Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL ANTHONY MICHAEL COLLINS
prezentate la 26 septembrie 2024[1]

Cauza C-254/23

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

[cerere de decizie preliminară formulată de Ustavno sodišče (Curtea Constituțională, Slovenia)]

„Trimitere preliminară – Mediu – Deșeuri – Servicii de interes economic general – Libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor – Directiva 2006/123/CE – Directiva 2008/98/CE – Articolele 16 și 17 din cartă – Principiile securității juridice și protecției încrederii legitime – Proporționalitate”

I. Introducere

1. Republica Slovenia a introdus o schemă de răspundere extinsă a producătorilor (denumită în continuare „REP”)[2] în ceea ce privește anumite produse de consum. În cadrul schemei, responsabilitatea pentru îndeplinirea obligațiilor în materie de REP pentru fiecare astfel de categorie este atribuită unei singure organizații, care funcționează fără scop lucrativ. Ustavno sodišče (Curtea Constituțională, Slovenia) adresează Curții zece întrebări cu privire la compatibilitatea schemei cu normele privind serviciile de interes economic general (denumite în continuare „SIEG”), piața internă și anumite dispoziții ale dreptului derivat al Uniunii.

[1] Limba originală: engleza.

[2] Statele membre adoptă scheme de REP pentru a se asigura că producătorilor de bunuri le revine responsabilitatea financiară și organizatorică pentru gestionarea deșeurilor legate de produsele lor.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva privind serviciile

2. Considerentele (8), (40) și (70) ale Directivei 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne[3] (denumită în continuare „Directiva privind serviciile”) au următorul cuprins:

„(8) Dispozițiile prezentei directive referitoare la libertatea de stabilire și la libera circulație a serviciilor ar trebui aplicate doar în măsura în care activitățile respective sunt deschise concurenței, astfel încât statele membre să nu fie obligate să liberalizeze serviciile de interes economic general sau să privatizeze organismele publice care furnizează astfel de servicii și nici să desființeze monopolurile existente pentru alte activități sau anumite servicii de distribuție.

[…]

(40) Conceptul de «motive imperative de interes general» la care se face referire în anumite dispoziții din prezenta directivă a fost elaborat de către Curtea de Justiție în jurisprudența sa în legătură cu articolele 43 și 49 din tratat și ar putea evolua în continuare. Noțiunea, astfel cum este recunoscută în jurisprudența Curții de Justiție, cuprinde cel puțin următoarele justificări: […] sănătatea publică, […] protecția mediului […]

[…]

(70) În scopul prezentei directive și fără a aduce atingere articolului 16 din tratat, serviciile pot fi considerate servicii de interes economic general numai în cazul în care sunt prestate în cadrul aplicării unei misiuni speciale în interes public încredințate prestatorului de către statul membru în cauză. Această misiune ar trebui atribuită prin unul sau mai multe acte, a căror formă este determinată de către statul membru în cauză și ar trebui să precizeze natura specifică a misiunii atribuite.”

3. Potrivit articolului 1 din Directiva privind serviciile:

„[…]

(2) Prezenta directivă nu are ca obiect liberalizarea serviciilor de interes economic general, rezervate organismelor publice sau private, și nici privatizarea organismelor publice prestatoare de servicii.

(3) Prezenta directivă nu are ca obiect eliminarea monopolurilor care prestează servicii și nici ajutoarele acordate de statele membre în baza normelor comunitare în materie de concurență.

Prezenta directivă nu afectează libertatea statelor membre de a defini, în conformitate cu legislația comunitară, ceea ce consideră servicii de interes economic general, felul în care ar trebui să fie

[3] JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50.

aceste servicii organizate și finanțate în conformitate cu normele referitoare la ajutoarele de stat sau obligațiile specifice pe care trebuie să le îndeplinească acestea.

[…]”

4. Articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva privind serviciile prevede că aceasta nu se aplică serviciilor neeconomice de interes general. Articolul 4 din Directiva privind serviciile definește termenul „cerință” și „motivele imperative de interes general” după cum urmează:

„7. «cerință» înseamnă orice obligație, interdicție, condiție sau limită prevăzută în actele cu putere de lege sau actele administrative ale statelor membre sau care rezultă din jurisprudență, practici administrative, normele ordinelor profesionale sau normele colective ale asociațiilor profesionale sau ale altor organizații profesionale adoptate în exercitarea autonomiei lor juridice; normele stabilite prin convenții colective negociate de către partenerii sociali nu sunt în sine considerate cerințe în sensul prezentei directive;

8. «motive imperative de interes general» înseamnă motive astfel recunoscute în jurisprudența Curții de Justiție, inclusiv următoarele motive: […] sănătate publică; […] protecția mediului și a mediului urban […]”.

5. Potrivit articolului 15 din Directiva privind serviciile:

„(1) Statele membre examinează dacă în cadrul sistemului lor juridic se impune oricare dintre cerințele menționate la alineatul (2) și se asigură că oricare astfel de cerințe sunt compatibile cu condițiile stabilite la alineatul (3). Statele membre își adaptează actele cu putere de lege și actele administrative în așa fel încât acestea să fie compatibile cu aceste condiții.

(2) Statele membre examinează dacă sistemul lor juridic condiționează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia de oricare dintre următoarele cerințe nediscriminatorii:

(a) restricții cantitative sau teritoriale, în special sub forma limitărilor stabilite în funcție de populație sau a unei distanțe geografice minime între prestatori;

[…]

(c) cerințe referitoare la deținerea capitalului unei societăți;

(d) [alte] cerințe […] care rezervă accesul la activitatea de servicii în cauză pentru anumiți prestatori în temeiul specificului activității;

[…]

(3) Statele membre verifică dacă cerințele menționate la alineatul (2) îndeplinesc următoarele condiții:

(a) nediscriminare: cerințele nu trebuie să fie direct sau indirect discriminatorii în funcție de cetățenie sau naționalitate sau, în ceea ce privește societățile, în funcție de situarea sediului social;

(b) necesitate: cerințele trebuie să fie justificate printr-un motiv imperativ de interes general;

(c) proporționalitate: cerințele trebuie să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit; acestea nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit și nu trebuie să fie posibilă înlocuirea acestor cerințe cu alte măsuri mai puțin restrictive care permit atingerea aceluiași rezultat.

(4) Alineatele (1), (2) și (3) se aplică legislației în domeniul serviciilor de interes economic general doar în măsura în care aplicarea acestor alineate nu împiedică, în drept sau în fapt, îndeplinirea misiunii speciale care le-a fost încredințată."

6. Potrivit articolului 16 alineatul (1) din Directiva privind serviciile:

„Statele membre respectă dreptul prestatorilor de a furniza servicii într-un stat membru, altul decât cel în care sunt stabiliți.

Statele membre în care este prestat serviciul asigură accesul liber la o activitate de servicii și libera exercitare a acesteia pe teritoriul lor.

[…]"

7. În conformitate cu articolul 17 alineatul (1) litera (e) din Directiva privind serviciile, articolul 16 nu se aplică serviciilor de interes economic general prestate într-un alt stat membru, inclusiv serviciilor de tratare a deșeurilor.

2 Directiva-cadru privind deșeurile

8. Potrivit considerentului (27) al Directivei 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive [4] (denumită în continuare „Directiva-cadru privind deșeurile"):

„Introducerea în prezenta directivă a răspunderii extinse a producătorului reprezintă unul dintre mijloacele de a sprijini proiectarea și producerea de bunuri care iau în considerare pe deplin și facilitează utilizarea eficientă a resurselor pe parcursul întregului lor ciclu de viață, inclusiv propria lor reparare, reutilizare, dezasamblare și reciclare fără a aduce atingere liberei circulații a bunurilor pe piața internă."

9. Articolul 3 punctul 21 din Directiva-cadru privind deșeurile [5] definește, în sensul acestei directive, „schema de răspundere extinsă a producătorilor" ca fiind „un set de măsuri luate de statele membre pentru a se asigura că producătorii de produse poartă responsabilitatea financiară sau financiară și organizatorică pentru gestionarea stadiului de deșeu din ciclul de viață al unui produs."

10. Potrivit articolului 8 alineatul (1) din Directiva-cadru privind deșeurile [6]:

„Pentru a consolida reutilizarea și prevenirea, reciclarea și alte tipuri de valorificare a deșeurilor, statele membre adoptă măsuri legislative sau nonlegislative pentru a se asigura că orice persoană

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

[5] Astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2018/851 a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 2018 de modificare a Directivei 2008/98/CE privind deșeurile (JO 2018, L 150, p. 109), care a vizat definirea noțiunii de REP și stabilirea unor cerințe minime în privința acesteia.

[6] Astfel cum a fost modificată prin Directiva 2018/851.

fizică sau juridică care, la nivel profesional, elaborează, produce, prelucrează, tratează, vinde sau importă produse (producătorul produsului) este supusă unui regim de răspundere extinsă a producătorului.

Astfel de măsuri pot include, printre altele, acceptarea produselor returnate și a deșeurilor care rămân după utilizarea respectivelor produse, precum și gestionarea ulterioară a deșeurilor și răspunderea financiară pentru aceste activități. Aceste măsuri pot include obligația de a pune la dispoziția publicului informațiile disponibile cu privire la caracterul reutilizabil și reciclabil al produselor.

Dacă printre aceste măsuri se numără instituirea unor scheme de răspundere extinsă a producătorilor, se aplică cerințele minime generale stabilite la articolul 8a.

Statele membre pot decide ca producătorii de produse care își asumă din proprie inițiativă responsabilități financiare sau financiare și organizaționale pentru gestionarea stadiului de deșeu din ciclul de viață al unui produs să aplice toate sau unele cerințe minime generale stabilite la articolul 8a.”

11. Articolul 8a din Directiva-cadru privind deșeurile [7] stabilește cerințe minime generale în ceea ce privește schemele de REP. Potrivit acestor cerințe, interpretate în lumina considerentului (14) al Directivei 2018/851, producătorii își pot îndeplini obligațiile ce le revin în materie de REP fie în mod individual, fie în mod colectiv.

B. Dreptul național

12. Fosta Zakon o varstvu okolja [8] (versiunea anterioară a Legii privind protecția mediului) prevedea că producătorii de produse își pot îndeplini obligațiile de gestionare a deșeurilor fie în mod individual, fie în mod colectiv, prin crearea unei asocieri cu alți producători. Producătorii de produse puteau de asemenea să se bazeze pe unul sau mai mulți operatori economici în acest scop.

