποίο θεσπίστηκαν. Απώτερος σκοπός των εν λόγω κανόνων είναι η διασφάλιση, μεταξύ άλλων, της προστασίας του περιβάλλοντος, διά της αποτροπής του κινδύνου να επιλέγονται –βάσει εμπορικών κριτηρίων ή διασυνδέσεων– προσφέροντες οι οποίοι

[64] Όπως αναφέρεται στα σημεία αυτά των παρουσών προτάσεων, παρέλκει η αυτοτελής εξέταση των επίμαχων ρυθμίσεων με γνώμονα τις διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ περί εσωτερικής αγοράς ή τις διατάξεις του Χάρτη. Επισημαίνω εξάλλου ότι οι μετέχουσες στην ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία δεν υπέδειξαν οποιαδήποτε διάταξη της οδηγίας-πλαισίου για τα απόβλητα η οποία θα μπορούσε να αντιτίθεται στη θέσπιση των κανόνων περί σύγκρουσης συμφερόντων.

[65] Βλ. άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας για τις υπηρεσίες. Υπενθυμίζεται ωστόσο, όσον αφορά τις ΥΓΟΣ, η επιφύλαξη της διάταξης του άρθρου 15, παράγραφος 4, της ίδιας οδηγίας.

δεν διαθέτουν τα βέλτιστα εχέγγυα οικονομικής και/ή περιβαλλοντικής αποδοτικότητας. Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει, λαμβάνοντας υπόψη τα επιχειρήματα που προβάλλουν οι μετέχουσες στη διαδικασία, αν υπάρχουν λιγότερο περιοριστικά μέσα διά των οποίων θα μπορούσε η Σλοβενία να επιτύχει τον εν λόγω σκοπό.

77. Ως εκ τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο έβδομο, το όγδοο και το ένατο προδικαστικό ερώτημα ότι τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ, το άρθρο 16 του Χάρτη, η οδηγία για τις υπηρεσίες και η οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα δεν αντιτίθενται σε ρύθμιση του εθνικού δικαίου βάσει της οποίας οι παραγωγοί οι οποίοι κατέχουν ποσοστό συμμετοχής σε οργάνωση συλλογικής εκπλήρωσης δεν μπορούν να ασκούν δραστηριότητες συλλογής ή επεξεργασίας αποβλήτων, ούτε να κατέχουν ποσοστό συμμετοχής σε επιχειρήσεις που ασκούν τις εν λόγω δραστηριότητες, και βάσει της οποίας η ίδια απαγόρευση επιβάλλεται στα μέλη τόσο των διοικητικών όσο και των εποπτικών οργάνων των οργανώσεων συλλογικής εκπλήρωσης, υπό τον όρο ότι δεν υφίστανται λιγότερο περιοριστικά μέσα αποφυγής καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων διά των οποίων θα μπορούσε να επιτευχθεί το ίδιο επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας.

ΣΤ. Επί του δέκατου προδικαστικού ερωτήματος

78. Με το δέκατο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν αντιβαίνει στα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ και στο άρθρο 16 του Χάρτη ρύθμιση βάσει της οποίας οι παραγωγοί οι οποίοι δεν κατέχουν ποσοστό συμμετοχής στην οικεία οργάνωση συλλογικής εκπλήρωσης υποχρεούνται, προκειμένου να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις διευρυμένης ευθύνης που υπέχουν, να συνάπτουν σύμβαση με την οργάνωση αυτή.

79. Η Interzero υποστηρίζει ότι η υποχρέωση αυτή συνιστά περιορισμό της επιχειρηματικής ελευθερίας την οποία κατοχυρώνει το άρθρο 16 του Χάρτη, ότι δεν δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος και ότι, εν πάση περιπτώσει, αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας, διότι θα έπρεπε να δίνεται στους παραγωγούς η δυνατότητα να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις διευρυμένης ευθύνης που υπέχουν είτε συστήνοντας οι ίδιοι αντίστοιχη οργάνωση είτε συνάπτοντας σύμβαση με οργάνωση της επιλογής τους.

80. Η Ολλανδική Κυβέρνηση θεωρεί ότι η επιβολή της υποχρέωσης αυτής ενδέχεται να αποτρέψει παρασιτικές συμπεριφορές εκ μέρους των παραγωγών εκείνων οι οποίοι επιδιώκουν να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις διευρυμένης ευθύνης που υπέχουν πράττοντας μόνον τα απολύτως αναγκαία.

81. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η υποχρέωση αυτή συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, την οποία κατοχυρώνει το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, και της επιχειρηματικής ελευθερίας, την οποία κατοχυρώνει το άρθρο 16 του Χάρτη. Μολονότι φαίνεται ότι ο περιορισμός αυτός αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στην προστασία του περιβάλλοντος, η Επιτροπή καλεί το αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει αν υφίστανται λιγότερο περιοριστικά εναλλακτικά μέσα επίτευξης του σκοπού αυτού.

82. Κατά τη γνώμη μου, η απάντηση στο δέκατο προδικαστικό ερώτημα συνδέεται στενά με την απάντηση που προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα. Εφόσον κριθεί ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να αναθέτουν την ευθύνη διασφάλισης της εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού σε μία μόνο οργάνωση συλλογικής εκπλήρωσης, έπεται ότι οι παραγωγοί οι οποίοι δεν κατέχουν

ποσοστό συμμετοχής στην οικεία οργάνωση συλλογικής εκπλήρωσης θα υποχρεώνονται να συνάπτουν σύμβαση με αυτήν, καθόσον η λύση αυτή θα αποτελεί τη μοναδική νόμιμη οδό για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης που υπέχουν.

