Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. M. COLLINS
van 26 september 2024[1]

Zaak C-254/23

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

[Verzoek van de Ustavno sodišče (grondwettelijk hof, Slovenië) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Milieu – Afval – Diensten van algemeen economisch belang – Vrijheid van vestiging en vrijheid van dienstverlening – Richtlijn 2006/123/EG – Richtlijn 2008/98/EG – Artikelen 16 en 17 van het Handvest– Rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel – Evenredigheid”

I. Inleiding

1. De Republiek Slovenië heeft met betrekking tot verschillende categorieën consumptieartikelen een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (hierna: „UPV”)[2] ingevoerd. Volgens deze regeling is voor elk van die categorieën één organisatie, die geen winstoogmerk heeft, verantwoordelijk voor de nakoming van UPV-verplichtingen. De Ustavno sodišče (grondwettelijk hof, Slovenië) stelt het Hof tien vragen inzake de verenigbaarheid van de regeling met de regels betreffende diensten van algemeen economisch belang (hierna: „DAEB’s”), de interne markt en een aantal bepalingen van secundair Unierecht.

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

[2] De lidstaten stellen UPV-regelingen vast teneinde te verzekeren dat goederenproducenten financiële en organisatorische verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van het van hun producten afkomstige afval.

II. Relevante bepalingen

A. Unierecht

1. Dienstenrichtlijn

2. In de overwegingen 8, 40 en 70 van richtlijn 2006/123/EEG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt[3] (hierna: „dienstenrichtlijn") staat te lezen:

„(8) Het is passend dat de bepalingen van deze richtlijn betreffende de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten alleen van toepassing zijn voor zover de betrokken activiteiten voor concurrentie opengesteld zijn, zodat zij de lidstaten niet verplichten diensten van algemeen economisch belang te liberaliseren of openbare inrichtingen die dergelijke diensten aanbieden te privatiseren, dan wel bestaande monopolies voor andere activiteiten of bepaalde distributiediensten op te heffen.

[...]

(40) Het begrip dwingende redenen van algemeen belang, waarnaar in een aantal bepalingen van deze richtlijn wordt verwezen, is gaandeweg door het Hof van Justitie ontwikkeld in zijn rechtspraak betreffende de artikelen 43 en 49 van het Verdrag, en kan zich nog verder ontwikkelen. Dit begrip, zoals dit is erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie, omvat ten minste de volgende gronden: [...] volksgezondheid [...]; bescherming van het milieu [...].

[...]

(70) In het kader van deze richtlijn en onverminderd artikel 16 van het Verdrag, mogen diensten alleen als diensten van algemeen economisch belang worden beschouwd wanneer zij worden verricht uit hoofde van een speciale taak van algemeen belang die door de betrokken lidstaat aan de dienstverrichter is toevertrouwd. Deze toewijzing moet zijn geschied bij een of meer besluiten, waarvan de vorm door de betrokken lidstaat kan worden bepaald en die een nauwkeurige specificatie van de aard van de speciale taak moeten geven."

3. Artikel 1 van de dienstenrichtlijn bepaalt:

„[...]

2. Deze richtlijn heeft geen betrekking op de liberalisering van diensten van algemeen economisch belang die voorbehouden zijn aan openbare of particuliere entiteiten, noch op de privatisering van openbare dienstverrichtende entiteiten.

3. Deze richtlijn heeft geen betrekking op de afschaffing van dienstverrichtende monopolies, noch op steunmaatregelen van de lidstaten die onder de communautaire mededingingsvoorschriften vallen.

[3] PB 2006, L 376, blz. 36.

Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de vrijheid van de lidstaten om in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht vast te stellen wat zij als diensten van algemeen economisch belang beschouwen, hoe deze diensten moeten worden georganiseerd en gefinancierd, in overeenstemming met de regels inzake staatssteun, en aan welke bijzondere verplichtingen zij onderworpen zijn.

[…]”

4. Volgens artikel 2, lid 2, onder a), van de dienstenrichtlijn is deze niet van toepassing op niet-economische diensten van algemeen belang. Artikel 4 van de dienstenrichtlijn definieert de begrippen „eis” en „dwingende redenen van algemeen belang” als volgt:

„[…]

7) ‚eis’: elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, de regels van beroepsorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld; regels vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten waarover door de sociale partners is onderhandeld, worden als zodanig niet als eisen in de zin van deze richtlijn beschouwd;

8) ‚dwingende redenen van algemeen belang’: redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: […] volksgezondheid, […] bescherming van het milieu […]”.

5. Artikel 15 van de dienstenrichtlijn bepaalt onder meer:

„1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;

[…]

c) eisen aangaande het aandeelhouderschap van een onderneming;

d) eisen […] die de toegang tot de betrokken dienstenactiviteit wegens de specifieke aard ervan voorbehouden aan bepaalde dienstverrichters;

[…]

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

4. De leden 1, 2 en 3 zijn alleen van toepassing op wetgeving op het gebied van diensten van algemeen economisch belang voor zover de toepassing van die leden de vervulling, in feite of in rechte, van de aan hen toegewezen bijzondere taak niet belemmert.

[...]"

6. Artikel 16, lid 1, van de dienstenrichtlijn bepaalt het volgende:

„De lidstaten eerbiedigen het recht van dienstverrichters om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn.

De lidstaat waar de dienst wordt verricht, zorgt voor vrije toegang tot en vrije uitoefening van een dienstenactiviteit op zijn grondgebied.

[...]"

7. Volgens artikel 17, punt 1, onder e), van de dienstenrichtlijn, is artikel 16 niet van toepassing op diensten van algemeen economisch belang die in een andere lidstaat worden verricht, waaronder afvalverwerking.

2. Kaderrichtlijn afval

8. In overweging 27 van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen[4] (hierna: „kaderrichtlijn afval") is het volgende opgenomen:

„De invoering van het begrip ‚uitgebreide verantwoordelijkheid voor producenten' bij deze richtlijn is een van de middelen die ertoe moeten bijdragen dat bij het ontwerpen en produceren van goederen het efficiënte gebruik van grondstoffen gedurende de gehele levenscyclus van de goederen, met inbegrip van reparatie, hergebruik, demontage en recycling, ten volle in aanmerking wordt genomen en wordt gefaciliteerd, zonder dat het vrij verkeer van goederen in de interne markt in het gedrang komt."

[4] PB 2008, L 312, blz. 3.

9. Volgens artikel 3, punt 21, van de kaderrichtlijn afval[5] wordt onder „regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid" verstaan „een reeks door de lidstaten vastgestelde maatregelen om ervoor te zorgen dat producenten van producten de financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product".

10. Artikel 8, lid 1, van de kaderrichtlijn afval[6] luidt:

„Ter stimulering van hergebruik en de preventie, recycling en andere nuttige toepassing van afvalstoffen kunnen de lidstaten wettelijke of andere maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat iedere natuurlijke of rechtspersoon die beroepsmatig producten ontwikkelt, vervaardigt, behandelt, verwerkt, verkoopt of invoert (producent van het product) een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid draagt.

Die maatregelen kunnen onder andere bestaan uit het aanvaarden van teruggebrachte producten en de van gebruikte producten overgebleven afvalstoffen, alsmede het daaropvolgende beheer van de afvalstoffen, en de financiële verantwoordelijkheid voor die activiteiten. Verder kunnen deze maatregelen de verplichting omvatten openbaar beschikbare informatie te verstrekken over de mate waarin het product herbruikbaar en recycleerbaar is.

Indien die maatregelen bestaan in het opzetten van regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, zijn de algemene minimale vereisten van artikel 8 bis van toepassing.

De lidstaten kunnen besluiten dat producenten van producten die uit eigen beweging financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheden voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product op zich nemen, sommige of alle algemene minimumvereisten van artikel 8 bis moeten toepassen."

11. Artikel 8 bis van de kaderrichtlijn afval[7] stelt algemene minimumverereisten voor UPV-regelingen vast. Overeenkomstig deze vereisten, gelezen in het licht van overweging 14 van richtlijn 2018/851, mogen producenten hun UPV-verplichtingen individueel of collectief nakomen.

B. Nationaal recht

12. De eerdere Zakon o varstvu okolja[8] (de vorige wet inzake milieubescherming; hierna ook: „ZVO-1") bepaalde dat producenten van producten hun afvalbeheerverplichtingen individueel of collectief konden nakomen door met andere producenten een vereniging op te richten. Producenten konden daarin ook worden bijgestaan door een of meer economische exploitanten.

[5] Zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PB 2018, L 150, blz. 109), waarin het begrip „UPV" en de minimumvereisten daarvoor werden vastgesteld.

[6] Zoals gewijzigd bij richtlijn 2018/851.

[7] Ingevoerd bij richtlijn 2018/851.

[8] Gepubliceerd in Uradni list RS, nr. 39/06.

13. De nieuwe Zakon o varstvu okolja[9] (de nieuwe wet inzake milieubescherming; hierna: „ZVO-2") heeft die wet ingetrokken. Producenten van consumptieartikelen moeten hun UPV-verplichtingen nakomen via een collectieve organisatie die de bevoegde overheidsinstanties daartoe vergunning verlenen. Producenten die ten minste 51 % van een bepaalde categorie producten in de handel brengen moeten een collectieve organisatie oprichten om het afval in verband met die producten te beheren.[10] Producenten van zulke goederen die geen deelneming in een collectieve organisatie hebben, moeten hun UPV-verplichtingen nakomen door een overeenkomst met die organisatie te sluiten. Ondanks dat alle collectieve organisaties een wettig monopolie genieten teneinde de nakoming van UPV-verplichtingen te verzekeren, opereren deze zonder winstoogmerk. Collectieve organisaties verzekeren de inzameling en de verwerking van afval dat afkomstig is van een bepaalde categorie producten zonder dat zij dat afval zelf inzamelen of verwerken, omdat die taken worden uitgevoerd door onafhankelijke exploitanten op basis van overeenkomsten die de collectieve organisaties jaarlijks aanbesteden.[11] Ongeacht of producenten lid van een collectieve organisatie zijn of daarmee een overeenkomst sluiten, betalen zij voor de diensten van de collectieve organisatie een gelijk tarief, berekend ter dekking van de kosten.

