Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
ANTHONY COLLINS
prednesené 26. septembra 2024[1]

Vec C-254/23

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Ustavno sodišče (Ústavný súd, Slovinsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Životné prostredie – Odpad – Služby všeobecného hospodárskeho záujmu – Sloboda usadiť sa a sloboda poskytovať služby – Smernica 2006/123/ES – Smernica 2008/98/ES – Články 16 a 17 Charty – Zásady právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery – Proporcionalita“

I. Úvod

1. Slovinská republika zaviedla systém rozšírenej zodpovednosti výrobcov (ďalej len „RZV“)[2] vo vzťahu k vymedzeným kategóriám spotrebiteľských výrobkov. V rámci tohto systému sa zodpovednosť za plnenie povinností vyplývajúcich z RZV v prípade každej takejto kategórie zveruje jedinej organizácii, ktorá pôsobí na neziskovom základe. Ustavno sodišče (Ústavný súd, Slovinsko) kladie Súdnemu dvoru desať otázok, ktoré sa týkajú zlučiteľnosti tohto systému s pravidlami týkajúcimi sa služieb všeobecného hospodárskeho záujmu (ďalej len „SVHZ“) a vnútorného trhu a určitými ustanoveniami sekundárnych právnych predpisov Únie.

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

[2] Členské štáty prijímajú systémy RZV s cieľom zabezpečiť, aby výrobcovia tovaru niesli finančnú a organizačnú zodpovednosť za nakladanie s odpadom spojeným s ich výrobkami.

II. Právny kontext

A. Právo Európskej únie

1. Smernica o službách

2. Odôvodnenia 8, 40 a 70 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu [3] (ďalej len „smernica o službách“) uvádzajú:

„(8) Bolo by vhodné, aby sa ustanovenia tejto smernice týkajúce sa slobody usadiť sa a voľného pohybu služieb uplatňovali len do tej miery, aby boli dané činnosti otvorené hospodárskej súťaži, teda aby nezaväzovali členské štáty liberalizovať služby všeobecného hospodárskeho záujmu ani privatizovať verejnoprávne subjekty, ktoré takéto služby poskytujú, ani zrušiť existujúce monopoly na iné činnosti alebo určité distribučné služby.

…

(40) Pojem ‚závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu‘, na ktor[ý] sa odvolávajú niektoré ustanovenia tejto smernice, sa postupne vyvinul z judikatúry Súdneho dvora v súvislosti s článkami 43 a 49 [Z]mluvy a je možné, že sa bude naďalej vyvíjať. Tento pojem, ako ho uznal vo svojej judikatúre Súdny dvor, zahŕňa aspoň tieto oblasti:… verejné zdravie…, ochranu životného prostredia…

…

(70) Na účely tejto smernice sa služby môžu považovať za služby všeobecného hospodárskeho záujmu v tejto smernici a bez toho, aby bol dotknutý článok 16 [Z]mluvy, len ak sú poskytované pri vykonávaní osobitných úloh verejného záujmu, ktorými poveril príslušný členský štát poskytovateľa. Toto poverenie by sa malo vykonať prostredníctvom jedného alebo viacerých aktov, ktorých formu si určí každý členský štát, a malo by určiť presný charakter osobitnej úlohy.“

3. Podľa článku 1 smernice o službách platí:

„…

2. Táto smernica sa nezaoberá liberalizáciou služieb všeobecného hospodárskeho záujmu vyhradených pre verejné alebo súkromné subjekty, ani privatizáciou verejných subjektov poskytujúcich služby.

3. Táto smernica sa nezaoberá zrušením monopolov poskytujúcich služby, ani poskytovaním pomoci zo strany členských štátov, na ktoré sa vzťahujú predpisy Spoločenstva o hospodárskej súťaži.

Táto smernica neovplyvňuje slobodu členských štátov určiť v súlade s právom Spoločenstva, čo považujú za služby všeobecného hospodárskeho záujmu, ako by tieto služby mali byť organizované

[3] Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36.

a financované v súlade s pravidlami o štátnej pomoci, a akým konkrétnym povinnostiam by mali podliehať.

…“

4. Článok 2 ods. 2 písm. a) smernice o službách stanovuje, že sa nevzťahuje na služby všeobecného záujmu nehospodárskeho charakteru. Článok 4 smernice o službách vymedzuje pojmy „požiadavka“ a „závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu“ takto:

„7. ‚požiadavka‘ je akákoľvek povinnosť, zákaz, podmienka alebo obmedzenie ustanovené v zákonoch, iných právnych predpisoch a správnych opatreniach členských štátov alebo v dôsledku judikatúry, administratívnej praxe, pravidiel profesijných orgánov alebo kolektívnych pravidiel profesijných združení či iných profesijných organizácií, ktoré boli prijaté v rámci výkonu ich právnej autonómie; pravidlá stanovené v kolektívnych zmluvách dohodnuté sociálnymi partnermi sa v zmysle tejto smernice nepovažujú za požiadavky;

8. ‚závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu‘ sú dôvody uznané ako také v judikatúre Súdneho dvora a zahŕňajú tieto dôvody:… verejné zdravie…, ochranu životného prostredia a mestského životného prostredia…“

5. Podľa článku 15 smernice o službách platí:

„1. Členské štáty skúmajú, či sa podľa ich právnych systémov uplatňujú niektoré z požiadaviek uvedených v odseku 2, a zabezpečujú, aby všetky takéto požiadavky boli zlučiteľné s podmienkami ustanovenými v odseku 3. Členské štáty prispôsobia zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia tak, aby boli zlučiteľné s týmito podmienkami.

2. Členské štáty skúmajú, či ich právne systémy podmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie splnením niektorej z týchto nediskriminačných požiadaviek:

a) kvantitatívne alebo územné obmedzenia, najmä vo forme obmedzení stanovených podľa počtu obyvateľstva alebo vo forme minimálnej geografickej vzdialenosti medzi poskytovateľmi;

…

c) požiadavky, ktoré sa týkajú držby podielov/akcií v spoločnosti;

d) požiadavky…, ktoré vyhradzujú prístup k predmetnej činnosti v oblasti služieb pre konkrétnych poskytovateľov na základe osobitnej povahy tejto činnosti;

…

3. Členské štáty overujú, že požiadavky uvedené v odseku 2 spĺňajú tieto podmienky:

a) nediskriminácia: požiadavky nesmú byť priamo ani nepriamo diskriminačné vzhľadom na štátnu príslušnosť, alebo v prípade spoločností, vzhľadom na umiestnenie ich sídla;

b) nevyhnutnosť: požiadavky musia byť opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu;

c) proporcionalita: požiadavky musia slúžiť na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa; nesmú prekročiť rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa; a nesmie byť možné nahradiť tieto požiadavky inými, menej obmedzujúcimi opatreniami, ktorými sa dosiahnu rovnaké výsledky.

4. Odseky 1, 2 a 3 platia pre právne predpisy v oblasti služieb všeobecného hospodárskeho záujmu len do tej miery, pokiaľ uplatňovanie týchto odsekov nebráni, právne alebo fakticky, výkonu určitej úlohy, ktorá im bola zverená."

6. Podľa článku 16 ods. 1 smernice o službách platí:

„Členské štáty rešpektujú právo poskytovateľov poskytovať služby v inom členskom štáte, než v tom, v ktorom sú usadení.

Členský štát, v ktorom sa poskytuje služba, zabezpečuje voľný prístup k činnosti v oblasti služieb a jej slobodné vykonávanie na svojom území.

…"

7. Podľa článku 17 ods. 1 písm. e) smernice o službách platí, že článok 16 sa nevzťahuje na služby všeobecného hospodárskeho záujmu, ktoré sú poskytované v inom členskom štáte, vrátane spracovania odpadu.

