Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ANTHONY COLLINS
esitatud 26. septembril 2024[1]

Kohtuasi C-254/23

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

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Ustavno sodišče (Sloveenia konstitutsioonikohus))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Jäätmed – Üldist majandushuvi pakkuvad teenused – Asutamisvabadus ja teenuste osutamise vabadus – Direktiiv 2006/123/EÜ – Direktiiv 2008/98/EÜ – Harta artiklid 16 ja 17 – Õiguskindluse põhimõte ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõte – Proportsionaalsus

I. Sissejuhatus

1. Sloveenia Vabariik võttis tarbekaupade eraldiseisvate kategooriate suhtes kasutusele laiendatud tootjavastutuse süsteemi.[2] Süsteemi kohaselt vastutab iga sellise kategooria laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmise eest üks organisatsioon, mis tegutseb mittetulunduslikult. Ustavno sodišče (Sloveenia konstitutsioonikohus) küsib Euroopa Kohtult kümme küsimust selle süsteemi kooskõla kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid ja siseturgu käsitlevate õigusnormide ning teatavate liidu teiseste õigusaktidega.

[1] Algkeel: inglise.

[2] Liikmesriigid kehtestavad laiendatud tootjavastutuse süsteemid selleks, et tagada, et kaupade tootjad kannavad rahalist ja organisatsioonilist vastutust oma toodetega seotud jäätmete käitlemise eest.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Teenuste direktiiv

2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul [3] (edaspidi „teenuste direktiiv“) põhjendustes 8, 40 ja 70 on sätestatud järgmist:

„(8) Käesoleva direktiivi sätteid asutamisvabaduse ja teenuste vaba liikumise kohta tuleks kohaldada üksnes sel määral, mil kõnealused tegevused on avatud konkurentsile, et need sätted ei kohustaks liikmesriike liberaliseerima üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid, erastama selliseid teenuseid osutavaid avalik-õiguslikke isikuid ega kaotama olemasolevaid monopole muudes tegevusvaldkondades või teatavate jaotusteenuste osutamisel.

[…]

(40) „Olulise avaliku huviga seotud põhjuste“ mõistet, millele viidatakse käesoleva direktiivi teatavates sätetes, on Euroopa Kohus seoses asutamislepingu artiklitega 43 ja 49 oma kohtupraktikas kujundanud ning see võib ka edaspidi muutuda. Euroopa Kohtu kohtupraktikaga tunnustatud mõiste hõlmab vähemalt järgmiseid valdkondi: […] rahvatervis, […] keskkonnakaitse […]

[…]

(70) Käesoleva direktiivi tähenduses ja ilma, et see piiraks asutamislepingu artikli 16 kohaldamist, võib teenuseid käsitada üldist majandushuvi pakkuvate teenustena üksnes juhul, kui neid osutatakse avalikku huvi pakkuva eriülesande raames, mille teenuseosutajale on usaldanud asjaomane liikmesriik. Ülesanne tuleks määrata ühe või enama õigusaktiga, mille vormi üle otsustab asjaomane liikmesriik ise ja millega tuleks täpsustada eriülesande täpne olemus.“

3. Teenuste direktiivi artiklis 1 on sätestatud:

„[…]

2. Käesolevas direktiivis ei käsitleta avalik-õiguslikele või eraõiguslikele isikutele reserveeritud üldist majandushuvi pakkuvate teenuste liberaliseerimist ega teenuseid osutavate avalik-õiguslike isikute erastamist.

3. Käesolevas direktiivis ei käsitleta teenuseid osutavate monopolide keelustamist ega liikmesriikide antavat abi, mis on reguleeritud konkurentsi käsitlevate ühenduse eeskirjadega.

Käesolev direktiiv ei mõjuta liikmesriikide vabadust määrata kooskõlas ühenduse õigusega kindlaks, milliseid teenuseid nad loevad üldist majandushuvi pakkuvateks teenusteks, kuidas selliste teenuste osutamist tuleks korraldada ja rahastada kooskõlas riigiabi eeskirjadega ning milliseid konkreetseid kohustusi nende suhtes tuleks kohaldada.

[3] ELT 2006, L 376, lk 36.

[…]“.

4. Teenuste direktiivi artikli 2 lõike 2 punktis a on sätestatud, et seda ei kohaldata mittemajanduslikel kaalutlustel osutatavatele üldhuviteenustele. Teenuste direktiivi artiklis 4 on mõisted „nõue“ ja „olulise avaliku huviga seotud põhjus“ määratletud järgmiselt:

„7) „nõue“ – mis tahes kohustus, keeld, tingimus või piirang, mis on kehtestatud liikmesriikide õigus- ja haldusnormidega või mis tuleneb kohtupraktikast, haldustavast, kutseühingute eeskirjadest või kutseliitude või muude kutseorganisatsioonide kollektiivsetest eeskirjadest, mis on vastu võetud nende iseseisva õigusvõime teostamise kontekstis; tööturu osapoolte läbirääkimiste tulemusel sõlmitud kollektiivlepingute eeskirju ei käsitata käesoleva direktiivi tähenduses nõuetena;

8) „olulise avaliku huviga seotud põhjus“ – Euroopa Kohtu kohtupraktikaga tunnustatud mõiste, mis hõlmab järgmisi valdkondi: […] rahvatervis; […] keskkonna- ja linnakeskkonna kaitse […]“.

5. Teenuste direktiivi artiklis 15 on ette nähtud:

„1. Liikmesriigid kontrollivad, kas nende õigussüsteemis on kehtestatud lõikes 2 loetletud nõuded, ja tagavad, et kõik taolised nõuded on kooskõlas lõikes 3 sätestatud tingimustega. Liikmesriigid kohandavad oma õigus- ja haldusnorme selliselt, et need oleksid vastavuses nimetatud tingimustega.

2. Liikmesriigid kontrollivad, kas nende õigussüsteemi kohaselt seatakse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks mõni järgmistest nõuetest:

a) kvantitatiivsed või territoriaalsed piirangud, eelkõige rahvaarvust või teenuseosutajate vahelisest minimaalsest geograafilisest vahemaast tulenevate piirmäärade kujul;

[…]

c) äriühingus osaluse omamisega seonduvad nõuded;

d) nõuded, millega juurdepääs teenuste osutamise valdkonnale on teatavatele teenuseosutajatele reserveeritud selle teenuse olemuse tõttu […];

[…]

3. Liikmesriigid kontrollivad, kas lõikes 2 osutatud nõuded vastavad järgmistele tingimustele:

a) mittediskrimineerimine: nõuded ei või olla otseselt ega kaudselt diskrimineerivad kodakondsuse alusel ega äriühingute puhul registrijärgse asukoha alusel;

b) vajadus: nõuded peavad olema põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega;

c) proportsionaalsus: nõuded peavad olema sobivad taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks; nõuded ei või minna nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale; samuti ei tohi olla võimalik asendada neid nõudeid muude, vähem piiravate meetmetega, millega saavutataks sama tulemus.

4. Lõikeid 1, 2 ja 3 kohaldatakse üldist majandushuvi pakkuvate teenuste valdkonna õigusaktide suhtes ainult sellises ulatuses, milles nimetatud lõigete kohaldamine ei takista juriidiliselt ega faktiliselt neile määratud konkreetse ülesande täitmist.“

6. Teenuste direktiivi artikli 16 lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid austavad teenuseosutajate õigust osutada teenuseid muus liikmesriigis kui selles, kus nad on asutatud.

Liikmesriik, kus teenust osutatakse, tagab oma territooriumil vabaduse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsuks ja selles valdkonnas tegutsemiseks.

[…]“.

7. Teenuste direktiivi artikli 17 lõike 1 punkti e kohaselt ei kohaldata artiklit 16 üldist majandushuvi pakkuvatele teenustele, mida osutatakse mõnes teises liikmesriigis, sealhulgas jäätmetöötlusele.

2. Jäätmete raamdirektiiv

8. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid[4] (edaspidi „jäätmete raamdirektiiv“), põhjenduses 27 on märgitud:

„Tootja laiendatud vastutuse kehtestamine käesolevas direktiivis on üks võimalus toetada selliste toodete kavandamist ja tootmist, mille puhul võetakse täielikult arvesse ressursside tõhusat kasutamist kogu nende olelusringi jooksul, sealhulgas nende parandamist, korduskasutamist, demonteerimist ja ringlussevõttu ning hõlbustatakse neid toiminguid, ilma et takistataks kaupade vaba liikumist siseturul.“

9. Jäätmete raamdirektiivi[5] artikli 3 punktis 21 on „tootja laiendatud vastutuse süsteem“ selle direktiivi tähenduses määratletud kui „liikmesriikide kehtestatud meetmed, millega tagatakse, et toodete tootjad kannavad käitlemise eest toote olelusringi jäätmeetapis rahalist või rahalist ja korralduslikku vastutust“.

10. Jäätmete raamdirektiivi[6] artikli 8 lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid võivad korduskasutamise ning jäätmete vältimise, ringlussevõtu ja muu taaskasutamise hoogustamiseks võtta regulatiivseid või mitteregulatiivseid meetmeid tagamaks,

4 ELT 2008, L 312, lk 3.

5 Mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta direktiiviga (EL) 2018/851, millega muudetakse direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid (ELT 2018, L 150, lk 109), ning millega sooviti määratleda laiendatud tootjavastutuse mõiste ja kehtestada selle miinimumnõuded.

6 Muudetud direktiiviga 2018/851.

et igal füüsilisel või juriidilisel isikul, kes oma majandus- või kutsetegevuses töötab välja, toodab, töötleb, müüb või impordib tooteid (toote tootja), on tootja laiendatud vastutus.

Sellised meetmed võivad sisaldada tagasitoodud toodete ja toodete kasutamisjärgsete jäätmete vastuvõtmist, samuti järgnevat jäätmete käitlemist ning selliste toimingute eest täielikku rahalist vastutust. Need meetmed võivad sisaldada kohustust anda avalikult kättesaadavat teavet, millises ulatuses on toode korduskasutatav ja ringlussevõetav.

Kui kõnealused meetmed hõlmavad tootja laiendatud vastutuse süsteemide loomist, kohaldatakse artiklis 8a sätestatud üldisi miinimumnõudeid.

Liikmesriigid võivad otsustada, et toodete tootjad, kes võtavad toote olelusringi jäätmeetapi haldamise eest omal algatusel rahalise või rahalise ja korraldusliku vastutuse, peaksid kohaldama artiklis 8a sätestatud üldistest miinimumnõuetest mõnda või kõiki.“ [edaspidi kasutatakse „tootja laiendatud vastutuse“ asemel täpsemat vastet „laiendatud tootjavastutus“]

11. Jäätmete raamdirektiivi[7] artiklis 8a on sätestatud laiendatud tootjavastutuse süsteemide miinimumnõuded. Nende nõuete kohaselt, tõlgendatuna koostoimes direktiivi 2018/851 põhjendusega 14, võivad tootjad täita oma laiendatud tootjavastutuse kohustusi kas individuaalselt või kollektiivselt.

