Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
ANTHONY MICHAEL COLLINS IŠVADA,
pateikta 2024 m. rugsėjo 26 d.[1]

Byla C-254/23

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

(*Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas, Slovėnija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Aplinka – Atliekos – Bendros ekonominės svarbos paslaugos – Įsisteigimo laisvė ir laisvė teikti paslaugas – Direktyva 2006/123/EB – Direktyva 2008/98/EB – Chartijos 16 ir 17 straipsniai – Teisinio saugumo ir teisėtų lūkesčių apsaugos principai – Proporcingumas“

I. Įvadas

1. Slovėnijos Respublika nustatė didesnės gamintojo atsakomybės (toliau – DGA) sistemą[2], taikomą atskirų kategorijų vartojimo prekėms. Pagal šią sistemą atsakomybė už DGA įsipareigojimų dėl kiekvienos tokios kategorijos vykdymą tenka vienai pelno nesiekiančiai organizacijai. *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas, Slovėnija) Teisingumo Teismui užduoda dešimt klausimų dėl šios sistemos suderinamumo su bendros ekonominės svarbos paslaugų (toliau – BESP) taisyklėmis, vidaus rinka ir tam tikromis Sąjungos antrinės teisės aktų nuostatomis.

[1] Originalo kalba: anglų.

[2] Valstybės narės nustato DGA sistemas, siekdamos užtikrinti, kad prekių gamintojai prisiimtų finansinę ir organizacinę atsakomybę už su jų produktais susijusių atliekų tvarkymą.

II. Teisinis pagrindas

A. Europos Sąjungos teisė

1. Paslaugų direktyva

2. 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje[3] (toliau – Paslaugų direktyva) 8, 40 ir 70 konstatuojamosiose dalyse nurodyta:

„8) Šios direktyvos nuostatos dėl įsisteigimo laisvės ir laisvo paslaugų judėjimo turėtų būti taikomos tik tais atvejais, kai aptariama veikla yra vykdoma atviros konkurencijos sąlygomis, kad šios nuostatos neįpareigotų valstybių narių liberalizuoti bendrų ekonominių interesų paslaugas ar privatizuoti valstybini[us] subjektus, teikiančius tokias paslaugas, arba panaikinti esamas kitų veiklos rūšių arba tam tikrų paskirstymo paslaugų monopolijas.

<…>

40) Svarbių visuomenės interesų, kurie minimi tam tikrose šios direktyvos nuostatose, sąvoka išsivystė su Sutarties 43 ir 49 straipsniais susijusioje Teisingumo Teismo praktikoje ir gali būti vystoma toliau. Teisingumo Teismo praktikos pripažįstama samprata apima bent tokias sritis: <…> visuomenės <…> sveikata, <…> aplinkos <…> apsauga <…>

<…>

70) Paslaugos, kurioms taikoma ši direktyva, ir nedarant poveikio Sutarties 16 straipsnio taikymui, gali būti laikomos bendrų ekonominių interesų paslaugomis tik tuo atveju, jeigu teikėjas jas teikia vykdydamas specialią, su visuomenės interesais susijusią užduotį, kurią atlikti jam pavedė valstybė narė. Užduotis turėtų būti pavedama vienu ar keliais aktais, kurių formą nustato atitinkama valstybė narė ir kuriuose turėtų būti nurodytas tikslus specialios užduoties pobūdis.“

3. Paslaugų direktyvos 1 straipsnyje nustatyta:

„<…>

2. Šia direktyva nereglamentuojamas nei bendrų ekonominių interesų paslaugų, kurias leidžiama teikti valstybiniams arba privatiems subjektams, liberalizavimas, nei paslaugas teikiančių valstybinių subjektų privatizavimas.

3. Šia direktyva nereglamentuojamas nei paslaugas teikiančių monopolijų panaikinimas, nei valstybių narių teikiama pagalba, kuriai taikomos Bendrijos konkurencijos taisyklės.

Ši direktyva neturi įtakos valstybių narių teisei vadovaujantis Bendrijos teisės nuostatomis apibrėžti, ką jos laiko bendrų ekonominių interesų paslaugomis, kaip šias paslaugas reikėtų organizuoti ir finansuoti, laikantis valstybės pagalbos teikimo taisyklių, ir kokie tikslūs įsipareigojimai joms taikomi.

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

<…>“

4. Paslaugų direktyvos 2 straipsnio 2 dalies a punkte nustatyta, kad ji netaikoma neekonominio pobūdžio bendrų interesų paslaugoms. Paslaugų direktyvos 4 straipsnyje sąvokos „reikalavimas“ ir „svarbūs visuomenės interesai“ apibrėžtos taip:

„7) reikalavimas – tai bet koks įpareigojimas, draudimas, sąlyga ar apribojimas, numatytas valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose arba pagal teismų praktiką, administracinę praktiką ar profesinių įstaigų taisykles, arba profesinių asociacijų ar kitų profesinių organizacijų kolektyvines taisykles, priimtas šioms naudojantis teisiniu savarankiškumu; socialinių partnerių suderėtuose kolektyviniuose susitarimuose nustatytos taisyklės nelaikomos reikalavimais, kaip apibrėžta šioje direktyvoje;

8) svarbūs visuomenės interesai – tai priežastys, pripažintos tokiomis Teisingumo Teismo praktikoje, įskaitant: <…> visuomenės sveikatą; <…> aplinkos ir miesto aplinkos apsaugą <…>“.

5. Paslaugų direktyvos 15 straipsnyje nustatyta:

„1. Valstybės narės patikrina, ar pagal jų teisės sistemą taikomi kurie nors 2 dalyje išvardyti reikalavimai, ir užtikrina, kad visi tokie reikalavimai atitiktų 3 dalyje nustatytas sąlygas. Valstybės narės pakeičia savo įstatymus ir kitus teisės aktus taip, kad jie atitiktų minėtas sąlygas.

2. Valstybės narės patikrina, ar pagal jų teisės sistemą teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymui taikomas kuris nors iš šių nediskriminacinių reikalavimų:

a) kiekybiniai ar teritoriniai apribojimai, visų pirma apribojimai, susiję su gyventojų skaičiumi arba su minimaliu geografiniu atstumu tarp teikėjų;

<…>

c) reikalavimai, susiję su įmonės akcijų valdymu;

d) reikalavimai, <…> suteikiantys teisę dėl ypatingo paslaugų pobūdžio teikti šias paslaugas tik tam tikriems teikėjams;

<…>

3. Valstybės narės patikrina, kad 2 dalyje nurodyti reikalavimai atitiktų šias sąlygas:

a) nediskriminavimas: reikalavimai neturi būti tiesiogiai ar netiesiogiai diskriminuojantys pagal pilietybę arba pagal įmonės registruotos buveinės vietą;

b) būtinybė: reikalavimai turi būti pateisinami svarbiais visuomenės interesais;

c) proporcingumas: reikalavimai turi būti tinkami siekiamam tikslui įgyvendinti; jais neturi būti reikalaujama daugiau negu reikia tam tikslui pasiekti; ir turi būti neįmanoma pakeisti tokių reikalavimų kitomis, mažiau ribojančiomis priemonėmis, kuriomis pasiekiamas toks pat rezultatas.

4. 1, 2 ir 3 dalys taikomos bendrų ekonominių interesų paslaugų srities teisės aktams tik tais atvejais, jei šių dalių taikymas teisiškai ir faktiškai netrukdo atlikti su tomis paslaugomis susijusių užduočių.“

6. Paslaugų direktyvos 16 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta:

„Valstybės narės gerbia teikėjų teisę teikti paslaugas ne toje valstybėje narėje, kurioje jie yra įsisteigę.

Valstybė narė, kurioje teikiama paslauga, savo teritorijoje užtikrina nevaržomą teisę teikti paslaugas ar vykdyti paslaugų teikimo veiklą.

<…>“

7. Pagal Paslaugų direktyvos 17 straipsnio 1 punkto e papunktį 16 straipsnis netaikomas kitoje valstybėje narėje teikiamoms bendrų ekonominių interesų paslaugoms, įskaitant atliekų tvarkymą.

2. Atliekų pagrindų direktyva

8. 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinančios kai kurias direktyvas [4] (toliau – Atliekų pagrindų direktyva) 27 konstatuojamojoje dalyje nurodyta:

„Didesnės gamintojo atsakomybės nustatymas šioje direktyvoje yra viena iš priemonių, remiančių prekių kūrimą ir gamybą, kuriais visapusiškai atsižvelgiama į veiksmingą išteklių naudojimą ir tam sudaromos palankesnės sąlygos viso prekių gyvavimo ciklo metu, įskaitant jų remontą, pakartotinį naudojimą, išardymą bei perdirbimą, tuo pat metu nedarant kliūčių laisvam prekių judėjimui vidaus rinkoje.“

9. Atliekų pagrindų direktyvos [5] 3 straipsnio 21 punkte nustatyta tokia šioje direktyvoje taikoma sąvokos „didesnės gamintojo atsakomybės sistema“ apibrėžtis: „valstybių narių nustatytų priemonių rinkinys, taikomas siekiant užtikrinti, kad produktų gamintojai prisiimtų finansinę atsakomybę arba finansinę ir organizacinę atsakomybę už atliekų tvarkymo etapą produkto gyvavimo cikle“.

10. Atliekų pagrindų direktyvos 8 straipsnio 1 dalyje [6] įtvirtinta:

„Siekiant sustiprinti atliekų pakartotinį naudojimą, prevenciją, perdirbimą ir kitokį naudojimą, valstybės narės gali imtis įstatyminių arba neįstatyminių priemonių užtikrinti, kad bet kurio fizinio ar juridinio asmens, kurio profesinė veikla yra produktų kūrimas, gamyba, tvarkymas, apdorojimas, pardavimas ar importas (produkto gamintojas), gamintojo atsakomybė yra padidinta.

Tokios priemonės gali būti grąžinamų produktų ir po produktų panaudojimo liekančių atliekų priėmimas, taip pat vėlesnis atliekų tvarkymas ir finansinė atsakomybė už tokią veiklą. Viena šių

[4] OL L 312, 2008, p. 3.

[5] Iš dalies pakeistos 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/851, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2008/98/EB dėl atliekų (OL L 150, 2018, p. 109) – ja buvo siekiama apibrėžti DGA sąvoką ir nustatyti jos būtiniausius reikalavimus.

[6] Iš dalies pakeistoje Direktyva 2018/851.

priemonių gali būti prievolė viešai teikti informaciją, kiek produktą galima pakartotinai naudoti ar perdirbti.

Kai tokios priemonės apima didesnės gamintojo atsakomybės sistemas taikomi 8a straipsnyje nustatyti bendrieji būtiniausi reikalavimai.

Valstybės narės gali nuspręsti, kad produktų gamintojai, kurie savanoriškai prisiima finansinę atsakomybę arba finansinę ir organizacinę atsakomybę už atliekų tvarkymo etapą produkto gyvavimo cikle, turėtų taikyti kai kuriuos arba visus 8a straipsnyje nustatytus bendruosius būtiniausius reikalavimus.“

11. Atliekų pagrindų direktyvos 8a straipsnyje[7] nustatyti bendrieji DGA sistemos būtiniausi reikalavimai. Pagal šiuos reikalavimus, siejamus su Direktyvos 2018/851 14 konstatuojamąja dalimi, gamintojai gali vykdyti savo DGA pareigas individualiai arba kolektyviai.