2. Rámcová smernica o odpade

8. V odôvodnení 27 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpade a o zrušení určitých smerníc [4] (ďalej len „rámcová smernica o odpade") sa uvádza:

„Zavedenie rozšírenej zodpovednosti výrobcu v tejto smernici je jedným z prostriedkov na podporu vývoja a výroby tovarov, ktoré plne zohľadňujú a uľahčujú efektívne využívanie zdrojov počas ich celého životného cyklu vrátane ich opravy, opätovného použitia, demontáže a recyklácie bez toho, aby sa ohrozoval voľný obeh tovaru na vnútornom trhu."

9. Článok 3 bod 21 rámcovej smernice o odpade [5] na účely tejto smernice vymedzuje „systém rozšírenej zodpovednosti výrobcov" ako „súbor opatrení prijatých členskými štátmi, ktorými zabezpečia, aby výrobcovia výrobkov mali finančnú alebo finančnú a organizačnú zodpovednosť za fázu životného cyklu výrobku týkajúcu sa nakladania s odpadom".

10. Podľa článku 8 ods. 1 rámcovej smernice o odpade [6] platí:

„S cieľom posilniť opätovné využívanie a predchádzanie vzniku odpadu, jeho recykláciu a iné zhodnocovanie môžu členské štáty prijať legislatívne alebo nelegislatívne opatrenia, aby zabezpečili, že každá fyzická alebo právnická osoba, ktorá v rámci svojej profesionálnej činnosti vyvíja, vyrába, spracúva, upravuje alebo dováža [upravuje, predáva alebo dováža – *neoficiálny preklad*] výrobky (výrobca výrobkov)[,] má rozšírenú zodpovednosť výrobcu.

[4] Ú. v. EÚ L 312, 2008, s. 3.

[5] Zmenenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/851 z 30. mája 2018, ktorou sa mení smernica 2008/98/ES o odpade (Ú. v. EÚ L 150, 2018, s. 109), ktorej cieľom bolo vymedziť pojem RZV a stanoviť minimálne požiadavky v súvislosti s RZV.

[6] Zmeneného smernicou 2018/851.

Takéto opatrenia môžu zahŕňať prijatie vrátených výrobkov a odpadu, ktorý zostane po použití týchto výrobkov, ako aj nasledujúce nakladanie s odpadom a finančnú zodpovednosť za takéto činnosti. Ďalej môžu zahŕňať zavedenie povinnosti uverejňovať informácie týkajúce sa rozsahu, v akom je daný výrobok opätovne použiteľný a recyklovateľný.

Ak takéto opatrenia zahŕňajú zavedenie systémov rozšírenej zodpovednosti výrobcov, uplatňujú sa všeobecné minimálne požiadavky stanovené v článku 8a.

Členské štáty môžu rozhodnúť o tom, že výrobcovia výrobkov, ktorí z vlastnej vôle prevezmú finančnú alebo finančnú a organizačnú zodpovednosť za fázu životného cyklu výrobku týkajúcu sa nakladania s odpadom, by mali uplatňovať niektoré alebo všetky všeobecné minimálne požiadavky stanovené v článku 8a.“

11. Článok 8a rámcovej smernice o odpade [7] stanovuje všeobecné minimálne požiadavky na systémy RZV. V súlade s týmito požiadavkami vykladanými so zreteľom na odôvodnenie 14 smernice 2018/851 môžu výrobcovia plniť svoje povinnosti vyplývajúce z RZV individuálne alebo kolektívne.

B. Vnútroštátne právo

12. Predchádzajúci Zakon o varstvu okolja [8] (starý zákon o ochrane životného prostredia) stanovoval, že výrobcovia výrobkov môžu svoje povinnosti v oblasti nakladania s odpadom plniť individuálne alebo kolektívne prostredníctvom vytvorenia združenia s inými výrobcami. Výrobcovia výrobkov sa na tento účel takisto mohli spoliehať na jeden alebo viaceré hospodárske subjekty.

13. Nový zakon o varstvu okolja [9] (nový zákon o ochrane životného prostredia) uvedený právny predpis ruší. Výrobcovia spotrebiteľských výrobkov si musia plniť svoje povinnosti vyplývajúce z RZV prostredníctvom kolektívnej organizácie, ktorú na tento účel oprávnia príslušné orgány verejnej moci. Výrobcovia, ktorí uvádzajú na trh aspoň 51 % výrobkov v danej kategórii, musia založiť kolektívnu organizáciu na účely nakladania s odpadom spojeným s týmito výrobkami. [10] Výrobcovia tohto tovaru, ktorí nemajú majetkovú účasť v kolektívnej organizácii, si musia svoje povinnosti vyplývajúce z RZV plniť uzatvorením zmluvy s danou organizáciou. Zatiaľ čo každá kolektívna organizácia má zákonný monopol na účely zabezpečenia plnenia povinností vyplývajúcich z RZV, pôsobí na neziskovom základe. Kolektívne organizácie zabezpečujú zber a spracovanie odpadu spojeného s príslušnou kategóriou výrobkov, no daný odpad nezbierajú ani nespracúvajú, pričom tieto úlohy plnia nezávislé hospodárske subjekty na základe zmlúv, ktoré kolektívne organizácie uzatvárajú každý rok. [11] Všetci výrobcovia bez ohľadu na to, či sú členmi kolektívnej organizácie, alebo s ňou uzatvárajú zmluvu, platia za služby poskytované kolektívnou organizáciou rovnaký poplatok vypočítaný na základe náhrady nákladov.

[7] Vložený smernicou 2018/851.

[8] *Úradný vestník Slovinskej republiky* č. 39/06.

[9] *Úradný vestník Slovinskej republiky* č. 44/22.

[10] Kolektívna organizácia môže zabezpečovať plnenie povinností vyplývajúcich z RZV vo vzťahu k viacerým kategóriám výrobkov.

[11] Kolektívne organizácie a subjekty, ktoré v nich majú majetkovú účasť, nesmú poskytovať služby zberu odpadu a nakladania s odpadom a nesmú mať priamy ani nepriamy finančný záujem v podnikoch, ktoré tieto služby poskytujú. Na výrobcov, ktorí uzavrú zmluvu s kolektívnou organizáciou s cieľom plniť si svoje povinnosti vyplývajúce z RZV, sa tieto obmedzenia nevzťahujú.

III. Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

14. Európska komisia 9. júna 2021 zaslala Slovinskej republike odôvodnené stanovisko, v ktorom vyjadrila názor, že táto republika neprebrala smernicu 2018/851 v stanovenej lehote.[12] Slovinská republika v marci 2022 prijala nový zákon o ochrane životného prostredia. Komisia vo februári 2023 ukončila konanie o nesplnení povinnosti vo vzťahu k neprebratiu smernice 2018/851.