B. Liikmesriigi õigus

12. Varasemas keskkonnakaitseseaduses (Zakon o varstvu okolja[8]) oli sätestatud, et tootjad võivad oma jäätmekäitluskohustusi täita kas individuaalselt või kollektiivselt, luues teiste tootjatega ühenduse. Samuti võisid tootjad selleks tugineda ühele või mitmele ettevõtjale.

13. Uue keskkonnakaitseseadusega (uus Zakon o varstvu okolja[9]) tunnistatakse need õigusnormid kehtetuks. Tarbekauba tootjad peavad täitma laiendatud tootjavastutuse kohustused kollektiivse organisatsiooni kaudu, millele pädevad ametiasutused selleks loa annavad. Tootjad, kes lasevad turule vähemalt 51% teatava kategooria toodetest, peavad looma kollektiivse organisatsiooni nende toodetega seotud jäätmete käitlemiseks.[10] Selliste toodete tootjad, kes ei ole kollektiivse organisatsiooni osanikud, peavad täitma oma laiendatud tootjavastutuse kohutusi, sõlmides selle organisatsiooniga lepingu. Kuigi igal kollektiivsel organisatsioonil on seaduslik monopol laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmise tagamiseks, tegutsevad nad mittetulunduslikult. Kollektiivsed organisatsioonid tagavad teatud tootekategooriaga seotud jäätmete kogumise ja käitlemise, kuid nad ei kogu ega käitle jäätmeid, kuna neid ülesandeid täidavad sõltumatud ettevõtjad vastavalt lepingutele, mida kollektiivsed organisatsioonid igal aastal sõlmivad.[11] Olenemata sellest, kas nad on kollektiivse organisatsiooni liikmed või sõlmivad sellega lepingu, maksavad kõik tootjad kollektiivse organisatsiooni osutatavate teenuste eest sama tasu, mis on arvutatud kulude tagasisaamise põhimõttel.

7 Mis lisati direktiiviga 2018/851.

8 Sloveenia Vabariigi Teataja nr 39/06.

9 Sloveenia Vabariigi Teataja nr 44/22.

10 Kollektiivne organisatsioon võib tagada, et laiendatud tootjavastutuse kohustusi täidetakse mitme tootekategooria suhtes.

11 Kollektiivsetel organisatsioonidel ja nende osanikel on keelatud osutada jäätmete kogumise ja käitlemise teenuseid ning neil ei tohi olla otseseid ega kaudseid finantshuve neid teenuseid osutavates ettevõtjates. Tootjate suhtes, kes sõlmivad oma laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmiseks lepingu kollektiivse organisatsiooniga, ei kohaldata kumbagi neist piirangutest.

III. Vaidlus põhikohtuasjas ja eelotsuse küsimused

14. Euroopa Komisjon saatis 9. juunil 2021 Sloveenia Vabariigile põhjendatud arvamuse, milles ta väljendas seisukohta, et Sloveenia Vabariik ei ole ettenähtud tähtaja jooksul võtnud üle direktiivi 2018/851.[12] Sloveenia Vabariik võttis 2022. aasta märtsis vastu uue keskkonnakaitseseaduse. Komisjon lõpetas 2023. aasta veebruaris rikkumismenetluse direktiivi 2018/851 üle võtmata jätmise suhtes.

15. Interzero Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. (edaspidi „Interzero“) ja Surovina družba za predelavo odpadkov d.o.o. (edaspidi „Surovina“) on äriühingud, mis pakuvad Sloveenias jäätmekäitlusteenuseid. Interzero on Austrias asutatud äriühingu Interzero Circular Solutions Europe GmbH (edaspidi „Interzero Austria“) tütarettevõtja. Interzero, Interzero Austria, Surovina, mitu jäätmekäitlussektoris tegutsevat Sloveenia äriühingut ja mitu laiendatud tootjavastutuse kohustusega tootjat algatasid 2022. aastal menetluse Ustavno sodiščes (konstitutsioonikohus), väites, et uus keskkonnakaitseseadus on vastuolus Sloveenia põhiseaduse ja liidu õiguse teatavate sätetega, nimelt ELTL artiklitega 49, 56, 102 ja 106, Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklitega 16 ja 17 ning teenuste direktiiviga. Nad vaidlustasid uue keskkonnakaitseseaduse põhjendusel, et see muutis jäätmekäitluse kui majandustegevuse monopolidele reserveeritud mittemajanduslikuks tegevuseks. Interzero ja Surovina väitsid, et Sloveenia valitsus ei ole tõendanud, et vana keskkonnakaitseseaduse kohaselt toiminud süsteem oli ebaefektiivne, ega selgitanud, miks peab jäätmekäitlus toimuma mittetulunduslikult ilma konkurentsita.

16. Sloveenia valitsus väitis, et uue keskkonnakaitseseadusega kehtestatud muudatused on vajalikud jäätmete raamdirektiivi ülevõtmiseks ja selle tagamiseks, et on täidetud laiendatud tootjavastutuse kohustused, nimelt jäätmete kogumine ja töötlemine. Uue süsteemiga nähakse ette, et selle alusel loodud loa saanud mittetulunduslikud organisatsioonid on pühendunud keskkonnaeesmärkide edendamisele ilma äriliste kaalutlusteta. Jäätmete raamdirektiivis lubatakse liikmesriikidel nõuda laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmist, luues ühe kollektiivse organisatsiooni, mille asutavad ja mida haldavad tootjad konkreetse tootekategooria suhtes.[13] Sloveenia valitsuse arvates on selline süsteem tõhusam nii keskkonna kui ka majanduslikust seisukohast, samuti on selle üle lihtsam järelevalvet teha nõuete täitmise seisukohast. Sloveenia valitsus rõhutab, et jäätmete kogumine ja töötlemine on jätkuvalt majandustegevus, mida teevad kolmandad isikud.

17. Ustavno sodišče (konstitutsioonikohus) peatas 19. mail 2022 uue keskkonnakaitseseaduse vaidlustatud sätete kohaldamise kuni käesolevas menetluses otsuse tegemiseni.

18. Ustavno sodišče (konstitutsioonikohus) soovib teada, kas laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmine selle ülesande haldamise eest vastutavate kollektiivsete organisatsioonide võrgustiku loomise kaudu võib kujutada endast üldist majandushuvi pakkuvat teenust. Selles kontekstis küsib ta, kas mittetulundusliku monopoli loomine on vastuolus liidu õigusega. Ta soovib teada, kas liidu õigus võimaldab liikmesriikidel otsustada, et teatud majandustegevust tuleb läbi viia mittemajandusliku tegevusena. Kui liikmesriigid võivad seda teha, siis kas nad peavad kehtestama üleminekuperioodi ja/või maksma hüvitist ettevõtjatele, keda see muudatus mõjutab? Ustavno sodišče (konstitutsioonikohus) soovib teada saada, kas teatud konkreetsed õigusnormid, nagu need, millega reguleeritakse kollektiivsete organisatsioonide liikmesust ja

[12] Direktiivi 2018/851 artikli 2 kohaselt pidid liikmesriigid täitma seda direktiivi 5. juuliks 2020.

[13] Sloveenia valitsus lisab, et Tšehhi Vabariigis ja Eestis on ette nähtud sarnane süsteem.

tegevust, millega need organisatsioonid võivad tegeleda, on liidu õigusega kooskõlas. Viimaks kahtleb ta selles, kas nõue, mille kohaselt peavad tootjad, kes ei ole asjaomase kollektiivse organisatsiooni osanikud, sõlmima viimasega jäätmekäitluslepingud, on liidu õigusega kooskõlas.

19. Neil asjaoludel otsustas Ustavno sodišče (konstitutsioonikohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas ettevõtjaks, kellele on antud üldist majandushuvi esindavate teenuste osutamine Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 106 lõike 2 tähenduses (arvestades ELTL artiklit 14, protokolli nr 26 üldhuviteenuste kohta ning [direktiivi 2008/98] artikleid 8 ja 8a), võib pidada juriidilist isikut, kellel on ainuõigus tegeleda sama liiki toodete suhtes kehtivast laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste kollektiivse täitmisega Sloveenia Vabariigi territooriumil – tegevusega, mille hulka kuulub:

– teatud toodete tootjatega niisuguste lepingute sõlmimine, millega need tootjad näevad ette sellele juriidilisele isikule kohustuse tagada nende eest viidatud toodetest tekkinud jäätmete nõuetekohane käitlemine;

– jäätmete kogumise ja töötlemise süsteemi korraldamine (lepingute sõlmimine äriühingutega, kes koguvad ja töötlevad organisatsiooni eest nõuetekohaselt kõiki jäätmeid, mis tekivad toodetest, mille suhtes kehtib laiendatud tootjavastutus) ja

– registri pidamine toodete kohta, mille suhtes kehtib laiendatud tootjavastutus ja mis viiakse Sloveenia Vabariigis turule, ning registri pidamine kogutud ja töödeldud jäätmete kohta, mis tekivad toodetest, mille suhtes kehtib laiendatud tootjavastutus, nagu ka nende andmete ministeeriumile edastamine,

ning kui sel juriidilisel isikul on kohustus sõlmida selle tegevusega tegeledes lepinguid nii tootjatega, kelle suhtes kehtib laiendatud tootjavastutus, kui ka äriühingutega, kes jäätmeid koguvad ja töötlevad?

2. Kas [harta] artikleid 16 ja 17, ELTL artikleid 49, 56 ja 106, [direktiivi 2006/123] ning [direktiivi 2008/98] artikleid 8 ja 8a tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus õigusnormid, mille alusel võib sama liiki toodete suhtes kehtivast laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste kollektiivse täitmisega liikmesriigi territooriumil seaduslikult tegeleda üks juriidiline isik ja seda mittetulunduslikult, mis tähendab, et tulu ei ületa laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste kollektiivse täitmise tegelikke kulusid ning et see juriidiline isik peab kasutama tulu üksnes laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste kollektiivse täitmise tegevustega tegelemiseks ja nende kohustuste täitmiseks meetmete rakendamiseks?

