Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ANTHONY MICHAEL COLLINS
apresentadas em 26 de setembro de 2024[1]

Processo C-254/23

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

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional, Eslovénia)]

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Resíduos — Serviços de interesse económico geral — Liberdade de estabelecimento e liberdade de prestação de serviços — Diretiva 2006/123/CE — Diretiva 2008/98/CE — Artigos 16.º e 17.º da Carta — Princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima — Proporcionalidade»

I. Introdução

1. A República da Eslovénia instituiu um regime de responsabilidade alargada do produtor[2] (a seguir «RAP») para categorias distintas de produtos de consumo. Ao abrigo deste regime, a responsabilidade pelo cumprimento das obrigações decorrentes da RAP para cada uma das categorias em causa é atribuída a uma única organização, que funciona sem fins lucrativos. O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional, Eslovénia) submete ao Tribunal de Justiça dez questões relativas à compatibilidade do regime com as normas relativas aos serviços de interesse económico geral (a seguir «SIEG»), o mercado interno e certas disposições do direito derivado da União.

[1] Língua original: inglês.

[2] Os Estados-Membros adotam regimes de RAP para assegurar que cabe aos produtores de bens a responsabilidade financeira e organizacional pela gestão dos resíduos associados aos seus produtos.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União Europeia

1. Diretiva Serviços

2. Os considerandos 8, 40 e 70 da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno[3] (a seguir «Diretiva Serviços»), têm a seguinte redação:

«(8) Importa que as disposições da presente diretiva relativas à liberdade de estabelecimento e à livre circulação de serviços sejam aplicáveis apenas na medida em que as atividades em causa estejam abertas à concorrência e, por conseguinte, não obriguem os Estados-Membros a liberalizar serviços de interesse económico geral ou a privatizar entidades públicas que prestem tais serviços ou a abolir os monopólios existentes noutras atividades ou em determinados serviços de distribuição.

[…]

(40) A noção de "razões imperiosas de interesse geral" a que se referem determinadas disposições da presente diretiva foi desenvolvida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa aos artigos 43.º e 49.º do Tratado, e pode continuar a evoluir. Esta noção, na aceção que lhe é dada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, abrange, pelo menos, os seguintes domínios: […] a saúde pública, […] a proteção do ambiente […]

[…]

(70) Para os efeitos da presente diretiva, e sem prejuízo do artigo 16.º do Tratado, os serviços apenas podem ser considerados serviços de interesse económico geral se forem prestados no cumprimento de uma missão específica de interesse público cujo desempenho tenha sido confiado ao prestador pelo Estado-Membro em questão. Esta missão deverá ser desempenhada através de um ou mais atos, de forma determinada pelo Estado-Membro em questão, e especificar a natureza precisa da referida missão específica.»

3. Nos termos do artigo 1.º da Diretiva Serviços:

«[…]

2. A presente diretiva não tem por objeto a liberalização dos serviços de interesse económico geral reservados a entidades públicas ou privadas, nem a privatização de entidades públicas prestadoras de serviços.

3. A presente diretiva não tem por objeto a abolição dos monopólios de prestação de serviços nem os auxílios concedidos pelos Estados-Membros, que são abrangidos pelas regras comunitárias em matéria de concorrência.

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

A presente diretiva não afeta a liberdade de os Estados-Membros definirem, em conformidade com a legislação comunitária, o que entendem por serviços de interesse económico geral, o modo como esses serviços devem ser organizados e financiados, em conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais, e as obrigações específicas a que devem estar sujeitos.

[…]»

4. O artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva Serviços estipula que esta não é aplicável aos serviços de interesse geral sem caráter económico. O artigo 4.º da Diretiva Serviços define os termos «requisito» e «razões imperiosas de interesse geral» do seguinte modo:

«7) "Requisito": qualquer obrigação, proibição, condição ou limite previsto nas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros ou que decorra da jurisprudência, das práticas administrativas, das regras das ordens profissionais ou das regras coletivas de associações ou organismos profissionais aprovadas no exercício da sua autonomia jurídica; as normas constantes de convenções coletivas negociadas pelos parceiros sociais não são consideradas requisitos na aceção da presente diretiva;

8) "Razões imperiosas de interesse geral": razões reconhecidas como tal pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, nomeadamente pelos seguintes motivos: […] saúde pública; […] proteção do ambiente e do ambiente urbano […]»

5. Nos termos do artigo 15.º da Diretiva Serviços:

«1. Os Estados-Membros devem verificar se os respetivos sistemas jurídicos estabelecem algum dos requisitos referidos no n.º 2 e devem assegurar que esses requisitos sejam compatíveis com as condições referidas no n.º 3. Os Estados-Membros devem adaptar as respetivas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas de forma a torná-las compatíveis com as referidas condições.

2. Os Estados-Membros devem verificar se os respetivos sistemas jurídicos condicionam o acesso a uma atividade de serviços ou o seu exercício ao cumprimento de algum dos seguintes requisitos não discriminatórios:

a) Restrições quantitativas ou territoriais, nomeadamente sob a forma de limites fixados em função da população ou de uma distância geográfica mínima entre prestadores;

[…]

c) Requisitos relativos à detenção do capital de uma sociedade;

d) Requisitos […] que restringem a determinados prestadores o acesso à atividade de serviço em causa em razão da natureza específica da atividade;

[…]

3. Os Estados-Membros devem verificar se os requisitos referidos no n.º 2 observam as condições seguintes:

(a) Não discriminação: os requisitos não podem ser direta ou indiretamente discriminatórios em razão da nacionalidade ou, tratando-se de sociedades, do local da sede;

(b) Necessidade: os requisitos têm que ser justificados por uma razão imperiosa de interesse geral;

(c) Proporcionalidade: os requisitos têm que ser adequados para garantir a consecução do objetivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para atingir este objetivo e não podendo ser possível obter o mesmo resultado através de outras medidas menos restritivas.

4. Os n.os 1, 2 e 3 apenas se aplicam à legislação no domínio dos serviços de interesse económico geral na medida em que a aplicação desses números não obste ao desempenho, de direito ou de facto, das missões específicas cometidas a esses serviços.»

6. Nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva Serviços:

«Os Estados-Membros devem respeitar o direito de os prestadores prestarem serviços num Estado-Membro diferente daquele em que se encontram estabelecidos.

O Estado-Membro em que o serviço é prestado deve assegurar o livre acesso e exercício da atividade no setor dos serviços no seu território.

[…]»

7. Por força do disposto no artigo 17.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva Serviços, o artigo 16.º não é aplicável aos serviços de interesse económico geral prestados noutro Estado-Membro, incluindo o tratamento de resíduos.

2. Diretiva-Quadro Resíduos

8. Nos termos do considerando 27 da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas [4] (a seguir «Diretiva-Quadro Resíduos»):

«A introdução na presente diretiva da responsabilidade alargada do produtor é um dos meios para apoiar a conceção e produção de bens em moldes que tenham plenamente em conta e facilitem a utilização eficiente dos recursos durante todo o seu ciclo de vida, inclusive na sua reparação, reutilização, desmantelamento e reciclagem, sem comprometer a livre circulação de mercadorias no mercado interno.»

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

9. O artigo 3.º, n.º 21, da Diretiva-Quadro Resíduos [5] define, para efeitos desta diretiva, o «[r]egime de responsabilidade alargada do produtor» como «um conjunto de medidas tomadas pelos Estados-Membros para assegurar que cabe aos produtores dos produtos a responsabilidade financeira ou a responsabilidade financeira e organizacional pela gestão da fase "resíduos" do ciclo de vida de um produto».

10. Ao abrigo do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva-Quadro Resíduos [6]:

«A fim de reforçar a reutilização, a prevenção, a reciclagem e outros tipos de valorização de resíduos, os Estados-Membros podem tomar medidas de caráter legislativo ou não legislativo para assegurar que uma pessoa singular ou coletiva que a título profissional desenvolva, fabrique, transforme, trate, venda ou importe produtos (o produtor do produto) esteja sujeita ao regime de responsabilidade alargada do produtor.

Essas medidas podem incluir a aceitação dos produtos devolvidos e dos resíduos que subsistem depois de esses produtos terem sido utilizados, bem como a subsequente gestão de resíduos e a responsabilidade financeira por essas atividades. Estas medidas podem incluir a obrigação de disponibilizar ao público informações acessíveis sobre até que ponto o produto é reutilizável e reciclável.

Caso essas medidas incluam a criação de regimes de responsabilidade alargada do produtor, são aplicáveis os requisitos gerais mínimos estabelecidos no artigo 8.º-A.

Os Estados-Membros podem decidir que os produtores de produtos que assumam, de moto próprio, a responsabilidade financeira ou a responsabilidade financeira e organizacional pela gestão da fase "resíduos" do ciclo de vida de um produto devem aplicar alguns ou todos os requisitos gerais mínimos estabelecidos no artigo 8.º-A.»

11. O artigo 8.º-A da Diretiva-Quadro Resíduos [7] estabelece requisitos gerais mínimos aplicáveis aos regimes de RAP. Por força destes requisitos, lidos à luz do considerando 14 da Diretiva 2018/851, os produtores podem cumprir as suas obrigações decorrentes da RAP quer individual quer coletivamente.

B. Direito nacional

12. A antiga Zakon o varstvu okolja [8] (antiga Lei da Proteção do Ambiente) previa que os produtores de produtos podiam cumprir as suas obrigações em matéria de gestão de resíduos quer individualmente, quer coletivamente através da criação de uma associação com outros produtores. Os produtores de produtos podiam igualmente recorrer a um ou mais operadores económicos para o efeito.