B. Nacionalinė teisė

12. Ankstesniame *Zakon o varstvu okolja*[8] (toliau – senasis Aplinkos apsaugos įstatymas) buvo nustatyta, kad produktų gamintojai gali vykdyti savo atliekų tvarkymo įsipareigojimus individualiai arba kolektyviai, įsteigdami asociaciją su kitais gamintojais. Produktų gamintojai tam taip pat galėjo pasitelkti vieną ar kelis ekonominės veiklos vykdytojus.

13. Naujasis *Zakon o varstvu okolja*[9] (toliau – naujasis Aplinkos apsaugos įstatymas) tas teisės aktas panaikintas. Vartojimo prekių gamintojai savo DGA įsipareigojimus turi vykdyti per kolektyvinę organizaciją, kurią tam įgalioja kompetentingos valdžios institucijos. Gamintojai, pateikiantys rinkai bent 51 % tam tikros kategorijos produktų, turi įsteigti kolektyvinę organizaciją, atsakingą už dėl šių produktų susidarančių atliekų tvarkymą[10]. Tokių prekių gamintojai, kurie nėra kolektyvinės organizacijos akcininkai, turi vykdyti savo DGA įsipareigojimus, sudarydami sutartį su ta organizacija. Nors kiekvienai kolektyvinei organizacijai teisės aktuose nustatytas DGA įsipareigojimų laikymosi užtikrinimo monopolis, jos veikia nesiekdamos pelno. Kolektyvinės organizacijos užtikrina su tam tikros kategorijos produktais susijusių atliekų surinkimą ir apdorojimą, tačiau jos tų atliekų nesurenka ir neapdoroja – šias užduotis atlieka nepriklausomi ekonominės veiklos vykdytojai pagal sutartis, kurias kasmet sudaro kolektyvinės organizacijos[11]. Nepaisant to, ar gamintojai yra kolektyvinės organizacijos nariai, ar yra su ja sudarę sutartį, jie visi už kolektyvinės organizacijos teikiamas paslaugas moka vienodą mokestį, apskaičiuojamą pagal sąnaudų padengimo principą.

7 Įterptame Direktyva 2018/851.

8 Slovėnijos Respublikos oficialusis leidinys Nr. 39/06.

9 Slovėnijos Respublikos oficialusis leidinys Nr. 44/22.

10 Kolektyvinė organizacija gali užtikrinti, kad DGA įsipareigojimai būtų vykdomi dėl kelių kategorijų produktų.

11 Kolektyvinėms organizacijoms ir jų akcininkams draudžiama teikti atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugas ir jie negali turėti tiesioginių ar netiesioginių finansinių interesų šias paslaugas teikiančiose įmonėse. Gamintojams, kurie sudaro sutartį su kolektyvine organizacija, kad įvykdytų DGA įsipareigojimus, netaikomas nė vienas iš šių apribojimų.

III. Pagrindinėje byloje nagrinėjamas ginčas ir prejudiciniai klausimai

14. 2021 m. birželio 9 d. Europos Komisija nusiuntė Slovėnijos Respublikai pagrįstą nuomonę, joje išdėstė požiūrį, kad ši per nustatytą terminą neperkėlė Direktyvos 2018/851 į nacionalinę teisę[12]. 2022 m. kovo mėn. Slovėnijos Respublika priėmė naująjį Aplinkos apsaugos įstatymą. 2023 m. vasario mėn. Komisija nutraukė procedūrą dėl įsipareigojimų neįvykdymo, kiek tai susiję su Direktyvos 2018/851 neperkėlimu į nacionalinę teisę.

15. *Interzero Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d. o. o.* (toliau – *Interzero*) ir *Surovina družba za predelavo odpadkov d. o. o.* (toliau – *Surovina*) yra komercinės įmonės, teikiančios atliekų tvarkymo paslaugas Slovėnijoje. *Interzero* yra Austrijoje įsteigtos bendrovės *Interzero Circular Solutions Europe GmbH* (toliau – *Interzero Austria*) patronuojamoji įmonė. 2022 m. *Interzero*, *Interzero Austria*, *Surovina*, kelios Slovėnijos komercinės bendrovės, veikiančios atliekų tvarkymo sektoriuje, ir keli gamintojai, kuriems taikomi DGA įpareigojimai, kreipėsi į *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas), teigdami, kad naujasis Aplinkos apsaugos įstatymas prieštarauja tam tikroms Slovėnijos Konstitucijos ir Sąjungos teisės nuostatoms, t. y. SESV 49, 56, 102 ir 106 straipsniams, Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 16 ir 17 straipsniams ir Paslaugų direktyvai. Jie ginčijo naująjį Aplinkos apsaugos įstatymą, motyvuodami tuo, kad jis ekonominę atliekų tvarkymo veiklą pavertė neekonomine veikla, kuria gali užsiimti tik monopolijos. *Interzero* ir *Surovina* teigė, kad Slovėnijos vyriausybė neįrodė, jog pagal senąjį Aplinkos apsaugos įstatymą veikusi sistema buvo neveiksminga, ir nepaaiškino, kodėl atliekų tvarkymo veikla turi būti vykdoma nesiekiant pelno ir nesant konkurencijos.

16. Slovėnijos vyriausybė tvirtino, kad naujuoju Aplinkos apsaugos įstatymu padaryti pakeitimai buvo būtini siekiant perkelti Atliekų pagrindų direktyvą į nacionalinę teisę ir užtikrinti, kad būtų vykdomi DGA įsipareigojimai, t. y. surenkamos ir apdorojamos atliekos. Naujojoje tvarkoje numatyta, kad pagal ją įsteigtos įgaliotosios ne pelno organizacijos yra skirtos aplinkos apsaugos tikslams įgyvendinti, nesaistomos komercinių sumetimų. Atliekų pagrindų direktyva leidžia valstybėms narėms reikalauti, kad DGA įpareigojimus vykdytų viena kolektyvinė organizacija, kurią dėl tam tikros kategorijos produktų įsteigtų ir valdytų gamintojai[13]. Slovėnijos vyriausybės nuomone, tokia sistema veiksmingesnė aplinkos apsaugos požiūriu, taip pat ekonominiu požiūriu ir lengviau kontroliuojama atitikties požiūriu. Slovėnijos vyriausybė pažymi kad atliekų surinkimas ir apdorojimas ir toliau yra trečiųjų šalių vykdoma ekonominė veikla.

17. 2022 m. gegužės 19 d. *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) sustabdė ginčijamų naujojo Aplinkos apsaugos įstatymo nuostatų taikymą, kol priims sprendimą šioje byloje.

18. *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) klausia, ar DGA įsipareigojimų vykdymas įsteigiant kolektyvinių organizacijų, kurioms pavesta užtikrinti šios užduoties įgyvendinimą, tinklą gali būti laikomas BESP. Esant šioms aplinkybėms, jis klausia, ar pelno nesiekiančios monopolijos sukūrimas prieštarauja Sąjungos teisei. Jis siekia išsiaiškinti, ar pagal Sąjungos teisę valstybėms narėms leidžiama nuspręsti, kad tam tikra ekonominė veikla turi būti vykdoma kaip neekonominė veikla. Jei valstybės narės gali tai padaryti, ar jos privalo nustatyti pereinamąjį laikotarpį ir (arba) išmokėti kompensacijas ekonominės veiklos vykdytojams, kuriems šis pakeitimas turi įtakos. *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) taip pat siekia išsiaiškinti, ar tam tikros konkrečios taisyklės, pavyzdžiui, reglamentuojančios narystę kolektyvinėse organizacijose ir veiklą, kuria šios

[12] Pagal Direktyvos 2018/851 2 straipsnį valstybės narės turėjo užtikrinti jos laikymąsi iki 2020 m. liepos 5 d.

[13] Slovėnijos vyriausybė priduria, kad Čekijos Respublika ir Estija yra nustačiusios panašią tvarką.

organizacijos gali užsiimti, neprieštarauja Sąjungos teisei. Galiausiai jis abejoja, ar reikalavimas gamintojams, kurie nėra tam tikros kolektyvinės organizacijos akcininkai, sudaryti sutartis dėl atliekų tvarkymo su šia organizacija atitinka Sąjungos teisę.

19. Esant šioms aplinkybėms, *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar įmone, kuriai pavesta teikti bendros ekonominės svarbos paslaugas, kaip apibrėžta Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 106 straipsnio 2 dalyje (atsižvelgiant į SESV 14 straipsnį, Protokolą Nr. 26 dėl bendrus interesus tenkinančių paslaugų, taip pat [Direktyvos 2008/98] 8 ir 8a straipsnius), galima laikyti juridinį asmenį, kuris turi išimtinę teisę Slovėnijos Respublikos teritorijoje užsiimti kolektyvinio didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimų dėl tos pačios rūšies produktų vykdymo veikla, kai ta veikla apima:

– sutarčių su tam tikrų produktų gamintojais, pagal kurias pastarieji patiki šiam juridiniam asmeniui užduotį jų vardu užtikrinti tinkamą šių produktų atliekų tvarkymą, sudarymą,

– atliekų surinkimo ir apdorojimo sistemos organizavimą (sutarčių su komercinėmis įmonėmis, kurios organizacijos vardu surenka ir tinkamai apdoroja visas surinktas atliekas, susidariusias dėl produktų, dėl kurių taikoma didesnė gamintojo atsakomybė, sudarymą), ir

– produktų, dėl kurių taikoma didesnė gamintojo atsakomybė ir kurie pateikiami Slovėnijos Respublikos rinkai, registro tvarkymą, taip pat surinktų ir apdorotų atliekų, susidariusių dėl produktų, dėl kurių taikoma didesnė gamintojo atsakomybė, registro tvarkymą ir šių duomenų perdavimą ministerijai,

ir kai tas juridinis asmuo, vykdydamas šią veiklą, privalo sudaryti sutartis tiek su gamintojais, kuriems tenka pareiga taikyti didesnę gamintojo atsakomybę, tiek su komercinėmis bendrovėmis, kurios vykdys atliekų surinkimą ir apdorojimą?

2. Ar [Chartijos] 16 ir 17 straipsnius, SESV 49, 56 ir 106 straipsnius, [Direktyvą 2006/123] ir [Direktyvos 2008/98] 8 ir 8a straipsnius reikia aiškinti taip: pagal juos draudžiami teisės aktai, kuriuose numatoma, kad užsiimti kolektyvinio didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimų dėl tos pačios rūšies produktų vykdymo veikla valstybės narės teritorijoje gali tik vienas juridinis asmuo ir tik nesiekdamas pelno, o tai reiškia, kad pajamos neturi viršyti faktinių kolektyviai vykdant didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus patirtų išlaidų ir kad šis juridinis asmuo turi naudoti pelną tik kolektyvinio didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimų vykdymo veiklai ir priemonėms įgyvendinti?

3. Jei į antrąjį klausimą būtų atsakyta neigiamai, ar [Chartijos] 16 straipsnį, SESV 49, 56 ir 106 straipsnius, teisinio saugumo ir teisėtų lūkesčių apsaugos principus bei [Direktyvos 2008/98] 8 ir 8a straipsnius reikia aiškinti taip: pagal juos draudžiami teisės aktai, kuriais valstybė narė keičia kolektyvinio didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimų dėl tos pačios rūšies produktų vykdymo veiklą, ją pertvarkydama iš reguliuojamos, į rinką orientuotos, pelningos veiklos, kurią vykdo keli ekonominės veiklos vykdytojai, į veiklą, kurią turi teisę vykdyti tik viena organizacija ir kuri turi būti vykdoma nesiekiant pelno, kaip tai suprantama pagal antrąjį klausimą?

