Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ANTHONY'EGO MICHAELA COLLINSA
przedstawiona w dniu 26 września 2024 r.[1]

Sprawa C-254/23

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Ustavno sodišče (trybunał konstytucyjny, Słowenia)]

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Odpady – Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym – Swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług – Dyrektywa 2006/123/WE – Dyrektywa 2008/98/WE – Artykuły 16 i 17 Karty – Zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań – Proporcjonalność

I. Wprowadzenie

1. Republika Słowenii wprowadziła system rozszerzonej odpowiedzialności producenta (zwanej dalej „ROP")[2] mający zastosowanie do różnych kategorii produktów konsumpcyjnych. W ramach tego systemu odpowiedzialność za wypełnianie obowiązków wynikających z ROP w odniesieniu do każdej z tych kategorii jest powierzana jednej organizacji prowadzącej działalność o charakterze niezarobkowym. Ustavno sodišče (trybunał konstytucyjny, Słowenia) skierował do Trybunału dziesięć pytań w przedmiocie zgodności owego systemu z normami dotyczącymi usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (zwanych dalej „UOIG"), rynkiem wewnętrznym, a także pewnymi przepisami prawa wtórnego Unii.

[1] Język oryginału: angielski.

[2] Państwa członkowskie ustanawiają systemy ROP w celu zapewnienia, aby producenci towarów ponosili odpowiedzialność finansową i organizacyjną za gospodarowanie odpadami związanymi z ich produktami.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa usługowa

2. Motywy 8, 40 i 70 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym [3] (zwanej dalej „dyrektywą usługową") mają następujące brzmienie:

„(8) Przepisy niniejszej dyrektywy dotyczące swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług powinny mieć zastosowanie wyłącznie w takim zakresie, w jakim dane działania są otwarte na konkurencję i tym samym przepisy te nie zobowiązują państw członkowskich do liberalizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym ani do prywatyzacji podmiotów publicznych świadczących takie usługi, ani też do zlikwidowania istniejących monopoli w zakresie innych rodzajów działalności lub pewnych usług dystrybucyjnych.

[…]

(40) Pojęcie »nadrzędnego interesu publicznego«, do którego odnoszą się niektóre przepisy niniejszej dyrektywy, zostało ukształtowane przez Trybunał Sprawiedliwości w jego orzecznictwie dotyczącym art. 43 i 49 Traktatu i może ono podlegać dalszej ewolucji. Pojęcie to, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości obejmuje co najmniej następujące elementy: […] zdrowie publiczne, […] ochronę środowiska naturalnego […]

[…]

(70) Na użytek niniejszej dyrektywy i bez uszczerbku dla art. 16 Traktatu usługi mogą być uznane za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, jedynie wtedy, gdy są one świadczone w ramach specjalnych zadań użyteczności publicznej, powierzonych usługodawcy przez dane państwo członkowskie. Powierzanie zadań może odbywać się w drodze jednego działania lub większej liczby działań, których forma jest ustalana przez dane państwo członkowskie; powinny one dokładnie określać charakter tego specjalnego zadania".

3. Zgodnie z art. 1 dyrektywy usługowej:

„[…]

2. Niniejsza dyrektywa nie dotyczy liberalizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zarezerwowanych dla podmiotów publicznych lub prywatnych, ani prywatyzacji podmiotów publicznych świadczących usługi.

3. Niniejsza dyrektywa nie dotyczy zniesienia monopoli w zakresie świadczenia usług, ani pomocy przyznawanej przez państwa członkowskie, objętej wspólnotowymi regułami konkurencji.

[3] Dz.U. 2006, L 376, s. 36.

Niniejsza dyrektywa nie ogranicza swobody państw członkowskich w zakresie zdefiniowania, w zgodzie z prawem wspólnotowym, usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, określania, w jaki sposób usługi te powinny być zorganizowane i finansowane, zgodnie z zasadami pomocy państwa, oraz ustalania szczegółowych wymogów, którym podlegają.

[…]”.

4. Artykuł 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy usługowej stanowi, że nie ma ona zastosowania do usług o charakterze nieekonomicznym świadczonych w interesie ogólnym. W art. 4 dyrektywy usługowej pojęcia „wymogu” i „nadrzędnego interesu publicznego” zostały zdefiniowane w następujący sposób:

„7) »wymóg« oznacza wszelkie zobowiązanie, zakaz, warunek lub ograniczenie przewidziane w przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych państw członkowskich lub wynikające z orzecznictwa, praktyki administracyjnej lub zasad stosowanych przez zrzeszenia zawodowe, lub też wspólnych zasad stowarzyszeń zawodowych lub innych organizacji zawodowych, przyjętych w ramach korzystania przez nie z ich autonomii prawnej; zasady ustanowione na mocy układów zbiorowych wynegocjowanych przez partnerów społecznych nie są uznawane za wymogi w rozumieniu niniejszej dyrektywy;

8) »nadrzędny interes publiczny« oznacza względy określone jako takie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i obejmuje: […] zdrowie publiczne, […] ochronę środowiska naturalnego i środowiska miejskiego […]”.

5. Artykuł 15 dyrektywy usługowej brzmi:

„1. Państwa członkowskie sprawdzają, czy ich systemy prawne przewidują którykolwiek z wymogów wymienionych w ust. 2 oraz zapewniają zgodność takich wymogów z warunkami określonymi w ust. 3. Państwa członkowskie dostosowują swoje przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne w taki sposób, by były one zgodne z tymi warunkami.

2. Państwa członkowskie sprawdzają, czy w ramach ich systemu prawnego podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej jest uzależnione od spełnienia któregokolwiek z następujących niedyskryminacyjnych wymogów:

a) ilościowe lub terytorialne ograniczenia zwłaszcza w postaci limitów ustalonych w związku z liczbą ludności lub minimalną odległością geograficzną pomiędzy usługodawcami;

[…]

c) wymogi dotyczące własności udziałów lub akcji w spółce;

d) wymogi […], które zastrzegają możliwość podjęcia działalności usługowej dla wybranych usługodawców z uwagi na szczególny charakter działalności;

[…]

3. Państwa członkowskie sprawdzają, czy wymogi określone w ust. 2 spełniają następujące warunki:

a) niedyskryminacja: wymogi nie mogą prowadzić do bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub, w przypadku spółek, ze względu na miejsce statutowej siedziby;

b) konieczność: wymogi muszą być uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym;

c) proporcjonalność: wymogi muszą być odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co niezbędne do osiągnięcia tego celu; nie może istnieć możliwość zastąpienia tych wymogów innymi, mniej restrykcyjnymi środkami, za pomocą których można osiągnąć ten sam skutek.

4. Ustęp 1, 2 i 3 mają zastosowanie do prawodawstwa w dziedzinie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, jedynie w sytuacji gdy stosowanie tych ustępów nie zakłóca wykonywania, pod względem prawnym lub w rzeczywistości, określonego, przypisanego im zadania".

6. Artykuł 16 ust. 1 dyrektywy usługowej stanowi:

„Państwa członkowskie uznają prawo usługodawców do świadczenia usług w państwie członkowskim innym niż to, w którym prowadzą oni przedsiębiorstwo.

Państwo członkowskie, w którym świadczona jest usługa, zapewnia możliwość swobodnego podjęcia i prowadzenia działalności usługowej na swoim terytorium.

[…]".

7. Zgodnie z art. 17 pkt 1 lit. e) dyrektywy usługowej art. 16 nie ma zastosowania do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w innym państwie członkowskim, w tym do gospodarki odpadami.

2. Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów

8. Motyw 27 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy[4] (zwanej dalej „dyrektywą ramową w sprawie odpadów") przewiduje:

„Wprowadzenie niniejszą dyrektywą rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest jednym ze sposobów wspierania projektowania i produkcji wyrobów, które w pełni uwzględniają i ułatwiają efektywne wykorzystywanie zasobów podczas całego ich cyklu życia, w tym ich naprawę, ponowne użycie, demontaż i recykling i nie wpływają przy tym niekorzystnie na swobodny obieg wyrobów na rynku wewnętrznym".

[4] Dz.U. 2008, L 312, s. 3.

9. W art. 3 pkt 21 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów[5] „system rozszerzonej odpowiedzialności producenta" zdefiniowano, do celów owej dyrektywy, jako „zestaw środków podjętych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia, aby producenci produktów ponoszą odpowiedzialność finansową lub odpowiedzialność finansową i organizacyjną na etapie cyklu życia produktu, gdy staje się on odpadem".

10. Artykuł 8 ust. 1 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów brzmi[6]:

„W celu wzmocnienia działań w zakresie ponownego wykorzystania odpadów i zapobiegania ich powstawaniu, recyklingu oraz innych form odzysku państwa członkowskie mogą podjąć środki prawodawcze lub inne niż prawodawcze w celu zapewnienia, aby każda osoba fizyczna lub prawna, która zawodowo opracowuje, wytwarza, przetwarza, obrabia, sprzedaje lub wwozi produkty (producent produktu) ponosiła rozszerzoną odpowiedzialność producenta.

Środki takie mogą obejmować przyjmowanie zwracanych produktów i odpadów pozostających po wykorzystaniu tych produktów, a także późniejsze gospodarowanie tymi odpadami i odpowiedzialność finansową za te działania. Środki te mogą obejmować obowiązek podawania do wiadomości publicznej informacji o stopniu, w jakim można ponownie wykorzystać i przetworzyć dany produkt.

W przypadku gdy środki takie obejmują ustanowienie systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta obowiązują ogólne minimalne wymogi określone w art. 8a.

Państwa członkowskie mogą postanowić, że producenci produktów podejmujący z własnej inicjatywy finansową lub finansową i organizacyjną odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami stanowiące etap cyklu życia produktu, powinni stosować niektóre lub wszystkie ogólne wymagania minimalne określone w art. 8a".

11. Artykuł 8a dyrektywy ramowej w sprawie odpadów[7] określa ogólne wymagania minimalne dotyczące systemów ROP. W myśl tych wymagań w związku z motywem 14 dyrektywy 2018/851 producenci mogą się wywiązywać ze spoczywających na nich obowiązków wynikających z ROP indywidualnie lub zbiorowo.

B. Prawo krajowe

12. Poprzednio obowiązujący Zakon o varstvu okolja[8] (zwany dalej „dawną ustawą o ochronie środowiska") stanowił, że obowiązki w zakresie gospodarowania odpadami producenci produktów mogą wypełniać indywidualnie lub zbiorowo, w drodze założenia stowarzyszenia wspólnie z innymi producentami. Ponadto producenci produktów mogli w tym celu skorzystać z usług świadczonych przez jeden podmiot gospodarczy lub większą ich liczbę.

[5] Zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz.U. 2018, L 150, s. 109), której celem było zdefiniowanie pojęcia ROP i ustanowienie wymogów minimalnych dotyczących systemów ROP.

[6] Zmienionej dyrektywą 2018/851.

[7] Dodany dyrektywą 2018/851.

[8] Dziennik urzędowy Republiki Słowenii nr 39/06.