[5] Com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2018/851 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos (JO 2018, L 150, p. 109), a qual visava definir o conceito de RAP e estabelecer os seus requisitos mínimos.

[6] Com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2018/851.

[7] Aditado pela Diretiva 2018/851.

[8] Jornal Oficial da República da Eslovénia n.º 39/06.

13. A new Zakon o varstvu okolja[9] (nova Lei da Proteção do Ambiente) veio revogar essa legislação. Os produtores de produtos de consumo devem cumprir as suas obrigações decorrentes da RAP através de uma organização coletiva autorizada para o efeito pelas autoridades públicas competentes. Os produtores que coloquem no mercado pelo menos 51 % de uma determinada categoria de produtos devem criar uma organização coletiva responsável pela gestão dos resíduos associados a esses produtos[10]. Os produtores de tais bens que não sejam acionistas de uma organização coletiva devem cumprir as suas obrigações decorrentes da RAP através da celebração de um contrato com essa organização. Embora cada organização coletiva goze de um monopólio legal para efeitos de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes da RAP, funciona sem fins lucrativos. As organizações coletivas asseguram a recolha e o tratamento dos resíduos associados a uma determinada categoria de produtos, mas não recolhem nem tratam esses resíduos, sendo tais tarefas desempenhadas por operadores independentes no âmbito de contratos que as organizações coletivas adjudicam anualmente[11]. Quer sejam membros de uma organização coletiva, quer celebrem um contrato com ela, todos os produtores pagam a mesma taxa, calculada com base na recuperação dos custos, pelos serviços prestados pela organização coletiva.

III. Litígio no processo principal e questões prejudiciais

14. Em 9 de junho de 2021, a Comissão Europeia enviou à República da Eslovénia um parecer fundamentado, no qual considerava que esta não tinha transposto a Diretiva 2018/851 dentro do prazo fixado[12]. Em março de 2022, a República da Eslovénia adotou a nova Lei da Proteção do Ambiente. Em fevereiro de 2023, a Comissão encerrou o processo por incumprimento relativo à não transposição da Diretiva 2018/851.

15. A Interzero Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. (a seguir «Interzero») e a Surovina družba za predelavo odpadkov d.o.o. (a seguir «Surovina») são empresas comerciais que prestam serviços de gestão de resíduos na Eslovénia. A Interzero é uma filial da Interzero Circular Solutions Europe GmbH, sociedade com sede na Áustria (a seguir «Interzero Áustria»). Em 2022, a Interzero, a Interzero Áustria, a Surovina, várias sociedades comerciais eslovenas a operar no setor da gestão de resíduos e vários produtores sujeitos a obrigações decorrentes da RAP instauraram um processo no Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) alegando que a nova Lei da Proteção do Ambiente era contrária a certas disposições da Constituição eslovena e do direito da União, a saber, os artigos 49.º, 56.º, 102.º e 106.º TFUE, os artigos 16.º e 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e a Diretiva Serviços. Contestaram a nova Lei da Proteção do Ambiente com fundamento em que esta transformava a atividade económica de gestão de resíduos numa atividade não económica reservada a monopólios. A Interzero e a Surovina alegaram que o Governo Esloveno não demonstrara que o sistema explorado ao abrigo da antiga Lei da Proteção do Ambiente fora ineficaz, nem explicara por que razão a atividade de gestão dos resíduos devia ser exercida sem fins lucrativos nem concorrência.

9 Jornal Oficial da República da Eslovénia n.º 44/22.

10 Uma organização coletiva pode assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes da RAP relativamente a várias categorias de produtos.

11 As organizações coletivas e os seus acionistas estão proibidos de prestar serviços de recolha e gestão de resíduos e não podem ter um interesse financeiro direto ou indireto nas empresas que prestam esses serviços. Os produtores que celebrem um contrato com uma organização coletiva para efeitos do cumprimento das suas obrigações decorrentes da RAP não estão sujeitos a nenhuma dessas restrições.

12 Nos termos do seu artigo 2.º, os Estados-Membros deviam dar cumprimento à Diretiva 2018/851 o mais tardar até 5 de julho de 2020.

16. O Governo Esloveno alegou que as alterações introduzidas pela nova Lei da Proteção do Ambiente eram necessárias para transpor a Diretiva-Quadro Resíduos e assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes da RAP, nomeadamente a recolha e o tratamento de resíduos. O novo regime prevê que as organizações sem fins lucrativos autorizadas, criadas ao abrigo do mesmo, se dediquem à prossecução de objetivos ambientais, sem terem de atender a considerações comerciais. A Diretiva-Quadro Resíduos permite aos Estados-Membros exigirem que o cumprimento das obrigações decorrentes da RAP se faça através da criação de uma única organização coletiva criada e gerida pelos produtores para uma determinada categoria de produtos [13]. Na opinião do Governo Esloveno, tal sistema é mais eficaz do ponto de vista ambiental, mais eficiente do ponto de vista económico e mais fácil de controlar do ponto de vista da conformidade. O Governo Esloveno sublinha que a recolha e o tratamento de resíduos continuam a ser uma atividade económica exercida por terceiros.

17. Em 19 de maio de 2022, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) suspendeu a aplicação das disposições impugnadas da nova Lei da Proteção do Ambiente até à prolação do seu acórdão nesse processo.

18. O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) interroga-se sobre se o cumprimento das obrigações decorrentes da RAP através da criação de uma rede de organizações coletivas encarregada de gerir essa missão pode constituir um SIEG. Neste contexto, pergunta se a instituição de um monopólio sem fins lucrativos é contrária ao direito da União. Indaga se o direito da União permite aos Estados-Membros decidirem que determinada atividade económica deve ser exercida como atividade não económica. Pergunta, caso os Estados-Membros possam fazê-lo, se estão obrigados a prever um período transitório e/ou a compensar os operadores económicos afetados por essa alteração. O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) pretende igualmente saber se certas normas específicas, como as que regulam a filiação em organizações coletivas e as atividades que estes organismos podem exercer, são conformes com o direito da União. Por último, tem dúvidas quanto à questão de saber se a obrigação imposta aos produtores que não sejam acionistas da organização coletiva em causa de celebrarem contratos de gestão de resíduos com a mesma é conforme com o direito da União.

19. Nestas circunstâncias, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Pode [considerar-se como] empresa encarregada da gestão de serviços de interesse económico geral[,] na aceção do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (à luz do artigo 14.º TFUE, do Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral, bem como dos artigos 8.º e 8.º-A da [Diretiva 2008/98]), uma pessoa coletiva titular do direito exclusivo de exercer a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor para produtos do mesmo tipo no território da República da Eslovénia, atividade essa que inclui:

— a celebração de contratos com os produtores de determinados produtos, ao abrigo dos quais estes encarregam essa pessoa coletiva de assegurar, em seu nome, uma gestão adequada dos resíduos resultantes desses produtos;

— a organização de um sistema de recolha e de tratamento dos resíduos (celebração de contratos com sociedades comerciais que, em nome da organização, efetuam a recolha e o

[13] O Governo Esloveno acrescenta que a República Checa e a Estónia preveem um regime semelhante.

tratamento adequado de todos os resíduos recolhidos resultantes de produtos aos quais se aplica a responsabilidade alargada do produtor), e

— a manutenção de um registo dos produtos aos quais se aplica a responsabilidade alargada do produtor e que são colocados no mercado na República da Eslovénia, bem como a manutenção de um registo dos resíduos recolhidos e tratados resultantes de produtos aos quais se aplica a responsabilidade alargada do produtor, bem como a transmissão destes dados ao Ministério,

e que, no exercício dessa atividade, [esteja] obrigada a celebrar contratos, tanto com os produtores [sujeitos à] obrigação de responsabilidade alargada do produtor, como com as sociedades comerciais que efetuam a recolha e o tratamento dos resíduos?

2) Devem os artigos 16.º e 17.º da [Carta], os artigos 49.º, 56.º e 106.º TFUE, a [Diretiva 2006/123], bem como os artigos 8.º e 8.º-A da [Diretiva 2008/98] ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nos termos da qual a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor para produtos do mesmo tipo pode ser legalmente exercida por uma única pessoa coletiva no território do Estado-Membro, sem fins lucrativos, o que significa que as receitas não excedem os custos reais do cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor e que essa pessoa coletiva deve utilizar os lucros unicamente para o exercício das suas atividades e para a aplicação das medidas de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor?

3) Em caso de resposta negativa à segunda questão, devem o artigo 16.º da [Carta], os artigos 49.º, 56.º e 106.º TFUE, os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, bem como os artigos 8.º e 8.º-A da [Diretiva 2008/98], ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação ao abrigo da qual o Estado-Membro altera a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor para produtos do mesmo tipo, transformando-a, de uma atividade com fins lucrativos, regulamentada e orientada para o mercado, exercida por vários operadores económicos, numa atividade que uma única organização está autorizada a exercer e que deve ser exercida por essa organização sem fins lucrativos, na aceção da segunda questão?

