Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ANTHONY MICHAEL COLLINS
presentadas el 26 de septiembre de 2024[1]

**Asunto C-254/23**

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

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional, Eslovenia)]

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Residuos — Servicios de interés económico general — Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios — Directiva 2006/123/CE — Directiva 2008/98/CE — Artículos 16 y 17 de la Carta — Principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima — Proporcionalidad»

## I. Introducción

1. La República de Eslovenia instauró un régimen de responsabilidad ampliada del productor (en lo sucesivo, RAP)[2] con respecto a distintas categorías de productos de consumo. En virtud de dicho régimen, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP respecto a cada una de estas categorías se encomienda a una única organización que opera sin ánimo de lucro. El Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional, Eslovenia) plantea al Tribunal de Justicia diez cuestiones prejudiciales sobre la compatibilidad del referido régimen con las normas relativas a los servicios de interés económico general (en lo sucesivo, «SIEG»), el mercado interior y determinadas disposiciones del Derecho derivado de la Unión.

[1] Lengua original: inglés.

[2] Los Estados miembros adoptan sus propios regímenes de RAP para garantizar que los productores de productos asuman la responsabilidad financiera y organizativa de la gestión de residuos vinculados a sus productos.

## II. Marco jurídico

### *A. Derecho de la Unión*

#### *1. Directiva de servicios*

2. Considerandos 8, 40 y 70 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior[3] (en lo sucesivo, «Directiva de servicios»), enuncian lo siguiente:

«(8) Conviene que lo dispuesto en la presente Directiva sobre la libertad de establecimiento y la libre circulación de servicios se aplique siempre que las actividades de que se trate estén abiertas a la competencia y, por tanto, no se obligue a los Estados miembros ni a liberalizar servicios de interés económico general ni a privatizar entidades públicas que presten este tipo de servicios, ni a abolir los actuales monopolios para otras actividades o determinados servicios de distribución.

[…]

(40) El concepto de "razones imperiosas de interés general" al que se hace referencia en determinadas prescripciones de la presente Directiva ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa a los artículos 43 y 49 del Tratado y puede seguir evolucionando. La noción reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia abarca al menos los ámbitos siguientes: […] salud pública, […] protección del medio ambiente […]

[…]

(70) A los efectos de la presente Directiva, y sin perjuicio del artículo 16 del Tratado, los servicios solo pueden considerarse servicios de interés económico general si se prestan en ejecución de una tarea especial de interés público confiada al prestador por el Estado miembro en cuestión. Este encargo debe hacerse por medio de uno o varios actos, cuya forma ha de determinar el Estado miembro de que se trate, y debe precisar la naturaleza concreta de la tarea especial.»

3. En virtud del artículo 1 de la Directiva de servicios:

«[…]

2. La presente Directiva no trata la liberalización de servicios de interés económico general reservados a las entidades públicas o privadas ni la privatización de entidades públicas prestadoras de servicios.

3. La presente Directiva no trata la abolición de monopolios prestadores de servicios ni las ayudas concedidas por los Estados miembros amparadas por normas comunitarias sobre competencia.

La presente Directiva no afecta a la libertad de los Estados miembros de definir, de conformidad con la legislación comunitaria, lo que consideran servicios de interés económico general, cómo

[3] DO 2006, L 376, p. 36.

deben organizarse y financiarse dichos servicios con arreglo a las normas sobre las ayudas públicas y a qué obligaciones específicas deben supeditarse.

[…]»

4. El artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva de servicios establece que esta no se aplicará a los servicios no económicos de interés general. El artículo 4 de la Directiva de servicios define los términos «requisito» y «razón imperiosa de interés general» del siguiente modo:

«7) "requisito", cualquier obligación, prohibición, condición o límite previstos en las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros o derivados de la jurisprudencia, de las prácticas administrativas, de las normas de los colegios profesionales o de las normas colectivas de asociaciones o de organismos profesionales y adoptados en ejercicio de su autonomía jurídica; las normas derivadas de convenios colectivos negociados por los interlocutores sociales no se considerarán requisitos a efectos de la presente Directiva;

8) "razón imperiosa de interés general", razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: […] la salud pública, […] la protección del medio ambiente y del entorno urbano […]».

5. Con arreglo al artículo 15 de la Directiva de servicios:

«1. Los Estados miembros examinarán si en su ordenamiento jurídico están previstos los requisitos contemplados en el apartado 2 y harán lo necesario para que dichos requisitos sean compatibles con las condiciones contempladas en el apartado 3. Los Estados miembros adaptarán sus disposiciones legales, reglamentarias o administrativas con el fin de lograr que sean compatibles con dichas condiciones.

2. Los Estados miembros examinarán si sus respectivos ordenamientos jurídicos supeditan el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de los siguientes requisitos no discriminatorios:

a) límites cuantitativos o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia geográfica mínima entre prestadores;

[…]

c) requisitos relativos a la posesión de capital de una sociedad;

d) requisitos […] que sirven para reservar el acceso a la correspondiente actividad de servicios a una serie de prestadores concretos debido a la índole específica de la actividad;

[…]

3. Los Estados miembros comprobarán que los requisitos contemplados en el apartado 2 cumplan las condiciones siguientes:

a) no discriminación: que los requisitos no sean discriminatorios, ni directa ni indirectamente, en función de la nacionalidad o, por lo que se refiere a las sociedades, del domicilio social;

b) necesidad: que los requisitos estén justificados por una razón imperiosa de interés general;

c) proporcionalidad: que los requisitos sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no vayan más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo y que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.

4. Los apartados 1, 2 y 3 se aplicarán únicamente a la legislación en el ámbito de los servicios de interés económico general en la medida en que la aplicación de esos apartados no perjudique la realización, de hecho o de derecho, de las tareas particulares que se les han confiado.»

6. De conformidad con el artículo 16, apartado 1, de la Directiva de servicios:

«Los Estados miembros respetarán el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos.

El Estado miembro en que se preste el servicio asegurará la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio.

[…]»

7. En virtud del artículo 17, punto 1, letra e), de la Directiva de servicios, el artículo 16 no se aplica a los servicios de interés económico general que se presten en otro Estado miembro, en particular, el tratamiento de residuos.

*2. Directiva marco sobre los residuos*

8. Según enuncia el considerando 27 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas directivas [4] (en lo sucesivo, «Directiva marco sobre los residuos»):

«La introducción de la responsabilidad ampliada del productor en la presente Directiva constituye uno de los medios para apoyar el diseño y fabricación de bienes que tengan plenamente en cuenta y faciliten el uso eficaz de los recursos durante todo su ciclo de vida, incluidos su reparación, reutilización, desmontaje y reciclado sin perjudicar a la libre circulación de bienes en el mercado interior.»

9. El artículo 3, punto 21, de la Directiva marco sobre los residuos [5] define, a efectos de dicha Directiva, el concepto de «régimen de responsabilidad ampliada del productor» como «un conjunto de medidas adoptadas por los Estados miembros para garantizar que los productores de productos asuman la responsabilidad financiera o financiera y organizativa de la gestión de la fase de residuo del ciclo de vida de un producto.»

10. En virtud del artículo 8, apartado 1, de la Directiva marco sobre los residuos: [6]

4 DO 2008, L 312, p. 3.

5 En su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 (DO 2018, L 150, p. 109), que tuvo por objeto definir el concepto de RAP y establecer unos requisitos mínimos al respecto.

6 En su versión modificada por la Directiva 2018/851.

«Para mejorar la reutilización, la prevención, el reciclado y la valorización de los residuos, los Estados miembros podrán adoptar medidas legislativas o no legislativas para garantizar que cualquier persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos de forma profesional (el productor del producto) vea ampliada su responsabilidad de productor.

Dichas medidas podrán incluir, entre otras cosas, la aceptación de los productos devueltos y de los residuos que queden después de haber usado dichos productos, así como la subsiguiente gestión de los residuos y la responsabilidad financiera de estas actividades. Estas medidas podrán incluir la obligación de ofrecer información accesible al público sobre en qué medida el producto es reutilizable y reciclable.

Cuando tales medidas incluyan el establecimiento de regímenes de responsabilidad ampliada del productor se aplicarán los requisitos mínimos generales establecidos en el artículo 8 *bis*.

Los Estados miembros podrán decidir que los productores de productos que asuman por propia decisión responsabilidades financieras u organizativas y financieras para la gestión en la fase de residuo del ciclo de vida de un producto deben aplicar todos o alguno de los requisitos mínimos generales establecidos en el artículo 8 *bis*.»

11. El artículo 8 *bis* de la Directiva marco sobre los residuos [7] establece requisitos mínimos generales para los regímenes de RAP. Con arreglo a estos requisitos, interpretados a la luz del considerando 14 de la Directiva 2018/851, los productores pueden cumplir sus obligaciones derivadas de la RAP individual o colectivamente.

### *B. Derecho nacional*

12. La antigua Zakon o varstvu okolja [8] (Ley de Protección del Medio Ambiente) establecía que los productores de productos podían cumplir sus obligaciones de gestión de residuos individual o colectivamente mediante la creación de una asociación con otros productores. A tal fin, los productores de productos también podían recurrir a uno o varios operadores económicos.