3. Kui vastus teisele küsimusele on eitav, siis kas [harta] artiklit 16, ELTL artikleid 49, 56 ja 106, õiguskindluse põhimõtet ja õiguspärase ootuse põhimõtet ning [direktiivi 2008/98] artikleid 8 ja 8a tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus õigusnormid, mille kohaselt liikmesriik muudab sama liiki toodete suhtes tootjale kehtivast laiendatud vastutusest tulenevate kohustuste kollektiivse täitmise tegevust, muutes selle tulusaamisele orienteeritud tegevusest, mis on reguleeritud ja turule orienteeritud ning millega tegelevad paljud ettevõtjad, tegevuseks, millega tegelemise luba on ainult ühel organisatsioonil ning millega ta peab tegelema mittetulunduslikult, nii nagu selgitatud teises küsimuses?

4. Kas kolmandas küsimuses viidatud liidu õiguse sätteid tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt on laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste kollektiivset täitmist käsitleva uue õigusliku raamistiku jõustumise tagajärg see, et seaduse alusel (*ex lege*) sekkutakse üksikutesse õigussuhetesse, mille tõttu kaotavad kehtivuse kõik lepingud, mis sõlmiti selliste tootjate, kes tegelesid laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste kollektiivse täitmisega kooskõlas varasema õigusliku raamistikuga, ja niisuguste tootjate vahel, kellel on laiendatud tootjavastutuse kohustus, ning ettevõtjate, kes tegelesid laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste kollektiivse täitmisega kooskõlas varasema õigusliku raamistikuga, ja niisuguste ettevõtjate vahel, kes tegelevad selliste jäätmete kogumise ja töötlemisega, mis tekivad toodetest, mille suhtes kehtib laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste kollektiivne täitmine?

5. Kas kolmandas ja neljandas küsimuses kirjeldatud uue õigusliku raamistiku vastuvõtmise olukorras tuleb õiguskindluse põhimõtet ja õiguspärase ootuse põhimõtet tõlgendada nii, et seadusandja peab kehtestama üleminekuperioodi ja/või võtma vastu hüvitiste süsteemi? Kui vastus on jaatav, siis milliseid kriteeriume tuleb järgida, et üleminekuperiood või hüvitiste süsteem oleksid mõistlikud?

6. Kas [harta] artiklit 16, ELTL artikleid 49, 56 ja 106, [direktiivi 2006/123] ning [direktiivi 2008/98] artikleid 8 ja 8a tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus õigusnormid, mille kohaselt tootjatele, kellel on laiendatud tootjavastutusest tulenevad kohustused ja kes viivad turule 51% sama liiki toodetest, mille suhtes laiendatud tootjavastutuse kohustus kehtib, kehtestatakse kohustus asutada juriidiline isik, kelle ülesanne on tegeleda laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste kollektiivse täitmisega ning millest tulenevalt peavad sama liiki toodete tootjad loa võimaliku tühistamise korral selle juriidilise isiku uuesti asutama, või kas viidatud liidu õiguse sätteid tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus raamistik, mille kohaselt võivad ainult tootjad omada osalusi selles juriidilises isikus?

7. Kas [harta] artiklit 16, ELTL artikleid 49, 56 ja 106, [direktiivi 2006/123/EÜ] ning [direktiivi 2008/98] artikleid 8 ja 8a tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus õigusnormid, mille kohaselt ei või tootjad, kes omavad osalust juriidilises isikus, kes tagab laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste kollektiivse täitmise, olla isikud, kes tegelevad niisuguste jäätmete kogumise ja töötlemisega, mis tekivad toodetest, mille suhtes teostab see juriidiline isik laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste kollektiivset täitmist?

8. Kas [harta] artiklit 16, ELTL artikleid 49, 56 ja 106, [direktiivi 2006/123] ning [direktiivi 2008/98] artikleid 8 ja 8a tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus õigusnormid, mille alusel tootja, kes omab osalust juriidilises isikus, kes tagab laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste kollektiivse täitmise, ja juriidiline isik, kes tegeleb laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste kollektiivse täitmisega, ei või:

   – omada otseselt või kaudselt kapitalisidemeid isikuga, kes tegeleb nende jäätmete kogumise või töötlemisega, mis tekivad toodetest, mille suhtes täidetakse kollektiivselt kohustusi juriidilise isiku kaudu, kes tagab laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste kollektiivse täitmise, ega omada kõnealuses isikus juhtimis- või kontrolliõigust;

– omada kapitalisidemeid või sugulussidemeid isikuga, kellel on või kes kontrollib eelmises taandes kirjeldatud juriidilise isiku juht- või kontrolliorganis hääleõigust või kes seda isikut esindab?

9. Kas [harta] artiklit 16, ELTL artikleid 49, 56 ja 106, [direktiivi 2006/123] ning [direktiivi 2008/98] artikleid 8 ja 8a tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus õigusnormid, mille alusel seitsmendas ja kaheksandas küsimuses viidatud piirangud kehtivad ka selle juriidilise isiku juhtorgani liikmele, kes tegeleb laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste kollektiivse täitmisega, juriidilise isiku kontrollorgani liikmele või esindajale?

10. Kas Euroopa Liidu [harta] artiklit 16 ja ELTL artikleid 49 ja 56 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus õigusnormid, mille kohaselt tootjad, kelle suhtes kehtib laiendatud tootjavastutuse kohustus ning kes viivad turule kodumajapidamises kasutamiseks mõeldud tooteid, peavad kõik sõlmima lepingu, millega nad annavad juriidilisele isikule, kellel on luba tegeleda laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste kollektiivse täitmisega, ülesande täita tootjate kohustusi, mille aluseks on laiendatud tootjavastutus?“

20. Interzero, Surovina, Tšehhi, Madalmaade ja Sloveenia valitsus ning komisjon esitasid kirjalikud seisukohad. 11. juunil 2024 toimunud kohtuistungil esitasid Interzero, Surovina, Tšehhi, Ungari, Madalmaade ja Sloveenia valitsus ning komisjon oma seisukohad suuliselt ja vastasid Euroopa Kohtu küsimustele.

IV. Õiguslik hinnang

A. Esimene küsimus

21. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus saada selgust, kas organisatsioon, kes vastutab laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste kollektiivse täitmise eest, võib olla ettevõtja, kellele on tehtud ülesandeks üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamine ELTL artikli 106 lõike 2 tähenduses.

22. Ükski Euroopa Kohtu menetluse osaline ei vaidle vastu sellele, et liikmesriikidel on üldist majandushuvi pakkuva teenuse määratlemisel ulatuslik kaalutlusruum. Komisjon märgib, et teenuse selliselt määratlemiseks peab olema täidetud kaks tingimust. Liikmesriik peab tegema ettevõtjale ametlikult ülesandeks osutada üldist majandushuvi pakkuvat teenust. Samuti peab ta selgitama, miks see teenus erineb nii palju muust majandustegevusest, et õigustab seda määratlust. Komisjon möönab, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrolli tulemusel ei ilmne vastupidist, võib põhikohtuasjas kõne all olevate kollektiivse esindamise organisatsioonide asutamine neile nõuetele vastata.

23. Sloveenia valitsus selgitab, et vana keskkonnakaitseseaduse kohane süsteem ei toiminud rahuldavalt. Laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmise tagamise eest vastutavad ettevõtjad käitlesid ebapiisavas koguses pakendijäätmeid.[14] Sellest tulenevalt pidid olmejäätmetega tegelevad teenistused ladustama märkimisväärses koguses pakendijäätmeid, mis kujutas endast ohtu inimeste tervisele, avalikule julgeolekule ja keskkonnale. Nende ohtude kõrvaldamiseks

[14] Sloveenia valitsus lisab, et ettevõtjad, kelle ülesanne oli tagada laiendatud tootjavastutuse kohustuste kollektiivne täitmine, rikkusid horisontaalse konkurentsivastase kokkuleppe sõlmimisega riigisisest konkurentsiõigust.

võtsid ametiasutused üle kõnealuste jäätmete käitlemise ja sellega seotud kulud. Neil põhjustel otsustas Sloveenia Vabariik usaldada laiendatud tootjavastutuse eesmärkide saavutamise vastutus kollektiivsetele organisatsioonidele, kes pakuvad üldist majandushuvi pakkuvat teenust.

24. Interzero esitab viis põhjust, millest tulenevalt peaks Euroopa Kohus vastama esimesele küsimusele eitavalt. Esiteks täidavad kollektiivsed organisatsioonid uue keskkonnakaitseseaduse kohaselt puhtalt haldusülesandeid, mis ei ole üldist majandushuvi pakkuvad teenused. Teiseks ei võtnud Sloveenia ametiasutused vastu ametlikku akti, millega nad oleks andnud kollektiivsetele organisatsioonidele üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamise ülesande. Kolmandaks selgitab teatud koguse kogutud pakendijäätmete ebapiisavat käitlemist see, et sel ajal kehtinud riigisisesed õigusnormid vabastasid laiendatud tootjavastutuse kohustusest tootjad, kes lasid turule vähem kui 15 tonni pakendeid aastas. Neljandaks on uue keskkonnakaitseseadusega kehtestatud süsteem, mis on vähem tõhus kui selle eelkäija. Viiendaks on pakendijäätmete käitlemisega seotud probleemid lahendatud niivõrd, et turutõrget enam ei esine.

25. Tšehhi valitsus on seisukohal, et Euroopa Kohus ei pea otsustama, kas kollektiivsed organisatsioonid osutavad üldist majandushuvi pakkuvat teenust, kuna riigisiseseid õigusnorme tuleb hinnata jäätmete raamdirektiivi alusel.

26. ELTL artikkel 14 ja protokolli nr 26 üldhuviteenuste kohta (edaspidi „protokoll nr 26“) artikkel 1, mille eesmärk on tõlgendada seda aluslepingu artiklit, tunnistavad, et üldist huvi pakkuvatel teenustel on Euroopa Liidus oluline roll. Harta artikliga 36 tunnustab ja austab Euroopa Liit juurdepääsu üldist majandushuvi pakkuvatele teenustele kooskõlas aluslepingutega. Selles kontekstis kaitseb ELTL artikli 106 lõige 2 üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid liidu õiguse eest ulatuses, mis on vajalik tagamaks, et selle täielik kohaldamine ei takista õiguslikult ega faktiliselt neile määratud eriülesannete täitmist. Riiklikel, piirkondlikel ja kohalikel ametiasutustel on seega ulatuslik kaalutlusõigus selliste teenuste loomisel, tellimisel ja korraldamisel [15] ning selle kaalutlusõiguse kasutamist saab edukalt vaidlustada üksnes siis, kui seda kasutatakse ilmselgelt vääralt. [16]

27. Kuigi ELTL artikli 106 lõikes 2 ei ole määratletud ei üldhuviteenuse mõistet ega tingimusi, mille korral võivad liikmesriigid seda mõistet kohaldada, annab liidu kohtute praktika sellega seoses kolm juhist.