III. Geschil in het hoofdgeding en prejudiciële vragen

14. Op 9 juni 2021 heeft de Europese Commissie een met redenen omkleed advies doen toekomen aan de Republiek Slovenië, waarin zij zich op het standpunt stelde dat deze staat richtlijn 2018/851 niet binnen de gestelde termijn had omgezet.[12] In maart 2022 heeft de Republiek Slovenië een nieuwe wet, de ZVO-2, vastgesteld. In februari 2023 heeft de Commissie de inbreukprocedure betreffende de niet-omzetting van richtlijn 2018/851 gesloten.

15. Interzero Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d. o. o. (hierna: „Interzero") en Surovina družba za predelavo odpadkov d. o. o. (hierna: „Surovina") zijn handelsondernemingen die in Slovenië afvalbeheerdiensten aanbieden. Interzero is een dochteronderneming van Interzero Circular Solutions Europe GmbH, een in Oostenrijk gevestigde vennootschap (hierna: „Interzero Oostenrijk"). In 2022 hebben Interzero, Interzero Oostenrijk, Surovina, verschillende in de afvalbeheerssector actieve Sloveense handelsondernemingen en een aantal aan UPV-verplichtingen onderworpen producenten procedures ingeleid bij de Ustavno sodišče (grondwettelijke hof, Slovenië) omdat de ZVO-2 volgens hen in strijd was met een aantal bepalingen van de Sloveense grondwet en het Unierecht, namelijk de artikelen 49, 56, 102 en 106 VWEU, de artikelen 16 en 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), en de dienstenrichtlijn. Zij bestreden de ZVO-2 op de grond dat deze de economische activiteit van afvalbeheer in een niet-economische, aan monopolies voorbehouden activiteit had omgezet. Interzero en Surovina betoogden dat de Sloveense regering niet had aangetoond dat het systeem volgens de ZVO-1 niet doelmatig had geopereerd, noch had gemotiveerd waarom de activiteit van afvalbeheer zou moeten worden uitgevoerd zonder winstoogmerk en zonder mededinging.

[9] Gepubliceerd in Uradni list RS, nr. 44/22.

[10] Een collectieve organisatie kan de nakoming van UPV-verplichtingen met betrekking tot meerdere categorieën producten verzorgen.

[11] Collectieve organisaties en hun aandeelhouders mogen geen diensten verrichten bestaande uit de inzameling en het beheer van afval en evenmin een direct of indirect financieel belang hebben in ondernemingen die zodanige diensten aanbieden. Deze beperkingen gelden niet voor producenten die een overeenkomst met een collectieve organisatie aangaan om aan hun UPV-verplichtingen te voldoen.

[12] Volgens artikel 2 daarvan dienden de lidstaten uiterlijk op 5 juli 2020 te hebben voldaan aan richtlijn 2018/851.

16. De Sloveense regering betoogde dat de bij de ZVO-2 doorgevoerde wijzigingen noodzakelijk waren voor de omzetting van de kaderrichtlijn afval en om de nakoming van UPV-verplichtingen, met name de inzameling en verwerking van afval, te verzekeren. De nieuwe regeling gaat ervan uit dat de erkende organisaties zonder winstoogmerk die in het kader van deze regeling worden opgericht zich toeleggen op het bevorderen van milieudoelstellingen, zonder gehinderd te worden door commerciële overwegingen. De kaderrichtlijn afval geeft de lidstaten de mogelijkheid om voor te schrijven dat producenten van een bepaalde categorie producten hun UPV-verplichtingen nakomen door de oprichting en het beheer van één enkele collectieve organisatie.[13] Naar de mening van de Sloveense regering is een dergelijk systeem doeltreffender vanuit milieuoogpunt, economisch gezien efficiënter en gemakkelijker om toezicht op te houden vanuit een handhavingsperspectief. De Sloveense regering benadrukt dat de inzameling en verwerking van afval nog steeds een door derden verrichte economische activiteit is.

17. Op 19 mei 2022 schortte de Ustavno sodišče de toepassing van de bestreden bepalingen van de ZVO-2 op in afwachting van zijn uitspraak in deze procedures.

18. De Ustavno sodišče vraagt zich af of de nakoming van UPV-verplichtingen door de oprichting van een netwerk van met het beheer van die taak belaste collectieve organisaties een DAEB vormt. In dat verband wenst dit hof te vernemen of de instelling van een monopolie zonder winstoogmerk in strijd is met het Unierecht. Het wenst te vernemen of het Unierecht de lidstaten toestaat om te besluiten dat een bepaalde economische activiteit als niet-economische activiteit moet worden uitgevoerd. Zo ja, moeten zij dan voorzien in een overgangsperiode en/of compensatie voor marktdeelnemers die door die verandering worden geraakt? De Ustavno sodišče wenst ook te vernemen of bepaalde specifieke voorschriften, zoals die met betrekking tot het lidmaatschap van collectieve organisaties en de activiteiten die deze lichamen kunnen uitoefenen, in overeenstemming zijn met het Unierecht. Ten slotte twijfelt deze rechter eraan of een eis dat producenten die geen aandeelhouder zijn van een relevante collectieve organisatie, met deze organisatie overeenkomsten voor afvalbeheer moeten sluiten, in overeenstemming is met het Unierecht.

19. In die omstandigheden heeft de Ustavno sodišče besloten de procedure aan te houden en de volgende prejudiciële vragen aan het Hof voor te leggen:

„1) Kan worden aangemerkt als een onderneming die belast is met het beheer van diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, [VWEU] (gelezen in het licht van artikel 14 VWEU, Protocol nr. 26 betreffende de diensten van algemeen belang, alsook de artikelen 8 en 8 bis van [richtlijn 2008/98]) een rechtspersoon die op het grondgebied van de Republiek Slovenië het exclusieve recht heeft om de activiteit uit te oefenen waarmee de verplichtingen uit hoofde van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor soortgelijke producten collectief worden nagekomen, welke activiteit bestaat in:

– het sluiten van overeenkomsten met producenten van bepaalde producten waarbij die rechtspersoon wordt belast met de taak om namens hen te verzekeren dat van die producten afkomstig afval correct wordt beheerd;

– het organiseren van een systeem voor de inzameling en verwerking van afvalstoffen (door overeenkomsten te sluiten met handelsondernemingen die namens de organisatie zorgen

[13] De Sloveense regering voegt hieraan toe dat Tsjechië en Estland een soortgelijke regeling hebben ingevoerd.

voor de inzameling en correcte verwerking van afval van producten waarvoor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt), en

– het bijhouden van een register van producten waarvoor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt en die in de Republiek Slovenië in de handel worden gebracht, alsmede het bijhouden van een register van ingezameld en verwerkt afval van producten waarvoor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt, en het verstrekken van deze gegevens aan het ministerie,

waarbij die rechtspersoon in het kader van die activiteit overeenkomsten moet sluiten met zowel de producenten die uitgebreide producentenverantwoordelijkheid dragen als de handelsondernemingen die het afval zullen inzamelen en verwerken?

2) Moeten de artikelen 16 en 17 van het [Handvest], de artikelen 49, 56 en 106 VWEU, [richtlijn 2006/123], en de artikelen 8 en 8 bis van [richtlijn 2008/98] aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling op grond waarvan de activiteit waarmee de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor soortgelijke producten collectief worden nagekomen, op het grondgebied van de lidstaat rechtmatig slechts door één rechtspersoon en enkel zonder winstoogmerk kan worden uitgeoefend, hetgeen inhoudt dat de inkomsten niet hoger mogen zijn dan de werkelijke kosten van de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en dat die rechtspersoon de winst uitsluitend mag gebruiken voor het verrichten van de activiteiten en het uitvoeren van maatregelen voor de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid?

3) Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, moeten artikel 16 van het [Handvest], de artikelen 49, 56 en 106 VWEU, de beginselen van rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen, en de artikelen 8 en 8 bis van [richtlijn 2008/98] aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling op grond waarvan de lidstaat de activiteit waarmee de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor soortgelijke producten collectief worden nagekomen, van een gereglementeerde marktgerichte activiteit met winstoogmerk die wordt uitgeoefend door meerdere marktdeelnemers, omvormt tot een activiteit die door slechts één organisatie en enkel zonder winstoogmerk, mag worden uitgeoefend als bedoeld in de tweede vraag?

4) Moeten de in de derde vraag genoemde bepalingen van Unierecht aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling volgens welke de invoering van een nieuwe regeling voor de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van rechtswege leidt tot een zodanige inmenging in de individuele rechtsbetrekkingen dat alle overeenkomsten worden beëindigd die waren gesloten tussen marktdeelnemers die de activiteit waarmee collectieve uitvoering wordt gegeven aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in overeenstemming met de eerdere regeling hebben uitgeoefend en producenten op wie de verplichting tot uitgebreide producentenverantwoordelijkheid rust, en tussen marktdeelnemers die de activiteit waarmee collectief uitvoering wordt gegeven aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in overeenstemming met de eerdere regeling hebben uitgeoefend en marktdeelnemers die afvalstoffen inzamelen en verwerken die afkomstig zijn van producten die het voorwerp zijn van de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid?

5) Moeten het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel bij de vaststelling van de in de derde en de vierde vraag beschreven nieuwe regeling aldus worden uitgelegd dat de wetgever een overgangsperiode moet vaststellen en/of een vergoedingsregeling moet invoeren? Zo ja, op basis van welke criteria wordt dan bepaald of de overgangsperiode of de vergoedingsregeling redelijk is?