15. Spoločnosť Interzero Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. (ďalej len „Interzero“) a Spoločnosť Surovina, družba za predelavo odpadkov d.o.o. (ďalej len „Surovina“) sú komerčné podniky, ktoré v Slovinsku poskytujú služby v oblasti nakladania s odpadom. Interzero je dcérskou spoločnosťou spoločnosti Interzero Circular Solutions Europe GmbH usadenej v Rakúsku (ďalej len „Interzero Rakúsko“). Interzero, Interzero Rakúsko, Surovina, viaceré slovinské obchodné spoločnosti aktívne v sektore nakladania s odpadom a niekoľko výrobcov, na ktoré sa vzťahujú povinnosti vyplývajúce z RZV, v roku 2022 začali konanie na Ustavno sodišče (Ústavný súd), pričom tvrdili, že nový zákon o ochrane životného prostredia je v rozpore s určitými ustanoveniami slovinskej Ústavy aj práva Únie, konkrétne s článkami 49, 56, 102 a 106 ZFEÚ, článkami 16 a 17 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) a so smernicou o službách. Nový zákon o ochrane životného prostredia napadli z dôvodu, že hospodársku činnosť nakladania s odpadom premieňa na činnosť nehospodárskeho charakteru vyhradenú pre monopoly. Interzero a Surovina tvrdili, že slovinská vláda nepreukázala, že systém fungujúci podľa starého zákona o ochrane životného prostredia bol neúčinný, ani nevysvetlila, prečo sa má činnosť nakladania s odpadom vykonávať na neziskovom základe bez hospodárskej súťaže.

16. Slovinská vláda tvrdila, že zmeny zavedené novým zákonom o ochrane životného prostredia sú nevyhnuté na prebratie rámcovej smernice o odpade a na zabezpečenie plnenia povinností vyplývajúcich z RZV, konkrétne zberu a spracovania odpadu. V novom režime sa stanovuje, že oprávnené neziskové organizácie vytvorené v jeho rámci sú určené na presadzovanie environmentálnych cieľov bez ohľadu na obchodné faktory. Rámcová smernica o odpade členským štátom umožňuje požadovať plnenie povinností vyplývajúcich z RZV prostredníctvom vytvorenia jednej kolektívnej organizácie založenej a riadenej výrobcami vo vzťahu k danej kategórii výrobkov.[13] Podľa názoru slovinskej vlády je takýto systém účinnejší z environmentálneho hľadiska, efektívnejší z hospodárskeho hľadiska a ľahšie monitorovateľný z hľadiska súladu. Slovinská vláda zdôrazňuje, že zber a spracovanie odpadu sú aj naďalej hospodárskymi činnosťami vykonávanými tretími stranami.

17. Ustavno sodišče (Ústavný súd) 19. mája 2022 pozastavil uplatňovanie napadnutých ustanovení nového zákona o ochrane životného prostredia až do vydania svojho rozsudku v tomto konaní.

18. Ustavno sodišče (Ústavný súd) sa zaujíma, či plnenie povinností vyplývajúcich z RZV prostredníctvom vytvorenia siete kolektívnych organizácií poverených riadením tejto úlohy môže predstavovať SVHZ. V tomto kontexte sa pýta, či je vytvorenie neziskového monopolu v rozpore s právom Únie. Kladie otázku, či právo Únie členským štátom umožňuje rozhodnúť, že určitá hospodárska činnosť sa má vykonávať ako činnosť nehospodárskeho charakteru. Ak to členské štáty urobiť môžu, sú povinné stanoviť prechodné obdobie a/alebo poskytnúť hospodárskym subjektom dotknutým touto zmenou náhradu? Ustavno sodišče (Ústavný súd) sa takisto pýta, či sú v súlade s právom Únie určité osobitné pravidlá, ako sú tie, ktoré upravujú členstvo v kolektívnych

[12] Podľa článku 2 smernice 2018/851 mali členské štáty dosiahnuť súlad s touto smernicou do 5. júla 2020.

[13] Slovinská vláda dodáva, že v Českej republike a Estónsku sa stanovuje podobný režim.

organizáciách, a činnosti, ktorým sa tieto subjekty môžu venovať. Napokon má pochybnosti, pokiaľ ide o to, či je v súlade s právom Únie požiadavka, aby výrobcovia, ktorí nemajú majetkovú účasť v príslušnej kolektívnej organizácii, uzavreli zmluvu o nakladaní s odpadom s touto organizáciou.

19. Za týchto okolností Ustavno sodišče (Ústavný súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Možno za podnik poverený poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu podľa článku 106 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (s ohľadom na článok 14 ZFEÚ, Protokol č. 26 o službách všeobecného záujmu, ako aj na články 8 a 8a [smernice 2008/98]) považovať právnickú osobu, ktorá má na území Slovinskej republiky výlučné právo vykonávať činnosť kolektívneho plnenia povinností vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov za výrobky rovnakého druhu, t. j. činnosť zahŕňajúcu:

– uzatváranie zmlúv s výrobcami určitých výrobkov, na základe ktorých títo výrobcovia poverujú predmetnú právnickú osobu, aby v ich mene zabezpečila primerané nakladanie s odpadom z týchto výrobkov,

– organizáciu systému zberu a spracovania odpadu (uzatváranie zmlúv s obchodnými spoločnosťami, ktoré v mene organizácie vykonávajú zber a primerané spracovanie všetkých vyzbieraných odpadov z výrobkov, na ktoré sa vzťahuje rozšírená zodpovednosť výrobcov), a

– vedenie evidencie výrobkov, na ktoré sa vzťahuje rozšírená zodpovednosť výrobcov a ktoré sa uvádzajú na trh v Slovinskej republike, ako aj vedenie evidencie vyzbieraného a spracovaného odpadu z výrobkov, na ktoré sa vzťahuje rozšírená zodpovednosť výrobcov, a tiež zasielanie týchto údajov ministerstvu,

pričom táto právnická osoba je povinná pri výkone uvedenej činnosti uzatvárať zmluvy jednak s výrobcami, na ktorých sa vzťahuje povinnosť rozšírenej zodpovednosti výrobcov, a jednak s obchodnými spoločnosťami, ktoré budú zber a spracovanie odpadu vykonávať?

2. Majú sa články 16 a 17 [Charty], články 49, 56 a 106 ZFEÚ, [smernica 2006/123], ako aj články 8 a 8a [smernice 2008/98] vykladať v tom zmysle, že bránia právnej úprave, podľa ktorej môže činnosť kolektívneho plnenia povinností vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov za výrobky rovnakého druhu oprávnene vykonávať jediná právnická osoba na území členského štátu, a to ako neziskovú činnosť, čo znamená, že príjmy neprekročia skutočné výdavky na kolektívne plnenie povinností vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov a že táto právnická osoba je povinná použiť zisk len na výkon činností a realizáciu opatrení na kolektívne plnenie povinností vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov?

3. V prípade zápornej odpovede na druhú otázku, majú sa článok 16 [Charty], články 49, 56 a 106 ZFEÚ, zásady právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery a tiež články 8 a 8a [smernice 2008/98] vykladať v tom zmysle, že bránia právnej úprave, ktorou členský štát zmení činnosť kolektívneho plnenia povinností vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov za výrobky rovnakého druhu, a to z trhovo orientovanej regulovanej ziskovej činnosti vykonávanej väčším počtom hospodárskych subjektov na činnosť, ktorú je oprávnená vykonávať len jedna organizácia, pričom ju musí vykonávať ako neziskovú činnosť v zmysle uvedenom v druhej otázke?

4. Majú sa ustanovenia práva Únie uvedené v tretej otázke vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej nadobudnutie účinnosti novej právnej úpravy týkajúcej sa kolektívneho plnenia povinností vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov vedie zo zákona (*ex lege*) k takému zásahu do vzťahov medzi jednotlivcami, že platnosť strácajú všetky zmluvy uzatvorené medzi hospodárskymi subjektmi, ktoré vykonávali činnosť kolektívneho plnenia povinností vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov podľa predchádzajúcej právnej úpravy, a výrobcami s povinnosťami vyplývajúcimi z rozšírenej zodpovednosti výrobcov, ako aj zmluvy uzatvorené medzi hospodárskymi subjektmi, ktoré vykonávali činnosť kolektívneho plnenia povinností vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov podľa predchádzajúcej právnej úpravy, a hospodárskymi subjektmi vykonávajúcimi činnosť zberu a spracovania odpadov z výrobkov, na ktoré sa vzťahuje kolektívne plnenie povinností vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov?