13. La nueva Zakon o varstvu okolja [9] (Ley de Protección del Medio Ambiente) deroga esa normativa. Los productores de productos de consumo deben cumplir sus obligaciones derivadas de la RAP por medio de una organización colectiva autorizada a tal efecto por las autoridades públicas competentes. Los productores que comercializan al menos el 51 % de una misma categoría de productos deben constituir una organización colectiva encargada de la gestión de los residuos vinculados a esos productos. [10] Los productores de estos bienes que no sean titulares de una participación en una organización colectiva deberán cumplir sus obligaciones derivadas de la RAP mediante la celebración de un contrato con dicha organización. Si bien cada una de las organizaciones colectivas disfruta de un monopolio legal para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP, estas operan sin ánimo de lucro. Las organizaciones colectivas se encargan de garantizar la recogida y el tratamiento de los residuos vinculados a una misma categoría de productos, pero ni recogen ni tratan esos residuos, ya que esas tareas son

7 Insertado por la Directiva 2018/851.

8 Uradni list RS, n.º 39/06.

9 Uradni list RS, n.º 44/22.

10 Cada organización colectiva puede encargarse del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP en relación con varias categorías de productos.

desempeñadas por operadores independientes en virtud de contratos que adjudican de forma anual las organizaciones colectivas.[11] Ya sean miembros de una organización colectiva o celebren un contrato con esta, todos los productores pagan por los servicios prestados por la organización colectiva una misma cuota basada en la recuperación de costes.

## III. Litigio en el procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

14. El 9 de junio de 2021, la Comisión Europea remitió un dictamen motivado a la República de Eslovenia, en el que exponía que consideraba que dicho Estado miembro no había transpuesto la Directiva 2018/851 dentro del plazo señalado.[12] En marzo de 2022, la República de Eslovenia adoptó la nueva Ley de Protección del Medio Ambiente. En febrero de 2023, la Comisión archivó el procedimiento de infracción relativo a la no transposición de la Directiva 2018/851.

15. INTERZERO Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. (en lo sucesivo, «Interzero») y Surovina, družba za predelavo odpadkov d.o.o. (en lo sucesivo, «Surovina») son empresas mercantiles que prestan servicios de gestión de residuos en Eslovenia. Interzero es una filial de Interzero Circular Solutions Europe GmbH, sociedad establecida en Austria (en lo sucesivo, «Interzero Austria»). En 2022, Interzero, Interzero Austria, Surovina, varias sociedades mercantiles eslovenas que operan en el sector de la gestión de residuos y una serie de productores sujetos a las obligaciones derivadas de la RAP incoaron un procedimiento ante el Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) alegando que la nueva Ley de Protección del Medio Ambiente era contraria a determinadas disposiciones de la Constitución eslovena y del Derecho de la Unión, en particular, los artículos 49 TFUE, 56 TFUE, 102 TFUE y 106 TFUE, los artículos 16 y 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y la Directiva de servicios. Impugnaban la nueva Ley de Protección del Medio Ambiente por considerar que transformaba la actividad económica de gestión de residuos en una actividad no económica reservada a monopolios. Interzero y Surovina sostenían que el Gobierno esloveno no había demostrado la ineficacia del sistema establecido por la antigua Ley de Protección del Medio Ambiente ni había explicado por qué la actividad de gestión de residuos debe llevarse a cabo sin fines lucrativos y sin que la asignación de este cometido esté abierta a la competencia.

16. El Gobierno esloveno alegó que las modificaciones introducidas por la nueva Ley de Protección del Medio Ambiente eran necesarias para transponer la Directiva marco sobre los residuos y para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP, en concreto la recogida y el tratamiento de residuos. El nuevo régimen establece que las organizaciones sin ánimo de lucro autorizadas, constituidas de conformidad con dicho régimen, se dedican a promover la consecución de objetivos medioambientales al margen de toda consideración de carácter comercial. La Directiva marco sobre los residuos permite que los Estados miembros exijan el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP mediante la constitución de una única organización colectiva constituida y gestionada por los productores en relación con una misma categoría de productos.[13] En opinión del Gobierno esloveno, tal sistema es más eficaz

[11] Las organizaciones colectivas y sus partícipes tienen prohibido prestar servicios de recogida y de gestión de residuos y poseer intereses financieros directos o indirectos en las empresas que prestan dichos servicios. Los productores que suscriben un contrato con una organización colectiva con el fin de dar cumplimiento a sus obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor no están sujetos a ninguna de estas restricciones.

[12] En virtud de su artículo 2, los Estados miembros debían dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2018/851 a más tardar el 5 de julio de 2020.

[13] El Gobierno esloveno añade que la República Checa y Estonia cuentan con un régimen similar.

desde el punto de vista medioambiental, más eficiente desde el prisma económico y más fácil de controlar desde la perspectiva del cumplimiento. El Gobierno esloveno señala que la recogida y el tratamiento de residuos sigue siendo una actividad económica ejercida por terceros.

17. El 19 de mayo de 2022, el Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) suspendió la aplicación de las disposiciones impugnadas de la nueva Ley de Protección del Medio Ambiente hasta que emitiera su resolución en el presente asunto.

18. El Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) se pregunta si el cumplimiento a las obligaciones derivadas de la RAP mediante la creación de una red de organizaciones colectivas encargadas de la gestión de esta tarea puede constituir un SIEG. En este contexto, pregunta si el establecimiento de un monopolio sin ánimo de lucro es contrario al Derecho de la Unión. Desea que se dilucide si el Derecho de la Unión permite a los Estados miembros decidir que una actividad económica determinada se ejerza como actividad no económica. Si los Estados miembros disponen de esa facultad, ¿están obligados a establecer un período transitorio o a indemnizar a los operadores económicos afectados por esa modificación? El Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) también trata de determinar si son compatibles con el Derecho de la Unión ciertas normas específicas, como las que regulan la participación en organizaciones colectivas y las actividades que pueden desempeñar estas entidades. Por último, alberga dudas sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión del requisito de que los productores que carezcan de una participación en una organización colectiva pertinente celebren con esta sendos contratos para la gestión de residuos.

19. En estas circunstancias, el Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Puede considerarse empresa encargada de la gestión de servicios de interés económico general en el sentido del artículo 106 [TFUE], apartado 2, […] [a la luz del artículo 14 TFUE, del Protocolo (n.º 26) sobre los servicios de interés general y de los artículos 8 y 8 *bis* de la [Directiva marco sobre los residuos]] una persona jurídica, titular del derecho exclusivo de ejercer la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor de productos del mismo tipo en el territorio de la República de Eslovenia, actividad que incluye:

– la celebración de contratos con los productores de determinados productos, en virtud de los cuales estos confían a dicha persona jurídica la tarea de garantizar, en su nombre, la correcta gestión de los residuos procedentes de dichos productos;

– la organización de un sistema de recogida y tratamiento de residuos (celebración de contratos con sociedades mercantiles que, en nombre de la organización, lleven a cabo la recogida y el tratamiento adecuado de todos los residuos procedentes de productos a los que se aplique la responsabilidad ampliada del productor), y

– la llevanza de un registro de los productos a los que se aplica la responsabilidad ampliada del productor que se comercializan en la República de Eslovenia, y de un registro de los residuos recogidos y tratados procedentes de productos a los que se aplica la responsabilidad ampliada del productor, así como la transmisión de esos datos al Ministerio,

que está obligada, en el ejercicio de dicha actividad, a celebrar contratos tanto con los productores sobre los que recae la obligación de responsabilidad ampliada del productor como con las sociedades mercantiles que llevarán a cabo la recogida y el tratamiento de los residuos?

2) ¿Deben interpretarse los artículos 16 y 17 de la [Carta], los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, la [Directiva de servicios] y los artículos 8 y 8 *bis* de la [Directiva marco sobre los residuos], en el sentido de que se oponen a una normativa en virtud de la cual el cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor en relación con productos del mismo tipo puede ser ejercida legalmente en el territorio del Estado miembro por una única persona jurídica sin ánimo de lucro, lo que implica que los ingresos no superen a los costes reales del cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor y que esa persona jurídica utilice los beneficios únicamente para llevar a cabo las actividades y aplicar las medidas para el cumplimiento colectivo de dichas obligaciones?

3) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión, ¿deben interpretarse el artículo 16 de la [Carta], los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima y los artículos 8 y 8 *bis* de la [Directiva marco sobre los residuos] en el sentido de que se oponen a una normativa con arreglo a la cual el Estado miembro modifica la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor para productos del mismo tipo, transformándola de una actividad con ánimo de lucro regulada y orientada al mercado, que ejercen diversos operadores económicos, en una actividad que solo una organización está autorizada a ejercer y que debe hacerlo sin ánimo de lucro, en el sentido de la segunda cuestión prejudicial?

4) ¿Deben interpretarse las disposiciones del Derecho de la Unión citadas en la tercera cuestión prejudicial en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual, como consecuencia de la entrada en vigor de una nueva normativa legislativa relativa al cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor, se produce como consecuencia y por mandato legal una injerencia en las relaciones, por la que dejan de tener validez todos los contratos celebrados entre los operadores económicos encargados del cumplimiento colectivo de la responsabilidad ampliada del productor con arreglo a la normativa anterior y los productores obligados por la responsabilidad ampliada del productor, así como entre los operadores económicos encargados del cumplimiento colectivo de la responsabilidad ampliada del productor de conformidad con la normativa anterior y los operadores económicos que ejercen la actividad de recogida y tratamiento de residuos procedentes de productos que son objeto del cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor?