6) Moeten artikel 16 van het [Handvest], de artikelen 49, 56 en 106 VWEU, [richtlijn 2006/123], en de artikelen 8 en 8 bis van [richtlijn 2008/98] aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling volgens welke producenten die uitgebreide producentenverantwoordelijkheid dragen en die 51 % van de soortgelijke producten in de handel brengen waarvoor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt, verplicht zijn om een rechtspersoon op te richten die wordt belast met de activiteit waarmee de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid collectief worden nagekomen, en op grond waarvan producenten van soortgelijke producten in geval van eventuele intrekking van de vergunning een dergelijke rechtspersoon opnieuw moeten oprichten, of moeten de voornoemde bepalingen van Unierecht aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling op grond waarvan uitsluitend producenten een deelneming in die rechtspersoon mogen hebben?

7) Moeten artikel 16 van het [Handvest], de artikelen 49, 56 en 106 VWEU, [richtlijn 2006/123], en de artikelen 8 en 8 bis van [richtlijn 2008/98] aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling op grond waarvan personen die afvalstoffen inzamelen of verwerken van producten die het voorwerp zijn van de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, geen deelneming mogen hebben in de rechtspersoon die de activiteit uitoefent waarmee de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid collectief worden nagekomen?

8) Moeten artikel 16 van het [Handvest], de artikelen 49, 56 en 106 VWEU, [richtlijn 2006/123], en de artikelen 8 en 8 bis van [richtlijn 2008/98] aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling op grond waarvan het de producent die een deelneming heeft in de rechtspersoon die de activiteit uitoefent waarmee de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid collectief worden nagekomen, en de rechtspersoon die deze activiteit uitoefent, niet is toegestaan:

   – rechtstreeks of indirect kapitaalbanden te hebben met de persoon die afval inzamelt of verwerkt dat afkomstig is van producten die het voorwerp zijn van de collectieve nakoming van verplichtingen in de rechtspersoon die de activiteit uitoefent waarmee de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid collectief worden nagekomen, en evenmin om beheer- of zeggenschapsrechten in die persoon te hebben;

   – kapitaal- of familiebanden te hebben met een persoon die in het bezit is van of zeggenschap heeft over stemrechten in het bestuursorgaan of het toezichthoudende orgaan van de in het vorige streepje bedoelde persoon of deze persoon vertegenwoordigt?

9) Moeten artikel 16 van het [Handvest], de artikelen 49, 56 en 106 VWEU, [richtlijn 2006/123], en de artikelen 8 en 8 bis van [richtlijn 2008/98] aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling op grond waarvan de in de zevende en de achtste vraag bedoelde beperkingen ook gelden voor leden van het bestuursorgaan van de rechtspersoon die de

activiteit uitoefent waarmee de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid collectief worden nagekomen, voor leden van het bestuursorgaan van die rechtspersoon of voor vertegenwoordigers daarvan?

10) Moeten artikel 16 van het [Handvest] en de artikelen 49 en 56 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling op grond waarvan producenten die verplichte uitgebreide producentenverantwoordelijkheid dragen en voor huishoudelijk gebruik bestemde producten in de handel brengen, verplicht zijn om een overeenkomst te sluiten waarbij zij de rechtspersoon die een vergunning heeft voor de activiteit waarmee de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid collectief worden nagekomen, belasten met de nakoming van hun verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid?"

20. Interzero, Surovina, de Tsjechische, de Nederlandse en de Sloveense regering, alsmede de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Op de terechtzitting van 11 juni 2024 hebben Interzero, Surovina, de Tsjechische, de Hongaarse, de Nederlandse en de Sloveense regering en de Commissie pleidooi gehouden en vragen van het Hof beantwoord.

IV. Beoordeling

A. Eerste vraag

21. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een organisatie die verantwoordelijk is voor de collectieve nakoming van UPV-verplichtingen een onderneming kan zijn die is belast met een DAEB in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU.

22. Geen van de partijen bij de procedure voor het Hof betwist dat de lidstaten bij de toewijzing van een DAEB over een ruime beoordelingsvrijheid beschikken. De Commissie merkt op dat een dienst aan twee voorwaarden moet voldoen om als DAEB te kunnen worden aangewezen. Een lidstaat moet de verantwoordelijkheid om een DAEB te verrichten formeel aan een entiteit toewijzen en motiveren waarom die dienst zodanig van andere economische activiteiten verschilt dat de toewijzing gerechtvaardigd is. De Commissie acht het mogelijk dat de instelling van de onderhavige collectieve organisaties aan die vereisten voldoet, hetgeen evenwel moet worden nagegaan door de verwijzende rechter.

23. De Sloveense regering zet uiteen dat de werking van het systeem onder de ZVO-1 onbevredigend was. De marktdeelnemers die belast waren met de taak de nakoming van UPV-verplichtingen te verzekeren, verwerkten onvoldoende verpakkingsafval.[14] Derhalve moest een beroep worden gedaan op de diensten van de gemeentereiniging om aanzienlijke hoeveelheden verpakkingsafval op te slaan, hetgeen gevaren voor de volksgezondheid, de openbare veiligheid en het milieu opleverde. Om die gevaren weg te nemen hebben de openbare instanties de verwerking van dat afval en de daarmee gepaard gaande kosten overgenomen. Daarom heeft de Republiek Slovenië besloten de verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van de UPV-doeleinden op te dragen aan collectieve organisaties die een DAEB verrichten.

[14] De Sloveense regering voegt hieraan toe dat de exploitanten wier taak het was om de collectieve nakoming van UPV-verplichtingen te verzekeren, de nationale mededingingswetgeving bleken te hebben geschonden door een horizontale mededingingsbeperkende overeenkomst te sluiten.

24. Interzero voert vijf redenen aan waarom het Hof de eerste vraag ontkennend zou moeten beantwoorden. In de eerste plaats verrichten de collectieve organisaties uit hoofde van de ZVO-2 taken van zuiver administratieve aard, die geen DAEB zijn. In de tweede plaats heeft de Sloveense overheid geen formeel besluit genomen waarbij zij een DAEB aan de collectieve organisaties heeft toevertrouwd. In de derde plaats werd de ontoereikende verwerking van een bepaalde door de gemeenten ingezamelde hoeveelheid verpakkingsafval verklaard door het feit dat producenten die jaarlijks minder dan 15 ton verpakkingsmateriaal in de handel brachten door de destijds geldende nationale wet werden vrijgesteld van UPV-verplichtingen. In de vierde plaats is het door de ZVO-2 ingevoerde systeem minder efficiënt dan het vorige. In de vijfde plaats zijn de problemen die waren gerezen met de verwerking van verpakkingsafval voldoende opgelost en is er niet langer sprake van marktfalen.

25. De Tsjechische regering is van mening dat het Hof niet hoeft te beslissen of collectieve organisaties een DAEB verrichten aangezien de nationale wetgeving beoordeeld dient te worden aan de hand van de kaderrichtlijn afval.

26. In artikel 14 VWEU en artikel 1 van Protocol nr. 26 betreffende diensten van algemeen belang (hierna: „Protocol nr. 26”), dat strekt tot uitlegging van dat Verdragsartikel, wordt erkend dat DAEB's binnen de Europese Unie een wezenlijke rol vervullen. Bij artikel 36 van het Handvest erkent en eerbiedigt de Europese Unie de toegang tot DAEB's overeenkomstig de Verdragen. In dat verband schermt artikel 106, lid 2, VWEU de DAEB's af van het Unierecht voor zover dat noodzakelijk is om te verzekeren dat de volledige toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. Nationale, regionale en plaatselijke overheden genieten een ruime beoordelingsbevoegdheid bij de omschrijving, de verrichting en de organisatie van zulke diensten,[15] en de uitoefening van die beoordelingsbevoegdheid kan alleen met succes worden bestreden wanneer bij de uitoefening daarvan een kennelijke fout is gemaakt.[16]

27. Hoewel artikel 106, lid 2, VWEU noch het begrip „DAEB”, noch de voorwaarden waaronder een lidstaat dit mag toepassen, definieert, biedt de rechtspraak van de Unierechters hiervoor drie aanwijzingen.

28. Ten eerste zal een lidstaat worden geacht zijn beoordelingsbevoegdheid rechtmatig te hebben uitgeoefend wanneer is aangetoond dat de krachten van de vrije markt niet hebben kunnen voorzien in een behoefte van algemeen belang.[17] Ook volgens de Commissie moet sprake zijn van

[15] Protocol nr. 26 bevestigt bovendien dat de Verdragen op generlei wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de lidstaten om niet-economische diensten van algemeen belang te verrichten, te doen verrichten en te organiseren.

[16] Zie in die zin artikel 1, eerste streepje, van Protocol nr. 26 betreffende diensten van algemeen belang. Zie arrest van 20 december 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco e.a./Commissie (C-66/16 P tot en met C-69/16 P, EU:C:2017:999, punten 69 en 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook arresten van 1 maart 2017, Frankrijk/Commissie (T-366/13, EU:T:2017:135, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 1 maart 2017, SNCM/Commissie (T-454/13, EU:T:2017:134, punt 111).