28. Esiteks loetakse, et liikmesriik kasutab oma kaalutlusõigust õiguspäraselt, kui on tõendatud, et turujõud ei ole suutnud rahuldada nõudlust, mis oleks tulnud rahuldada üldistes huvides. [17] Ka komisjon toetab seda, et turutõrke olemasolu on liikmesriigi poolt üldist majandushuvi pakkuva

[15] Lisaks kinnitab protokoll nr 26, et aluslepingud ei mõjuta mingil viisil liikmesriikide pädevust osutada, tellida ja korraldada majandushuvi mittepakkuvaid üldhuviteenuseid.

[16] Vt selle kohta protokolli nr 26 (üldhuviteenuste kohta) artikli 1 esimene taane. Vt 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Comunidad Autónoma del País Vasco jt *vs.* komisjon (C-66/16 P – C-69/16 P, EU:C:2017:999, punktid 69 ja 70 ning seal viidatud kohtupraktika). Vt ka 1. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Prantsusmaa *vs.* komisjon (T-366/13, EU:T:2017:135, punkt 92 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 1. märtsi 2017. aasta kohtuotsus SNCM *vs.* komisjon (T-454/13, EU:T:2017:134, punkt 111).

[17] Kohtujurist Sharpston täheldas, et „[ü]ldhuviteenust osutava ettevõtja põhitunnus on see, et pakutakse avalikku hüvet, mida ilma avaliku sektori sekkumiseta vabaturul ei pakutaks (või kui pakutaks, siis oleksid kvaliteet, ohutus, taskukohasus, võrdne kohtlemine ja üldine kättesaadavus teistsugused) (nn turutõrke kriteerium)“: ettepanek kohtuasjas Farrell (C-413/15, EU:C:2017:492, punkt 90). Kohtujurist Wathelet’ kaitses oma ettepanekus kohtuasjas Comunidad Autónoma del País Vasco jt *vs.* komisjon (C-66/16 P – C-69/16 P, C-70/16 P ja C-81/16P, EU:C:2017:654, punkt 122) sama väidet. Vt sellega sarnaselt ka 1. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Prantsusmaa *vs.* komisjon (T-366/13, EU:T:2017:135, punkt 123) ja 1. märtsi 2017. aasta kohtuotsus SNCM *vs.* komisjon (T-454/13, EU:T:2017:134, punkt 172), kus Üldkohus otsustas, et liikmesriik võib luua üldist majandushuvi pakkuva teenuse, kui see vastab avaliku teenuse tegelikule vajadusele ja turujõud ei ole seda vajadust rahuldanud.

teenuse loomise eeltingimus.[18] Kui turujõud ei täida avalike huvidega seotud nõudeid, nagu keskkonna ja rahvatervise kaitse eelkõige jäätmekäitluse osas, on liikmesriigil õigus luua nende vajaduste rahuldamiseks üldist majandushuvi pakkuv teenus.[19]

29. Teiseks peab liikmesriik, kes soovib luua üldist majandushuvi pakkuvat teenust, järgima ka teatud kriteeriume, mida võib pidada formaalsemaks. Ametiasutus peab usaldama ettevõtjatele üldise ja kohustusliku ülesande täitmise avalikes huvides.[20] Seadusega on ette nähtud märkimisväärne paindlikkus üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamise ülesande andmise akti staatuse suhtes: see võib koosneda meetmete paketist[21] või olla lepingu vormis, kuid see peab olema tuvastatav.[22] Asjaolu, et ettevõtja oli kaasatud protsessi, mille tulemusel tehti talle ülesandeks üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamine, ei takista seda, et see ülesanne antakse talle avaliku võimu aktiga.[23] Samuti peab liikmesriik märkima, miks ta asub seisukohale, et asjasse puutuva tegevuse konkreetne laad on sedavõrd erinev, et seda saab pidada üldist majandushuvi pakkuvaks teenuseks. Need nõuded hõlbustavad objektiivset kontrolli mis tahes ilmse vea üle, mida liikmesriik võib teha oma kaalutlusõiguse kasutamisel üldist majandushuvi pakkuva teenuse kehtestamisel.[24] Seega peavad liikmesriigid selgelt sätestama kohustused, mille nad ettevõtjatele panevad, mis eeldab nende kohustuste laadi, kestuse ja ulatuse täpset määratlemist.[25]

30. Kolmandaks selgub ELTL artikli 106 lõikest 2, et üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid pakuvad „ettevõtjad“. Kuigi asutamislepingus ei ole ettevõtja mõistet määratletud, on kohtupraktikas korduvalt leitud, et ettevõtjaks tuleb pidada majandustegevusega tegelevat mis tahes üksust, sõltumata selle üksuse õiguslikust vormist ja rahastamisviisist.[26] Majandustegevus seisneb kaupade ja teenuste pakkumises tasu eest. Tasu on vastutasu kaupade tarnimise ja/või teenuste osutamise eest.[27] Kui kaupu või teenuseid pakutakse tasu eest, ei ole oluline, kas teenuseosutaja tegutseb mittetulunduslikult[28] või on tal seaduslik monopol.[29]

[18] Vt komisjoni teatise üldise majandushuvi teenuste kohta Euroopas (EÜT 2001, C 17, lk 4; ELT eriväljaanne 08/02, lk 54) punkt 14, komisjoni 20. detsembri 2011. aasta teatise Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide Komiteele „Euroopa üldhuviteenuste kvaliteediraamistik“ (COM(2011) 900 (lõplik)) punkt 3 ja komisjoni teatise Euroopa riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamise eest makstava hüvitise suhtes (ELT 2012, C 8, lk 4; edaspidi „teatis riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvatele teenustele“) punkt 48. Turutõrke nõuet käsitleva kohtupraktika analüüsi kohta üldist majandushuvi pakkuvate teenuste kontekstis vt Szyszczak, E., „Services of General Economic Interest, State Aid and State Measures Affecting Competition“, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2017, vol. 8, No 10, lk 680–683. Vt ka 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, vol. 12, No 5, lk 384–386.

[19] Vt selle kohta 10. novembri 1998. aasta kohtuotsus BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, punkt 52); 23. mai 2000. aasta kohtuotsus Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279, punkt 75) ja 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Engie Cartagena (C-523/18, EU:C:2019:1129, punkt 33).

[20] Vt selle kohta 21. märtsi 1974. aasta kohtuotsus BRT ja Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:25, punkt 20); 12. veebruari 2008. aasta kohtuotsus BUPA jt *vs.* komisjon (T-289/03, EU:T:2008:29, punkt 172) ja 8. juuni 2023. aasta kohtuotsus Prestige ja Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punkt 78).

[21] 8. juuni 2023. aasta kohtuotsus Prestige ja Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punkt 79).

[22] Vt selle kohta teatis riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvatele teenustele, punkt 52.

[23] 15. juuni 2005. aasta kohtuotsus Olsen *vs.* komisjon (T-17/02, EU:T:2005:218, punkt 188).

[24] 12. veebruari 2008. aasta kohtuotsus BUPA jt *vs.* komisjon (T-289/03, EU:T:2008:29, punkt 172).

[25] 8. juuni 2023. aasta kohtuotsus Prestige ja Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punkt 79). Vt ka teatis riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvatele teenustele, punkt 52.

[26] Euroopa Kohtu 1. juuli 2008. aasta kohtuotsus MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika).

[27] 27. juuni 2017. aasta kohtuotsus Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punktid 45 ja 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

[28] 1. juuli 2008. aasta kohtuotsus MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punkt 27) ja 27. juuni 2017. aasta kohtuotsus Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 46).

[29] 20. septembri 2019. aasta kohtuotsus Havenbedrijf Antwerpen ja Maatschappij van de Brugse Zeehaven *vs.* komisjon (T-696/17, EU:T:2019:652, punkt 98).

31. Teen ettepaneku analüüsida esimest küsimust nendest tähelepanekutest lähtudes.

32. Sloveenia valitsus väidab, et vana keskkonnakaitseseaduse kohaselt ei taganud laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmise eest vastutavad ettevõtjad olmejäätmetega tegelevate teenistuste kogutud pakendite nõuetekohast töötlemist, tekitades seega ohtu keskkonnale ja inimeste tervisele, mis nõudis valitsuse sekkumist. Kui eelotsusetaotluse esitanud kohtus leiab selline asjade käik kinnitust, siis näib see tõendavat, et esineb turutõrge, mis on piisav, et põhjendada Sloveenia otsust luua üldsuse rahuldamata vajaduste rahuldamiseks üldist majandushuvi pakkuv teenus.

33. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas load, millega Sloveenia ametiasutused panid kollektiivsetele organisatsioonidele kohustuse tagada laiendatud tootjavastutuse kohustuste kollektiivne täitmine seoses konkreetsete tootekategooriatega, on aktid, millega antakse neile üldine ja kohustuslik ülesanne, mis kujutab endast üldist majandushuvi pakkuvat teenust. Seda tehes peab eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollima ka seda, kas vaidlusalused load sisaldavad nende vastuvõtmiseks piisavaid põhjendusi, ning määratlema piisavalt täpselt kollektiivsetele organisatsioonidele pandud avalike teenuste osutamise kohustuse laadi, kestuse ja ulatuse.

34. Eelotsusetaotlusest nähtub, et kollektiivse esindamise organisatsioon, kes vastutab teatud tootekategooria puhul laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmise eest, nõuab tasu, mis arvutatakse nende teenuste osutamise, sealhulgas jäätmete kogumise ja töötlemise hangete korraldamise ning tootjate laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmise tagamise maksumuse alusel. Selle tasu puhul on seega tegemist vastutasuga nende teenuste osutamise eest.[30] Viidates käesoleva ettepaneku punktile 30, näitavad need asjaolud, kui need on tõendatud, et uue keskkonnakaitseseaduse alusel ette nähtud kollektiivsed organisatsioonid on ettevõtjad ELTL artikli 106 lõike 2 tähenduses.

35. Seetõttu soovitan Euroopa Kohtul vastata esimesele küsimusele selliselt, et ELTL artikli 106 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et organisatsioon, kes vastutab laiendatud tootjavastutuse kohustuste kollektiivse täitmise eest, võib olla ettevõtja, kellele on usaldatud üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamine, kui on olemas õigustatud avalik huvi, nagu keskkonna või rahvatervise kaitse, mida turujõud ei ole piisavalt täitnud, ning kui riigi ametiasutused on talle selgelt usaldanud avaliku teenuse osutamise ülesande aktidega, mis sisaldavad nende vastuvõtmiseks piisavaid põhjendusi, ning on tõendatud, et ta tegeleb majandustegevusega.

