Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ANTHONYJA COLLINSA
od 26. rujna 2024.[1]

Predmet C-254/23

INTERZERO Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d. o. o.,
Interzero Circular Solutions Europe GmbH,
i drugi,
Surovina, družba za predelavo odpadkov d. o. o.,
DINOS, družba za pripravo sekundarnih surovin d. o. o.,
i drugi
protiv
Državnog zbora Republike Slovenije

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputilo Ustavno sodišče (Ustavni sud, Slovenija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Otpad – Usluge od općeg gospodarskog interesa – Sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga – Direktiva 2006/123/EZ – Direktiva 2008/98/EZ – Članci 16. i 17. Povelje – Načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja – Proporcionalnost”

I. Uvod

1. Republika Slovenija uvela je sustav proširene odgovornosti proizvođača (u daljnjem tekstu: POP)[2] u pogledu određenih kategorija potrošačkih proizvoda. Prema tom sustavu, odgovornost za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz POP-a za svaku takvu kategoriju dodjeljuje se samo jednoj organizaciji koja djeluje bez namjere ostvarivanja dobiti. Ustavno sodišče (Ustavni sud, Slovenija) Sudu postavlja deset pitanja u pogledu usklađenosti tog sustava s pravilima o uslugama od općeg gospodarskog interesa (u daljnjem tekstu: UOGI), unutarnjim tržištem i određenim odredbama sekundarnog zakonodavstva Unije.

[1] Izvorni jezik: engleski

[2] Države članice sustave POP-a uspostavljaju kako bi osigurale da proizvođači snose financijsku i organizacijsku odgovornost za gospodarenje otpadom povezanim s njihovim proizvodima.

II. Pravni okvir

A. Pravo Europske unije

1. Direktiva o uslugama

2. U uvodnim izjavama 8., 40. i 70. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu [3] (u daljnjem tekstu: Direktiva o uslugama) navedeno je sljedeće:

„(8) Prikladno je da se odredbe ove direktive o slobodi poslovnog nastana i slobodnom kretanju usluga primjenjuju isključivo u onoj mjeri u kojoj su dotične djelatnosti otvorene za tržišno natjecanje, tako da države članice nisu obvezne liberalizirati usluge od općeg gospodarskog interesa, privatizirati državna poduzeća koja pružaju takve usluge ili ukinuti postojeće monopole za druge djelatnosti ili određene distribucijske usluge.

[…]

(40) Pojam ‚prevladavajući razlozi od društvenog interesa', koji se spominj[e] u određenim odredbama ove direktive, razradio je Sud u svojoj sudskoj praksi vezano uz članke 43. i 49. Ugovora, a moguća je i njegova daljnja razrada. Pojam, kako ga u sudskoj praksi priznaje Sud, obuhvaća najmanje sljedeće razloge: […] javno zdravlje […] zaštitu okoliša […]

[…]

(70) Za potrebe ove direktive i ne dovodeći u pitanje članak 16. Ugovora usluge se mogu smatrati uslugama od općeg gospodarskog interesa jedino ako se njima izvršava posebna zadaća od društvenog interesa, koju je dotična država članica povjerila pružatelju usluge. Dodjeljivanje takve zadaće mora biti potvrđeno jednim ili više akata, čiji oblik određuje dotična država članica i mora se precizno navesti priroda takve posebne zadaće."

3. Prema članku 1. Direktive o uslugama:

„[…]

2. Ova se direktiva ne odnosi na liberalizaciju usluga od općeg gospodarskog interesa, rezerviranih za javna ili privatna tijela, niti na privatizaciju javnih tijela koja pružaju usluge.

3. Ova se direktiva ne bavi ukidanjem monopola u području pružanja usluga niti potporama koje dodjeljuju države članice, a koje su obuhvaćene propisima Zajednice o tržišnom natjecanju.

Ova direktiva ne utječe na slobodu država članica da u skladu s pravom Zajednice same definiraju usluge koje smatraju uslugama od općeg gospodarskog interesa, načine na koje se one organiziraju i financiraju, sukladno propisima o državnoj potpori, te specifične obveze kojima podliježu.

[…]"

[3] SL 2006., L 376, str. 36. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.)

4. Članak 2. stavak 2. točka (a) Direktive o uslugama predviđa da se ta direktiva ne primjenjuje na negospodarske usluge od općeg interesa. U članku 4. Direktive o uslugama pojmovi „zahtjev” i „prevladavajući razlozi od društvenog interesa” definirani su na sljedeći način:

„7) ‚zahtjev’ je svaka obveza, zabrana, uvjet ili ograničenje koje je predviđeno zakonima ili drugim propisima država članica ili koje proizlazi iz sudske prakse, upravne prakse, propisa profesionalnih tijela ili kolektivnih pravila strukovnih udruženja ili drugih profesionalnih organizacija, usvojenih pri izvođenju [njihove] pravne nezavisnosti; propisi utvrđeni u kolektivnim ugovorima sklopljenim između socijalnih partnera se kao takvi ne smatraju zahtjevima u smislu ove direktive;

8) ‚prevladavajući razlozi od društvenog interesa’ su razlozi koji su kao takvi priznati u sudskoj praksi Suda, a uključuju sljedeće razloge: […] javno zdravlje […] zaštitu okoliša i urbanog okoliša […]”

5. U skladu s člankom 15. Direktive o uslugama:

„1. Države članice ispituju predviđa li njihov pravni sustav neki od zahtjeva iz stavka 2. i osiguravaju da su svi takvi zahtjevi usklađeni s uvjetima iz stavka 3. Države članice prilagođavaju svoje zakone i druge propise da bi se uskladili s tim uvjetima.

2. Države članice ispituju je li u njihovom pravnom sustavu pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti uvjetovano ispunjavanjem nekih od sljedećih nediskriminirajućih zahtjeva:

(a) kvantitativnih ili teritorijalnih ograničenja, a posebno u obliku granica koje se utvrđuju s obzirom na populaciju ili minimalnu geografsku udaljenost između pružatelja usluga;

[…]

(c) zahtjeva koji se odnose na dioničarstvo poduzeća;

(d) zahtjeva […] koji određenim pružateljima osiguravaju [rezerviraju] pristup dotičnoj uslužnoj djelatnosti zbog njezine specifične prirode;

[…]

3. Države članice provjeravaju da zahtjevi iz stavka 2. ispunjavaju sljedeće uvjete:

(a) nediskriminacije: zahtjevi ne smiju biti izravno ili neizravno diskriminirajući s obzirom na državljanstvo niti mjesto registriranog sjedišta za poduzeća;

(b) nužnosti: zahtjevi moraju biti opravdani prevladavajućim razlogom od društvenog interesa;

(c) proporcionalnosti: zahtjevi moraju biti prikladni za sigurno ispunjenje postavljenog cilja; ne smiju prekoračiti ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja i nije ih moguće zamijeniti drugim, manje stro[g]im mjerama kojima se postiže isti rezultat.

4. Stavci 1., 2. i 3. primjenjuju se na zakonodavstvo u području usluga od općeg gospodarskog interesa u onoj mjeri u kojoj primjena tih stavaka ne ometa pravno ili stvarno izvršavanje posebne zadaće koja im je povjerena.”

6. Prema članku 16. stavku 1. Direktive o uslugama:

„Države članice poštuju pravo pružatelja usluga da djeluju u državi članici u kojoj nemaju poslovni nastan.

Država članica u kojoj se pruža usluga osigurava slobodni pristup i slobodno izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području.

[…]”

7. U skladu s člankom 17. stavkom 1. točkom (e) Direktive o uslugama, članak 16. ne primjenjuje se na usluge od općeg gospodarskog interesa koje se pružaju u drugoj državi članici, između ostalog usluge gospodarenja otpadom.

2. Okvirna direktiva o otpadu

8. Prema uvodnoj izjavi 27. Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva[4] (u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva o otpadu):

„U ovoj Direktivi uvodi se šira odgovornost proizvođača kao jedan od načina pružanja potpore takvom dizajnu i proizvodnji robe pri kojima se u potpunosti uzima u obzir efikasnost i jednostavnost uporabe resursa tijekom cijelog životnog vijeka proizvoda uključujući njihov popravak, ponovnu uporabu, rastavljanje i recikliranje, a da se pri tome ne ugrožava slobodno kretanje robe na unutarnjem tržištu.”

9. U članku 3. točki 21. Okvirne direktive o otpadu[5] „program proširene odgovornosti proizvođača” definiran je, za potrebe te direktive, kao „skup mjera koje poduzimaju države članice kako bi osigurale da proizvođači proizvoda snose financijsku odgovornost ili financijsku i organizacijsku odgovornost za gospodarenje fazom otpada u životnom vijeku proizvoda”.

10. U skladu s člankom 8. stavkom 1. Okvirne direktive o otpadu[6]:

„Kako bi se ojačala ponovna uporaba i sprečavanje, recikliranje i drugi načini oporabe otpada, države članice mogu donijeti zakonodavne i druge mjere kojima će osigurati da svaka fizička ili pravna osoba koja profesionalno razvija, proizvodi, prerađuje, obrađuje, prodaje ili uvozi proizvode (proizvođač proizvoda) bude obuhvaćena režimom proširene odgovornosti proizvođača.

Te mjere mogu obuhvaćati prihvaćanje povrata proizvoda ili otpada koji preostaje nakon uporabe tih proizvoda, kao i naknadno gospodarenje otpadom i financijsku odgovornost za te aktivnosti. Te mjere mogu obuhvatiti obvezu pružanja javno dostupnih informacija o tome u kojoj je mjeri proizvod pogodan za ponovnu uporabu ili recikliranje.

4 SL 2008., L 312, str. 3. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 99.)

5 Kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2018/851 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu (SL 2018., L 150, str. 109.), kojom su se nastojali definirati pojam POP-a i utvrditi minimalni zahtjevi u pogledu tog pojma

6 Kako je izmijenjena Direktivom 2018/851

Ako te mjere uključuju uspostavu programa proširene odgovornosti proizvođača, primjenjuju se opći minimalni zahtjevi utvrđeni u članku 8.a.

Države članice mogu odlučiti da bi proizvođači proizvoda koji svojom voljom preuzmu financijsku ili financijsku i organizacijsku odgovornost za gospodarenje fazom otpada u životnom vijeku proizvoda trebali primjenjivati sve opće minimalne zahtjeve utvrđene u članku 8.a. ili samo neke od njih."