4) Devem as disposições do direito da União em causa na terceira questão ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma legislação nacional ao abrigo da qual, devido à entrada em vigor de um novo regime jurídico em matéria de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor, se verifica, por força da lei (*ex lege*), uma ingerência tal nas relações individuais que deixam de ser aplicáveis os contratos celebrados entre os operadores económicos que exerciam a atividade de cumprimento coletivo da responsabilidade alargada do produtor em conformidade com o regime anterior e os produtores sujeitos a obrigações no contexto da responsabilidade alargada do produtor, bem como entre os operadores económicos que exerciam a atividade de cumprimento coletivo da responsabilidade alargada do produtor nos termos do regime anterior e os operadores económicos que exerciam a atividade de recolha e de tratamento dos resíduos resultantes de produtos que são objeto do cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor?

5) Perante a adoção do novo regime jurídico descrito nas terceira e quarta questões, devem os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima ser interpretados no sentido de que o legislador deve prever um período transitório e/ou introduzir um sistema de compensação? Em caso de resposta afirmativa, que critérios devem ser respeitados para a razoabilidade do período transitório ou do sistema de compensação?

6) Devem o artigo 16.º da [Carta], os artigos 49.º, 56.º e 106.º TFUE, a [Diretiva 2006/123], bem como os artigos 8.º e 8.º-A da [Diretiva 2008/98], ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação ao abrigo da qual aos produtores com obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor, e que colocam no mercado 51 % dos produtos do mesmo tipo aos quais se aplica a obrigação de responsabilidade alargada do produtor, é imposta a obrigação de constituir uma pessoa coletiva encarregada do exercício da atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor, e por força da qual os produtores de produtos do mesmo tipo devem, no caso de uma eventual revogação da autorização, constituir novamente uma determinada pessoa coletiva, ou devem as referidas disposições do direito da União ser interpretadas no sentido de que se opõem a um regime por força do qual só os produtores podem ser titulares de uma participação social nessa pessoa coletiva?

7) Devem o artigo 16.º da [Carta], os artigos 49.º, 56.º e 106.º TFUE, a [Diretiva 2006/123], bem como os artigos 8.º e 8.º-A da [Diretiva 2008/98], ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação ao abrigo da qual os produtores que são titulares de uma participação social na pessoa coletiva que assegura o cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor não podem ser entidades que efetuam a recolha ou o tratamento de resíduos resultantes de produtos que são objeto do cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor no seio dessa pessoa coletiva?

8) Devem o artigo 16.º da [Carta], os artigos 49.º, 56.º e 106.º TFUE, a [Diretiva 2006/123], bem como os artigos 8.º e 8.º-A da [Diretiva 2008/98], ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação ao abrigo da qual os produtores que são titulares de uma participação social na pessoa coletiva que assegura o cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor e a pessoa coletiva que exerce a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor não podem:

   — ter, direta ou indiretamente, ligações de capital com a entidade que efetua a recolha ou o tratamento dos resíduos resultantes de produtos que são objeto do cumprimento coletivo das obrigações na pessoa coletiva que assegura o cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor, nem ter direitos de gestão ou de controlo nessa entidade;

   — ter ligações de capital ou de parentesco com uma entidade que detém ou controla os direitos de voto no órgão de administração ou no órgão de fiscalização da entidade referida no travessão anterior ou que a representa[?]

9) Devem o artigo 16.º da [Carta], os artigos 49.º, 56.º e 106.º TFUE, a [Diretiva 2006/123], bem como os artigos 8.º e 8.º-A da [Diretiva 2008/98], ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação ao abrigo da qual as restrições referidas nas sétima e oitava questões também se aplicam a um membro do órgão de administração da pessoa coletiva que exerce a

atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor, a um membro do órgão de fiscalização dessa pessoa coletiva ou ao seu representante?

10) Devem o artigo 16.º da [Carta] e os artigos 49.º e 56.º TFUE ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação ao abrigo da qual os produtores sujeitos à responsabilidade alargada do produtor e que colocam no mercado produtos destinados a uso doméstico devem obrigatoriamente celebrar um contrato através do qual encarregam a pessoa coletiva titular da autorização para exercer a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor de cumprir as obrigações desses produtores decorrentes da responsabilidade alargada do produtor?»

20. A Interzero, a Surovina, os Governos Checo, Neerlandês e Esloveno e a Comissão apresentaram observações escritas. Na audiência de 11 de junho de 2024, a Interzero, a Surovina, os Governos Checo, Húngaro, Neerlandês e Esloveno apresentaram alegações orais e responderam a questões colocadas pelo Tribunal de Justiça.

IV. Apreciação

A. Quanto à primeira questão

21. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se uma organização à qual é atribuída a responsabilidade pelo cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da RAP pode ser uma empresa encarregada de um SIEG, na aceção do artigo 106.º, n.º 2, TFUE.

22. Nenhuma das partes no processo no Tribunal de Justiça contesta que os Estados-Membros gozam de uma ampla margem de apreciação quando designam um SIEG. A Comissão observa que devem estar preenchidas duas condições para que um serviço seja assim designado. Um Estado-Membro deve confiar formalmente a um operador a responsabilidade pela prestação de um SIEG. Deve igualmente explicar por que razão este serviço se distingue de outras atividades económicas a ponto de justificar essa designação. Sem prejuízo de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, a Comissão admite que a criação das organizações coletivas objeto do litígio no processo principal possa satisfazer esses requisitos.

23. O Governo Esloveno explica que o funcionamento do sistema ao abrigo da antiga Lei da Proteção do Ambiente era insatisfatório. Os operadores económicos responsáveis pelo cumprimento das obrigações decorrentes da RAP tratavam uma quantidade insuficiente de resíduos de embalagens [14]. Consequentemente, os serviços de resíduos urbanos eram obrigados a armazenar uma quantidade significativa de resíduos de embalagens, criando assim riscos para a saúde humana, a segurança pública e o ambiente. Para eliminar esses riscos, as autoridades públicas assumiram o tratamento desses resíduos e os respetivos custos. Por estes motivos, a República da Eslovénia decidiu confiar a responsabilidade pela realização dos objetivos da RAP a organizações coletivas que prestam um SIEG.

[14] O Governo Esloveno acrescenta que foi constatado que os operadores económicos encarregados de assegurar coletivamente o cumprimento das obrigações decorrentes da RAP violaram o direito nacional da concorrência ao celebrarem um acordo horizontal anticoncorrencial.

24. A Interzero sustenta que o Tribunal de Justiça deveria responder negativamente à primeira questão por cinco razões. Em primeiro lugar, ao abrigo da nova Lei da Proteção do Ambiente, as organizações coletivas desempenham tarefas de caráter puramente administrativo que não são um SIEG. Em segundo lugar, as autoridades eslovenas não adotaram um ato formal através do qual tenham confiado um SIEG às organizações coletivas. Em terceiro lugar, a explicação para o tratamento inadequado de uma certa quantidade de resíduos de embalagens recolhidos pelos serviços urbanos prende-se com o facto de a legislação nacional então em vigor isentar os produtores que colocassem menos de 15 toneladas de embalagens no mercado por ano das obrigações decorrentes da RAP. Em quarto lugar, a nova Lei da Proteção do Ambiente instituiu um sistema menos eficaz do que a sua antecessora. Em quinto lugar, os problemas suscitados pelo tratamento dos resíduos de embalagens foram resolvidos na medida em que já não há nenhuma falha do mercado.

25. O Governo Checo considera não ser necessário que o Tribunal de Justiça decida se as organizações coletivas prestam um SIEG, uma vez que a legislação nacional deve ser apreciada à luz da Diretiva-Quadro Resíduos.

26. O artigo 14.º TFUE, bem como o artigo 1.º do Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral (a seguir «Protocolo n.º 26»), que visa interpretar este artigo do Tratado, reconhecem que os SIEG desempenham um papel essencial na União Europeia. Nos termos do artigo 36.º da Carta, a União Europeia reconhece e respeita o acesso aos SIEG, em conformidade com os Tratados. É neste contexto que o artigo 106.º, n.º 2, TFUE protege os SIEG do direito da União na medida do necessário para garantir que a sua plena aplicação não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada. As autoridades nacionais, regionais e locais dispõem assim de um amplo poder de apreciação no que respeita a criar, mandar executar e organizar tais serviços [15], e o exercício desse poder só pode ser impugnado com êxito se o mesmo for exercido de forma manifestamente errada [16].

27. Embora o artigo 106.º, n.º 2, TFUE não defina o conceito de SIEG nem as condições em que um Estado-Membro pode aplicar esse conceito, a jurisprudência dos órgãos jurisdicionais da União fornece três indicações nesse sentido.

28. Em primeiro lugar, considera-se que um Estado-Membro exerce legalmente o seu poder de apreciação quando for demonstrado que as forças do mercado não satisfizeram uma procura que devia ser satisfeita no interesse público [17]. A Comissão também aceita a presença de uma falha do

[15] O Protocolo n.º 26 afirma ainda que os Tratados em nada afetam a competência dos Estados-Membros para prestar, mandar executar e organizar serviços de interesse geral não económicos.

[16] V., neste sentido, artigo 1.º, primeiro travessão, do Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral. V. Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco e o./Comissão (C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, n.ºs 69 e 70 e jurisprudência referida). V., igualmente, Acórdãos de 1 de março de 2017, França/Comissão (T-366/13, EU:T:2017:135; n.º 92 e jurisprudência referida), e de 1 de março de 2017, SNCM/Comissão (T-454/13, EU:T:2017:134, n.º 111).