13. Ten akt prawny został uchylony przez nowy Zakon o varstvu okolja [9] (zwany dalej „nową ustawą o ochronie środowiska"). Producenci produktów konsumpcyjnych mają się wywiązywać ze spoczywających na nich obowiązków wynikających z ROP za pośrednictwem organizacji zbiorowej upoważnionej do tego przez właściwe organy publiczne. Producenci, którzy wprowadzają do obrotu co najmniej 51 % produktów należących do danej kategorii, są zobowiązani utworzyć organizację zbiorową gospodarowania odpadami związanymi z tymi produktami [10]. Producenci takich towarów, którzy nie są osobami posiadającymi udziały w organizacji zbiorowej, są zobowiązani się wywiązać ze spoczywających na nich obowiązków wynikających z ROP w drodze zawarcia umowy z tą organizacją. Choć wszystkie organizacje zbiorowe mają monopol prawny na zapewnianie przestrzegania obowiązków wynikających z ROP, to prowadzona przez nie działalność ma charakter niezarobkowy. Organizacje zbiorowe zapewniają zbieranie i przetwarzanie odpadów związanych z daną kategorią produktów, natomiast ani nie zbierają one, ani nie przetwarzają takich odpadów, ponieważ te zadania są realizowane przez niezależne podmioty gospodarcze na podstawie zamówień udzielanych każdego roku przez organizacje zbiorowe [11]. Wszyscy producenci, niezależnie od tego, czy są członkami organizacji zbiorowej, czy też zawierają z nią umowę, uiszczają za świadczone przez nią usługi tę samą opłatę, której wysokość jest obliczana na zasadzie odzyskania kosztów.

III. Spór w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

14. W dniu 9 czerwca 2021 r. Komisja Europejska skierowała do Republiki Słowenii uzasadnioną opinię, w której wyraziła pogląd, że to państwo członkowskie nie dokonało transpozycji dyrektywy 2018/851 w wyznaczonym terminie [12]. W marcu 2022 r. Republika Słowenii uchwaliła nową ustawę o ochronie środowiska. W lutym 2023 r. Komisja zamknęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, którego przedmiotem był brak transpozycji dyrektywy 2018/851.

15. Interzero Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d. o. o. (zwana dalej „spółką Interzero") i Surovina družba za predelavo odpadkov d. o. o. (zwana dalej „spółką Surovina") są przedsiębiorstwami handlowymi świadczącymi w Słowenii usługi w zakresie gospodarowania odpadami. Spółka Interzero jest spółką zależną spółki z siedzibą w Austrii, działającej pod firmą Interzero Circular Solutions Europe GmbH (zwanej dalej „spółką Interzero Austria"). W 2022 r. na wnioski spółek Interzero, Interzero Austria i Surovina, szeregu słoweńskich spółek handlowych działających w sektorze gospodarowania odpadami oraz kilku producentów podlegających obowiązkom wynikającym z ROP wszczęte zostało postępowanie przed Ustavno sodišče (trybunałem konstytucyjnym), w którym zarzucono, że nowa ustawa o ochronie środowiska jest sprzeczna z niektórymi postanowieniami konstytucji Słowenii oraz z prawem Unii, mianowicie z art. 49, 56, 102 i 106 TFUE, art. 16 i 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą") oraz dyrektywą usługową. Owe podmioty zaskarżyły nową ustawę o ochronie środowiska z tego powodu, że przekształciła ona działalność gospodarczą w zakresie gospodarowania odpadami w zastrzeżoną dla monopoli działalność niemającą charakteru gospodarczego. Spółki Interzero i Surovina podniosły, że rząd słoweński ani nie

[9] Dziennik urzędowy Republiki Słowenii nr 44/22.

[10] Organizacja zbiorowa może czuwać nad wypełnianiem obowiązków wynikających z ROP w odniesieniu do kilku kategorii produktów.

[11] Organizacje zbiorowe i osoby posiadające w nich udziały nie mogą świadczyć usług w zakresie zbierania odpadów i gospodarowania odpadami oraz nie mogą być bezpośrednio ani pośrednio zaangażowane finansowo w przedsiębiorstwa świadczące te usługi. Żadne z tych ograniczeń nie ma zastosowania do producentów zawierających umowę z organizacją zbiorową w celu wywiązania się ze spoczywających na nich obowiązków wynikających z ROP.

[12] Zgodnie z jej art. 2 państwa członkowskie miały zapewnić przestrzeganie przepisów dyrektywy 2018/851 do dnia 5 lipca 2020 r.

wykazał, iż system funkcjonujący pod rządami dawnej ustawy o ochronie środowiska był nieskuteczny, ani nie wyjaśnił, dlaczego działalność w zakresie gospodarowania odpadami ma mieć charakter niezarobkowy i być prowadzona bez obecności konkurencji.

16. Rząd słoweński twierdził, że zmiany wprowadzone nową ustawą o ochronie środowiska były konieczne w celu dokonania transpozycji dyrektywy ramowej w sprawie odpadów oraz zapewnienia przestrzegania wynikających z ROP obowiązków polegających na zbieraniu i przetwarzaniu odpadów. W przypadku nowego systemu przewidziano, że utworzone w jego ramach uprawnione organizacje o charakterze niezarobkowym będą dążyły do osiągania celów środowiskowych, nie kierując się przy tym względami handlowymi. Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów zezwala państwom członkowskim na wprowadzenie wymogu wypełniania obowiązków wynikających z ROP w drodze ustanowienia jednej organizacji zbiorowej utworzonej i zarządzanej przez producentów w odniesieniu do danej kategorii produktów [13]. Zdaniem rządu słoweńskiego taki system zapewnia większą skuteczność z punktu widzenia ochrony środowiska, jest bardziej efektywny pod względem ekonomicznym oraz umożliwia łatwiejsze monitorowanie przestrzegania przepisów. Rząd słoweński podkreśla, że zbieranie i przetwarzanie odpadów w dalszym ciągu stanowi działalność gospodarczą wykonywaną przez osoby trzecie.

17. W dniu 19 maja 2022 r. Ustavno sodišče (trybunał konstytucyjny) zawiesił stosowanie zaskarżonych przepisów nowej ustawy o ochronie środowiska do czasu wydania wyroku w toczącym się przed nim postępowaniu.

18. Ustavno sodišče (trybunał konstytucyjny) zastanawia się, czy wypełnianie obowiązków wynikających z ROP w drodze ustanowienia sieci organizacji zbiorowych odpowiedzialnych za zarządzanie tym zadaniem może stanowić UOIG. W tym kontekście nie ma on pewności, czy ustanowienie monopolu o charakterze niezarobkowym jest sprzeczne z prawem Unii. Zapytuje on, czy prawo Unii zezwala państwom członkowskim na podjęcie decyzji o tym, że dana działalność gospodarcza ma być prowadzona jako działalność niemająca charakteru gospodarczego. Czy jeżeli państwa członkowskie mogą to uczynić, są one zobowiązane do ustanowienia okresu przejściowego lub przyznania odszkodowania podmiotom gospodarczym dotkniętym tą zmianą? Ustavno sodišče (trybunał konstytucyjny) pragnie również ustalić, czy pewne przepisy szczegółowe, takie jak te, które regulują członkostwo w organizacjach zbiorowych i działalność, jaką mogą prowadzić te podmioty, są zgodne z prawem Unii. Wreszcie ma on wątpliwości, czy zgodny z prawem Unii jest wymóg, w myśl którego producenci nieposiadający udziałów w danej organizacji zbiorowej muszą zawierać z nią umowy o gospodarowanie odpadami.

19. W tych okolicznościach Ustavno sodišče (trybunał konstytucyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1. Czy można uznać za przedsiębiorstwo zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (w świetle art. 14 TFUE, protokołu nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym oraz art. 8 i 8a [dyrektywy 2008/98]) osobę prawną, której przysługuje wyłączne prawo do wykonywania działalności polegającej na zbiorowym wypełnianiu obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta za produkty tego samego rodzaju na terytorium Republiki Słowenii, która to działalność obejmuje:

[13] Rząd słoweński dodaje, że podobny system obowiązuje w Republice Czeskiej i Estonii.

– zawieranie umów z producentami niektórych produktów, na mocy których owi producenci powierzają tej osobie prawnej zadanie zapewnienia w ich imieniu odpowiedniego gospodarowania odpadami powstałymi z tych produktów;

– organizację systemu zbierania i przetwarzania odpadów (zawieranie umów ze spółkami handlowymi, które w imieniu organizacji zbierają i przetwarzają w odpowiedni sposób wszystkie zebrane odpady powstałe z produktów, w odniesieniu do których ma zastosowanie rozszerzona odpowiedzialność producenta), oraz

– prowadzenie rejestru produktów, do których ma zastosowanie rozszerzona odpowiedzialność producenta i które są wprowadzane do obrotu w Republice Słowenii, a także prowadzenie rejestru zebranych i przetworzonych odpadów powstałych z produktów, do których ma zastosowanie rozszerzona odpowiedzialność producenta, jak również przekazywanie tych danych ministerstwu,

i która to osoba prawna jest zobowiązana, w ramach wykonywania wspomnianej działalności, do zawarcia umów zarówno z producentami, na których spoczywa obowiązek rozszerzonej odpowiedzialności producenta, jak i ze spółkami handlowymi, które będą prowadzić zbiórkę i przetwarzanie odpadów?

2. Czy art. 16 i 17 [Karty], art. 49, 56 i 106 TFUE, [dyrektywę 2006/123] oraz art. 8 i 8a [dyrektywy 2008/98] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu, zgodnie z którym działalność polegająca na zbiorowym wypełnianiu obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta za produkty tego samego rodzaju może być zgodnie z prawem wykonywana przez jedną osobę prawną na terytorium państwa członkowskiego w celach niezarobkowych, co oznacza, że dochody nie przekraczają rzeczywistych kosztów zbiorowego wypełniania obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz że ta osoba prawna musi przeznaczać zyski wyłącznie na wykonywanie działalności i wdrażanie środków służących zbiorowemu wypełnianiu obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta?

3. W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie, czy art. 16 [Karty], art. 49, 56 i 106 TFUE, zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, a także art. 8 i 8a [dyrektywy 2008/98] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym państwo członkowskie zmienia działalność polegającą na zbiorowym wypełnianiu obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta za produkty tego samego rodzaju poprzez przekształcenie jej z regulowanej i zorientowanej rynkowo działalności o charakterze zarobkowym, wykonywanej przez wiele podmiotów gospodarczych, w działalność, do której wykonywania uprawniona jest tylko jedna organizacja i która musi być przez nią wykonywana w celach niezarobkowych w rozumieniu pytania drugiego?

4. Czy przepisy prawa Unii, o których mowa w pytaniu trzecim, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym w wyniku wejścia w życie nowych przepisów ustawowych dotyczących zbiorowego wypełniania obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta powstaje z mocy prawa (ex lege) ingerencja w indywidualne stosunki, powodująca, że przestają obowiązywać wszystkie umowy zawarte między podmiotami gospodarczymi, które wykonywały działalność polegającą na zbiorowym wywiązywaniu się z rozszerzonej odpowiedzialności producenta zgodnie z wcześniejszymi przepisami, a producentami, na których spoczywa obowiązek rozszerzonej odpowiedzialności producenta, jak również między podmiotami

gospodarczymi, które wykonywały działalność polegającą na zbiorowym wywiązywaniu się z rozszerzonej odpowiedzialności producenta zgodnie z wcześniejszymi przepisami, a podmiotami gospodarczymi, które wykonują działalność polegającą na zbieraniu i przetwarzaniu odpadów powstałych z produktów będących przedmiotem zbiorowego wypełniania obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta?