B. Teine küsimus

36. Oma teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas see, kui laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmise vastutus usaldatakse ühele organisatsioonile, mis tegutseb mittetulunduslikult, on vastuolus ELTL artiklitega 49 ja 56 ning artikli 106 lõikega 2, harta artiklitega 16 ja 17, teenuste direktiiviga või jäätmete raamdirektiivi artikliga 8a.

37. Interzero, keda toetab Surovina, väidab, et sellise vastutuse usaldamine organisatsioonile, mis täidab puhtalt haldusülesandeid, on vastuolus ELTL artikli 106 lõikega 2. Teiste haldusülesandeid täitvate ettevõtjate takistamine piirab asutamisvabadust (ELTL artikkel 49) ja teenuste osutamise

[30] Euroopa Kohus on leidnud, et eraõiguslik mittetulunduslik organisatsioon, mille on heaks kiitnud ametiasutused ja mis sai tootjatelt tasu laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste täitmise tagamise eest, on ettevõtja: 21. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus Eco TLC (C-556/19, EU:C:2020:844, punktid 31–51).

vabadust (ELTL artikkel 56). Kui Sloveenia valitsus peaks tuginema selle otsuse põhjendamisel keskkonnakaitsele kui olulise avaliku huviga seotud põhjusele, siis väidavad Interzero ja Surovina, et ta ei ole tõendanud, et vastuvõetud meetmed on selle eesmärgi saavutamiseks hädavajalikud ja proportsionaalsed. Surovina hinnangul on Sloveenia ametiasutustel võimalik kasutada vähem piiravaid meetmeid, nagu konkreetse üksuse loomine laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmise eest vastutavate ettevõtjate tegevuse jälgimiseks. Lisaks rõhutavad Interzero ja Surovina ka seda, et uue keskkonnakaitseseaduse kohaselt peavad nad tegevuse Sloveenias lõpetama. Nad väidavad sarnastel põhjustel, et see seadus on vastuolus ka teenuste direktiiviga.

38. Osas, milles teenuste direktiiv võib olla kohaldatav, väidab komisjon, et sellega loodud täieliku ühtlustamise süsteem muudab teise küsimuse analüüsimise asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse seisukohast ebavajalikuks. Komisjon leiab, et kuigi asjasse puutuvate ülesannete usaldamine ühele organisatsioonile võib olla kvantitatiivne/territoriaalne piirang ja/või reserveerida juurdepääsu tegevustele teenuste direktiivi artikli 15 lõike 2 punktide a ja d tähenduses, näib kohustus, et selline organisatsioon peab tegutsema mittetulunduslikult, selle meetme kohaldamisalast välja jäävat, mistõttu peab Euroopa Kohus hindama selle kooskõla asutamisvabadusega. Komisjon tuletab meelde, et direktiivi artikli 15 lõike 2 kohaselt peavad teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise suhtes kehtestatud nõuded olema mittediskrimineerivad, vajalikud olulise avaliku huviga seotud põhjuse kaitsmiseks ja proportsionaalsed.[31] Eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses käsitletavad õigusnormid ei diskrimineeri kodakondsuse alusel ja nende eesmärk on muu hulgas kaitsta keskkonda, mis on avaliku huvi eesmärk. Kuigi nende õigusnormide proportsionaalsuse hindamine on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne, kahtleb komisjon, kas sama tulemuse oleks saanud saavutada, kui üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele organisatsioonidele ei oleks antud ainuõigusi. Kohustus täita neid ülesandeid mittetulunduslikult võib hõlbustada ka keskkonnaeesmärkide saavutamist. Kuigi teenuste direktiivi artikli 15 lõike 3 tingimused ei ole kohaldatavad üldist majandushuvi pakkuvate teenuste suhtes, juhul kui need tingimused võivad õiguslikult või faktiliselt takistada neile määratud ülesannete täitmist, leiab komisjon, et miski ei viita sellele, et teenuste direktiivi artikli 15 lõige 4 oleks käesoleval juhul kohaldatav.

39. Tšehhi, Ungari, Madalmaade ja Sloveenia valitsus väidavad, et kui liikmesriigid otsustavad usaldada laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmise ühele või mitmele organisatsioonile, kes peavad tegutsema mittetulunduslikult, on neil ulatuslik kaalutlusruum.[32] Uue keskkonnakaitseseaduse proportsionaalsuse kohta väidab Sloveenia valitsus, et erinevalt varasema süsteemi puudustest on sellega loodud süsteem nii tõhus kui ka majanduslikult efektiivne, mis tagab keskkonnakaitse kõrge taseme. Lisaks sellele märgib ta, et uut süsteemi kohaldatakse üksnes kodumaiseks kasutamiseks mõeldud toodete suhtes. Madalmaade valitsus väidab, et väikses riigis võib olla tõhusam ja lihtsam usaldada laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmine ühele organisatsioonile muu hulgas selleks, et vältida nn parasiitluse probleemi, mis võib tekkida, kui teatud tootjad soovivad oma laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmiseks teha võimalikult vähe.

[31] Teenuste direktiivi artikli 15 lõige 3. Samuti leiab komisjon, et üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid reguleerivad õigusnormid peavad olema ettevõtjale usaldatud konkreetse avaliku teenuse ülesande täitmiseks vajalikud ja proportsionaalsed.

[32] Ungari valitsus lisab, et jäätmete raamdirektiiv ei kohusta liikmesriike võimaldama tootjatel täita oma laiendatud tootjavastutuse kohustusi, kogudes ja töödeldes jäätmeid ise.

40. Sloveenia valitsus väidab, et kuivõrd tema riigisisesed õigusnormid võivad piirata asutamisvabadust ja teenuste osutamise vabadust, on need piirangud põhjendatud keskkonnakaitse eesmärgiga, mis on ülekaalukas avaliku huviga seotud põhjus. Seetõttu ei pea Euroopa Kohus teisele küsimusele vastamiseks analüüsima eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses olevaid meetmeid harta artiklitest 16 ja 17 või teenuste direktiivist lähtudes.

41. Hoolimata liikmesriikidele jäetud ulatuslikust kaalutlusruumist võimaldab ELTL artikli 106 lõiget 2 käsitlev Euroopa Kohtu praktika teha erandeid aluslepingu õigusnormide kohaldamisest, tingimusel et sellised erandid on üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavale ettevõtjale antud konkreetsete ülesannete täitmiseks vajalikud ja taotletava avaliku huvi eesmärgi saavutamiseks proportsionaalsed.[33] Piisab sellest, kui liikmesriik tõendab, et kui kõnealuseid õigusi ei anta ega säilitata, ei ole ettevõtjal, kellele on usaldatud talle määratud või usaldatud ülesannete täitmine, võimalik neid majanduslikult vastuvõetavatel tingimustel täita.[34] Euroopa Kohus on samuti otsustanud, et ELTL artikli 106 lõige 2 lubab liikmesriikidel anda ettevõtjatele, kellele nad teevad ülesandeks üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamise, ainuõigused, mis piiravad konkurentsi või isegi välistavad selle, tingimusel et selliste õiguste andmine on vajalik määratud ülesannete täitmise tagamiseks.[35]

42. Käesoleval juhul on Interzero ja Surovina vastu ainuõiguste andmisele ühele organisatsioonile seoses jäätmetega, mis on seotud eraldiseisvate tootekategooriatega. Nad vaidlevad vastu ka kohustusele, et sellised organisatsioonid peavad tegutsema mittetulunduslikult.

43. Käesoleva ettepaneku punktis 41 viidatud kohtupraktikast tuleneb, et liikmesriigid võivad anda ainuõigusi ja seega kõrvaldada asjaomasel turul igasuguse konkurentsi, tingimusel et see on vajalik teatavate avalikes huvides olevate ülesannete täitmise tagamiseks. Euroopa Kohtu toimikus olevad dokumendid viitavad sellele, et Sloveenia valitsus usaldas selliste ülesannete täitmise ühele mittetulunduslikule organisatsioonile just seetõttu, et varasem süsteem, mille kohaselt mitu kasumit taotlevat ettevõtjat konkureerisid nende teenuste osutamisel, ei täitnud neid ülesandeid rahuldavalt. Mitme äriühingu kooseksisteerimine tõi kaasa endale meelepäraste valikute tegemise (*cherry-picking*)[36] ja takistas järelevalvet süsteemi toimimise üle. Eesmärk teenida kasumit seega pigem takistas kui edendas eesmärki tagada piisav keskkonnakaitse. Lisaks väidab Sloveenia valitsus, et tema otsus usaldada asjasse puutuvate ülesannete täitmine iga tootekategooria osas ühele organisatsioonile aitab tagada, et kõik nende toodetega seotud jäätmed kogutakse kokku ja töödeldakse ohutult ja keskkonnahoidlikult. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas neid argumente toetavad tõendid või kas Sloveenia valitsuse käsutuses on ilmselgelt vähem piiravaid vahendeid, mis võimaldaksid tal saavutada keskkonna ja rahvatervise kaitse samasuguse taseme.

[33] Vt selle kohta 8. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Viasat Broadcasting UK *vs.* komisjon (C-660/15 P, EU:C:2017:178, punkt 29); 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Inpost Paczkomaty ja Inpost *vs.* komisjon (T-282/16 ja T-283/16, EU:T:2019:168, punkt 115) ja 8. septembri 2021. aasta kohtuotsus Achema ja Achema Gas Trade *vs.* komisjon (T-193/19, EU:T:2021:558, punkt 102).

[34] Vt selle kohta 25. juuni 1998. aasta kohtuotsus Dusseldorp jt (C-203/96, EU:C:1998:316, punkt 65); 3. märtsi 2011. aasta kohtuotsus AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, punkt 76) ja 8. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Viasat Broadcasting UK *vs.* komisjon (C-660/15 P, EU:C:2017:178, punkt 30).

[35] 19. mai 1993. aasta kohtuotsus Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198, punkt 14) ja 27. aprilli 1994. aasta kohtuotsus Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, punkt 46).

[36] Sloveenia valitsuse sõnul keskendusid ettevõtjad tulusamale jäätmekäitlusele vähem kasumlike tegevuste (näiteks maapiirkondades osutatavad teenused) arvelt.