13. Noua Zakon o varstvu okolja [9] (noua Lege privind protecția mediului) abrogă această reglementare. Producătorii de produse de consum trebuie să își îndeplinească obligațiile în materie de REP prin intermediul unei organizații colective pe care autoritățile publice competente o autorizează în acest scop. Producătorii care introduc pe piață cel puțin 51 % dintr-o anumită categorie de produse trebuie să înființeze o organizație colectivă care să gestioneze deșeurile legate de aceste produse [10]. Producătorii unor astfel de bunuri care nu sunt asociați în cadrul unei organizații colective trebuie să își îndeplinească obligațiile în materie de REP prin încheierea unui contract cu organizația respectivă. Deși fiecare organizație colectivă beneficiază de un monopol legal în scopul asigurării respectării obligațiilor în materie de REP, aceasta funcționează fără scop lucrativ. Organizațiile colective asigură colectarea și tratarea deșeurilor legate de o anumită categorie de produse, dar nici nu colectează, nici nu tratează deșeurile respective, aceste sarcini fiind îndeplinite de operatori independenți în temeiul unor

[7] Introdus prin Directiva 2018/851.

[8] Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia nr. 39/06.

[9] Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia nr. 44/22.

[10] O organizație colectivă se poate asigura că obligațiile în materie de REP sunt îndeplinite în ceea ce privește mai multe categorii de produse.

contracte pe care organizațiile colective le atribuie în fiecare an [11]. Fie că sunt membri ai unei organizații colective, fie că încheie un contract cu aceasta, toți producătorii plătesc aceeași taxă, calculată pe baza recuperării costurilor, pentru serviciile prestate de organizația colectivă.

III. Litigiul principal și întrebările preliminare

14. La 9 iunie 2021, Comisia Europeană a adresat Republicii Slovenia un aviz motivat în care și-a exprimat opinia potrivit căreia aceasta nu a transpus Directiva 2018/851 în termenul stabilit [12]. În luna martie 2022, Republica Slovenia a adoptat noua lege privind protecția mediului. În luna februarie 2023, Comisia a închis procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în ceea ce privește netranspunerea Directivei 2018/851.

15. Interzero Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. (denumită în continuare „Interzero”) și Surovina družba za predelavo odpadkov d.o.o. (denumită în continuare „Surovina”) sunt întreprinderi comerciale care furnizează servicii de gestionare a deșeurilor în Slovenia. Interzero este o filială a Interzero Circular Solutions Europe GmbH, societate cu sediul în Austria (denumită în continuare „Interzero Austria”). În anul 2022, Interzero, Interzero Austria, Surovina, mai multe societăți comerciale slovene care își desfășoară activitatea în sectorul gestionării deșeurilor și mai mulți producători supuși obligațiilor în materie de REP au inițiat o procedură în fața Ustavno sodišče (Curtea Constituțională), susținând că noua lege privind protecția mediului este contrară anumitor dispoziții ale Constituției slovene și ale dreptului Uniunii, și anume articolele 49, 56, 102 și 106 TFUE, articolele 16 și 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) și Directiva privind serviciile. Acestea au contestat noua Lege privind protecția mediului pentru motivul că ea a transformat activitatea economică de gestionare a deșeurilor într-o activitate neeconomică rezervată monopolurilor. Interzero și Surovina au susținut că guvernul sloven nici nu a demonstrat că sistemul aplicat în temeiul vechii Legi privind protecția mediului ar fi fost ineficient, nici nu a explicat motivul pentru care activitatea de gestionare a deșeurilor trebuie să fie desfășurată fără scop lucrativ și în lipsa concurenței.

16. Guvernul sloven a susținut că modificările introduse prin noua Lege privind protecția mediului au fost necesare pentru a transpune Directiva-cadru privind deșeurile și pentru a asigura respectarea obligațiilor în materie de REP, și anume colectarea și tratarea deșeurilor. Noul regim prevede că organizațiile fără scop lucrativ autorizate înființate în temeiul acestuia sunt dedicate promovării obiectivelor de mediu, fără a fi influențate de considerente comerciale. Directiva-cadru privind deșeurile permite statelor membre să impună îndeplinirea obligațiilor în materie de REP prin instituirea unei singure organizații colective înființate și administrate de producători pentru o anumită categorie de produse [13]. În opinia guvernului sloven, o astfel de schemă este mai eficientă din punctul de vedere al mediului, mai eficientă din punct de vedere economic și mai ușor de monitorizat din perspectiva conformității. Guvernul sloven subliniază că colectarea și tratarea deșeurilor este în continuare o activitate economică desfășurată de terți.

[11] Organizațiilor colective și membrilor acestora li se interzice să furnizeze servicii de colectare și gestionare a deșeurilor și nu pot avea un interes financiar direct sau indirect în întreprinderile care furnizează aceste servicii. Producătorii care încheie un contract cu o organizație colectivă pentru a-și îndeplini obligațiile în materie de REP nu fac obiectul niciuneia dintre aceste restricții.

[12] Potrivit articolului 2 din aceasta, statele membre trebuiau să se conformeze Directivei 2018/851 până la 5 iulie 2020.

[13] Guvernul sloven adaugă că Republica Cehă și Estonia au instituit un regim similar.

17. La 19 mai 2022, Ustavno sodišče (Curtea Constituțională) a suspendat aplicarea dispozițiilor atacate din noua Lege privind protecția mediului până la pronunțarea hotărârii sale în prezenta procedură.

18. Ustavno sodišče (Curtea Constituțională) ridică problema dacă îndeplinirea obligațiilor în materie de REP prin crearea unei rețele de organizații colective însărcinate cu gestionarea acestei misiuni poate constitui un SIEG. În acest context, aceasta solicită să se stabilească dacă instituirea unui monopol fără scop lucrativ este contrară dreptului Uniunii. Ea ridică problema dacă dreptul Uniunii permite statelor membre să decidă că o anumită activitate economică trebuie exercitată ca activitate neeconomică. În cazul în care statele membre pot face acest lucru, ele sunt obligate să stabilească o perioadă de tranziție și/sau să acorde o compensație operatorilor economici afectați de modificarea în cauză? Ustavno sodišče (Curtea Constituțională) solicită de asemenea să se stabilească dacă anumite norme specifice, precum cele care reglementează afilierea la organizații colective și activitățile pe care acestea le pot desfășura, sunt conforme cu dreptul Uniunii. În sfârșit, aceasta are îndoieli cu privire la conformitatea cu dreptul Uniunii a unei cerințe potrivit căreia producătorii care nu sunt asociați ai unei organizații colective relevante trebuie să încheie contracte de gestionare a deșeurilor cu acestea din urmă.

19. În aceste condiții, Ustavno sodišče (Curtea Constituțională) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Poate fi considerată întreprindere care are sarcina de a gestiona servicii de interes economic general în sensul articolului 106 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (în lumina articolului 14 TFUE, a Protocolului nr. 26 privind serviciile de interes general, precum și a articolelor 8 și 8a din [Directiva 2008/98]) o persoană juridică titulară a dreptului exclusiv de a desfășura activitatea de îndeplinire colectivă a obligațiilor în materie de răspundere extinsă a producătorilor pentru produse de același tip pe teritoriul Republicii Slovenia, activitate care include:

– încheierea de contracte cu producătorii anumitor produse prin care aceștia din urmă încredințează persoanei juridice respective sarcina de a asigura în numele lor gestionarea corespunzătoare a deșeurilor provenite din aceste produse;

– organizarea unui sistem de colectare și de tratare a deșeurilor (încheierea de contracte cu societăți comerciale care, în numele organizației, efectuează colectarea și tratarea corespunzătoare a tuturor deșeurilor colectate provenite din produsele pentru care se aplică răspunderea extinsă a producătorilor) și

– ținerea unui registru al produselor pentru care se aplică răspunderea extinsă a producătorilor și care sunt introduse pe piață în Republica Slovenia, precum și ținerea unui registru al deșeurilor colectate și tratate provenite din produsele pentru care se aplică răspunderea extinsă a producătorilor, precum și transmiterea acestor date către minister,

persoană juridică ce este obligată, în desfășurarea acestei activități, să încheie contracte atât cu producătorii supuși obligației de răspundere extinsă a producătorilor, cât și cu societățile comerciale care vor efectua colectarea și prelucrarea deșeurilor?

2) Articolele 16 și 17 din [cartă], articolele 49, 56 și 106 TFUE, [Directiva 2006/123], precum și articolele 8 și 8a din [Directiva 2008/98] trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări în temeiul căreia activitatea de îndeplinire colectivă a obligațiilor în materie de răspundere extinsă a producătorilor pentru produse de același tip poate fi desfășurată în mod legal de o singură persoană juridică pe teritoriul statului membru, fără scop lucrativ, ceea ce înseamnă că veniturile nu depășesc costurile efective ale îndeplinirii colective a obligațiilor în materie de răspundere extinsă a producătorilor și că această persoană juridică trebuie să utilizeze profiturile numai în scopul de a desfășura activitățile și pentru a pune în aplicare măsuri pentru îndeplinirea colectivă a obligațiilor în materie de răspundere extinsă a producătorilor?

3) În cazul unui răspuns negativ la a doua întrebare, articolul 16 din [cartă], articolele 49, 56 și 106 TFUE, principiile securității juridice și protecției încrederii legitime, precum și articolele 8 și 8a din [Directiva 2008/98] trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări în temeiul căreia statul membru modifică activitatea de îndeplinire colectivă a obligațiilor în materie de răspundere extinsă a producătorilor pentru produse de același tip, transformând-o dintr-o activitate cu scop lucrativ, reglementată și orientată spre piață, desfășurată de mai mulți operatori economici, într-o activitate pe care o singură organizație este autorizată să o desfășoare și pe care aceasta trebuie să o desfășoare fără scop lucrativ în sensul celei de a doua întrebări?