5. Czy w okolicznościach przyjęcia nowych przepisów ustawowych opisanych w pytaniach trzecim i czwartym zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań należy interpretować w ten sposób, że ustawodawca musi ustanowić okres przejściowy lub wprowadzić system odszkodowań? Jeśli tak, to jakie kryteria należy spełnić, aby okres przejściowy lub system odszkodowań były racjonalne?

6. Czy art. 16 [Karty], art. 49, 56 i 106 TFUE, [dyrektywę 2006/123] oraz art. 8 i 8a [dyrektywy 2008/98] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu, zgodnie z którym producenci, na których spoczywają obowiązki wynikające z rozszerzonej odpowiedzialności producenta i którzy wprowadzają do obrotu 51 % produktów tego samego rodzaju, do których ma zastosowanie obowiązek rozszerzonej odpowiedzialności producenta, są zobowiązani do utworzenia osoby prawnej odpowiedzialnej za wykonywanie działalności polegającej na zbiorowym wypełnianiu obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz zgodnie z którym producenci produktów tego samego rodzaju muszą, w przypadku ewentualnego cofnięcia zezwolenia, ponownie utworzyć taką osobę prawną, czy też wyżej wymienione przepisy prawa Unii należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie uregulowaniu, zgodnie z którym tylko producenci mogą posiadać udziały we wspomnianej osobie prawnej?

7. Czy art. 16 [Karty], art. 49, 56 i 106 TFUE, [dyrektywę 2006/123] oraz art. 8 i 8a [dyrektywy 2008/98] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu, zgodnie z którym producentami posiadającymi udziały w osobie prawnej, która zapewnia zbiorowe wypełnianie obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta, nie mogą być osoby, które prowadzą zbiórkę lub przetwarzanie odpadów powstałych z produktów będących przedmiotem zbiorowego wypełniania obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta w tej osobie prawnej?

8. Czy art. 16 [Karty], art. 49, 56 i 106 TFUE, [dyrektywę 2006/123] oraz art. 8 i 8a [dyrektywy 2008/98] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu, zgodnie z którym producent posiadający udziały w osobie prawnej, która zapewnia zbiorowe wypełnianie obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta, oraz osoba prawna, która wykonuje działalność polegającą na zbiorowym wypełnianiu obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta, nie mogą:

   – posiadać bezpośrednio lub pośrednio powiązań kapitałowych z osobą, która prowadzi zbiórkę lub przetwarzanie odpadów powstałych z produktów będących przedmiotem zbiorowego wypełniania obowiązków w osobie prawnej zapewniającej zbiorowe wypełnianie obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta, ani posiadać w tej osobie praw do zarządzania lub nadzoru;

– posiadać powiązań kapitałowych lub więzi rodzinnych z osobą, która posiada lub kontroluje prawa głosu w organie zarządzającym lub organie nadzorczym osoby, o której mowa w poprzednim tiret, lub z osobą, która reprezentuje tę osobę?

9. Czy art. 16 [Karty], art. 49, 56 i 106 TFUE, [dyrektywę 2006/123] oraz art. 8 i 8a [dyrektywy 2008/98] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu, zgodnie z którym ograniczenia, o których mowa w pytaniach siódmym i ósmym, mają zastosowanie również do członka organu zarządzającego osoby prawnej wykonującej działalność polegającą na zbiorowym wypełnianiu obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta, członka organu nadzorczego tej osoby prawnej lub do przedstawiciela tej osoby prawnej?

10. Czy art. 16 [Karty] oraz art. 49 i 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu, zgodnie z którym producenci, do których ma zastosowanie obowiązek rozszerzonej odpowiedzialności producenta i którzy wprowadzają do obrotu produkty przeznaczone do użytku domowego, muszą obowiązkowo zawrzeć umowę, na mocy której powierzają osobie prawnej posiadającej zezwolenie na wykonywanie działalności polegającej na zbiorowym wypełnianiu obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta zadanie, jakim jest wypełnianie obowiązków tych producentów, wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta?”.

20. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez spółki Interzero i Surovina, rządy czeski, niderlandzki i słoweński oraz przez Komisję. W dniu 11 czerwca 2024 r. odbyła się rozprawa, podczas której spółki Interzero i Surovina, rządy czeski, węgierski, niderlandzki i słoweński oraz Komisja przedstawiły swe wystąpienia ustne i udzieliły odpowiedzi na pytania Trybunału.

IV. Ocena

A. W przedmiocie pytania pierwszego

21. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy organizacja, której powierzono odpowiedzialność za zbiorowe wypełnianie obowiązków wynikających z ROP, może być uznana za przedsiębiorstwo zobowiązane do świadczenia UOIG w rozumieniu art. 106 ust. 2 TFUE.

22. Żaden z uczestników postępowania przed Trybunałem nie kwestionuje, że państwa członkowskie korzystają z szerokiego zakresu uznania przy definiowaniu UOIG. Komisja zauważa, że aby usługa mogła zostać zdefiniowana w ten sposób, muszą być spełnione dwa warunki. Państwo członkowskie powinno formalnie powierzyć podmiotowi gospodarczemu odpowiedzialność za świadczenie UOIG. Musi ono również wyjaśnić, dlaczego ta usługa tak bardzo wyróżnia się spośród innych rodzajów działalności gospodarczej, że uzasadnione jest zdefiniowanie jej w ten sposób. Komisja przyznaje, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, że ustanowienie organizacji zbiorowych, których dotyczy postępowanie główne, może czynić zadość tym warunkom.

23. Rząd słoweński wyjaśnia, że system funkcjonujący pod rządami dawnej ustawy o ochronie środowiska działał w sposób niezadowalający. Podmioty gospodarcze odpowiedzialne za zapewnienie przestrzegania obowiązków wynikających z ROP przetwarzały niewystarczające

ilości odpadów opakowaniowych [14]. W związku z tym służby odpowiedzialne za zbieranie odpadów komunalnych musiały magazynować znaczne ilości odpadów opakowaniowych, co stwarzało zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, bezpieczeństwa publicznego i środowiska naturalnego. W celu wyeliminowania tego ryzyka organy publiczne przejęły wykonywanie zadań z zakresu przetwarzania tych odpadów oraz związane z nimi koszty. Z tych właśnie powodów Republika Słowenii postanowiła powierzyć odpowiedzialność za osiągnięcie celów w dziedzinie ROP organizacjom zbiorowym świadczącym UOIG.

24. Spółka Interzero podaje pięć powodów, dla których Trybunał powinien udzielić odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze. Po pierwsze, zgodnie z nową ustawą o ochronie środowiska organizacje zbiorowe wykonują zadania o charakterze wyłącznie administracyjnym, które nie stanowią UOIG. Po drugie, organy słoweńskie nie przyjęły formalnego aktu, którym zobowiązałyby organizacje zbiorowe do świadczenia UIOG. Po trzecie, nieodpowiednie przetwarzanie pewnych ilości odpadów opakowaniowych zebranych przez służby komunalne było spowodowane przewidzianym w obowiązujących wówczas przepisach krajowych zwolnieniem z obowiązków wynikających z ROP producentów wprowadzających do obrotu poniżej 15 ton opakowań rocznie. Po czwarte, w nowej ustawie o ochronie środowiska ustanowiono system, który jest mniej efektywny niż jego poprzednik. Po piąte, problemy, jakie powstały w związku z przetwarzaniem odpadów opakowaniowych, zostały rozwiązane w takim stopniu, że nie występuje już niedoskonałość rynku.

25. Rząd czeski jest zdania, że Trybunał nie musi rozstrzygać, czy organizacje zbiorowe świadczą UOIG, ponieważ uregulowanie krajowe należy oceniać w świetle dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

26. W art. 14 TFUE i art. 1 protokołu nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym (zwanego dalej „protokołem nr 26”), w którym dokonano wykładni tego artykułu traktatu, uznano, że UOIG odgrywają w Unii Europejskiej zasadniczą rolę. Artykuł 36 Karty stanowi, że Unia Europejska uznaje i szanuje dostęp do UOIG zgodnie z traktatami. To właśnie w tym kontekście art. 106 ust. 2 TFUE „osłania” UOIG przed prawem Unii w zakresie niezbędnym do zapewnienia, aby jego pełne stosowanie nie stanowiło prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu określonych, przypisanych im zadań. Organy krajowe, regionalne i lokalne dysponują zatem szerokim zakresem uznania w odniesieniu do określania, zlecania i organizowania takich usług [15], zaś skorzystanie z tego zakresu uznania można skutecznie zakwestionować tylko wówczas, gdy nastąpiło w sposób oczywiście błędny [16].

27. Chociaż art. 106 ust. 2 TFUE ani nie zawiera definicji pojęcia UOIG, ani nie określa warunków stosowania tego pojęcia przez państwo członkowskie, to w tym względzie trzech wskazówek dostarcza orzecznictwo sądów Unii.

[14] Rząd słoweński dodaje, że podmioty gospodarcze odpowiedzialne za zbiorowe zapewnienie wypełniania obowiązków wynikających z ROP uznano za winne naruszenia krajowego prawa konkurencji, ponieważ zawarły one porozumienie horyzontalne o charakterze antykonkurencyjnym.

[15] Ponadto w protokole nr 26 wskazano, że traktaty nie naruszają przysługującej państwom członkowskim kompetencji w zakresie świadczenia, zlecania i organizowania usług niemających charakteru gospodarczego świadczonych w interesie ogólnym.

[16] Zobacz podobnie art. 1 tiret pierwsze protokołu nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym. Zobacz wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma del País Vasco i in./Komisja, od C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, pkt 69, 70 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także wyroki: z dnia 1 marca 2017 r., Francja/Komisja, T-366/13, EU:T:2017:135, pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 1 marca 2017 r., SNCM/Komisja, T-454/13, EU:T:2017:134, pkt 111.

28. Po pierwsze, uznaje się, że państwo członkowskie korzysta zgodnie z prawem z przysługującego mu zakresu uznania, jeżeli zostanie wykazane, iż siły rynkowe nie zaspokoiły popytu, który powinien zostać zaspokojony w interesie publicznym [17]. Komisja twierdzi również, że istnienie niedoskonałości rynku stanowi warunek wstępny ustanowienia UOIG przez państwo członkowskie [18]. Gdy siły rynkowe nie są w stanie zaspokoić wymogów należących do zakresu interesu publicznego, takiego jak ochrona środowiska naturalnego i zdrowia publicznego, w szczególności w odniesieniu do gospodarowania odpadami, uzasadnione jest utworzenie przez państwo członkowskie UOIG w celu zaspokojenia tych potrzeb [19].