5) En el contexto del nuevo marco legislativo adoptado que se describe en las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, ¿deben interpretarse los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima en el sentido de que el legislador debe establecer un período transitorio o introducir un régimen de indemnización? En caso de que la respuesta sea afirmativa, ¿qué criterios deben aplicarse para que el período transitorio o el sistema de indemnización sean razonables?

6) ¿Deben interpretarse el artículo 16 de la [Carta], los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, la [Directiva 2006/123] y los artículos 8 y 8 *bis* de la [Directiva marco sobre los residuos] en el sentido de que se oponen a una normativa con arreglo a la cual los productores que tienen obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor y que comercializan el 51 % de los productos del mismo tipo, a los que se aplica la obligación de responsabilidad ampliada del productor, están obligados a constituir una persona jurídica encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor, y en virtud de la cual los fabricantes de productos del mismo tipo deben, en caso de una eventual revocación de la autorización, constituir de nuevo tal persona jurídica o deben interpretarse las citadas disposiciones del Derecho de la Unión en el sentido de que se oponen a una normativa en virtud de la cual únicamente los productores pueden ser titulares de una participación en dicha persona jurídica?

7) ¿Deben interpretarse el artículo 16 de la [Carta], los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, la [Directiva de servicios] y los artículos 8 y 8 *bis* de la [Directiva marco sobre los residuos] en el sentido de que se oponen a una normativa en virtud de la cual los productores que son titulares de una participación en la persona jurídica que garantiza el cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor no pueden ser personas que llevan a cabo la recogida o el tratamiento de residuos de productos que sean objeto del cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor en dicha persona jurídica?

(8) ¿Deben interpretarse el artículo 16 de la [Carta], los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, la [Directiva de servicios] y los artículos 8 y 8 *bis* de la [Directiva marco sobre los residuos] en el sentido de que se oponen a una normativa en virtud de la cual el productor que es titular de una participación en la persona jurídica encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor y la persona jurídica encargada del cumplimiento colectivo de esas obligaciones no pueden:

– tener, directa o indirectamente, vínculos de capital con la persona que lleva a cabo la recogida o el tratamiento de los residuos procedentes de productos que son objeto del cumplimiento colectivo de las obligaciones en la persona jurídica que garantiza el cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor, ni tener derechos de gestión o de supervisión sobre dicha persona;

– tener vínculos de capital o de parentesco con una persona que posea o controle los derechos de voto en el órgano de administración o de supervisión de la persona jurídica mencionada en el guion anterior o que la represente?

9) ¿Deben interpretarse el artículo 16 de la [Carta], los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, la [Directiva de servicios] y los artículos 8 y 8 *bis* de la [Directiva marco sobre los residuos] en el sentido de que se oponen a una normativa en virtud de la cual las restricciones mencionadas en las cuestiones prejudiciales séptima y octava se aplican también a un miembro del órgano de administración de la persona jurídica encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor frente a un miembro del órgano de supervisión de dicha persona jurídica o de su representante?

10) ¿Deben interpretarse el artículo 16 de la [Carta] y los artículos 49 TFUE y 56 TFUE en el sentido de que se oponen a una normativa en virtud de la cual los productores sujetos a la obligación de responsabilidad ampliada del productor y que comercializan productos para uso doméstico deben celebrar obligatoriamente un contrato por el que encomiendan a la persona jurídica autorizada para ejercer la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor el cumplimiento de las obligaciones de esos productores derivadas de la responsabilidad ampliada del productor?»

20. Han presentado observaciones escritas Interzero, Surovina, los Gobiernos checo, neerlandés y esloveno, y la Comisión. En la vista celebrada el 11 de junio de 2024, Interzero, Surovina, los Gobiernos checo, húngaro, neerlandés y esloveno y la Comisión presentaron sus informes orales y respondieron a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia.

## IV. Apreciación

### *A. Sobre la primera cuestión prejudicial*

21. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si puede considerarse que una organización a la que se confía el cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la RAP es una empresa encargada de un SIEG en el sentido del artículo 106 TFUE, apartado 2.

22. Ninguna de las partes en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia niega que los Estados miembros gozan de un amplio margen de apreciación para definir qué consideran un SIEG. La Comisión observa que deben cumplirse dos requisitos para que un servicio pueda ser considerado como tal. El Estado miembro de que se trate debe encomendar formalmente a un operador la prestación de un SIEG. También debe explicar los motivos por los que ese servicio merece, en atención a su carácter distintivo respecto de otras actividades económicas, ser calificado como tal. Sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, la Comisión admite la posibilidad de que la constitución de las organizaciones colectivas objeto del litigio principal cumpla estos requisitos.

23. El Gobierno esloveno expone que el funcionamiento del sistema con arreglo a la antigua Ley de Protección del Medio Ambiente era insatisfactorio. Los operadores económicos encargados de garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP realizaban el tratamiento de una cantidad insuficiente de residuos de envases. [14] Por consiguiente, los servicios de gestión de residuos municipales se veían obligados a almacenar una cantidad considerable de residuos de envases, ocasionando así riesgos para la salud humana, la seguridad pública y el medio ambiente. Para erradicar esos riesgos, las autoridades públicas se hicieron cargo del tratamiento de dichos residuos y de los costes asociados a este. Por estas razones, la República de Eslovenia decidió confiar a organizaciones colectivas que prestan un SIEG el cometido de alcanzar los objetivos relativos a la RAP.

[14] El Gobierno esloveno añade que se constató que los operadores económicos encargados de garantizar colectivamente el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP habían infringido la normativa nacional en materia de competencia al haber celebrado un acuerdo horizontal contrario a la competencia.

24. Interzero sostiene que el Tribunal de Justicia debe responder negativamente a la primera cuestión prejudicial por cinco razones. En primer lugar, en virtud de la nueva Ley de Protección del Medio Ambiente, las organizaciones colectivas realizan tareas de carácter puramente administrativo que no son un SIEG. En segundo lugar, las autoridades eslovenas no adoptaron un acto formal de asignación de un SIEG a las organizaciones colectivas. En tercer lugar, el motivo por el que se llevó a cabo un tratamiento inadecuado de determinada cantidad de residuos de envases que recogieron los servicios municipales estriba en que la normativa nacional vigente en aquel momento eximía de las obligaciones derivadas de la RAP a los productores que comercializaran menos de 15 toneladas de envases anuales. En cuarto lugar, el sistema instaurado por la nueva Ley de Protección del Medio Ambiente es menos eficaz que el establecido por la antigua. En quinto lugar, los problemas que surgieron a raíz del tratamiento de los residuos de envases han quedado resueltos en la medida en que ya no se registran deficiencias del mercado.

25. El Gobierno checo opina que no es necesario que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre si las organizaciones colectivas prestan un SIEG, ya que la apreciación de la normativa nacional debe hacerse a la luz de la Directiva marco sobre los residuos.

26. El artículo 14 TFUE y el artículo 1 del Protocolo (n.º 26) sobre los servicios de interés general (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 26»), que tiene por objeto interpretar dicho artículo del Tratado, reconocen que los SIEG desempeñan un papel esencial en la Unión. En virtud del artículo 36 de la Carta, la Unión reconoce y respeta el acceso a los SIEG de conformidad con los Tratados. En este contexto, el artículo 106 TFUE, apartado 2, blinda los SIEG frente al Derecho de la Unión en la medida necesaria para garantizar que su plena aplicación no impida, de hecho o de derecho, a las empresas encargadas de prestar dichos servicios el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. Así pues, las autoridades nacionales, regionales y locales gozan de una amplia capacidad de discreción para prestar, encargar y organizar tales servicios [15] y esta discrecionalidad solo puede ser cuestionada en caso de ejercerse de manera manifiestamente errónea. [16]

27. Si bien el artículo 106 TFUE, apartado 2, no define ni el concepto de SIEG ni las condiciones en las que un Estado miembro puede aplicarlo, la jurisprudencia de los Tribunales de la Unión proporciona tres indicadores en ese sentido.

28. En primer término, se considerará que un Estado miembro ejerce su facultad discrecional de forma lícita cuando se demuestre que las fuerzas del mercado no han podido satisfacer una demanda que debe atenderse en aras del interés general. [17] La Comisión también defiende que la existencia de una deficiencia del mercado es un requisito necesario para que un Estado miembro

[15] Además, el Protocolo n.º 26 dispone que los Tratados no afectarán en modo alguno a la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico.

[16] Véase, en este sentido, el primer guion del artículo 1 del Protocolo n.º 26. Véase la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco y otros/Comisión (C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999), apartados 69 y 70 y jurisprudencia citada. Véanse, asimismo, las sentencias de 1 de marzo de 2017, Francia/Comisión (T-366/13, EU:T:2017:135), apartado 92 y jurisprudencia citada, y de 1 de marzo de 2017, SNCM/Comisión (T-454/13, EU:T:2017:134), apartado 111.