4) Dispozițiile dreptului Uniunii menționate la a treia întrebare trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale în temeiul căreia, ca urmare a intrării în vigoare a unei noi reglementări privind îndeplinirea colectivă a obligațiilor în materie de răspundere extinsă a producătorilor, se stabilește drept consecință, prin lege (*ex lege*), o ingerință în raporturile individuale în sensul că încetează toate contractele încheiate între operatorii economici care desfășurau activitatea de îndeplinire colectivă a obligațiilor în materie de răspundere extinsă a producătorilor în conformitate cu normele anterioare și producătorii care au obligația de răspundere extinsă a producătorilor, precum și între operatorii economici care desfășurau activitatea de îndeplinire colectivă obligațiilor în materie de răspundere extinsă a producătorilor în conformitate cu normele anterioare și operatorii economici care desfășoară activitatea de colectare și tratare a deșeurilor provenite din produse care fac obiectul îndeplinirii colective a obligațiilor în materie de răspundere extinsă a producătorilor?

5) În contextul adoptării noului cadru legislativ descris la a treia și la a patra întrebare, principiile securității juridice și protecției încrederii legitime trebuie interpretate în sensul că legiuitorul trebuie să stabilească o perioadă de tranziție și/sau să instituie un sistem de compensare? În cazul unui răspuns afirmativ, care sunt criteriile ce trebuie respectate în vederea asigurării caracterului rezonabil al perioadei de tranziție sau al sistemului de compensare?

6) Articolul 16 din [cartă], articolele 49, 56 și 106 TFUE, [Directiva 2006/123] și articolele 8 și 8a din [Directiva 2008/98] trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări în temeiul căreia producătorilor care au obligații în materie de răspundere extinsă a producătorilor și care introduc pe piață 51 % din produsele de același tip care intră sub incidența obligației de răspundere extinsă a producătorilor le este impusă obligația de a constitui o persoană juridică însărcinată cu desfășurarea activității de îndeplinire colectivă a obligațiilor în materie de răspundere extinsă a producătorilor și în temeiul căreia producătorii de produse de același tip trebuie, în cazul unei eventuale retrageri a autorizației, să constituie din nou o

astfel de persoană juridică sau aceste dispoziții ale dreptului Uniunii trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări în temeiul căreia numai producătorii pot deține o cotă de participare în cadrul acestei persoane juridice?

7) Articolul 16 din [cartă], articolele 49, 56 și 106 TFUE, [Directiva 2006/123], precum și articolele 8 și 8a din [Directiva 2008/98] trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări în temeiul căreia producătorii care dețin o cotă de participare în cadrul persoanei juridice care asigură îndeplinirea colectivă a obligațiilor în materie de răspundere extinsă a producătorilor nu pot fi persoane care colectează sau prelucrează deșeuri provenite de la produse care fac obiectul îndeplinirii colective a obligațiilor în materie de răspundere extinsă a producătorilor în cadrul acestei persoane juridice?

8) Articolul 16 din [cartă], articolele 49, 56 și 106 TFUE, [Directiva 2006/123], precum și articolele 8 și 8a din [Directiva 2008/98] trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări în temeiul căreia producătorul care deține o cotă de participare în cadrul persoanei juridice care asigură îndeplinirea colectivă a obligațiilor în materie de răspundere extinsă a producătorilor și persoana juridică ce desfășoară activitatea de îndeplinire colectivă a obligațiilor în materie de răspundere extinsă a producătorilor nu pot:

   – să aibă, în mod direct sau indirect, legături de capital cu persoana care efectuează colectarea sau tratarea deșeurilor provenite din produse care fac obiectul îndeplinirii colective a obligațiilor în cadrul persoanei juridice care asigură îndeplinirea colectivă a obligațiilor în materie de răspundere extinsă a producătorilor și nici să dețină drepturi de conducere sau de control în cadrul acestei persoane juridice;

   – să aibă legături de capital sau relații de rudenie cu o persoană care deține sau controlează drepturile de vot în cadrul organului de conducere sau al organului de control al persoanei juridice menționate la liniuța precedentă sau care reprezintă această persoană juridică?

9) Articolul 16 din [cartă], articolele 49, 56 și 106 TFUE, [Directiva 2006/123] și articolele 8 și 8a din [Directiva 2008/98] trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări în temeiul căreia restricțiile menționate la a șaptea și la a opta întrebare se aplică de asemenea unui membru al organului de conducere al persoanei juridice care desfășoară activitatea de îndeplinire colectivă a obligațiilor în materie de răspundere extinsă a producătorilor, unui membru al organului de control al acestei persoane juridice sau reprezentantului acesteia?

10) Articolul 16 din [cartă] și articolele 49 și 56 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări în temeiul căreia producătorii supuși obligației de răspundere extinsă a producătorilor și care introduc pe piață produse destinate utilizării în gospodării sunt obligați să încheie un contract prin care încredințează persoanei juridice titulare a autorizației de a desfășura activitatea de îndeplinire colectivă a obligațiilor în materie de răspundere extinsă a producătorilor sarcina de a îndeplini obligațiile acestor producători în materie de răspundere extinsă a producătorilor?”

20. Interzero, Surovina, guvernele ceh, neerlandez și sloven, precum și Comisia au depus observații scrise. În ședința din 11 iunie 2024, Interzero, Surovina, guvernele ceh, maghiar, neerlandez și sloven, precum și Comisia au prezentat observații orale și au răspuns la întrebările adresate de Curte.

IV. Apreciere

A. Cu privire la prima întrebare

21. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă o organizație care este însărcinată cu îndeplinirea colectivă a obligațiilor în materie de REP poate fi o întreprindere căreia i s-a încredințat un SIEG în sensul articolului 106 alineatul (2) TFUE.

22. Niciuna dintre părțile din procedura în fața Curții nu contestă faptul că statele membre beneficiază de o marjă largă de apreciere atunci când desemnează un SIEG. Comisia observă că, pentru ca un serviciu să fie desemnat astfel, trebuie îndeplinite două condiții. Un stat membru trebuie să încredințeze în mod oficial unui operator responsabilitatea de a furniza un SIEG. De asemenea, acesta trebuie să explice motivul pentru care serviciul respectiv este atât de diferit față de alte activități economice încât să justifice această desemnare. Sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, Comisia admite că înființarea organizațiilor colective care fac obiectul litigiului principal poate îndeplini aceste cerințe.

23. Guvernul sloven explică faptul că funcționarea sistemului prevăzut de vechea Lege privind protecția mediului nu era satisfăcătoare. Operatorii economici însărcinați cu asigurarea respectării obligațiilor în materie de REP au tratat o cantitate insuficientă de deșeuri de ambalaje[14]. Prin urmare, serviciile de gestionare a deșeurilor municipale trebuiau să stocheze o cantitate semnificativă de deșeuri de ambalaje, ceea ce dădea naștere unor riscuri pentru sănătatea umană, pentru siguranța publică și pentru mediu. Pentru a elimina aceste riscuri, autoritățile publice au preluat tratarea acestor deșeuri și costurile aferente acestora. Din aceste motive, Republica Slovenia a decis să încredințeze responsabilitatea atingerii obiectivelor în materie de REP organizațiilor colective care furnizează un SIEG.

24. Pentru cinci motive, Interzero solicită Curții să răspundă negativ la prima întrebare. În primul rând, în temeiul noii Legi privind protecția mediului, organizațiile colective îndeplinesc sarcini cu caracter pur administrativ care nu constituie un SIEG. În al doilea rând, autoritățile slovene nu au adoptat un act formal prin care să încredințeze organizațiilor colective un SIEG. În al treilea rând, explicația pentru tratarea necorespunzătoare a unei anumite cantități de deșeuri de ambalaje colectate de serviciile municipale s-a datorat faptului că reglementarea națională în vigoare la acel moment excepta de la obligațiile în materie de REP producătorii care puneau pe piață mai puțin de 15 tone de ambalaje pe an. În al patrulea rând, noua Lege privind protecția mediului a instituit un sistem mai puțin eficient decât precursorul său. În al cincilea rând, problemele cauzate de tratarea deșeurilor de ambalaje au fost soluționate în măsura în care nu mai există nicio disfuncționalitate a pieței.

25. Guvernul ceh consideră că nu este necesar ca Curtea să decidă dacă organizațiile colective furnizează un SIEG, întrucât reglementarea națională trebuie evaluată în raport cu Directiva-cadru privind deșeurile.

26. Articolul 14 TFUE, precum și articolul 1 din Protocolul nr. 26 privind serviciile de interes general (denumit în continuare „Protocolul nr. 26”), care vizează interpretarea articolului din tratat, recunoaște că SIEG joacă un rol esențial în cadrul Uniunii Europene. Potrivit articolului 36 din cartă, Uniunea Europeană recunoaște și respectă accesul la SIEG în conformitate cu tratatele.

[14] Guvernul sloven adaugă că operatorii economici însărcinați să asigure în mod colectiv îndeplinirea obligațiilor în materie de REP au încălcat dreptul național al concurenței prin încheierea unui acord orizontal anticoncurențial.

În acest context, articolul 106 alineatul (2) TFUE protejează SIEG-urile în raport cu dreptul Uniunii în măsura în care este necesar pentru a asigura că deplina aplicare a acestuia nu împiedică, în drept sau în fapt, îndeplinirea misiunii speciale care le-a fost încredințată. Autoritățile naționale, regionale și locale dispun astfel de o largă putere de apreciere în ceea ce privește crearea, punerea în funcțiune și organizarea unor astfel de servicii [15], exercitarea acestei puteri neputând fi contestată cu succes decât dacă este exercitată în mod vădit eronat [16].

27. Deși articolul 106 alineatul (2) TFUE nu definește nici noțiunea de SIEG, nici condițiile în care un stat membru poate aplica această noțiune, jurisprudența instanțelor Uniunii oferă trei indicii în acest sens.

28. În primul rând, se va considera că un stat membru își exercită în mod legal puterea de apreciere atunci când se demonstrează că o cerere care ar trebui satisfăcută în interesul public nu a fost satisfăcută de factorii de pe piață [17]. Comisia susține de asemenea că prezența unei disfuncționalități a pieței constituie o condiție prealabilă pentru stabilirea unui SIEG de către un stat membru [18]. În cazul în care factorii de pe piață nu îndeplinesc cerințe legate de interesul public, cum ar fi protecția mediului și a sănătății publice, în special în ceea ce privește gestionarea deșeurilor, un stat membru va fi îndreptățit să creeze un SIEG pentru a răspunde acestor nevoi [19].