[17] A advogada-geral E. Sharpston observou que «[a] característica essencial de uma empresa que presta um SIEG é a de que presta um serviço, cuja prestação tem por objetivo o bem comum, mas esse serviço não seria prestado (ou só seria prestado em condições diferentes em termos de qualidade objetiva, segurança, custos, igualdade de tratamento ou acesso universal) pelo mercado livre se não houvesse intervenção pública (o chamado "critério da falha do mercado")»: Conclusões no processo Farrell (C-413/15, EU:C:2017:492, n.º 90). As Conclusões do advogado-geral M. Wathelet nos processos Comunidad Autónoma del País Vasco e o./Comissão (C-66/16 P a C-69/16 P, C-70/16 P e C-81/16 P, EU:C:2017:654, n.º 122), defendiam a mesma tese. Na mesma linha, ver também os Acórdãos de 1 de março de 2017, França/Comissão (T-366/13, EU:T:2017:135; n.º 123), e de 1 de março de 2017, SNCM/Comissão (T-454/13, EU:T:2017:134, n.º 172), em que o Tribunal de Justiça declarou que os Estados-Membros podem estabelecer um SIEG sempre que este satisfaça uma necessidade real de serviço público e as forças do mercado não deem resposta a essa procura.

mercado como condição prévia para a criação de um SIEG por um Estado-Membro [18]. Quando as forças do mercado não satisfaçam exigências de interesse público, como a proteção do ambiente e da saúde pública, nomeadamente em matéria de gestão de resíduos, um Estado-Membro terá o direito de criar um SIEG para satisfazer essas necessidades [19].

29. Em segundo lugar, um Estado-Membro que pretenda estabelecer um SIEG deve igualmente respeitar determinados critérios que podem ser considerados de natureza mais formal. Uma autoridade pública deve confiar aos operadores a execução de uma missão global e obrigatória de interesse público [20]. A lei oferece uma grande flexibilidade no que respeita ao estatuto do ato pelo qual um SIEG é confiado: pode consistir num conjunto de medidas [21] ou assumir a forma de um contrato, mas deve ser identificável [22]. O facto de um operador ter estado envolvido no processo que levou a que fosse encarregado da prestação de um SIEG não impede que essa missão lhe seja confiada por um ato de uma autoridade pública [23]. Um Estado-Membro deve igualmente indicar as razões pelas quais considera que a natureza específica da atividade em causa é de tal modo diferente que pode ser qualificada como SIEG. Estes requisitos facilitam um controlo objetivo de qualquer erro manifesto que um Estado-Membro possa cometer no exercício do seu poder de apreciação no estabelecimento de um SIEG [24]. Os Estados-Membros devem, portanto, indicar claramente as obrigações que confiam às empresas, o que pressupõe uma definição precisa da natureza, da duração e da extensão dessas responsabilidades [25].

30. Em terceiro lugar, o artigo 106.º, n.º 2, TFUE deixa claro que as «empresas» prestam SIEG. Embora o Tratado não defina o conceito de empresa, segundo jurisprudência constante este abrange qualquer entidade que exerça uma atividade económica, independentemente da sua forma jurídica e do seu modo de financiamento [26]. A atividade económica consiste na oferta de bens e serviços mediante remuneração. A remuneração constitui a contrapartida pelo

[18] V. n.º 14 da Comunicação da Comissão relativa aos serviços de interesse económico geral na Europa (JO 2001, C 17, p. 4), p. 3 da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, intitulada «Um enquadramento de qualidade para os serviços de interesse geral na Europa», de 20 de dezembro de 2011 [COM(2011) 900 final], e n.º 48 da Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO 2012, C 8, p. 4; «Comunicação relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais aos SIEG»). Para uma análise da jurisprudência relativa à exigência de uma falha do mercado no contexto dos SIEG, v. Szyszczak, E., Services of General Economic Interest, State Aid and State Measures Affecting Competition, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2017, vol. 8, n.º 10, pp. 680-683. V., igualmente, Collins, A. M., Martínez Navarro, M., Economic Activity, Market Failure and Services of General Economic Interest: It Takes Two to Tango, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2021, vol. 12, n.º 5, pp. 384-386.

[19] V., neste sentido, Acórdãos de 10 de novembro de 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, n.º 52); de 23 de maio de 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279, n.º 75); e de 19 de dezembro de 2019, Engie Cartagena (C-523/18, EU:C:2019:1129, n.º 33).

[20] V., neste sentido, Acórdãos de 21 de março de 1974, BRT e Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:25, n.º 20); de 12 de fevereiro de 2008, BUPA e o./Comissão (T-289/03, EU:T:2008:29, n.º 172); e de 8 de junho de 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, n.º 78).

[21] Acórdão de 8 de junho de 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, n.º 79).

[22] V., neste sentido, n.º 52 da Comunicação relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais aos SIEG.

[23] Acórdão de 15 de junho de 2005, Olsen/Comissão (T-17/02, EU:T:2005:218, n.º 188).

[24] Acórdão de 12 de fevereiro de 2008, BUPA e o./Comissão (T-289/03, EU:T:2008:29, n.º 172).

[25] Acórdão de 8 de junho de 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, n.º 79). V., igualmente, o n.º 52 da Comunicação relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais aos SIEG.

[26] Acórdão de 1 de julho de 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, n.º 21 e jurisprudência referida).

fornecimento de bens e/ou serviços [27]. Uma vez que os bens ou serviços são fornecidos mediante remuneração, não releva que o prestador atue sem fins lucrativos [28] ou que beneficie de um monopólio legal [29].

31. É à luz destas observações que proponho examinar a primeira questão.

32. O Governo Esloveno sustenta que, ao abrigo da antiga Lei da Proteção do Ambiente, os operadores económicos responsáveis pelo cumprimento das obrigações decorrentes da RAP não asseguraram que as embalagens recolhidas pelos serviços de resíduos urbanos fossem tratadas corretamente, criando assim riscos para o ambiente e para a saúde humana que requereram a intervenção desse Governo. Se o órgão jurisdicional de reenvio vier a confirmar a veracidade dessa exposição dos factos, a mesma parecerá demonstrar a existência de uma falha do mercado suficiente para justificar a decisão da Eslovénia de criar um SIEG para responder a uma necessidade pública não satisfeita.

33. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se as autorizações por força das quais as autoridades eslovenas atribuíram às organizações coletivas a responsabilidade de assegurar o cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da RAP para categorias distintas de produtos são atos que lhes confiem o desempenho de uma missão global e obrigatória com a natureza de um SIEG. Ao fazê-lo, esse órgão jurisdicional deve igualmente examinar se as autorizações em causa contêm razões adequadas para a sua adoção e se definem com precisão suficiente a natureza, a duração e a extensão das obrigações de serviço público confiadas às organizações coletivas.

34. Resulta da decisão de reenvio que a organização coletiva responsável pelo cumprimento das obrigações decorrentes da RAP para uma categoria de produtos cobra uma taxa calculada em função do custo da prestação desses serviços, incluindo a organização de concursos para a recolha e o tratamento dos resíduos e a garantia do cumprimento pelos produtores das suas obrigações decorrentes da RAP. Esta taxa constitui, portanto, a remuneração da prestação desses serviços [30]. À luz do n.º 30 das presentes conclusões, esses factos, se provados, demonstram que as organizações coletivas previstas pela nova Lei da Proteção do Ambiente são empresas, na aceção do artigo 106.º, n.º 2, TFUE.

35. Por conseguinte, sugiro ao Tribunal de Justiça que responda à primeira questão que o artigo 106.º, n.º 2, TFUE deve ser interpretado no sentido de que uma organização à qual seja atribuída a responsabilidade pelo cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da RAP pode ser uma empresa encarregada de um SIEG quando existir um interesse público legítimo, como a proteção do ambiente ou da saúde pública, que as forças de mercado não tenham satisfeito adequadamente; as autoridades nacionais lhe tiverem confiado claramente uma missão de serviço público através de atos que contenham razões adequadas para a sua adoção; e for demonstrado que exerce uma atividade económica.

[27] Acórdão de 27 de junho de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, n.ºs 45 e 47 e jurisprudência referida).

[28] Acórdãos de 1 de julho de 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, n.º 27), e de 27 de junho de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, n.º 46).

[29] Acórdão de 20 de setembro de 2019, Havenbedrijf Antwerpen e Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Comissão (T-696/17, EU:T:2019:652, n.º 98).

[30] O Tribunal de Justiça sugeriu que um organismo privado sem fins lucrativos, titular de uma autorização emitida pelas autoridades públicas, que cobrava contribuições aos produtores como contrapartida por assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes da RAP destes últimos, era uma empresa: Acórdão de 21 de outubro de 2020, Eco TLC (C-556/19, EU:C:2020:844, n.ºs 31 a 51).

B. Quanto à segunda questão

36. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o facto de confiar a responsabilidade pelo cumprimento das obrigações decorrentes da RAP a uma única organização que funciona sem fins lucrativos é contrário aos artigos 49.º, 56.º e 106.º, n.º 2, TFUE, aos artigos 16.º e 17.º da Carta, à Diretiva Serviços ou ao artigo 8.º-A da Diretiva-Quadro Resíduos.