11. U članku 8.a Okvirne direktive o otpadu [7] utvrđeni su opći minimalni zahtjevi u pogledu sustavâ POP-a. Prema tim zahtjevima, ako ih se promatra s obzirom na uvodnu izjavu 14. Direktive 2018/851, proizvođači svoje obveze koje proizlaze iz POP-a mogu ispuniti pojedinačno ili kolektivno.

B. Nacionalno pravo

12. Nekadašnji Zakon o varstvu okolja [8] (stari Zakon o zaštiti okoliša) predviđao je da proizvođači svoje obveze u pogledu gospodarenja otpadom mogu ispuniti pojedinačno ili kolektivno udruživanjem s drugim proizvođačima. Proizvođači su se usto u tu svrhu mogli osloniti na jednog ili više gospodarskih subjekata.

13. To je zakonodavstvo stavljeno izvan snage novim Zakonom o varstvu okolja [9] (novi Zakon o zaštiti okoliša). Proizvođači potrošačkih proizvoda svoje obveze koje proizlaze iz POP-a moraju ispuniti posredstvom kolektivne organizacije koju nadležna tijela javne vlasti u tu svrhu ovlaste. Proizvođači koji na tržište stavljaju najmanje 51 % proizvoda iz dane kategorije moraju osnovati kolektivnu organizaciju za gospodarenje otpadom povezanim s tim proizvodima [10]. Proizvođači takve robe koji nemaju udjele u kolektivnoj organizaciji moraju svoje obveze koje proizlaze iz POP-a ispuniti sklapanjem ugovora s tom organizacijom. Svaka kolektivna organizacija ima pravni monopol za potrebe osiguravanja usklađenosti s obvezama koje proizlaze iz POP-a, ali djeluje bez namjere ostvarivanja dobiti. Kolektivne organizacije osiguravaju skupljanje i obradu otpada povezanog s danom kategorijom proizvoda, ali one same ne skupljaju niti obrađuju taj otpad, već za to svake godine dodjeljuju ugovore neovisnim gospodarskim subjektima [11]. Bilo da su članovi kolektivne organizacije ili da su s njom sklopili ugovor, svi proizvođači plaćaju istu naknadu koja se izračunava tako da se pokriju troškovi za usluge koje pruža kolektivna organizacija.

III. Spor u glavnom postupku i prethodna pitanja

14. Europska komisija poslala je 9. lipnja 2021. obrazloženo mišljenje Republici Sloveniji u kojem je navela da potonja nije prenijela Direktivu 2018/851 u propisanom roku u svoje zakonodavstvo [12]. Republika Slovenija donijela je u ožujku 2022. novi Zakon o zaštiti okoliša. Komisija je u veljači 2023. okončala postupak zbog povrede povezan s neprenošenjem Direktive 2018/851.

[7] Koji je ubačen Direktivom 2018/851

[8] *Službeni list Republike Slovenije* br. 39/06

[9] *Službeni list Republike Slovenije* br. 44/22

[10] Kolektivna organizacija može ispunjavanje obveza koje proizlaze iz POP-a osigurati u pogledu više kategorija proizvoda.

[11] Kolektivne organizacije i proizvođači koji u njima drže udjele ne smiju pružati usluge skupljanja i obrade otpada te ne smiju imati izravan ili neizravan financijski interes u gospodarskim subjektima koji pružaju te usluge. Proizvođači koji radi ispunjenja svojih obveza koje proizlaze iz POP-a sklope ugovor s kolektivnom organizacijom ne podliježu tim ograničenjima.

[12] Države članice su se s Direktivom 2018/851, prema njezinu članku 2., morale uskladiti do 5. srpnja 2020.

15. Interzero Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d. o. o. (u daljnjem tekstu: Interzero) i Surovina družba za predelavo odpadkov d. o. o. (u daljnjem tekstu: Surovina), trgovačka su društva koja pružaju usluge gospodarenja otpadom u Sloveniji. Interzero je društvo kći Interzeroa Circular Solutions Europe GmbH, društva s poslovnim nastanom u Austriji (u daljnjem tekstu: Interzero Austria). Godine 2022., Interzero, Interzero Austria, Surovina, nekoliko slovenskih trgovačkih društava koja djeluju u sektoru gospodarenja otpadom i nekoliko proizvođača koji podliježu obvezama koje proizlaze iz POP-a pokrenuli su postupak pred Ustavnim sodiščem (Ustavni sud) tvrdeći da se novi Zakon o zaštiti okoliša protivi određenim odredbama slovenskog Ustava i prava Unije, to jest člancima 49., 56., 102. i 106. UFEU-a, člancima 16. i 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i Direktivi o uslugama. Oni osporavaju novi Zakon o zaštiti okoliša navodeći da je njime gospodarska djelatnost gospodarenja otpadom pretvorena u negospodarsku djelatnost rezerviranu za monopole. Interzero i Surovina ističu da slovenska vlada nije dokazala da sustav koji se primjenjivao na temelju starog Zakona o zaštiti okoliša nije bio djelotvoran niti je objasnila zašto se djelatnost gospodarenja otpadom treba obavljati bez namjere ostvarivanja dobiti i bez tržišnog natjecanja.

16. Slovenska vlada tvrdi da su promjene uvedene novim Zakonom o zaštiti okoliša bile nužne za prenošenje Okvirne direktive o otpadu i osiguravanje ispunjavanja obveza koje proizlaze iz POP-a, to jest obveza u pogledu skupljanja i obrade otpada. Novi režim je zamišljen na način da ovlaštene organizacije osnovane u okviru tog režima koje djeluju bez namjere ostvarivanja dobiti budu potpuno posvećene postizanju ekoloških ciljeva, lišene brige o trgovačkim pitanjima. Okvirna direktiva o otpadu dopušta državama članicama da zahtijevaju da se obveze koje proizlaze iz POP-a u odnosu na danu kategoriju proizvoda ispune posredstvom samo jedne kolektivne organizacije čiji su osnivači i upravitelji proizvođači proizvoda iz te kategorije [13]. Prema mišljenju slovenske vlade, takav sustav djelotvornije štiti okoliš, gospodarski je učinkovitiji te je lakše nadzirati njegovu usklađenost. Slovenska vlada naglašava da su skupljanje i obrada otpada i dalje gospodarska djelatnost koju obavljaju treće strane.

17. Dana 19. svibnja 2022., Ustavno sodišče (Ustavni sud) obustavilo je primjenu spornih odredbi novog Zakona o zaštiti okoliša dok ne donese presudu u predmetnom postupku.

18. Ustavno sodišče (Ustavni sud) pita se može li ispunjavanje obveza koje proizlaze iz POP-a uspostavom mreže kolektivnih organizacija kojima se dodjeljuje ta zadaća činiti UOGI. On se u tom kontekstu pita protivi li se pravu Unije uspostava monopola koji djeluje bez namjere ostvarivanja dobiti. Raspituje se omogućava li pravo Unije državama članicama da odluče da se dana gospodarska djelatnost ima obavljati kao negospodarska djelatnost. Ako države članice imaju tu mogućnost, moraju li predvidjeti prijelazno razdoblje i/ili nadoknaditi štetu gospodarskim subjektima na koje ta promjena utječe. Ustavno sodišče (Ustavni sud) usto želi doznati jesu li određena posebna pravila, kao što su ona koja uređuju članstvo u kolektivnim organizacijama i djelatnosti koje te organizacije mogu obavljati, u skladu s pravom Unije. Naposljetku, dvoji je li s pravom Unije usklađena obveza proizvođača koji nemaju udjele u odgovarajućoj kolektivnoj organizaciji da s takvom organizacijom sklope ugovor o gospodarenju otpadom.

[13] Slovenska vlada dodaje da Češka Republika i Estonija primjenjuju sličan režim.

19. U tim okolnostima, Ustavno sodišče (Ustavni sud) odlučilo je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Može li se poduzećem kojem je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa u smislu članka 106. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (s obzirom na članak 14. UFEU-a, Protokol br. 26 o uslugama od općeg interesa te članke 8. i 8.a [Direktive 2008/98]) smatrati pravna osoba koja ima isključivo pravo obavljanja djelatnosti kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača za proizvode iste vrste na državnom području Republike Slovenije, što je djelatnost koja obuhvaća:

– sklapanje ugovora s proizvođačima određenih proizvoda na temelju kojih proizvođači ovlašćuju tu pravnu osobu da u njihovo ime osigura pravilno gospodarenje otpadom koji je nastao od tih proizvoda;

– uspostavljanje sustava skupljanja i obrade otpada (sklapanje ugovora s trgovačkim društvima koja u ime organizacije pravilno skupljaju i obrađuju sav skupljeni otpad od proizvoda na koje se primjenjuje proširena odgovornost proizvođača), i

– vođenje evidencije proizvoda na koje se primjenjuje proširena odgovornost proizvođača i koji se stavljaju na tržište u Republici Sloveniji te vođenje evidencije skupljenog i obrađenog otpada koji je nastao od proizvoda na koje se primjenjuje proširena odgovornost proizvođača, kao i dostava tih podataka ministarstvu,

pri čemu je ta pravna osoba, za potrebe obavljanja te djelatnosti, obvezna sklapati ugovore i s proizvođačima koji imaju obvezu proširene odgovornosti proizvođača i s trgovačkim društvima koja će skupljati i obrađivati otpad?

2. Treba li članke 16. i 17. [Povelje], članke 49., 56. i 106. UFEU-a, [Direktivu 2006/123], kao i članke 8. i 8.a [Direktive 2008/98], tumačiti na način da im se protivi propis na temelju kojeg djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača za proizvode iste vrste može zakonito obavljati samo jedna pravna osoba na državnom području države članice bez namjere ostvarivanja dobiti, što znači da prihodi ne premašuju stvarne troškove za kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača i da ta pravna osoba mora upotrijebiti dobit samo u svrhu obavljanja djelatnosti i provedbe mjera za kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača?

3. U slučaju niječnog odgovora na drugo pitanje, treba li članak 16. [Povelje], članke 49., 56. i 106. UFEU-a, načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja, kao i članke 8. i 8.a [Direktive 2008/98], tumačiti na način da im se protivi propis na temelju kojeg država članica mijenja djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača za proizvode iste vrste na način da je pretvara iz tržišno usmjerene djelatnosti koja se obavlja s namjerom ostvarivanja dobiti, koja se uređuje propisima i koju obavlja više gospodarskih subjekata u djelatnost koju smije obavljati samo jedna organizacija te koju ta organizacija mora obavljati bez namjere ostvarivanja dobiti u smislu drugog pitanja?