29. În al doilea rând, un stat membru care dorește să stabilească un SIEG trebuie de asemenea să respecte anumite criterii care pot fi considerate ca având un caracter mai formal. O autoritate publică trebuie să încredințeze operatorilor îndeplinirea unei misiuni cuprinzătoare și obligatorii de interes public [20]. Dreptul oferă o flexibilitate considerabilă în ceea ce privește statutul actului prin care este încredințat un SIEG: acesta poate consta într-un pachet de măsuri [21] sau poate lua

[15] Protocolul nr. 26 prevede de asemenea că dispozițiile tratatelor nu aduc în niciun fel atingere competenței statelor membre în ceea ce privește furnizarea, punerea în funcțiune și organizarea de servicii de natură noneconomică de interes general.

[16] A se vedea în acest sens articolul 1 prima liniuță din Protocolul nr. 26 privind serviciile de interes general. A se vedea Hotărârea din 20 decembrie 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco și alții/Comisia (C-66/16 P-C-69/16 P, EU:C:2017:999, punctele 69 și 70 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea din 1 martie 2017, Franța/Comisia (T-366/13, EU:T:2017:135, punctul 92 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 1 martie 2017, SNCM/Comisia (T-454/13, EU:T:2017:134, punctul 111).

[17] Avocata generală Sharpston a observat că „[c]aracteristica esențială a unei întreprinderi care furnizează un SIEG este aceea că furnizează activități economice a căror furnizare servește binelui public, dar care nu ar fi furnizate (sau ar fi furnizate doar în alte condiții în ceea ce privește calitatea, siguranța, accesibilitatea, egalitatea de tratament sau accesul universal) cu ajutorul pieței libere, fără intervenție publică (așa-numita «condiție a disfuncționalității pieței»)”: Concluziile prezentate în cauza Farrell (C-413/15, EU:C:2017:492, punctul 90). Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Comunidad Autónoma del País Vasco și alții/Comisia (C-66/16 P-C-69/16 P, C-70/16 P și C-81/16 P, EU:C:2017:654, punctul 122) au susținut aceeași teză. În sens similar, a se vedea de asemenea Hotărârea din 1 martie 2017, Franța/Comisia (T-366/13, EU:T:2017:135, punctul 123), și Hotărârea din 1 martie 2017, SNCM/Comisia (T-454/13, EU:T:2017:134, punctul 172), în care Tribunalul a statuat că statele membre pot stabili un SIEG în măsura în care acesta răspunde unei necesități reale a serviciului public, iar cererea respectivă nu este satisfăcută de factorii de pe piață.

[18] A se vedea punctul 14 din Comunicarea Comisiei privind serviciile de interes economic general în Europa (JO 2001, C 17, p. 4), p. 3, din Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor intitulată „Un cadru de calitate pentru serviciile de interes general în Europa” din 20 decembrie 2011 [COM(2011) 900 final] și punctul 48 din Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor Uniunii Europene în materie de ajutor de stat în cazul compensației acordate pentru prestarea unor servicii de interes economic general (JO 2012, C 8, p. 4, denumită în continuare „Comunicarea privind aplicarea normelor în materie de ajutor de stat în privința SIEG”). Pentru o analiză a jurisprudenței referitoare la cerința unei disfuncționalități a pieței în contextul SIEG, a se vedea Szyszczak, E., *Services of General Economic Interes, State Aid and State Measures Affecting Competition*, în Journal of European Competition Law & Practice, 2017, vol. 8, nr. 10, p. 680-683. A se vedea de asemenea Collins, A. M., Martínez Navarro, M., *Economic Activity, Market Failure and Services of General Economic Interest: IT Takes Two to Tango*, în Journal of European Competition Law & Practice, 2021, vol. 12, nr. 5, p. 384-386.

[19] A se vedea în acest sens Hotărârea din 10 noiembrie 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, punctul 52), Hotărârea din 23 mai 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279, punctul 75), și Hotărârea din 19 decembrie 2019, Engie Cartagena (C-523/18, EU:C:2019:1129, punctul 33).

[20] A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 martie 1974, BRT și Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:25, punctul 20), Hotărârea din 12 februarie 2008, BUPA și alții/Comisia (T-289/03, EU:T:2008:29, punctul 172), și Hotărârea din 8 iunie 2023, Prestige și Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punctul 78).

[21] Hotărârea din 8 iunie 2023, Prestige și Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punctul 79).

forma unui contract, dar trebuie să fie identificabil[22]. Faptul că un operator a fost implicat în procesul în urma căruia i-a fost încredințată furnizarea unui SIEG nu se opune posibilității ca misiunea respectivă să îi fi fost încredințată printr-un act al unei autorități publice[23]. Un stat membru trebuie de asemenea să indice motivele pentru care consideră că natura specifică a activității în cauză este atât de diferită încât poate fi calificată drept SIEG. Aceste cerințe facilitează un control obiectiv al oricărei erori vădite pe care un stat membru o poate comite în exercitarea puterii sale discreționare de a stabili un SIEG[24]. Prin urmare, statele membre trebuie să stabilească în mod clar obligațiile pe care le încredințează întreprinderilor, ceea ce presupune o definire precisă a naturii, a duratei și a întinderii responsabilităților respective[25].

30. În al treilea rând, articolul 106 alineatul (2) TFUE precizează că „întreprinderile” gestionează SIEG. Deși tratatul nu definește noțiunea de întreprindere, jurisprudența a precizat în mod repetat că aceasta cuprinde orice entitate care exercită o activitate economică, independent de forma sa juridică și de modul său de finanțare[26]. Activitatea economică constă în furnizarea de bunuri și servicii în schimbul unei remunerații. Remunerația reprezintă contravaloarea pentru furnizarea de bunuri și/sau servicii[27]. Odată ce bunurile sau serviciile sunt furnizate în schimbul unei remunerații, este irelevant dacă furnizorul funcționează fără scop lucrativ[28] sau dacă beneficiază de un monopol legal[29].

31. Propunem să se examineze prima întrebare în lumina acestor observații.

32. Guvernul sloven susține că, în temeiul vechii Legi privind protecția mediului, operatorii economici însărcinați cu îndeplinirea obligațiilor în materie de REP nu au asigurat tratarea corectă a ambalajelor colectate de serviciile municipale de gestionare a deșeurilor, generând astfel riscuri pentru mediu și pentru sănătatea umană care impuneau intervenția guvernului respectiv. În cazul în care instanța de trimitere ar confirma veridicitatea acestei expuneri a faptelor, aceasta ar părea să demonstreze existența unei disfuncționalități a pieței suficiente pentru a justifica decizia Sloveniei de a crea un SIEG pentru a răspunde unei nevoi publice nesatisfăcute.

33. Revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă autorizațiile în temeiul cărora autoritățile slovene au atribuit organizațiilor colective responsabilitatea de a asigura îndeplinirea colectivă a obligațiilor în materie de REP pentru categorii distincte de produse sunt acte care le încredințează îndeplinirea unei misiuni globale și obligatorii de natura unui SIEG. În cadrul verificării respective, această instanță trebuie să examineze de asemenea dacă autorizațiile în cauză cuprind motive adecvate pentru adoptarea lor și stabilesc cu suficientă precizie natura, durata și întinderea obligațiilor de serviciu public pe care le încredințează organizațiilor colective.

22 A se vedea în acest sens punctul 52 din Comunicarea privind aplicarea normelor în materie de ajutor de stat în privința SIEG.

23 Hotărârea din 15 iunie 2005, Olsen/Comisia (T-17/02, EU:T:2005:218, punctul 188).

24 Hotărârea din 12 februarie 2008, BUPA și alții/Comisia (T-289/03, EU:T:2008:29, punctul 172).

25 Hotărârea din 8 iunie 2023, Prestige și Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punctul 79). A se vedea de asemenea punctul 52 din Comunicarea privind aplicarea normelor în materie de ajutor de stat în privința SIEG.

26 Hotărârea din 1 iulie 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punctul 21 și jurisprudența citată).

27 Hotărârea din 27 iunie 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punctele 45 și 47 și jurisprudența citată).

28 Hotărârea din 1 iulie 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punctul 27), și Hotărârea din 27 iunie 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punctul 46).

29 Hotărârea din 20 septembrie 2019, Havenbedrijf Antwerpen și Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Comisia (T-696/17, EU:T:2019:652, punctul 98).

34. Potrivit deciziei de trimitere, organizația colectivă însărcinată cu îndeplinirea obligațiilor în materie de REP pentru o categorie de produse percepe o taxă calculată în funcție de costul prestării serviciilor respective, printre care organizarea cererilor de ofertă pentru colectarea și tratarea deșeurilor și asigurarea faptului că producătorii își îndeplinesc obligațiile în materie de REP. Această taxă constituie, așadar, o remunerație pentru prestarea acestor servicii [30]. Prin trimitere la punctul 30 din prezentele concluzii, această situație de fapt, dacă este stabilită, demonstrează că organizațiile colective prevăzute de noua Lege privind protecția mediului sunt întreprinderi în sensul articolului 106 alineatul (2) TFUE.

35. Prin urmare, propunem Curții să răspundă la prima întrebare că articolul 106 alineatul (2) TFUE trebuie interpretat în sensul că o organizație însărcinată cu îndeplinirea colectivă a obligațiilor în materie de REP poate fi o întreprindere căreia i s-a încredințat un SIEG atunci când există un interes public legitim, precum protecția mediului sau a sănătății publice, nerealizat în mod adecvat de factorii de pe piață; autoritățile naționale i-au încredințat în mod clar o misiune de serviciu public prin intermediul unor acte care conțin motive adecvate pentru adoptarea lor și se demonstrează că aceasta desfășoară o activitate economică.

B. Cu privire la a doua întrebare

36. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă încredințarea responsabilității pentru îndeplinirea obligațiilor în materie de REP unei singure organizații care își desfășoară activitatea fără scop lucrativ este contrară articolelor 49 și 56 și articolului 106 alineatul (2) TFUE, articolelor 16 și 17 din cartă, Directivei privind serviciile sau articolului 8a din Directiva-cadru privind deșeurile.

37. Interzero, susținută de Surovina, susține că încredințarea unei astfel de responsabilități unei organizații care îndeplinește sarcini pur administrative este contrară articolului 106 alineatul (2) TFUE. O interdicție impusă altor operatori care îndeplinesc sarcini administrative restricționează libertatea de stabilire (articolul 49 TFUE) și libera prestare a serviciilor (articolul 56 TFUE). În cazul în care guvernul sloven invocă protecția mediului ca motiv imperativ de interes general pentru a justifica această decizie, Interzero și Surovina susțin că acesta nu a demonstrat că măsurile adoptate sunt indispensabile și proporționale pentru atingerea acestui obiectiv. Potrivit Surovina, autoritățile slovene dispun de măsuri mai puțin restrictive, cum ar fi crearea unei entități specifice de supraveghere a activităților operatorilor economici însărcinați cu îndeplinirea obligațiilor în materie de REP. Interzero și Surovina subliniază de asemenea că noua Lege privind protecția mediului le va obliga să își înceteze activitatea în Slovenia. Din motive similare, acestea susțin că legea în discuție este contrară și Directivei privind serviciile.