44. Teenuste direktiivi artikli 1 lõiked 2 ja 3, tõlgendatuna koostoimes direktiivi põhjendusega 8, jätavad selle kohaldamisalast välja üldist majandushuvi pakkuvad teenused, mis olid selle jõustumise päeval reserveeritud avalik-õiguslikele või eraõiguslikele isikutele.[37] Kuna uus keskkonnakaitseseadus võeti vastu pärast teenuste direktiivi jõustumist, kohaldatakse Ustavno sodišče (konstitutsioonikohus) menetluses oleva kohtuasja asjaolude suhtes viimati nimetatu sätteid. Sellegipoolest ei pruugi teenuste direktiiv teise küsimuse vastust kuigivõrd (või üldse) mõjutada ja seda järgmistel põhjustel. Kuivõrd iga tootekategooriaga seotud ülesannete täitmise usaldamine ühele organisatsioonile võib olla nõue, mille kohaselt reserveeritakse juurdepääs tegevustele konkreetsetele teenuseosutajatele teenuste direktiivi artikli 15 lõike 2 punkti d tähenduses, peab see nõue olema põhjendatud ülekaaluka avaliku huviga seotud põhjusega[38] ja proportsionaalne.[39] Teise küsimuse analüüsimine lähtudes asutamisvabadusest ei tooks minu arvates kaasa teistsugust vastust kui see, mis on välja pakutud käesoleva ettepaneku punktides 41–43. Lisaks sellele kohaldatakse teenuste direktiivi artikli 15 lõikeid 2 ja 3 üldist majandushuvi pakkuvatele teenustele ainult sellises ulatuses, milles nad ei takista juriidiliselt ega faktiliselt üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele määratud konkreetsete ülesannete täitmist.[40] Mis puudutab teenuste osutamise vabadust, siis on teenuste direktiivi artikli 17 esimeses lõigus sätestatud, et selle artiklis 16 sätestatud teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu nõudeid ei kohaldata üldist majandushuvi pakkuvate teenuste suhtes.

45. Valdkonnas, mis on liidu tasandil täielikult ühtlustatud, tuleb riigisiseste meetmete kooskõla liidu õigusega hinnata nende ühtlustamissätete, mitte aluslepingute alusel.[41] Teenuste direktiivi kohaldamisalasse kuuluvat asutamisvabaduse või teenuste osutamise vabaduse piirangut, näiteks meedet, millega antakse teatud ülesannete teostamise kohustus ühele organisatsioonile, ei ole vaja ELTL artiklite 49 ja 56 alusel analüüsida.[42] Kuna teenuste direktiiv ei reguleeri õiguslikku nõuet tegutseda mittetulunduslikult, tuleb selle kooskõla liidu õigusega hinnata siseturu vabaduste alusel.

46. Asutamisvabaduse piiranguks peetakse kõiki meetmeid, mis keelavad või takistavad selle vabaduse kasutamist või muudavad selle vähem atraktiivseks.[43] Riigisisesed õigusnormid, millega antakse juurdepääs majandustegevusele ainult mittetulunduslikele üksustele, võivad piirata asutamisvabadust niivõrd, kuivõrd need takistavad kasumit taotlevatel üksustel seda vabadust kasutada. Sellised asutamisvabaduse piirangud on lubatud üksnes siis, kui need on põhjendatud ülekaaluka avaliku huviga seotud põhjusega ja kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.[44]

47. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on keskkonnakaitse eesmärk, mis on üks Euroopa Liidu olulisi eesmärke,[45] ülekaalukas avaliku huviga seotud põhjus, mis võib õigustada asutamisvabaduse teostamise piiranguid.[46] Sloveenia valitsus väidab, et kasumi saamise stiimul,

[37] 7. novembri 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ungari (C-171/17, EU:C:2018:881, punktid 41–43). Teenuste direktiivi artikli 15 lõige 4 ja artikli 17 esimene lõik toetavad Euroopa Kohtu tõlgendust, kuna vastasel juhul oleksid need sätted mõttetud.

[38] Nii nagu see on määratletud Euroopa Kohtu praktikas: vt selle kohta teenuste direktiivi artikli 4 lõige 8, tõlgendatuna koostoimes direktiivi põhjendusega 40.

[39] Teenuste direktiivi artikli 15 lõige 3.

[40] Teenuste direktiivi artikli 15 lõige 4.

[41] 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

[42] Vt selle kohta 23. veebruari 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ungari (C-179/14, EU:C:2016:108, punkt 118) ja 26. juuni 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-729/17, EU:C:2019:534, punktid 52 ja 54).

[43] 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 8. juuni 2023. aasta kohtuotsus Prestige ja Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punkt 61).

[44] 8. juuni 2023. aasta kohtuotsus Prestige ja Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).

[45] 12. novembri 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (Derrybrieni tuuleelektrijaam) (C-261/18, EU:C:2019:955, punkt 115).

[46] 4. juuli 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-377/17, EU:C:2019:562, punkt 71) ja 8. juuni 2023. aasta kohtuotsus Prestige ja Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punkt 69).

mida vana keskkonnakaitseseadus soodustas, takistas piisava keskkonnakaitse eesmärgi saavutamist. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on hinnata, kas talle esitatud faktiliste asjaolude põhjal oli Sloveenia ametiasutustel võimalik kasutada selle eesmärgi saavutamiseks vähem piiravaid vahendeid.

48. Euroopa Kohtul ei ole vaja analüüsida harta artiklites 16 ja 17 ette nähtud õiguste ja vabaduste teostamise võimalikke piiranguid kontekstis, kus piisab nende piirangute õiguspärasuse analüüsimisest ELTL artiklite 49 ja 56 alusel.[47] Igal juhul on harta artikli 52 lõikes 1 sätestatud, et hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste kasutamise suhtes võib seada piiranguid, tingimusel et piirangud nähakse ette seadusega, need arvestavad kaitstavate õiguste ja vabaduste olemust ning on proportsionaalsuse põhimõtet järgides vajalikud ja vastavad tegelikult Euroopa Liidu tunnustatud üldise huvi eesmärkidele või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi. Harta artikkel 16 kaitseb vabadust tegeleda majandus- või äritegevusega, sõlmida lepinguid ja vabalt konkureerida.[48] Nimetatud vabadused ei ole aga absoluutsed ja ametiasutused võivad nende kasutamisse mitmel viisil sekkuda, sealhulgas kehtestada avalikes huvides piiranguid.[49] Ka harta artikli 17 lõikes 1 tunnustatud õigus omandile ei ole absoluutne õigus ja selle teostamist võib samuti piirata tingimusel, et piirangud vastavad üldise huvi eesmärkidele ega kujuta endast taotletavat eesmärki silmas pidades ülemäärast ja lubamatut sekkumist, mis kahjustaks tagatud õiguse olemust.[50] Seega olen seisukohal, et Euroopa Kohtul ei ole teisele küsimusele vastamiseks tarvis tõlgendada harta artikleid 16 ja 17, kuna see ei annaks teistsugust vastust kui see, mis tuleneb selle küsimuse analüüsist ELTL artikli 106 lõike 2 alusel.

49. Viimaks kohustab jäätmete raamdirektiivi artikli 8a lõike 5 teine lõik liikmesriike mitme organisatsiooni kooseksisteerimise korral määrama sõltumatu organi või ametiasutuse, kes teostab laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmise üle järelevalvet.[51] Näib, et see säte ei puuduta liikmesriikide pädevust usaldada laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmine konkreetse tootekategooria puhul ühele organisatsioonile.

50. Seetõttu soovitan Euroopa Kohtul vastata teisele eelotsuse küsimusele nii, et ELTL artiklitega 49, 56 ja artikli 106 lõikega 2, harta artiklitega 16 ja 17, teenuste direktiiviga ja jäätmete raamdirektiivi artikliga 8a ei ole vastuolus, kui liikmesriik usaldab laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmise vastutuse ühele mittetulunduslikule organisatsioonile, kui nende meetmete eesmärk on tagada keskkonna ja rahvatervise piisav kaitstuse tase ja selle eesmärgi saavutamiseks ei ole võimalik kasutada vähem piiravaid vahendeid.

C. Kolmas, neljas ja viies küsimus

51. Kolmanda, neljanda ja viienda küsimusega, mida saab analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas õiguspärase ootuse põhimõtte ja õiguskindluse põhimõttega on vastuolus selline õiguskorra muutmine, mille kohaselt mitme ettevõtja poolt läbi

[47] 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Pfleger jt (C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 60) ja 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 50).

[48] 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus Adusbef jt (C-686/18, EU:C:2020:567, punkt 82).

[49] *Ibid*., punkt 83.

[50] *Ibid*., punkt 85.

[51] Selles on sätestatud, et „[k]ui liikmesriigi territooriumil täidab toodete tootjate nimel tootja laiendatud vastutuse kohustusi mitu organisatsiooni, määrab asjaomane liikmesriik vähemalt ühe erahuvidest sõltumatu organi või ametiasutuse, kes teostab tootja laiendatud vastutuse kohustuste täitmise üle järelevalvet“.

viidav kasumit taotlev tegevus muudetakse tegevuseks, mis on usaldatud ühele organisatsioonile, kes tegutseb mittetulunduslikult, nägemata ette üleminekuperioodi ja/või maksmata piisavat hüvitist kahju eest, mida need ettevõtjad võisid selle muudatuse tagajärjel kanda.

52. Kuigi Interzero ja Surovina tunnistavad, et ettevõtjad ei saa eeldada, et riigisiseseid õigusnorme ei muudeta,[52] väidavad nad, et eelotsusetaotluses esitatud asjaoludel kohustab õiguspärase ootuse kaitset ja õiguskindlust käsitlev Euroopa Kohtu praktika liikmesriike kehtestama üleminekuperioodi ja maksma piisavat hüvitist ettevõtjatele, keda sellised muudatused puudutavad.

53. Sloveenia valitsus ja komisjon väidavad, et liikmesriigid võivad kehtestada õigusakte, mille tagajärjel võib mitme ettevõtja tulundusliku tegevuse usaldada ühele organisatsioonile, kes tegutseb mittetulunduslikult. Sloveenia valitsus väidab, et õiguskindluse põhimõtet on järgitud, kui selleks vastu võetud õigusnormid on selged. Samuti on järgitud õiguspärase ootuse põhimõtet, sest sellised seadusemuudatused on olnud ettenähtavad alates jäätmete raamdirektiivi vastuvõtmisest. Kuna seadusemuudatused olid õiguspärased, ei olnud vaja ettevõtjatele tekkinud kahju hüvitada. Eespool öeldust olenemata ei välista komisjon, et teatud juhtudel võib liikmesriigil olla vaja anda ettevõtjatele asjakohane üleminekuperiood, et võimaldada neil uue korraga kohaneda. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab kontrollima, kas tema menetluses olevate asjaolude puhul on tegemist ühega neist juhtumitest.