4. Treba li odredbe prava Unije iz trećeg pitanja tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis u skladu s kojim, zbog stupanja na snagu novog zakonodavstva o kolektivnom ispunjavanju obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača, na temelju zakona (*ex lege*) dolazi do zadiranja u pojedinačne odnose na način da prestaju važiti svi ugovori sklopljeni između gospodarskih subjekata koji su obavljali djelatnost kolektivnog

ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača u skladu s prethodnim pravilima i proizvođača koji imaju obvezu proširene odgovornosti proizvođača, kao i između gospodarskih subjekata koji su obavljali djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača u skladu s prethodnim pravilima i gospodarskih subjekata koji obavljaju djelatnost skupljanja i obrade otpada koji je nastao od proizvoda na koje se odnosi kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača?

5. Treba li u okolnostima donošenja novog zakonodavstva opisanog u trećem i četvrtom pitanju načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja tumačiti na način da zakonodavac mora odrediti prijelazno razdoblje i/ili uvesti sustav naknade štete? U slučaju potvrdnog odgovora, koje kriterije treba poštovati kako bi se smatralo da su prijelazno razdoblje ili sustav naknade štete razumni?

6. Treba li članak 16. [Povelje], članke 49., 56. i 106. UFEU-a, [Direktivu 2006/123], kao i članke 8. i 8.a [Direktive 2008/98], tumačiti na način da im se protivi propis na temelju kojeg se proizvođačima koji imaju obveze koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača i koji stavljaju na tržište 51 % proizvoda iste vrste na koje se primjenjuje obveza proširene odgovornosti proizvođača nameće obveza osnivanja pravne osobe zadužene za obavljanje djelatnosti kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača te na temelju kojeg proizvođači proizvoda iste vrste moraju, u slučaju eventualnog oduzimanja odobrenja, ponovno osnovati takvu pravnu osobu ili navedene odredbe prava Unije treba tumačiti na način da im se protive pravila na temelju kojih samo proizvođači mogu imati udjele u toj pravnoj osobi?

7. Treba li članak 16. [Povelje], članke 49., 56. i 106. UFEU-a, [Direktivu 2006/123], kao i članke 8. i 8.a [Direktive 2008/98], tumačiti na način da im se protivi propis na temelju kojeg proizvođači koji imaju udjele u pravnoj osobi koja osigurava kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača ne mogu biti osobe koje skupljaju ili obrađuju otpad koji je nastao od proizvoda na koje se odnosi kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača u toj pravnoj osobi?

8. Treba li članak 16. [Povelje], članke 49., 56. i 106. UFEU-a, [Direktivu 2006/123], kao i članke 8. i 8.a [Direktive 2008/98], tumačiti na način da im se protivi propis na temelju kojeg proizvođač koji ima udjele u pravnoj osobi koja osigurava kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača i pravna osoba koja obavlja djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača ne smiju:

   – biti izravno ili neizravno povezani sudjelovanjem u kapitalu s gospodarskim subjektom koji skuplja ili obrađuje otpad koji je nastao od proizvoda na koje se odnosi kolektivno ispunjavanje obveza u pravnoj osobi koja osigurava kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača niti u tom gospodarskom subjektu imati upravljačka prava ili prava nadzora;

   – biti povezani sudjelovanjem u kapitalu ili biti u srodstvu s osobom koja ima glasačka prava ili nadzire ta prava u upravljačkom ili nadzornom tijelu gospodarskog subjekta iz prethodne alineje ili koja zastupa tog gospodarskog subjekta?

9. Treba li članak 16. [Povelje], članke 49., 56. i 106. UFEU-a, [Direktivu 2006/123], kao i članke 8. i 8.a [Direktive 2008/98], tumačiti na način da im se protivi propis na temelju kojeg se ograničenja iz sedmog i osmog pitanja primjenjuju i na člana upravljačkog tijela pravne osobe koja obavlja djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača, člana nadzornog tijela te pravne osobe ili zastupnika te osobe?

10. Treba li članak 16. [Povelje] te članke 49. i 56. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi propis na temelju kojeg proizvođači na koje se primjenjuje obveza proširene odgovornost proizvođača i koji stavljaju na tržište proizvode namijenjene uporabi u kućanstvu bez iznimke moraju sklopiti ugovor kojim ovlašćuju pravnu osobu koja ima odobrenje za obavljanje djelatnosti kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača da ispuni obveze tih proizvođača koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača?"

20. Interzero, Surovina, češka, nizozemska i slovenska vlada te Komisija podnijeli su pisana očitovanja. Na raspravi održanoj 11. lipnja 2024., Interzero, Surovina, češka, mađarska, nizozemska i slovenska vlada te Komisija iznijeli su usmena očitovanja te su odgovarali na pitanja Suda.

IV. Ocjena

A. Prvo pitanje

21. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem želi doznati može li poduzeće kojemu je povjereno obavljanje UOGI-ja u smislu članka 106. stavka 2. UFEU-a biti organizacija kojoj je dodijeljena odgovornost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz POP-a.

22. Nijedna stranka postupka pred Sudom ne osporava da države članice imaju široku marginu prosudbe kada određuju UOGI. Komisija ističe da moraju biti ispunjena dva uvjeta da bi se uslugu kvalificiralo kao UOGI. Država članica mora gospodarskom subjektu formalno dodijeliti odgovornost obavljanja UOGI-ja. Ona usto mora objasniti po čemu se ta usluga toliko razlikuje od drugih gospodarskih djelatnosti da je se može tako kvalificirati. Podložno provjeri od strane suda koji je uputio zahtjev, Komisija prihvaća da uspostava kolektivnih organizacija o kakvima je riječ u glavnom postupku može zadovoljavati te zahtjeve.

23. Slovenska vlada objašnjava da sustav koji se primjenjivao na temelju starog Zakona o zaštiti okoliša nije funkcionirao na zadovoljavajući način. Gospodarski subjekti odgovorni za osiguravanje usklađenosti s obvezama koje proizlaze iz POP-a obrađivali su nedovoljnu količinu ambalažnog otpada [14]. Komunalne službe za gospodarenje otpadom stoga su morale pohranjivati značajne količine ambalažnog otpada, stvarajući tako opasnost za zdravlje ljudi, javnu sigurnost i okoliš. Kako bi uklonila tu opasnost, tijela javne vlasti preuzela su obradu tog otpada i s time povezane troškove. Republika Slovenija zato je odgovornost za postizanje ciljeva POP-a odlučila povjeriti kolektivnim organizacijama koje pružaju UOGI.

[14] Slovenska vlada dodaje da je utvrđeno da su gospodarski subjekti kojima je bilo povjereno osiguravanje kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz POP-a povrijedili domaće propise o tržišnom natjecanju sklapanjem horizontalnih sporazuma koji su narušavali tržišno natjecanje.

24. Interzero zbog pet razloga ističe da Sud treba niječno odgovoriti na prvo pitanje. Kao prvo, u skladu s novim Zakonom o zaštiti okoliša, kolektivne organizacije obavljaju isključivo upravne zadaće koje nisu UOGI. Kao drugo, slovenska tijela kolektivnim organizacijama nisu UOGI dodijelila formalnim aktom. Kao treće, nedovoljnu obradu određene količine ambalažnog otpada koji su skupljale komunalne službe objašnjava činjenica da je tada važeće zakonodavstvo proizvođače koji bi na tržište stavili manje od 15 tona ambalaže godišnje izuzimalo od obveza koje proizlaze iz POP-a. Kao četvrto, novim Zakonom o zaštiti okoliša uspostavljen je sustav koji je manje djelotvoran od prethodnog. Kao peto, problemi koji su proizlazili iz obrade ambalažnog otpada riješeni su tako da više nema nefunkcioniranja tržišta.

25. Češka vlada smatra da Sud ne treba utvrditi pružaju li kolektivne organizacije UOGI jer sporno nacionalno zakonodavstvo treba ocijeniti s obzirom na Okvirnu direktivu o otpadu.

26. U članku 14. UFEU-a i članku 1. Protokola br. 26 o uslugama od općeg interesa (u daljnjem tekstu: Protokol br. 26), koji tumači navedeni članak 14., priznaje se da UOGI-ji imaju bitnu ulogu u Europskoj uniji. Prema članku 36. Povelje, Europska unija priznaje i poštuje pristup UOGI-jima u skladu s Ugovorima. U tom kontekstu, članak 106. stavak 2. UFEU-a štiti UOGI-je od prava Unije koliko je to potrebno da se osigura da puna primjena tog prava ne omete pravno i stvarno izvršavanje posebnih zadaća koje su im povjerene. Shodno tomu, nacionalna, područna i lokalna tijela imaju široke diskrecijske ovlasti kada je riječ o uspostavi, naručivanju i organiziranju takvih usluga [15], a izvršavanje tih ovlasti može se uspješno osporiti samo ako je ono očito pogrešno [16].

27. Iako u članku 106. stavku 2. UFEU-a nisu definirani ni pojam UOGI-ja ni uvjeti pod kojima država članica može taj pojam primjenjivati, sudska praksa sudova Unije pruža tri smjernice u tom pogledu.

28. Kao prvo, smatra se da država članica svoje diskrecijske ovlasti zakonito izvršava ako se dokaže da tržišne sile nisu zadovoljavale potrebu čije je zadovoljenje u društvenom interesu [17]. Komisija također smatra da je nefunkcioniranje tržišta preduvjet za to da država članica uspostavi

[15] Osim toga, u Protokolu br. 26 navodi se da Ugovori ni na koji način ne utječu na nadležnost država članica za pružanje, naručivanje i organiziranje negospodarskih usluga od općeg interesa.

[16] Vidjeti, u tom pogledu, članak 1. prvu alineju Protokola br. 26 o uslugama od općeg interesa. Vidjeti presudu od 20. prosinca 2017., Comunidad Autónoma del País Vasco i dr./Komisija (C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, t. 69. i 70. i navedena sudska praksa). Vidjeti također presude od 1. ožujka 2017., Francuska/Komisija (T-366/13, EU:T:2017:135; t. 92. i navedena sudska praksa), i od 1. ožujka 2017., SNCM/Komisija (T-454/13, EU:T:2017:134, t. 111.).