[17] Advocaat-generaal Sharpston merkte op: „[Het] wezenlijke [kenmerk] van een onderneming die een DAEB verricht, is dat het geleverde het algemeen belang dient en dat de dienst zonder tussenkomst van de overheid door de markt niet (of onder andere voorwaarden inzake kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid, gelijke behandeling of algemene toegang) zou zijn verricht (het zogenoemde ‚marktfalen')”: conclusie in de zaak Farrell (C-413/15, EU:C:2017:492, punt 90). Advocaat-generaal Wathelet verdedigde in zijn conclusie in de zaak Comunidad Autónoma del País Vasco e.a./Commissie (C-66/16 P–C-69/16 P, C-70/16 P en C-81/16 P, EU:C:2017:654, punt 122) dezelfde stelling. Zie in soortgelijke zin ook arresten van 1 maart 2017, Frankrijk/Commissie (T-366/13, EU:T:2017:135, punt 123), en 1 maart 2017, SNCM/Commissie (T-454/13, EU:T:2017:134, punt 172), waar het Gerecht oordeelde dat een lidstaat een DAEB mag invoeren voor zover die beantwoordt aan een reële behoefte aan een openbare dienst, en dat een dergelijke behoefte niet kan bestaan indien in die vraag al door de vrije markt wordt voorzien.

marktfalen wil een lidstaat een dienst als DAEB kunnen aanmerken.[18] Wanneer de krachten van de vrije markt er niet in slagen te voldoen aan eisen van algemeen belang, zoals de bescherming van het milieu en de volksgezondheid, met name met het oog op afvalbeheer, rechtvaardigt dit een besluit van de lidstaat om aan die behoeften te voldoen door het instellen van een DAEB.[19]

29. Ten tweede moet een lidstaat die een DAEB wenst in te stellen tevens bepaalde criteria in acht nemen die meer formeel van aard kunnen worden geacht. Een overheidsinstantie moet ondernemers belasten met de uitvoering van een universele en verplichte taak van algemeen belang.[20] Rechtens zijn er veel mogelijkheden wat betreft de status van het instrument waarbij een DAEB wordt toegewezen: het kan om een bundel besluiten gaan[21] of de vorm van overeenkomst aannemen, maar het moet te identificeren zijn.[22] Het feit dat een ondernemer betrokken was bij het proces dat erin uitmondde dat hem de verrichting van een DAEB werd opgedragen, belet niet dat een overheidsinstantie hem die taak toevertrouwt.[23] Een lidstaat moet ook aangeven waarom het specifieke karakter van de relevante activiteit naar zijn oordeel zo onderscheidend is dat deze als DAEB kan worden aangemerkt. Deze vereisten maken het mogelijk om objectief te toetsen of een lidstaat een kennelijke fout heeft gemaakt in de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid om een dienst als DAEB aan te merken.[24] Lidstaten moeten derhalve de verplichtingen die zij ondernemingen opdragen duidelijk omschrijven, wat een nauwkeurige uiteenzetting van de aard, de duur en de omvang van die taken vooronderstelt.[25]

30. Ten derde blijkt duidelijk uit artikel 106, lid 2, VWEU dat DAEB's worden verricht door „ondernemingen". Hoewel het Verdrag het begrip „onderneming" niet omschrijft, heeft het Hof bij herhaling geoordeeld dat het elke entiteit omvat die een economische activiteit uitoefent, ongeacht de rechtsvorm ervan en de wijze waarop zij wordt gefinancierd.[26] Economische activiteit bestaat uit het aanbieden van goederen en diensten tegen vergoeding. Vergoeding is de

[18] Zie de mededeling van de Commissie „Diensten van algemeen economisch belang in Europa" (PB 2001, C 17, punt 14, blz. 4); de mededeling van de Commissie van 20 december 2011 aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Een kwaliteitskader voor diensten van algemeen belang in Europa [COM(2011) 900 definitief], blz. 3, en de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PB 2012, C 8, punt 48, blz. 4; hierna: „mededeling betreffende de toepassing van de staatssteunregels op DAEB's"). Voor een analyse van de rechtspraak betreffende het vereiste van marktfalen in DAEB-context, zie Szyszczak, E., „Services of General Economic Interest, State Aid and State Measures Affecting Competition", *Journal of European Competition Law & Practice*, 2017, deel 8, nr. 10, blz. 680-683. Zie ook 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, deel 12, nr. 5, blz. 384-386.

[19] Zie in die zin arresten van 10 november 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, punt 52); 23 mei 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279, punt 75), en 19 december 2019, Engie Cartagena (C-523/18, EU:C:2019:1129, punt 33).

[20] Zie in die zin arresten van 21 maart 1974, BRT en Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:25, punt 20); 12 februari 2008, BUPA e.a./Commissie (T-289/03, EU:T:2008:29, punt 172), en 8 juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punt 78).

[21] Arrest van 8 juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punt 79).

[22] Zie in die zin punt 52 van de mededeling betreffende de toepassing van de staatssteunregels op DAEB's.

[23] Arrest van 15 juni 2005, Olsen/Commissie (T-17/02, EU:T:2005:218, punt 188).

[24] Arrest van 12 februari 2008, BUPA e.a./Commissie (T-289/03, EU:T:2008:29, punt 172).

[25] Arrest van 8 juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punt 79). Zie ook punt 52 van de mededeling betreffende de toepassing van de staatssteunregels op DAEB's.

[26] Arrest van 1 juli 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

economische tegenprestatie voor het leveren van goederen en diensten.[27] Wanneer goederen en diensten eenmaal worden aangeboden tegen vergoeding, is het niet meer van belang of de aanbieder al dan niet een winstoogmerk[28] of een wettelijk monopolie heeft.[29]

31. Ik stel voor de eerste vraag te bespreken in het licht van deze opmerkingen.

32. De Sloveense regering betoogt dat de marktdeelnemers die onder het regime van de ZVO-1 verantwoordelijk waren voor de nakoming van UPV-verplichtingen, er niet in waren geslaagd te verzekeren dat het verpakkingsmateriaal dat de gemeentelijke afvaldiensten hadden ingezameld op correcte wijze verwerkt werd, hetgeen gevaren voor het milieu en de volksgezondheid veroorzaakte die de tussenkomst van de overheid noodzakelijk maakten. Indien de verwijzende rechter deze weergave van het gebeurde bevestigt, lijkt marktfalen hiermee genoegzaam te zijn aangetoond ter rechtvaardiging van het besluit van Slovenië om door instelling van een DAEB tegemoet te komen aan een publieke behoefte waarin niet werd voorzien.

33. Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of de vergunningen op grond waarvan de Sloveense autoriteiten de collectieve organisaties hebben belast met de verantwoordelijkheid om te zorgen voor de collectieve nakoming van UPV-verplichtingen met betrekking tot bepaalde categorieën producten, handelingen zijn die aan die organisaties de vervulling van een universele en verplichte taak met de aard van een DAEB opdragen. Deze rechter moet daarbij tevens onderzoeken of de onderhavige vergunningen afdoende zijn gemotiveerd en de aard, duur en omvang van de taken die zij aan die organisaties toevertrouwen met voldoende nauwkeurigheid omschrijven.

34. Volgens de verwijzingsbeslissing heft de collectieve organisatie die verantwoordelijk is voor de nakoming van UPV-verplichtingen voor een bepaalde categorie producten een tarief dat wordt berekend op basis van de kosten van haar dienstverlening, met inbegrip van de organisatie van aanbestedingen voor de inzameling en verwerking van afval en het waarborgen dat producenten hun UPV-verplichtingen nakomen. Dat tarief vormt derhalve een vergoeding voor de verrichting van die diensten.[30] Zoals besproken in punt 30 van deze conclusie tonen deze feiten, eenmaal vastgesteld, aan dat de collectieve organisaties waarin de ZVO-2 voorziet ondernemingen zijn in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU.

35. Ik stel het Hof derhalve voor om op de eerste vraag te antwoorden dat artikel 106, lid 2, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat een organisatie waaraan de collectieve nakoming van UPV-verplichtingen wordt opgedragen een met een DAEB belaste onderneming kan zijn wanneer sprake is van een legitiem algemeen belang, zoals de bescherming van het milieu of de volksgezondheid, waarin de vrije markt niet afdoende heeft kunnen voorzien, en wanneer de nationale autoriteiten daaraan bij afdoende gemotiveerde handelingen duidelijk de verrichting van een dienst van algemeen belang als taak hebben toevertrouwd, en de organisatie kennelijk een economische activiteit verricht.

[27] Arrest van 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punten 45 en 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[28] Arresten van 1 juli 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punt 27), en 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punt 46).

[29] Arrest van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie (T-696/17, EU:T:2019:652, punt 98).

[30] Het Hof lijkt een particuliere organisatie zonder winstoogmerk die was goedgekeurd door de overheid en bijdragen van producenten inde als tegenprestatie voor de zorg dat de laatsten hun UPV-verplichtingen konden nakomen, als onderneming te hebben beschouwd: arrest van 21 oktober 2020, Eco TLC (C-556/19, EU:C:2020:844, punten 31-51).

B. Tweede vraag

36. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het opdragen van de verantwoordelijkheid voor het nakomen van UPV-verplichtingen aan één enkele organisatie zonder winstoogmerk in strijd is met de artikelen 49 en 56 en artikel 106, lid 2, VWEU, de artikelen 16 en 17 van het Handvest, de dienstenrichtlijn of artikel 8 bis van de kaderrichtlijn afval.

37. Gesteund door Surovina voert Interzero aan dat het in strijd is met artikel 106, lid 2, VWEU om een dergelijke verantwoordelijkheid toe te vertrouwen aan een organisatie die zuiver administratieve taken uitvoert. De uitsluiting van andere exploitanten die administratieve taken verrichten beperkt de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) en de vrijheid van dienstverlening (artikel 56 VWEU). Voor zover de Sloveense regering ter rechtvaardiging van die beslissing een beroep doet op doeleinden van milieubescherming als dwingende reden van algemeen belang, voeren Interzero en Surovina aan dat die regering niet heeft aangetoond dat de vastgestelde maatregelen voor de verwezenlijking van die doeleinden onmisbaar en evenredig zijn. Volgens Surovina beschikken de Sloveense autoriteiten over minder beperkende maatregelen, zoals het oprichten van een bijzondere entiteit om toezicht te houden op de activiteiten van de met de nakoming van UPV-verplichtingen belaste marktdeelnemers. Interzero en Surovina benadrukken voorts dat de ZVO-2 hen ertoe zal dwingen hun activiteiten in Slovenië te staken. Om soortgelijke redenen betogen zij dat de wet ook in strijd is met de dienstenrichtlijn.