[17] La Abogada General Sharpston observó que «la característica básica de una empresa que presta SIEG es que suministra algo que redunda en beneficio general y que no se suministraría (o que suministraría en condiciones distintas de calidad objetiva, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato o acceso universal) en el mercado libre sin una intervención pública (el denominado "criterio de fallo del mercado")» (conclusiones presentadas en el asunto Farrell, C-413/15, EU:C:2017:492, punto 90). El Abogado General Wathelet defendió esta misma tesis en sus conclusiones presentadas en los asuntos Comunidad Autónoma del País Vasco y otros/Comisión (C-66/16 P a C-69/16 P, C-70/16 P y C-81/16P, EU:C:2017:654), punto 122. En el mismo orden de ideas, véanse asimismo las sentencias de 1 de marzo de 2017, Francia/Comisión (T-366/13, EU:T:2017:135), apartado 123, y de 1 de marzo de 2017, SNCM/Comisión (T-454/13, EU:T:2017:134), apartado 172, en las que el Tribunal General declaró que los Estados miembros pueden establecer un SIEG cuando este responda a una necesidad real de servicio público y las fuerzas del mercado no atiendan esta demanda.

establezca un SIEG.[18] Cuando las fuerzas del mercado no puedan satisfacer necesidades de interés general, como la protección del medio ambiente y de la salud pública, prestando especial atención a la gestión de residuos, los Estados miembros tendrán justificada la creación de un SIEG con objeto de atender esas necesidades.[19]

29. En segundo término, un Estado miembro que desee establecer un SIEG también debe respetar determinados criterios que cabe calificar de más formales. Una autoridad pública debe encomendar a los operadores la ejecución de una misión de carácter global y obligatorio en aras del interés público.[20] El Derecho concede una flexibilidad considerable en cuanto a la naturaleza del acto por el que se confía un SIEG: puede consistir en un paquete de medidas[21] o adoptar la forma contractual, pero debe ser identificable.[22] El hecho de que un operador participara en el procedimiento que condujo a confiarle la prestación de un SIEG no impide que un acto de un poder público le encomiende esa misión.[23] El Estado miembro de que se trate también debe indicar por qué considera que la singularidad específica de la actividad de que se trata es tal que puede calificarse de SIEG. Estos requisitos facilitan una revisión objetiva de cualquier error manifiesto que un Estado miembro pueda cometer en el ejercicio de su facultad discrecional para establecer un SIEG.[24] Por consiguiente, los Estados miembros deben establecer claramente las obligaciones que encomiendan a las empresas, lo que presupone una definición precisa de la naturaleza, la duración y el alcance de dichas responsabilidades.[25]

30. En tercer término, el artículo 106 TFUE, apartado 2, deja claro que los SIEG son prestados por «empresas». Si bien el Tratado no define el concepto de empresa, en la jurisprudencia se ha declarado reiteradamente que abarca cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia de la naturaleza jurídica de dicha entidad y de su modo de financiación.[26] La actividad económica consiste en la oferta de bienes y servicios a cambio de una remuneración. La

18 Véanse el apartado 14 de la Comunicación de la Comisión sobre los servicios de interés general en Europa (DO 2001, C 17, p. 4), la p. 3 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada «Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa», de 20 de diciembre de 2011 [COM(2011) 900 final], y el apartado 48 de la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general (DO 2012, C 8, p. 4; en lo sucesivo, «Comunicación sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los SIEG»). Para un análisis de la jurisprudencia relativa al requisito de una deficiencia del mercado en el contexto de los SIEG, véase Szyszczak, E., *Services of General Economic Interest, State Aid and State Measures Affecting Competition*, Journal of European Competition Law & Practice, 2017, vol. 8, n.º 10, pp. 680 a 683. Véase, asimismo, Collins, A. M., y 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, vol. 12, n.º 5, pp. 384 a 386.

19 Véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de noviembre de 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525), apartado 52; de 23 de mayo de 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279), apartado 75, y de 19 de diciembre de 2019, Engie Cartagena (C-523/18, EU:C:2019:1129), apartado 33.

20 Véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de marzo de 1974, BRT y Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:25), apartado 20; de 12 de febrero de 2008, BUPA y otros/Comisión (T-289/03, EU:T:2008:29), apartado 172, y de 8 de junio de 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448), apartado 78.

21 Sentencia de 8 de junio de 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448), apartado 79.

22 Véase, en este sentido, el apartado 52 de la Comunicación sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los SIEG.

23 Sentencia de 15 de junio de 2005, Olsen/Comisión (T-17/02, EU:T:2005:218), apartado 188.

24 Sentencia de 12 de febrero de 2008, BUPA y otros/Comisión (T-289/03, EU:T:2008:29), apartado 172.

25 Sentencia de 8 de junio de 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448), apartado 79. Véase, asimismo, el apartado 52 de la Comunicación sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los SIEG.

26 Sentencia de 1 de julio de 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376), apartado 21 y jurisprudencia citada.

remuneración constituye la contrapartida económica del suministro de bienes o la prestación de servicios.[27] Una vez que los bienes o servicios se suministran a cambio de una remuneración, poco importa que el prestador opere sin ánimo de lucro[28] o goce de un monopolio legal.[29]

31. Propongo examinar la primera cuestión prejudicial a la luz de estas observaciones.

32. El Gobierno esloveno alega que, en virtud de la antigua Ley de Protección del Medio Ambiente, los operadores económicos encargados del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP no garantizaban un tratamiento adecuado de los envases recogidos por los servicios de gestión de residuos municipales, ocasionando así riesgos para el medio ambiente y la salud humana que hicieron precisa la intervención de dicho Gobierno. Esta exposición de los hechos, de ser confirmada por el órgano jurisdiccional remitente, demostraría la presencia de una deficiencia del mercado que justificaba de manera suficiente la decisión de Eslovenia de crear un SIEG para dar respuesta a una necesidad pública no atendida.

33. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si las autorizaciones en virtud de las cuales las autoridades eslovenas encomendaron a las organizaciones colectivas el cometido de garantizar el cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la RAP respecto de diferentes categorías de productos son actos que les confían la ejecución de una misión exhaustiva y obligatoria que reviste la naturaleza de un SIEG. Al hacerlo, dicho órgano jurisdiccional también debe examinar si las autorizaciones objeto del litigio están suficientemente motivadas y definen con suficiente precisión la naturaleza, la duración y el alcance de las obligaciones de servicio público encomendadas a las organizaciones colectivas.

34. Según la resolución de remisión, la organización colectiva encargada del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP respecto a una categoría de productos percibe un pago calculado en función del coste de la prestación de dichos servicios, incluidas la organización de licitaciones para la recogida y el tratamiento de residuos y la garantía del cumplimiento por parte de los productores de sus obligaciones en materia de RAP. Este pago constituye, por tanto, una remuneración por la prestación de esos servicios.[30] Atendiendo a lo indicado en el punto 30 de las presentes conclusiones, en caso de comprobarse, estos hechos demuestran que las organizaciones colectivas a que se refiere la nueva Ley de Protección del Medio Ambiente son empresas a efectos del artículo 106 TFUE, apartado 2.

35. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial que el artículo 106 TFUE, apartado 2, debe interpretarse en el sentido de que una organización a la que se ha confiado el cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la RAP puede ser una empresa encargada de un SIEG cuando i) exista un interés público legítimo, como la protección del medio ambiente o de la salud pública, que no ha sido atendido

[27] Sentencia de 27 de junio de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496), apartados 45 y 47 y jurisprudencia citada.

[28] Sentencias de 1 de julio de 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376), apartado 27, y de 27 de junio de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496), apartado 46.

[29] Sentencia de 20 de septiembre de 2019, Havenbedrijf Antwerpen y Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Comisión (T-696/17, EU:T:2019:652), apartado 98.

[30] El Tribunal de Justicia ha señalado que una organización privada sin ánimo de lucro, titular de una habilitación expedida por las autoridades públicas, que percibe contribuciones de los productores como contraprestación por garantizar el cumplimiento por parte de estos de sus obligaciones en materia de RAP, es una empresa (sentencia de 21 de octubre de 2020, Eco TLC, C-556/19, EU:C:2020:844, apartados 31 a 51).

adecuadamente por las fuerzas del mercado; ii) las autoridades nacionales hayan confiado claramente a dicha organización una misión de servicio público mediante actos suficientemente motivados, y iii) haya quedado acreditado que esta ejerce una actividad económica.

### *B. Sobre la segunda cuestión prejudicial*

36. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, apartado 2, los artículos 16 y 17 de la Carta, la Directiva de servicios o el artículo 8 *bis* de la Directiva marco sobre los residuos se oponen a que la responsabilidad del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP sea confiada a una única organización que opera sin ánimo de lucro.