38. În măsura în care Directiva privind serviciile poate fi aplicabilă, Comisia consideră că sistemul de armonizare completă pe care aceasta îl instituie face inutilă examinarea celei de a doua întrebări din perspectiva libertății de stabilire și a liberei prestări a serviciilor. În opinia Comisiei, deși încredințarea sarcinilor în cauză unei singure organizații poate constitui o restricție cantitativă/teritorială și/sau o rezervare a accesului la activități în sensul articolului 15 alineatul (2) literele (a) și (d) din Directiva privind serviciile, obligația ca o astfel de organizație să își desfășoare activitatea fără scop lucrativ pare să nu intre sub incidența acestei măsuri, astfel

[30] Curtea a sugerat că o organizație privată fără scop lucrativ, titulară a unei acreditări eliberate de autoritățile publice, care a perceput contribuții de la producători în schimbul asigurării îndeplinirii obligațiilor acestora din urmă în materie de REP este o întreprindere: Hotărârea din 21 octombrie 2020, Eco TLC (C-556/19, EU:C:2020:844, punctele 31-51).

încât Curtea trebuie să aprecieze compatibilitatea acesteia cu libertatea de stabilire. Comisia reamintește că, în temeiul articolului 15 alineatul (2) din Directiva privind serviciile, orice cerințe impuse accesului la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia trebuie să fie nediscriminatorii, necesare pentru a proteja un motiv imperativ de interes general și proporționale [31]. Normele examinate în fața instanței de trimitere nu conțin nicio discriminare pe motiv de naționalitate și urmăresc printre altele să protejeze mediul, un obiectiv de interes general. Deși este de competența instanței de trimitere să aprecieze proporționalitatea acestor norme, Comisia are îndoieli cu privire la faptul că același rezultat ar fi putut fi obținut fără ca organizațiilor însărcinate cu furnizarea SIEG să li se confere drepturi exclusive. Obligația de a îndeplini aceste sarcini, desfășurând o activitate fără scop lucrativ, poate facilita de asemenea realizarea obiectivelor de mediu. Deși condițiile prevăzute la articolul 15 alineatul (3) din Directiva privind serviciile nu se aplică SIEG atunci când aceste condiții pot împiedica, în drept sau în fapt, îndeplinirea sarcinilor care le-au fost încredințate, Comisia susține că nu există niciun element care să sugereze că articolul 15 alineatul (4) din Directiva privind serviciile se aplică în împrejurările din speță.

39. Guvernele ceh, maghiar, neerlandez și sloven susțin că statele membre beneficiază de o largă putere de apreciere în cazul în care decid să încredințeze îndeplinirea obligațiilor în materie de REP uneia sau mai multor organizații care trebuie să își desfășoare activitatea fără scop lucrativ [32]. În ceea ce privește proporționalitatea noii Legi privind protecția mediului, guvernul sloven susține că, spre deosebire de deficiențele normelor anterioare, sistemul instituit de aceasta este atât eficient, cât și rentabil din punct de vedere economic, asigurând astfel un nivel ridicat de protecție a mediului. În plus, acesta arată că noile norme se aplică numai produselor destinate utilizării în gospodării. Guvernul neerlandez susține că poate fi mai eficient și mai simplu, într-o țară mică, să se încredințeze îndeplinirea obligațiilor în materie de REP unei singure organizații, printre altele pentru a evita problema „pasagerului clandestin” care poate apărea atunci când anumiți producători încearcă să facă minimul necesar pentru a-și îndeplini obligațiile în materie de REP.

40. În măsura în care normele sale interne pot restrânge libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor, guvernul sloven susține că aceste restricții sunt justificate de obiectivul protecției mediului, un motiv imperativ de interes general. În consecință, răspunsul la a doua întrebare nu impune Curții să examineze măsurile din fața instanței de trimitere în lumina articolelor 16 și 17 din cartă sau a Directivei privind serviciile.

41. În pofida puterii largi de apreciere de care dispun statele membre, jurisprudența Curții referitoare la articolul 106 alineatul (2) TFUE permite derogări de la aplicarea normelor tratatului, cu condiția ca acestea să fie necesare pentru îndeplinirea misiunii speciale care i-a fost încredințată unei întreprinderi care are sarcina de a gestiona un SIEG și să fie proporționale pentru realizarea obiectivului de interes general urmărit [33]. Este suficient ca un stat membru să demonstreze că, în lipsa atribuirii sau a menținerii drepturilor în discuție, i-ar fi imposibil întreprinderii însărcinate cu îndeplinirea misiunilor care i-au fost încredințate sau atribuite să

[31] Articolul 15 alineatul (3) din Directiva privind serviciile. Comisia consideră de asemenea că normele care reglementează un SIEG trebuie să fie necesare pentru exercitarea misiunii specifice de serviciu public pe care o întreprindere este însărcinată să o îndeplinească și să fie proporționale.

[32] Guvernul maghiar adaugă că Directiva-cadru privind deșeurile nu obligă statele membre să permită producătorilor să își îndeplinească obligațiile în materie de REP colectând și tratând deșeurile ei înșiși.

[33] A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 martie 2017, Viasat Broadcasting UK/Comisia (C-660/15 P, EU:C:2017:178, punctul 29), Hotărârea din 19 martie 2019, Inpost Paczkomaty și Inpost/Comisia (T-282/16 și T-283/16, EU:T:2019:168, punctul 115), și Hotărârea din 8 septembrie 2021, Achema și Achema Gas Trade/Comisia (T-193/19, EU:T:2021:558, punctul 102).

îndeplinească misiunile respective în condiții acceptabile din punct de vedere economic [34]. Curtea a statuat de asemenea că articolul 106 alineatul (2) TFUE permite statelor membre să confere întreprinderilor cărora le încredințează gestionarea SIEG drepturi exclusive care restricționează sau chiar exclud concurența, cu condiția ca acordarea unor astfel de drepturi să fie necesară pentru a asigura îndeplinirea misiunilor atribuite [35].

42. În speță, Interzero și Surovina se opun atribuirii de drepturi exclusive unei singure organizații în ceea ce privește deșeurile legate de categorii distincte de produse. De asemenea, acestea contestă obligația ca astfel de organizații să își desfășoare fără scop lucrativ activitatea.

43. Din jurisprudența citată la punctul 41 din prezentele concluzii rezultă că statele membre pot acorda drepturi exclusive și, prin urmare, pot elimina orice concurență pe o anumită piață, cu condiția ca acest lucru să fie necesar pentru a asigura îndeplinirea anumitor misiuni de interes general. Din înscrisurile aflate la dosarul Curții reiese că guvernul sloven a încredințat îndeplinirea unor astfel de misiuni unei singure organizații, fără scop lucrativ, tocmai ca urmare a faptului că regimul anterior, în cadrul căruia mai multe întreprinderi cu scop lucrativ concurau pentru a furniza serviciile respective, nu a asigurat îndeplinirea misiunilor respective în mod satisfăcător. Coexistența mai multor operatori economici a condus la o „alegere selectivă” [36] și a împiedicat monitorizarea funcționării schemei. Scopul lucrativ a acționat astfel pentru a împiedica, mai degrabă, decât pentru a promova obiectivul de a asigura o protecție adecvată a mediului. Guvernul sloven susține de asemenea că decizia sa de a încredința îndeplinirea misiunilor în cauză unei singure organizații pentru fiecare categorie de produse contribuie la asigurarea colectării și a tratării tuturor deșeurilor legate de aceste produse într-un mod sigur și ecologic. Revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă aceste argumente sunt susținute de elemente de probă sau dacă guvernul sloven dispune de mijloace în mod vădit mai puțin restrictive care i-ar permite să atingă un nivel comparabil de protecție a mediului și a sănătății publice.

44. Articolul 1 alineatele (2) și (3) din Directiva privind serviciile coroborat cu considerentul (8) al acesteia exclude din domeniul său de aplicare SIEG-urile care erau rezervate entităților publice sau private la data intrării sale în vigoare [37]. Întrucât noua Lege privind protecția mediului a fost adoptată după intrarea în vigoare a Directivei privind serviciile, dispozițiile acesteia din urmă se aplică situației de fapt din cauza aflată pe rolul Ustavno sodišče (Curții Constituționale). Cu toate acestea, pentru motive expuse în continuare, Directiva privind serviciile poate avea o influență redusă sau poate să nu aibă nicio influență asupra răspunsului la a doua întrebare. În măsura în care încredințarea îndeplinirii misiunilor relevante pentru fiecare categorie de produse unei singure organizații poate fi o cerință care rezervă accesul la activități anumitor prestatori în sensul articolului 15 alineatul (2) litera (d) din Directiva privind serviciile, această cerință trebuie să fie justificată de un motiv imperativ de interes general [38] și să fie proporțională [39]. O analiză a celei de a doua întrebări în raport cu libertatea de stabilire nu ar conduce, în opinia noastră, la un

[34] A se vedea în acest sens Hotărârea din 25 iunie 1998, Dusseldorp și alții (C-203/96, EU:C:1998:316, punctul 65), Hotărârea din 3 martie 2011, AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, punctul 76), și Hotărârea din 8 martie 2017, Viasat Broadcasting UK/Comisia (C-660/15 P, EU:C:2017:178, punctul 30).

[35] Hotărârea din 19 mai 1993, Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198, punctul 14), și Hotărârea din 27 aprilie 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, punctul 46).

[36] Potrivit guvernului sloven, operatorii economici se concentrau pe desfășurarea unor activități mai profitabile de gestionare a deșeurilor în detrimentul celor care erau mai puțin rentabile (de exemplu, serviciile furnizate în zonele rurale).

[37] Hotărârea din 7 noiembrie 2018, Comisia/Ungaria (C-171/17, EU:C:2018:881, punctele 41-43). Articolul 15 alineatul (4) și articolul 17 punctul (1) din Directiva privind serviciile susțin interpretarea Curții, întrucât, în caz contrar, aceste dispoziții par a fi lipsite de sens.