38. De Commissie betoogt dat, voor zover de dienstenrichtlijn van toepassing is, het daarmee ingevoerde systeem van volledige harmonisatie een bespreking van de tweede vraag in het licht van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening overbodig maakt. Volgens de Commissie kan het opdragen van de onderhavige taken aan één enkele organisatie weliswaar een kwantitatieve/territoriale beperking en/of een voorbehouden van de toegang tot activiteiten vormen in de zin van artikel 15, lid 2, onder a) en d), van de dienstenrichtlijn, maar de verplichting dat een zodanige organisatie geen winstoogmerk heeft lijkt buiten de werkingssfeer van die richtlijn te vallen, zodat het Hof deze moet toetsen aan de vrijheid van vestiging. De Commissie herinnert eraan dat, volgens artikel 15, lid 2, van de dienstenrichtlijn, alle eisen die worden gesteld aan de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit niet-discriminerend, noodzakelijk om dwingende redenen van algemeen belang en evenredig dienen te zijn.[31] De regels waarover het oordeel van de verwijzende rechter wordt gevraagd discrimineren niet naar nationaliteit en beogen onder meer het milieu te beschermen, wat een doelstelling is van algemeen belang. Hoewel het aan de verwijzende rechter is om de evenredigheid van die regels te beoordelen, betwijfelt de Commissie of hetzelfde resultaat bereikt had kunnen worden zonder de met de verrichting van de DAEB belaste organisaties exclusieve rechten toe te kennen. De verplichting om die taken zonder winstoogmerk uit te oefenen kan ook bijdragen tot de verwezenlijking van milieudoelstellingen. Hoewel de voorwaarden van artikel 15, lid 3, van de dienstenrichtlijn niet op DAEB's van toepassing zijn wanneer deze de vervulling, in feite of in rechte, van de toegewezen bijzondere taak belemmeren, wijst volgens de Commissie niets erop dat artikel 15, lid 4, van de dienstenrichtlijn op de onderhavige omstandigheden van toepassing zou zijn.

39. De Tsjechische, de Hongaarse, de Nederlandse en de Sloveense regering betogen dat de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid genieten wanneer zij besluiten de nakoming van UPV-verplichtingen aan een of meer organisaties toe te vertrouwen zonder dat deze winst mogen

[31] Artikel 15, lid 3, van de dienstenrichtlijn. De Commissie is ook van oordeel dat de regels betreffende de DAEB's noodzakelijk moeten zijn voor de uitoefening van de specifieke publieke dienst die aan een onderneming wordt toevertrouwd, en evenredig moeten zijn.

nastreven.[32] Wat de evenredigheid van de ZVO-2 betreft, stelt de Sloveense regering dat het daarbij ingevoerde systeem, in tegenstelling tot het tekortschietende oude regime, zowel doeltreffend als economisch efficiënt is, en daarom een hoog niveau van milieubescherming verzekert. Het nieuwe regime is voorts alleen van toepassing op producten die zijn bestemd voor huishoudelijk gebruik. De Nederlandse regering betoogt dat het in een klein land efficiënter en eenvoudiger kan zijn om de nakoming van UPV-verplichtingen toe te vertrouwen aan één enkele organisatie, onder meer om te vermijden dat bepaalde producenten proberen met andere producenten „mee te liften" en zelf een minimale inspanning te verrichten om aan hun UPV-verplichtingen te voldoen.

40. De Sloveense regering betoogt dat de eventuele beperkingen van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening ten gevolge van de nationale regeling gerechtvaardigd worden door de doelstelling van milieubescherming – een dwingende reden van algemeen belang. Daarom hoeft het Hof voor de beantwoording van de tweede vraag de litigieuze maatregelen niet te toetsen aan de artikelen 16 en 17 van het Handvest of aan de dienstenrichtlijn.

41. Niettegenstaande de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de lidstaten beschikken, staat de rechtspraak van het Hof inzake artikel 106, lid 2, VWEU afwijkingen van de Verdragsregels toe, mits die afwijkingen noodzakelijk zijn voor de vervulling van de bijzondere taken die zijn opgedragen aan een met een DAEB belaste onderneming, en evenredig zijn aan de nagestreefde doelstelling van algemeen belang.[33] Het is voldoende dat een lidstaat aantoont dat het zonder de verlening of handhaving van de omstreden rechten onmogelijk zou zijn voor de onderneming om de haar opgedragen of toevertrouwde taken onder economisch aanvaardbare omstandigheden te vervullen.[34] Het Hof heeft tevens geoordeeld dat de lidstaten op grond van artikel 106, lid 2, VWEU aan de ondernemingen waaraan zij de uitvoering van DAEB's toevertrouwen exclusieve rechten kunnen toekennen die de mededinging beperken of zelfs uitsluiten, mits de verlening van die rechten noodzakelijk is om de vervulling van de toevertrouwde taak te verzekeren.[35]

42. In de onderhavige zaak maken Interzero en Surovina bezwaar tegen de toekenning van exclusieve rechten aan één enkele organisatie ter zake van afval afkomstig van verschillende categorieën producten. Zij verzetten zich ook tegen het vereiste dat deze organisaties zonder winstoogmerk werken.

43. Uit de in punt 41 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak volgt dat de lidstaten exclusieve rechten mogen verlenen en daarmee alle mededinging in een bepaalde markt mogen uitsluiten, mits de verlening van die rechten noodzakelijk is voor de vervulling van bepaalde taken in het algemeen belang. De stukken in het dossier van het Hof geven aan dat de Sloveense regering de verrichting van zulke taken juist aan één enkele organisatie zonder winstoogmerk heeft toevertrouwd omdat het voorgaande regime, waarin een aantal ondernemingen mét winstoogmerk met elkaar concurreerden om die diensten te verrichten, er niet in was geslaagd die taken tot haar tevredenheid uit te voeren. Het naast elkaar optreden van verschillende marktdeelnemers leidde ertoe dat deze probeerden de „krenten uit de pap te pikken"

[32] De Hongaarse regering voegt hieraan toe dat de kaderrichtlijn afval de lidstaten niet verplicht om producenten toe te staan aan hun UPV-verplichtingen te voldoen door hun afval zelf in te zamelen en te bewerken.

[33] Zie in die zin arresten van 8 maart 2017, Viasat Broadcasting UK/Commissie (C-660/15 P, EU:C:2017:178, punt 29); 19 maart 2019, Inpost Paczkomaty en Inpost/Commissie (T-282/16 en T-283/16, EU:T:2019:168, punt 115), en 8 september 2021, Achema en Achema Gas Trade/Commissie (T-193/19, EU:T:2021:558, punt 102).

[34] Zie in die zin arresten van 25 juni 1998, Dusseldorp e.a. (C-203/96, EU:C:1998:316, punt 65); 3 maart 2011, AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, punt 76), en 8 maart 2017, Viasat Broadcasting UK/Commissie (C-660/15 P, EU:C:2017:178, punt 30).

[35] Arresten van 19 mei 1993, Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198, punt 14), en 27 april 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, punt 46).

(„cherry-picking”) [36] en belemmerde het zicht op de werking van het systeem. Het winstoogmerk functioneerde dus meer als belemmering dan als stimulans om de doelstelling van daadwerkelijke bescherming van het milieu te verwezenlijken. De Sloveense regering betoogt voorts dat haar beslissing om de onderhavige taken voor elke categorie producten aan één enkele organisatie toe te vertrouwen, ertoe bijdraagt dat al het van die producten afkomstige afval op een veilige en milieuvriendelijke wijze wordt ingezameld en verwerkt. Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of deze argumenten door bewijzen worden gestaafd dan wel of de Sloveense regering duidelijk minder beperkende middelen ter beschikking had om een vergelijkbaar niveau van bescherming van het milieu en de volksgezondheid te verzekeren.

44. Artikel 1, leden 2 en 3, van de dienstenrichtlijn, gelezen in samenhang met overweging 8 ervan, sluit DAEB's die op de datum van haar inwerkingtreding voorbehouden waren aan openbare of particuliere entiteiten, uit van haar toepassingsgebied. [37] Aangezien de ZVO-2 na de inwerkingtreding van de dienstenrichtlijn werd vastgesteld, zijn de bepalingen van die wet van toepassing op de feiten van de onderhavige zaak. De dienstenrichtlijn is evenwel voor het antwoord op de tweede vraag misschien van geen of weinig belang, en wel om de volgende redenen. Voor zover het toevertrouwen van de uitoefening van de voor elke categorie producten relevante taken aan één enkele organisatie een eis vormt die de toegang tot activiteiten aan bepaalde dienstverrichters voorbehoudt in de zin van artikel 15, lid 2, onder d), van de dienstenrichtlijn, moet die eis gerechtvaardigd zijn door een dwingende reden van algemeen belang [38] en evenredig zijn. [39] Een analyse van de tweede vraag met verwijzing naar de vrijheid van vestiging zou mijns inziens geen ander antwoord opleveren dan wat ik in punt 41 tot en met 43 van deze conclusie heb voorgesteld. Daar komt bij dat artikel 15, leden 2 en 3, van de dienstenrichtlijn slechts op DAEB's van toepassing is voor zover die bepalingen de vervulling, in feite of in rechte, van de bijzondere taak die is toegewezen aan met DAEB's belaste ondernemingen, niet belemmeren. [40] Ten aanzien van de vrijheid van dienstverlening bepaalt artikel 17, punt 1, van de dienstenrichtlijn dat de in artikel 16 genoemde eisen betreffende de toegang tot een dienstenactiviteit niet van toepassing zijn op DAEB's.

45. Wanneer het een materie betreft die op het niveau van de Unie uitputtend is geharmoniseerd, moet een nationale regeling aan de bepalingen van die harmonisatiemaatregel worden getoetst en niet aan die van het primaire recht. [41] Een beperking van de vrijheid van vestiging of de vrijheid van dienstverlening die binnen de werkingssfeer van de dienstenrichtlijn valt, zoals een maatregel die aan één enkele organisatie verantwoordelijkheid opdraagt voor de uitvoering van bepaalde taken, hoeft niet te worden getoetst aan de artikelen 49 en 56 VWEU. [42] Voor zover de dienstenrichtlijn niets bepaalt over een wettelijke eis om te opereren zonder winstoogmerk, dient de verenigbaarheid daarvan met het Unierecht te worden beoordeeld in het kader van de interne-marktvrijheden.