29. Po drugie, państwo członkowskie zamierzające ustanowić UOIG powinno również przestrzegać pewnych kryteriów, które można uznać za mające bardziej formalny charakter. Organ publiczny musi powierzyć podmiotom gospodarczym pełnienie w interesie publicznym misji o charakterze powszechnym i obowiązkowym [20]. Prawo przewiduje znaczną elastyczność w odniesieniu do statusu aktu, na podstawie którego powierza się świadczenie UOIG – może on stanowić wiązkę kilku środków [21] albo przyjąć formę umowy, natomiast musi być możliwy do zidentyfikowania [22]. Okoliczność, że podmiot gospodarczy uczestniczył w procesie prowadzącym do zobowiązania go do świadczenia UOIG, nie stoi na przeszkodzie aktowi władzy publicznej powierzającemu mu to zadanie [23]. Państwo członkowskie powinno również wskazać przyczyny, dla których uważa, że dana działalność tak bardzo odróżnia się od innych, ze względu na swój szczególny charakter, iż może być uznana za UOIG. Istnienie tych wymogów ułatwia przeprowadzenie obiektywnej kontroli ewentualnych oczywistych błędów w ocenie, jakie państwo członkowskie mogło popełnić w ramach korzystania z zakresu uznania przysługującego mu przy ustanawianiu UOIG [24]. W związku z tym państwa członkowskie powinny jasno określić zobowiązania, których wykonywanie powierzają przedsiębiorstwom, co zakłada określenie w dokładny sposób charakteru, czasu trwania i treści tych zobowiązań [25].

[17] Rzecznik generalna E. Sharpston zauważyła, że „[i]stotną cechą charakteryzującą przedsiębiorstwo świadczące UOIG jest to, że świadczy ono usługę, która leży w ogólnym interesie publicznym, a która nie byłaby świadczona na wolnym rynku (lub byłaby świadczona na innych warunkach, jeżeli chodzi o jakość, bezpieczeństwo, przystępność cenową, równe traktowanie czy powszechny dostęp) bez interwencji publicznej (tzw. »kryterium zawodności rynku«)" (opinia w sprawie Farrell (C-413/15, EU:C:2017:492, pkt 90)). Tej samej tezy bronił rzecznik generalny M. Wathelet w opinii w sprawie Comunidad Autónoma del País Vasco i in./Komisja (od C-66/16 P do C-69/16 P, C-70/16 P i C-81/16 P, EU:C:2017:654, pkt 122). Zobacz podobnie także wyroki: z dnia 1 marca 2017 r., Francja/Komisja (T-366/13, EU:T:2017:135, pkt 123); z dnia 1 marca 2017 r., SNCM/Komisja (T-454/13, EU:T:2017:134, pkt 172), w których Sąd orzekł, że państwa członkowskie mogą ustanowić UOIG w zakresie, w jakim odpowiada ona rzeczywistemu zapotrzebowaniu na usługę publiczną, na którą popyt nie został zaspokojony przez siły rynkowe.

[18] Zobacz: komunikat Komisji w sprawie usług użyteczności publicznej w Europie (Dz.U. 2001, C 17, s. 4), pkt 14; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym" z dnia 20 grudnia 2011 r. (COM(2011) 900 wersja ostateczna), s. 3; komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U. 2012, C 8, s. 4; zwany dalej „komunikatem w sprawie stosowania reguł w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do UOIG"), pkt 48. Aby zapoznać się z analizą orzecznictwa dotyczącego wymogu istnienia niedoskonałości rynku w kontekście UOIG, zob. E. Szyszczak, Services of General Economic Interest, State Aid and State Measures Affecting Competition, *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 8, 2017, No 10, s. 680–683. Zobacz także A.M. Collins, M. Martínez Navarro, Economic Activity, Market Failure and Services of General Economic Interest: It Takes Two to Tango, *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 12, 2021, No 5, s. 384–386.

[19] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 10 listopada 1998 r., BFI Holding, C-360/96, EU:C:1998:525, pkt 52; z dnia 23 maja 2000 r., Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, EU:C:2000:279, pkt 75; z dnia 19 grudnia 2019 r., Engie Cartagena, C-523/18, EU:C:2019:1129, pkt 33.

[20] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 21 marca 1974 r., BRT i Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs, 127/73, EU:C:1974:25, pkt 20; z dnia 12 lutego 2008 r., BUPA i in./Komisja, T-289/03, EU:T:2008:29, pkt 172; z dnia 8 czerwca 2023 r., Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, pkt 78.

[21] Wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, pkt 79.

[22] Zobacz podobnie komunikat w sprawie stosowania reguł w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do UOIG, pkt 52.

[23] Wyrok z dnia 15 czerwca 2005 r., Olsen/Komisja, T-17/02, EU:T:2005:218, pkt 188.

[24] Wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., BUPA i in./Komisja, T-289/03, EU:T:2008:29, pkt 172.

[25] Wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, pkt 79. Zobacz także komunikat w sprawie stosowania reguł w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do UOIG, pkt 52.

30. Po trzecie, art. 106 ust. 2 TFUE stanowi jasno, że UOIG świadczą „przedsiębiorstwa". Choć traktat nie definiuje pojęcia przedsiębiorstwa, to zgodnie z utrwalonym orzecznictwem należy za nie uznać każdą jednostkę wykonującą działalność gospodarczą, niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania [26]. Działalność gospodarcza polega na oferowaniu towarów lub usług za wynagrodzeniem. Wynagrodzenie stanowi gospodarcze świadczenie wzajemne względem dostawy towarów lub świadczenia usług [27]. Jeżeli towary lub usługi są dostarczane lub świadczone w zamian za wynagrodzenie, bez znaczenia jest, czy podmiot gospodarczy nie ma celu zarobkowego [28] albo korzysta z monopolu prawnego [29].

31. Pytanie pierwsze proponuję przeanalizować w świetle powyższych uwag.

32. Rząd słoweński argumentuje, że pod rządami dawnej ustawy o ochronie środowiska podmioty gospodarcze odpowiedzialne za wypełnianie obowiązków wynikających z ROP nie zapewniały prawidłowego przetwarzania opakowań zebranych przez służby komunalne, co stworzyło zagrożenie dla środowiska naturalnego i zdrowia ludzkiego, które wymagało podjęcia interwencji przez ten rząd. Wydaje się, że gdyby sąd odsyłający potwierdził prawdziwość tego opisu stanu faktycznego, udałoby się wykazać istnienie niedoskonałości rynku wystarczającej do uzasadnienia decyzji Słowenii o utworzeniu UOIG w reakcji na niezaspokojoną potrzebę publiczną.

33. Do sądu odsyłającego należy zweryfikowanie, czy zezwolenia, na podstawie których organy słoweńskie uczyniły organizacje zbiorowe odpowiedzialnymi za zapewnienie zbiorowego wypełniania obowiązków wynikających z ROP w odniesieniu do różnych kategorii produktów, są aktami powierzającymi im pełnienie misji o charakterze powszechnym i obowiązkowym, która może być uznana za UOIG. W ramach tej weryfikacji ów sąd powinien również zbadać, czy przedmiotowe zezwolenia są opatrzone należytym uzasadnieniem oraz określają w wystarczająco dokładny sposób charakter, czas trwania i treść powierzonych organizacjom zbiorowym zobowiązań w zakresie świadczenia usług publicznych.

34. Z postanowienia odsyłającego wynika, że organizacja zbiorowa odpowiedzialna za wypełnianie obowiązków wynikających z ROP w odniesieniu do danej kategorii produktów nalicza opłatę obliczaną w oparciu o koszty świadczenia przez siebie tych usług, w tym organizowania postępowań w sprawie udzielenia zamówienia na usługi zbierania i przetwarzania odpadów oraz zapewniania wypełniania przez producentów spoczywających na nich obowiązków wynikających z ROP. Ta opłata stanowi zatem wynagrodzenie za świadczenie rzeczonych usług [30]. Pragnę wskazać, w świetle rozważań zawartych w pkt 30 niniejszej opinii, że jeżeli te okoliczności faktyczne zostaną ustalone, to zaświadczają one o tym, iż organizacje zbiorowe, o których mowa w nowej ustawie o ochronie środowiska, są przedsiębiorstwami w rozumieniu art. 106 ust. 2 TFUE.

[26] Wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo.

[27] Wyrok z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 45, 47 i przytoczone tam orzecznictwo.

[28] Wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, pkt 27; z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 46.

[29] Wyrok z dnia 20 września 2019 r., Havenbedrijf Antwerpen i Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Komisja, T-696/17, EU:T:2019:652, pkt 98.

[30] Trybunał zasugerował, że będąca podmiotem prawa prywatnego organizacja o celu niezarobkowym, która uzyskała zezwolenie od organów publicznych i otrzymuje od producentów wkłady finansowe w zamian za zapewnienie wypełnienia spoczywających na nich obowiązków wynikających z ROP, jest przedsiębiorstwem – wyrok z dnia 21 października 2020 r., Eco TLC (C-556/19, EU:C:2020:844, pkt 31–51).

35. W związku z tym proponuję Trybunałowi, by na pytanie pierwsze odpowiedział następująco: art. 106 ust. 2 TFUE należy interpretować w ten sposób, że organizacja, której powierzono odpowiedzialność za zbiorowe wypełnianie obowiązków wynikających z ROP, może być uznana za przedsiębiorstwo zobowiązane do świadczenia UOIG, jeżeli istnieje uzasadniony interes publiczny, taki jak ochrona środowiska naturalnego lub zdrowia publicznego, który nie został odpowiednio zaspokojony przez siły rynkowe, a organy krajowe wyraźnie powierzyły jej misję świadczenia usługi publicznej w drodze aktów opatrzonych należytym uzasadnieniem, oraz jeżeli zostanie wykazane, iż prowadzi ona działalność gospodarczą.

B. W przedmiocie pytania drugiego

36. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy powierzenie odpowiedzialności za wypełnianie obowiązków wynikających z ROP jednej organizacji prowadzącej działalność o charakterze niezarobkowym jest sprzeczne z art. 49, 56 i 106 ust. 2 TFUE, art. 16 i 17 Karty, dyrektywą usługową lub art. 8a dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

37. Spółka Interzero, popierana przez spółkę Surovina, podnosi, że powierzenie takiej odpowiedzialności organizacji, która wykonuje zadania o charakterze wyłącznie administracyjnym, jest sprzeczne z art. 106 ust. 2 TFUE. Zakaz wykonywania zadań administracyjnych przez inne podmioty gospodarcze ogranicza swobodę przedsiębiorczości (art. 49 TFUE) i swobodę świadczenia usług (art. 56 TFUE). Na wypadek gdyby rząd słoweński wskazał, że nadrzędnym interesem publicznym uzasadniającym tę decyzję jest ochrona środowiska naturalnego, spółki Interzero i Surovina podnoszą, iż nie wykazał on, że przyjęte środki są niezbędne i proporcjonalne do osiągnięcia tego celu. Zdaniem spółki Surovina do dyspozycji organów słoweńskich pozostają mniej restrykcyjne środki, takie jak utworzenie specjalnej jednostki monitorującej działalność podmiotów gospodarczych zobowiązanych do wypełniania obowiązków wynikających z ROP. Spółki Interzero i Surovina podkreślają ponadto, że nowa ustawa o ochronie środowiska zmusi je do zaprzestania prowadzenia działalności w Słowenii. Z podobnych przyczyn wskazują one, że ta ustawa jest sprzeczna również z dyrektywą usługową.