83. Ως εκ τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο δέκατο προδικαστικό ερώτημα ότι, εφόσον το δίκαιο της Ένωσης δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να αναθέτουν την ευθύνη διασφάλισης της εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού σε μία μόνο οργάνωση, είναι επιτρεπτό να υποχρεώνονται οι παραγωγοί οι οποίοι δεν κατέχουν ποσοστό συμμετοχής στην οικεία οργάνωση να συνάπτουν σύμβαση με αυτήν προκειμένου να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις διευρυμένης ευθύνης που υπέχουν.

V. Πρόταση

84. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Ustavno sodišče (Συνταγματικό Δικαστήριο, Σλοβενία) ως εξής:

1) Το άρθρο 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι η οργάνωση στην οποία έχει ανατεθεί η ευθύνη της συλλογικής εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού μπορεί να θεωρηθεί επιχείρηση επιφορτισμένη με τη διαχείριση ΥΓΟΣ εφόσον υφίσταται θεμιτό δημόσιο συμφέρον, όπως η προστασία του περιβάλλοντος ή της δημόσιας υγείας, το οποίο οι δυνάμεις της αγοράς αδυνατούν να ικανοποιήσουν επαρκώς· εφόσον οι δημόσιες αρχές έχουν αναθέσει στην εν λόγω οργάνωση την αποστολή να εκτελέσει δημόσια υπηρεσία μέσω σαφών πράξεων οι οποίες περιέχουν επαρκή αιτιολογία της έκδοσής τους· και εφόσον προκύπτει ότι η οργάνωση ασκεί οικονομική δραστηριότητα.

2) Τα άρθρα 49, 56 και 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, τα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη, η οδηγία 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (στο εξής: οδηγία για τις υπηρεσίες), και το άρθρο 8α της οδηγίας 2008/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 2008, για τα απόβλητα και την κατάργηση ορισμένων οδηγιών (στο εξής: οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα), δεν αντιτίθενται σε ρύθμιση βάσει της οποίας το οικείο κράτος μέλος αναθέτει την ευθύνη εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού σε μία μόνο οργάνωση η οποία λειτουργεί σε μη κερδοσκοπική βάση, εφόσον η ρύθμιση αυτή αποσκοπεί στην εξασφάλιση επαρκούς επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας και εφόσον δεν υφίστανται λιγότερο περιοριστικά μέσα προς επίτευξη του σκοπού αυτού.

3) Οι αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου δεν αντιτίθενται σε μεταβολή του νομικού πλαισίου βάσει της οποίας κερδοσκοπική δραστηριότητα ασκούμενη από πλείονες επιχειρηματίες μετατρέπεται σε δραστηριότητα η οποία ανατίθεται σε μία μόνο οργάνωση η οποία λειτουργεί σε μη κερδοσκοπική βάση, χωρίς να προβλέπεται μεταβατική περίοδος και/ή καταβολή εύλογης αποζημίωσης για τυχόν ζημίες που υπέστησαν οι εν λόγω επιχειρηματίες συνεπεία της μεταβολής αυτής.

4) Τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ, το άρθρο 16 του Χάρτη, η οδηγία για τις υπηρεσίες και η οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα δεν αντιτίθενται σε εθνική νομοθετική ρύθμιση βάσει της οποίας στους παραγωγούς οι οποίοι διαθέτουν στην αγορά ποσοστό τουλάχιστον 51 % των προϊόντων συγκεκριμένης κατηγορίας επιβάλλεται η υποχρέωση σύστασης οργάνωσης

επιφορτισμένης με τη διασφάλιση της εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού και βάσει της οποίας μόνο οι συγκεκριμένοι παραγωγοί μπορούν να κατέχουν ποσοστό συμμετοχής στην οργάνωση αυτή.

5) Τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ, το άρθρο 16 του Χάρτη, η οδηγία για τις υπηρεσίες και η οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα δεν αντιτίθενται σε ρύθμιση του εθνικού δικαίου βάσει της οποίας οι παραγωγοί οι οποίοι κατέχουν ποσοστό συμμετοχής σε οργάνωση συλλογικής εκπλήρωσης δεν μπορούν να ασκούν δραστηριότητες συλλογής ή επεξεργασίας αποβλήτων, ούτε να κατέχουν ποσοστό συμμετοχής σε επιχειρήσεις που ασκούν τις εν λόγω δραστηριότητες, και βάσει της οποίας η ίδια απαγόρευση επιβάλλεται στα μέλη τόσο των διοικητικών όσο και των εποπτικών οργάνων των οργανώσεων συλλογικής εκπλήρωσης, υπό τον όρο ότι δεν υφίστανται λιγότερο περιοριστικά μέσα αποφυγής καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων διά των οποίων θα μπορούσε να επιτευχθεί το ίδιο επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας.

6) Εφόσον το δίκαιο της Ένωσης δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να αναθέτουν την ευθύνη διασφάλισης της εκπλήρωσης των υποχρεώσεων διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού σε μία μόνο οργάνωση, είναι επιτρεπτό να υποχρεώνονται οι παραγωγοί οι οποίοι δεν κατέχουν ποσοστό συμμετοχής στην οικεία οργάνωση να συνάπτουν σύμβαση με αυτόν προκειμένου να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις διευρυμένης ευθύνης που υπέχουν.