4. Ar trečiajame klausime nurodytas Europos Sąjungos teisės nuostatas reikia aiškinti taip: pagal jas draudžiami nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos, įsigaliojus naujam kolektyvinio didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimų vykdymo teisiniam reguliavimui, pagal įstatymą (*ex lege*) į individualius santykius kišamasi taip, kad nustoja galioti visos sutartys, sudarytos tarp ekonominės veiklos vykdytojų, kurie pagal ankstesnes taisykles kolektyviai vykdė didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus, ir gamintojų, kuriems taikomi didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimai, taip pat tarp ekonominės veiklos vykdytojų, kurie pagal ankstesnes taisykles kolektyviai vykdė didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus, ir ekonominės veiklos vykdytojų, kurie rinko ir apdorojo atliekas, susidariusias dėl produktų, dėl kurių turi būti kolektyviai vykdomi didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimai?

5. Ar teisinio saugumo ir teisėtų lūkesčių apsaugos principus reikia aiškinti taip: įstatymų leidėjas, priimdamas trečiajame ir ketvirtajame klausimuose aprašytą naują teisinę sistemą, turi nustatyti pereinamąjį laikotarpį ir (arba) kompensavimo sistemą? Jei atsakymas teigiamas, kokie kriterijai turi būti tenkinami, kad pereinamasis laikotarpis arba kompensavimo sistema būtų laikomi pagrįstais?

6. Ar [Chartijos] 16 straipsnį, SESV 49, 56 ir 106 straipsnius, [Direktyvą 2006/123] ir [Direktyvos 2008/98 8 ir 8a straipsnius] reikia aiškinti taip: pagal juos draudžiami teisės aktai, kuriais numatoma, kad gamintojams, kuriems taikomi didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimai ir kurie pateikia rinkai 51 % tos pačios rūšies produktų, dėl kurių taikomi didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimai, privalo įsteigti juridinį asmenį, kuriam patikėtų kolektyviai vykdyti didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus, taip pat pagal kuriuos tos pačios rūšies produktų gamintojai galimo leidimo panaikinimo atveju privalo vėl įsteigti tokį juridinį asmenį, ar minėtas Sąjungos teisės nuostatas reikia aiškinti taip: pagal jas draudžiama taisyklė, pagal kurią tik gamintojai gali turėti šio juridinio asmens akcijų?

7. Ar [Chartijos] 16 straipsnį, SESV 49, 56 ir 106 straipsnius, [Direktyvą 2006/123] ir [Direktyvos 2008/98] 8 ir 8a straipsnius reikia aiškinti taip: pagal juos draudžiami teisės aktai, pagal kuriuos gamintojai, kuriems priklauso juridinio asmens, kolektyviai vykdančio didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus, akcijų dalis, negali būti asmenimis, tame juridiniame asmenyje vykdančiais atliekų, susidariusių dėl produktų, dėl kurių taikomi didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimai, surinkimą ar apdorojimą?

8. Ar [Chartijos] 16 straipsnį, SESV 49, 56 ir 106 straipsnius, [Direktyvą 2006/123] ir [Direktyvos 2008/98] 8 ir 8a straipsnius reikia aiškinti taip: pagal juos draudžiami teisės aktai, pagal kuriuos gamintojas, kuriam priklauso juridinio asmens, kolektyviai vykdančio didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus, akcijų dalis, ir juridinis asmuo, kolektyviai vykdantis didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus, negali:

   – turėti tiesioginių ar netiesioginių kapitalo ryšių su asmeniu, vykdančiu atliekų, susidariusių dėl produktų, dėl kurių taikomi didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimai, surinkimą ar apdorojimą juridiniame asmenyje, kolektyviai vykdančiame didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus, arba turėti valdymo ar kontrolės teisių tame juridiniame asmenyje,

   – turėti kapitalo ryšių arba [šeiminių] ryšių su asmeniu, kuris turi arba kontroliuoja balsavimo teises ankstesnėje įtraukoje nurodyto juridinio asmens valdymo ar priežiūros organe, arba su to juridinio asmens atstovu?

9. Ar [Chartijos] 16 straipsnį, SESV 49, 56 ir 106 straipsnius, [Direktyvą 2006/123] ir [Direktyvos 2008/98] 8 ir 8a straipsnius reikia aiškinti taip: pagal juos draudžiami teisės aktai, pagal kuriuos septintajame ir aštuntajame klausimuose nurodyti apribojimai taip pat taikomi kiekvienam juridinio asmens, kolektyviai vykdančio didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus, administracijos organo nariui, to juridinio asmens priežiūros organo nariui arba to juridinio asmens atstovui?

10. Ar [Chartijos] 16 straipsnį ir SESV 49 bei 56 straipsnius reikia aiškinti taip: pagal juos draudžiami teisės aktai, pagal kuriuos gamintojai, kuriems taikomi didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimai ir kurie teikia rinkai namų ūkio reikmėms skirtus produktus, be jokių išimčių privalo sudaryti sutartį, kuria jie paveda jiems tenkančius didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus vykdyti juridiniam asmeniui, turinčiam teisę kolektyviai vykdyti didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus?“

20. *Interzero*, *Surovina*, Čekijos, Nyderlandų ir Slovėnijos vyriausybės bei Komisija pateikė rašytines pastabas. Per 2024 m. birželio 11 d. posėdį buvo išklausytos *Interzero*, *Surovina*, Čekijos, Vengrijos, Nyderlandų ir Slovėnijos vyriausybės, taip pat Komisija, jos taip pat atsakė į Teisingumo Teismo klausimus.

IV. Vertinimas

A. Pirmasis klausimas

21. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar organizacija, kuri yra paskirta atsakinga už kolektyvinį DGA įsipareigojimų vykdymą, gali būti įmone, kuriai pavesta teikti BESP, kaip tai suprantama pagal SESV 106 straipsnio 2 dalį.

22. Nė viena iš Teisingumo Teisme nagrinėjamos bylos šalių neginčija, kad valstybės narės, priskirdamos paslaugas prie BESP, turi plačią diskreciją. Komisija pažymi, jog tam, kad paslauga būtų prie jų priskirta, turi būti tenkinamos dvi sąlygos. Valstybė narė turi oficialiai pavesti ekonominės veiklos vykdytojui teikti BESP. Ji taip pat turi paaiškinti, kodėl ta paslauga taip skiriasi nuo kitų ekonominės veiklos rūšių, kad pateisintų tokį priskyrimą. Komisija sutinka, kad kolektyvinių organizacijų, dėl kurių nagrinėjama pagrindinė byla, įsteigimas gali atitikti šiuos reikalavimus, bet tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

23. Slovėnijos vyriausybė paaiškina, kad pagal senąjį Aplinkos apsaugos įstatymą sistema veikė nepatenkinamai. Ekonominės veiklos vykdytojai, atsakingi už DGA įpareigojimų vykdymo užtikrinimą, apdorodavo nepakankamą pakuočių atliekų kiekį[14]. Dėl to komunalinių atliekų tarnyboms tekdavo nuolat saugoti daug pakuočių atliekų – tai kėlė pavojų žmonių sveikatai, visuomenės saugumui ir aplinkai. Siekdamos pašalinti šią riziką, valdžios institucijos perėmė šių atliekų apdorojimą ir su tuo susijusias išlaidas. Dėl šių priežasčių Slovėnijos Respublika nusprendė atsakomybę už DGA tikslų pasiekimą patikėti kolektyvinėms organizacijoms, teikiančioms BESP.

[14] Slovėnijos vyriausybė priduria, kad buvo pripažinta, jog ekonominės veiklos vykdytojai, kuriems pavesta kolektyviai užtikrinti DGA įsipareigojimų vykdymą, pažeidė vidaus konkurencijos teisės nuostatas – jie sudarė horizontalųjį antikonkurencinį susitarimą.

24. *Interzero* teigia, kad Teisingumo Teismas į pirmąjį klausimą turėtų atsakyti neigiamai dėl penkių priežasčių. Pirma, pagal naująjį Aplinkos apsaugos įstatymą kolektyvinės organizacijos vykdo vien administracinio pobūdžio užduotis, kurios nėra BESP. Antra, Slovėnijos valdžios institucijos nepriėmė oficialaus akto, kuriuo kolektyvinėms organizacijoms pavedė teikti BESP. Trečia, dėl tam tikro kiekio pakuočių atliekų, kurias surinko komunalinės tarnybos, netinkamo apdorojimo buvo paaiškinta, kad pagal tuo metu galiojusius nacionalinės teisės aktus DGA įsipareigojimai nebuvo taikomi gamintojams, kurie per metus rinkai pateikdavo mažiau nei 15 tonų pakuočių. Ketvirta, naujajame Aplinkos apsaugos įstatyme nustatyta ne tokia efektyvi sistema nei ankstesniajame įstatyme. Penkta, problemos, kilusios dėl pakuočių atliekų tvarkymo, buvo išspręstos tiek, kad nebeliko rinkos nepakankamumo.

25. Čekijos vyriausybė mano, kad Teisingumo Teismui nereikia spręsti, ar kolektyvinės organizacijos teikia BESP, nes nacionalinės teisės aktai turi būti vertinami pagal Atliekų pagrindų direktyvą.

26. SESV 14 straipsnyje ir Protokolo Nr. 26 dėl bendrus interesus tenkinančių paslaugų (toliau – Protokolas Nr. 26), kuriuo siekiama išaiškinti šį Sutarties straipsnį, 1 straipsnyje pripažinta, kad BESP tenka svarbus vaidmuo Europos Sąjungoje. Pagal Chartijos 36 straipsnį Sąjunga pagal Sutartis pripažįsta ir gerbia teisę naudotis BESP. Esant būtent šioms aplinkybėms, SESV 106 straipsnio 2 dalis apsaugo BESP [teikiančius subjektus] nuo Sąjungos teisės tiek, kiek tai būtina siekiant užtikrinti, kad visapusis jos taikymas nei teisiškai, nei faktiškai netrukdytų atlikti jiems patikėtų specialių uždavinių. Taigi nacionalinės, regioninės ir vietos valdžios institucijos turi plačią diskreciją kurti, pavesti teikti ir organizuoti tokias paslaugas[15], o naudojimasis šia diskrecija gali būti sėkmingai užginčytas tik tuo atveju, jeigu ja naudojantis buvo padaryta akivaizdi klaida[16].

27. Nors SESV 106 straipsnio 2 dalyje neapibrėžta nei BESP sąvoka, nei sąlygos, kurioms esant valstybė narė gali taikyti šią sąvoką, Sąjungos teismų jurisprudencijoje pateiktos trys užuominos, galinčios padėti jas apibrėžti.

[15] Be to, Protokole Nr. 26 nurodyta, kad Sutartys jokiu būdu neturi įtakos valstybių narių kompetencijai teikti, pavesti teikti ir organizuoti bendrus interesus tenkinančias neekonomines paslaugas.

[16] Šiuo klausimu žr. Protokolo Nr. 26 dėl bendrus interesus tenkinančių paslaugų 1 straipsnio pirmą įtrauką. Žr. 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendimą *Comunidad Autónoma del País Vasco ir kt. / Komisija* (C-66/16 P–C-69/16 P, EU:C:2017:999, 69 ir 70 punktai bei juose nurodyta jurisprudencija). Taip pat žr. 2017 m. kovo 1 d. Sprendimą *Prancūzija / Komisija* (T-366/13, EU:T:2017:135, 92 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija) ir 2017 m. kovo 1 d. Sprendimą *SNCM / Komisija* (T-454/13, EU:T:2017:134, 111 punktas).