[36] Volgens de Sloveense regering richtten de exploitanten hun inspanningen op de verrichting van de meer lucratieve activiteiten van afvalbeheer, ten koste van de minder winstgevende activiteiten (zoals diensten in plattelandsgebieden).

[37] Arrest van 7 november 2018, Commissie/Hongarije (C-171/17, EU:C:2018:881, punten 41-43). Artikel 15, lid 4, en artikel 17, punt 1, van de dienstenrichtlijn ondersteunen de uitlegging van het Hof, aangezien het doel van die bepalingen anders onduidelijk zou zijn.

[38] Zoals gedefinieerd in de rechtspraak van het Hof; zie in die zin ook artikel 4, punt 8, van de dienstenrichtlijn, gelezen in samenhang met overweging 40 daarvan.

[39] Artikel 15, lid 3, van de dienstenrichtlijn.

[40] Artikel 15, lid 4, van de dienstenrichtlijn.

[41] Arrest van 11 juni 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[42] Zie in die zin ook arresten van 23 februari 2016, Commissie/Hongarije (C-179/14, EU:C:2016:108, punt 118), en 26 juni 2019, Commissie/Griekenland (C-729/17, EU:C:2019:534, punten 52 en 54).

46. Maatregelen die de uitoefening van de vrijheid van vestiging verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, moeten als beperkingen daarvan worden aangemerkt.[43] Een nationale regeling die de toegang tot een economische activiteit voorbehoudt aan entiteiten zonder winstoogmerk kan de vrijheid van vestiging beperken voor zover dit de uitoefening van die vrijheid door entiteiten met winstoogmerk belemmert. Dergelijke beperkingen op de vrijheid van vestiging zijn toegestaan voor zover zij gerechtvaardigd worden door een dwingende reden van algemeen belang en het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen.[44]

47. Het is vaste rechtspraak dat de doelstelling van milieubescherming, die tot de wezenlijke doelstellingen van de Europese Unie behoort,[45] een dwingende reden van algemeen belang vormt die beperkingen op de uitoefening van de vrijheid van vestiging kan rechtvaardigen.[46] De Sloveense regering betoogt dat het – door de ZVO-1 aangemoedigde – winstoogmerk in de weg stond aan de verwezenlijking van het doel van adequate milieubescherming. Het is aan de verwijzende rechter om vast te stellen of de Sloveense autoriteiten, gezien de overgelegde gegevens, over minder beperkende middelen beschikten waarmee zij dat doel hadden kunnen bereiken.

48. Het Hof hoeft beperkingen op de uitoefening van de rechten en vrijheden van de artikelen 16 en 17 van het Handvest niet te onderzoeken wanneer het volstaat om de wettigheid van die beperkingen te toetsen aan de artikelen 49 en 56 VWEU.[47] Volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest moeten beperkingen op de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden hoe dan ook bij wet worden gesteld, de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen, en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan de door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Artikel 16 van het Handvest beschermt de vrijheid om een economische activiteit of een handelsactiviteit uit te oefenen, de contractsvrijheid en de vrije mededinging.[48] Deze vrijheden hebben evenwel geen absolute gelding en in de uitoefening hiervan kan dan ook op een aantal wijzen worden ingegrepen, onder meer ten behoeve van het algemeen belang.[49] Het door artikel 17, lid 1, van het in het Handvest erkende eigendomsrecht heeft evenmin absolute gelding en de uitoefening ervan kan eveneens worden onderworpen aan beperkingen die worden gerechtvaardigd door doelstellingen van algemeen belang en, gelet op het nagestreefde doel, geen onevenredige en onduldbare ingreep opleveren waardoor het aldus gewaarborgde recht in zijn kern wordt aangetast.[50] Ik ben derhalve van mening dat een uitlegging door het Hof van de artikelen 16 en 17 van het Handvest niet nodig is voor de beantwoording van de tweede vraag, aangezien deze niet zou leiden tot een ander antwoord dan hetgeen volgt uit de analyse van die vraag in het licht van artikel 106, lid 2, VWEU.

43 Arrest van 25 oktober 2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 8 juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punt 61).

44 Arrest van 8 juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 Arrest van 12 november 2019, Commissie/Ierland (Windturbinepark Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punt 115).

46 Arresten van 4 juli 2019, Commissie/Duitsland (C-377/17, EU:C:2019:562, punt 71), en 8 juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punt 69).

47 Arresten van 30 april 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281, punt 60), en 20 december 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, punt 50).

48 Arrest van 16 juli 2020, Adusbef e.a. (C-686/18, EU:C:2020:567, punt 82).

49 Ibid., punt 83.

50 Ibid., punt 85.

49. Ten slotte moeten de lidstaten, wanneer er meerdere organisaties naast elkaar bestaan, volgens artikel 8 bis, lid 5, tweede alinea, van de kaderrichtlijn afval een onafhankelijk lichaam of overheidsorgaan aanwijzen om toezicht te houden op de uitvoering van UPV-verplichtingen.[51] Die bepaling lijkt niets te willen zeggen over de bevoegdheden van de lidstaten om de nakoming van UPV-verplichtingen met betrekking tot een bepaalde categorie producten toe te vertrouwen aan één enkele organisatie.

50. Ik geef het Hof derhalve in overweging om de tweede vraag te beantwoorden in de zin dat de artikelen 49 en 56 en artikel 106, lid 2, VWEU, de artikelen 16 en 17 van het Handvest, de dienstenrichtlijn en artikel 8 bis van de kaderrichtlijn afval zich er niet tegen verzetten dat een lidstaat de verantwoordelijkheid voor de nakoming van UPV-verplichtingen toevertrouwt aan één enkele organisatie zonder winstoogmerk, indien die maatregel een toereikende bescherming van het milieu en de volksgezondheid nastreeft en er geen minder beperkende middelen beschikbaar zijn om dat doel te verwezenlijken.

C. Derde, vierde en vijfde vraag

51. Met zijn derde, vierde en vijfde vraag, die gezamenlijk besproken kunnen worden, wenst de verwijzende rechter te vernemen of een wijziging van een wettelijk regime waarbij een door verschillende marktdeelnemers uitgevoerde activiteit met winstoogmerk wordt omgezet in een activiteit die is toevertrouwd aan één enkele organisatie zonder winstoogmerk, zonder dat is voorzien in een overgangsperiode en/of betaling van een toereikende vergoeding voor eventuele schade die deze marktdeelnemers door die wijziging hebben geleden, in strijd is met het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

52. Hoewel Interzero en Surovina erkennen dat marktdeelnemers niet kunnen verwachten dat de nationale wetgeving niet zal worden gewijzigd,[52] betogen zij dat de rechtspraak van het Hof inzake de bescherming van gerechtvaardigde verwachtingen (vertrouwensbeginsel) en de rechtszekerheid, in omstandigheden als uiteengezet in de verwijzingsbeslissing, van de lidstaten verlangt dat zij in een overgangsperiode voorzien en een toereikende vergoeding toekennen aan marktdeelnemers die door een zodanige wijziging worden geraakt.

53. Volgens de Sloveense regering en de Commissie mogen de lidstaten wetgeving vaststellen uit hoofde waarvan het verrichten van een winstgevende activiteit door een aantal marktdeelnemers aan één enkele organisatie zonder winstoogmerk kan worden toevertrouwd. De Sloveense regering betoogt dat het rechtszekerheidsbeginsel wordt geëerbiedigd op het moment dat de ter zake vastgestelde regels duidelijk zijn. Het vertrouwensbeginsel wordt eveneens geëerbiedigd, aangezien wijzigingen met die strekking verwacht konden worden sinds de kaderrichtlijn afval werd vastgesteld. Omdat de wetswijzigingen wettig waren, was het niet nodig marktdeelnemers te vergoeden voor eventueel door hen geleden schade. Niettegenstaande het voorgaande sluit de Commissie niet uit dat een lidstaat in bepaalde gevallen een passende overgangsperiode zal dienen vast te stellen om marktdeelnemers de tijd te geven zich aan de nieuwe regeling aan te passen. Het oordeel of de onderhavige omstandigheden een dergelijk geval opleveren, is aan de verwijzende rechter.

[51] Het luidt: „Indien in een lidstaat meerdere organisaties de verplichtingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid namens de producenten van producten uitvoeren, wijst de betrokken lidstaat ten minste één van particuliere belangen onafhankelijke instantie aan die toezicht houdt op de uitvoering van de verplichtingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, of vertrouwt hij die taak aan een publieke instantie toe."

[52] Interzero aanvaardt dat economische exploitanten in 2023 hadden kunnen verwachten dat de nationale wetgeving ten gevolge van de inwerkingtreding van de kaderrichtlijn afval in bepaalde opzichten zou worden gewijzigd.

54. Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel maken deel uit van de rechtsorde van de Europese Unie en moeten in acht worden genomen door de lidstaten wanneer zij uitvoering geven aan Unierichtlijnen. [53]

55. Het rechtszekerheidsbeginsel verhindert lidstaten niet om gebruik te maken van hun bevoegdheden om hun wetgeving te wijzigen. [54] Volgens vaste rechtspraak vereist het rechtszekerheidsbeginsel, waarvan het vertrouwensbeginsel het rechtstreekse uitvloeisel is, dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn, alsook dat hun toepassing voorzienbaar is voor de justitiabelen, in het bijzonder wanneer die regels nadelige gevolgen kunnen hebben voor particulieren en ondernemingen. [55] Dat beginsel vereist dat wetgeving is opgesteld op een wijze die de belanghebbenden in staat stelt de omvang van de verplichtingen die zij hun oplegt, nauwkeurig te kennen, en dat deze laatsten ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen. [56]

56. Het vertrouwensbeginsel beoogt te verzekeren dat wanneer een nationale autoriteit jegens een marktdeelnemer nauwkeurige toezeggingen heeft gedaan, deze zich tegenover die autoriteit daarop kan beroepen. Wanneer zodanige toezeggingen ontbreken, en de nationale autoriteiten te allen tijde kunnen besluiten een bestaande situatie te wijzigen, mogen de marktdeelnemers niet vertrouwen op de handhaving daarvan. [57]

57. Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel hebben niet het effect dat zij een lidstaat beletten een wet met onmiddellijke ingang te wijzigen, zonder in een overgangsregeling te voorzien. [58] De rechtspraak van het Hof sluit de mogelijkheid niet volledig uit dat een marktdeelnemer die dure investeringen heeft gedaan om zich te conformeren aan een eerder door de wetgever vastgestelde regeling, zich op het vertrouwensbeginsel kan beroepen wanneer die regeling voortijdig wordt afgeschaft zonder dat hij de nodige tijd krijgt om zich aan de gevolgen van die afschaffing aan te passen. [59]

58. Het is uiteindelijk aan de verwijzende rechter om de omstandigheden vast te stellen waaronder de litigieuze nationale regeling is doorgevoerd. Ik merk echter op dat de ZVO-2, voor zover deze de verantwoordelijkheid voor de nakoming van UPV-verplichtingen aan één enkele organisatie zonder winstoogmerk toevertrouwt, duidelijk en nauwkeurig geformuleerd lijkt te zijn. Het dossier bij het Hof lijkt evenmin aanwijzingen te bevatten dat een nationale autoriteit toezeggingen aan marktdeelnemers zou hebben gedaan dat de ZVO-1 niet zou worden ingetrokken of nog gedurende onbepaalde tijd van kracht zou blijven.

59. Ik geef het Hof derhalve in overweging om de derde, de vierde en de vijfde vraag te beantwoorden in de zin dat het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel zich niet verzetten tegen een wijziging van een wettelijk regime waarbij een door meerdere marktdeelnemers verrichte winstgevende activiteit wordt omgezet in een activiteit die is

53 Arrest van 10 september 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, punt 43).

54 Ibid., punt 49.

55 Arrest van 11 juli 2019, Agrenergy en Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 en C-287/18, EU:C:2019:605, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 Ibid., punt 30.

57 Arrest van 27 juni 2024, Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, punt 54).

58 Arrest van 9 juni 2016, Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft GbR (C-332/14, EU:C:2016:417, punt 56).

59 Arresten van 10 september 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, punt 52), en 22 september 2022, Admiral Gaming Network e.a. (C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714, punt 64).

toevertrouwd aan één enkele organisatie zonder winstoogmerk, zonder dat wordt voorzien in een overgangsperiode en/of betaling van een afdoende vergoeding voor schade die deze marktdeelnemers ten gevolge van die wijziging eventueel hebben geleden.

D. Zesde vraag

60. De zesde vraag luidt of een nationale regeling volgens welke producenten die ten minste 51 % van een bepaalde categorie producten in de handel brengen een organisatie moeten oprichten die verantwoordelijk is voor de nakoming van UPV-verplichtingen (hierna: „51 %-regel") en alleen die producenten een deelneming in die organisatie mogen hebben (hierna: „deelnemingsregel") in strijd is met de artikelen 49 en 56 VWEU, artikel 16 van het Handvest, de dienstenrichtlijn en de kaderrichtlijn afval.

61. Interzero betoogt dat de 51 %-regel de door artikel 16 van het Handvest gewaarborgde vrijheid van ondernemerschap beperkt. Er is geen reden waarom een collectieve organisatie voor de vervulling van UPV-verplichtingen zou moeten worden opgericht door producenten van bepaalde producten, met name omdat die producenten geen deskundigen zijn op het gebied van afvalbeheer. Volgens Interzero vormt de 51 %-regel voorts indirecte discriminatie op grond van nationaliteit, aangezien binnenlandse ondernemingen een duidelijke meerderheid uitmaken van de producenten die in Slovenië consumptieartikelen op de markt brengen.

62. De Sloveense regering voert aan dat de 51 %-regel beoogt te verzekeren dat één enkele collectieve organisatie wordt opgericht die voor elke categorie consumentenproducten verantwoordelijk is voor het daarvan afkomstige afval.

63. Volgens de Commissie vormt de 51 %-regel een beperking op de vrijheid van vestiging voor zover deze producenten ervan kan afschrikken zich in Slovenië te vestigen.[60] Hoewel die regel gerechtvaardigd kan zijn vanuit het oogpunt van milieubescherming, moet de nationale rechter nagaan of de nationale regeling evenredig is aan dat doel en dat er geen minder beperkende regeling mogelijk is die voor elke categorie producten de verantwoordelijkheid voor het afvalbeheer zou waarborgen. De Commissie meent dat de deelnemingsregel wellicht onevenredig is, maar aanvaardt dat het aan de verwijzende rechter is om dit uit te maken.

64. Ik geef het Hof in overweging dat het antwoord op de zesde vraag, met inachtneming van de volgende punten, te vinden is in de uiteenzetting in de punten 41 tot en met 49 van deze conclusie.

65. Om te beginnen verwijs ik, voor zover de 51 %-regel en de deelnemingsregel eisen lijken te zijn aangaande het aandeelhouderschap van een onderneming in de zin van artikel 15, lid 2, onder c), van de dienstenrichtlijn, naar de uiteenzetting in punt 44 van deze conclusie. Deze eisen kunnen in overeenstemming zijn met de dienstenrichtlijn indien zij niet-discriminerend, noodzakelijk om een dwingende reden van algemeen belang en evenredig zijn.[61]

66. Hoewel Interzero beweert dat de 51 %-regel een vorm van „omgekeerde discriminatie" op grond van nationaliteit vormt, betwist zij niet dat die regel vanuit juridisch oogpunt niet discriminerend is, aangezien hij gelijkelijk op alle producenten, ongeacht hun nationaliteit, van toepassing is. Dat er op een bepaalde markt meer binnenlandse producenten dan producenten in

[60] De Commissie had gesteld dat de 51 %-regel de vrijheid van dienstverlening beperkte, maar heeft die bewering ter terechtzitting teruggenomen.

[61] Zie artikel 15, lid 3, van de dienstenrichtlijn.

andere lidstaten actief zijn, is een omstandigheid die in de loop der tijd kan veranderen en maakt de 51 %-regel niet discriminerend. Wat betreft de noodzakelijkheid op grond van een dwingende reden van algemeen belang, beoogt de 51 %-regel te verzekeren dat per categorie producten slechts één enkele collectieve organisatie wordt opgericht, teneinde de bescherming van het milieu te bevorderen. De deelnemingsregel beoogt eveneens dat doel te bereiken, door te verwezenlijken dat producenten de volledige organisatorische verantwoordelijkheid voor het beheer van het van hun producten afkomstige afval op zich nemen. Wat de toepassing van het evenredigheidsbeginsel betreft, hebben de partijen bij de onderhavige procedure geen minder beperkende regeling voorgesteld waarmee het door de Sloveense autoriteiten nagestreefde niveau van milieubescherming kan worden bereikt.

67. Wanneer een beperking van de vrijheid van vestiging of de vrijheid van dienstverlening binnen de werkingssfeer van de dienstenrichtlijn valt, is het voorts niet nodig, zoals aangegeven in punt 45 van deze conclusie, om de verenigbaarheid daarvan met de VWEU-bepalingen inzake de interne markt te onderzoeken. De 51 %-regel moet hoe dan ook worden beoordeeld vanuit het perspectief van de vrijheid van vestiging. Elke belemmering ondervonden door marktdeelnemers die in andere lidstaten zijn gevestigd en hun diensten willen aanbieden om de collectieve nakoming van UPV-verplichtingen te verzekeren is een gevolg van de regel dat een DAEB voor elke categorie producten is toegekend aan één enkele organisatie, en derhalve niet van de 51 %-regel. Die regel kan echter wel het vooruitzicht voor producenten om zich in Slovenië te vestigen minder aantrekkelijk maken, hetgeen een beperking van de vrijheid van vestiging is. [62] De deelnemingsregel vormt een verdere beperking van de vrijheid van vestiging, aangezien deze andere ondernemingen belet een financieel belang in collectieve organisaties te hebben. [63] Hieruit volgt niet dat deze regels in strijd zijn met het Unierecht. Zoals ik in de punten 46 en 47 van deze conclusie heb opgemerkt, kan het opleggen van dergelijke beperkingen op de vrijheid van vestiging gerechtvaardigd zijn door dwingende redenen van algemeen belang, die de bescherming van het milieu en de volksgezondheid omvatten, echter altijd met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, wat ter toetsing staat aan de verwijzende rechter.

68. Ten derde hebben de partijen bij de procedure bij het Hof geen bepaling van de kaderrichtlijn afval aangewezen die zich verzet tegen de toepassing van de 51 %-regel. Zowel die regel als de deelnemingsregel lijken tot doel te hebben ervoor te zorgen dat producenten financiële en organisatorische verantwoordelijkheid nemen voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van hun producten, een rechtvaardiging die wordt toegestaan door artikel 8, lid 1, vierde alinea, van de kaderrichtlijn afval.

69. Ten vierde blijkt, gezien de uiteenzetting in punt 48 van deze conclusie, dat een beoordeling van deze regels op basis van artikel 16 van het Handvest niet noodzakelijk hoeft te zijn en in de omstandigheden van de onderhavige prejudiciële verwijzing hoe dan ook niet tot een verschillende uitkomst zou leiden.

70. Ik geef het Hof derhalve in overweging om de zesde vraag te beantwoorden in de zin dat de artikelen 49 en 56 VWEU, artikel 16 van het Handvest, de dienstenrichtlijn en de kaderrichtlijn afval zich niet verzetten tegen een nationale regeling volgens welke producenten die ten minste 51 % van een bepaalde categorie producten in de handel brengen, een organisatie moeten oprichten die verantwoordelijk is voor de nakoming van UPV-verplichtingen, en alleen dergelijke producenten aandeelhouders van die organisatie mogen zijn.