37. Interzero, apoyada por Surovina, sostiene que confiar tal responsabilidad a una organización que realiza tareas puramente administrativas es contrario al artículo 106 TFUE, apartado 2. Impedir que otros operadores realicen tareas administrativas restringe la libertad de establecimiento (artículo 49 TFUE) y la libre prestación de servicios (artículo 56 TFUE). En caso de que el Gobierno esloveno invoque la protección del medio ambiente como razón imperiosa de interés general para justificar dicha decisión, Interzero y Surovina alegan que el referido Gobierno no ha demostrado que las medidas adoptadas sean indispensables y proporcionadas para alcanzar ese objetivo. Según Surovina, las autoridades eslovenas disponen de medidas menos restrictivas, como la creación de una entidad específica que supervise las actividades de los operadores económicos encargados de cumplir las obligaciones derivadas de la RAP. Interzero y Surovina señalan, además, que la nueva Ley de Protección del Medio Ambiente las obligará a cesar en sus actividades en Eslovenia. Por razones similares, alegan que la ley también es contraria a la Directiva de servicios.

38. En la medida en que la Directiva de servicios sea aplicable, la Comisión sostiene que el sistema de armonización completa que establece dicha Directiva priva de utilidad el examen de la segunda cuestión prejudicial a la luz de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios. En opinión de la Comisión, si bien confiar las tareas en cuestión a una única organización puede constituir un límite cuantitativo o territorial o una reserva del acceso a las actividades en el sentido del artículo 15, apartado 2, letras a) y d), de la Directiva de servicios, la obligación de que dicha organización opere sin ánimo de lucro parece quedar fuera del ámbito de aplicación de la referida medida, de modo que el Tribunal de Justicia debe apreciar su compatibilidad con la libertad de establecimiento. La Comisión recuerda que, en virtud del artículo 15, apartado 2, de la Directiva de servicios, cualquier requisito de acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio debe ser no discriminatorio, necesario para proteger un objetivo calificado de razón imperiosa de interés general y proporcionado.[31] Las normas examinadas por el órgano jurisdiccional remitente no son discriminatorias por motivos de nacionalidad y pretenden, *inter alia*, proteger el medio ambiente, un objetivo de interés general. Aunque corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar la proporcionalidad de dichas normas, la Comisión duda de que hubiera podido alcanzarse el mismo resultado sin conceder derechos exclusivos a las organizaciones encargadas de la prestación del SIEG. La obligación de llevar a cabo esas tareas sin fines lucrativos también puede favorecer el logro de objetivos medioambientales. Si bien las condiciones establecidas en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva de servicios no se aplican a los SIEG cuando puedan perjudicar la

[31] Artículo 15, apartado 3, de la Directiva de servicios. La Comisión considera, asimismo, que las normas reguladoras de un SIEG deben ser necesarias para realizar la tarea particular de servicio público que se confía a una empresa y ser proporcionadas.

realización, de hecho o de derecho, de las tareas que se les hayan confiado, la Comisión sostiene que nada indica que el artículo 15, apartado 4, de la Directiva de servicios sea aplicable en las presentes circunstancias.

39. Los Gobiernos checo, húngaro, neerlandés y esloveno sostienen que los Estados miembros gozan de un amplio margen de apreciación a la hora de confiar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP a una o varias organizaciones obligadas a operar sin ánimo de lucro. [32] En cuanto a la proporcionalidad de la nueva Ley de Protección del Medio Ambiente, el Gobierno esloveno sostiene que, en contraposición a las deficiencias que presentaba el régimen anterior, el sistema que establece esta nueva normativa es a la vez eficaz y eficiente desde el punto de vista económico, garantizando así un nivel elevado de protección del medio ambiente. Observa además que el nuevo régimen solo se aplica a los productos para uso doméstico. El Gobierno neerlandés alega que, en un país pequeño, puede ser más eficaz y más sencillo confiar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP a una única organización, en particular, con el fin de evitar el problema del «oportunismo» que puede plantearse cuando determinados productores tratan de hacer lo mínimo necesario para cumplir sus obligaciones en materia de RAP.

40. En la medida en que su normativa nacional puede restringir la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, el Gobierno esloveno sostiene que esos límites están justificados por una razón imperiosa de interés general como es el objetivo de protección del medio ambiente. En consecuencia, para responder a la segunda cuestión prejudicial, no es necesario que el Tribunal de Justicia examine, antes que el órgano jurisdiccional remitente, las medidas de que se trata a la luz de los artículos 16 y 17 de la Carta o de la Directiva de servicios.

41. Sin perjuicio del amplio margen de apreciación de que disponen los Estados miembros, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 106 TFUE, apartado 2, permite el establecimiento de excepciones a la aplicación de las normas del Tratado si dichas excepciones son necesarias para el cumplimiento de la misión específica confiada a una empresa encargada de la prestación de un SIEG y proporcionadas para alcanzar el objetivo de interés general perseguido. [33] Basta con que el Estado miembro de que se trate demuestre que, sin los derechos exclusivos controvertidos, o el mantenimiento de tales derechos, sería imposible que la empresa encargada de realizar las tareas que le han sido encomendadas pudiera llevarlas a cabo en condiciones económicamente aceptables. [34] El Tribunal de Justicia también ha declarado que el artículo 106 TFUE, apartado 2, permite que los Estados miembros confieran a empresas, a las que encomiendan la gestión de SIEG, derechos exclusivos que restrinjan o incluso excluyan la competencia, siempre que la concesión de tales derechos sea necesaria para que esas empresas puedan garantizar el cumplimiento de las tareas que les han sido confiadas. [35]

[32] El Gobierno húngaro añade que la Directiva marco sobre los residuos no obliga a los Estados miembros a permitir que los propios productores cumplan sus obligaciones derivadas de la RAP mediante la recogida y el tratamiento de residuos.

[33] Véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de marzo de 2017, Viasat Broadcasting UK/Comisión (C-660/15 P, EU:C:2017:178), apartado 29; de 19 de marzo de 2019, Inpost Paczkomaty e Inpost/Comisión (T-282/16 y T-283/16, EU:T:2019:168), apartado 115, y de 8 de septiembre de 2021, Achema y Achema Gas Trade/Comisión (T-193/19, EU:T:2021:558), apartado 102.

[34] Véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de junio de 1998, Dusseldorp y otros (C-203/96, EU:C:1998:316), apartado 65; de 3 de marzo de 2011, AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112), apartado 76, y de 8 de marzo de 2017, Viasat Broadcasting UK/Comisión (C-660/15 P, EU:C:2017:178), apartado 30.

[35] Sentencias de 19 de mayo de 1993, Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198), apartado 14, y de 27 de abril de 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171), apartado 46.

42. En el presente asunto, Interzero y Surovina se oponen a la concesión de derechos exclusivos a una única organización en lo que respecta a residuos vinculados a distintas categorías de productos. También cuestionan la obligación de que tales organizaciones operen sin ánimo de lucro.

43. De la jurisprudencia citada en el punto 41 de las presentes conclusiones se desprende que los Estados miembros pueden conceder derechos exclusivos y suprimir así toda competencia en un mercado determinado, siempre que esa concesión sea necesaria para garantizar la ejecución de determinadas tareas de interés general. Según los documentos que obran en autos, el Gobierno esloveno confió la realización de tales tareas a una única organización que opera sin ánimo de lucro precisamente porque, a su juicio, el desempeño de las actividades bajo el régimen normativo anterior, en cuya virtud varias empresas que operaban con fines lucrativos competían por prestar esos servicios, no era satisfactorio. La coexistencia de varios operadores económicos daba lugar a una selección interesada [36] e impedía la supervisión del funcionamiento del sistema. Así pues, el ánimo de lucro operaba en contra, y no a favor, del objetivo de garantizar una protección adecuada del medio ambiente. El Gobierno esloveno alega, además, que su decisión de confiar la realización de las tareas en cuestión a una única organización respecto a cada una de las categorías de productos contribuye a garantizar que la recogida y el tratamiento de todos los residuos vinculados a esos productos se lleve a cabo de forma segura y respetuosa con el medio ambiente. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si estas alegaciones están respaldadas por pruebas o si el Gobierno esloveno dispone de medios manifiestamente menos restrictivos que le permitan alcanzar un nivel de protección equiparable del medio ambiente y de la salud pública.

44. El artículo 1, apartados 2 y 3, de la Directiva de servicios, en relación con el considerando 8 de esta, excluye de su ámbito de aplicación los SIEG que estuvieran reservados a las entidades públicas o privadas en la fecha de su entrada en vigor. [37] Dado que la nueva Ley de Protección del Medio Ambiente fue adoptada tras la entrada en vigor de la Directiva de servicios, las disposiciones de esta última se aplican a los hechos del asunto pendiente ante el Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional). No obstante, es posible que la Directiva de servicios tenga escasa o nula relevancia para la respuesta a la segunda cuestión prejudicial por los siguientes motivos. En la medida en que confiar la realización de las tareas pertinentes para cada categoría de productos a una organización puede ser un requisito que reserve el acceso a las actividades a una serie de prestadores concretos en el sentido del artículo 15, apartado 2, letra d), de la Directiva de servicios, dicho requisito debe estar justificado por una razón imperiosa de interés general [38] y ser proporcionado. [39] Un análisis de la segunda cuestión prejudicial desde el punto de vista de la libertad de establecimiento no conduciría, en mi opinión, a una respuesta diferente de la propuesta en los puntos 41 a 43 de las presentes conclusiones. Además, los apartados 2 y 3 del artículo 15 de la Directiva de servicios solo se aplican a los SIEG en la medida en que dichas disposiciones no perjudiquen la realización, de hecho o de derecho, de las tareas particulares que se hayan confiado a las empresas que prestan SIEG. [40] En cuanto a la libre prestación de servicios, el

[36] Según el Gobierno esloveno, los operadores económicos concedían prioridad a las actividades de gestión de residuos más lucrativas en detrimento de las menos rentables (por ejemplo, los servicios prestados en zonas rurales).