28. Pirma, laikoma, kad valstybė narė teisėtai naudojasi diskrecija, jeigu įrodoma, kad rinkos jėgos nepatenkino poreikio, kuris turėtų būti patenkintas viešojo intereso labui [17]. Komisija taip pat pritaria, kad rinkos nepakankamumas yra būtina sąlyga valstybei narei nustatant BESP [18]. Jeigu rinkos pajėgumai neatitinka su viešuoju interesu susijusių reikalavimų, kaip antai aplinkos apsaugos ir visuomenės sveikatos, ypač atliekų tvarkymo srityje, valstybė narė gali pagrįstai nustatyti BESP, siekdama patenkinti tuos poreikius [19].

29. Antra, valstybė narė, norinti nustatyti BESP, taip pat turi laikytis tam tikrų kriterijų, kurie gali būti laikomi labiau formalaus pobūdžio. Valdžios institucija turi pavesti ekonominės veiklos vykdytojams atlikti visapusišką ir privalomą užduotį visuomenės labui [20]. Įstatymuose gana lanksčiai reglamentuojamas akto, kuriuo pavedama teikti BESP, statusas: tai gali būti kelios priemonės [21] arba sutartinis dokumentas, tačiau jį turi būti galima nustatyti [22]. Ekonominės veiklos vykdytojo įsikišimas į procedūrą, kuria ši BESP jam buvo patikėta, neprieštarauja tam, kad ši užduotis kyla iš viešosios valdžios institucijų akto [23]. Be to, valstybė narė turi nurodyti priežastis, dėl kurių mano, kad nagrinėjama veikla taip skiriasi, kad gali būti pripažinta BESP. Šie reikalavimai palengvina objektyvų bet kokios akivaizdžios klaidos, kurią valstybė narė gali padaryti naudodamasi savo diskrecija nustatyti BESP, patikrinimą [24]. Taigi valstybės narės turi aiškiai nurodyti įmonėms pavedamus vykdyti įpareigojimus, o tai reiškia, kad turi būti tiksliai apibrėžtas tokių įpareigojimų pobūdis, trukmė ir apimtis [25].

30. Trečia, SESV 106 straipsnio 2 dalyje aiškiai nurodyta, kad BESP teikia „įmonės“. Nors Sutartyje įmonės sąvoka neapibrėžta, jurisprudencijoje ne kartą nuspręsta, kad ji apima bet kokį ekonominę veiklą vykdantį subjektą, neatsižvelgiant į jo teisinį statusą ar finansavimo būdus [26].

[17] Generalinė advokatė E. Sharpston pažymėjo, kad „[BESP] teikiančiai įmonei būdingas esminis požymis yra tai, kad teikiama paslauga, kuria tenkinami visuomenės poreikiai, tačiau kuri laisvojoje rinkoje be valstybės intervencijos nebūtų teikiama (arba būtų teikiama tik kitokiomis sąlygomis, vertinant pagal objektyvią kokybę, saugą, prieinamumą, vienodą požiūrį arba visuotinę prieigą) (vadinamasis rinkos nepakankamumo kriterijus)“: išvada byloje *Farrell* (C-413/15, EU:C:2017:492, 90 punktas). Generalinis advokatas M. Wathelet išvadoje byloje *Comunidad Autónoma del País Vasco ir kt. / Komisija* (C-66/16 P–C-69/16 P, C-70/16 P ir C-81/16 P, EU:C:2017:654, 122 punktas) tvirtino tą patį. Panašiai nurodyta ir 2017 m. kovo 1 d. Sprendime *Prancūzija / Komisija* (T-366/13, EU:T:2017:135, 123 punktas) bei 2017 m. kovo 1 d. Sprendime *SNCM / Komisija* (T-454/13, EU:T:2017:134, 172 punktas), kuriuose Bendrasis Teismas nusprendė, kad valstybės narės gali nustatyti BESP, jeigu ji atitinka tikrą viešosios paslaugos poreikį ir rinkos jėgos nepatenkina paklausos.

[18] Žr. Komisijos komunikato dėl Europos bendros svarbos paslaugų (OL C 17, 2001, p. 4; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 8 sk., 2 t., p. 54) 14 punktą, Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Visuotinės svarbos paslaugų Europoje kokybės sistema“, 2011 m. gruodžio 20 d. (COM(2011) 900 *final*), p. 3, ir Komisijos komunikato dėl Europos Sąjungos valstybės pagalbos taisyklių taikymo kompensacijai už visuotinės ekonominės svarbos paslaugų teikimą (OL C 8, 2012, p. 4; toliau – Komunikatas dėl valstybės pagalbos taisyklių taikymo BESP) 48 punktą. Jurisprudencijos dėl rinkos nepakankamumo reikalavimo, kiek tai susiję su BESP, analizė pateikta Szyszczak, E., „Services of General Economic Interest, State Aid and State Measures Affecting Competition“, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2017, vol. 8, Nr. 10, p. 680–683. Taip pat žr. 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, Nr. 5, p. 384–386.

[19] Šiuo klausimu žr. 1998 m. lapkričio 10 d. Sprendimą *BFI Holding* (C-360/96, EU:C:1998:525, 52 punktas), 2000 m. gegužės 23 d. Sprendimą *Sydhavnens Sten & Grus* (C-209/98, EU:C:2000:279, 75 punktas) ir 2019 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Engie Cartagena* (C-523/18, EU:C:2019:1129, 33 punktas).

[20] Šiuo klausimu žr. 1974 m. kovo 21 d. Sprendimą *BRT ir Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs* (127/73, EU:C:1974:25, 20 punktas), 2008 m. vasario 12 d. Sprendimą *BUPA ir kt. prieš Komisiją* (T-289/03, EU:T:2008:29, 172 punktas) ir 2023 m. birželio 8 d. Sprendimą *Prestige and Limousine* (C-50/21, EU:C:2023:448, 78 punktas).

[21] 2023 m. birželio 8 d. Sprendimas *Prestige and Limousine* (C-50/21, EU:C:2023:448, 79 punktas).

[22] Šiuo klausimu žr. Komunikato dėl valstybės pagalbos taisyklių taikymo BESP 52 punktą.

[23] 2005 m. birželio 15 d. Sprendimas *Olsen / Komisija* (T-17/02, EU:T:2005:218, 188 punktas).

[24] 2008 m. vasario 12 d. Sprendimas *BUPA ir kt. / Komisija* (T-289/03, EU:T:2008:29, 172 punktas).

[25] 2023 m. birželio 8 d. Sprendimas *Prestige and Limousine* (C-50/21, EU:C:2023:448, 79 punktas). Taip pat žr. Komunikato dėl valstybės pagalbos taisyklių taikymo BESP 52 punktą.

[26] 2008 m. liepos 1 d. Sprendimas *MOTOE* (C-49/07, EU:C:2008:376, 21 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

Ekonominę veiklą sudaro prekių ir paslaugų siūlymas už užmokestį. Užmokestis yra atlygis už patiektas prekes ir (arba) suteiktas paslaugas [27]. Kai prekės tiekiamos ar paslaugos teikiamos už atlygį, nesvarbu, ar tiekėjas (teikėjas) nesiekia pelno [28], ar turi teisinį monopolį [29].

31. Pirmąjį klausimą siūlau nagrinėti atsižvelgiant į šias pastabas.

32. Slovėnijos vyriausybė teigia, kad pagal senąjį Aplinkos apsaugos įstatymą už DGA įsipareigojimų vykdymą atsakingi ekonominės veiklos vykdytojai neužtikrino, kad komunalinių atliekų tarnybų surinktos pakuotės būtų tinkamai apdorojamos, ir taip kėlė pavojų aplinkai ir žmonių sveikatai, taigi teko įsikišti šiai vyriausybei. Jei prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas patvirtintų, kad ši įvykių versija yra teisinga, tai, ko gero, įrodytų, kad yra rinkos nepakankamumas, kurio pakanka norint pateisinti Slovėnijos sprendimą sukurti BESP, kad būtų atlieptas nepatenkintas visuomenės poreikis.

33. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, ar įgaliojimai, kuriais Slovėnijos valdžios institucijos kolektyvinėms organizacijoms pavedė užtikrinti kolektyvinį DGA įsipareigojimų vykdymą dėl atskirų kategorijų produktų, yra aktai, kuriais joms pavesta atlikti visapusišką ir privalomą BESP pobūdžio užduotį. Tai darydamas šis teismas taip pat turi išsiaiškinti, ar nagrinėjamuose įgaliojimuose nurodyti tinkami jų suteikimo motyvai ir ar juose pakankamai tiksliai apibrėžtas kolektyvinėms organizacijoms pavestų vykdyti viešųjų paslaugų įpareigojimų pobūdis, trukmė ir apimtis.

34. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nurodyta, kad kolektyvinė organizacija, atsakinga už DGA įpareigojimų vykdymą dėl tam tikros kategorijos produktų, ima mokestį, apskaičiuojamą pagal jos teikiamų paslaugų, įskaitant atliekų surinkimo ir apdorojimo konkursų organizavimą ir užtikrinimą, kad gamintojai vykdytų savo DGA įsipareigojimus, kainą. Vadinasi, tas mokestis yra atlygis už šių paslaugų teikimą [30]. Atsižvelgiant į šios išvados 30 punktą, jei šie faktai būtų nustatyti, jie patvirtina, kad pagal naująjį Aplinkos apsaugos įstatymą numatytos kolektyvinės organizacijos yra įmonės, kaip tai suprantama pagal SESV 106 straipsnio 2 dalį.

35. Taigi siūlau Teisingumo Teismui į pirmąjį klausimą atsakyti, kad SESV 106 straipsnio 2 dalis turi būti aiškinama taip: įmone, kuriai patikėta teikti BESP, galima laikyti organizaciją, kuriai pavesta užsiimti kolektyviniu DGA įsipareigojimų vykdymu, jeigu yra teisėtas viešasis interesas, kaip antai aplinkos ar visuomenės sveikatos apsauga, kurio rinkos jėgos nesugebėjo tinkamai patenkinti; nacionalinės valdžios institucijos jai aiškiai pavedė teikti viešąją paslaugą, priimdamos aktus, kuriuose nurodytos tinkamos jų priėmimo priežastys; ir yra įrodyta, kad ji vykdo ekonominę veiklą.

[27] 2017 m. birželio 27 d. Sprendimas *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* (C-74/16, EU:C:2017:496, 45 ir 47 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

[28] 2008 m. liepos 1 d. Sprendimas *MOTOE* (C-49/07, EU:C:2008:376, 27 punktas) ir 2017 m. birželio 27 d. Sprendimas *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* (C-74/16, EU:C:2017:496, 46 punktas).

[29] 2019 m. rugsėjo 20 d. Sprendimas *Havenbedrijf Antwerpen ir Maatschappij van de Brugse Zeehaven / Komisija* (T-696/17, EU:T:2019:652, 98 punktas).

[30] Teisingumo Teismas yra nurodęs, kad valdžios institucijų patvirtinta pelno nesiekianti privati organizacija, kuri gavo gamintojų įnašus mainais už tai, kad užtikrintų jų DGA įsipareigojimų vykdymą, yra įmonė: 2020 m. spalio 21 d. Sprendimas *Eco TLC* (C-556/19, EU:C:2020:844, 31–51 punktai).

B. Antrasis klausimas

36. Antruoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar pavesti užtikrinti DGA įsipareigojimų vykdymą vienai pelno nesiekiančiai organizacijai prieštarauja SESV 49, 56 straipsniams ir 106 straipsnio 2 daliai, Chartijos 16 ir 17 straipsniams, Paslaugų direktyvai arba Atliekų pagrindų direktyvos 8a straipsniui.