62 Zie de in punt 45 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak.

63 Zie in die zin ook arrest van 16 december 2010, Commissie/Frankrijk (C-89/09, EU:C:2010:772, punten 44-49).

E. Zevende, achtste en negende vraag

71. Met de zevende, de achtste en de negende vraag, die samen kunnen worden beantwoord, wenst de verwijzende rechter te vernemen of een nationale regeling die aandeelhouders van collectieve organisaties belet actief afval in te zamelen en te verwerken, aandelen te houden in marktdeelnemers die die activiteiten verrichten, en hetzelfde verbod oplegt aan de leden van de bestuurlijke en toezichthoudende organen van die collectieve organisaties (hierna: „conflicterend-belang-regels"), in strijd is met de artikelen 49 en 56 VWEU, artikel 16 van het Handvest, de dienstenrichtlijn en de kaderrichtlijn afval.

72. Interzero meent dat het doel om belangenconflicten te vermijden bereikt had kunnen worden met minder beperkende middelen, zoals een verbod voor collectieve organisaties om overeenkomsten aan te gaan met marktdeelnemers waarin zij een financieel belang hebben.

73. De Sloveense regering betoogt dat de conflicterend-belang-regels nodig zijn ter voorkoming van belangenconflicten tussen collectieve organisaties en marktdeelnemers die zich bezighouden met de inzameling en verwerking van afval, aangezien deze belangrijke negatieve gevolgen hebben voor de verrichting van de taken die aan de organisatie zijn opgedragen. De Tsjechische regering is het hiermee eens, en wijst erop dat het voorkomen van belangenconflicten tussen collectieve organisaties en exploitanten op het gebied van afvalinzameling en afvalverwerking behoort tot de door de kaderrichtlijn afval nagestreefde doelstellingen.

74. De Commissie aanvaardt dat een verbod voor aandeelhouders van een collectieve organisatie om deelnemingen te hebben in bedrijven die afval inzamelen en verwerken een passende beperking lijkt om belangenconflicten te voorkomen.

75. De in de punten 41 tot en met 49 en 64 tot en met 69 van deze conclusie uiteengezette principes zijn, met inachtneming van de volgende overwegingen betreffende de toepassing van de dienstenrichtlijn, behulpzaam bij de beantwoording van de zevende, de achtste en de negende vraag.[64]

76. Voor zover de conflicterende-belang-regels eisen zijn aangaande het aandeelhouderschap van een onderneming in de zin van artikel 15, lid 2, onder c), van de dienstenrichtlijn, moeten deze niet-discriminerend, noodzakelijk om dwingende redenen van algemeen belang en evenredig zijn.[65] De conflicterend-belang-regels lijken passend te zijn om het doel te bereiken waarvoor zij werden vastgesteld. Zij beogen uiteindelijk onder meer het milieu te beschermen, door het risico te vermijden dat inschrijvingen op een aanbesteding die uit economische en/of milieuoverwegingen niet de meest efficiënte zijn, toch gekozen worden op grond van commerciële overwegingen of connecties. Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan, in het licht van de door de partijen aangevoerde argumenten, of Slovenië over minder beperkende middelen beschikt om dat doel te verwezenlijken.

77. Ik geef het Hof derhalve in overweging om de zevende, de achtste en de negende vraag te beantwoorden in de zin dat de artikelen 49 en 56 VWEU, artikel 16 van het Handvest, de dienstenrichtlijn en de kaderrichtlijn afval zich niet verzetten tegen een nationale regeling die de

[64] Zoals die punten van de conclusie aangeven, is het niet nodig om die bepalingen afzonderlijk te toetsen aan de bepalingen inzake de interne markt van het VWEU of het Handvest. Ik merk tevens op dat de partijen bij de procedure bij het Hof geen bepaling van de kaderrichtlijn afval hebben aangewezen die zich zou verzetten tegen de conflicterend-belang-regels.

[65] Zie artikel 15, lid 3, van de dienstenrichtlijn. Dit doet geen afbreuk aan de mogelijkheid om artikel 15, lid 4, van de dienstenrichtlijn in te roepen in de context van DAEB's.

houders van aandelen in collectieve organisaties verbiedt om activiteiten op het gebied van de inzameling en verwerking van afval uit te oefenen en om aandelen te houden in exploitanten die dergelijke activiteiten uitoefenen, en die dit alles ook verbiedt aan de leden van de bestuurlijke en toezichthoudende organen van de collectieve organisaties, mits er geen minder beperkende middelen zijn die belangenconflicten vermijden en het milieu en de volksgezondheid even goed beschermen.

F. Tiende vraag

78. Met de tiende vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de verplichting van producenten die geen aandelen houden in een collectieve organisatie om daarmee overeenkomsten aan te gaan teneinde hun UPV-verplichtingen na te komen, in strijd is met de artikelen 49 en 56 VWEU en artikel 16 van het Handvest.

79. Interzero betoogt dat die verplichting een beperking vormt van de door artikel 16 van het Handvest gewaarborgde vrijheid van ondernemerschap, niet gerechtvaardigd wordt door een dwingende reden van algemeen belang en hoe dan ook onevenredig is, omdat producenten de keuze behoren te hebben om hun UPV-verplichtingen na te komen door hun eigen organisaties op te richten of door passende overeenkomsten te sluiten met organisaties van hun keuze.

80. De Nederlandse regering is van oordeel dat de litigieuze verplichting kan vermijden dat bepaalde producenten die zo weinig mogelijk inspanning willen leveren om hun UPV-verplichtingen na te komen „meeliften” op de inspanningen van anderen.

81. De Commissie betoogt dat deze verplichting een beperking van de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverlening en de vrijheid van ondernemerschap in artikel 16 van het Handvest vormt. Hoewel deze beperking onder meer het doel van milieubescherming lijkt na te streven, nodigt de Commissie de verwijzende rechter uit om zich ervan te vergewissen dat er geen minder beperkende alternatieven zijn om dat doel te bereiken.

82. Mijns inziens houdt het antwoord op de tiende vraag nauw verband met het antwoord dat ik het Hof voorstel te geven op de tweede vraag. Wanneer het Unierecht de lidstaten toestaat om de verantwoordelijkheid voor de nakoming van UPV-verplichtingen aan één enkele collectieve organisatie toe te vertrouwen, volgt hieruit dat producenten die geen aandeelhouder van een collectieve organisatie zijn daarmee overeenkomsten zullen moeten sluiten, aangezien dit de enige wettige manier is waarop zij aan hun UPV-verplichtingen kunnen voldoen.

83. Ik stel het Hof derhalve voor, de tiende vraag te beantwoorden in de zin dat wanneer het Unierecht toestaat om de verantwoordelijkheid voor de nakoming van UPV-verplichtingen aan één enkele collectieve organisatie toe te vertrouwen, producenten die geen aandeelhouder van die organisatie zijn, verplicht kunnen worden daarmee een overeenkomst te sluiten teneinde aan hun UPV-verplichtingen te voldoen.

V. Conclusie

84. Ik geef het Hof derhalve in overweging om de prejudiciële vragen van de Ustavno sodišče als volgt te beantwoorden:

„1) Artikel 106, lid 2, VWEU moet aldus worden uitgelegd dat een organisatie waaraan de collectieve nakoming van UPV-verplichtingen wordt opgedragen een met een DAEB belaste onderneming kan zijn wanneer sprake is van een legitiem algemeen belang, zoals de bescherming van het milieu of de volksgezondheid, waarin de vrije markt niet afdoende heeft kunnen voorzien, en wanneer de nationale autoriteiten daaraan bij afdoende gemotiveerde handelingen duidelijk de verrichting van een dienst van algemeen belang als taak hebben toevertrouwd, en de organisatie kennelijk een economische activiteit verricht.

2) De artikelen 49 en 56 en artikel 106, lid 2, VWEU, de artikelen 16 en 17 van het Handvest, richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (‚dienstenrichtlijn') en artikel 8 bis van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (‚kaderrichtlijn afval') verzetten zich er niet tegen dat een lidstaat de verantwoordelijkheid voor de nakoming van UPV-verplichtingen toevertrouwt aan één enkele organisatie zonder winstoogmerk, indien die maatregel een toereikende bescherming van het milieu en de volksgezondheid nastreeft en er geen minder beperkende middelen beschikbaar zijn om dat doel te verwezenlijken.

3) Het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel verzetten zich niet tegen een wijziging van een wettelijk regime waarbij een door meerdere marktdeelnemers verrichte winstgevende activiteit wordt omgezet in een activiteit die is toevertrouwd aan één enkele organisatie zonder winstoogmerk, zonder dat wordt voorzien in een overgangsperiode en/of betaling van een afdoende vergoeding voor schade die deze marktdeelnemers ten gevolge van die wijziging eventueel hebben geleden.

4) De artikelen 49 en 56 VWEU, artikel 16 van het Handvest, de dienstenrichtlijn en de kaderrichtlijn afval verzetten zich niet tegen een nationale regeling volgens welke producenten die ten minste 51 % van een bepaalde categorie producten in de handel brengen, een organisatie moeten oprichten die verantwoordelijk is voor de nakoming van UPV-verplichtingen, en alleen dergelijke producenten aandeelhouders van die organisatie mogen zijn.

5) De artikelen 49 en 56 VWEU, artikel 16 van het Handvest, de dienstenrichtlijn en de kaderrichtlijn afval verzetten zich niet tegen een nationale regeling die de houders van aandelen in collectieve organisaties verbiedt om activiteiten op het gebied van de inzameling en verwerking van afval uit te oefenen en om aandelen te houden in exploitanten die dergelijke activiteiten uitoefenen, en die dit alles ook verbiedt aan de leden van de bestuurlijke en toezichthoudende organen van de collectieve organisaties, mits er geen minder beperkende middelen zijn die belangenconflicten vermijden en het milieu en de volksgezondheid even goed beschermen.

6) Wanneer het Unierecht toestaat om de verantwoordelijkheid voor de nakoming van UPV-verplichtingen aan één enkele collectieve organisatie toe te vertrouwen, kunnen producenten die geen aandeelhouder van die organisatie zijn, verplicht worden daarmee een overeenkomst te sluiten teneinde aan hun UPV-verplichtingen te voldoen."