37. A Interzero, apoiada pela Surovina, alega que confiar tal responsabilidade a uma organização que desempenha tarefas puramente administrativas contraria o disposto no artigo 106.º, n.º 2, TFUE. A proibição de que outros operadores desempenhem tarefas administrativas restringe a liberdade de estabelecimento (artigo 49.º TFUE) e a liberdade de prestação de serviços (artigo 56.º TFUE). Para o caso de o Governo Esloveno invocar a proteção do ambiente como razão imperiosa de interesse geral para justificar essa decisão, a Interzero e a Surovina alegam que o mesmo não demonstrou que as medidas adotadas são indispensáveis e proporcionadas para atingir esse objetivo. Segundo a Surovina, as autoridades eslovenas dispõem de medidas menos restritivas, como a criação de uma entidade específica para supervisionar as atividades dos operadores económicos responsáveis pelo cumprimento das obrigações decorrentes da RAP. A Interzero e a Surovina sublinham, além disso, que a nova Lei da Proteção do Ambiente as obrigará a cessar as suas atividades na Eslovénia. Por razões semelhantes, afirmam que essa lei também é contrária à Diretiva Serviços.

38. Na medida em que a Diretiva Serviços se possa aplicar, a Comissão sustenta que o sistema de harmonização integral que a mesma estabelece faz com que a análise da segunda questão à luz da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços perca utilidade. Na opinião da Comissão, embora o facto de se confiarem as missões em questão a uma única organização possa constituir uma restrição quantitativa/territorial e/ou restringir o acesso a atividades na aceção do artigo 15.º, n.º 2, alíneas a) e d), da Diretiva Serviços, a obrigação de que tal organização funcione sem fins lucrativos parece não ser abrangida pelo âmbito dessa medida, pelo que o Tribunal de Justiça deve apreciar a sua compatibilidade com a liberdade de estabelecimento. A Comissão recorda que, por força do artigo 15.º, n.º 2, da Diretiva Serviços, qualquer requisito imposto ao acesso a uma atividade de serviços ou ao seu exercício deve ser não discriminatório, necessário para salvaguardar uma razão imperiosa de interesse geral e proporcionado[31]. As normas em análise no órgão jurisdicional de reenvio não contêm qualquer discriminação em razão da nacionalidade e visam, nomeadamente, proteger o ambiente, o que constitui um objetivo de interesse geral. Embora caiba ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar a proporcionalidade dessas normas, a Comissão duvida que se pudesse ter alcançado o mesmo resultado sem conferir direitos exclusivos às organizações encarregadas da prestação do SIEG. A obrigação de desempenhar essa missão sem fins lucrativos pode também facilitar a realização dos objetivos ambientais. Embora as condições do artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva Serviços não se apliquem aos SIEG quando tais condições possam obstar ao desempenho, de direito ou de facto, das missões específicas que lhes foram cometidas, a Comissão considera que nada aponta no sentido de que o artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva Serviços seja aplicável no caso em apreço.

39. Os Governos Checo, Húngaro, Neerlandês e Esloveno sustentam que os Estados-Membros gozam de uma ampla margem de apreciação caso decidam confiar o cumprimento das obrigações decorrentes da RAP a uma ou a várias organizações que devam funcionar sem fins

[31] Artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva Serviços. A Comissão considera igualmente que as normas que regem um SIEG devem ser necessárias para o exercício da particular missão de serviço público cujo desempenho foi confiado a uma empresa, bem como proporcionadas.

lucrativos [32]. Quanto à proporcionalidade da nova Lei da Proteção do Ambiente, o Governo Esloveno alega que, contrariamente às lacunas do regime anterior, o sistema que esta institui é simultaneamente eficaz e economicamente eficiente, assegurando assim um nível elevado de proteção do ambiente. Observa ainda que o novo regime só se aplica aos produtos destinados a uso doméstico. O Governo Neerlandês alega que, num país pequeno, pode ser mais eficaz e mais simples confiar o cumprimento das obrigações decorrentes da RAP a uma única organização, nomeadamente para evitar o problema do «parasitismo» que pode surgir quando certos produtores procuram fazer o mínimo indispensável para cumprirem as suas obrigações decorrentes da RAP.

40. Na medida em que a sua legislação nacional possa restringir a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços, o Governo Esloveno alega que essas restrições são justificadas pelo objetivo de proteção do ambiente, que constitui uma razão imperiosa de interesse geral. Consequentemente, a resposta à segunda questão não exige que o Tribunal de Justiça examine as medidas submetidas ao órgão jurisdicional de reenvio à luz dos artigos 16.º e 17.º da Carta ou da Diretiva Serviços.

41. Não obstante a ampla margem de apreciação de que os Estados-Membros dispõem, a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao artigo 106.º, n.º 2, TFUE permite derrogações à aplicação das normas do Tratado, desde que essas derrogações sejam necessárias ao cumprimento das missões particulares confiadas a uma empresa encarregada de um SIEG e proporcionadas à realização do objetivo de interesse geral prosseguido [33]. Basta que um Estado-Membro demonstre que, sem a concessão ou a manutenção dos direitos em causa, seria impossível a empresa responsável pelo desempenho das missões que lhe foram atribuídas ou confiadas cumpri-las em condições economicamente aceitáveis [34]. O Tribunal de Justiça declarou igualmente que o artigo 106.º, n.º 2, TFUE permite que os Estados-Membros concedam às empresas às quais confiem a gestão de SIEG direitos exclusivos que restrinjam, ou excluam até, a concorrência, desde que a concessão desses direitos seja necessária para assegurar o desempenho das missões atribuídas [35].

42. No caso em apreço, a Interzero e a Surovina opõem-se a que sejam concedidos a uma única organização direitos exclusivos para os resíduos associados a categorias distintas de produtos. Contestam igualmente a obrigação de que essas organizações funcionem sem fins lucrativos.

43. Resulta da jurisprudência referida no n.º 41 das presentes conclusões que os Estados-Membros podem conceder direitos exclusivos e assim eliminar toda a concorrência num determinado mercado, desde que essa concessão seja necessária para assegurar o desempenho de determinadas missões de interesse público. Os documentos nos autos no Tribunal de Justiça indicam que o Governo Esloveno confiou o desempenho de tais missões a uma única organização, que funciona sem fins lucrativos, precisamente porque o regime anterior, no âmbito do qual várias empresas com fins lucrativos concorriam entre si para prestar esses serviços, não

[32] O Governo Húngaro acrescenta que a Diretiva-Quadro Resíduos não obriga os Estados-Membros a permitirem que os produtores cumpram as suas obrigações decorrentes da RAP recolhendo e tratando, eles mesmos, os resíduos.

[33] V., neste sentido, Acórdãos de 8 de março de 2017, Viasat Broadcasting UK/Comissão (C-660/15 P, EU:C:2017:178, n.º 29); de 19 de março de 2019, Inpost Paczkomaty e Inpost/Comissão (T-282/16 e T-283/16, EU:T:2019:168, n.º 115); e de 8 de setembro de 2021, Achema e Achema Gas Trade/Comissão (T-193/19, EU:T:2021:558, n.º 102).

[34] V., neste sentido, Acórdãos de 25 de junho de 1998, Dusseldorp e o. (C-203/96, EU:C:1998:316, n.º 65); de 3 de março de 2011, AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, n.º 76); e de 8 de março de 2017, Viasat Broadcasting UK/Comissão (C-660/15 P, EU:C:2017:178, n.º 30).

[35] Acórdãos de 19 de maio de 1993, Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198, n.º 14), e de 27 de abril de 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, n.º 46).

assegurou o desempenho dessa missão de forma que o mesmo considerasse satisfatória. A coexistência de vários operadores económicos levou a uma «escolha seletiva» [36] e impediu a supervisão do funcionamento do sistema. O fim lucrativo agiu assim no sentido de obstaculizar, em vez de promover, o objetivo de assegurar uma proteção adequada do ambiente. O Governo Esloveno alega ainda que a sua decisão de confiar o desempenho das missões em causa a uma única organização para cada categoria de produtos contribui para assegurar que todos os resíduos associados a esses produtos sejam recolhidos e tratados de forma segura e respeitadora do ambiente. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se estes argumentos são sustentados por elementos de prova ou se o Governo Esloveno dispõe de meios manifestamente menos restritivos, o que lhe permitiria atingir um nível comparável de proteção do ambiente e da saúde pública.

44. O artigo 1.º, n.os 2 e 3, da Diretiva Serviços, lido em conjugação com o seu considerando 8, exclui do seu âmbito de aplicação os SIEG reservados a entidades públicas ou privadas à data da sua entrada em vigor [37]. Tendo a nova Lei da Proteção do Ambiente sido adotada após a entrada em vigor da Diretiva Serviços, as disposições desta última são aplicáveis aos factos do processo pendente no Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional). Porém, pelas razões que se seguem, a Diretiva Serviços pode influir pouco ou nada na resposta à segunda questão. Na medida em que o facto de confiar o desempenho das missões em causa a uma única organização para cada categoria de produtos possa ser um requisito que restringe o acesso às atividades a determinados prestadores para efeitos do artigo 15.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva Serviços, este requisito deve ser justificado por uma razão imperiosa de interesse geral [38] e ser proporcionado [39]. Uma análise da segunda questão à luz da liberdade de estabelecimento não conduziria, a meu ver, a uma resposta diferente da proposta nos n.os 41 a 43 das presentes conclusões. Além disso, o artigo 15.º, n.os 2 e 3, da Diretiva Serviços só se aplica aos SIEG na medida em que tais disposições não obstem ao desempenho, de direito ou de facto, das missões específicas cometidas às empresas que prestam SIEG [40]. Quanto à liberdade de prestação de serviços, o artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva Serviços dispõe que os requisitos relativos ao acesso a uma atividade de serviços enunciada no seu artigo 16.º não se aplicam aos SIEG.