37. Interzero, palaikoma *Surovina*, tvirtina, kad patikėti tokią atsakomybę organizacijai, kuri vykdo tik administracines užduotis, prieštarauja SESV 106 straipsnio 2 daliai. Draudimas kitiems ekonominės veiklos vykdytojams vykdyti administracines užduotis riboja įsisteigimo laisvę (SESV 49 straipsnis) ir laisvę teikti paslaugas (SESV 56 straipsnis). *Interzero* ir *Surovina* teigia, kad jeigu Slovėnijos vyriausybė, siekdama pateisinti šį sprendimą, remtųsi aplinkos apsauga kaip svarbiu visuomenės interesu, ji neįrodė, jog priimtos priemonės yra būtinos ir proporcingos šiam tikslui pasiekti. *Surovina* nurodo, kad Slovėnijos valdžios institucijos gali imtis mažiau ribojančių priemonių: pavyzdžiui, jos gali įsteigti specialų subjektą, prižiūrintį ekonominės veiklos vykdytojų, kuriems pavesta vykdyti DGA įsipareigojimus, veiklą. *Interzero* ir *Surovina* taip pat pažymi, kad pagal naująjį Aplinkos apsaugos įstatymą jos turės nutraukti veiklą Slovėnijoje. Dėl panašių priežasčių jos teigia, kad tas įstatymas taip pat prieštarauja Paslaugų direktyvai.

38. Komisija tvirtina, kad tiek, kiek gali būti taikoma Paslaugų direktyva, dėl joje nustatytos visiško suderinimo sistemos nagrinėti antrąjį klausimą atsižvelgiant į įsisteigimo laisvę ir laisvę teikti paslaugas nėra prasmės. Komisijos nuomone, nors nagrinėjamų užduočių pavedimas vienai organizacijai gali būti kiekybinis ir (arba) teritorinis apribojimas ir (arba) reikalavimas, suteikiantis teisę vykdyti veiklą tik tam tikriems ekonominės veiklos vykdytojams, kaip tai suprantama pagal Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 2 dalies a ir d punktus, atrodo, kad tokios organizacijos įpareigojimas veikti nesiekiant pelno nepatenka į tos priemonės taikymo sritį, taigi Teisingumo Teismas turi įvertinti jo suderinamumą su įsisteigimo laisve. Komisija primena, kad pagal Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 2 dalį bet kokie reikalavimai, taikomi teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymui, turi būti nediskriminaciniai, būtini siekiant apsaugoti svarbius visuomenės interesus ir proporcingi[31]. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme nagrinėjamos taisyklės nediskriminuoja dėl nacionalinės priklausomybės ir jomis, be kita ko, siekiama apsaugoti aplinką – tai yra viešojo intereso tikslas. Nors prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi įvertinti šių taisyklių proporcingumą, Komisija abejoja, ar tokį patį rezultatą būtų buvę galima pasiekti, jeigu organizacijoms, kurioms pavesta teikti BESP, nebūtų suteikta išimtinių teisių. Įpareigojimas vykdyti šias užduotis nesiekiant pelno taip pat gali padėti siekti aplinkos apsaugos tikslų. Nors Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 3 dalies sąlygos netaikomos BESP, kai šios sąlygos gali teisiškai ar faktiškai trukdyti atlikti su jomis susijusias užduotis, Komisija teigia, kad nėra nieko, kas leistų manyti, jog susiklosčius šioms aplinkybėms taikytina Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 4 dalis.

39. Čekijos, Vengrijos, Nyderlandų ir Slovėnijos vyriausybės tvirtina, kad valstybės narės turi didelę diskreciją, jeigu nusprendžia DGA įsipareigojimų vykdymą patikėti vienai ar kelioms organizacijoms, kurios privalo veikti nesiekdamos pelno[32]. Dėl naujojo Aplinkos apsaugos įstatymo proporcingumo Slovėnijos vyriausybė teigia, kad, kitaip nei anksčiau galiojusi trūkumų turėjusi tvarka, jame nustatyta sistema yra ir veiksminga, taip pat ekonomiškai, taigi užtikrina aukšto lygio aplinkos apsaugą. Be to, ji pažymi, kad naujoji tvarka taikoma tik namų ūkiuose

[31] Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 3 dalis. Komisija taip pat mano, kad BESP reglamentuojančios taisyklės turi būti būtinos tam, kad būtų galima vykdyti konkrečią įmonei pavestą viešųjų paslaugų užduotį, ir jos turi būti proporcingos.

[32] Vengrijos vyriausybė priduria, kad Atliekų pagrindų direktyva neįpareigoja valstybių narių leisti gamintojams vykdyti DGA įsipareigojimus patiems renkant ir apdorojant atliekas.

naudojamiems produktams. Nyderlandų vyriausybė teigia, kad mažoje šalyje gali būti veiksmingiau ir paprasčiau patikėti DGA įsipareigojimus vykdyti vienai organizacijai, be kita ko, siekiant išvengti piktnaudžiavimo problemos, kuri gali kilti, kai tam tikri gamintojai stengiasi įdėti kuo mažiau pastangų tam, kad įvykdytų DGA įsipareigojimus.

40. Slovėnijos vyriausybė tvirtina, kad jos vidaus taisyklės gali riboti įsisteigimo laisvę ir laisvę teikti paslaugas, tačiau šie apribojimai pateisinami remiantis aplinkos apsaugos tikslu – svarbiu visuomenės interesu. Taigi Teisingumo Teismas, norėdamas atsakyti į antrąjį klausimą, neprivalo nagrinėti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamų priemonių, atsižvelgdamas į Chartijos 16 ir 17 straipsnius arba Paslaugų direktyvą.

41. Nepaisant valstybėms narėms suteiktos didelės diskrecijos, pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją dėl SESV 106 straipsnio 2 dalies Sutarties normų išimtys leidžiamos tik tuo atveju, jeigu jos reikalingos atlikti konkrečiam uždaviniui, kuris paskirtas įmonei, įpareigotai administruoti BESP, ir proporcingos siekiant viešojo intereso tikslo [33]. Valstybei narei pakanka įrodyti, kad neturėdama arba neišlaikiusi ginčijamų teisių įmonė negalėtų atlikti paskirtų arba pavestų uždavinių ekonomiškai priimtinomis sąlygomis [34]. Teisingumo Teismas taip pat nusprendė, kad pagal SESV 106 straipsnio 2 dalį valstybės narės gali įmonėms, kurioms paveda teikti BESP, suteikti išimtines teises, ribojančias ar net panaikinančias konkurenciją, jei suteikti tokias teises būtina siekiant užtikrinti pavestų užduočių vykdymą [35].

42. Šioje byloje *Interzero* ir *Surovina* prieštarauja tam, kad vienai organizacijai būtų suteiktos išimtinės teisės, susijusios su atliekomis, susidariusiomis dėl atskirų kategorijų produktų. Jos taip pat nesutinka su įpareigojimu tokioms organizacijoms vykdyti veiklą nesiekiant pelno.

43. Iš šios išvados 41 punkte nurodytos jurisprudencijos matyti, kad valstybės narės gali suteikti išimtines teises ir taip panaikinti bet kokią konkurenciją atitinkamoje rinkoje, jeigu jas suteikti būtina siekiant užtikrinti tam tikrų viešojo intereso užduočių vykdymą. Iš Teisingumo Teismo turimos bylos medžiagos matyti, kad Slovėnijos vyriausybė pavedė vykdyti tokias užduotis vienai ne pelno organizacijai būtent dėl to, kad ankstesnė tvarka, pagal kurią dėl šių paslaugų teikimo konkuravo kelios pelno siekiančios įmonės, neužtikrino tinkamo šių užduočių atlikimo. Kai šias paslaugas vienu metu teikė keli ekonominės veiklos vykdytojai, jie ieškodavo palankiausio varianto [36] ir neleido vykdyti sistemos veikimo stebėsenos. Taigi pelno siekimo motyvas veikiau trukdė, o ne padėjo siekti tikslo užtikrinti tinkamą aplinkos apsaugą. Slovėnijos vyriausybė taip pat teigia, kad jos sprendimas pavesti vykdyti aptariamas užduotis dėl kiekvienos kategorijos produktų vienai organizacijai padeda užtikrinti tai, kad visos dėl šių produktų susidarančios atliekos būtų surenkamos ir apdorojamos saugiai bei aplinkai nekenksmingu būdu. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, ar šie argumentai pagrįsti įrodymais, ar Slovėnijos vyriausybė turi akivaizdžiai mažiau ribojančių priemonių, leidžiančių pasiekti panašaus lygio aplinkos ir visuomenės sveikatos apsaugą.

[33] Šiuo klausimu žr. 2017 m. kovo 8 d. Sprendimą *Viasat Broadcasting UK / Komisija* (C-660/15 P, EU:C:2017:178, 29 punktas), 2019 m. kovo 19 d. Sprendimą *Inpost Paczkomaty ir Inpost / Komisija* (T-282/16 ir T-283/16, EU:T:2019:168, 115 punktas) ir 2021 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Achema ir Achema Gas Trade / Komisija* (T-193/19, EU:T:2021:558, 102 punktas).

[34] Šiuo klausimu žr. 1998 m. birželio 25 d. Sprendimą *Dusseldorp ir kt.* (C-203/96, EU:C:1998:316, 65 punktas), 2011 m. kovo 3 d. Sprendimą *AG2R Prévoyance* (C-437/09, EU:C:2011:112, 76 punktas) ir 2017 m. kovo 8 d. Sprendimą *Viasat Broadcasting UK / Komisija* (C-660/15 P, EU:C:2017:178, 30 punktas).

[35] 1993 m. gegužės 19 d. Sprendimas *Corbeau* (C-320/91, EU:C:1993:198, 14 punktas) ir 1994 m. balandžio 27 d. Sprendimas *Almelo* (C-393/92, EU:C:1994:171, 46 punktas).

[36] Slovėnijos vyriausybė teigia, kad ekonominės veiklos vykdytojai daugiausia dėmesio skyrė pelningesnei atliekų tvarkymo veiklai ir dėl to nukentėjo mažiau pelningos sritys (pavyzdžiui, kaimo vietovėse teikiamos paslaugos).

44. Pagal Paslaugų direktyvos 1 straipsnio 2 ir 3 dalis, siejamas su jos 8 konstatuojamąja dalimi, jos taikymo sričiai nepriskirtos BESP, kurias jos įsigaliojimo dieną leidžiama teikti viešiesiems ar privatiems subjektams [37]. Kadangi naujasis Aplinkos apsaugos įstatymas buvo priimtas jau įsigaliojus Paslaugų direktyvai, šios direktyvos nuostatos taikomos *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) nagrinėjamos bylos faktinėms aplinkybėms. Vis dėlto dėl toliau nurodytų priežasčių Paslaugų direktyva gali turėti mažai įtakos atsakymui į antrąjį klausimą arba jos visai neturėti. Jeigu atitinkamų užduočių dėl kiekvienos kategorijos produktų pavedimas vienai organizacijai gali būti reikalavimas, suteikiantis teisę vykdyti veiklą tik tam tikriems teikėjams, kaip tai suprantama pagal Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 2 dalies d punktą, šis reikalavimas turi būti pateisinamas remiantis svarbiu visuomenės interesu [38] ir būti proporcingas [39]. Mano nuomone, išanalizavus antrąjį klausimą atsižvelgiant į įsisteigimo laisvę, atsakymas nesiskirtų nuo šios išvados 41–43 punktuose siūlomo atsakymo. Be to, Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 2 ir 3 dalys BESP taikomos tik tiek, kiek šios nuostatos teisiškai ar faktiškai netrukdo atlikti BESP teikiančioms įmonėms pavestų užduočių [40]. Kiek tai susiję su laisve teikti paslaugas, Paslaugų direktyvos 17 straipsnio 1 punkte įtvirtinta, kad jos 16 straipsnyje nustatyti reikalavimai dėl teisės teikti paslaugas netaikomi BESP.