5. Majú sa pri prijatí novej právnej úpravy, ako je uvedene v tretej a vo štvrtej otázke, zásady právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery vykladať v tom zmysle, že zákonodarca je povinný stanoviť prechodné obdobie a/alebo zaviesť systém náhrad? V prípade kladnej odpovede, aké kritériá treba splniť, aby boli prechodné obdobie alebo systém náhrad primerané?

6. Majú sa článok 16 [Charty], články 49, 56 a 106 ZFEÚ, [smernica 2006/123], ako aj články 8 a 8a [smernice 2008/98] vykladať v tom zmysle, že bránia právnej úprave, podľa ktorej sa výrobcom, ktorí majú povinnosti vyplývajúce z rozšírenej zodpovednosti výrobcov a ktorí uvádzajú na trh 51 % výrobkov rovnakého druhu, na ktoré sa vzťahuje povinnosť vyplývajúca z rozšírenej zodpovednosti výrobcov, ukladá povinnosť založiť právnickú osobu poverenú výkonom činnosti kolektívneho plnenia povinností vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov a podľa ktorej sú výrobcovia výrobkov rovnakého druhu povinní v prípade akéhokoľvek zrušenia povolenia takúto právnickú osobu znovu založiť, alebo sa majú vyššie uvedené ustanovenia práva Únie vykladať v tom zmysle, že bránia právnej úprave, podľa ktorej majetkovú účasť v takejto právnickej osobe môžu mať len výrobcovia?

7. Majú sa článok 16 [Charty], články 49, 56 a 106 ZFEÚ, [smernica 2006/123], ako aj články 8 a 8a [smernice 2008/98] vykladať v tom zmysle, že bránia právnej úprave, podľa ktorej výrobcovia, ktorí majú majetkovú účasť v právnickej osobe zabezpečujúcej kolektívne plnenie povinností vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov, nemôžu byť osobami, ktoré vykonávajú zber alebo spracovanie odpadov z výrobkov, na ktoré sa v danej právnickej osobe vzťahuje kolektívne plnenie povinností vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov?

8. Majú sa článok 16 [Charty], články 49, 56 a 106 ZFEÚ, [smernica 2006/123], ako aj články 8 a 8a [smernice 2008/98] vykladať v tom zmysle, že bránia právnej úprave, podľa ktorej výrobca, ktorý má majetkovú účasť v právnickej osobe zabezpečujúcej kolektívne plnenie povinností vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov, a právnická osoba zaoberajúca sa kolektívnym plnením povinností vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov nemôžu:

   – mať priame alebo nepriame majetkové prepojenie s osobou vykonávajúcou zber alebo spracovanie odpadu z výrobkov, ktoré sú predmetom kolektívneho plnenia povinností v právnickej osobe, ktorá zabezpečuje kolektívne plnenie povinností vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov, ani mať v tejto osobe riadiace alebo kontrolné práva,

– mať majetkové prepojenie alebo rodinné väzby s osobou, ktorá vlastní alebo vykonáva hlasovacie práva v riadiacom orgáne alebo v dozornom orgáne osoby uvedenej v predchádzajúcej zarážke alebo ktorá je štatutárnym orgánom tejto osoby?

9. Majú sa článok 16 [Charty], články 49, 56 a 106 ZFEÚ, [smernica 2006/123], ako aj články 8 a 8a [smernice 2008/98] vykladať v tom zmysle, že bránia právnej úprave, podľa ktorej sa obmedzenia, ako je uvedené v siedmej a ôsmej otázke, vzťahujú aj na člena riadiaceho orgánu právnickej osoby, ktorá vykonáva činnosť kolektívneho plnenia povinností vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov, na člena dozorného orgánu tejto právnickej osoby alebo na štatutárny orgán tejto osoby?

10. Majú sa článok 16 [Charty] a články 49 a 56 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že bránia právnej úprave, podľa ktorej sú výrobcovia, na ktorých sa vzťahujú povinnosti vyplývajúce z rozšírenej zodpovednosti výrobcov a ktorí uvádzajú na trh výrobky určené na použitie v domácnosti, povinní uzatvoriť zmluvu, ktorou poveria právnickú osobu s povolením vykonávať činnosť kolektívneho plnenia povinností vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov plnením svojich povinností výrobcov vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov?“

20. Písomné pripomienky predložili Interzero, Surovina, česká, holandská a slovinská vláda a Komisia. Interzero, Surovina, česká, maďarská, holandská, slovinská vláda a Komisia predniesli svoje ústne pripomienky a odpovedali na otázky Súdneho dvora na pojednávaní, ktoré sa konalo 11. júna 2024.

IV. Posúdenie

A. Prvá otázka

21. Vnútroštátny súd sa svojou prvou otázkou pýta, či organizácia, ktorej je zverená zodpovednosť za kolektívne plnenie povinností vyplývajúcich z RZV, môže byť podnikom povereným poskytovaním SVHZ v zmysle článku 106 ods. 2 ZFEÚ.

22. Žiadny z účastníkov konania na Súdnom dvore nespochybňuje, že členské štáty majú pri stanovovaní SVHZ široký priestor na voľnú úvahu. Komisia podotýka, že označenie služby za SVHZ si vyžaduje splnenie dvoch podmienok. Členský štát musí formálne zveriť zodpovednosť za poskytovanie SVHZ určitému hospodárskemu subjektu. Takisto musí vysvetliť, prečo je daná služba natoľko odlišná od iných hospodárskych činností, že to odôvodňuje takéto označenie. S výhradou overenia zo strany vnútroštátneho súdu Komisia prijíma, že založenie kolektívnych organizácií, ktoré sú predmetom konania vo veci samej, môže tieto požiadavky spĺňať.

23. Slovinská vláda vysvetľuje, že fungovanie systému podľa starého zákona o ochrane životného prostredia nebolo vyhovujúce. Hospodárske subjekty zodpovedné za zabezpečovanie plnenia povinností vyplývajúcich z RZV spracúvali nedostatočné množstvo odpadu z obalov.[14] Komunálne odpadové služby preto museli uskladňovať značné množstvo odpadu z obalov, v dôsledku čoho vznikali riziká pre ľudské zdravie, verejnú bezpečnosť a životné prostredie. S cieľom odstrániť tieto riziká orgány verejnej moci prevzali spracovanie tohto odpadu, ako aj

[14] Slovinská vláda dodáva, že sa zistilo, že hospodárske subjekty poverené kolektívnym zabezpečovaním plnenia povinností vyplývajúcich z RZV porušili vnútroštátne právo hospodárskej súťaže tým, že uzatvorili horizontálnu protisúťažnú dohodu.

náklady, ktoré sa s ním spájajú. Z týchto dôvodov sa Slovinská republika rozhodla zveriť zodpovednosť za dosahovanie cieľov v oblasti RZV kolektívnym organizáciám poskytujúcim SVHZ.

24. Interzero tvrdí, že Súdny dvor by mal na prvú otázku odpovedať záporne, a to z piatich dôvodov. Po prvé kolektívne organizácie podľa nového zákona o ochrane životného prostredia plnia úlohy čisto administratívnej povahy, ktoré nepredstavujú SVHZ. Po druhé slovinské orgány neprijali formálny akt, ktorým by kolektívne organizácie poverili poskytovaním SVHZ. Po tretie bolo dôvodom nenáležitého spracúvania určitého množstva odpadu z obalov, ktorý zbierali komunálne služby, to, že vnútroštátna právna úprava, ktorá bola v tom čase účinná, oslobodzovala od povinností vyplývajúcich z RZV tých výrobcov, ktorí uvádzali na trh menej než 15 ton obalov ročne. Po štvrté sa novým zákonom o ochrane životného prostredia zaviedol systém, ktorý je menej efektívny než jeho predchodca. Po piate boli problémy, ktoré vyplynuli zo spracovania odpadu z obalov, vyriešené do takej miery, že k žiadnemu zlyhaniu trhu už nedochádza.