45. Num domínio que foi objeto de harmonização exaustiva ao nível da União, a compatibilidade das medidas nacionais com o direito da União deve ser apreciada à luz dessas disposições de harmonização e não à luz dos Tratados [41]. Uma restrição à liberdade de estabelecimento ou à liberdade de prestação de serviços que seja abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva Serviços, como uma medida que atribui a uma única organização a responsabilidade pelo desempenho de determinadas missões, não carece de exame à luz dos artigos 49.º e 56.º TFUE [42]. Na medida em que a Diretiva Serviços não regula um requisito legal de funcionamento sem fins lucrativos, a sua conformidade com o direito da União terá de ser apreciada à luz das liberdades do mercado interno.

[36] Segundo o Governo Esloveno, os operadores económicos concentravam-se no exercício de atividades de gestão de resíduos mais lucrativas em detrimento das que eram menos rentáveis (por exemplo, serviços prestados em zonas rurais).

[37] Acórdão de 7 de novembro de 2018, Comissão/Hungria (C-171/17, EU:C:2018:881, n.os 41 a 43). O artigo 15.º, n.º 4, e o artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva Serviços corroboram a interpretação do Tribunal de Justiça, uma vez que, de outro modo, estas disposições pareceriam desprovidas de objeto.

[38] Tal como definido na jurisprudência do Tribunal de Justiça: v., neste sentido, artigo 4.º, n.º 8, da Diretiva Serviços, lido em conjugação com o seu considerando 40.

[39] Artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva Serviços.

[40] Artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva Serviços.

[41] Acórdão de 11 de junho de 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, n.º 30 e jurisprudência referida).

[42] V., neste sentido, Acórdãos de 23 de fevereiro de 2016, Comissão/Hungria (C-179/14, EU:C:2016:108, n.º 118), e de 26 de junho de 2019, Comissão/Grécia (C-729/17, EU:C:2019:534, n.os 52 e 54).

46. São consideradas restrições à liberdade de estabelecimento as medidas que proíbam, dificultem ou tornem menos atrativo o exercício da liberdade de estabelecimento [43]. Uma legislação nacional que restrinja o acesso a uma atividade económica a entidades sem fins lucrativos pode restringir a liberdade de estabelecimento na medida em que constitui um entrave ao exercício dessa liberdade por entidades que prosseguem fins lucrativos. Tais restrições à liberdade de estabelecimento só são admitidas se forem justificadas por uma razão imperiosa de interesse geral e se respeitarem o princípio da proporcionalidade [44].

47. Segundo jurisprudência constante, o objetivo de proteção do ambiente, que figura entre os objetivos essenciais da União [45], constitui uma razão imperiosa de interesse geral suscetível de justificar restrições ao exercício da liberdade de estabelecimento [46]. O Governo Esloveno alega que o incentivo assente na perspetiva de lucro promovido pela antiga Lei da Proteção do Ambiente impediu a realização do objetivo de proteção adequada do ambiente. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se, à luz dos elementos de facto que lhe foram apresentados, as autoridades eslovenas dispunham de meios menos restritivos para atingir esse objetivo.

48. Não é necessário que o Tribunal de Justiça analise eventuais restrições ao exercício dos direitos e liberdades que figuram nos artigos 16.º e 17.º da Carta num contexto em que basta, para o efeito, examinar a legalidade dessas restrições à luz dos artigos 49.º e 56.º TFUE [47]. Em todo o caso, o artigo 52.º, n.º 1, da Carta dispõe que podem ser introduzidas restrições ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela Carta, desde que essas restrições sejam previstas por lei, respeitem o conteúdo essencial dos direitos e liberdades assim protegidos e, na observância do princípio da proporcionalidade, sejam necessárias e correspondam efetivamente a objetivos de interesse geral que a União Europeia reconhece ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros. O artigo 16.º da Carta protege as liberdades de exercer uma atividade económica ou comercial, de contratar e de concorrer livremente [48]. Estas liberdades não são, todavia, absolutas e o seu exercício pode igualmente ser submetido a um leque de intervenções das autoridades públicas, incluindo limitações adotadas no interesse geral [49]. O direito de propriedade reconhecido pelo artigo 17.º, n.º 1, da Carta também não é absoluto e o seu exercício pode igualmente ser objeto de restrições justificadas por objetivos de interesse geral que não constituam, relativamente à finalidade prosseguida, uma intervenção excessiva e intolerável que atente contra a própria substância do direito assim garantido [50]. Sou, por conseguinte, da opinião de que não é necessário que o Tribunal de Justiça interprete os artigos 16.º e 17.º da Carta para responder à segunda questão, uma vez que esse exercício não conduziria a uma resposta diferente da que decorre da análise que faça dessa questão à luz do artigo 106.º, n.º 2, TFUE.

49. Por último, o artigo 8.º-A, n.º 5, segundo parágrafo, da Diretiva-Quadro Resíduos impõe aos Estados-Membros, em caso de coexistência de várias organizações, a nomeação de um organismo ou uma autoridade pública independente para controlar a execução das obrigações

[43] Acórdãos de 25 de outubro de 2017, Polbud — Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, n.º 46 e jurisprudência referida), e de 8 de junho de 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, n.º 61).

[44] Acórdão de 8 de junho de 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, n.º 64 e jurisprudência referida).

[45] Acórdão de 12 de novembro de 2019, Comissão/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, n.º 115).

[46] Acórdãos de 4 de julho de 2019, Comissão/Alemanha (C-377/17, EU:C:2019:562, n.º 71), e de 8 de junho de 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, n.º 69).

[47] Acórdãos de 30 de abril de 2014, Pfleger e o. (C-390/12, EU:C:2014:281, n.º 60), e de 20 de dezembro de 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, n.º 50).

[48] Acórdão de 16 de julho de 2020, Adusbef e o. (C-686/18, EU:C:2020:567, n.º 82).

[49] *Ibidem*, n.º 83.

[50] *Ibidem*, n.º 85.

decorrentes da RAP [51]. Esta disposição parece não ter nada a dizer no que respeita ao poder dos Estados-Membros de confiarem a uma única organização o cumprimento das obrigações decorrente da RAP para uma determinada categoria de produtos.

50. Assim, sugiro ao Tribunal de Justiça que responda à segunda questão no sentido de que os artigos 49.º, 56.º e 106.º, n.º 2, TFUE, os artigos 16.º e 17.º da Carta, a Diretiva Serviços e o artigo 8.º-A da Diretiva-Quadro Resíduos não se opõem a que um Estado-Membro confie a responsabilidade pelo cumprimento das obrigações decorrentes da RAP a uma única organização que funciona sem fins lucrativos, quando estas medidas visem assegurar um nível adequado de proteção do ambiente e da saúde pública e não existam meios menos restritivos para alcançar esse objetivo.

C. Quanto à terceira, quarta e quinta questões

51. Com as suas terceira, quarta e quinta questões, que podem ser examinadas conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se uma alteração de regime jurídico nos termos da qual uma atividade com fins lucrativos exercida por vários operadores económicos se transforma numa atividade confiada a uma única organização sem fins lucrativos, sem que seja previsto um período transitório e/ou de compensação adequada das perdas eventualmente sofridas por esses operadores económicos em consequência dessa alteração, é contrária aos princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica.

52. Embora a Interzero e a Surovina reconheçam que os operadores económicos não podem esperar que a legislação nacional não seja alterada [52], alegam que, nas circunstâncias indicadas na decisão de reenvio, a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à proteção da confiança legítima e da segurança jurídica impõe aos Estados-Membros que instituam um período transitório e que concedam uma compensação adequada aos operadores económicos afetados por essas alterações.

53. O Governo Esloveno e a Comissão sustentam que os Estados-Membros podem adotar legislação que tenha por consequência confiar uma atividade com fins lucrativos, exercida por vários operadores económicos, a uma única organização que funciona sem fins lucrativos. O Governo Esloveno alega que o princípio da segurança jurídica é respeitado, dado que as regras adotadas para o efeito são claras. O princípio da proteção da confiança legítima é igualmente respeitado, dado que tais alterações legislativas são previsíveis desde a adoção da Diretiva-Quadro Resíduos. Uma vez que as alterações legislativas eram lícitas, não se mostrava necessário indemnizar os operadores económicos pelas perdas eventualmente sofridas. Não obstante o que precede, a Comissão não exclui que, em certos casos, possa ser necessário um Estado-Membro conceder aos operadores um período de transição adequado para se adaptarem a um novo regime. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se as circunstâncias que lhe foram submetidas constituem um desses casos.

[51] Nele se dispõe que «[s]empre que, no território de um Estado-Membro, existam várias organizações que aplicam obrigações decorrentes da responsabilidade alargada em nome de produtores de produtos, o Estado-Membro em causa nomeia pelo menos um organismo independente de interesses privados para controlar a execução das obrigações decorrentes desse regime, ou atribui esse controlo a uma autoridade pública».

[52] A Interzero admite que, em 2023, os operadores económicos podiam ter previsto que, em consequência da entrada em vigor da Diretiva-Quadro Resíduos, a legislação nacional seria alterada em certos aspetos.

54. Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima fazem parte da ordem jurídica da União Europeia. Os Estados-Membros devem respeitar estes princípios ao darem cumprimento às diretivas da União Europeia [53].