[17] Nezavisna odvjetnica E. Sharpston istaknula je da „[g]lavno obilježje poduzeća koje obavlja UOGI jest da pruža nešto od javne dobrobiti, a što slobodno tržište ne bi pružilo (ili bi pružilo pod drugačijim uvjetima u smislu objektivne kvalitete, sigurnosti, cjenovne prihvatljivosti, jednakog postupanja ili općeg pristupa) bez javne intervencije (takozvani kriterij ‚nefunkcioniranja tržišta')": mišljenje u predmetu Farrell (C-413/15, EU:C:2017:492, t. 90.). Nezavisni odvjetnik M. Wathelet istu je tezu branio u svojem mišljenju u predmetu Comunidad Autónoma del País Vasco i dr./Komisija (C-66/16 P do C-69/16 P, C-70/16 P i C-81/16 P, EU:C:2017:654, t. 122.). U sličnom smislu, vidjeti također presude od 1. ožujka 2017., Francuska/Komisija (T-366/13, EU:T:2017:135; t. 123.), i od 1. ožujka 2017., SNCM/Komisija (T-454/13, EU:T:2017:134, t. 172.), u kojoj je Opći sud utvrdio da države članice UOGI mogu uspostaviti samo kada on zadovoljava stvarnu potrebu za javnom uslugom, a tržišne sile tu potrebu ne zadovoljavaju.

UOGI [18]. Ako tržišne sile ne mogu zadovoljiti zahtjeve povezane s društvenim interesom, kao što je zaštita okoliša i javnog zdravlja, posebice u kontekstu gospodarenja otpadom, opravdano je da država članica uspostavi UOGI kako bi zadovoljila te potrebe [19].

29. Kao drugo, država članica koja želi uspostaviti UOGI usto mora ispuniti određene kriterije koje se može smatrati više formalnima. Tijelo javne vlasti mora gospodarskim subjektima povjeriti obavljanje sveobuhvatne i obvezne zadaće od društvenog interesa [20]. Zakonodavstvo pruža poprilično veliku fleksibilnost kada je riječ o statusu akta kojim se UOGI povjerava: on se može sastojati od paketa mjera [21] ili imati oblik ugovora, ali ga se mora moći odrediti [22]. Činjenica da je gospodarski subjekt sudjelovao u postupku koji je doveo do povjeravanja tom subjektu obavljanja UOGI-ja ne znači da ta zadaća ne proizlazi iz akta tijela javne vlasti [23]. Država članica usto mora objasniti zašto smatra da je dotična djelatnost toliko drukčija da je se može kvalificirati kao UOGI. Ti zahtjevi olakšavaju objektivno utvrđivanje očite pogreške koju je država članica eventualno počinila u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti uspostave UOGI-ja [24]. Države članice stoga moraju jasno odrediti obveze koje povjeravaju poduzećima, a to pretpostavlja precizno definiranje naravi, trajanja i dosega tih obveza [25].

30. Kao treće, iz članka 106. stavka 2. UFEU-a jasno proizlazi da „poduzeća" obavljaju UOGI-je. Iako u Ugovoru pojam poduzeća nije definiran, on prema ustaljenoj sudskoj praksi obuhvaća sve subjekte koji se bave gospodarskom djelatnosti, neovisno o njihovu pravnom obliku i načinu financiranja [26]. Gospodarska djelatnost je svaka djelatnost koja se sastoji od ponude robe i usluga za naknadu. Naknada je ekonomska protučinidba za pružanje robe i/ili usluga [27]. Ako se roba ili usluge pružaju za naknadu, nije relevantno djeluje li njihov pružatelj bez namjere ostvarivanja dobiti [28] ili uživa pravni monopol [29].

31. Prvo ću pitanje razmotriti s obzirom na izložena zapažanja.

[18] Vidjeti točku 14. Komunikacije Komisije o uslugama od općeg gospodarskog interesa u Europi (SL 2001., C 17, str. 4.), odjeljak 3. Komunikacije Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, naslovljen „Kvalitativni okvir za usluge od općeg interesa u Europi" [neslužbeni prijevod], od 20. prosinca 2011. (COM(2011) 900 *final*), i točku 48. Komunikacije Komisije o primjeni pravila Europske unije o državnim potporama na naknadu za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa (SL 2012., C 8, str. 4.; u daljnjem tekstu: Komunikacija o primjeni pravila o državnim potporama na UOGI-jeve). Za analizu sudske prakse u pogledu zahtjeva nefunkcioniranja tržišta u kontekstu UOGI-jeva, vidjeti Szyszczak, E., Services of General Economic Interest, State Aid and State Measures Affecting Competition, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2017., sv. 8., br. 10, str. 680. do 683. Vidjeti također Collins, A. M., Martínez Navarro, M., Economic Activity, Market Failure and Services of General Economic Interest: It Takes Two to Tango, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2021., sv. 12., br. 5, str. 384. do 386.

[19] Vidjeti, u tom pogledu, presude od 10. studenoga 1998., BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, t. 52.); od 23. svibnja 2000., Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279, t. 75.); i od 19. prosinca 2019., Engie Cartagena (C-523/18, EU:C:2019:1129, t. 33.).

[20] Vidjeti, u tom pogledu, presude od 21. ožujka 1974., BRT i Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:25, t. 20.); od 12. veljače 2008., BUPA i dr./Komisija (T-289/03, EU:T:2008:29, t. 172.); i od 8. lipnja 2023., Prestige i Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, t. 78.).

[21] Presuda od 8. lipnja 2023., Prestige i Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, t. 79.)

[22] Vidjeti, u tom pogledu, točku 52. Komunikacije o primjeni pravila o državnim potporama na UOGI-je.

[23] Presuda od 15. lipnja 2005., Olsen/Komisija (T-17/02, EU:T:2005:218, t. 188.)

[24] Presuda od 12. veljače 2008., BUPA i dr./Komisija (T-289/03, EU:T:2008:29, t. 172.)

[25] Presuda od 8. lipnja 2023., Prestige i Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, t. 79.). Vidjeti također točku 52. Komunikacije o primjeni pravila o državnim potporama na UOGI-je.

[26] Presuda od 1. srpnja 2008., MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, t. 21. i navedena sudska praksa)

[27] Presuda od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, t. 45. i 47. i navedena sudska praksa)

[28] Presude od 1. srpnja 2008., MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, t. 27.), i od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, t. 46.)

[29] Presuda od 20. rujna 2019., Havenbedrijf Antwerpen i Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Komisija (T-696/17, EU:T:2019:652, t. 98.)

32. Slovenska vlada tvrdi da za vrijeme primjene starog Zakona o zaštiti okoliša gospodarski subjekti odgovorni za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz POP-a nisu uspijevali osigurati pravilnu obradu ambalaže koju su skupljale komunalne službe za gospodarenje otpadom, što je stvaralo opasnost za okoliš i zdravlje ljudi koja je zahtijevala intervenciju te vlade. Takvo stanje stvari, ako sud koji je uputio zahtjev potvrdi da je ono doista postojalo, prema svemu sudeći upućuje na nefunkcioniranje tržišta dovoljno da opravda odluku Slovenije da uspostavi UOGI kako bi odgovorila na nezadovoljenu javnu potrebu.

33. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri jesu li odobrenja kojima su slovenska tijela kolektivnim organizacijama povjerila odgovornost da osiguraju kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz POP-a u odnosu na određene kategorije proizvoda akti koji tim organizacijama povjeravaju obavljanje sveobuhvatne i obvezne zadaće koja ima narav UOGI-ja. Taj sud pritom mora ispitati i je li u tim odobrenjima na odgovarajući način obrazloženo njihovo izdavanje te jesu li narav, trajanje i doseg obveza javne usluge koje su na temelju njih povjerene kolektivnim organizacijama dovoljno precizno definirani.

34. Prema odluci kojom je upućen zahtjev, kolektivna organizacija odgovorna za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz POP-a za određenu kategoriju proizvoda naplaćuje naknadu ovisnu o troškovima koje joj stvara pružanje tih usluga, uključujući troškove provedbe natječaja za skupljanje i obradu otpada i troškove osiguravanja da proizvođači ispunjavaju svoje obveze koje proizlaze iz POP-a. Dakle, ta naknada predstavlja ekonomsku protučinidbu za pružanje tih usluga[30]. S obzirom na točku 30. ovog mišljenja, te činjenice, ako se dokažu, pokazuju da kolektivne organizacije predviđene novim Zakonom o zaštiti okoliša jesu poduzeća u smislu članka 106. stavka 2. TFEU.

35. Stoga predlažem Sudu da na prvo pitanje odgovori u smislu da članak 106. stavak 2. UFEU-a treba tumačiti na način da organizacija koja je zadužena za kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz POP-a može biti poduzeće kojem je povjereno obavljanje UOGI-ja ako postoji legitiman društveni interes, kao što je zaštita okoliša ili javnog zdravlja, koji tržišne sile nisu na odgovarajući način zadovoljile; ako su joj nacionalna tijela zadaću javne usluge jasno povjerila aktima u kojima je na odgovarajući način obrazloženo njihovo donošenje te ako je dokazano da ta organizacija obavlja gospodarsku djelatnost.

B. Drugo pitanje

36. Sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem u biti pita protivi li se povjeravanje odgovornosti ispunjavanja obveza koje proizlaze iz POP-a samo jednoj organizaciji koja djeluje bez namjere ostvarivanja dobiti člancima 49., 56. i članku 106. stavku 2. UFEU-a, člancima 16. i 17. Povelje, Direktivi o uslugama ili članku 8.a Okvirne direktive o otpadu.