25. Česká vláda zastáva názor, že Súdny dvor nemusí rozhodovať, či kolektívne organizácie poskytujú SVHZ, pretože vnútroštátna právna úprava sa má posudzovať na základe rámcovej smernice o odpade.

26. V článku 14 ZFEÚ a článku 1 Protokolu č. 26 o službách všeobecného záujmu (ďalej len „protokol č. 26“), ktorého cieľom je výklad daného článku Zmluvy, sa uznáva, že SVHZ zohrávajú v Európskej únii základnú úlohu. Prostredníctvom článku 36 Charty Európska únia uznáva a rešpektuje prístup k SVHZ v súlade so Zmluvami. Práve v tomto kontexte článok 106 ods. 2 ZFEÚ chráni SVHZ pred právom Únie v rozsahu potrebnom na zabezpečenie, aby jeho úplné uplatňovanie neznemožňovalo právne alebo v skutočnosti plniť určité úlohy, ktoré im boli zverené. Národné, regionálne a miestne orgány teda majú široký priestor na voľnú úvahu, pokiaľ ide o vytváranie, obstarávanie a organizovanie takýchto služieb,[15] pričom uplatňovanie tejto voľnej úvahy možno úspešne napadnúť jedine v prípade, že sa uplatňuje zjavne chybným spôsobom.[16]

27. Zatiaľ čo článok 106 ods. 2 ZFEÚ nevymedzuje pojem SVHZ ani podmienky, za akých členské štáty môžu tento pojem uplatňovať, judikatúra súdov Únie poskytuje v tomto smere tri usmernenia.

28. Po prvé sa bude usudzovať, že členský štát uplatňuje svoju voľnú úvahu v súlade s právnymi predpismi, ak sa preukáže, že trhové sily nedokázali uspokojiť dopyt, ktorý by sa mal uspokojiť vo verejnom záujme.[17] Komisia takisto schvaľuje existenciu zlyhania trhu ako predpoklad

[15] V protokole č. 26 sa navyše uvádza, že Zmluvami nie je žiadnym spôsobom dotknutá právomoc členských štátov poskytovať, obstarávať a organizovať služby všeobecného záujmu nehospodárskeho charakteru.

[16] Pozri v tomto zmysle článok 1 prvú zarážku Protokolu č. 26 o službách všeobecného hospodárskeho záujmu. Pozri rozsudok z 20. decembra 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco a i./Komisia (C-66/16 P až C-69/16 P, EU:C:2017:999, body 69 a 70 a citovaná judikatúra). Pozri tiež rozsudky z 1. marca 2017, Francúzsko/Komisia (T-366/13, EU:T:2017:135, bod 92 a citovaná judikatúra), a z 1. marca 2017, SNCM/Komisia (T-454/13, EU:T:2017:134, bod 111).

[17] Generálna advokátka Sharpston podotkla, že „základnou charakteristikou podniku poskytujúceho SVHZ je, že sa poskytuje niečo, čo slúži verejnému záujmu, ale čo by voľný trh neposkytoval bez verejnej intervencie (alebo by poskytoval za iných podmienok, pokiaľ ide o kvalitu, bezpečnosť, dostupnosť, rovnaký prístup alebo všeobecný prístup) (tzv. test zlyhávajúceho trhu)“. Návrhy vo veci Farrell (C-413/15, EU:C:2017:492, bod 90). Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci Comunidad Autónoma del País Vasco a i./Komisia (C-66/16 P až C-69/16 P, C-70/16 P a C-81/16 P, EU:C:2017:654, bod 122), obhajovali rovnakú tézu. V podobnom duchu pozri tiež rozsudky z 1. marca 2017, Francúzsko/Komisia (T-366/13, EU:T:2017:135, bod 123), a z 1. marca 2017, SNCM/Komisia (T-454/13, EU:T:2017:134, bod 172), kde Všeobecný súd rozhodol, že členské štáty môžu vymedziť SVHZ, ak táto služba zodpovedá skutočnej potrebe služby vo verejnom záujme a trhové sily daný dopyt neuspokojujú.

vymedzenia SVHZ zo strany členského štátu.[18] Ak trhové sily nesplnia požiadavky týkajúce sa verejného záujmu, ako je ochrana životného prostredia a verejného zdravia s osobitným zreteľom na nakladanie s odpadom, členský štát bude oprávnený vytvoriť SVHZ s cieľom uspokojiť tieto potreby.[19]

29. Po druhé členský štát, ktorý chce vymedziť SVHZ, musí takisto rešpektovať určité kritériá, ktoré možno považovať za kritériá formálnejšieho charakteru. Orgán verejnej moci musí hospodárske subjekty poveriť plnením komplexnej a záväznej úlohy vo verejnom záujme.[20] Pokiaľ ide o postavenie aktu, ktorým sa zveruje poskytovanie SVHZ, právo poskytuje značnú flexibilitu: môže ísť o balík opatrení[21] alebo môže mať formu zmluvy, no musí byť identifikovateľný.[22] Skutočnosť, že hospodársky subjekt bol zapojený do postupu, ktorý viedol k jeho povereniu poskytovaním SVHZ, nebráni aktu orgánu verejnej moci, ktorým sa mu zveruje daná úloha.[23] Členský štát musí takisto uviesť, prečo zastáva názor, že osobitná povaha príslušnej činnosti je natoľko odlišná, že ju možno charakterizovať ako SVHZ. Tieto požiadavky uľahčujú objektívne preskúmanie prípadného zjavného pochybenia, ktorého sa môže členský štát dopustiť pri uplatňovaní svojej voľnej úvahy s cieľom vymedziť SVHZ.[24] Členské štáty preto musia jasne stanoviť záväzky, ktorých plnenie zverujú podnikom, čoho predpokladom je presné vymedzenie povahy, trvania a rozsahu týchto záväzkov.[25]

30. Po tretie článok 106 ods. 2 ZFEÚ jasne uvádza, že SVHZ poskytujú „podniky“. Zatiaľ čo Zmluva pojem „podnik“ nevymedzuje, z ustálenej judikatúry vyplýva, že zahŕňa každý subjekt vykonávajúci hospodársku činnosť bez ohľadu na jeho právnu formu a spôsob jeho financovania.[26] Hospodárska činnosť spočíva v ponúkaní tovaru a služieb za odplatu. Odplata predstavuje protiplnenie za poskytovanie tovaru a/alebo služieb.[27] Ak sa tovar alebo služby poskytujú za odplatu, nie je relevantné, či poskytovateľ pôsobí na neziskovom základe,[28] alebo má zákonný monopol.[29]

31. Navrhujem, aby sa prvá otázka skúmala so zreteľom na tieto pripomienky.

[18] Pozri bod 14 správy Komisie o službách všeobecného hospodárskeho záujmu v Európe (Ú. v. ES C 17, 2001, s. 4; Mim. vyd. 08/002, s. 54), s. 3 Oznámenia Komisie Európskemu Parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov s názvom Rámec kvality pre služby všeobecného záujmu v Európe z 20. decembra 2011 [KOM(2011) 900 v konečnom znení], a bod 48 Oznámenia Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci Európskej únie na náhrady za služby všeobecného hospodárskeho záujmu (Ú. v. EÚ C 8, 2012, s. 4, ďalej len „oznámenie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci na SVHZ“). Pokiaľ ide o analýzu judikatúry týkajúcej sa požiadavky zlyhania trhu v kontexte SVHZ, pozri SZYSZCZAK, E.: Services of General Economic Interest, State Aid and State Measures Affecting Competition. In: *Journal of European Competition Law & Practice*, 2017, roč. 8, č. 10, s. 680 – 683. Pozri tiež COLLINS, A. M., MARTÍNEZ NAVARRO, M.: Economic Activity, Market Failure and Services of General Economic Interest: It Takes Two to Tango. In: *Journal of European Competition Law & Practice*, 2021, roč. 12, č. 5, s. 384 – 386.