[38] Astfel cum este definit în jurisprudența Curții: a se vedea în acest sens articolul 4 punctul 8 din Directiva privind serviciile coroborat cu considerentul (40) al acesteia.

[39] Articolul 15 alineatul (3) din Directiva privind serviciile.

răspuns diferit de cel propus la punctele 41-43 din prezentele concluzii. În plus, articolul 15 alineatele (2) și (3) din Directiva privind serviciile se aplică SIEG-urilor numai în măsura în care aceste dispoziții nu împiedică, în drept sau în fapt, îndeplinirea misiunii speciale încredințate întreprinderilor care furnizează SIEG-uri [40]. În ceea ce privește libertatea de a presta servicii, articolul 17 punctul 1 din Directiva privind serviciile prevede că cerințele privind accesul la o activitate de servicii prevăzute la articolul 16 din această directivă nu se aplică SIEG-urilor.

45. Într-un domeniu care a făcut obiectul unei armonizări exhaustive la nivelul Uniunii, compatibilitatea măsurilor naționale cu dreptul Uniunii trebuie apreciată în lumina acestor dispoziții de armonizare, iar nu în raport cu tratatele [41]. O restricție privind libertatea de stabilire sau libera prestare a serviciilor care intră în domeniul de aplicare al Directivei privind serviciile, precum o măsură care conferă unei singure organizații responsabilitatea de a îndeplini anumite sarcini, nu trebuie examinată în lumina articolelor 49 și 56 TFUE [42]. În măsura în care Directiva privind serviciile nu reglementează o cerință legală de desfășurare a activității fără scop lucrativ, conformitatea acesteia cu dreptul Uniunii trebuie apreciată în raport cu libertățile pieței interne.

46. Măsurile care interzic, îngreunează sau fac mai puțin atractivă exercitarea libertății de stabilire sunt considerate restricții privind libertatea de stabilire [43]. O reglementare națională care rezervă accesul la o activitate economică entităților fără scop lucrativ poate restrânge libertatea de stabilire în măsura în care împiedică exercitarea acestei libertăți de către entitățile cu scop lucrativ. Asemenea restricții privind libertatea de stabilire sunt permise numai atunci când sunt justificate de un motiv imperativ de interes general și respectă principiul proporționalității [44].

47. Potrivit unei jurisprudențe constante, obiectivul de protecție a mediului, care se numără printre obiectivele esențiale ale Uniunii [45], constituie un motiv imperativ de interes general care poate justifica restricții privind exercitarea libertății de stabilire [46]. Guvernul sloven susține că stimulentul pentru profit facilitat de vechea Lege privind protecția mediului a împiedicat atingerea obiectivului de protecție adecvată a mediului. Este de competența instanței de trimitere să aprecieze dacă, în raport cu situația de fapt care i-a fost prezentată, autoritățile slovene dispuneau de mijloace mai puțin restrictive prin care ar fi putut atinge acest obiectiv.

48. Nu este necesară examinarea de către Curte a vreunor restrângeri ale exercitării drepturilor și libertăților prevăzute la articolele 16 și 17 din cartă într-un context în care este suficient în acest scop să se examineze legalitatea acestor restricții în raport cu articolele 49 și 56 TFUE [47]. În orice caz, articolul 52 alineatul (1) din cartă prevede că pot fi impuse restrângeri exercițiului drepturilor și libertăților consacrate de aceasta în măsura în care aceste restrângeri sunt prevăzute de lege, respectă substanța acestor drepturi și libertăți și, în raport cu principiul proporționalității, sunt necesare și răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniunea Europeană sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți. Articolul 16 din

[40] Articolul 15 alineatul (4) din Directiva privind serviciile.

[41] Hotărârea din 11 iunie 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, punctul 30 și jurisprudența citată).

[42] A se vedea în acest sens Hotărârea din 23 februarie 2016, Comisia/Ungaria (C-179/14, EU:C:2016:108, punctul 118), și Hotărârea din 26 iunie 2019, Comisia/Grecia (C-729/17, EU:C:2019:534, punctele 52 și 54).

[43] Hotărârea din 25 octombrie 2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, punctul 46 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 8 iunie 2023, Prestige și Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punctul 61).

[44] Hotărârea din 8 iunie 2023, Prestige și Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punctul 64 și jurisprudența citată).

[45] Hotărârea din 12 noiembrie 2019, Comisia/Irlanda (Derrybrien Wind Farm) (C-261/18, EU:C:2019:955, punctul 115).

[46] Hotărârea din 4 iulie 2019, Comisia/Germania (C-377/17, EU:C:2019:562, punctul 71), și Hotărârea din 8 iunie 2023, Prestige și Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punctul 69).

[47] Hotărârea din 30 aprilie 2014, Pfleger și alții (C-390/12, EU:C:2014:281, punctul 60), și Hotărârea din 20 decembrie 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, punctul 50).

cartă protejează libertatea de a desfășura o activitate economică sau comercială, libertatea contractuală și libera concurență [48]. Totuși, aceste libertăți nu sunt absolute, iar exercitarea lor poate face de asemenea obiectul unei serii de intervenții ale autorităților publice, inclusiv al limitărilor adoptate în interesul public [49]. Nici dreptul de proprietate recunoscut de articolul 17 alineatul (1) din cartă nu constituie o prerogativă absolută, iar exercitarea sa poate face obiectul unor restricții, cu condiția ca aceste restricții să răspundă efectiv unor obiective de interes general și să nu constituie, față de scopul urmărit, o intervenție disproporționată și intolerabilă care ar aduce atingere însuși conținutului drepturilor astfel garantate [50]. În consecință, considerăm că nu este necesar ca Curtea să interpreteze articolele 16 și 17 din cartă pentru a răspunde la a doua întrebare, din moment ce acest exercițiu nu ar conduce la un răspuns diferit de cel care decurge din analiza sa cu privire la această întrebare în raport cu articolul 106 alineatul (2) TFUE.

49. În sfârșit, articolul 8a alineatul (5) al doilea paragraf din Directiva-cadru privind deșeurile impune statelor membre, în cazul în care coexistă mai multe organizații, să desemneze un organism independent sau o autoritate publică care să supravegheze punerea în aplicare a obligațiilor în materie de REP [51]. Această dispoziție nu pare să aibă ceva de enunțat cu privire la competența statelor membre de a încredința unei singure organizații îndeplinirea obligațiilor în materie de REP pentru o anumită categorie de produse.

50. Astfel, recomandăm Curții să răspundă la a doua întrebare în sensul că articolele 49 și 56 și articolul 106 alineatul (2) TFUE, articolele 16 și 17 din cartă, Directiva privind serviciile și articolul 8a din Directiva-cadru privind deșeurile nu se opun ca un stat membru să încredințeze responsabilitatea îndeplinirii obligațiilor în materie de REP unei singure organizații care își desfășoară fără scop lucrativ activitatea, atunci când măsurile în cauză urmăresc să asigure un nivel adecvat de protecție a mediului și a sănătății publice și nu există mijloace mai puțin restrictive disponibile pentru atingerea acestui obiectiv.

C. Cu privire la a treia, a patra și a cincea întrebare

51. Prin intermediul celei de a treia, al celei de a patra și al celei de a cincea întrebări, care pot fi analizate împreună, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă o modificare a unui regim juridic în temeiul căruia o activitate cu scop lucrativ desfășurată de mai mulți operatori economici este transformată într-o activitate încredințată unei singure organizații fără scop lucrativ, fără a prevedea o perioadă de tranziție și/sau plata unei compensații adecvate pentru eventualele pierderi pe care acești operatori economici le-ar fi putut suferi ca urmare a acestei modificări, este contrară principiilor protecției încrederii legitime și securității juridice.

[48] Hotărârea din 16 iulie 2020, Adusbef și alții (C-686/18, EU:C:2020:567, punctul 82).

[49] *Ibidem*, punctul 83.

[50] *Ibidem*, punctul 85.

[51] Acesta prevede că, „[î]n cazul în care, pe teritoriul unui stat membru, mai multe organizații pun în aplicare obligațiile în materie de răspundere extinsă a producătorilor în numele producătorilor de produse, statul membru în cauză numește cel puțin un organism care este independent de interesele private sau desemnează o autoritate publică care să supravegheze punerea în aplicare a obligațiilor în materie de răspundere extinsă a producătorilor”.

52. Deși Interzero și Surovina recunosc că operatorii economici nu se pot aștepta ca reglementarea națională să nu fie modificată [52], acestea susțin că, în împrejurările menționate în decizia de trimitere, jurisprudența Curții privind protecția încrederii legitime și securitatea juridică impune statelor membre să introducă o perioadă de tranziție și să acorde o compensație adecvată operatorilor economici afectați de astfel de modificări.

53. Guvernul sloven și Comisia susțin că statele membre pot adopta o reglementare care are drept consecință faptul că exercitarea unei activități cu scop lucrativ de către mai mulți operatori economici poate fi încredințată unei singure organizații, care activează fără scop lucrativ. Guvernul sloven susține că principiul securității juridice este respectat odată ce normele adoptate în acest scop sunt clare. Principiul încrederii legitime este de asemenea respectat, întrucât modificările legislative de acest tip au fost previzibile de la adoptarea Directivei-cadru privind deșeurile. Întrucât modificările legislative erau legale, nu era necesară compensarea operatorilor economici pentru eventualele pierderi suferite de aceștia. Fără a aduce atingere celor de mai sus, Comisia nu exclude faptul că, în anumite cazuri, poate fi necesar ca un stat membru să acorde operatorilor o perioadă de tranziție adecvată pentru a le permite să se adapteze la noile norme. Îi revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă împrejurările din cauza aflată pe rolul său constituie unul dintre aceste cazuri.

54. Principiile securității juridice și protecției încrederii legitime fac parte din ordinea juridică a Uniunii Europene. Statele membre trebuie să respecte aceste principii atunci când pun în aplicare directivele Uniunii Europene [53].

55. Principiul securității juridice nu împiedică statele membre să își exercite competențele de modificare a legislației [54]. Potrivit unei jurisprudențe constante, principiul securității juridice, care îl are drept corolar pe cel al protecției încrederii legitime, impune, pe de o parte, ca normele de drept să fie clare și precise și, pe de altă parte, ca aplicarea lor să fie previzibilă, mai ales atunci când ele pot produce consecințe defavorabile pentru persoanele fizice și pentru întreprinderile afectate [55]. Principiul menționat impune ca o reglementare să fie astfel redactată încât să permită persoanelor interesate să cunoască cu exactitate întinderea oricăror obligații pe care le instituie în sarcina lor și ca ele să aibă posibilitatea să își cunoască în mod neechivoc drepturile și obligațiile care decurg din aceasta, așa încât să poată lua măsuri pentru a se proteja de consecințele care pot decurge din aceasta [56].