37. Interzero, uz potporu Surovine, navodi da se povjeravanje takve odgovornosti organizaciji koja obavlja isključivo upravne zadaće protivi članku 106. stavku 2. UFEU-a. Isključenje drugih gospodarskih subjekata koji obavljaju upravne zadaće ograničava slobodu poslovnog nastana (članak 49. UFEU-a) i slobodu pružanja usluga (članak 56. UFEU-a). Ako bi slovenska vlada istaknula zaštitu okoliša kao prevladavajući razlog od društvenog interesa koji opravdava tu odluku, Interzero i Surovina navode da ona nije dokazala da su usvojene mjere neophodne i

[30] Sud je poduzećem smatrao privatnu, neprofitnu organizaciju kojoj su tijela javne vlasti odobrila prikupljanje financijskih doprinosa od proizvođača u zamjenu za osiguravanje ispunjavanja obveza koje su potonji imali u kontekstu POP-a: presuda od 21. listopada 2020., Eco TLC (C-556/19, EU:C:2020:844, t. 31. do 51.).

proporcionalne za postizanje tog cilja. Surovina tvrdi da su slovenskim tijelima dostupne manje ograničavajuće mjere, kao što je osnivanje posebnog tijela za nadzor djelatnosti gospodarskih subjekata zaduženih za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz POP-a. Interzero i Surovina dalje naglašavaju da novi Zakon o zaštiti okoliša od njih zahtijeva da prestanu poslovati u Sloveniji. Oni zbog sličnih razloga tvrde da se taj zakon protivi i Direktivi o uslugama.

38. U mjeri u kojoj je primjenjiva Direktiva o uslugama, Komisija navodi da sustav potpunog usklađenja koji je njome uspostavljen čini razmatranje drugog pitanja s obzirom na slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga bespredmetnim. Prema Komisijinu mišljenju, iako povjeravanje predmetnih zadaća samo jednoj organizaciji može biti kvantitativno/teritorijalno ograničenje i/ili rezerviranje pristupa djelatnostima u smislu članka 15. stavka 2. točaka (a) i (d) Direktive o uslugama, čini se da obveza da takva organizacija djeluje bez namjere ostvarivanja dobiti nije obuhvaćena područjem primjene tog akta, što znači da Sud mora ispitati njezinu usklađenost sa slobodom poslovnog nastana. Komisija podsjeća na to da, u skladu s člankom 15. stavkom 2. Direktive o uslugama, zahtjevi čijim se ispunjenjem uvjetuje pristup uslužnoj djelatnosti ili njezino izvođenje moraju biti nediskriminirajući, nužni za zaštitu prevladavajućeg razloga od društvenog interesa i proporcionalni [31]. Pravila koja se razmatraju pred sudom koji je uputio zahtjev ne diskriminiraju na temelju državljanstva te služe, među ostalim, zaštiti okoliša, što je cilj od društvenog interesa. Iako je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni proporcionalnost tih pravila, Komisija sumnja da se isti rezultat mogao postići bez davanja isključivih prava organizacijama zaduženima za obavljanje UOGI-ja. Osim toga, obveza obavljanja tih zadaća bez namjere ostvarivanja dobiti može pospješiti postizanje ekoloških ciljeva. Iako uvjeti iz članka 15. stavka 3. Direktive o uslugama nisu primjenjivi na UOGI-je ako mogu pravno ili stvarno omesti izvršavanje zadaća obuhvaćenih tim uslugama, Komisija ističe da ništa ne upućuje na to da je članak 15. stavak 4. Direktive o uslugama primjenjiv u predmetnim okolnostima.

39. Češka, mađarska, nizozemska i slovenska vlada ističu da države članice uživaju široku marginu prosudbe kada ispunjavanje obveza koje proizlaze iz POP-a odluče povjeriti jednoj ili više organizacija koje moraju djelovati bez namjere ostvarivanja dobiti [32]. Kada je riječ o proporcionalnosti novog Zakona o zaštiti okoliša, slovenska vlada navodi da je, u suprotnosti s nedostacima prethodnog režima, sustav koji je uspostavljen novim zakonom djelotvoran i gospodarski učinkovit, čime osigurava visoku razinu zaštite okoliša. Ona dalje ističe da se novi režim primjenjuje samo na proizvode namijenjene uporabi u kućanstvu. Nizozemska vlada navodi da u malenoj zemlji ispunjavanje obveza koje proizlaze iz POP-a može biti učinkovitije i jednostavnije povjeriti samo jednoj organizaciji, među ostalim kako bi se izbjegao problem „švercanja” koji se može pojaviti kada određeni proizvođači nastoje činiti najmanje što moraju kako bi ispunili svoje obveze koje proizlaze iz POP-a.

40. Kada je riječ o ograničenju slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga kao mogućoj posljedici slovenskih propisa, slovenska vlada ističe da to ograničenje opravdava zaštita okoliša kao prevladavajući razlog od društvenog interesa. Shodno tomu, kako bi odgovorio na drugo pitanje, Sud ne mora sporno nacionalno zakonodavstvo ispitati s obzirom na članke 16. i 17. Povelje niti s obzirom na Direktivu o uslugama.

[31] Članak 15. stavak 3. Direktive o uslugama. Komisija usto smatra da pravila koja uređuju UOGI moraju biti nužna za izvršavanje posebne zadaće javne usluge čije je obavljanje povjereno poduzeću, kao i biti proporcionalna.

[32] Mađarska vlada dodaje da Okvirna direktiva o otpadu ne obvezuje države članice da proizvođačima omoguće da svoje obveze koje proizlaze iz POP-a ispune tako da sami skupljaju i obrađuju otpad.

41. Ne dovodeći u pitanje široku marginu prosudbe kojom države članice raspolažu, sudska praksa Suda u pogledu članka 106. stavka 2. UFEU-a dopušta izuzeća od primjene pravilâ Ugovora pod uvjetom da su takva izuzeća nužna za obavljanje posebnih zadaća povjerenih poduzeću zaduženom za obavljanje UOGI-ja i proporcionalna za ostvarenje postavljenog cilja od društvenog interesa [33]. Dovoljno je da država članica dokaže da poduzeće kojemu je povjereno obavljanje odnosnih zadaća ne bi te zadaće moglo obavljati pod gospodarski prihvatljivim uvjetima da nije steklo ili zadržalo dotična prava [34]. Sud je usto utvrdio da članak 106. stavak 2. UFEU-a dopušta državama članicama da poduzećima kojima povjeravaju obavljanje UOGI-ja dodijele isključiva prava koja ograničavaju, ili čak isključuju, tržišno natjecanje, pod uvjetom da je dodjela takvih prava nužna kako bi se osiguralo obavljanje povjerenih zadaća [35].

42. Interzero i Surovina u predmetnom slučaju prigovaraju na činjenicu da se samo jednoj organizaciji dodjeljuju isključiva prava u pogledu otpada povezanog s određenim kategorijama proizvoda. Smeta im i zahtjev da takve organizacije djeluju bez namjere ostvarivanja dobiti.

43. Iz sudske prakse navedene u točki 41. ovog mišljenja proizlazi da države članice mogu dodijeliti isključiva prava, te na taj način isključiti tržišno natjecanje na danom tržištu, pod uvjetom da je ta dodjela nužna kako bi se osiguralo obavljanje određenih zadaća od društvenog interesa. Dokumentacija u spisu kojim Sud raspolaže sugerira da je slovenska vlada obavljanje takvih zadaća povjerila samo jednoj organizaciji, koja djeluje bez namjere ostvarivanja dobiti, upravo zato što obavljanje tih zadaća nije bilo zadovoljavajuće u okviru prijašnjeg režima, u kojem se više poduzeća kojima je bio cilj ostvariti dobit natjecalo za pružanje tih usluga. Usporedno postojanje više gospodarskih subjekata dovodilo je do „izbirljivosti" [36] te je onemogućavalo nadzor djelovanja sustava. Dakle, profitni motiv nije pospješivao, već je ometao osiguravanje odgovarajuće razine zaštite okoliša. Slovenska vlada dalje ističe da njezina odluka da obavljanje dotičnih zadaća za svaku kategoriju proizvoda povjeri samo jednoj organizaciji doprinosi osiguravanju sigurnog i ekološki prihvatljivog skupljanja i obrade čitavog otpada povezanog s tim proizvodima. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri podupiru li te argumente dokazi ili pak slovenska vlada ima na raspolaganju očito manje ograničavajuća sredstva za postizanje usporedive razine zaštite okoliša i javnog zdravlja.

44. Iz područja primjene Direktive o uslugama, kako proizlazi iz njezina članka 1. stavaka 2. i 3. u vezi s uvodnom izjavom 8., isključeni su UOGI-ji koji su na datum stupanja na snagu te direktive bili rezervirani za javna ili privatna tijela [37]. Budući da je novi Zakon o zaštiti okoliša donesen nakon što je Direktiva o uslugama stupila na snagu, odredbe te direktive primjenjuju se na činjenično stanje slučaja koji razmatra Ustavno sodišče (Ustavni sud). Međutim, Direktiva o uslugama možda nema (gotovo) nikakav utjecaj na odgovor na drugo pitanje zbog sljedećih razloga. U mjeri u kojoj povjeravanje relevantnih zadaća za danu kategoriju proizvoda samo jednoj organizaciji može biti zahtjev koji pristup djelatnostima rezervira za određene pružatelje u smislu članka 15. stavka 2. točke (d) Direktive o uslugama, taj zahtjev mora biti opravdan

[33] Vidjeti, u tom pogledu, presude od 8. ožujka 2017., Viasat Broadcasting UK/Komisija (C-660/15 P, EU:C:2017:178, t. 29.); od 19. ožujka 2019., Inpost Paczkomaty i Inpost/Komisija (T-282/16 i T-283/16, EU:T:2019:168, t. 115.); i od 8. rujna 2021., Achema i Achema Gas Trade/Komisija (T-193/19, EU:T:2021:558, t. 102.).

[34] Vidjeti, u tom pogledu, presude od 25. lipnja 1998., Dusseldorp i dr. (C-203/96, EU:C:1998:316, t. 65.); od 3. ožujka 2011., AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, t. 76.); i od 8. ožujka 2017., Viasat Broadcasting UK/Komisija (C-660/15 P, EU:C:2017:178, t. 30.).

[35] Presude od 19. svibnja 1993., Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198, t. 14.), i od 27. travnja 1994., Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, t. 46.)

[36] Prema navodu slovenske vlade, gospodarski subjekti usredotočivali su se na obavljanje unosnijih djelatnosti gospodarenja otpadom na štetu onih manje unosnih (primjerice, pružanja usluga u ruralnim područjima).