55. O princípio da segurança jurídica não impede os Estados-Membros de exercerem os seus poderes de alteração legislativa [54]. Segundo jurisprudência constante, o princípio da segurança jurídica, que tem como corolário o princípio da proteção da confiança legítima, exige que as normas jurídicas sejam claras e precisas e que a sua aplicação seja previsível, em especial quando essas normas possam ter consequências desfavoráveis para os particulares e as empresas em causa [55]. Este princípio exige que uma legislação seja redigida de forma que permita às pessoas visadas conhecer com exatidão a extensão das obrigações que ela lhes impõe e apurar sem ambiguidade quais os seus direitos e obrigações ao abrigo da mesma, em termos que lhes permitam tomar disposições para se protegerem das consequências que daí possam advir [56].

56. O princípio da proteção da confiança legítima visa assegurar que, quando uma autoridade nacional dá garantias precisas a um operador económico, este as possa opor a essa autoridade. Inexistindo garantias desta natureza, sempre que as autoridades nacionais possam optar por alterar a situação a qualquer momento, os operadores económicos não têm uma expectativa legítima de que tal situação se mantenha [57].

57. Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima não obstam a que um Estado-Membro altere uma lei com efeito imediato sem prever um regime transitório [58]. A jurisprudência do Tribunal de Justiça não exclui totalmente que operadores económicos que efetuaram investimentos dispendiosos para se conformarem com um regime jurídico possam invocar a proteção da confiança legítima quando esse regime é suprimido antes de uma data já anunciada, sem deixar a esses operadores económicos tempo para se adaptarem às consequências dessa supressão [59].

58. Cabe, em última instância, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar as circunstâncias em torno da adoção da legislação nacional em causa no caso que lhe foi submetido. Observo, porém, que, na medida em que confia a responsabilidade pelo cumprimento das obrigações decorrentes da RAP a uma única organização que funciona sem fins lucrativos, a nova Lei da Proteção do Ambiente parece estar expressa em termos claros e precisos. Também não parece existir nos autos do processo no Tribunal de Justiça qualquer indicação de que uma autoridade nacional competente tenha dado garantias aos operadores económicos de que a antiga Lei da Proteção do Ambiente não seria revogada ou que permaneceria em vigor durante um qualquer período de tempo.

59. Assim, sugiro ao Tribunal de Justiça que responda às terceira, quarta e quinta questões no sentido de que os princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica não se opõem a uma alteração de regime jurídico por força da qual uma atividade com fins lucrativos exercida por vários operadores económicos se transforma numa atividade confiada a uma única

53 Acórdão de 10 de setembro de 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, n.º 43).

54 *Ibidem*, n.º 49.

55 Acórdão de 11 de julho de 2019, Agrenergy e Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 e C-287/18, EU:C:2019:605, n.º 29 e jurisprudência referida).

56 *Ibidem*, n.º 30.

57 Acórdão de 27 de junho de 2024, Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, n.º 54).

58 Acórdão de 9 de junho de 2016, Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft GbR (C-332/14, EU:C:2016:417, n.º 56).

59 Acórdãos de 10 de setembro de 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, n.º 52), e de 22 de setembro de 2022, Admiral Gaming Network e o. (C-475/20 a C-482/20, EU:C:2022:714, n.º 64).

organização que funciona sem fins lucrativos, sem que seja previsto um período transitório e/ou o pagamento de uma compensação adequada pelos prejuízos eventualmente sofridos por esses operadores económicos em consequência dessa alteração.

D. Quanto à sexta questão

60. A sexta questão visa saber se uma legislação nacional por força da qual os produtores que colocam no mercado pelo menos 51 % de uma determinada categoria de produtos devem criar uma organização responsável pelo cumprimento das obrigações decorrentes da RAP (a seguir «regra dos 51 %») e só esses produtores podem ser acionistas dessa organização (a seguir «regra dos acionistas») é contrária aos artigos 49.º e 56.º TFUE, ao artigo 16.º da Carta, à Diretiva Serviços e à Diretiva-Quadro Resíduos.

61. A Interzero alega que a regra dos 51 % restringe a liberdade de empresa garantida pelo artigo 16.º da Carta. Não há qualquer razão para que uma organização coletiva que assegure a execução das obrigações decorrentes da RAP deva ser criada pelos produtores de certos produtos, tanto mais que esses produtores não são peritos em gestão de resíduos. A Interzero afirma igualmente que a regra dos 51 % equivale a uma discriminação indireta em razão da nacionalidade, uma vez que as empresas nacionais constituem a clara maioria dos produtores que colocam produtos de consumo no mercado na Eslovénia.

62. O Governo Esloveno alega que a regra dos 51 % visa assegurar a criação de uma única organização coletiva responsável pelos resíduos associados a cada categoria de produtos de consumo.

63. A Comissão sustenta que a regra dos 51 % constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento na medida em que pode dissuadir os produtores de se estabelecerem na Eslovénia [60]. Embora esta regra possa ser justificada à luz da proteção do ambiente, o órgão jurisdicional de reenvio deve verificar se a legislação nacional é proporcionada para atingir esse objetivo e se não existem mecanismos menos restritivos que garantam a responsabilidade pela gestão dos resíduos para cada categoria de produtos. A Comissão sugere que a regra dos acionistas pode ser desproporcionada, embora admita que essa é uma questão que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

64. Sem prejuízo das considerações que se seguem, sugiro ao Tribunal de Justiça que a resposta à sexta questão possa ser encontrada no âmbito da aplicação das observações formuladas nos n.os 41 a 49 das presentes conclusões.

65. Em primeiro lugar, na medida em que a regra dos 51 % e a regra dos acionistas parecem constituir requisitos respeitantes à detenção do capital de uma sociedade para efeitos do artigo 15.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva Serviços, remeto para as considerações que figuram no n.º 44 das presentes conclusões. Para que esses requisitos sejam compatíveis com a Diretiva Serviços, devem ser não discriminatórios, necessários à realização de uma razão imperiosa de interesse geral e proporcionados [61].

[60] A Comissão tinha alegado que a regra dos 51 % restringia a livre prestação de serviços, mas desistiu desta alegação na audiência.

[61] V. artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva Serviços.

66. Embora a Interzero sustente que a regra dos 51 % constitui uma forma de «discriminação inversa» em razão da nacionalidade, não contesta que, do ponto de vista jurídico, esta regra é não discriminatória, dado que se aplica de modo igual a todos os produtores, independentemente da sua nacionalidade. O facto de, num determinado mercado, poderem estar ativos mais produtores nacionais do que produtores de outros Estados-Membros é uma circunstância que pode evoluir ao longo do tempo e que, por conseguinte, não torna a regra dos 51 % discriminatória. Quanto à necessidade de prosseguir uma razão imperiosa de interesse geral, a regra dos 51 % visa garantir que só possa ser criada uma organização coletiva para cada categoria de produtos com o objetivo de promover a proteção do ambiente. A regra dos acionistas visa igualmente alcançar este objetivo, assegurando que os produtores assumam inteira responsabilidade organizacional pela gestão dos resíduos associados aos seus produtos. Quanto à aplicação do princípio da proporcionalidade, as partes no presente processo não sugeriram nenhumas disposições menos restritivas suscetíveis de atingir o nível de proteção do ambiente a que aspiram as autoridades eslovenas.

67. Em segundo lugar, como resulta do n.º 45 das presentes conclusões, sempre que uma restrição à liberdade de estabelecimento ou à liberdade de prestação de serviços seja abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva Serviços, não é necessário examinar a sua conformidade com as disposições do TFUE relativas ao mercado interno. Em todo o caso, a regra dos 51 % deve ser analisada do ponto de vista da liberdade de estabelecimento. Qualquer obstáculo criado aos operadores estabelecidos noutros Estados-Membros que desejem oferecer os seus serviços tendo em vista assegurar o cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da RAP é uma consequência do facto de se atribuir um SIEG a uma única organização para cada categoria de produtos. Não se trata, portanto, de uma consequência da regra dos 51 %. A regra dos 51 % pode, porém, tornar menos atrativa a possibilidade de os produtores se estabelecerem na Eslovénia, o que constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento [62]. A regra dos acionistas também constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento ao impedir que outras empresas tenham um interesse financeiro nas organizações coletivas [63]. Daqui não resulta que qualquer uma dessas regras seja contrária ao direito da União. Como salientei nos n.os 46 e 47 das presentes conclusões, a imposição de tais restrições à liberdade de estabelecimento pode ser justificada por razões imperiosas de interesse geral, entre as quais figura a proteção do ambiente e da saúde pública, sempre com observância do princípio da proporcionalidade, que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

68. Em terceiro lugar, as partes no processo no Tribunal de Justiça não identificaram qualquer disposição da Diretiva-Quadro Resíduos que possa constituir obstáculo à aplicação da regra dos 51 %. Tanto esta regra como a regra dos acionistas parecem ter por objetivo assegurar que os produtores assumam a responsabilidade financeira e organizacional pela fase da gestão de resíduos do ciclo de vida dos seus produtos, justificação essa que é permitida pelo artigo 8.º, n.º 1, quarto parágrafo, da Diretiva-Quadro Resíduos.

69. Em quarto lugar, tendo em conta as considerações constantes no n.º 48 das presentes conclusões, parece que poderá não ser indispensável uma apreciação destas regras à luz do artigo 16.º da Carta e que a mesma, em todo o caso, não conduziria a um resultado diferente nas circunstâncias do presente pedido de decisão prejudicial.