[19] Pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. novembra 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, bod 52); z 23. mája 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279, bod 75), a z 19. decembra 2019, Engie Cartagena (C-523/18, EU:C:2019:1129, bod 33).

[20] Pozri v tomto zmysle rozsudky z 21. marca 1974, BRT a Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:25, bod 20); z 12. februára 2008, BUPA a i./Komisia (T-289/03, EU:T:2008:29, bod 172), a z 8. júna 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, bod 78).

[21] Rozsudok z 8. júna 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, bod 79).

[22] Pozri v tomto zmysle bod 52 oznámenia o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci na SVHZ.

[23] Rozsudok z 15. júna 2005, Olsen/Komisia (T-17/02, EU:T:2005:218, bod 188).

[24] Rozsudok z 12. februára 2008, BUPA a i./Komisia (T-289/03, EU:T:2008:29, bod 172).

[25] Rozsudok z 8. júna 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, bod 79). Pozri tiež bod 52 oznámenia o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci na SVHZ.

[26] Rozsudok z 1. júla 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, bod 21 a citovaná judikatúra).

[27] Rozsudok z 27. júna 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, body 45 a 47 a citovaná judikatúra).

[28] Rozsudky z 1. júla 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, bod 27), a z 27. júna 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, bod 46).

[29] Rozsudok z 20. septembra 2019, Havenbedrijf Antwerpen a Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Komisia (T-696/17, EU:T:2019:652, bod 98).

32. Slovinská vláda tvrdí, že podľa starého zákona o ochrane životného prostredia hospodárske subjekty zodpovedné za plnenie povinností vyplývajúcich z RZV nedokázali zabezpečiť, aby boli obaly, ktoré zbierali komunálne odpadové služby, spracúvané správne, čím vznikali riziká pre životné prostredie a ľudské zdravie, ktoré si vyžadovali zásah vlády. Ak vnútroštátny súd potvrdí, že uvedený opis udalostí je pravdivý, zrejme to bude preukazovať existenciu zlyhania trhu dostatočnú na odôvodnenie rozhodnutia Slovinska vytvoriť SVHZ s cieľom riešiť neuspokojenú verejnú potrebu.

33. Vnútroštátnemu súdu prináleží overiť, či sú povolenia, na základe ktorých slovinské orgány zverili kolektívnym organizáciám zodpovednosť za zabezpečenie kolektívneho plnenia povinností vyplývajúcich z RZV v prípade vymedzených kategórií výrobkov, aktmi, ktoré ich poverujú plnením komplexnej a záväznej úlohy s povahou SVHZ. Daný súd pritom musí takisto preskúmať, či sa v predmetných povoleniach uvádzajú primerané dôvody ich prijatia a či s dostatočnou presnosťou vymedzujú povahu, trvanie a rozsah záväzkov vyplývajúcich zo služieb vo verejnom záujme, ktoré zverujú kolektívnym organizáciám.

34. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania kolektívna organizácia zodpovedná za plnenie povinností vyplývajúcich z RZV v prípade určitej kategórie výrobkov účtuje poplatok vypočítaný na základe nákladov na poskytovanie týchto služieb, a to vrátane organizácie obstarávaní v oblasti zberu a spracovania odpadu a zabezpečovania, aby si výrobcovia plnili svoje povinnosti vyplývajúce z RZV. Tento poplatok teda predstavuje odplatu za poskytovanie daných služieb.[30] Tieto skutkové okolnosti – ak sa potvrdia – s odkazom na bod 30 vyššie preukazujú, že kolektívne organizácie stanovené v novom zákone o ochrane životného prostredia sú podnikmi na účely článku 106 ods. 2 ZFEÚ.

35. Na základe uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor na prvú otázku odpovedal, že článok 106 ods. 2 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že organizácia, ktorej sa zverila zodpovednosť za kolektívne plnenie povinností vyplývajúcich z RZV, môže byť podnikom povereným poskytovaním SVHZ, ak existuje legitímny verejný záujem, ako je napríklad záujem na ochrane životného prostredia alebo verejného zdravia, ktorému trhové sily náležite nevyhovujú, vnútroštátne orgány ju jasne poverili poskytovaním služieb vo verejnom záujme prostredníctvom aktov, v ktorých sa uvádzajú primerané dôvody ich prijatia, a preukáže sa, že vykonáva hospodársku činnosť.

B. Druhá otázka

36. Vnútroštátny súd sa svojou druhou otázkou v podstate pýta, či je zverenie zodpovednosti za plnenie povinností vyplývajúcich z RZV jedinej organizácii, ktorá pôsobí na neziskovom základe, v rozpore s článkami 49 a 56 a článkom 106 ods. 2 ZFEÚ, článkami 16 a 17 Charty, so smernicou o službách alebo s článkom 8a rámcovej smernice o odpade.

37. Interzero s podporou spoločnosti Surovina tvrdí, že zverenie takejto zodpovednosti organizácii, ktorá plní čisto administratívne úlohy, je v rozpore s článkom 106 ods. 2 ZFEÚ. Zákaz vzťahujúci sa na ostatné hospodárske subjekty plniace administratívne úlohy obmedzuje slobodu usadiť sa (článok 49 ZFEÚ) a slobodu poskytovať služby (článok 56 ZFEÚ). Interzero a Surovina pre prípad, že by sa slovinská vláda ako na závažný dôvod vo verejnom záujme na

[30] Súdny dvor uviedol, že súkromná nezisková organizácia, ktorá je držiteľom povolenia vydaného orgánmi verejnej moci a vyberá príspevky od výrobcov ako protiplnenie za zabezpečenie plnenia povinností týchto výrobcov vyplývajúcich z RZV, je podnik. Rozsudok z 21. októbra 2020, Eco TLC (C-556/19, EU:C:2020:844, body 31 až 51).

odôvodnenie tohto rozhodnutia odvolávala na ochranu životného prostredia, uvádzajú, že nepreukázala, že prijaté opatrenia sú nevyhnutné a primerané na dosiahnutie daného cieľa. Podľa spoločnosti Surovina majú slovinské orgány k dispozícii menej obmedzujúce opatrenia, napríklad vytvorenie osobitného subjektu na monitorovanie činností hospodárskych subjektov poverených plnením povinností vyplývajúcich z RZV. Interzero a Surovina ďalej zdôrazňujú, že nový zákon o ochrane životného prostredia si bude vyžadovať, aby v Slovinsku ukončili činnosť. Z podobných dôvodov tvrdia, že zákon je takisto v rozpore so smernicou o službách.