[37] Presuda od 7. studenoga 2018., Komisija/Mađarska (C-171/17, EU:C:2018:881, t. 41. do 43.). Članak 15. stavak 4. i članak 17. točka 1. Direktive o uslugama idu u prilog tumačenju koje Sud zagovara jer bi te odredbe u suprotnom, prema svemu sudeći, bile bespredmetne.

prevladavajućim razlogom od društvenog interesa [38] i proporcionalan [39]. Smatram da analiza drugog pitanja s obzirom na slobodu poslovnog nastana ne bi pružila odgovor drukčiji od onog predloženog u točkama 41. do 43. ovog mišljenja. Osim toga, članak 15. stavci 2. i 3. Direktive o uslugama primjenjuje se na UOGI-je samo u mjeri u kojoj ne ometa pravno ili stvarno izvršavanje posebnih zadaća povjerenih poduzećima koja pružaju UOGI-jeve [40]. Što se tiče slobode pružanja usluga, članak 17. točka 1. Direktive o uslugama predviđa da zahtjevi iz članka 16. te direktive koji se odnose na pristup uslužnim djelatnostima nisu primjenjivi na UOGI-jeve.

45. U području koje je u potpunosti usklađeno na razini Unije, usklađenost nacionalne mjere s pravom Unije treba ocijeniti ne u odnosu na odredbe Ugovora, nego u odnosu na te odredbe usklađivanja [41]. Ograničenje slobode poslovnog nastana ili slobode pružanja usluga koje je obuhvaćeno područjem primjene Direktive o uslugama, kao što je mjera koja odgovornost za obavljanje određenih zadaća povjerava samo jednoj organizaciji, nije potrebno ispitati s obzirom na članke 49. i 56. UFEU-a [42]. U mjeri u kojoj pravni zahtjev djelovanja bez namjere ostvarivanja dobiti nije uređen Direktivom o uslugama, njegovu usklađenost s pravom Unije treba ocijeniti s obzirom na slobode na unutarnjem tržištu.

46. Ograničenjima slobode poslovnog nastana smatraju se sve mjere koje zabranjuju, ometaju ili umanjuju privlačnost korištenja te slobode [43]. Nacionalno zakonodavstvo koje pristup gospodarskoj djelatnosti rezervira za subjekte koji djeluju bez namjere ostvarivanja dobiti može činiti ograničenje slobode poslovnog nastana jer subjektima koji imaju namjeru ostvarivanja dobiti ometa korištenje te slobode. Takva ograničenja slobode poslovnog nastana mogu se dopustiti samo ako su opravdana prevladavajućim razlogom od društvenog interesa te poštuju načelo proporcionalnosti [44].

47. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da zaštita okoliša, kao jedan od osnovnih ciljeva Unije [45], čini prevladavajući razlog od društvenog interesa koji može opravdati ograničenja korištenja slobode poslovnog nastana [46]. Slovenska vlada ističe da je profitni motiv koji je stari Zakon o zaštiti okoliša podržavao sprječavao postizanje odgovarajuće razine zaštite okoliša. Na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni, na temelju iznesenih mu činjenica, jesu li slovenska tijela imala na raspolaganju manje ograničavajuća sredstva za postizanje tog cilja.

48. Sud ne mora razmatrati eventualna ograničenja korištenja prava i sloboda iz članaka 16. i 17. Povelje kada je u tu svrhu dovoljno zakonitost tih ograničenja ispitati s obzirom na članke 49. i 56. UFEU-a [47]. U svakom slučaju, članak 52. stavak 1. Povelje propisuje da se ostvarivanje prava i sloboda priznatih Poveljom može ograničiti pod uvjetom da je to ograničenje predviđeno

[38] Kako je definiran u sudskoj praksi Suda: vidjeti, u tom pogledu, članak 4. točku 8. Direktive o uslugama u vezi s uvodnom izjavom 40. te direktive.

[39] Članak 15. stavak 3. Direktive o uslugama

[40] Članak 15. stavak 4. Direktive o uslugama

[41] Presuda od 11. lipnja 2020., KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, t. 30. i navedena sudska praksa)

[42] Vidjeti, u tom pogledu, presude od 23. veljače 2016., Komisija/Mađarska (C-179/14, EU:C:2016:108, t. 118.), i od 26. lipnja 2019., Komisija/Grčka (C-729/17, EU:C:2019:534, t. 52. i 54.).

[43] Presuda od 25. listopada 2017., Polbud - Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, t. 46. i navedena sudska praksa), i od 8. lipnja 2023., Prestige i Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, t. 61.)

[44] Presuda od 8. lipnja 2023., Prestige i Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, t. 64. i navedena sudska praksa)

[45] Presuda od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (Vjetroelektrana Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, t. 115.)

[46] Presude od 4. srpnja 2019., Komisija/Njemačka (C-377/17, EU:C:2019:562, t. 71.), i od 8. lipnja 2023., Prestige i Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, t. 69.)

[47] Presude od 30. travnja 2014., Pfleger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281, t. 60.), i od 20. prosinca 2017., Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, t. 50.)

zakonom, poštuje bit tih prava i sloboda te da je, podložno načelu proporcionalnosti, nužno i zaista odgovara ciljevima od općeg interesa koje priznaje Europska unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba. Članak 16. Povelje štiti slobodu obavljanja gospodarske ili komercijalne djelatnosti, slobodu ugovaranja i slobodno tržišno natjecanje[48]. Međutim, te slobode nisu apsolutne te njihovo ostvarivanje može biti podvrgnuto nizu intervencija javne vlasti, uključujući ograničenja nametnuta u društvenom interesu[49]. Ni pravo na vlasništvo zajamčeno člankom 17. stavkom 1. Povelje nije apsolutno te i njegovo ostvarivanje može biti predmet ograničenja koja opravdavaju ciljevi u općem interesu i koja u odnosu na postavljeni cilj ne predstavljaju prekomjerno i neprihvatljivo uplitanje kojim se nanosi šteta samoj biti tako zajamčenog prava[50]. Shodno tomu, smatram da Sud ne treba protumačiti članke 16. i 17. Povelje kako bi odgovorio na drugo pitanje jer time ne bi došao do odgovora drukčijeg od onog koji proizlazi iz njegove analize tog pitanja s obzirom na članak 106. stavak 2. UFEU-a.

49. Naposljetku, članak 8.a stavak 5. drugi podstavak Okvirne direktive o otpadu nalaže državama članicama da, kada na njezinu državnom području više organizacija ispunjava obveze koje proizlaze iz POP-a, imenuje neovisno tijelo ili tijelo javne vlasti za nadzor provedbe tih obveza[51]. Čini se da ta odredba ništa ne govori o ovlastima država članica da ispunjavanje obveza koje proizlaze iz POP-a za danu kategoriju proizvoda povjere samo jednoj organizaciji.

50. Stoga predlažem Sudu da na drugo pitanje odgovori na način da se člancima 49., 56. i članku 106. stavku 2. UFEU-a, člancima 16. i 17. Povelje, Direktivi o uslugama i članku 8.a Okvirne direktive o otpadu ne protivi to da država članica odgovornost za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz POP-a povjeri samo jednoj organizaciji koja djeluje bez namjere ostvarivanja dobiti ako je toj mjeri cilj postizanje odgovarajuće razine zaštite okoliša i javnog zdravlja te ako ne postoje manje ograničavajuća sredstva za ostvarenje tog cilja.

C. Treće, četvrto i peto pitanje

51. Sud koji je uputio zahtjev svojim trećim, četvrtim i petim pitanjem, koja je moguće zajedno razmotriti, pita protivi li se načelima zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti promjena pravnih pravila kojom se djelatnost koja se obavlja s namjerom ostvarivanja dobiti i koju obavlja više gospodarskih subjekata pretvara u djelatnost koju se povjerava samo jednoj organizaciji, koja djeluje bez namjere ostvarivanja dobiti, a da pritom nije predviđeno prijelazno razdoblje i/ili plaćanje naknade za štetu koju ti gospodarski subjekti eventualno pretrpe zbog te promjene.

52. Interzero i Surovina, iako prihvaćaju da gospodarski subjekti ne mogu očekivati da se nacionalno zakonodavstvo neće izmijeniti[52], ističu da, u okolnostima kakve su opisane u odluci kojom je upućen zahtjev, sudska praksa Suda koja se odnosi na zaštitu legitimnih očekivanja i pravnu sigurnost zahtijeva od država članica da odrede prijelazno razdoblje i dostatno nadoknade štetu gospodarskim subjektima koji su pogođeni takvim promjenama.

[48] Presuda od 16. srpnja 2020., Adusbef i dr. (C-686/18, EU:C:2020:567, t. 82.)

[49] *Ibid.*, t. 83.

[50] *Ibid.*, t. 85.

[51] Prema toj odredbi, „[a]ko na teritoriju države članice više organizacija ispunjava obveze proširene odgovornosti proizvođača u ime proizvođača proizvoda, predmetna država članica za nadzor provedbe obveza u pogledu proširene odgovornosti proizvođača imenuje barem jedno tijelo neovisno od privatnih interesa ili tu zadaću povjerava javnom tijelu”.

[52] Interzero prihvaća da su 2023. gospodarski subjekti mogli očekivati da će, zbog stupanja Okvirne direktive o otpadu na snagu, nacionalno zakonodavstvo biti izmijenjeno u određenim pogledima.

53. Slovenska vlada i Komisija navode da države članice mogu usvojiti zakonodavstvo koje omogućuje da se djelatnost koju je do tada obavljalo više gospodarskih subjekata s namjerom ostvarivanja dobiti povjeri samo jednoj organizaciji koja djeluje bez namjere ostvarivanja dobiti. Slovenska vlada ističe da pravila donesena s tom svrhom nisu u suprotnosti s načelom pravne sigurnosti ako su jasna. Ni načelo zaštite legitimnih očekivanja nije povrijeđeno jer su se takve zakonodavne promjene mogle predvidjeti od donošenja Okvirne direktive o otpadu. Budući da su zakonodavne promjene bile zakonite, gospodarskim subjektima nije bilo potrebno nadoknaditi štetu koju su eventualno pretrpjeli. Unatoč tomu, Komisija ne isključuje mogućnost da u određenim slučajevima bude potrebno da država članica gospodarskim subjektima omogući odgovarajuće prijelazno razdoblje kako bi se mogli prilagoditi novom režimu. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri čine li predmetne okolnosti jedan od takvih slučajeva.

54. Načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja dio su pravnog poretka Europske unije. Države članice moraju poštovati ta načela kada provode direktive Europske unije [53].