54. Õiguskindluse põhimõte ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõte on osa Euroopa Liidu õiguskorrast. Liikmesriigid peavad neid põhimõtteid Euroopa Liidu direktiivide rakendamisel järgima.[53]

55. Õiguskindluse põhimõte ei takista liikmesriike kasutamast oma õigust muuta õigusakte.[54] Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt nõuab õiguskindluse põhimõte, millega kaasneb õiguspärase ootuse kaitse põhimõte, et õiguslik regulatsioon oleks selge ja täpne ning et selle kohaldamine oleks selle subjektidele ettenähtav, eelkõige siis, kui need normid võivad puudutatud eraisikute ja äriühingute jaoks kaasa tuua ebasoodsaid tagajärgi.[55] Nimetatud põhimõte nõuab, et õigusnormid peavad võimaldama asjasse puutuvatel isikutel täpselt teada oma kohustuste ulatust, mida need õigusnormid neile ette näevad, ja neil isikutel peab olema võimalik selgelt teada oma õigusi ja kohustusi ning võtta meetmeid enda kaitsmiseks nendest tuleneda võivate tagajärgede eest.[56]

56. Õiguspärase ootuse põhimõtte eesmärk on tagada, et olukorras, kus ametiasutus annab ettevõtjale konkreetseid kinnitusi, on sellel ettevõtjal võimalik selle ametiasutuse vastu neile kinnitustele tugineda. Kui sedalaadi kinnitused puuduvad, võivad ametiasutused otsustada olukorda igal ajal muuta ja ettevõtjatel ei ole õiguspärast ootust, et kehtiv olukord säilib.[57]

[52] Interzero möönab, et 2023. aastaks oleksid ettevõtjad võinud mõelda sellele, et jäätmete raamdirektiivi jõustumise tagajärjel muudetakse teatud osas riigisiseseid õigusnorme.

[53] 10. septembri 2009. aasta kohtuotsus Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, punkt 43).

[54] *Ibid*., punkt 49.

[55] 11. juuli 2019. aasta kohtuotsus Agrenergy ja Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 ja C-287/18, EU:C:2019:605, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).

[56] *Ibid*., punkt 30.

[57] 27. juuni 2024. aasta kohtuotsus Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, punkt 54).

57. Õiguskindluse põhimõtte ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega ei ole vastuolus see, et liikmesriik võib üleminekukorda ette nägemata muuta varasemat seadust nii, et see kohe jõustub.[58] Euroopa Kohtu praktika ei välista täielikult võimalust, et ettevõtjad, kes on teinud suuri investeeringuid seadusandliku korra järgimiseks, võivad tugineda õiguspärase ootuse kaitsele, kui see kord ennetähtaegselt tühistatakse, ilma et neile ettevõtjatele oleks jäetud vajalik aeg selle tühistamisega kohanemiseks.[59]

58. Lõppkokkuvõttes peab eelotsusetaotluse esitanud kohus tegema kindlaks asjaolud, mis ümbritsesid tema menetluses olevas kohtuasjas kõne all olevate riigisiseste õigusnormide vastuvõtmist. Sellegipoolest täheldan, et kuna uus keskkonnakaitseseadus paneb vastutuse laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmise eest ühele organisatsioonile, kes tegutseb mittetulunduslikult, näib see olevat sõnastatud selgelt ja täpselt. Samuti ei ole Euroopa Kohtu toimikus mingeid viiteid sellele, et pädev liikmesriigi asutus oleks andnud ettevõtjatele kinnitusi, et varasemat keskkonnakaitseseadust ei tunnistata kehtetuks või et see jääb pikemaks ajaks kehtima.

59. Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata kolmandale, neljandale ja viiendale eelotsuse küsimusele nii, et õiguspärase ootuse põhimõtte ja õiguskindluse põhimõttega ei ole vastuolus selline õiguskorra muutmine, mille kohaselt mitme ettevõtja poolt läbi viidav kasumit taotlev tegevus muudetakse tegevuseks, mis on usaldatud ühele organisatsioonile, kes tegutseb mittetulunduslikult, nägemata ette üleminekuperioodi ja/või maksmata piisavat hüvitist kahju eest, mida need ettevõtjad võisid selle muudatuse tagajärjel kanda.

D. Kuues eelotsuse küsimus

60. Kuuenda eelotsuse küsimusega soovitakse teada, kas riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt tootjad, kes lasevad turule vähemalt 51% teatava kategooria toodetest, peavad looma organisatsiooni, kes vastutab laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmise eest (edaspidi „51% reegel“), ja vaid need tootjad saavad olla selle organisatsiooni osanikud (edaspidi „osanike reegel“), on vastuolus ELTL artiklitega 49 ja 56, harta artikliga 16, teenuste direktiiviga ja jäätmete raamdirektiiviga.

61. Interzero väidab, et 51% reegel piirab harta artikliga 16 tagatud ettevõtlusvabadust. Ei ole mingit põhjust, miks teatud toodete tootjad peaksid looma kollektiivse organisatsiooni, et tagada laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmine, seda enam, et need tootjad ei ole jäätmekäitluse asjatundjad. Interzero väidab ka, et 51% reegel kujutab endast kaudset diskrimineerimist kodakondsuse alusel, kuna kodumaised ettevõtjad moodustavad selge enamuse tootjatest, kes viivad Sloveenias turule tarbekaupu.

62. Sloveenia valitsus väidab, et 51% reegli eesmärk on tagada, et luuakse üks kollektiivne organisatsioon, kes vastutab iga tarbekaupade kategooriaga seotud jäätmete eest.

63. Komisjon väidab, et 51% reegel on asutamisvabaduse piirang, kuna see võib pärssida tootjate soovi Sloveenias tegevust alustada.[60] Kuigi see reegel võib olla põhjendatud viitega keskkonnakaitsele, peab liikmesriigi kohus kontrollima, kas riigisisesed õigusnormid on selle

[58] 9. juuni 2016. aasta kohtuotsus Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft GbR (C-332/14, EU:C:2016:417, punkt 56).

[59] 10. septembri 2009. aasta kohtuotsus Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, punkt 52) ja 22. septembri 2022. aasta kohtuotsus Admiral Gaming Network jt (C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714, punkt 64).

[60] Komisjon väitis alguses, et 51% reegel piirab teenuste osutamise vabadust, kuid loobus sellest väitest kohtuistungil.

eesmärgi saavutamiseks proportsionaalsed ja kas ei ole olemas vähem piiravat korda, mis tagaks vastutuse jäätmekäitluse eest iga tootekategooria puhul. Komisjon leiab, et osanike reegel võib olla ebaproportsionaalne, kuigi ta tunnistab, et selle peab kindlaks tegema eelotsusetaotluse esitanud kohus.

64. Lähtudes järgmistest kaalutlustest teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata kuuendale eelotsuse küsimusele käesoleva ettepaneku punktides 41–49 esitatud tähelepanekute kohaldamise kaudu.

65. Esiteks, kuivõrd 51% reegel ja osanike reegel näivad kujutavat endast nõudeid, mis on seotud äriühingu osalusega teenuste direktiivi artikli 15 lõike 2 punkti c tähenduses, viitan käesoleva ettepaneku punktis 44 esitatud kaalutlustele. Selleks, et need nõuded oleksid kooskõlas teenuste direktiiviga, peavad nad olema mittediskrimineerivad, vajalikud selleks, et saavutada ülekaaluka avaliku huviga seotud põhjust, ja proportsionaalsed.[61]

66. Kuigi Interzero väidab, et 51% reegel kujutab endast „vastupidise diskrimineerimise“ vormi kodakondsuse alusel, ei vaidle ta vastu sellele, et õiguslikust vaatenurgast on see reegel mittediskrimineeriv, kuna seda kohaldatakse võrdselt kõigi tootjate suhtes sõltumata nende kodakondsusest. See, et konkreetsel turul võib tegutseda rohkem omamaiseid tootjaid kui teiste liikmesriikide tootjaid, on asjaolu, mis võib aja jooksul muutuda ega muuda seega 51% reeglit diskrimineerivaks. Mis puudutab vajadust saavutada ülekaalukas üldine huvi, siis 51% reegli eesmärk on tagada, et iga tootekategooria puhul saab keskkonnakaitse edendamise eesmärgil luua ainult ühe kollektiivse organisatsiooni. Osanike reegliga püütakse seda eesmärki saavutada ka seeläbi, et tagatakse, et tootjad võtavad oma toodetega seotud jäätmekäitluse eest täieliku korralduslikku vastutuse. Mis puudutab proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist, siis ei ole käesoleva menetluse pooled välja pakkunud ühtegi vähem piiravat korda, millega võiks saavutada keskkonnakaitse taseme, mille poole Sloveenia ametiasutused püüdlevad.

67. Teiseks, nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 45, ei ole juhul, kui asutamisvabaduse või teenuste osutamise vabaduse piirang kuulub teenuste direktiivi kohaldamisalasse, vaja analüüsida selle kooskõla ELTL siseturgu käsitlevate sätetega. 51% reeglit tuleb igal juhul analüüsida asutamisvabaduse vaatepunktist. Mis tahes takistus teistes liikmesriikides asutatud ettevõtjatele, kes soovivad pakkuda oma teenuseid, et tagada laiendatud tootjavastutuse kohustuste kollektiivne täitmine, tekib seetõttu, et üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamine antakse iga tootekategooria puhul ühele organisatsioonile. See ei ole seega 51% reegli tagajärg. 51% reegel võib sellegipoolest muuta tootjate jaoks Sloveenias tegutsemise alustamise vähem atraktiivseks, mistõttu on tegemist asutamisvabaduse piiranguga.[62] Ka osanike reegel on täiendav asutamisvabaduse piirang, kuna see takistab teistel ettevõtjatel omada rahalisi huve kollektiivsetes organisatsioonides.[63] Sellest ei järeldu, et kumbki neist eeskirjadest oleks vastuolus liidu õigusega. Nagu ma täheldan käesoleva ettepaneku punktides 46 ja 47, võib selliste piirangute kehtestamine asutamisvabadusele olla põhjendatud ülekaaluka üldise huviga, mille hulka kuulub keskkonna ja rahvatervise kaitse, tingimusel et alati järgitakse proportsionaalsuse põhimõtet, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

[61] Vt teenuste direktiivi artikli 15 lõige 3.

[62] Vt käesoleva ettepaneku punktis 45 viidatud kohtupraktika.

[63] Vt selle kohta 16. detsembri 2010. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-89/09, EU:C:2010:772, punktid 44–49).

68. Kolmandaks ei ole Euroopa Kohtu menetluse pooled tuvastanud ühtegi jäätmete raamdirektiivi sätet, mis võiks takistada 51% reegli kohaldamist. Nii selle kui ka osanike reegli eesmärk näib olevat tagada, et tootjad võtaksid rahalise ja korralduslikku vastutuse oma toodete olelusringi jäätmekäitlusetapi eest, mida jäätmete raamdirektiivi artikli 8 lõike 1 neljas lõik lubab.