38. V rozsahu, v akom sa môže uplatňovať smernica o službách, Komisia tvrdí, že vzhľadom na systém úplnej harmonizácie, ktorý sa v nej stanovuje, je skúmanie druhej otázky so zreteľom na slobodu usadiť sa a slobodu poskytovať služby zbytočné. Komisia zastáva názor, že hoci zverenie dotknutých úloh jedinej organizácii môže predstavovať kvantitatívne/územné obmedzenie a/alebo sa ním môže vyhradzovať prístup k činnostiam v zmysle článku 15 ods. 2 písm. a) a d) smernice o službách, požiadavka, aby takáto organizácia pôsobila na neziskovom základe, zrejme nepatrí do pôsobnosti daného opatrenia, a tak Súdny dvor musí posudzovať jej zlučiteľnosť so slobodou usadiť sa. Komisia pripomína, že podľa článku 15 ods. 2 smernice o službách musia byť všetky požiadavky týkajúce sa prístupu k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávania nediskriminačné, nevyhnutné na ochranu závažného dôvodu týkajúceho sa verejného záujmu a primerané.[31] Pravidlá posudzované vnútroštátnym súdom nediskriminujú na základe štátnej príslušnosti a ich cieľom je okrem iného chrániť životné prostredie, čo predstavuje cieľ vo verejnom záujme. Hoci posudzovanie proporcionality týchto pravidiel prináleží vnútroštátnemu súdu, Komisia má pochybnosti, či by sa rovnaký výsledok mohol dosiahnuť bez toho, aby sa organizáciám povereným poskytovaním SVHZ priznali výlučné práva. Povinnosť plniť tieto úlohy na neziskovom základe môže takisto uľahčovať dosahovanie environmentálnych cieľov. Zatiaľ čo podmienky podľa článku 15 ods. 3 smernice o službách sa na SVHZ neuplatňujú, ak tieto podmienky môžu právne alebo fakticky brániť plneniu úloh, ktoré im boli zverené, Komisia tvrdí, že nič nenasvedčuje tomu, že článok 15 ods. 4 smernice o službách sa za týchto okolností uplatňuje.

39. Česká, maďarská, holandská a slovinská vláda tvrdia, že ak sa členské štáty rozhodnú zveriť plnenie povinností vyplývajúcich z RZV jednej alebo viacerým organizáciám, ktoré musia pôsobiť na neziskovom základe, disponujú širokým priestorom na voľnú úvahu.[32] Pokiaľ ide o proporcionalitu nového zákona o ochrane životného prostredia, slovinská vláda uvádza, že systém, ktorý sa ním zavádza, je na rozdiel od nedostatkov predchádzajúceho režimu účinný a hospodársky efektívny, a teda zabezpečuje vysokú úroveň ochrany životného prostredia. Podotýka ďalej, že nový režim sa vzťahuje iba na výrobky určené na použitie v domácnosti. Holandská vláda tvrdí, že v malej krajine môže by efektívnejšie a jednoduchšie zveriť plnenie povinností vyplývajúcich z RZV jedinej organizácii, a to okrem iného s cieľom vyhnúť sa problému so subjektmi, ktoré si neplnia povinnosti, ktorý môže vzniknúť, keď sa určití výrobcovia pri plnení svojich povinností vyplývajúcich z RZV usilujú robiť absolútne minimum.

40. Slovinská vláda tvrdí, že v rozsahu, v akom slovinské vnútroštátne pravidlá môžu obmedziť slobodu usadiť sa a slobodu poskytovať služby, sú tieto obmedzenia odôvodnené cieľom ochrany životného prostredia, ktorý predstavuje závažný dôvod týkajúci sa verejného záujmu. V dôsledku uvedeného si odpoveď na druhú otázku nevyžaduje, aby Súdny dvor skúmal opatrenia predložené vnútroštátnemu súdu so zreteľom na články 16 a 17 Charty alebo na smernicu o službách.

[31] Článok 15 ods. 3 smernice o službách. Komisia takisto zastáva názor, že pravidlá upravujúce SVHZ musia byť nevyhnutné na plnenie konkrétnej úlohy v oblasti služieb vo verejnom záujme, ktorým sa podnik poveruje, a musia byť primerané.

[32] Maďarská vláda dodáva, že rámcová smernica o odpade neukladá členským štátom povinnosť umožniť výrobcom, aby si plnili svoje povinnosti vyplývajúce z RZV prostredníctvom zberu a spracovania odpadu sami.

41. Bez ohľadu na široký priestor na voľnú úvahu, ktorým disponujú členské štáty, judikatúra Súdneho dvora k článku 106 ods. 2 ZFEÚ umožňuje výnimky z uplatnenia pravidiel Zmluvy za predpokladu, že tieto výnimky sú nevyhnutné na plnenie konkrétnych úloh zverených podniku poverenému poskytovaním SVHZ a sú primerané na dosiahnutie sledovaného cieľa vo verejnom záujme.[33] Postačuje, ak členský štát preukáže, že bez priznania alebo zachovania predmetných práv by podnik poverený plnením úloh, ktoré mu boli pridelené alebo zverené, nemohol tieto úlohy plniť za hospodársky prijateľných podmienok.[34] Súdny dvor takisto rozhodol, že článok 106 ods. 2 ZFEÚ členským štátom umožňuje priznať podnikom, ktoré poverili poskytovaním SVHZ, výlučné práva, ktoré obmedzujú alebo dokonca vylučujú hospodársku súťaž, ak je priznanie takýchto práv nevyhnutné na zabezpečenie plnenia pridelených úloh.[35]

42. Interzero a Surovina v prejednávanej veci proti priznaniu výlučných práv vo vzťahu k odpadu spojenému s vymedzenými kategóriami výrobkov jedinej organizácii namietajú. Takisto nesúhlasia s požiadavkou, aby takéto organizácie pôsobili na neziskovom základe.

43. Z judikatúry uvedenej v bode 41 vyššie vyplýva, že členské štáty môžu priznať výlučné práva, a tým ukončiť všetku hospodársku súťaž na danom trhu, ak je toto priznanie nevyhnutné na zabezpečenie plnenia určitých úloh vo verejnom záujme. Z dokumentov v spise, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, vyplýva, že slovinská vláda poverila plnením týchto úloh jedinú organizáciu pôsobiacu na neziskovom základe práve preto, že v prípade predchádzajúceho režimu, v rámci ktorého si pri poskytovaní týchto služieb konkurovalo viacero podnikov sledujúcich dosiahnutie zisku, sa tieto úlohy neplnili uspokojivo. Súčasná existencia viacerých hospodárskych subjektov viedla k „vyberaniu“[36] a bránila monitorovaniu fungovania systému. Motivácia vo forme zisku teda plneniu cieľa zabezpečenia primeranej ochrany životného prostredia skôr bránila, než napomáhala. Slovinská vláda ďalej tvrdí, že jej rozhodnutie zveriť plnenie dotknutých úloh vo vzťahu ku každej kategórii výrobkov jedinej organizácii prispieva k zabezpečeniu toho, aby sa všetok odpad spojený s týmito výrobkami zbieral a spracúval bezpečným spôsobom šetrným k životnému prostrediu. Vnútroštátnemu súdu prináleží overiť, či sú tieto argumenty podložené dôkazmi alebo či má slovinská vláda k dispozícii zjavne menej obmedzujúce prostriedky, ktoré by jej umožnili dosiahnuť porovnateľnú úroveň ochrany životného prostredia a verejného zdravia.