45. Srityje, kuri buvo išsamiai suderinta Sąjungos lygiu, nacionalinių priemonių suderinamumas su Sąjungos teise turi būti vertinamas atsižvelgiant į šias derinimo nuostatas, o ne į Sutartis [41]. Įsisteigimo laisvės arba laisvės teikti paslaugas apribojimo, patenkančio į Paslaugų direktyvos taikymo sritį, pavyzdžiui, priemonės, pagal kurią vienai organizacijai suteikta atsakomybė atlikti tam tikras užduotis, nereikia nagrinėti atsižvelgiant į SESV 49 ir 56 straipsnius [42]. Kadangi Paslaugų direktyva nereglamentuoja teisinio reikalavimo vykdyti veiklą nesiekiant pelno, jo atitiktis Sąjungos teisei turi būti vertinama remiantis vidaus rinkos laisvėmis.

46. Įsisteigimo laisvės apribojimais laikomos priemonės, dėl kurių naudotis šia laisve draudžiama, sunku ar ne taip patrauklu [43]. Nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos galimybė vykdyti ekonominę veiklą suteikta tik pelno nesiekiantiems subjektams, gali riboti įsisteigimo laisvę, nes trukdo ja naudotis pelno siekiantiems subjektams. Tokie įsisteigimo laisvės apribojimai leidžiami tik jeigu jie atitinka privalomąjį bendrojo intereso pagrindą ir jeigu laikomasi proporcingumo principo [44].

47. Pagal suformuotą jurisprudenciją aplinkos apsaugos tikslas, kuris yra vienas iš pagrindinių Sąjungos tikslų [45], yra laikomas privalomuoju bendrojo intereso pagrindu, galinčiu pateisinti naudojimosi įsisteigimo laisve apribojimus [46]. Slovėnijos vyriausybė tvirtina, kad paskata siekti pelno (pagal senąjį Aplinkos apsaugos įstatymą buvo sudarytos palankios sąlygos jo siekti)

[37] 2018 m. lapkričio 7 d. Sprendimas *Komisija / Vengrija* (C-171/17, EU:C:2018:881, 41–43 punktai). Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 4 dalis ir 17 straipsnio 1 punktas patvirtina Teisingumo Teismo aiškinimą, nes priešingu atveju šios nuostatos atrodytų betikslės.

[38] Kaip tai apibrėžta Teisingumo Teismo jurisprudencijoje: šiuo klausimu žr. Paslaugų direktyvos 4 straipsnio 8 punktą, siejamą su jos 40 konstatuojamąja dalimi.

[39] Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 3 dalis.

[40] Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 4 dalis.

[41] 2020 m. birželio 11 d. Sprendimas *KOB* (C-206/19, EU:C:2020:463, 30 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[42] Šiuo klausimu žr. 2016 m. vasario 23 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija* (C-179/14, EU:C:2016:108, 118 punktas) ir 2019 m. birželio 26 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-729/17, EU:C:2019:534, 52 ir 54 punktai).

[43] 2017 m. spalio 25 d. Sprendimas *Polbud- Wykonawstwo* (C-106/16, EU:C:2017:804, 46 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija) ir 2023 m. birželio 8 d. Sprendimas *Prestige and Limousine* (C-50/21, EU:C:2023:448, 61 punktas).

[44] 2023 m. birželio 8 d. Sprendimo *Prestige and Limousine* (C-50/21, EU:C:2023:448, 64 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[45] 2019 m. lapkričio 12 d. Sprendimas *Komisija / Airija (Derrybrien Wind Farm)* (C-261/18, EU:C:2019:955, 115 punktas).

[46] 2019 m. liepos 4 d. Sprendimas *Komisija / Vokietija* (C-377/17, EU:C:2019:562, 71 punktas) ir 2023 m. birželio 8 d. Sprendimas *Prestige and Limousine* (C-50/21, EU:C:2023:448, 69 punktas).

neleido pasiekti tinkamos aplinkos apsaugos tikslo. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi įvertinti, ar, atsižvelgiant į jam nurodytas aplinkybes, Slovėnijos valdžios institucijos turėjo mažiau ribojančių priemonių, kuriomis galėjo pasiekti šį tikslą.

48. Teisingumo Teismui nereikia nagrinėti Chartijos 16 ir 17 straipsniuose numatytų teisių ir laisvių įgyvendinimo ribojimų, nes tam pakanka išnagrinėti šių ribojimų teisėtumą pagal SESV 49 ir 56 straipsnius[47]. Bet kuriuo atveju Chartijos 52 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Chartijos pripažintų teisių ir laisvių įgyvendinimo apribojimas turi būti numatytas įstatymo ir nekeisti taip saugomų teisių ir laisvių esmės, be to, remiantis proporcingumo principu, apribojimai galimi tik tuo atveju, kai jie būtini ir tikrai atitinka Sąjungos pripažintus bendrus interesus arba reikalingi kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti. Chartijos 16 straipsniu saugoma laisvė verstis ekonomine ar komercine veikla, sutarčių laisvė ir konkurencijos laisvė[48]. Vis dėlto šios laisvės nėra absoliuti prerogatyva ir joms gali būti taikomos įvairios viešosios valdžios priemonės, įskaitant dėl bendrojo intereso taikomus apribojimus[49]. Chartijos 17 straipsnio 1 dalyje pripažinta teisė į nuosavybę taip pat nėra absoliuti prerogatyva ir jos įgyvendinimui taip pat gali būti taikomi apribojimai su sąlyga, kad šie apribojimai iš tikrųjų atitinka bendrojo intereso tikslus ir, atsižvelgiant į siekiamą tikslą, nėra neproporcingas ir neleistinas kišimasis, pažeidžiantis pačią taip garantuojamos teisės esmę[50]. Taigi manau, kad Teisingumo Teismas, norėdamas atsakyti į antrąjį klausimą, neturi aiškinti Chartijos 16 ir 17 straipsnių, nes tai padarius nebūtų pateikta kitoks atsakymas nei tas, kuris būtų pateiktas išnagrinėjus šį klausimą pagal SESV 106 straipsnio 2 dalį.

49. Galiausiai pagal Atliekų pagrindų direktyvos 8a straipsnio 5 dalies antrą pastraipą reikalaujama, kad valstybės narės, kuriose kartu veikia kelios organizacijos, paskirtų nepriklausomą įstaigą arba valdžios instituciją prižiūrėti DGA įpareigojimų įgyvendinimą[51]. Atrodo, kad toje nuostatoje nieko nekalbama apie valstybių narių įgaliojimus pavesti vykdyti DGA įsipareigojimus dėl tam tikros kategorijos produktų vienai organizacijai.

50. Taigi siūlau Teisingumo Teismui į antrąjį klausimą atsakyti taip, kad pagal SESV 49, 56 straipsnius ir 106 straipsnio 2 dalį, Chartijos 16 ir 17 straipsnius, Paslaugų direktyvą ir Atliekų pagrindų direktyvos 8a straipsnį nedraudžiama valstybei narei pavesti užtikrinti DGA įsipareigojimų vykdymą vienai pelno nesiekiančiai organizacijai, jei tomis priemonėmis siekiama užtikrinti pakankamo lygio aplinkos ir visuomenės sveikatos apsaugą ir nėra mažiau ribojančių priemonių šiam tikslui pasiekti.

C. Trečiasis, ketvirtasis ir penktasis klausimai

51. Trečiuoju, ketvirtuoju ir penktuoju klausimais, kuriuos galima nagrinėti kartu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia sužinoti, ar teisinio reglamentavimo, pagal kurį kelių ekonominės veiklos vykdytojų siekiant pelno vykdoma veikla pertvarkoma į veiklą, pavestą vykdyti vienai pelno nesiekiančiai organizacijai, pakeitimas nenumatant pereinamojo

[47] 2014 m. balandžio 30 d. Sprendimas *Pfleger ir kt.* (C-390/12, EU:C:2014:281, 60 punktas) ir 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendimas *Global Starnet* (C-322/16, EU:C:2017:985, 50 punktas).

[48] 2020 m. liepos 16 d. Sprendimas *Adusbef ir kt.* (C-686/18, EU:C:2020:567, 82 punktas).

[49] Ten pat, 83 punktas.

[50] Ten pat, 85 punktas.

[51] Joje nustatyta, kad „[j]ei valstybės narės teritorijoje didesnės produktų gamintojo atsakomybės įpareigojimus gamintojų vardu įgyvendina daug organizacijų, ta valstybė narė paskiria bent vieną nuo privačiųjų interesų nepriklausomą instituciją arba įgalioja valdžios instituciją prižiūrėti didesnės gamintojo atsakomybės įpareigojimų įgyvendinimą“.

laikotarpio ir (arba) nesumokant tinkamos kompensacijos už nuostolius, kurių tie ekonominės veiklos vykdytojai galėjo patirti dėl šio pakeitimo, prieštarauja teisėtų lūkesčių apsaugos ir teisinio saugumo principams.

52. Nors *Interzero* ir *Surovina* pripažįsta, kad ekonominės veiklos vykdytojai negali tikėtis, jog nacionalinės teisės aktai nebus keičiami [52], jos tvirtina, kad, susiklosčius nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą atskleistoms aplinkybėms, Teisingumo Teismo jurisprudencijoje dėl teisėtų lūkesčių apsaugos ir teisinio saugumo reikalaujama, kad valstybės narės nustatytų pereinamąjį laikotarpį ir suteiktų tinkamą kompensaciją ekonominės veiklos vykdytojams, kuriems tokie pakeitimai turi įtakos.

53. Slovėnijos vyriausybė ir Komisija tvirtina, kad valstybės narės gali priimti teisės aktus, pagal kuriuos kelių ekonominės veiklos vykdytojų siekiant pelno vykdomą veiklą galima pavesti vykdyti vienai pelno nesiekiančiai organizacijai. Slovėnijos vyriausybė teigia, kad teisinio saugumo principo laikomasi, kai tam tikslui priimtos taisyklės yra aiškios. Teisėtų lūkesčių principo taip pat laikomasi, nes tokio pobūdžio teisės aktų pakeitimus buvo galima numatyti nuo Atliekų pagrindų direktyvos priėmimo. Kadangi teisės nuostatų pakeitimai buvo teisėti, nereikėjo kompensuoti nuostolių, kurių galėjo patirti ekonominės veiklos vykdytojai. Nepaisydama to, kas išdėstyta, Komisija neatmeta galimybės, kad tam tikrais atvejais valstybei narei gali prireikti suteikti ekonominės veiklos vykdytojams tinkamą pereinamąjį laikotarpį, kad jie galėtų prisitaikyti prie naujos tvarkos. Tai, ar prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamos aplinkybės yra vienas iš tokių atvejų, turi patikrinti tas teismas.

54. Teisinio saugumo ir teisėtų lūkesčių apsaugos principai yra Sąjungos teisės sistemos dalis. Įgyvendindamos Sąjungos direktyvas valstybės narės turi laikytis šių principų [53].

55. Teisinio saugumo apsaugos principas nedraudžia valstybėms narėms naudotis savo įgaliojimais keisti teisės aktus [54]. Pagal suformuotą jurisprudenciją teisinio saugumo principas, kuris išplaukia iš teisėtų lūkesčių apsaugos principo, reikalauja, kad, pirma, teisės normos būtų aiškios ir tikslios ir, antra, jų taikymas būtų nuspėjamas, visų pirma kai jos fiziniams asmenims ir įmonėms gali turėti neigiamų pasekmių [55]. Minėtas principas reikalauja, kad teisės norma būtų parengta taip, kad leistų suinteresuotiesiems asmenims tiksliai sužinoti ja nustatytų pareigų apimtį, kad jie galėtų aiškiai žinoti joje numatytas savo teises ir pareigas ir apsisaugoti nuo tokių jos pasekmių [56].