55. Načelo pravne sigurnosti ne sprječava države članice da izmijene svoje zakonodavstvo [54]. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo pravne sigurnosti, iz kojeg proizlazi načelo zaštite legitimnih očekivanja, zahtijeva, s jedne strane, da su pravna pravila jasna i precizna i, s druge strane, da su predvidljiva u svojim učincima, osobito kada mogu imati nepovoljne posljedice na pojedince i poduzetnike [55]. To načelo zahtijeva da propis omogućava zainteresiranim osobama da znaju točan opseg obveza koje im on nameće kao i da nedvojbeno znaju prava i obveze koje na temelju njega imaju kako bi se mogle zaštititi od njegovih posljedica [56].

56. Cilj načela zaštite legitimnih očekivanja je osigurati da se gospodarski subjekt, kada mu nacionalno tijelo pruži precizna jamstva, može pozvati na ta jamstva protiv tog tijela. Ako takva jamstva nisu pružena pa nacionalna tijela mogu u bilo koje vrijeme promijeniti stanje stvari, gospodarski subjekti ne mogu legitimno očekivati da će se to stanje stvari nastaviti [57].

57. Načela pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja ne sprječavaju državu članicu da s trenutačnim učinkom izmijeni svoje zakonodavstvo, a da u vezi s tim ne uspostavi nikakvo prijelazno uređenje [58]. Sudska praksa Suda ne isključuje potpuno mogućnost da se gospodarski subjekti koji su proveli skupa ulaganja kako bi se uskladili sa zakonodavnim režimom pozovu na zaštitu legitimnih očekivanja ako je taj režim ukinut prije za to najavljenog datuma a da tim gospodarskim subjektima nije ostavljeno vremena da se prilagode posljedicama tog ukidanja [59].

58. U konačnici je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri okolnosti u kojima je usvojeno nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u predmetu koji je pred njim u tijeku. Ipak, ističem da je novi Zakon o zaštiti okoliša, prema svemu sudeći, jasan i precizan u dijelu u kojem se njime odgovornost za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz POP-a povjerava samo jednoj organizaciji koja djeluje bez namjere ostvarivanja dobiti. Osim toga, čini se da ništa u spisu Suda ne upućuje na to da je nadležno nacionalno tijelo gospodarskim subjektima pružilo jamstva da stari Zakon o zaštiti okoliša neće biti stavljen izvan snage ili da će važiti neko određeno razdoblje.

[53] Presuda od 10. rujna 2009., Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, t. 43.)

[54] *Ibid.*, t. 49.

[55] Presuda od 11. srpnja 2019., Agrenergy i Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 i C-287/18, EU:C:2019:605, t. 29. i navedena sudska praksa)

[56] *Ibid.*, t. 30.

[57] Presuda od 27. lipnja 2024., Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, t. 54.)

[58] Presuda od 9. lipnja 2016., Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft GbR (C-332/14, EU:C:2016:417, t. 56.)

[59] Presude od 10. rujna 2009., Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, t. 52.), i od 22. rujna 2022., Admiral Gaming Network i dr. (C-475/20 do C-482/20, EU:C:2022:714, t. 64.)

59. Shodno tomu, predlažem Sudu da na treće, četvrto i peto pitanje odgovori na način da se načelima zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti ne protivi promjena pravnih pravila kojom se djelatnost koja se obavlja s namjerom ostvarivanja dobiti i koju obavlja više gospodarskih subjekata pretvara u djelatnost koju se povjerava samo jednoj organizaciji, koja djeluje bez namjere ostvarivanja dobiti, a da pritom nije predviđeno prijelazno razdoblje i/ili plaćanje naknade za štetu koju ti gospodarski subjekti eventualno pretrpe zbog te promjene.

D. Šesto pitanje

60. Šestim se pitanjem pita protivi li se člancima 49. i 56. UFEU-a, članku 16. Povelje, Direktivi o uslugama i Okvirnoj direktivi o otpadu nacionalno zakonodavstvo koje predviđa da proizvođači koji na tržište stavljaju najmanje 51 % proizvoda iz određene kategorije moraju osnovati organizaciju odgovornu za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz POP-a (u daljnjem tekstu: pravilo o 51 %) te da samo takvi proizvođači mogu imati udjele u toj organizaciji (u daljnjem tekstu: pravilo o udjelima).

61. Interzero navodi da pravilo o 51 % ograničava slobodu poduzetništva zajamčenu člankom 16. Povelje. Nema razloga za to da proizvođači određenih proizvoda moraju osnovati kolektivnu organizaciju za osiguravanje provedbe obveza koje proizlaze iz POP-a, posebice s obzirom na činjenicu da ti proizvođači nisu stručnjaci u gospodarenju otpadom. Interzero usto tvrdi da je pravilo o 51 % neizravno diskriminirajuće na temelju državljanstva jer veliku većinu proizvođača koji stavljaju potrošačke proizvode na tržište u Sloveniji čine domaća poduzeća.

62. Slovenska vlada navodi da pravilo o 51 % ima za cilj osigurati da se za gospodarenje otpadom povezanim s pojedinačnom kategorijom potrošačkih proizvoda osnuje samo jedna kolektivna organizacija.

63. Komisija navodi da pravilo o 51 % ograničava slobodu poslovnog nastana jer može spriječiti proizvođače da se poslovno nastane u Sloveniji[60]. Iako se to pravilo može opravdati zaštitom okoliša, nacionalni sud mora provjeriti da je nacionalno zakonodavstvo proporcionalno za ostvarenje tog cilja te da nema manje ograničavajućih mjera kojima bi se zajamčila odgovornost za gospodarenje otpadom povezanim s pojedinim kategorijama proizvoda. Komisija smatra da bi pravilo o udjelima moglo biti neproporcionalno, ali prihvaća da je na sudu koji je uputio zahtjev da to utvrdi.

64. Podložno narednim razmatranjima, predlažem Sudu da odgovor na šesto pitanje pronađe u zapažanjima iznesenima u točkama 41. do 49. ovog mišljenja.

65. Kao prvo, u mjeri u kojoj se pravilo o 51 % i pravilo o udjelima čine zahtjevima koji se odnose na dioničarstvo poduzeća u smislu članka 15. stavka 2. točke (c) Direktive o uslugama, upućujem na razmatranja izložena u točki 44. ovog mišljenja. Da bi ti zahtjevi bili u skladu s Direktivom o uslugama, oni moraju biti nediskriminirajući, nužni za ostvarenje prevladavajućeg razloga od društvenog interesa i proporcionalni[61].

66. Interzero, iako navodi da pravilo o 51 % čini oblik „obrnute diskriminacije” na temelju državljanstva, ne osporava da to pravilo u pravnom smislu nije diskriminirajuće jer se jednako primjenjuje na sve proizvođače, neovisno o državi iz koje potječu. Okolnost da je na danom

[60] Komisija je tvrdila da pravilo o 51 % ograničava slobodu pružanja usluga, ali je na raspravi odbacila tu tvrdnju.

[61] Vidjeti članak 15. stavak 3. Direktive o uslugama.

tržištu aktivno više domaćih proizvođača nego proizvođača iz drugih država članica može se s vremenom promijeniti te stoga ne čini pravilo o 51 % diskriminirajućim. Što se tiče nužnosti za ostvarenje prevladavajućeg razloga od društvenog interesa, pravilom o 51 % nastoji se osigurati da se za svaku kategoriju proizvoda može osnovati samo jedna kolektivna organizacija, čemu je cilj poboljšati zaštitu okoliša. Taj se cilj nastoji postići i pravilom o udjelima, na način da se osigura da proizvođači snose punu organizacijsku odgovornost za gospodarenje otpadom povezanim s njihovim proizvodima. Kada je riječ o primjeni načela proporcionalnosti, stranke predmetnog postupka nisu navele nijednu manje ograničavajuću mjeru kojom bi se mogla doseći razina zaštite okoliša kojoj teže slovenska tijela.

67. Kao drugo, kako je navedeno u točki 45. ovog mišljenja, ako je ograničenje slobode poslovnog nastana ili slobode pružanja usluga obuhvaćeno područjem primjene Direktive o uslugama, nije potrebno razmatrati njegovu usklađenost s odredbama UFEU-a koje se odnose na slobodno tržište. Pravilo o 51 % u svakom slučaju treba ispitati iz perspektive slobode poslovnog nastana. Eventualne prepreke gospodarskim subjektima s poslovnim nastanom u drugim državama članicama koji bi možda htjeli pružati svoje usluge u svrhu osiguravanja kolektivne provedbe obveza koje proizlaze iz POP-a posljedica su povjeravanja UOGI-ja za svaku kategoriju proizvoda samo jednoj organizaciji. One stoga nisu posljedica pravila o 51 %. Međutim, pravilo o 51 % može mogućnost uspostave poslovnog nastana u Sloveniji proizvođačima učiniti manje privlačnom, zbog čega čini ograničenje slobode poslovnog nastana [62]. Pravilo o udjelima dodatno ograničava slobodu poslovnog nastana jer onemogućuje drugim poduzećima da imaju financijski interes u kolektivnim organizacijama [63]. To ne znači da se ijedno od tih pravila protivi pravu Unije. Kako sam istaknuo u točkama 46. i 47. ovog mišljenja, takva ograničenja slobode poslovnog nastana mogu se opravdati prevladavajućim razlozima od društvenog interesa, koji uključuju zaštitu okoliša i javnog zdravlja, ali pritom uvijek moraju poštovati načelo proporcionalnosti, a na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li to slučaj.

68. Kao treće, stranke postupka pred Sudom nisu odredile nijednu odredbu Okvirne direktive o otpadu koja bi mogla činiti prepreku primjeni pravila o 51 %. I to pravilo i pravilo o udjelima prema svemu sudeći imaju za cilj osigurati da proizvođači budu financijski i organizacijski odgovorni za gospodarenje fazom otpada u životnom vijeku svojih proizvoda, što su opravdanja dopuštena člankom 8. stavkom 1. četvrtim podstavkom Okvirne direktive o otpadu.

69. Kao četvrto, s obzirom na razmatranja izložena u točki 48. ovog mišljenja, čini se da analiza tih pravila s obzirom na članak 16. Povelje nije neophodna te da u svakom slučaju ne bi dovela do drukčijeg ishoda u okolnostima predmetnog slučaja.