56. Principiul protecției încrederii legitime urmărește să asigure că, atunci când o autoritate națională dă asigurări precise unui operator economic, acest operator se poate prevala de aceste asigurări împotriva autorității respective. În lipsa unor asigurări de această natură, atunci când autoritățile naționale pot alege în orice moment să modifice o stare de fapt, operatorii economici nu au încredere legitimă în menținerea respectivei stări de fapt [57].

[52] Interzero admite că, până în anul 2023, operatorii economici ar fi putut prevedea că reglementarea națională, ca urmare a intrării în vigoare a Directivei-cadru privind deșeurile, va fi modificată în anumite privințe.

[53] Hotărârea din 10 septembrie 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, punctul 43).

[54] *Ibidem*, punctul 49.

[55] Hotărârea din 11 iulie 2019, Agrenergy și Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 și C-287/18, EU:C:2019:605, punctul 29 și jurisprudența citată).

[56] *Ibidem*, punctul 30.

[57] Hotărârea din 27 iunie 2024, Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, punctul 54).

57. Principiile securității juridice și protecției încrederii legitime nu se opun ca un stat membru să modifice o lege cu efect imediat fără să prevadă un regim tranzitoriu [58]. Jurisprudența Curții nu exclude complet posibilitatea ca operatorii economici care au făcut investiții costisitoare în scopul de a se conforma unui regim legislativ să poată invoca protecția încrederii legitime atunci când regimul respectiv este eliminat înainte de o dată deja anunțată, fără a le acorda acestora din urmă timpul necesar pentru a se adapta la consecințele eliminării respective [59].

58. În cele din urmă, revine instanței de trimitere sarcina de a verifica împrejurările care au stat la baza adoptării reglementării naționale în discuție în litigiul aflat pe rolul său. Observăm totuși că, în măsura în care noua Lege privind protecția mediului încredințează responsabilitatea îndeplinirii obligațiilor în materie de REP unei singure organizații fără scop lucrativ, acest lucru pare să fie exprimat în termeni clari și preciși. De asemenea, nu pare să existe niciun indiciu în dosarul Curții în sensul că o autoritate națională competentă ar fi dat asigurări operatorilor economici cu privire la faptul că vechea Lege privind protecția mediului nu ar urma să fie abrogată sau că aceasta ar rămâne în vigoare pentru o anumită perioadă.

59. Astfel, recomandăm Curții să răspundă la a treia, la a patra și la a cincea întrebare în sensul că principiile protecției încrederii legitime și securității juridice nu se opun modificării unui regim juridic potrivit căruia o activitate cu scop lucrativ desfășurată de mai mulți operatori economici este transformată într-o activitate încredințată unei singure organizații care își desfășoară fără scop lucrativ activitatea, fără a se prevedea o perioadă de tranziție și/sau plata unei compensații adecvate pentru eventualele pierderi pe care operatorii economici respectivi le-ar fi putut suferi ca urmare a modificării în cauză.

D. Cu privire la a șasea întrebare

60. Prin intermediul celei de a șasea întrebări, se solicită să se stabilească dacă o reglementare națională potrivit căreia producătorii care introduc pe piață cel puțin 51 % dintr-o anumită categorie de produse trebuie să înființeze o organizație însărcinată cu îndeplinirea obligațiilor în materie de REP (denumită în continuare „regula de 51 %”) și că numai astfel de producători pot fi asociați în cadrul organizației respective (denumită în continuare „regula privind asociații”) este contrară articolelor 49 și 56 TFUE, articolului 16 din cartă, Directivei privind serviciile și Directivei-cadru privind deșeurile.

61. Interzero susține că regula de 51 % restrânge libertatea de a desfășura o activitate comercială pe care articolul 16 din cartă o garantează. Nimic nu ar justifica obligativitatea instituirii de către producătorii anumitor produse a unei organizații colective care să asigure punerea în aplicare a obligațiilor în materie de REP, cu atât mai mult cu cât acești producători nu sunt experți în gestionarea deșeurilor. Interzero susține de asemenea că regula de 51 % echivalează cu o discriminare indirectă pe motiv de naționalitate, întrucât întreprinderile naționale constituie o majoritate clară a producătorilor care introduc produse de consum pe piața din Slovenia.

62. Guvernul sloven susține că regula de 51 % urmărește să asigure crearea unei singure organizații colective responsabile pentru deșeurile legate de fiecare categorie de produse de consum.

[58] Hotărârea din 9 iunie 2016, Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft GbR (C-332/14, EU:C:2016:417, punctul 56).

[59] Hotărârea din 10 septembrie 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, punctul 52), și Hotărârea din 22 septembrie 2022, Admiral Gaming Network și alții (C-475/20-C-482/20, EU:C:2022:714, punctul 64).

63. Comisia susține că regula de 51 % constituie o restricție privind libertatea de stabilire în măsura în care poate descuraja producătorii să se stabilească în Slovenia [60]. Chiar dacă această regulă poate fi justificată prin referire la protecția mediului, instanța națională trebuie să verifice dacă reglementarea națională este proporțională în scopul atingerii acestui obiectiv și dacă nu există regimuri mai puțin restrictive care să garanteze responsabilitatea pentru gestionarea deșeurilor în legătură cu fiecare categorie de produse. Comisia sugerează că regula privind asociații poate fi disproporționată, deși admite că este de competența instanței de trimitere să stabilească acest aspect.

64. Sub rezerva considerațiilor care urmează, sugerăm Curții să răspundă la a șasea întrebare preliminară prin aplicarea observațiilor formulate la punctele 41-49 din prezentele concluzii.

65. În primul rând, în măsura în care regula de 51 % și regula privind asociații par să constituie cerințe referitoare la deținerea capitalului unei societăți în sensul articolului 15 alineatul (2) litera (c) din Directiva privind serviciile, facem trimitere la considerațiile care figurează la punctul 44 din prezentele concluzii. Pentru ca aceste cerințe să fie compatibile cu Directiva privind serviciile, ele trebuie să fie nediscriminatorii, necesare pentru atingerea unui motiv imperativ de interes general și proporționale [61].

66. Deși Interzero susține că regula de 51 % constituie o formă de „discriminare inversă” pe motiv de naționalitate, ea nu contestă că, din punct de vedere juridic, această normă este nediscriminatorie, întrucât se aplică în mod egal tuturor producătorilor, indiferent de naționalitatea lor. Faptul că mai mulți producători naționali decât producătorii din alte state membre pot fi activi pe o anumită piață este o împrejurare care se poate schimba în timp și, prin urmare, nu face ca regula de 51 % să fie discriminatorie. În ceea ce privește necesitatea de a atinge un motiv imperativ de interes general, regula de 51 % urmărește să garanteze că, pentru fiecare categorie de produse, nu poate fi înființată decât o singură organizație colectivă în scopul promovării protecției mediului. Regula privind asociații urmărește de asemenea atingerea acestui obiectiv prin asigurarea faptului că producătorii își asumă întreaga responsabilitate organizațională pentru gestionarea deșeurilor în legătură cu produsele lor. În ceea ce privește aplicarea principiului proporționalității, părțile la prezenta procedură nu au sugerat niciun regim mai puțin restrictiv care ar putea atinge nivelul de protecție a mediului la care aspiră autoritățile slovene.

67. În al doilea rând, astfel cum se arată la punctul 45 din prezentele concluzii, în cazul în care o restricție privind libertatea de stabilire sau libera prestare a serviciilor intră în domeniul de aplicare al Directivei privind serviciile, nu este necesar să se examineze conformitatea acesteia cu dispozițiile TFUE privind piața internă. În orice caz, regula de 51 % trebuie analizată din perspectiva libertății de stabilire. Orice obstacol pentru operatorii stabiliți în alte state membre care ar putea dori să își furnizeze serviciile pentru a asigura îndeplinirea colectivă a obligațiilor în materie de REP apare ca urmare a atribuirii unui SIEG unei singure organizații pentru fiecare categorie de produse. Prin urmare, aceasta nu este o consecință a regulii de 51 %. Cu toate acestea, regula de 51 % poate face mai puțin atractivă posibilitatea producătorilor de a se stabili în Slovenia, constituind astfel o restricție privind libertatea de stabilire [62]. Regula privind asociații constituie o restricție suplimentară privind libertatea de stabilire, întrucât împiedică alte întreprinderi să aibă un interes financiar în organizațiile colective [63]. Nu rezultă că vreuna dintre

[60] Comisia a susținut că regula de 51 % restrânge libera prestare a serviciilor, dar a renunțat la această susținere în ședință.

[61] A se vedea articolul 15 alineatul (3) din Directiva privind serviciile.

[62] A se vedea jurisprudența citată la punctul 45 din prezentele concluzii.

[63] A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 2010, Comisia/Franța (C-89/09, EU:C:2010:772, punctele 44-49).

aceste reguli este contrară dreptului Uniunii. Astfel cum am arătat la punctele 46 și 47 din prezentele concluzii, impunerea unor astfel de restricții în ceea ce privește libertatea de stabilire poate fi justificată de motive imperative de interes general, printre care se numără protecția mediului și a sănătății publice, întotdeauna sub rezerva respectării principiului proporționalității, a cărei verificare este de competența instanței de trimitere.

68. În al treilea rând, părțile la procedura în fața Curții nu au identificat nicio dispoziție a Directivei-cadru privind deșeurile care ar putea constitui un obstacol în calea aplicării regulii de 51 %. Atât această regulă, cât și regula privind asociații par să urmărească să garanteze că producătorii își asumă responsabilitatea financiară și organizațională pentru gestionarea stadiului de deșeu din ciclul de viață al produselor lor, justificări pe care articolul 8 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva-cadru privind deșeurile le permite.

69. În al patrulea rând, având în vedere considerațiile care figurează la punctul 48 din prezentele concluzii, se pare că orice apreciere a acestor reguli în raport cu articolul 16 din cartă ar putea să nu fie indispensabilă și, în orice caz, nu ar conduce la un rezultat diferit în împrejurările prezentei trimiteri preliminare.