38. W zakresie, w jakim zastosowanie może znaleźć dyrektywa usługowa, Komisja podnosi, że ustanowiony przez nią system pełnej harmonizacji czyni bezcelowym badanie pytania drugiego w świetle swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. Zdaniem Komisji o ile powierzenie przedmiotowych zadań jednej organizacji może stanowić ograniczenie ilościowe lub terytorialne lub zastrzegać możliwość podjęcia działalności w rozumieniu art. 15 ust. 2 lit. a) i d) dyrektywy usługowej, o tyle wymóg, aby taka organizacja prowadziła działalność o charakterze niezarobkowym wydaje się wykraczać poza zakres stosowania tego środka, w związku z czym Trybunał musi ocenić jego zgodność ze swobodą przedsiębiorczości. Komisja przypomina, że zgodnie z art. 15 ust. 2 dyrektywy usługowej wszelkie wymogi dotyczące podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej powinny być niedyskryminacyjne, konieczne w celu ochrony nadrzędnego interesu publicznego oraz proporcjonalne[31]. Przepisy rozpatrywane przez sąd odsyłający nie dyskryminują ze względu na przynależność państwową oraz zmierzają między innymi do ochrony środowiska naturalnego, co stanowi cel uzasadniony interesem publicznym. Ocena proporcjonalności tych przepisów należy wprawdzie do sądu odsyłającego, jednak Komisja powątpiewa, że ten sam rezultat mógłby zostać osiągnięty bez przyznania organizacjom, którym

[31] Artykuł 15 ust. 3 dyrektywy usługowej. Komisja uważa również, że przepisy regulujące UOIG muszą być konieczne do wykonywania określonego zadania z zakresu usług publicznych, które zostało powierzone przedsiębiorstwu, a także proporcjonalne.

powierzono świadczenie UOIG, praw wyłącznych. Obowiązek wykonywania tych zadań bez celu zarobkowego może również ułatwiać osiągnięcie celów w dziedzinie środowiska naturalnego. Chociaż warunki określone w art. 15 ust. 3 dyrektywy usługowej nie mają zastosowania do UOIG, jeżeli mogą one zakłócić wykonywanie, pod względem prawnym lub w rzeczywistości, przypisanych im zadań, to Komisja podnosi, że nic nie wskazuje na to, iż art. 15 ust. 4 dyrektywy usługowej ma zastosowanie w rozpatrywanym stanie faktycznym.

39. Rządy czeski, węgierski, niderlandzki i słoweński zaznaczają, że państwom członkowskim przysługuje szeroki zakres uznania w przypadku podjęcia decyzji o powierzeniu wypełniania obowiązków wynikających z ROP jednej organizacji lub kilku organizacjom zobowiązanym do prowadzenia działalności o charakterze niezarobkowym [32]. Jeśli chodzi o proporcjonalność nowej ustawy o ochronie środowiska, rząd słoweński twierdzi, że wprowadzony nią system – w przeciwieństwie do systemu poprzedniego, który charakteryzował się niedociągnięciami – jest zarówno skuteczny, jak i efektywny pod względem ekonomicznym, a tym samym zapewnia wysoki poziom ochrony środowiska. Zauważa on ponadto, że nowy system ma zastosowanie wyłącznie do produktów przeznaczonych do użytku domowego. Rząd niderlandzki utrzymuje, że w małym państwie bardziej efektywne i prostsze może się okazać powierzenie wypełniania obowiązków wynikających z ROP jednej organizacji, między innymi w celu uniknięcia „efektu gapowicza", który może wystąpić wówczas, gdy niektórzy producenci nie będą robić nic ponad absolutne minimum, aby wypełnić spoczywające na nich obowiązki wynikające z ROP.

40. W zakresie, w jakim przepisy krajowe mogą ograniczać swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług, rząd słoweński podnosi, że te ograniczenia są uzasadnione celem ochrony środowiska, który stanowi nadrzędny interes publiczny. W związku z tym Trybunał, aby odpowiedzieć na pytanie drugie, nie musi badać środków rozpatrywanych przez sąd odsyłający w świetle art. 16 i 17 Karty ani w świetle dyrektywy usługowej.

41. W orzecznictwie Trybunału dotyczącym art. 106 ust. 2 TFUE dopuszcza się, niezależnie od przysługującego państwom członkowskim szerokiego zakresu uznania, odstępstwa od stosowania norm traktatów, o ile są one konieczne do wykonywania poszczególnych zadań przypisanych przedsiębiorstwu zobowiązanemu do świadczenia UOIG oraz proporcjonalne z punktu widzenia osiągnięcia zamierzonego celu uzasadnionego interesem publicznym [33]. Wystarczy, że państwo członkowskie wykaże, iż w braku przyznania lub utrzymania spornych praw przedsiębiorstwo mające wykonać przypisane lub powierzone mu zadania nie byłoby w stanie ich wykonać na warunkach akceptowalnych z gospodarczego punktu widzenia [34]. Trybunał orzekł również, że art. 106 ust. 2 TFUE zezwala państwom członkowskim na przyznanie przedsiębiorstwom zobowiązanym przez nie do zarządzania UOIG praw wyłącznych, które ograniczają, a nawet wykluczają, konkurencję, o ile przyznanie takich praw jest konieczne do zapewnienia wykonania przypisanych zadań [35].

[32] Rząd węgierski dodaje, że dyrektywa ramowa w sprawie odpadów nie zobowiązuje państw członkowskich do umożliwienia producentom wypełniania spoczywających na nich obowiązków wynikających z ROP w drodze samodzielnego zbierania i przetwarzania odpadów.

[33] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 8 marca 2017 r., Viasat Broadcasting UK/Komisja, C-660/15 P, EU:C:2017:178, pkt 29; z dnia 19 marca 2019 r., Inpost Paczkomaty i Inpost/Komisja, T-282/16 i T-283/16, EU:T:2019:168, pkt 115; z dnia 8 września 2021 r., Achema i Achema Gas Trade/Komisja, T-193/19, EU:T:2021:558, pkt 102.

[34] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 25 czerwca 1998 r., Dusseldorp i in., C-203/96, EU:C:1998:316, pkt 65; z dnia 3 marca 2011 r., AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, pkt 76; z dnia 8 marca 2017 r., Viasat Broadcasting UK/Komisja, C-660/15 P, EU:C:2017:178, pkt 30.

[35] Wyroki: z dnia 19 maja 1993 r., Corbeau, C-320/91, EU:C:1993:198, pkt 14; z dnia 27 kwietnia 1994 r., Almelo, C-393/92, EU:C:1994:171, pkt 46.

42. W niniejszej sprawie spółki Interzero i Surovina sprzeciwiają się przyznaniu jednej organizacji praw wyłącznych w odniesieniu do odpadów związanych z różnymi kategoriami produktów. Kwestionują one także wymóg prowadzenia przez takie organizacje działalności o charakterze niezarobkowym.

43. Z orzecznictwa przytoczonego w pkt 41 niniejszej opinii wynika, że państwa członkowskie mogą przyznawać prawa wyłączne, a tym samym eliminować wszelką konkurencję na danym rynku, o ile ich przyznanie jest niezbędne do zapewnienia wykonywania pewnych zadań w interesie publicznym. Z dokumentów zawartych w aktach sprawy przed Trybunałem wynika, że rząd słoweński powierzył wykonywanie takich zadań jednej organizacji, która prowadzi działalność o charakterze niezarobkowym, właśnie dlatego, iż na gruncie poprzednio obowiązującego systemu, w ramach którego wiele przedsiębiorstw prowadzących działalność o charakterze zarobkowym konkurowało ze sobą o świadczenie tych usług, owe zadania nie były wykonywane w sposób zadowalający. Współistnienie kilku podmiotów gospodarczych doprowadziło do „wybierania co lepszych kąsków”[36] i uniemożliwiało monitorowanie funkcjonowania systemu. Motywacja zarobkowa bardziej utrudniała zatem niż ułatwiała osiągnięcie celu polegającego na zapewnieniu odpowiedniego poziomu ochrony środowiska naturalnego. Rząd słoweński podnosi ponadto, że podjęta przezeń decyzja o powierzeniu wykonywania przedmiotowych zadań jednej organizacji w odniesieniu do każdej kategorii produktów przyczynia się do zagwarantowania, iż wszystkie odpady związane z tymi produktami są zbierane i przetwarzane w sposób bezpieczny i przyjazny dla środowiska. Do sądu odsyłającego należy zweryfikowanie, czy te argumenty są poparte dowodami albo czy do dyspozycji rządu słoweńskiego pozostają środki oczywiście mniej restrykcyjne, które umożliwiłyby mu osiągnięcie porównywalnego poziomu ochrony środowiska naturalnego i zdrowia publicznego.

44. Artykuł 1 ust. 2 i 3 dyrektywy usługowej w związku z jej motywem 8 wyłącza z zakresu jej stosowania UOIG zarezerwowane dla podmiotów publicznych lub prywatnych w dniu jej wejścia w życie[37]. Ponieważ nowa ustawa o ochronie środowiska została uchwalona po wejściu w życie dyrektywy usługowej, przepisy tej ostatniej mają zastosowanie do okoliczności faktycznych sprawy zawisłej przed Ustavno sodišče (trybunałem konstytucyjnym). Z powodów przedstawionych poniżej dyrektywa usługowa może nie mieć jednak żadnego znaczenia, albo mieć jedynie niewielkie znaczenie, dla odpowiedzi na pytanie drugie. W zakresie, w jakim powierzenie jednej organizacji wykonywania odpowiednich zadań w odniesieniu do każdej kategorii produktów może stanowić wymóg zastrzegający możliwość podjęcia działalności na rzecz konkretnych usługodawców w rozumieniu art. 15 ust. 2 lit. d) dyrektywy usługowej, wymóg ten musi być uzasadniony nadrzędnym interesem publicznym[38] oraz proporcjonalny[39]. Analiza pytania drugiego w świetle swobody przedsiębiorczości nie doprowadziłaby moim zdaniem do sformułowania odpowiedzi innej niż ta, którą zaproponowano w pkt 41–43 niniejszej opinii. Ponadto art. 15 ust. 2 i 3 dyrektywy usługowej stosuje się do UOIG jedynie w zakresie, w jakim przepisy te nie zakłócają wykonywania, pod względem prawnym lub w rzeczywistości, określonych zadań przypisanych przedsiębiorstwom świadczącym UOIG[40]. Co się tyczy swobody

[36] Według rządu słoweńskiego podmioty gospodarcze skupiały się na prowadzeniu bardziej lukratywnej działalności w zakresie gospodarowania odpadami, ze szkodą dla działalności w mniejszym stopniu dochodowej (na przykład usług świadczonych na obszarach wiejskich).