62 V. jurisprudência referida no n.º 45 das presentes conclusões.

63 V., neste sentido, Acórdão de 16 de dezembro de 2010, Comissão/França (C-89/09, EU:C:2010:772, n.os 44 a 49).

70. Assim, sugiro ao Tribunal de Justiça que responda à sexta questão no sentido de que os artigos 49.º e 56.º TFUE, o artigo 16.º da Carta, a Diretiva Serviços e a Diretiva-Quadro Resíduos não se opõem a uma legislação nacional por força da qual os produtores que colocam no mercado pelo menos 51 % de uma determinada categoria de produtos devem criar uma organização responsável por assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes da RAP e só esses produtores podem ser acionistas dessa organização.

E. Quanto à sétima, oitava e nona questões

71. A sétima, oitava e nona questões, a que é possível responder conjuntamente, visam saber se uma legislação nacional que impede os acionistas de organizações coletivas de exercerem atividades de recolha e tratamento de resíduos, bem como de deterem participações em operadores que exercem essas atividades, e que impõe a mesma proibição aos membros dos órgãos de direção e de fiscalização dessas organizações coletivas (a seguir «normas relativas a conflitos de interesses»), é contrária aos artigos 49.º e 56.º TFUE, ao artigo 16.º da Carta, à Diretiva Serviços e à Diretiva-Quadro Resíduos.

72. A Interzero considera que o objetivo de evitar conflitos de interesses poderia ter sido alcançado por meios menos restritivos, por exemplo, proibindo as organizações coletivas de celebrarem contratos com operadores nos quais tenham um interesse financeiro.

73. O Governo Esloveno alega que as normas relativas a conflitos de interesses são necessárias para evitar que tais conflitos ocorram entre as organizações coletivas e os operadores ativos no domínio da recolha e do tratamento de resíduos, com consequências negativas para o desempenho das missões atribuídas às primeiras. O Governo Checo concorda e salienta que a prevenção de conflitos de interesses entre as organizações coletivas e os operadores de recolha e tratamento de resíduos faz parte dos objetivos prosseguidos pela Diretiva-Quadro Resíduos.

74. A Comissão admite que a proibição de que os acionistas de uma organização coletiva detenham qualquer investimento em operadores de recolha e tratamento de resíduos parece constituir uma restrição adequada a evitar conflitos de interesses.

75. Os princípios enunciados nos n.os 41 a 49 e 64 a 69 das presentes conclusões contribuem para dar resposta à sétima, oitava e nona questões, sem prejuízo das considerações que se seguem no que respeita à aplicação da Diretiva Serviços [64].

76. Na medida em que as normas relativas a conflitos de interesses constituem requisitos relativos à detenção do capital de uma sociedade na aceção do artigo 15.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva Serviços, devem ser não discriminatórias, necessárias à realização de uma razão imperiosa de interesse geral e proporcionadas [65]. As normas relativas a conflitos de interesses parecem adequadas a garantir o objetivo para o qual foram adotadas. O seu propósito, em última instância, é o de assegurar, nomeadamente, a proteção do ambiente, evitando o risco de que sejam escolhidos, por razões ou ligações comerciais, proponentes que não são os mais eficientes do

[64] Como resulta desses números das presentes conclusões, não é necessário proceder a uma análise separada destas disposições à luz das disposições relativas ao mercado interno do Tratado FUE ou da Carta. Observo igualmente que as partes no processo no Tribunal de Justiça não identificaram nenhuma disposição da Diretiva-Quadro Resíduos que impediria a adoção de normas relativas a conflitos de interesses.

[65] V. artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva Serviços. Isto não prejudica a possibilidade de se invocar o artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva Serviços no contexto dos SIEG.

ponto de vista económico e/ou ambiental. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, à luz dos argumentos aduzidos pelas partes, se existem meios menos restritivos que permitam à Eslovénia atingir esse objetivo.

77. Assim, sugiro ao Tribunal de Justiça que responda às sétima, oitava e nona questões no sentido de que os artigos 49.º e 56.º TFUE, o artigo 16.º da Carta, a Diretiva Serviços e a Diretiva-Quadro Resíduos não se opõem a uma legislação nacional que impede os acionistas de organizações coletivas de exercerem atividades de recolha e tratamento de resíduos, bem como de deterem participações em qualquer operador que exerça essas atividades, e que impõe a mesma proibição aos membros dos órgãos de direção e de fiscalização das organizações coletivas, desde que não existam meios menos restritivos para prevenir conflitos de interesses que garantam o mesmo nível de proteção do ambiente e da saúde pública.

F. Quanto à décima questão

78. Com a sua décima questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a obrigação imposta aos produtores que não sejam acionistas de uma organização coletiva de celebrarem contratos com esta última para efeitos de cumprimento das suas obrigações decorrentes da RAP é contrária aos artigos 49.º e 56.º TFUE e ao artigo 16.º da Carta.

79. A Interzero alega que esta obrigação constitui uma restrição à liberdade de empresa garantida pelo artigo 16.º da Carta, não é justificada por uma razão imperiosa de interesse geral e, em todo o caso, é desproporcionada porque os produtores deveriam ter a opção de cumprirem as suas obrigações decorrentes da RAP através da criação das suas próprias organizações ou da celebração de contratos adequados com organizações da sua escolha.

80. O Governo Neerlandês considera que tal obrigação pode evitar um «parasitismo» por parte de certos produtores que procuram fazer o mínimo indispensável para cumprirem as suas obrigações decorrentes da RAP.

81. A Comissão sustenta que esta obrigação constitui uma restrição à livre prestação de serviços garantida pelo artigo 56.º TFUE e à liberdade de empresa nos termos do artigo 16.º da Carta. Embora a mesma pareça prosseguir, nomeadamente, o objetivo de proteção do ambiente, a Comissão convida o órgão jurisdicional de reenvio a verificar se não existem outros meios menos restritivos para alcançar esse objetivo.

82. A meu ver, a resposta à décima questão está estreitamente ligada à que proponho que o Tribunal de Justiça dê à segunda questão. Embora o direito da União permita que os Estados-Membros confiem a uma única organização coletiva a responsabilidade de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes da RAP, os produtores que não sejam acionistas de uma organização coletiva serão obrigados a celebrar contratos com essa organização, uma vez que esse será o único meio legal de cumprirem as suas obrigações decorrentes da RAP.

83. Assim, sugiro ao Tribunal de Justiça que responda à décima questão no sentido de que, quando o direito da União permite que os Estados-Membros confiem a uma única organização coletiva a responsabilidade de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes da RAP, os produtores que não sejam acionistas desta organização podem ser obrigados a celebrar um contrato com ela para cumprirem as suas obrigações decorrentes da RAP.

V. Conclusão

84. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pelo Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional, Eslovénia) do seguinte modo:

1) O artigo 106.º, n.º 2, TFUE deve ser interpretado no sentido de que uma organização à qual seja atribuída a responsabilidade pelo cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da RAP pode ser uma empresa encarregada de um SIEG quando existir um interesse público legítimo, como a proteção do ambiente ou da saúde pública, que as forças de mercado não tenham satisfeito adequadamente; as autoridades nacionais lhe tiverem confiado claramente uma missão de serviço público através de atos que contenham razões adequadas para a sua adoção; e for demonstrado que exerce uma atividade económica.

2) Os artigos 49.º, 56.º e 106.º, n.º 2, TFUE, os artigos 16.º e 17.º da Carta, a Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (a seguir «Diretiva Serviços»), e o artigo 8.º-A da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas (a seguir «Diretiva-Quadro Resíduos»), não se opõem a que um Estado-Membro confie a responsabilidade pelo cumprimento das obrigações decorrentes da RAP a uma única organização que funciona sem fins lucrativos, quando estas medidas visem assegurar um nível adequado de proteção do ambiente e da saúde pública e não existam meios menos restritivos para alcançar esse objetivo.

3) Os princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica não se opõem a uma alteração de regime jurídico por força da qual uma atividade com fins lucrativos exercida por vários operadores económicos se transforma numa atividade confiada a uma única organização que funciona sem fins lucrativos, sem que seja previsto um período transitório e/ou de compensação adequada das perdas eventualmente sofridas por esses operadores económicos em consequência dessa alteração.

4) Os artigos 49.º e 56.º TFUE, o artigo 16.º da Carta, a Diretiva Serviços e a Diretiva-Quadro Resíduos não se opõem a uma legislação nacional por força da qual os produtores que colocam no mercado pelo menos 51 % de uma determinada categoria de produtos devem criar uma organização responsável por assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes da RAP e só esses produtores podem ser acionistas dessa organização.

5) Os artigos 49.º e 56.º TFUE, o artigo 16.º da Carta, a Diretiva Serviços e a Diretiva-Quadro Resíduos não se opõem a uma legislação nacional que impede os acionistas de organizações coletivas de exercer atividades de recolha e tratamento de resíduos, bem como de deterem participações em qualquer operador que exerça essas atividades, e que impõe a mesma proibição aos membros dos órgãos de direção e de fiscalização das organizações coletivas, desde que não existam meios menos restritivos para prevenir conflitos de interesses que garantam o mesmo nível de proteção do ambiente e da saúde pública.

6) Quando o direito da União permite que os Estados-Membros confiem a uma única organização coletiva a responsabilidade de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes da RAP, os produtores que não sejam acionistas desta organização podem ser obrigados a celebrar um contrato com ela para cumprirem as suas obrigações decorrentes da RAP.