70. Astfel, recomandăm Curții să răspundă la a șasea întrebare în sensul că articolele 49 și 56 TFUE, articolul 16 din cartă, Directiva privind serviciile și Directiva-cadru privind deșeurile nu se opun unei reglementări naționale în temeiul căreia producătorii care introduc pe piață cel puțin 51 % dintr-o anumită categorie de produse trebuie să înființeze o organizație însărcinată să asigure îndeplinirea obligațiilor în materie de REP și că numai acești producători pot fi asociați în cadrul organizației respective.

E. Cu privire la a șaptea, a opta și a noua întrebare

71. Prin intermediul celei de a șaptea, al celei de a opta și al celei de a noua întrebări, la care se poate răspunde împreună, se solicită să se stabilească dacă o reglementare națională care împiedică asociații organizațiilor colective să desfășoare activități de colectare și de tratare a deșeurilor, să dețină cote de participare în cadrul oricăruia dintre operatorii implicați în aceste activități și care impune aceeași interdicție membrilor organelor de conducere și de control ale acestor organizații colective (denumite în continuare „regulile privind conflictul de interese”) este contrară articolelor 49 și 56 TFUE, articolului 16 din cartă, Directivei privind serviciile și Directivei-cadru privind deșeurile.

72. Interzero consideră că obiectivul de evitare a conflictelor de interese ar fi putut fi atins prin mijloace mai puțin restrictive, cum ar fi interdicția ca organizațiile colective să încheie contracte cu operatori în cadrul cărora acestea au un interes financiar.

73. Guvernul sloven susține că regulile privind conflictul de interese sunt necesare pentru a preveni apariția unor astfel de conflicte între organizațiile colective și operatorii care își desfășoară activitatea în domeniul colectării și al tratării deșeurilor, cu consecințe negative pentru îndeplinirea sarcinilor încredințate celor dintâi. Guvernul ceh este de acord și subliniază că prevenirea conflictelor de interese între organizațiile colective și operatorii de colectare și tratare a deșeurilor se numără printre obiectivele urmărite de Directiva-cadru privind deșeurile.

74. Comisia admite că interdicția impusă asociaților unei organizații colective de a deține vreo investiție în cadrul operatorilor de colectare și tratare a deșeurilor pare a fi o restricție adecvată pentru a evita conflictele de interese.

75. Principiile enunțate la punctele 41-49 și 64-69 din prezentele concluzii contribuie la furnizarea unui răspuns la a șaptea, la a opta și la a noua întrebare, sub rezerva următoarelor considerații în ceea ce privește aplicarea Directivei privind serviciile [64].

76. În măsura în care regulile privind conflictul de interese sunt cerințe referitoare la deținerea capitalului unei societăți în sensul articolului 15 alineatul (2) litera (c) din Directiva privind serviciile, ele trebuie să fie nediscriminatorii, necesare pentru atingerea unui motiv imperativ de interes general și proporționale [65]. Regulile privind conflictul de interese par a fi adecvate pentru a asigura finalitatea pentru care au fost adoptate. În cele din urmă, acestea urmăresc să asigure printre altele protecția mediului, evitând riscul ca ofertanții care nu sunt cei mai eficienți din punct de vedere economic și/sau din perspectiva protecției mediului să fie aleși pe baza unor considerente sau legături comerciale. Revine instanței de trimitere sarcina de a verifica, în lumina argumentelor prezentate de părți, dacă există mijloace mai puțin restrictive disponibile pentru ca Slovenia să poată atinge acest obiectiv.

77. Astfel, recomandăm Curții să răspundă la a șaptea, la a opta și la a noua întrebare în sensul că articolele 49 și 56 TFUE, articolul 16 din cartă, Directiva privind serviciile și Directiva-cadru privind deșeurile nu se opun unei reglementări naționale care împiedică asociații organizațiilor colective să desfășoare activități de colectare și de tratare a deșeurilor, să dețină cote de participare în cadrul oricăruia dintre operatorii implicați în aceste activități și care impune aceeași interdicție membrilor organelor de conducere și de control ale acestor organizații colective, cu condiția să nu existe mijloace mai puțin restrictive de prevenire a conflictelor de interese de natură să asigure același nivel de protecție a mediului și a sănătății publice.

F. Cu privire la a zecea întrebare

78. Prin intermediul celei de a zecea întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă obligația impusă producătorilor care nu sunt asociați ai unei organizații colective de a încheia contracte cu aceasta din urmă pentru a-și îndeplini obligațiile în materie de REP este contrară articolelor 49 și 56 TFUE, precum și articolului 16 din cartă.

79. Interzero susține că această obligație constituie o restricție privind libertatea de a desfășura o activitate comercială pe care articolul 16 din cartă o garantează, nu este justificată de un motiv imperativ de interes general și este, în orice caz, disproporționată, întrucât producătorii ar trebui să aibă posibilitatea de a-și îndeplini obligațiile în materie de REP prin crearea propriilor organizații sau prin încheierea unor contracte adecvate cu organizațiile alese de ei.

80. Guvernul neerlandez consideră că o astfel de obligație poate evita problema „pasagerului clandestin” care poate apărea atunci când anumiți producători încearcă să facă minimul necesar pentru a-și îndeplini obligațiile în materie de REP.

[64] Astfel cum reiese din cuprinsul acestor puncte din prezentele concluzii, nu este necesar să se efectueze o examinare separată a acestor dispoziții în raport cu dispozițiile TFUE sau ale cartei privind piața internă. Observăm de asemenea că părțile din procedura în fața Curții nu au identificat nicio dispoziție a Directivei-cadru privind deșeurile care ar împiedica adoptarea regulilor privind conflictul de interese.

[65] A se vedea articolul 15 alineatul (3) din Directiva privind serviciile. Acest lucru nu aduce atingere posibilității de a invoca articolul 15 alineatul (4) din Directiva privind serviciile în contextul SIEG-urilor.

81. Comisia susține că această obligație constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor garantată la articolul 56 TFUE și libertatea de a desfășura o activitate comercială prevăzută la articolul 16 din cartă. Deși pare să urmărească printre altele obiectivul de protecție a mediului, Comisia invită instanța de trimitere să verifice dacă nu există mijloace alternative mai puțin restrictive pentru atingerea acestui obiectiv.

82. În opinia noastră, răspunsul la a zecea întrebare este strâns legat de cel pe care propunem Curții să îl dea la cea de a doua întrebare. În cazul în care dreptul Uniunii permite statelor membre să încredințeze responsabilitatea de a asigura îndeplinirea obligațiilor în materie de REP unei singure organizații colective, rezultă că producătorii care nu sunt asociați ai unei organizații colective vor fi obligați să încheie contracte cu organizația respectivă, întrucât acesta va fi singurul mijloc legal prin care își pot îndeplini obligațiile în materie de REP.

83. Astfel, sugerăm Curții să răspundă la a zecea întrebare în sensul că, atunci când dreptul Uniunii permite statelor membre să încredințeze responsabilitatea de a asigura îndeplinirea obligațiilor în materie de REP unei singure organizații colective, producătorii care nu sunt asociați ai organizației respective pot fi obligați să încheie un contract cu aceasta din urmă pentru a-și îndeplini obligațiile în materie de REP.

V. Concluzie

84. Prin urmare, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Ustavno sodišče (Curtea Constituțională, Slovenia) după cum urmează:

1) Articolul 106 alineatul (2) TFUE trebuie interpretat în sensul că o organizație însărcinată cu îndeplinirea colectivă a obligațiilor în materie de REP poate fi o întreprindere căreia i s-a încredințat un SIEG atunci când există un interes public legitim, precum protecția mediului sau a sănătății publice, nerealizat în mod adecvat de factorii de pe piață; autoritățile naționale i-au încredințat în mod clar o misiune de serviciu public prin intermediul unor acte care conțin motive adecvate pentru adoptarea lor și se demonstrează că aceasta desfășoară o activitate economică.

2) Articolele 49 și 56 și articolul 106 alineatul (2) TFUE, articolele 16 și 17 din cartă, Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (denumită în continuare „Directiva privind serviciile”) și articolul 8a din Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive (denumită în continuare „Directiva-cadru privind deșeurile”) nu se opun ca un stat membru să încredințeze responsabilitatea îndeplinirii obligațiilor în materie de REP unei singure organizații care își desfășoară fără scop lucrativ activitatea, atunci când măsurile în cauză urmăresc să asigure un nivel adecvat de protecție a mediului și a sănătății publice și nu există mijloace mai puțin restrictive disponibile pentru atingerea acestui obiectiv.

3) Principiile protecției încrederii legitime și securității juridice nu se opun modificării unui regim juridic potrivit căruia o activitate cu scop lucrativ desfășurată de mai mulți operatori economici este transformată într-o activitate încredințată unei singure organizații care își desfășoară fără scop lucrativ activitatea, fără a se prevedea o perioadă de tranziție și/sau plata unei compensații adecvate pentru eventualele pierderi pe care operatorii economici respectivi le-ar fi putut suferi ca urmare a modificării în cauză.

4) Articolele 49 și 56 TFUE, articolul 16 din cartă, Directiva privind serviciile și Directiva-cadru privind deșeurile nu se opun unei reglementări naționale în temeiul căreia producătorii care introduc pe piață cel puțin 51 % dintr-o anumită categorie de produse trebuie să înființeze o organizație însărcinată să asigure îndeplinirea obligațiilor în materie de REP și că numai acești producători pot fi asociați în cadrul organizației respective.

5) Articolele 49 și 56 TFUE, articolul 16 din cartă, Directiva privind serviciile și Directiva-cadru privind deșeurile nu se opun unei reglementări naționale care împiedică asociații organizațiilor colective să desfășoare activități de colectare și de tratare a deșeurilor, să dețină cote de participare în cadrul oricăruia dintre operatorii implicați în aceste activități și care impune aceeași interdicție membrilor organelor de conducere și de control ale acestor organizații colective, cu condiția să nu existe mijloace mai puțin restrictive de prevenire a conflictelor de interese de natură să asigure același nivel de protecție a mediului și a sănătății publice.

6) Atunci când dreptul Uniunii permite statelor membre să încredințeze responsabilitatea de a asigura îndeplinirea obligațiilor în materie de REP unei singure organizații colective, producătorii care nu sunt asociați ai organizației respective pot fi obligați să încheie un contract cu aceasta din urmă pentru a-și îndeplini obligațiile în materie de REP.