[37] Wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., Komisja/Węgry, C-171/17, EU:C:2018:881, pkt 41–43. Za wykładnią dokonaną przez Trybunał przemawiają art. 15 ust. 4 i art. 17 akapit pierwszy dyrektywy usługowej, ponieważ w przeciwnym wypadku te przepisy jawiłyby się jako bezprzedmiotowe.

[38] Zgodnie z definicją zawartą w orzecznictwie Trybunału – zob. podobnie art. 4 pkt 8 dyrektywy usługowej w związku z jej motywem 40.

[39] Artykuł 15 ust. 3 dyrektywy usługowej.

[40] Artykuł 15 ust. 4 dyrektywy usługowej.

świadczenia usług, art. 17 akapit pierwszy dyrektywy usługowej stanowi, że wymogi dotyczące możliwości podejmowania działalności usługowej określone w jej art. 16 nie mają zastosowania do UOIG.

45. W dziedzinie będącej przedmiotem wyczerpującej harmonizacji na szczeblu Unii zgodność środków krajowych z prawem Unii powinna być oceniana w świetle tych przepisów harmonizujących a nie postanowień traktatów [41]. Ograniczenie swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług, które wchodzi w zakres stosowania dyrektywy usługowej, takie jak środek powierzający jednej organizacji odpowiedzialność za wykonywanie określonych zadań, nie musi być badane w świetle art. 49 i 56 TFUE [42]. W zakresie, w jakim dyrektywa usługowa nie reguluje wymogu prawnego prowadzenia działalności o charakterze niezarobkowym, jego zgodność z prawem Unii należy oceniać przez pryzmat swobód rynku wewnętrznego.

46. Za ograniczenia swobody przedsiębiorczości uznaje się środki, które uniemożliwiają korzystanie z tej swobody, utrudniają je lub ograniczają jego atrakcyjność [43]. Uregulowanie krajowe, które zastrzega możliwość podjęcia działalności gospodarczej na rzecz podmiotów prowadzących działalność o charakterze niezarobkowym, może ograniczać swobodę przedsiębiorczości w zakresie, w jakim utrudnia korzystanie z tej swobody przez podmioty prowadzące działalność o charakterze zarobkowym. Takie ograniczenia swobody przedsiębiorczości mogą być dopuszczone jedynie wówczas, gdy są uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym oraz zgodne z zasadą proporcjonalności [44].

47. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem cel ochrony środowiska naturalnego, będący jednym z podstawowych celów Unii Europejskiej [45], stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, który może uzasadniać ograniczenia wykonywania swobody przedsiębiorczości [46]. Rząd słoweński twierdzi, że motywacja oparta na zysku, który ułatwiała dawna ustawa o ochronie środowiska, uniemożliwiała osiągnięcie celu w postaci zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony środowiska naturalnego. Do sądu odsyłającego należy dokonanie – na podstawie przedstawionego mu stanu faktycznego – oceny, czy do dyspozycji organów słoweńskich pozostawały mniej restrykcyjne środki pozwalające na osiągniecie tego celu.

48. Nie jest konieczne analizowanie przez Trybunał ewentualnych ograniczeń wykonywania praw i wolności przewidzianych w art. 16 i 17 Karty w kontekście, w którym w tym względzie wystarczające jest zbadanie zgodności z prawem tych ograniczeń w świetle art. 49 i 56 TFUE [47]. W każdym wypadku art. 52 ust. 1 Karty stanowi, że ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w Karcie są dozwolone, o ile są przewidziane ustawą, szanują istotę chronionych w ten sposób praw i wolności oraz, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię Europejską lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. Artykuł 16 Karty chroni wolność prowadzenia

41 Wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., KOB, C-206/19, EU:C:2020:463, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

42 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 23 lutego 2016 r., Komisja/Węgry, C-179/14, EU:C:2016:108, pkt 118; z dnia 26 czerwca 2019 r., Komisja/Grecja, C-729/17, EU:C:2019:534, pkt 52, 54.

43 Wyroki: z dnia 25 października 2017 r., Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 8 czerwca 2023 r., Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, pkt 61.

44 Wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo.

45 Wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Komisja/Irlandia (Farma wiatrowa Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, pkt 115.

46 Wyroki: z dnia 4 lipca 2019 r., Komisja/Niemcy, C-377/17, EU:C:2019:562, pkt 71; z dnia 8 czerwca 2023 r., Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, pkt 69.

47 Wyroki: z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in., C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 60; z dnia 20 grudnia 2017 r., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, pkt 50.

działalności gospodarczej lub handlowej, swobodę zawierania umów i wolną konkurencję [48]. Te wolności i swobody nie są jednak uprawnieniami bezwzględnymi, a korzystanie z nich może również podlegać różnorodnym ingerencjom władz publicznych, w tym ograniczeniom ustanowionym w interesie ogólnym [49]. Podobnie prawo własności uznane w art. 17 ust. 1 Karty nie jest uprawnieniem bezwzględnym, a korzystanie z niego także może być przedmiotem ograniczeń, pod warunkiem, że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego i nie stanowią, ze względu na zamierzony cel, nieproporcjonalnej i niedopuszczalnej ingerencji, która narusza samą istotę zagwarantowanego w ten sposób prawa [50]. W związku z tym uważam, że Trybunał nie musi dokonywać wykładni art. 16 i 17 Karty, aby odpowiedzieć na pytanie drugie, ponieważ nie doprowadziłoby to udzielenia odpowiedzi innej niż ta, która wynika z analizy tego pytania w świetle art. 106 ust. 2 TFUE.

49. Wreszcie art. 8a ust. 5 akapit drugi dyrektywy ramowej w sprawie odpadów zobowiązuje państwa członkowskie, w sytuacji gdy obok siebie funkcjonuje wiele organizacji, do wyznaczenia niezależnego podmiotu lub organu publicznego do nadzoru realizacji obowiązków wynikających z ROP [51]. Wydaje się, że przepis ten nijak nie odnosi się do uprawnień państw członkowskich do powierzenia jednej organizacji wypełniania obowiązków wynikających z ROP w odniesieniu do danej kategorii produktów.

50. Proponuję zatem Trybunałowi, by na pytanie drugie odpowiedział następująco: art. 49, 56 i 106 ust. 2 TFUE, art. 16 i 17 Karty, dyrektywa usługowa i art. 8a dyrektywy ramowej w sprawie odpadów nie stoją na przeszkodzie powierzeniu przez państwo członkowskie odpowiedzialności za wypełnianie obowiązków wynikających z ROP jednej organizacji prowadzącej działalność o charakterze niezarobkowym, jeżeli środki te zmierzają do zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony środowiska naturalnego i zdrowia publicznego oraz jeżeli nie istnieją mniej restrykcyjne środki umożliwiające osiągnięcie tego celu.

C. W przedmiocie pytań od trzeciego do piątego

51. Poprzez pytania od trzeciego do piątego, które można przeanalizować łącznie, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy zmiana systemu prawnego polegająca na przekształceniu prowadzonej przez kilka podmiotów gospodarczych działalności o charakterze zarobkowym w działalność powierzoną jednej organizacji prowadzącej działalność o charakterze niezarobkowym, bez ustanowienia okresu przejściowego lub wypłaty odpowiedniego odszkodowania za wszelkie szkody, jakie te podmioty gospodarcze mogły ponieść wskutek owej zmiany, jest sprzeczna z zasadami ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa.

52. Spółki Interzero i Surovina przyznają wprawdzie, że podmioty gospodarcze nie mogą oczekiwać, iż uregulowanie krajowe nie zostanie zmienione [52], jednak podnoszą, że w okolicznościach opisanych w postanowieniu odsyłającym orzecznictwo Trybunału dotyczące

[48] Wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Adusbef i in., C-686/18, EU:C:2020:567, pkt 82.

[49] Ibidem, pkt 83.

[50] Ibidem, pkt 85.

[51] Przepis ten stanowi, że „[j]eżeli na terytorium danego państwa członkowskiego wiele organizacji realizuje w imieniu producentów produktów obowiązki wynikające z systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, to zainteresowane państwo członkowskie wyznacza co najmniej jeden organ niezależny od prywatnych interesów lub organ publiczny do nadzoru realizacji obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta".

[52] Spółka Interzero przyznaje, że do 2023 r. podmioty gospodarcze mogły przewidywać, iż przepisy krajowe zostaną pod pewnymi względami zmienione wskutek wejścia w życie dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia okresu przejściowego i przyznania odpowiedniego odszkodowania podmiotom gospodarczym dotkniętym takimi zmianami.

53. Rząd słoweński i Komisja utrzymują, że państwa członkowskie mogą przyjmować uregulowania powodujące, że wykonywanie działalności o charakterze zarobkowym przez szereg podmiotów gospodarczych zostanie powierzone jednej organizacji prowadzącej działalność o charakterze niezarobkowym. Rząd słoweński wskazuje, że zasada pewności prawa jest przestrzegana, jeżeli przyjęte w tym celu przepisy są jasne. Przestrzegana jest również zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, ponieważ tego rodzaju zmiany legislacyjne dawały się przewidzieć od czasu uchwalenia dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. Ponieważ zmiany legislacyjne były zgodne z prawem, nie zaistniała potrzeba wypłacenia podmiotom gospodarczym odszkodowania za poniesione przez nich ewentualnie szkody. Niezależnie od powyższego Komisja nie wyklucza, że – w niektórych sytuacjach – może powstać konieczność ustanowienia przez państwa członkowskie odpowiedniego okresu przejściowego pozwalającego podmiotom gospodarczym dostosować się do nowego systemu. Sąd odsyłający powinien zweryfikować, czy w analizowanych przezeń okolicznościach zmaterializowała się jedna z takich sytuacji.

54. Zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań stanowią część porządku prawnego Unii Europejskiej. Muszą one być przestrzegane przez państwa członkowskie podczas wprowadzania w życie dyrektyw Unii Europejskiej [53].

55. Zasada pewności prawa nie stoi na przeszkodzie wykonywaniu przez państwa członkowskie przysługujących im uprawnień do zmiany przepisów [54]. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada pewności prawa, której konsekwencję stanowi zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, wymaga, by przepisy prawne były jasne i precyzyjne oraz by ich skutki były przewidywalne, zwłaszcza wówczas, gdy mogą one mieć konsekwencje niekorzystne dla dotkniętych nimi jednostek i przedsiębiorstw [55]. Ta zasada wymaga, aby dane uregulowanie było zredagowane w taki sposób, by umożliwiało osobom, których ono dotyczy, dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, jakie może ono na nich nakładać, a także jednoznaczne ustalenie praw i obowiązków z niego wynikających, co pozwoli owym osobom podjąć kroki w celu zabezpieczenia się przed konsekwencjami, jakie mogą z niego wypływać [56].

56. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań ma na celu zagwarantowanie, aby podmiot gospodarczy, któremu organ krajowy udzielił precyzyjnych zapewnień, mógł się powołać na te zapewnienia wobec tego organu. W braku tego rodzaju zapewnień, w której to sytuacji organy krajowe mogą w dowolnej chwili postanowić o zmianie istniejącego stanu rzeczy, podmioty gospodarcze nie mogą w sposób uzasadniony oczekiwać, że istniejący stan rzeczy zostanie utrzymany [57].

57. Zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań nie stoją na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie zmieniło przepisy ze skutkiem natychmiastowym, bez ustanawiania przepisów przejściowych [58]. W orzecznictwie Trybunału nie wykluczono całkowicie możliwości

[53] Wyrok z dnia 10 września 2009 r., Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, pkt 43.

[54] Ibidem, pkt 49.

[55] Wyrok z dnia 11 lipca 2019 r., Agrenergy i Fusignano Due, C-180/18, C-286/18 i C-287/18, EU:C:2019:605, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

[56] Ibidem, pkt 30.

[57] Wyrok z dnia 27 czerwca 2024 r., Gestore dei Servizi Energetici, C-148/23, EU:C:2024:555, pkt 54.

[58] Wyrok z dnia 9 czerwca 2016 r., Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft GbR, C-332/14, EU:C:2016:417, pkt 56.

powołania się przez podmioty gospodarcze, które dokonały kosztownych inwestycji w celu dostosowania się do systemu prawnego, na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, jeżeli system ten został zniesiony przed upływem ogłoszonego wcześniej terminu oraz bez dania tym podmiotom gospodarczym czasu na dostosowanie się do skutków takiego zniesienia [59].

58. W ostatecznym rozrachunku to do sądu odsyłającego należy zweryfikowanie okoliczności towarzyszących uchwaleniu uregulowania krajowego rozpatrywanego w toczącej się przed nim sprawie. Pragnę jednak zauważyć, że w zakresie, w jakim nowa ustawa o ochronie środowiska powierza odpowiedzialność za wypełnianie obowiązków wynikających z ROP jednej organizacji prowadzącej działalność o charakterze niezarobkowym, zdaje się ona posługiwać jasnymi i dokładnymi określeniami. Nie wydaje się również, aby w aktach sprawy dostępnych Trybunałowi znajdowały się jakiekolwiek elementy wskazujące na to, że właściwy organ krajowy udzielił podmiotom gospodarczym jakichkolwiek zapewnień, iż dawna ustawa o ochronie środowiska nie zostanie uchylona albo iż pozostanie ona w mocy przez jakikolwiek okres.

59. Proponuję zatem Trybunałowi, by na pytania od trzeciego do piątego odpowiedział następująco: zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa nie stoją na przeszkodzie zmianie systemu prawnego polegającej na przekształceniu prowadzonej przez kilka podmiotów gospodarczych działalności o charakterze zarobkowym w działalność powierzoną jednej organizacji prowadzącej działalność o charakterze niezarobkowym, bez ustanowienia okresu przejściowego lub wypłaty odpowiedniego odszkodowania za wszelkie szkody, jakie te podmioty gospodarcze mogły ponieść wskutek owej zmiany.

D. W przedmiocie pytania szóstego

60. Pytanie szóste dotyczy tego, czy uregulowanie krajowe, zgodnie z którym producenci, którzy wprowadzają do obrotu co najmniej 51 % produktów należących do określonej kategorii, są zobowiązani do utworzenia organizacji odpowiedzialnej za wypełnianie obowiązków wynikających z ROP (ten wymóg jest zwany dalej „regułą 51 %”) oraz zgodnie z którym tylko tacy producenci mogą posiadać udziały w tej organizacji (ten wymóg jest zwany dalej „regułą dotyczącą udziałowców”), jest sprzeczne z art. 49 i 56 TFUE, art. 16 Karty, dyrektywą usługową i dyrektywą ramową w sprawie odpadów.

61. Spółka Interzero twierdzi, że reguła 51 % ogranicza zagwarantowaną w art. 16 Karty wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Nie istnieje powód, dla którego organizacja zbiorowa zapewniająca wypełnianie obowiązków wynikających z ROP musi zostać utworzona przez producentów określonych produktów, zwłaszcza że ci producenci nie specjalizują się w gospodarowaniu odpadami. Spółka Interzero twierdzi również, że reguła 51 % stanowi przejaw dyskryminacji pośredniej ze względu na przynależność państwową, ponieważ przedsiębiorstwa krajowe stanowią zdecydowaną większość producentów wprowadzających w Słowenii do obrotu produkty konsumpcyjne.

62. Rząd słoweński utrzymuje, że reguła 51 % ma na celu zapewnienie utworzenia jednej organizacji zbiorowej, która będzie ponosiła odpowiedzialność za odpady związane z każdą kategorią produktów konsumpcyjnych.

[59] Wyroki: z dnia 10 września 2009 r., Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, pkt 52; z dnia 22 września 2022 r., Admiral Gaming Network i in., od C-475/20 do C-482/20, EU:C:2022:714, pkt 64.

63. Komisja podnosi, że reguła 51 % stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości w zakresie, w jakim może zniechęcać producentów do podejmowania działalności gospodarczej w Słowenii [60]. Mimo że ta reguła może być uzasadniona względami ochrony środowiska naturalnego, sąd krajowy powinien ustalić, czy uregulowanie krajowe jest proporcjonalne do osiągnięcia tego celu oraz czy nie istnieją mniej restrykcyjne rozwiązania pozwalające zagwarantować odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami w związku z każdą kategorią produktów. Komisja sugeruje, że reguła dotycząca udziałowców może być nieproporcjonalna, ale zgadza się, iż jest to kwestia, która powinna zostać rozstrzygnięta przez sąd odsyłający.

64. Z zastrzeżeniem poniższych wyjaśnień proponuję Trybunałowi, aby odpowiedzi na pytanie szóste udzielił w drodze zastosowania uwag poczynionych w pkt 41–49 niniejszej opinii.

65. Po pierwsze, w zakresie, w jakim reguła 51 % i reguła dotycząca udziałowców wydają się stanowić wymogi dotyczące własności udziałów lub akcji w spółce w rozumieniu art. 15 ust. 2 lit. c) dyrektywy usługowej, odsyłam do rozważań zawartych w pkt 44 niniejszej opinii. Aby te wymogi były zgodne z dyrektywą usługową, muszą one być niedyskryminacyjne, konieczne w celu zabezpieczenia nadrzędnego interesu publicznego oraz proporcjonalne [61].

66. Chociaż spółka Interzero twierdzi, że reguła 51 % stanowi formę „odwrotnej dyskryminacji" ze względu na przynależność państwową, to nie kwestionuje ona, iż – z prawnego punktu widzenia – ta reguła jest niedyskryminacyjna, ponieważ stosuje się ją w ten sam sposób do wszystkich producentów, niezależnie od ich przynależności państwowej. Okoliczność, że na danym rynku działalność może prowadzić więcej producentów krajowych niż producentów z innych państw członkowskich, może zmieniać się wraz z upływem czasu, w związku z czym nie czyni ona reguły 51 % dyskryminacyjną. Jeśli chodzi o konieczność zabezpieczenia nadrzędnego interesu publicznego, reguła 51 % ma na celu zapewnienie, aby w odniesieniu do każdej kategorii produktów mogła zostać utworzona tylko jedna organizacja zbiorowa, co ma służyć sprzyjaniu ochronie środowiska naturalnego. Reguła dotycząca udziałowców również zmierza do osiągnięcia tego celu w drodze zagwarantowania, aby producenci ponosili pełną odpowiedzialność organizacyjną za gospodarowanie odpadami związanymi z ich produktami. Co się tyczy stosowania zasady proporcjonalności, uczestnicy niniejszego postępowania nie zasugerowali żadnego mniej restrykcyjnego rozwiązania, które mogłoby pozwolić na osiągnięcie poziomu ochrony środowiska naturalnego, do którego dążą organy słoweńskie.

67. Po drugie, jak zauważono w pkt 45 niniejszej opinii, gdy ograniczenie swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług wchodzi w zakres stosowania dyrektywy usługowej, nie ma potrzeby badania jego zgodności z postanowieniami TFUE dotyczącymi rynku wewnętrznego. W każdym wypadku regułę 51 % należy analizować z perspektywy swobody przedsiębiorczości. Ewentualne przeszkody dla podmiotów gospodarczych ustanowionych w innych państwach członkowskich, które mogą chcieć oferować swoje usługi w celu zapewnienia zbiorowego wypełniania obowiązków wynikających z ROP, stanowią pokłosie przyznania UOIG jednej organizacji w odniesieniu do każdej kategorii produktów. Nie wynikają one zatem z reguły 51 %. Niemniej jednak reguła 51 % może czynić mniej atrakcyjnym podejmowanie przez producentów działalności gospodarczej w Słowenii, a tym samym stanowić ograniczenie swobody przedsiębiorczości [62]. Reguła dotycząca udziałowców stanowi kolejne ograniczenie swobody przedsiębiorczości, ponieważ stoi na przeszkodzie zaangażowaniu

[60] Komisja utrzymywała, że reguła 51 % ogranicza swobodę świadczenia usług, ale na rozprawie wycofała się z tego twierdzenia.

[61] Zobacz art. 15 ust. 3 dyrektywy usługowej.

[62] Zobacz orzecznictwo przytoczone w pkt 45 niniejszej opinii.

finansowemu innych przedsiębiorstw w organizacje zbiorowe[63]. Nie wynika z tego, że którakolwiek z tych reguł jest sprzeczna z prawem Unii. Jak zauważyłem w pkt 46 i 47 niniejszej opinii, wprowadzenie takich ograniczeń swobody przedsiębiorczości może być uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, do którego zalicza się ochrona środowiska naturalnego i zdrowia publicznego, zawsze z zastrzeżeniem poszanowania zasady proporcjonalności, co powinno zostać zweryfikowane przez sąd odsyłający.

68. Po trzecie, uczestnicy postępowania przed Trybunałem nie wskazali żadnego przepisu dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, który mógłby stanowić przeszkodę w stosowaniu reguły 51 %. Wydaje się, że zarówno ta reguła, jak i reguła dotycząca udziałowców mają na celu zapewnienie ponoszenia przez producentów odpowiedzialności finansowej i organizacyjnej za ten etap cyklu życia ich produktów, który obejmuje gospodarowanie odpadami, które to względy uzasadniające są dopuszczalne na gruncie art. 8 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

69. Po czwarte, wydaje się, w kontekście rozważań zawartych w pkt 48 niniejszej opinii, że jakakolwiek ocena tych reguł w świetle art. 16 Karty nie jest nieodzowna, a w każdym wypadku nie doprowadziłaby, w okolicznościach analizowanych w rozpatrywanym odesłaniu prejudycjalnym, do odmiennego rezultatu.

70. Proponuję zatem Trybunałowi, by na pytanie szóste odpowiedział następująco: art. 49 i 56 TFUE, art. 16 Karty, dyrektywa usługowa i dyrektywa ramowa w sprawie odpadów nie stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym producenci wprowadzający do obrotu co najmniej 51 % produktów należących do określonej kategorii są zobowiązani do utworzenia organizacji odpowiedzialnej za wypełnianie obowiązków wynikających z ROP i zgodnie z którym tylko tacy producenci mogą posiadać udziały w tej organizacji.