69. Neljandaks, lähtudes käesoleva ettepaneku punktis 48 esitatud kaalutlustest näib, et nende õigusnormide hindamine harta artikli 16 alusel ei pruugi olla hädavajalik ja igal juhul ei tooks see käesoleva eelotsusetaotluse asjaoludel kaasa teistsugust tulemust.

70. Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata kuuendale eelotsuse küsimusele nii, et ELTL artiklitega 49 ja 56, harta artikliga 16, teenuste direktiiviga ja jäätmete raamdirektiiviga ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt tootjad, kes lasevad turule vähemalt 51% teatava kategooria toodetest, peavad asutama organisatsiooni, kes vastutab laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmise eest, ja vaid need tootjad saavad olla selle organisatsiooni osanikud.

E. Seitsmes, kaheksas ja üheksas küsimus

71. Seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda eelotsuse küsimusega, millele saab vastata koos, soovitakse teada, kas ELTL artiklitega 49 ja 56, harta artikliga 16, teenuste direktiiviga ja jäätmete raamdirektiiviga on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis takistavad kollektiivsete organisatsioonide osanikel tegeleda jäätmete kogumise ja töötlemisega ning omada osalust mis tahes ettevõtjates, kes selle tegevusega tegelevad, ning mis kehtestavad sama keelu nende kollektiivsete organisatsioonide juhtimis- ja järelevalveorganite liikmetele (edaspidi „huvide konflikti käsitlevad õigusnormid“).

72. Interzero väidab, et huvide konflikti vältimise eesmärki oleks olnud võimalik saavutada vähem piiravate vahenditega, näiteks keelates kollektiivsetel organisatsioonidel sõlmida lepinguid ettevõtjatega, kelles neil on finantshuvi.

73. Sloveenia valitsus väidab, et huvide konflikti käsitlevad õigusnormid on vajalikud selleks, et vältida niisuguste konfliktide teket kollektiivsete organisatsioonide ning jäätmete kogumise ja töötlemisega tegelevate ettevõtjate vahel, millega kaasnevad ebasoodsad tagajärjed esimesena nimetatutele määratud ülesannete täitmisele. Tšehhi valitsus on sellega nõus ja rõhutab, et huvide konfliktide vältimine kollektiivsete organisatsioonide ning jäätmete kogumise ja töötlemise ettevõtjate vahel on üks jäätmete raamdirektiivi eesmärke.

74. Komisjon nõustub, et kollektiivse organisatsiooni osanike suhtes kehtestatud keeld omada investeeringuid jäätmete kogumise ja töötlemise ettevõtjates näib olevat asjakohane piirang huvide konflikti vältimiseks.

75. Käesoleva ettepaneku punktides 41–49 ja 64–69 välja toodud põhimõtted aitavad vastata seitsmendale, kaheksandale ja üheksandale küsimusele, arvestades järgmisi kaalutlusi seoses teenuste direktiivi kohaldamisega.[64]

[64] Nagu nendes käesoleva ettepaneku punktides on märgitud, ei ole kõnealuseid sätteid vaja ELTLi või harta siseturgu käsitlevate sätete alusel eraldi analüüsida. Samuti täheldan, et Euroopa Kohtu menetluse pooled ei ole viidanud ühelegi jäätmete raamdirektiivi sättele, mis takistaks huvide konflikti käsitleva reegli kehtestamist.

76. Kuna huvide konflikti käsitlevad reeglid on nõuded, mis on seotud äriühingu osalusega teenuste direktiivi artikli 15 lõike 2 punkti c tähenduses, peavad nad olema mittediskrimineerivad, vajalikud selleks, et saavutada ülekaaluka avaliku huviga seotud põhjust, ja proportsionaalsed.[65] Huvide konflikti käsitlevad õigusnormid näivad olevat asjakohased, et tagada eesmärk, milleks need vastu võeti. Lõppkokkuvõttes on nende eesmärk tagada muu hulgas keskkonnakaitse, vältides ohtu, et ärilistel kaalutlustel või sidemete tõttu valitakse pakkujad, kes ei ole majanduslikult ja/või keskkonnaalaselt kõige tõhusamad. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab poolte esitatud argumentidest lähtudes kontrollima, kas on olemas vähem piiravaid vahendeid, millega Sloveenia saaks selle eesmärgi saavutada.

77. Seega teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata seitsmendale, kaheksandale ja üheksandale eelotsuse küsimusele, et ELTL artiklitega 49 ja 56, harta artikliga 16, teenuste direktiiviga ja jäätmete raamdirektiiviga ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis takistavad kollektiivsete organisatsioonide osanikel tegeleda jäätmete kogumise ja töötlemisega ning omada osalust mis tahes ettevõtjates, kes selle tegevusega tegelevad, ning mis kehtestavad sama keelu nende kollektiivsete organisatsioonide juhtimis- ja järelevalveorganite liikmetele, tingimusel et ei ole vähem piiravaid meetmeid huvide konfliktide vältimiseks, mis tagaksid keskkonna ja rahvatervise kaitse samal tasemel.

F. Kümnes küsimus

78. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kümnenda küsimusega soovitakse teada, kas nendel tootjatel, kes ei ole kollektiivse organisatsiooni osanikud, olev kohustus sõlmida viimati nimetatuga lepingud oma laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste täitmiseks, on vastuolus ELTL artiklitega 49 ja 56 ning harta artikliga 16.

79. Interzero väidab, et nimetatud kohustus kujutab endast harta artikliga 16 tagatud ettevõtlusvabaduse piirangut, see ei ole põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega ja on igal juhul ebaproportsionaalne, sest tootjatel peaks olema võimalus valida, kas täita oma laiendatud tootjavastutusest tulenevaid kohustusi oma organisatsioonide loomise või enda valitud organisatsioonidega asjakohaste lepingute sõlmimise teel.

80. Madalmaade valitsus leiab, et selline kohustus võib hoida ära nn parasiitluse probleemi seoses teatud tootjatega, kes soovivad oma laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmiseks teha võimalikult vähe.

81. Komisjon väidab, et see kohustus on ELTL artikliga 56 tagatud teenuste osutamise vabaduse ja harta artikliga 16 tagatud ettevõtlusvabaduse piirang. Kuigi see näib taotlevat muu hulgas keskkonnakaitse eesmärki, palub komisjon eelotsusetaotluse esitanud kohtul kontrollida, et selle eesmärgi saavutamiseks ei ole vähem piiravaid teisi vahendeid.

82. Minu hinnangul on kümnenda küsimuse vastus tihedalt seotud vastusega, mille ma soovitan Euroopa Kohtul anda teisele küsimusele. Kui liidu õigus võimaldab liikmesriikidel usaldada laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmise tagamine ühele kollektiivsele organisatsioonile, siis tuleneb sellest, et tootjad, kes ei ole kollektiivse organisatsiooni osanikud, peavad sõlmima selle organisatsiooniga lepingud, kuna see on ainus õiguspärane viis oma laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmiseks.

[65] Vt teenuste direktiivi artikli 15 lõige 3. See ei piira võimalust tugineda üldist majandushuvi pakkuvate teenuste kontekstis teenuste direktiivi artikli 15 lõikele 4.

83. Seetõttu soovitan Euroopa Kohtul vastata kümnendale küsimusele nii, et seal, kus liidu õigus võimaldab liikmesriikidel usaldada laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmise tagamine ühele kollektiivsele organisatsioonile, peavad tootjad, kes ei ole selle organisatsiooni osanikud, sõlmima oma laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmiseks selle organisatsiooniga lepingud.

V. Ettepanek

84. Seega teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Ustavno sodišče (Sloveenia konstitutsioonikohus) küsimustele järgmiselt:

1. ELTL artikli 106 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et organisatsioon, kes vastutab laiendatud tootjavastutuse kohustuste kollektiivse täitmise eest, võib olla ettevõtja, kellele on usaldatud üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamine, kui on olemas õigustatud avalik huvi, nagu keskkonna või rahvatervise kaitse, mida turujõud ei ole piisavalt täitnud, ning kui riigi ametiasutused on talle selgelt usaldanud avaliku teenuse osutamise ülesande aktidega, mis sisaldavad nende vastuvõtmiseks piisavaid põhjendusi, ning on tõendatud, et ta tegeleb majandustegevusega.

2. ELTL artiklitega 49, 56 ja artikli 106 lõikega 2, harta artiklitega 16 ja 17, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiviga 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (edaspidi „teenuste direktiiv“) ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiviga 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (edaspidi „jäätmete raamdirektiiv“), artikliga 8a ei ole vastuolus, kui liikmesriik usaldab laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmise vastutuse ühele mittetulunduslikule organisatsioonile, kui nende meetmete eesmärk on tagada keskkonna ja rahvatervise piisav kaitstuse tase ja selle eesmärgi saavutamiseks ei ole võimalik kasutada vähem piiravaid vahendeid.

3. Õiguspärase ootuse põhimõtte ja õiguskindluse põhimõttega ei ole vastuolus selline õiguskorra muutmine, mille kohaselt mitme ettevõtja poolt läbi viidav kasumit taotlev tegevus muudetakse tegevuseks, mis on usaldatud ühele organisatsioonile, kes tegutseb mittetulunduslikult, nägemata ette üleminekuperioodi ja/või maksmata piisavat hüvitist kahju eest, mida need ettevõtjad võisid selle muudatuse tagajärjel kanda.

4. ELTL artiklitega 49 ja 56, harta artikliga 16, teenuste direktiiviga ja jäätmete raamdirektiiviga ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt tootjad, kes lasevad turule vähemalt 51% teatava kategooria toodetest, peavad asutama organisatsiooni, kes vastutab laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmise eest, ja vaid need tootjad saavad olla selle organisatsiooni osanikud.

5. ELTL artiklitega 49 ja 56, harta artikliga 16, teenuste direktiiviga ja jäätmete raamdirektiiviga ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis takistavad kollektiivsete organisatsioonide osanikel tegeleda jäätmete kogumise ja töötlemisega ning omada osalust mis tahes ettevõtjates, kes selle tegevusega tegelevad, ning mis kehtestavad sama keelu nende kollektiivsete organisatsioonide juhtimis- ja järelevalveorganite liikmetele, tingimusel et ei ole vähem piiravaid meetmeid huvide konfliktide vältimiseks, mis tagaksid keskkonna ja rahvatervise kaitse samal tasemel.

6. Seal, kus liidu õigus võimaldab liikmesriikidel usaldada laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmise tagamine ühele kollektiivsele organisatsioonile, peavad tootjad, kes ei ole selle organisatsiooni osanikud, sõlmima oma laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmiseks selle organisatsiooniga lepingud.