[37] Sentencia de 7 de noviembre de 2018, Comisión/Hungría (C-171/17, EU:C:2018:881), apartados 41 a 43. Los artículos 15, apartado 4, y 17, punto 1, de la Directiva de servicios respaldan la interpretación del Tribunal de Justicia, ya que, de lo contrario, estas disposiciones carecerían de objeto.

[38] Tal como se define en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia: véase, en este sentido, el artículo 4, punto 8, en relación con el considerando 40, de la Directiva de servicios.

[39] Artículo 15, apartado 3, de la Directiva de servicios.

[40] Artículo 15, apartado 4, de la Directiva de servicios.

artículo 17, punto 1, de la Directiva de servicios establece que los requisitos relativos al acceso a una actividad de servicios establecidos en el artículo 16 de esa misma Directiva no se aplican a los SIEG.

45. La compatibilidad de las medidas nacionales con el Derecho de la Unión en un ámbito que haya sido armonizado con carácter exhaustivo en el Derecho de la Unión debe evaluarse a la luz de esas disposiciones de armonización y no a la vista de los Tratados. [41] No es necesario examinar a la luz de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE una restricción a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva de servicios, como es una medida que confía a una única organización el cometido de realizar unas tareas determinadas. [42] En la medida en que la Directiva de servicios no regula el requisito legal de operar sin ánimo de lucro, la conformidad de este requisito con el Derecho de la Unión debe examinarse desde el punto de vista de las libertades del mercado interior.

46. Deben considerarse restricciones a la libertad de establecimiento todas las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de dicha libertad. [43] Una normativa nacional que reserva a entidades sin ánimo de lucro el acceso a una actividad económica puede restringir la libertad de establecimiento en la medida en que impide ejercerla a las entidades con fines lucrativos. Tales restricciones a la libertad de establecimiento únicamente podrían admitirse a condición de estar justificadas por una razón imperiosa de interés general y de respetar el principio de proporcionalidad. [44]

47. Es jurisprudencia reiterada que el objetivo de protección del medio ambiente, que constituye uno de los objetivos esenciales de la Unión, [45] constituye una razón imperiosa de interés general que puede justificar restricciones al ejercicio de la libertad de establecimiento. [46] El Gobierno esloveno sostiene que el incentivo económico que ofrecía la antigua Ley de Protección del Medio Ambiente impedía alcanzar el objetivo de una protección medioambiental adecuada. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si, a la vista de los elementos de hecho que se han puesto a su disposición, las autoridades eslovenas disponían de medios menos restrictivos que les habrían permitido alcanzar ese objetivo.

48. No es necesario que el Tribunal de Justicia examine las posibles limitaciones al ejercicio de los derechos y libertades contemplados en los artículos 16 y 17 de la Carta en un contexto en el que basta a tal efecto examinar la legalidad de tales restricciones a la luz de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE. [47] En cualquier caso, el artículo 52, apartado 1, de la Carta, establece que podrán introducirse limitaciones al ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por ella, siempre que esas limitaciones estén establecidas por la ley, respeten el contenido esencial de los derechos y libertades así protegidos y, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás. El artículo 16 de la Carta

41 Sentencia de 11 de junio de 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463), apartado 30 y jurisprudencia citada.

42 Véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de febrero de 2016, Comisión/Hungría (C-179/14, EU:C:2016:108), apartado 118, y de 26 de junio de 2019, Comisión/Grecia (C-729/17, EU:C:2019:534), apartados 52 y 54.

43 Sentencias de 25 de octubre de 2017, Polbud — Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804), apartado 46 y jurisprudencia citada, y de 8 de junio de 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448), apartado 61.

44 Sentencia de 8 de junio de 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448), apartado 64 y jurisprudencia citada.

45 Sentencia de 12 de noviembre de 2019, Comisión/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955), apartado 115.

46 Sentencias de 4 de julio de 2019, Comisión/Alemania (C-377/17, EU:C:2019:562), apartado 71, y de 8 de junio de 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448), apartado 69.

47 Sentencias de 30 de abril de 2014, Pfleger y otros (C-390/12, EU:C:2014:281), apartado 60, y de 20 de diciembre de 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985), apartado 50.

protege la libertad de ejercer una actividad económica o mercantil, la libertad contractual y la libre competencia.[48] No obstante, estas libertades no constituyen una prerrogativa absoluta y su ejercicio puede igualmente estar sometido a un abanico de intervenciones del poder público, en particular, limitaciones en aras del interés general.[49] El derecho de propiedad garantizado por el artículo 17, apartado 1, de la Carta tampoco constituye una prerrogativa absoluta y su ejercicio también puede ser objeto de restricciones justificadas por objetivos de interés general que no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia del derecho así garantizado.[50] Por consiguiente, considero que no es necesario que el Tribunal de Justicia interprete los artículos 16 y 17 de la Carta para responder a la segunda cuestión prejudicial, ya que ese ejercicio no conduciría a una respuesta diferente de la que se desprende del análisis de dicha cuestión a la luz del artículo 106 TFUE, apartado 2.

49. Por último, el artículo 8 *bis*, apartado 5, párrafo segundo, de la Directiva marco sobre los residuos obliga a los Estados miembros, cuando en su territorio coexistan varias organizaciones, a confiar a un organismo independiente o a una autoridad pública la supervisión del cumplimiento de las obligaciones en materia de RAP.[51] Nada dice esta disposición respecto a la facultad de los Estados miembros de confiar a una única organización el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP en relación con una misma categoría de productos.

50. Así pues, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la segunda cuestión prejudicial en el sentido de que los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, apartado 2, los artículos 16 y 17 de la Carta, la Directiva de servicios y el artículo 8 *bis* de la Directiva marco sobre los residuos no se oponen a que un Estado miembro confíe a una única organización sin ánimo de lucro el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP cuando mediante esas medidas se pretenda garantizar un nivel adecuado de protección del medio ambiente y de la salud humana y no existan medios menos restrictivos para alcanzar este objetivo.

### *C. Sobres las cuestiones prejudiciales tercera, cuarta y quinta*

51. Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera, cuarta y quinta, que pueden examinarse conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si es contrario a los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica la modificación de un régimen jurídico en virtud del cual una actividad ejercida por varios operadores económicos con fines lucrativos se transforma en una actividad confiada a una única organización que opera sin ánimo de lucro, sin establecer un período transitorio o el pago a dichos operadores económicos de una indemnización adecuada por las pérdidas que hayan podido sufrir como consecuencia de esa modificación.

52. Si bien Interzero y Surovina reconocen que los operadores económicos no pueden confiar en que la normativa nacional no sea objeto de reformas,[52] afirman que, en las circunstancias expuestas en la resolución de remisión, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la

[48] Sentencia de 16 de julio de 2020, Adusbef y otros (C-686/18, EU:C:2020:567), apartado 82.

[49] *Ibidem*, apartado 83.

[50] *Ibidem*, apartado 85.

[51] Establece que, «cuando, en el territorio de un Estado miembro, varias organizaciones cumplan obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en nombre de los productores de productos, el Estado miembro de que se trate designará al menos un organismo independiente de intereses privados o confiará a una autoridad pública la supervisión del cumplimiento de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor».

[52] Interzero admite que, en 2023, los operadores económicos habrían podido intuir que, a raíz de la entrada en vigor de la Directiva marco sobre los residuos, la normativa nacional sería reformada en determinados aspectos.

protección de la confianza legítima y la seguridad jurídica exige que los Estados miembros establezcan un período transitorio y concedan una indemnización adecuada a los operadores económicos afectados por tales modificaciones.

53. El Gobierno esloveno y la Comisión sostienen que los Estados miembros pueden adoptar una normativa que tenga como consecuencia que el ejercicio de una actividad ejercida con fines lucrativos por varios operadores económicos pueda confiarse a una única organización que opere sin ánimo de lucro. El Gobierno esloveno sostiene que se respeta el principio de seguridad jurídica, puesto que las normas adoptadas a tal efecto son claras. También se respeta el principio de confianza legítima por cuanto, desde que se promulgó la Directiva marco sobre los residuos, era previsible que se introdujeran modificaciones legislativas de este tipo. Dado el carácter lícito de estas modificaciones legislativas, no procedía indemnizar a los operadores económicos por las posibles pérdidas sufridas. No obstante lo anterior, la Comisión no excluye que, en determinados supuestos, pueda ser preciso que un Estado miembro conceda a los operadores un período de transición adecuado que les permita adaptarse a un nuevo régimen. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si las circunstancias sometidas a su conocimiento constituyen uno de esos supuestos.