E. W przedmiocie pytań od siódmego do dziewiątego

71. Pytania od siódmego do dziewiątego, na które można odpowiedzieć łącznie, dotyczą tego, czy uregulowanie krajowe, które uniemożliwia osobom posiadającym udziały w organizacjach zbiorowych prowadzenie działalności w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów oraz posiadanie udziałów w innych podmiotach gospodarczych prowadzących taką działalność i które nakłada taki sam zakaz na członków organów zarządzających i nadzorczych tych organizacji zbiorowych (te zakazy są zwane dalej „przepisami dotyczącymi konfliktu interesów"), jest sprzeczne z art. 49 i 56 TFUE, art. 16 Karty, dyrektywą usługową i dyrektywą ramową w sprawie odpadów.

72. Spółka Interzero uważa, że cel polegający na uniknięciu konfliktu interesów można było osiągnąć z wykorzystaniem mniej restrykcyjnych środków, na przykład w drodze zakazania organizacjom zbiorowym zawierania umów z podmiotami gospodarczymi, w które są zaangażowane finansowo.

73. Rząd słoweński utrzymuje, że przepisy dotyczące konfliktu interesów są konieczne w celu niedopuszczenia do powstania takich konfliktów pomiędzy organizacjami zbiorowymi a podmiotami gospodarczymi prowadzącymi działalność w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów, które w konsekwencji negatywnie odbijałyby się na wykonywaniu zadań przypisanych tym organizacjom zbiorowym. Rząd czeski zgadza się z tym stanowiskiem i zwraca uwagę, że

[63] Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., Komisja/Francja, C-89/09, EU:C:2010:772, pkt 44–49.

zapobieganie konfliktom interesów między organizacjami zbiorowymi a podmiotami gospodarczymi zajmującymi się zbieraniem i przetwarzaniem odpadów stanowi jeden z celów dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

74. Komisja przyznaje, że nałożony na osoby posiadające udziały w organizacji zbiorowej zakaz jakiegokolwiek zaangażowania inwestycyjnego w podmioty gospodarcze zajmujące się zbieraniem i przetwarzaniem odpadów wydaje się stanowić odpowiednie ograniczenie pozwalające zapobiegać konfliktom interesów.

75. Przy udzielaniu odpowiedzi na pytania od siódmego do dziewiątego pomocne są zasady wyłuszczone w pkt 41–49 i 64–69 niniejszej opinii, z zastrzeżeniem jednakże poniższych uwag dotyczących stosowania dyrektywy usługowej [64].

76. W zakresie, w jakim przepisy dotyczące konfliktu interesów są wymogami dotyczącymi własności udziałów lub akcji w spółce w rozumieniu art. 15 ust. 2 lit. c) dyrektywy usługowej, powinny one być niedyskryminacyjne, konieczne w celu zabezpieczenia nadrzędnego interesu publicznego oraz proporcjonalne [65]. Przepisy dotyczące konfliktu interesów wydają się być odpowiednie do osiągnięcia celu, z myślą o którym zostały przyjęte. W ostatecznym rozrachunku zmierzają one do zapewnienia w szczególności ochrony środowiska naturalnego poprzez niedopuszczanie do powstania ryzyka, że oferenci, którzy nie są najbardziej efektywni pod względem ekonomicznym lub środowiskowym, zostaną wybrani z przyczyn o charakterze handlowym lub ze względu na powiązania handlowe. Do sądu odsyłającego należy zweryfikowanie, w świetle argumentów przytoczonych przez strony, czy istnieją mniej restrykcyjne środki, które umożliwiłyby Słowenii osiągnięcie tego celu.

77. Proponuję zatem Trybunałowi, by na pytania od siódmego do dziewiątego odpowiedział następująco: art. 49 i 56 TFUE, art. 16 Karty, dyrektywa usługowa i dyrektywa ramowa w sprawie odpadów nie stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które uniemożliwia osobom posiadającym udziały w organizacjach zbiorowych prowadzenie działalności w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów oraz posiadanie udziałów w innych podmiotach gospodarczych prowadzących taką działalność i które nakłada taki sam zakaz na członków organów zarządzających i nadzorczych organizacji zbiorowych, pod warunkiem, że nie istnieją mniej restrykcyjne środki zapobiegania konfliktom interesów, które zapewniałyby taki sam poziom ochrony środowiska naturalnego i zdrowia publicznego.

F. W przedmiocie pytania dziesiątego

78. W pytaniu dziesiątym sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy nałożony na producentów, którzy nie są osobami posiadającymi udziały w organizacji zbiorowej, obowiązek zawierania z organizacją zbiorową umów w celu wypełnienia spoczywających na nich obowiązków wynikających z ROP, jest sprzeczny z art. 49 i 56 TFUE oraz z art. 16 Karty.

[64] Jak zaznaczono w tych punktach niniejszej opinii, nie zachodzi konieczność przeprowadzenia odrębnej oceny tych przepisów w świetle postanowień TFUE dotyczących rynku wewnętrznego lub w świetle Karty. Pragnę również zauważyć, że uczestnicy postępowania przed Trybunałem nie wskazali żadnego przepisu dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, który stałby na przeszkodzie przyjęciu przepisów dotyczących konfliktu interesów.

[65] Zobacz art. 15 ust. 3 dyrektywy usługowej. Powyższe pozostaje bez uszczerbku dla możliwości powołania się w kontekście UOIG na art. 15 ust. 4 dyrektywy usługowej.

79. Spółka Interzero argumentuje, że ten obowiązek stanowi ograniczenie zagwarantowanej w art. 16 Karty wolności prowadzenia działalności gospodarczej, nie jest uzasadniony nadrzędnym interesem publicznym oraz, w każdym wypadku, jest nieproporcjonalny, ponieważ producenci powinni móc decydować, czy chcą się wywiązać ze swoich obowiązków wynikających z ROP w drodze utworzenia własnych organizacji, czy też zawarcia odpowiednich umów z wybranymi przez siebie organizacjami.

80. Rząd niderlandzki uważa, że taki obowiązek może zapobiec wystąpieniu „efektu gapowicza" po stronie niektórych producentów niezamierzających robić nic więcej niż minimum w celu wypełnienia spoczywających na nich obowiązków wynikających z ROP.

81. Komisja podnosi, że ten obowiązek stanowi ograniczenie zagwarantowanej w art. 56 TFUE swobody świadczenia usług oraz przewidzianej w art. 16 Karty wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Choć wydaje się, że służy on przede wszystkim celowi w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, to Komisja zwraca się do sądu odsyłającego o zweryfikowanie, czy nie istnieją mniej restrykcyjne środki alternatywne pozwalające na jego osiągnięcie.

82. Moim zdaniem odpowiedź na pytanie dziesiąte jest ściśle powiązana z odpowiedzią, jakiej według mnie Trybunał powinien udzielić na pytanie drugie. Jeżeli prawo Unii zezwala państwom członkowskim na powierzenie odpowiedzialności za zapewnienie wypełniania obowiązków wynikających z ROP jednej organizacji zbiorowej, oznacza to, że producenci, którzy nie są osobami posiadającymi udziały w organizacji zbiorowej, będą zobowiązani do zawierania umów z tą organizacją, ponieważ będzie to jedyny zgodny z prawem sposób wywiązania się przez nich ze spoczywających na nich obowiązków wynikających z ROP.

83. Proponuję zatem Trybunałowi, by na pytanie dziesiąte odpowiedział następująco: w przypadku gdy prawo Unii zezwala państwom członkowskim na powierzenie odpowiedzialności za zapewnienie wypełniania obowiązków wynikających z ROP jednej organizacji zbiorowej, producenci, którzy nie są osobami posiadającymi udziały w tej organizacji, mogą być zobowiązani do zawarcia z nią umowy w celu wywiązania się ze spoczywających na nich obowiązków wynikających z ROP.

V. Wnioski

84. Proponuję zatem Trybunałowi, by na pytania przedstawione przez Ustavno sodišče (trybunał konstytucyjny, Słowenia) odpowiedział następująco:

1. Artykuł 106 ust. 2 TFUE należy interpretować w ten sposób, że organizacja, której powierzono odpowiedzialność za zbiorowe wypełnianie obowiązków wynikających z ROP, może być uznana za przedsiębiorstwo zobowiązane do świadczenia UOIG, jeżeli istnieje uzasadniony interes publiczny, taki jak ochrona środowiska naturalnego lub zdrowia publicznego, który nie został odpowiednio zaspokojony przez siły rynkowe, a organy krajowe wyraźnie powierzyły jej misję świadczenia usługi publicznej w drodze aktów opatrzonych należytym uzasadnieniem, oraz jeżeli zostanie wykazane, iż prowadzi ona działalność gospodarczą.

2. Artykuły 49, 56 i 106 ust. 2 TFUE, art. 16 i 17 Karty, dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (zwana dalej „dyrektywą usługową") i art. 8a dyrektywy 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (zwanej dalej „dyrektywą

ramową w sprawie odpadów”) nie stoją na przeszkodzie powierzeniu przez państwo członkowskie odpowiedzialności za wypełnianie obowiązków wynikających z ROP jednej organizacji prowadzącej działalność o charakterze niezarobkowym, jeżeli środki te zmierzają do zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony środowiska naturalnego i zdrowia publicznego oraz jeżeli nie istnieją mniej restrykcyjne środki umożliwiające osiągnięcie tego celu.

3. Zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa nie stoją na przeszkodzie zmianie systemu prawnego polegającej na przekształceniu prowadzonej przez kilka podmiotów gospodarczych działalności o charakterze zarobkowym w działalność powierzoną jednej organizacji prowadzącej działalność o charakterze niezarobkowym, bez ustanowienia okresu przejściowego lub wypłaty odpowiedniego odszkodowania za wszelkie szkody, jakie te podmioty gospodarcze mogły ponieść wskutek owej zmiany.

4. Artykuły 49 i 56 TFUE, art. 16 Karty, dyrektywa usługowa i dyrektywa ramowa w sprawie odpadów nie stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym producenci wprowadzający do obrotu co najmniej 51 % produktów należących do określonej kategorii są zobowiązani do utworzenia organizacji odpowiedzialnej za wypełnianie obowiązków wynikających z ROP i zgodnie z którym tylko tacy producenci mogą posiadać udziały w tej organizacji.

5. Artykuły 49 i 56 TFUE, art. 16 Karty, dyrektywa usługowa i dyrektywa ramowa w sprawie odpadów nie stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które uniemożliwia osobom posiadającym udziały w organizacjach zbiorowych prowadzenie działalności w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów oraz posiadanie udziałów w innych podmiotach gospodarczych prowadzących taką działalność i które nakłada taki sam zakaz na członków organów zarządzających i nadzorczych organizacji zbiorowych, pod warunkiem, że nie istnieją mniej restrykcyjne środki zapobiegania konfliktom interesów, które zapewniałyby taki sam poziom ochrony środowiska naturalnego i zdrowia ludzkiego.

6. W przypadku gdy prawo Unii zezwala państwom członkowskim na powierzenie odpowiedzialności za zapewnienie wypełniania obowiązków wynikających z ROP jednej organizacji zbiorowej, producenci, którzy nie są osobami posiadającymi udziały w tej organizacji, mogą być zobowiązani do zawarcia z nią umowy w celu wywiązania się ze spoczywających na nich obowiązków wynikających z ROP.