56. Teisėtų lūkesčių apsaugos principu siekiama užtikrinti, kad tuo atveju, kai nacionalinė valdžios institucija suteikė ekonominės veiklos vykdytojui konkrečių garantijų, toks veiklos vykdytojas galėtų remtis tomis garantijomis prieš tą instituciją. Nesant tokio pobūdžio garantijų, jeigu nacionalinės valdžios institucijos bet kuriuo metu nusprendžia pakeisti esamą padėtį, ekonominės veiklos vykdytojai negali pagrįstai tikėtis ją išlaikyti [57].

[52] *Interzero* pripažįsta, kad iki 2023 m. ekonominės veiklos vykdytojai galėjo numatyti, jog įsigaliojus Atliekų pagrindų direktyvai nacionalinės teisės aktai bus tam tikrais aspektais iš dalies pakeisti.

[53] 2009 m. rugsėjo 10 d. Sprendimas *Plantanol* (C-201/08, EU:C:2009:539, 43 punktas).

[54] Ten pat, 49 punktas.

[55] 2019 m. liepos 11 d. Sprendimas *Agrenergy ir Fusignano Due* (C-180/18, C-286/18 ir C-287/18, EU:C:2019:605, 29 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[56] Ten pat, 30 punktas.

[57] 2024 m. birželio 27 d. Sprendimas *Gestore dei Servizi Energetici* (C-148/23, EU:C:2024:555, 54 punktas).

57. Teisinio saugumo ir teisėtų lūkesčių apsaugos principai nedraudžia valstybėms narėms pakeisti įstatymą, nenustatant pereinamojo laikotarpio tvarkos, kad jis įsigaliotų nedelsiant [58]. Teisingumo Teismo jurisprudencijoje visiškai neatmesta galimybė, kad ekonominės veiklos vykdytojai, kurie atliko dideles investicijas, siekdami laikytis teisės aktuose nustatytos sistemos, gali remtis teisėtų lūkesčių apsaugos principu, jeigu ta sistema panaikinama anksčiau, nei jau paskelbtą datą, nesuteikiant šiems ekonominės veiklos vykdytojams laiko prisiderinti prie to panaikinimo pasekmių [59].

58. Galiausiai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti aplinkybes, kurioms esant buvo priimti nacionalinės teisės aktai, dėl kurių kilo ginčas jo nagrinėjamoje byloje. Vis dėlto pažymiu, kad tiek, kiek naujuoju Aplinkos apsaugos įstatymu užtikrinti DGA įsipareigojimų vykdymą pavesta vienai ne pelno organizacijai, atrodo, kad jis suformuluotas aiškiai ir tiksliai. Be to, Teisingumo Teismo turimoje bylos medžiagoje nėra jokių duomenų apie tai, kad kompetentinga nacionalinė institucija būtų suteikusi ekonominės veiklos vykdytojams garantijų, kad senasis Aplinkos apsaugos įstatymas nebus panaikintas arba kad jis galios tam tikrą laikotarpį.

59. Taigi siūlau Teisingumo Teismui į trečiąjį, ketvirtąjį ir penktąjį klausimus atsakyti taip, kad pagal teisėtų lūkesčių apsaugos ir teisinio saugumo principus nedraudžiama pakeisti teisinio reglamentavimo, pagal kurį kelių ekonominės veiklos vykdytojų siekiant pelno vykdoma veikla pertvarkoma į veiklą, patikėtą vienai pelno nesiekiančiai organizacijai, nenumatant pereinamojo laikotarpio ir (arba) nesumokant tinkamos kompensacijos už nuostolius, kuriuos šie ekonominės veiklos vykdytojai galėjo patirti dėl to pakeitimo.

D. Šeštasis klausimas

60. Šeštuoju klausimu siekiama išsiaiškinti, ar nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos gamintojai, pateikiantys rinkai ne mažiau kaip 51 % tam tikros kategorijos produktų, privalo įsteigti organizaciją, kuri būtų atsakinga už DGA įsipareigojimų vykdymą (toliau – 51 % taisyklė), ir tik tokie gamintojai gali būti šios organizacijos akcininkai (toliau – akcininkų taisyklė), prieštarauja SESV 49 ir 56 straipsniams, Chartijos 16 straipsniui, Paslaugų direktyvai ir Atliekų pagrindų direktyvai.

61. *Interzero* tvirtina, kad 51 % taisyklė riboja laisvę užsiimti verslu, garantuojamą Chartijos 16 straipsnyje. Nėra jokios priežasties, dėl kurios tam tikrų produktų gamintojai turėtų įsteigti kolektyvinę organizaciją, užtikrinančią DGA įsipareigojimų įgyvendinimą, juo labiau kad šie gamintojai nėra atliekų tvarkymo specialistai. *Interzero* taip pat teigia, kad 51 % taisyklė yra netiesioginė diskriminacija dėl nacionalinės priklausomybės, nes vietos įmonės sudaro aiškią daugumą gamintojų, tiekiančių vartojimo prekes Slovėnijos rinkai.

62. Slovėnijos vyriausybė tvirtina, kad 51 % taisykle siekiama užtikrinti, kad būtų įsteigta viena kolektyvinė organizacija, atsakinga už atliekas, susidarančias dėl kiekvienos kategorijos vartojimo prekių.

[58] 2016 m. birželio 9 d. Sprendimas *Wolfgang und dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft GbR* (C-332/14, EU:C:2016:417, 56 punktas).

[59] 2009 m. rugsėjo 10 d. Sprendimas *Plantanol* (C-201/08, EU:C:2009:539, 52 punktas) ir 2022 m. rugsėjo 22 d. Sprendimas *Admiral Gaming Network ir kt.* (C-475/20–C--482/20, EU:C:2022:714, 64 punktas).

63. Komisija teigia, kad 51 % taisyklė yra įsisteigimo laisvės apribojimas, nes gali atgrasyti gamintojus nuo įsisteigimo Slovėnijoje [60]. Nors ši taisyklė gali būti pateisinama remiantis aplinkos apsauga, nacionalinis teismas turi patikrinti, ar nacionalinės teisės aktai yra proporcingi šiam tikslui pasiekti ir ar nėra mažiau ribojančių priemonių, kurios užtikrintų atsakomybę už atliekų, susidarančių dėl kiekvienos kategorijos produktų, tvarkymą. Komisija mano, kad akcininkų taisyklė gali būti neproporcinga, nors pripažįsta, kad tai turi nustatyti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

64. Remdamasis toliau išdėstytais argumentais, siūlau Teisingumo Teismui atsakymą į šeštąjį klausimą rasti taikant šios išvados 41–49 punktuose išdėstytas pastabas.

65. Pirma, kadangi atrodo, kad 51 % taisyklė ir akcininkų taisyklė yra reikalavimai, susiję su įmonės akcijų valdymu, kaip tai suprantama pagal Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 2 dalies c punktą, remsiuosi šios išvados 44 punkte išdėstytais argumentais. Tam, kad šie reikalavimai būtų suderinami su Paslaugų direktyva, jie turi būti nediskriminaciniai, būtini siekiant svarbaus visuomenės intereso ir proporcingi [61].

66. Nors *Interzero* tvirtina, kad 51 % taisyklė yra tam tikra „pozityvioji diskriminacija“ dėl nacionalinės priklausomybės, ji neginčija, kad teisiniu požiūriu ši taisyklė nėra diskriminacinė, nes vienodai taikoma visiems gamintojams, nepaisant jų nacionalinės priklausomybės. Tai, kad tam tikroje rinkoje gali veikti daugiau vietos gamintojų nei kitų valstybių narių gamintojų, yra aplinkybė, kuri laikui bėgant gali kisti, taigi dėl to 51 % taisyklė netampa diskriminacinė. Kiek tai susiję su būtinybe užtikrinti svarbius visuomenės interesus, 51 % taisykle siekiama užtikrinti, kad dėl kiekvienos kategorijos produktų galėtų būti įsteigta tik viena kolektyvinė organizacija, kurios tikslas – skatinti aplinkos apsaugą. Akcininkų taisykle taip pat siekiama šio tikslo užtikrinant, kad gamintojai prisiimtų visą organizacinę atsakomybę už dėl jų produktų susidarančių atliekų tvarkymą. Dėl proporcingumo principo taikymo šios bylos šalys nepasiūlė jokių mažiau ribojančių priemonių, kuriomis būtų galima užtikrinti tokio lygio aplinkos apsaugą, kokios siekia Slovėnijos valdžios institucijos.

67. Antra, kaip nurodyta šios išvados 45 punkte, jeigu įsisteigimo laisvės arba laisvės teikti paslaugas apribojimas patenka į Paslaugų direktyvos taikymo sritį, nereikia nagrinėti jo atitikties SESV įtvirtintoms vidaus rinkos nuostatoms. 51 % taisyklė bet kuriuo atveju turi būti analizuojama įsisteigimo laisvės požiūriu. Bet kokia kliūtis kitose valstybėse narėse įsisteigusiems ekonominės veiklos vykdytojams, kurie gali norėti siūlyti savo paslaugas tam, kad užtikrintų kolektyvinį DGA įsipareigojimų vykdymą, atsiranda dėl to, kad įgaliojimai teikti BESP dėl kiekvienos kategorijos produktų suteikiami tik vienai organizacijai. Taigi tai nėra 51 % taisyklės taikymo pasekmė. Vis dėlto dėl 51 % taisyklės gamintojų galimybė įsisteigti Slovėnijoje gali tapti mažiau patraukli, taigi tai yra įsisteigimo laisvės apribojimas [62]. Akcininkų taisyklė yra dar vienas įsisteigimo laisvės apribojimas, nes neleidžia kitoms įmonėms turėti finansinių interesų kolektyvinėse organizacijose [63]. Tai nereiškia, kad kuri nors iš šių taisyklių prieštarauja Sąjungos teisei. Kaip pažymiu šios išvados 46 ir 47 punktuose, tokių įsisteigimo laisvės apribojimų nustatymas gali būti pateisinamas remiantis svarbiais visuomenės interesais, kurie apima aplinkos ir visuomenės sveikatos apsaugą, visada laikantis proporcingumo principo – tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

[60] Komisija buvo nurodžiusi, kad 51 % taisyklė riboja laisvę teikti paslaugas, tačiau per teismo posėdį šio teiginio atsisakė.

[61] Žr. Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 3 dalį.

[62] Žr. šios išvados 45 punkte nurodytą jurisprudenciją.

[63] Šiuo klausimu žr. 2010 m. gruodžio 16 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-89/09, EU:C:2010:772, 44–49 punktai).

68. Trečia, Teisingumo Teisme nagrinėjamos bylos šalys nenurodė jokios Atliekų pagrindų direktyvos nuostatos, kuri galėtų būti kliūtis taikyti 51 % taisyklę. Atrodo, kad ir šia taisykle, ir akcininkų taisykle siekiama užtikrinti, kad gamintojai prisiimtų finansinę ir organizacinę atsakomybę už atliekų tvarkymo etapą jų produkto gyvavimo cikle – šie pateisinimai leidžiami pagal Atliekų pagrindų direktyvos 8 straipsnio 1 dalies ketvirtą pastraipą.