54. Los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión. Los Estados miembros deben respetar estos principios cuando aplican las directivas de la Unión. [53]

55. El principio de seguridad jurídica no impide que los Estados miembros ejerzan sus facultades en materia de modificación de la legislación. [54] Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de seguridad jurídica, cuyo corolario es el principio de protección de la confianza legítima, exige, por una parte, que las reglas jurídicas sean claras y precisas y, por otra parte, que su aplicación sea previsible, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas. [55] Este principio exige que la normativa esté redactada de manera que permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que aquella les impone y conocer sin ambigüedad los derechos y obligaciones que para ellos se deducen, con el fin de permitirles adoptar las medidas oportunas para protegerse de las consecuencias que de ella podrían derivarse. [56]

56. El principio de protección de la confianza legítima tiene por objeto garantizar que, cuando una autoridad nacional ofrezca garantías concretas a un operador económico, este pueda invocarlas frente a dicha autoridad. A falta de garantías de esa naturaleza, cuando las autoridades nacionales gozan de discrecionalidad para alterar el estado de cosas en cualquier momento, los operadores económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga la situación existente. [57]

57. Los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima no impiden que un Estado miembro modifique una normativa anterior con efecto inmediato sin prever un régimen transitorio. [58] La jurisprudencia del Tribunal de Justicia no excluye por completo la posibilidad de

[53] Sentencia de 10 de septiembre de 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), apartado 43.

[54] *Ibidem*, apartado 49.

[55] Sentencia de 11 de julio de 2019, Agrenergy y Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 y C-287/18, EU:C:2019:605), apartado 29 y jurisprudencia citada.

[56] *Ibidem*, apartado 30.

[57] Sentencia de 27 de junio de 2024, Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555), apartado 54.

[58] Sentencia de 9 de junio de 2016, Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft GbR (C-332/14, EU:C:2016:417), apartado 56.

que los operadores económicos que hayan realizado costosas inversiones para adaptarse a un régimen legislativo puedan invocar la protección de la confianza legítima cuando dicho régimen se suprime de manera anticipada sin darles el tiempo necesario para adaptarse a las consecuencias de esa supresión. [59]

58. En último término, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar las circunstancias en que tuvo lugar la promulgación de la normativa nacional controvertida en el asunto de que conoce. No obstante, procede observar que la nueva Ley de Protección del Medio Ambiente, en la medida en que confía el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP a una única organización sin ánimo de lucro, está redactada en términos claros y precisos. Por otro lado, no hay ningún indicio en los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia de que una autoridad nacional competente ofreciera a los operadores económicos garantías de que la antigua Ley de Protección del Medio Ambiente no sería derogada o permanecería en vigor durante un tiempo.

59. Así pues, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales tercera, cuarta y quinta en el sentido de que los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica no se oponen a que se modifique un régimen jurídico en virtud del cual una actividad ejercida por varios operadores económicos con fines lucrativos se transforma en una actividad confiada a una única organización que opera sin ánimo de lucro, sin establecer un período transitorio o el pago a dichos operadores económicos de una indemnización adecuada por cualesquiera pérdidas que les haya podido ocasionar esa modificación.

### *D. Sobre la sexta cuestión prejudicial*

60. La sexta cuestión prejudicial tiene por objeto que se dilucide si es contraria a los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, al artículo 16 de la Carta, a la Directiva de servicios y a la Directiva marco sobre los residuos una normativa nacional en virtud de la cual los productores que comercializan como mínimo el 51 % de una misma categoría de productos deben constituir una organización encargada del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP (en lo sucesivo, «norma del 51 %») y que únicamente puede estar participada por tales productores (en lo sucesivo, «norma sobre la titularidad»).

61. Interzero sostiene que la norma del 51 % restringe la libertad de empresa que garantiza el artículo 16 de la Carta. Nada justifica que los productores de determinados productos deban constituir una organización colectiva para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP, máxime cuando esos productores no son expertos en la gestión de residuos. Interzero alega asimismo que la norma del 51 % implica una discriminación indirecta por motivos de nacionalidad, puesto que la gran mayoría de los productores que comercializan productos de consumo en Eslovenia está integrada por empresas nacionales.

62. El Gobierno esloveno alega que la norma del 51 % tiene por objeto garantizar la constitución de una única organización colectiva encargada de gestionar los residuos vinculados a cada categoría de productos de consumo.

[59] Sentencias de 10 de septiembre de 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), apartado 52, y de 22 de septiembre de 2022, Admiral Gaming Network y otros (C-475/20 a C-482/20, EU:C:2022:714), apartado 64.

63. La Comisión sostiene que la norma del 51 % es una restricción a la libertad de establecimiento en la medida en que puede disuadir a los productores de establecerse en Eslovenia. [60] Aunque esa norma pueda estar justificada desde el punto de vista de la protección del medio ambiente, el órgano jurisdiccional nacional debe comprobar que la normativa nacional es proporcionada para alcanzar ese objetivo y que no existen medidas menos restrictivas que garanticen la ejecución de la gestión de los residuos respecto de cada categoría de productos. La Comisión señala que la norma sobre la titularidad puede ser desproporcionada, aunque admite que corresponde al órgano jurisdiccional remitente elucidar esta cuestión.

64. Sin perjuicio de las consideraciones siguientes, sugiero al Tribunal de Justicia que la respuesta a la sexta cuestión prejudicial puede obtenerse mediante la aplicación de las observaciones formuladas en los puntos 41 a 49 de las presentes conclusiones.

65. En primer lugar, en la medida en que resulta que la norma del 51 % y la norma sobre la titularidad constituyen requisitos relativos a la posesión de capital de una sociedad a efectos del artículo 15, apartado 2, letra c), de la Directiva de servicios, me remito a las consideraciones formuladas en el punto 44 de las presentes conclusiones. Para que estos requisitos sean compatibles con la Directiva de servicios, deben ser no discriminatorios, necesarios para alcanzar un objetivo justificado por una razón imperiosa de interés general y proporcionados. [61]

66. Aunque Interzero sostiene que la norma del 51 % constituye una forma de «discriminación inversa» por motivos de nacionalidad, no niega que, desde una perspectiva jurídica, se trata de una norma no discriminatoria, ya que se aplica por igual a todos los productores, independientemente de su nacionalidad. El hecho de que en un mercado determinado pueda haber más productores nacionales que productores de otros Estados miembros es una circunstancia que puede variar a lo largo del tiempo y, por ende, no convierte en discriminatoria la norma del 51 %. En cuanto a la necesidad de alcanzar un objetivo justificado por una razón imperiosa de interés general, la norma del 51 % pretende garantizar que solo pueda constituirse una organización colectiva para cada categoría de productos con el fin de favorecer la protección del medio ambiente. La norma sobre la titularidad también pretende alcanzar ese objetivo garantizando que los productores asuman la plena responsabilidad organizativa de la gestión de los residuos vinculados a sus productos. En cuanto a la aplicación del principio de proporcionalidad, las partes del presente procedimiento no han sugerido ninguna medida menos restrictiva que permita alcanzar el nivel de protección medioambiental al que aspiran las autoridades eslovenas.

67. En segundo lugar, como se indica en el punto 45 de las presentes conclusiones, cuando una restricción a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva de servicios, no es necesario examinar si es conforme con las disposiciones del Tratado FUE relativas al mercado interior. En cualquier caso, la norma del 51 % debe analizarse desde la perspectiva de la libertad de establecimiento. Todo obstáculo para los operadores establecidos en otros Estados miembros que deseen ofrecer sus servicios para garantizar el cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la RAP deriva de la concesión de un SIEG a una única organización para cada categoría de productos. No es, por tanto, una consecuencia de la norma del 51 %. No obstante, la norma del 51 % puede hacer que para los productores resulte menos atractiva la posibilidad de establecerse en Eslovenia,

[60] Si bien la Comisión alegó inicialmente que la norma del 51 % restringía la libre prestación de servicios, desistió de esta alegación en la vista.

[61] Véase el artículo 15, apartado 3, de la Directiva de servicios.

constituyendo así una restricción a la libertad de establecimiento.[62] La norma sobre la titularidad constituye una restricción adicional a la libertad de establecimiento, ya que impide que otras empresas tengan intereses financieros en organizaciones colectivas.[63] Ello no implica la incompatibilidad de cualquiera de estas normas con el Derecho de la Unión. Como se ha observado en los puntos 46 y 47 de las presentes conclusiones, la imposición de tales restricciones a la libertad de establecimiento puede estar justificada por razones imperiosas de interés general, entre las que figuran la protección del medio ambiente y de la salud pública, siempre que se respete el principio de proporcionalidad, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

68. En tercer lugar, las partes del procedimiento ante el Tribunal de Justicia no han identificado ninguna disposición de la Directiva marco sobre los residuos que pueda constituir un obstáculo para la aplicación de la norma del 51 %. Resulta que tanto esta norma como la norma sobre la titularidad tienen por objeto garantizar que los productores asuman la responsabilidad financiera y organizativa de la gestión en la fase de residuo del ciclo de vida de sus productos, finalidades estas que el artículo 8, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva marco sobre los residuos considera justificadas.

69. En cuarto lugar, a la vista de las consideraciones que figuran en el punto 48 de las presentes conclusiones, resulta que no parece indispensable que estas normas sean examinadas a la luz del artículo 16 de la Carta y, en cualquier caso, ese examen no conduciría a un resultado diferente en las circunstancias de la presente petición de decisión prejudicial.