70. Shodno tomu, predlažem Sudu da na šesto pitanje odgovori na način da se člancima 49. i 56. UFEU-a, članku 16. Povelje, Direktivi o uslugama i Okvirnoj direktivi o otpadu ne protivi nacionalno zakonodavstvo koje predviđa da proizvođači koji na tržište stavljaju najmanje 51 % proizvoda iz određene kategorije moraju osnovati organizaciju odgovornu za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz POP-a te da samo takvi proizvođači mogu imati udjele u toj organizaciji.

[62] Vidjeti sudsku praksu navedenu u točki 45. ovog mišljenja.

[63] Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 16. prosinca 2010., Komisija/Francuska (C-89/09, EU:C:2010:772, t. 44. do 49.).

E. Sedmo, osmo i deveto pitanje

71. Sedmim, osmim i devetim pitanjem, koja je moguće zajedno razmotriti, želi se doznati protivi li se člancima 49. i 56. UFEU-a, članku 16. Povelje, Direktivi o uslugama i Okvirnoj direktivi o otpadu nacionalno zakonodavstvo koje imateljima udjela u kolektivnim organizacijama ne dopušta da sami obavljaju djelatnosti skupljanja i obrade otpada i da drže udjele u gospodarskim subjektima koji obavljaju te djelatnosti te koje to zabranjuje i članovima upravljačkih i nadzornih tijela tih kolektivnih organizacija (u daljnjem tekstu: pravila o sukobu interesa).

72. Interzero smatra da se cilj da se izbjegne sukob interesa mogao postići manje ograničavajućim sredstvima, kao što je zabrana kolektivnim organizacijama da sklapaju ugovore s gospodarskim subjektima u kojima imaju financijski interes.

73. Slovenska vlada ističe da su pravila o sukobu interesa nužna za sprječavanje pojave takvih sukoba između kolektivnih organizacija i gospodarskih subjekata koji se bave skupljanjem i obradom otpada, koji imaju negativne posljedice za obavljanje zadaća povjerenih tim kolektivnim organizacijama. Češka vlada se slaže s tim i ističe da je sprječavanje sukoba interesa između kolektivnih organizacija i gospodarskih subjekata koji se bave skupljanjem i obradom otpada jedan od ciljeva Okvirne direktive o otpadu.

74. Komisija prihvaća da se zabrana imateljima udjela u kolektivnim organizacijama da imaju ikakav ulog u gospodarskim subjektima koji se bave skupljanjem i obradom otpada čini prikladnim ograničenjem za izbjegavanje sukoba interesa.

75. Načela izložena u točkama 41. do 49. i 64. do 69. ovog mišljenja pomažu u davanju odgovora na sedmo, osmo i deveto pitanje, podložno sljedećim razmatranjima u vezi s primjenom Direktive o uslugama [64].

76. U mjeri u kojoj pravila o sukobu interesa čine zahtjeve koji se odnose na dioničarstvo poduzeća u smislu članka 15. stavka 2. točke (c) Direktive o uslugama, ona moraju biti nediskriminirajuća, nužna za ostvarenje prevladavajućeg razloga od društvenog interesa i proporcionalna [65]. Pravila o sukobu interesa čine se prikladnima za postizanje cilja s kojim su usvojena. Njima se u konačnici nastoji osigurati, među ostalim, zaštita okoliša, tako da se izbjegne opasnost od toga da se zbog poslovnih razloga ili veza izabiru ponuditelji koji nisu ekonomski i/ili ekološki najbolji. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri, s obzirom na argumente stranaka, ima li Slovenija za postizanje tog cilja na raspolaganju manje ograničavajuća sredstva.

77. Shodno tomu, predlažem Sudu da na sedmo, osmo i deveto pitanje odgovori na način da se člancima 49. i 56. UFEU-a, članku 16. Povelje, Direktivi o uslugama i Okvirnoj direktivi o otpadu ne protivi nacionalno zakonodavstvo koje imateljima udjela u kolektivnim organizacijama ne dopušta da sami obavljaju djelatnosti skupljanja i obrade otpada i drže udjele u gospodarskim subjektima koji obavljaju te djelatnosti te koje to zabranjuje i članovima upravljačkih i nadzornih tijela tih kolektivnih organizacija, pod uvjetom da ne postoje manje ograničavajuća sredstva za sprječavanje sukoba interesa koja bi pružila istu razinu zaštite okoliša i zdravlja ljudi.

[64] Kako je navedeno u tim točkama ovog mišljenja, nije potrebno provesti posebnu analizu tih odredbi s obzirom na odredbe UFEU-a ili Povelje koje se odnose na slobodno tržište. Ističem i da stranke postupka pred Sudom nisu odredile nijednu odredbu Okvirne direktive o otpadu koja bi onemogućila usvajanje pravila o sukobu interesa.

[65] Vidjeti članak 15. stavak 3. Direktive o uslugama. To ne dovodi u pitanje mogućnost pozivanja na članak 15. stavak 4. Direktive o uslugama u kontekstu UOGI-jeva.

F. Deseto pitanje

78. Sud koji je uputio zahtjev svojim desetim pitanjem pita protivi li se člancima 49. i 56. UFEU-a i članku 16. Povelje obveza proizvođača koji ne drže udjele u kolektivnoj organizaciji da s potonjom sklope ugovore radi ispunjavanja svojih obveza koje proizlaze iz POP-a.

79. Interzero tvrdi da ta obveza ograničava slobodu poduzetništva zajamčenu člankom 16. Povelje, nije opravdavana prevladavajućim razlogom od društvenog interesa te da, u svakom slučaju, nije proporcionalna zato što bi proizvođači trebali imati mogućnost ispuniti svoje obveze koje proizlaze iz POP-a osnivanjem vlastitih organizacija ili sklapanjem odgovarajućih ugovora s organizacijama po svojem izboru.

80. Nizozemska vlada smatra da takva obveza može spriječiti „švercanje” od strane određenih proizvođača koji nastoje činiti najmanje što moraju kako bi ispunili svoje obveze koje proizlaze iz POP-a.

81. Komisija ističe da ta obveza ograničava slobodu pružanja usluga zajamčenu člankom 56. UFEU-a i slobodu poduzetništva zajamčenu člankom 16. Povelje. Iako se čini da je toj obvezi cilj, među ostalim, zaštita okoliša, Komisija poziva sud koji je uputio zahtjev da provjeri da ne postoje druga, manje ograničavajuća sredstva za postizanje tog cilja.

82. Prema mojemu mišljenju, odgovor na deseto pitanje usko je povezan s odgovorom koji sam Sudu predložio na drugo pitanje. Ako pravo Unije dopušta državama članicama da odgovornost za osiguravanje provedbe obveza koje proizlaze iz POP-a povjere samo jednoj kolektivnoj organizaciji, to znači da će proizvođači koji ne drže udjele u toj organizaciji morati s njom sklopiti ugovor jer će to biti jedini zakonit način na koji će moći ispuniti svoje obveze koje proizlaze iz POP-a.

83. Shodno tomu, predlažem Sudu da na deseto pitanje odgovori na način da se, ako pravo Unije dopušta državama članicama da odgovornost za osiguravanje provedbe obveza koje proizlaze iz POP-a povjere samo jednoj kolektivnoj organizaciji, proizvođače koji ne drže udjele u toj organizaciji mogu biti obvezni s tom organizacijom sklopiti ugovor kako bi ispunili svoje obveze koje proizlaze iz POP-a.

V. Zaključak

84. Stoga predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputilo Ustavno sodišče (Ustavni sud, Slovenija) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 106. stavak 2. UFEU-a treba tumačiti na način da organizacija koja je zadužena za kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz POP-a može biti poduzeće kojemu je povjereno obavljanje UOGI-ja ako postoji legitiman društveni interes, kao što je zaštita okoliša ili javnog zdravlja, koji tržišne sile nisu na odgovarajući način zadovoljile; ako su joj nacionalna tijela zadaću javne usluge jasno povjerila aktima u kojima je na odgovarajući način obrazloženo njihovo donošenje te ako je dokazano da ta organizacija obavlja gospodarsku djelatnost.

2. Člancima 49., 56. i članku 106. stavku 2. UFEU-a, člancima 16. i 17. Povelje, Direktivi 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (u daljnjem tekstu: Direktiva o uslugama) i članku 8.a Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva (u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva o otpadu) ne protivi se to da država članica odgovornost za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz POP-a povjeri samo jednoj organizaciji koja djeluje bez namjere ostvarivanja dobiti ako je toj mjeri cilj postizanje odgovarajuće razine zaštite okoliša i javnog zdravlja te ako ne postoje manje ograničavajuća sredstva za ostvarenje tog cilja.

3. Načela zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti ne onemogućuju promjenu pravnih pravila kojom se djelatnost koja se obavlja s namjerom ostvarivanja dobiti i koju obavlja više gospodarskih subjekata pretvara u djelatnost koju se povjerava samo jednoj organizaciji, koja djeluje bez namjere ostvarivanja dobiti, a da pritom nije predviđeno prijelazno razdoblje i/ili plaćanje naknade za štetu koju ti gospodarski subjekti eventualno pretrpe zbog te promjene.

4. Člancima 49. i 56. UFEU-a, članku 16. Povelje, Direktivi o uslugama i Okvirnoj direktivi o otpadu ne protivi se nacionalno zakonodavstvo koje predviđa da proizvođači koji na tržište stavljaju najmanje 51 % proizvoda iz određene kategorije moraju osnovati organizaciju odgovornu za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz POP-a te da samo takvi proizvođači mogu imati udjele u toj organizaciji.

5. Člancima 49. i 56. UFEU-a, članku 16. Povelje, Direktivi o uslugama i Okvirnoj direktivi o otpadu ne protivi se nacionalno zakonodavstvo koje imateljima udjela u kolektivnim organizacijama ne dopušta da sami obavljaju djelatnosti skupljanja i obrade otpada i da drže udjele u gospodarskim subjektima koji obavljaju te djelatnosti te koje to zabranjuje i članovima upravljačkih i nadzornih tijela tih kolektivnih organizacija, pod uvjetom da ne postoje manje ograničavajuća sredstva za sprječavanje sukoba interesa koja bi pružila istu razinu zaštite okoliša i javnog zdravlja.

6. Ako pravo Unije dopušta državama članicama da odgovornost za osiguravanje provedbe obveza koje proizlaze iz POP-a povjere samo jednoj kolektivnoj organizaciji, proizvođače koji ne drže udjele u toj organizaciji može se obvezati da s tom organizacijom sklope ugovor kako bi ispunili svoje obveze koje proizlaze iz POP-a.