69. Ketvirta, atsižvelgiant į šios išvados 48 punkte išdėstytus argumentus, atrodo, kad gali būti nebūtina vertinti šių taisyklių pagal Chartijos 16 straipsnį ir bet kuriuo atveju toks vertinimas nelemtų kitokio rezultato esant aplinkybėms, kurioms susiklosčius buvo pateiktas šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą.

70. Taigi siūlau Teisingumo Teismui į šeštąjį klausimą atsakyti taip, kad pagal SESV 49 ir 56 straipsnius, Chartijos 16 straipsnį, Paslaugų direktyvą ir Atliekų pagrindų direktyvą nedraudžiami nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos gamintojai, pateikiantys rinkai bent 51 % tam tikros kategorijos produktų, turi įsteigti organizaciją, atsakingą už DGA įsipareigojimų vykdymo užtikrinimą, ir tik šie gamintojai gali būti tos organizacijos akcininkai.

E. Septintasis, aštuntasis ir devintasis klausimai

71. Septintuoju, aštuntuoju ir devintuoju klausimais, į kuriuos galima atsakyti kartu, siekiama išsiaiškinti, ar nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos kolektyvinių organizacijų akcininkams draudžiama vykdyti atliekų surinkimo ir apdorojimo veiklą, turėti bet kokių šia veikla užsiimančių ekonominės veiklos vykdytojų akcijų ir pagal kuriuos toks pat draudimas taikomas tų kolektyvinių organizacijų valdymo ir priežiūros organų nariams (toliau – interesų konflikto taisyklės), prieštarauja SESV 49 ir 56 straipsniams, Chartijos 16 straipsniui, Paslaugų direktyvai ir Atliekų pagrindų direktyvai.

72. *Interzero* mano, kad tikslas išvengti interesų konfliktų galėjo būti pasiektas mažiau ribojančiomis priemonėmis, pavyzdžiui, uždraudžiant kolektyvinėms organizacijoms sudaryti sutartis su ekonominės veiklos vykdytojais, kuriuose jos turi finansinių interesų.

73. Slovėnijos vyriausybė tvirtina, kad interesų konflikto taisyklės yra būtinos siekiant užkirsti kelią tokiems konfliktams, kylantiems tarp kolektyvinių organizacijų ir atliekų surinkimo bei apdorojimo srityje veikiančių ekonominės veiklos vykdytojų, kurie turėtų neigiamų pasekmių vykdant pirmosioms paskirtas užduotis. Čekijos vyriausybė su tuo sutinka ir nurodo, kad interesų konfliktų tarp kolektyvinių organizacijų ir atliekų surinkimo bei apdorojimo subjektų prevencija yra vienas iš tikslų, kurių siekiama Atliekų pagrindų direktyva.

74. Komisija sutinka, kad draudimas kolektyvinės organizacijos akcininkams turėti bet kokių investicijų į atliekų surinkimo ir apdorojimo subjektus, ko gero, yra tinkamas apribojimas siekiant išvengti interesų konfliktų.

75. Šios išvados 41–49 ir 64–69 punktuose išdėstyti principai padeda atsakyti į septintąjį, aštuntąjį ir devintąjį klausimus, atsižvelgiant į toliau išdėstytas su Paslaugų direktyva susijusias aplinkybes [64].

[64] Kaip nurodyta tuose šios išvados punktuose, nebūtina atskirai nagrinėti šių nuostatų atsižvelgiant į SESV arba Chartijos vidaus rinkos nuostatas. Taip pat pažymėtina, kad Teisingumo Teisme nagrinėjamos bylos šalys nenurodė jokios Atliekų pagrindų direktyvos nuostatos, pagal kurią būtų draudžiama priimti interesų konflikto taisykles.

76. Kadangi interesų konflikto taisyklės yra reikalavimai, susiję su įmonės akcijų valdymu, kaip tai suprantama pagal Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 2 dalies c punktą, jos turi būti nediskriminacinės, būtinos svarbiam visuomenės interesui užtikrinti ir proporcingos[65]. Atrodo, kad interesų konflikto taisyklės yra tinkamos tikslui, dėl kurio jos buvo priimtos, pasiekti. Jomis galiausiai siekiama užtikrinti, be kita ko, aplinkos apsaugą, išvengiant rizikos, kad dėl komercinių sumetimų ar ryšių bus pasirinkti dalyviai, kurių veikla nėra efektyviausia ekonominiu ir (arba) aplinkosaugos požiūriu. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, atsižvelgdamas į šalių pateiktus argumentus, turi patikrinti, ar yra mažiau ribojančių priemonių, kuriomis Slovėnija gali pasiekti šį tikslą.

77. Taigi siūlau Teisingumo Teismui į septintąjį, aštuntąjį ir devintąjį klausimus atsakyti taip, kad SESV 49 ir 56 straipsniams, Chartijos 16 straipsniui, Paslaugų direktyvai ir Atliekų pagrindų direktyvai neprieštarauja nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos kolektyvinių organizacijų akcininkams draudžiama vykdyti atliekų surinkimo ir apdorojimo veiklą, turėti bet kokių šia veikla užsiimančių ekonominės veiklos vykdytojų akcijų ir kurie tokį patį draudimą nustato kolektyvinių organizacijų valdymo ir priežiūros organų nariams, jei nėra mažiau ribojančių priemonių, kuriomis galima užkirsti kelią interesų konfliktams ir kurios užtikrintų tokio paties lygio aplinkos bei visuomenės sveikatos apsaugą.

F. Dešimtasis klausimas

78. Dešimtuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia sužinoti, ar gamintojų, kurie nėra kolektyvinės organizacijos akcininkai, įpareigojimas sudaryti su ja sutartis tam, kad įvykdytų DGA įsipareigojimus, prieštarauja SESV 49 ir 56 straipsniams bei Chartijos 16 straipsniui.

79. *Interzero* tvirtina, kad šis įpareigojimas riboja Chartijos 16 straipsnyje garantuojamą laisvę užsiimti verslu, jis nepateisinamas remiantis svarbiais visuomenės interesais ir bet kuriuo atveju yra neproporcingas, nes gamintojai turėtų turėti galimybę pasirinkti, ar savo DGA įsipareigojimus vykdyti steigiant savas organizacijas, ar sudarant atitinkamas sutartis su pasirinktomis organizacijomis.

80. Nyderlandų vyriausybė mano, kad toks įpareigojimas gali padėti išvengti tam tikrų gamintojų, siekiančių atlikti tik būtiniausius veiksmus DGA įsipareigojimams įvykdyti, piktnaudžiavimo.

81. Komisija tvirtina, kad šis įpareigojimas riboja SESV 56 straipsnyje garantuojamą laisvę teikti paslaugas ir Chartijos 16 straipsnyje numatytą laisvę užsiimti verslu. Nors atrodo, kad taip siekiama, be kita ko, aplinkos apsaugos tikslo, Komisija prašo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo patikrinti, ar nėra mažiau ribojančių alternatyvių priemonių šiam tikslui pasiekti.

82. Mano nuomone, atsakymas į dešimtąjį klausimą yra glaudžiai susijęs su atsakymu, kurį Teisingumo Teismui siūlau pateikti į antrąjį klausimą. Jeigu pagal Sąjungos teisę valstybėms narėms leidžiama pavesti užtikrinti DGA įsipareigojimų vykdymą vienai kolektyvinei organizacijai, vadinasi, gamintojai, kurie nėra kolektyvinės organizacijos akcininkai, privalo sudaryti sutartis su šia organizacija, nes tai yra vienintelis teisėtas būdas, kuriuo jie gali įvykdyti savo DGA įsipareigojimus.

[65] Žr. Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 3 dalį. Tai nedaro poveikio galimybei dėl BESP remtis Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 4 dalimi.

83. Taigi siūlau Teisingumo Teismui į dešimtąjį klausimą atsakyti taip, kad tais atvejais, kai pagal Sąjungos teisę valstybės narės gali pavesti užtikrinti DGA įsipareigojimų vykdymą vienai kolektyvinei organizacijai, gamintojai, kurie nėra šios organizacijos akcininkai, gali būti įpareigoti sudaryti sutartį su šia organizacija tam, kad įvykdytų DGA įsipareigojimus.

V. Išvada

84. Taigi siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas, Slovėnija) pateiktus prejudicinius klausimus:

1. SESV 106 straipsnio 2 dalis turi būti aiškinama taip, kad įmone, kuriai pavesta teikti BESP, galima laikyti organizaciją, kuriai pavesta užsiimti kolektyviniu DGA įsipareigojimų vykdymu, jeigu yra teisėtas viešasis interesas, kaip antai aplinkos arba visuomenės sveikatos apsauga, kurio rinkos jėgos nesugebėjo tinkamai patenkinti; nacionalinės valdžios institucijos jai aiškiai pavedė teikti viešąją paslaugą, priimdamos aktus, kuriuose nurodytos tinkamos jų priėmimo priežastys; ir yra įrodyta, kad ji vykdo ekonominę veiklą.

2. Pagal SESV 49, 56 straipsnius ir 106 straipsnio 2 dalį, Chartijos 16 ir 17 straipsnius, 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje (toliau – Paslaugų direktyva) ir 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinančios kai kurias direktyvas (toliau – Atliekų pagrindų direktyva) 8a straipsnį nedraudžiama valstybei narei pavesti užtikrinti DGA įsipareigojimų vykdymą vienai pelno nesiekiančiai organizacijai, jei tomis priemonėmis siekiama užtikrinti pakankamo lygio aplinkos ir visuomenės sveikatos apsaugą ir nėra mažiau ribojančių priemonių šiam tikslui pasiekti.

3. Pagal teisėtų lūkesčių apsaugos ir teisinio saugumo principus nedraudžiama pakeisti teisinio reglamentavimo, pagal kurį kelių ekonominės veiklos vykdytojų siekiant pelno vykdoma veikla pertvarkoma į veiklą, patikėtą vienai pelno nesiekiančiai organizacijai, nenumatant pereinamojo laikotarpio ir (arba) nesumokant tinkamos kompensacijos už nuostolius, kurių šie ekonominės veiklos vykdytojai galėjo patirti dėl to pakeitimo.

4. Pagal SESV 49 ir 56 straipsnius, Chartijos 16 straipsnį, Paslaugų direktyvą ir Atliekų pagrindų direktyvą nedraudžiami nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos gamintojai, pateikiantys rinkai bent 51 % tam tikros kategorijos produktų, turi įsteigti organizaciją, atsakingą už DGA įsipareigojimų vykdymo užtikrinimą, ir tik šie gamintojai gali būti tos organizacijos akcininkai.

5. SESV 49 ir 56 straipsniams, Chartijos 16 straipsniui, Paslaugų direktyvai ir Atliekų pagrindų direktyvai neprieštarauja nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos kolektyvinių organizacijų akcininkams draudžiama vykdyti atliekų surinkimo ir apdorojimo veiklą, turėti bet kokių šia veikla užsiimančių ekonominės veiklos vykdytojų akcijų ir kurie tokį patį draudimą nustato kolektyvinių organizacijų valdymo ir priežiūros organų nariams, jei nėra mažiau ribojančių priemonių, kuriomis galima užkirsti kelią interesų konfliktams ir kurios užtikrintų tokio paties lygio aplinkos bei visuomenės sveikatos apsaugą.

6. Tais atvejais, kai pagal Sąjungos teisę valstybės narės gali pavesti užtikrinti DGA įsipareigojimų vykdymą vienai kolektyvinei organizacijai, gamintojai, kurie nėra šios organizacijos akcininkai, gali būti įpareigoti sudaryti sutartį su šia organizacija tam, kad įvykdytų savo DGA įsipareigojimus.