70. Así pues, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la sexta cuestión prejudicial en el sentido de que los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, el artículo 16 de la Carta, la Directiva de servicios y la Directiva marco sobre los residuos no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual los productores que comercializan como mínimo el 51 % de una misma categoría de productos deben crear una organización que garantice el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP y que únicamente puede estar participada por tales productores.

### *E. Sobre las cuestiones prejudiciales séptima, octava y novena*

71. Las cuestiones prejudiciales séptima, octava y novena, a las que procede responder conjuntamente, tienen por objeto dilucidar si es contraria a los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, al artículo 16 de la Carta, a la Directiva de servicios y a la Directiva marco sobre los residuos una normativa nacional que impide a los titulares de participaciones en organizaciones colectivas realizar actividades de recogida y tratamiento de residuos y poseer una participación en cualquier operador que ejerza dichas actividades, y que aplica esta misma prohibición a los miembros de los órganos de administración y de supervisión de esas organizaciones colectivas (en lo sucesivo, «normas sobre conflictos de intereses»).

72. Interzero considera que el objetivo de evitar conflictos de intereses podría haberse alcanzado a través de medios menos restrictivos, como prohibir a las organizaciones colectivas celebrar contratos con operadores en los que tengan intereses financieros.

[62] Véase la jurisprudencia citada en el punto 45 de las presentes conclusiones.

[63] Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Comisión/Francia (C-89/09, EU:C:2010:772), apartados 44 a 49.

73. El Gobierno esloveno alega que las normas sobre conflictos de intereses son necesarias para evitar que surjan conflictos de este tipo entre las organizaciones colectivas y los operadores dedicados a la recogida y el tratamiento de residuos, con las consiguientes consecuencias adversas para el desempeño de las tareas asignadas a las primeras. El Gobierno checo está de acuerdo y señala que la prevención de conflictos de intereses entre las organizaciones colectivas y los operadores de recogida y tratamiento de residuos figura entre los objetivos que persigue la Directiva marco sobre los residuos.

74. La Comisión admite que la prohibición de que los titulares de una participación en una organización colectiva posean inversiones en operadores de recogida y tratamiento de residuos es una restricción adecuada para evitar conflictos de intereses.

75. Los principios expuestos en los puntos 41 a 49 y 64 a 69 de las presentes conclusiones son útiles para dar respuesta a las cuestiones prejudiciales séptima, octava y novena, sin perjuicio de las siguientes consideraciones relativas a la aplicación de la Directiva de servicios. [64]

76. Estas normas sobre conflictos de intereses, en la medida en que son requisitos relacionados con la posesión de capital de una sociedad en el sentido del artículo 15, apartado 2, letra c), de la Directiva de servicios, deben ser no discriminatorias, necesarias para alcanzar un objetivo justificado por una razón imperiosa de interés general y proporcionadas. [65] Las normas sobre conflictos de intereses parecen adecuadas para asegurar la consecución del objetivo para el que fueron adoptadas. En última instancia, pretenden garantizar, en particular, la protección del medio ambiente, evitando el riesgo de que, atendiendo a consideraciones o vínculos comerciales, se escoja a los licitadores que no sean los más eficientes desde el punto de vista económico o medioambiental. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar, a la luz de las alegaciones formuladas por las partes, si existen medios menos restrictivos que permitan a Eslovenia alcanzar ese objetivo.

77. Así pues, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales séptima, octava y novena en el sentido de que los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, el artículo 16 de la Carta, la Directiva de servicios y la Directiva marco sobre los residuos no se oponen a una normativa nacional que impide a los titulares de participaciones en organizaciones colectivas realizar actividades de recogida y tratamiento de residuos y poseer una participación en cualquier operador que ejerza dichas actividades, y que aplica esta misma prohibición a los miembros de los órganos de administración y de supervisión de las organizaciones colectivas, siempre que no existan medios menos restrictivos para evitar conflictos de intereses que ofrezcan el mismo nivel de protección del medio ambiente y de la salud humana.

### *F. Sobre la décima cuestión prejudicial*

78. Mediante su décima cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si es contrario a los artículos 49 TFUE y 56 TFUE y al artículo 16 de la Carta que se obligue a los productores que carecen de una participación en una organización colectiva a celebrar contratos con esta última con objeto de cumplir sus obligaciones en materia de RAP.

[64] Como se indica en dichos puntos de las presentes conclusiones, no es necesario examinar por separado la mencionada normativa a la luz de las disposiciones del Tratado FUE o de la Carta relativas al mercado interior. También procede observar que las partes del procedimiento ante el Tribunal de Justicia no han identificado ninguna disposición de la Directiva marco sobre los residuos que impida la adopción de normas sobre conflictos de intereses.

[65] Véase el artículo 15, apartado 3, de la Directiva de servicios. Ello se entiende sin perjuicio de la posibilidad de invocar el artículo 15, apartado 4, de la Directiva de servicios en el contexto de los SIEG.

79. Interzero alega que esta obligación constituye una restricción a la libertad de empresa garantizada por el artículo 16 de la Carta, la cual no está justificada por una razón imperiosa de interés general y es, en cualquier caso, desproporcionada, puesto que los productores deben poder optar entre cumplir sus obligaciones en materia de RAP mediante la creación de sus propias organizaciones o cumplirlas mediante la celebración de contratos adecuados con las organizaciones de su elección.

80. El Gobierno neerlandés considera que una obligación de este tipo puede evitar el «oportunismo» de determinados productores que tratan de hacer lo mínimo estrictamente necesario para cumplir sus obligaciones en materia de RAP.

81. La Comisión sostiene que esta obligación constituye una restricción a la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 56 TFUE y a la libertad de empresa consagrada por el artículo 16 de la Carta. Si bien resulta que el objetivo de esta obligación es, en particular, la protección del medio ambiente, la Comisión invita al órgano jurisdiccional remitente a comprobar que no existen otros medios menos restrictivos para alcanzar dicho objetivo.

82. En mi opinión, la respuesta a la décima cuestión prejudicial está estrechamente ligada a la que propongo al Tribunal de Justicia que dé a la segunda. Si el Derecho de la Unión permite que los Estados miembros confíen a una única organización colectiva el cometido de garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP, de ello se infiere que los productores que carezcan de una participación en una organización colectiva estarán obligados a celebrar contratos con esta, ya que será la única vía legal que les permitirá cumplir sus obligaciones en materia de RAP.

83. Así pues, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la décima cuestión prejudicial en el sentido de que, cuando el Derecho de la Unión permite que los Estados miembros confíen a una única organización colectiva el cometido de garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP, se puede obligar a los productores que carezcan de una participación en dicha organización a celebrar un contrato con esta última para cumplir sus obligaciones en materia de RAP.

## V. Conclusión

84. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional, Eslovenia):

«1) El artículo 106 TFUE, apartado 2, debe interpretarse en el sentido de que una organización a la que se ha confiado el cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor puede ser una empresa encargada de un servicio de interés económico general cuando i) exista un interés público legítimo, como la protección del medio ambiente o de la salud pública, que no ha sido atendido adecuadamente por las fuerzas del mercado; ii) las autoridades nacionales hayan confiado claramente a dicha organización una misión de servicio público mediante actos suficientemente motivados, y iii) haya quedado acreditado que esta ejerce una actividad económica.

2) Los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, apartado 2, los artículos 16 y 17 de la Carta, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y el artículo 8 *bis* de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas directivas, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, no se oponen a que un Estado miembro confíe a una única organización sin ánimo de lucro el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor cuando mediante esas medidas se pretenda garantizar un nivel adecuado de protección del medio ambiente y de la salud humana y no existan medios menos restrictivos para alcanzar este objetivo.

3) Los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica no se oponen a que se modifique un régimen jurídico en virtud del cual una actividad ejercida por varios operadores económicos con fines lucrativos se transforma en una actividad confiada a una única organización que opera sin ánimo de lucro, sin establecer un período transitorio o el pago a dichos operadores económicos de una indemnización adecuada por cualesquiera pérdidas que les haya podido ocasionar esa modificación.

4) Los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, el artículo 16 de la Carta, la Directiva 2006/123 y la Directiva 2008/98 no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual los productores que comercializan como mínimo el 51 % de una misma categoría de productos deben crear una organización que garantice el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor y que únicamente puede estar participada por tales productores.

5) Los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, el artículo 16 de la Carta, la Directiva 2006/123 y la Directiva 2008/98 no se oponen a una normativa nacional que impide a los titulares de participaciones en organizaciones colectivas realizar actividades de recogida y tratamiento de residuos y poseer una participación en cualquier operador que ejerza dichas actividades, y que aplica esta misma prohibición a los miembros de los órganos de administración y de supervisión de las organizaciones colectivas, siempre que no existan medios menos restrictivos para evitar conflictos de intereses que ofrezcan el mismo nivel de protección del medio ambiente y de la salud humana.

6) Cuando el Derecho de la Unión permite que los Estados miembros confíen a una única organización colectiva el cometido de garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor, se puede obligar a los productores que carezcan de una participación en dicha organización a celebrar un contrato con esta última para cumplir sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor.»