44. Článok 1 ods. 2 a 3 smernice o službách v spojení s jej odôvodnením 8 vylučujú z jej pôsobnosti SVHZ vyhradené ku dňu nadobudnutia jej účinnosti pre verejné alebo súkromné subjekty.[37] Keďže nový zákon o ochrane životného prostredia bol prijatý po nadobudnutí účinnosti smernice o službách, ustanovenia smernice sa na skutkové okolnosti veci prejednávanej na Ustavno sodišče (Ústavný súd) uplatňujú. Smernica o službách však môže mať len malý alebo nemusí mať žiadny vplyv na odpoveď na druhú otázku, a to z nasledujúcich dôvodov. V rozsahu, v akom zverenie plnenia relevantných úloh v prípade každej kategórie výrobkov jednej organizácii môže byť požiadavkou, ktorá vyhradzuje prístup k činnostiam pre konkrétnych poskytovateľov, na účely článku 15 ods. 2 písm. d) smernice o službách, táto požiadavka musí byť

[33] Pozri v tomto zmysle rozsudky z 8. marca 2017, Viasat Broadcasting UK/Komisia (C-660/15 P, EU:C:2017:178, bod 29); z 19. marca 2019, Inpost Paczkomaty a Inpost/Komisia (T-282/16 a T-283/16, EU:T:2019:168, bod 115), a z 8. septembra 2021, Achema a Achema Gas Trade/Komisia (T-193/19, EU:T:2021:558, bod 102).

[34] Pozri v tomto zmysle rozsudky z 25. júna 1998, Dusseldorp a i. (C-203/96, EU:C:1998:316, bod 65); z 3. marca 2011, AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, bod 76), a z 8. marca 2017, Viasat Broadcasting UK/Komisia (C-660/15 P, EU:C:2017:178, bod 30).

[35] Rozsudky z 19. mája 1993, Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198, bod 14), a z 27. apríla 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, bod 46).

[36] Podľa slovinskej vlády sa hospodárske subjekty zameriavali na vykonávanie lukratívnejších činností v oblasti nakladania s odpadom na úkor tých, ktoré boli menej ziskové (napríklad služby poskytované vo vidieckych oblastiach).

[37] Rozsudok zo 7. novembra 2018, Komisia/Maďarsko (C-171/17, EU:C:2018:881, body 41 až 43). Článok 15 ods. 4 a článok 17 bod 1 smernice o službách podporujú výklad Súdneho dvora, pretože dané ustanovenia by inak zrejme boli bezúčelné.

odôvodnená závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu [38] a musí byť primeraná [39]. Analýza druhej otázky so zreteľom na slobodu usadiť sa by podľa môjho názoru neviedla k odlišnej odpovedi, ako je tá, ktorá sa navrhuje v bodoch 41 až 43 vyššie. Článok 15 ods. 2 a 3 smernice o službách sa navyše vzťahuje na SVHZ len do tej miery, pokiaľ tieto ustanovenia nebránia, právne alebo fakticky, výkonu určitých úloh, ktoré boli zverené podnikom poskytujúcim SVHZ. [40] Pokiaľ ide o slobodu poskytovať služby, článok 17 bod 1 smernice o službách stanovuje, že požiadavky týkajúce sa prístupu k činnosti v oblasti služieb stanovené v jej článku 16 sa na SVHZ nevzťahujú.

45. V oblasti, ktorá bola predmetom vyčerpávajúcej harmonizácie na úrovni Únie, treba zlučiteľnosť vnútroštátnych opatrení s právom Únie posudzovať so zreteľom na tieto harmonizačné ustanovenia a nie na základe Zmlúv. [41] Obmedzenie slobody usadiť sa alebo slobody poskytovať služby, ktoré je v pôsobnosti smernice o službách, ako je opatrenie, ktorým sa zveruje zodpovednosť za plnenie určitých úloh jedinej organizácii, sa nemusí skúmať so zreteľom na články 49 a 56 ZFEÚ. [42] V rozsahu, v akom smernica o službách neupravuje právnu požiadavku pôsobenia na neziskovom základe, treba jej súlad s právom Únie posudzovať na základe slobôd vnútorného trhu.

46. Opatrenia, ktoré zakazujú výkon slobody usadiť sa, bránia mu alebo ho robia menej atraktívnym, sa považujú za obmedzenia tejto slobody. [43] Vnútroštátna právna úprava, ktorá vyhradzuje prístup k hospodárskej činnosti pre neziskové subjekty, môže obmedziť slobodu usadiť sa, keďže bráni výkonu tejto slobody subjektmi sledujúcimi dosiahnutie zisku. Takéto obmedzenia slobody usadiť sa sú povolené iba v prípade, že sú odôvodnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu a sú v súlade so zásadou proporcionality. [44]

47. Podľa ustálenej judikatúry predstavuje cieľ ochrany životného prostredia, ktorý sa zaraďuje medzi základné ciele Európskej únie, [45] závažný dôvod vo všeobecnom záujme, ktorý môže odôvodniť obmedzenia výkonu slobody usadiť sa. [46] Slovinská vláda tvrdí, že motivácia vo forme zisku, ktorú podporoval starý zákon o ochrane životného prostredia, bránila dosahovaniu cieľa primeranej ochrany životného prostredia. Vnútroštátnemu súdu prináleží posúdiť, či na základe skutkových okolností, ktoré mu boli predložené, mali slovinské orgány k dispozícii menej obmedzujúce prostriedky, prostredníctvom ktorých mohli dosiahnuť daný cieľ.

48. Nie je potrebné, aby Súdny dvor posudzoval obmedzenia výkonu práv a slobôd stanovených v článkoch 16 a 17 Charty v kontexte, v ktorom je na tento účel postačujúce preskúmať legálnosť týchto obmedzení so zreteľom na články 49 a 56 ZFEÚ. [47] Článok 52 ods. 1 Charty v každom prípade stanovuje, že výkon práv a slobôd uznaných v Charte môže byť obmedzený, pokiaľ sú

[38] Ako sa vymedzuje v judikatúre Súdneho dvora. Pozri v tomto zmysle článok 4 bod 8 smernice o službách v spojení s jej odôvodnením 40.

[39] Článok 15 ods. 3 smernice o službách.

[40] Článok 15 ods. 4 smernice o službách.

[41] Rozsudok z 11. júna 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, bod 30 a citovaná judikatúra).

[42] Pozri v tomto zmysle rozsudky z 23. februára 2016, Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 118), a z 26. júna 2019, Komisia/Grécko (C-729/17, EU:C:2019:534, body 52 a 54).

[43] Rozsudky z 25. októbra 2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, bod 46 a citovaná judikatúra), a z 8. júna 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, bod 61).

[44] Rozsudok z 8. júna 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, bod 64 a citovaná judikatúra).

[45] Rozsudok z 12. novembra 2019, Komisia/Írsko (Veterná farma v Derrybriene) (C-261/18, EU:C:2019:955, bod 115).

[46] Rozsudky zo 4. júla 2019, Komisia/Nemecko (C-377/17, EU:C:2019:562, bod 71), a z 8. júna 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, bod 69).

[47] Rozsudky z 30. apríla 2014, Pfleger a i. (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 60), a z 20. decembra 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, bod 50).

tieto obmedzenia ustanovené zákonom, rešpektujú podstatu takto chránených práv a slobôd a za predpokladu dodržiavania zásady proporcionality to nevyhnutne a skutočne zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Európskou úniou, alebo je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných. Článok 16 Charty chráni slobodu vykonávať hospodársku alebo obchodnú činnosť, zmluvnú slobodu a slobodnú hospodársku súťaž.[48] Tieto slobody však nie sú absolútne a ich uplatňovanie takisto môže byť predmetom celého radu zásahov zo strany orgánov verejnej moci vrátane obmedzení prijatých vo verejnom záujme.[49] Rovnako nie je absolútne ani vlastnícke právo uznané v článku 17 ods. 1 Charty a jeho výkon takisto môže byť predmetom obmedzení odôvodnených cieľmi všeobecného záujmu, ktoré nepredstavujú, pokiaľ ide o sledovaný cieľ, neprimeraný a neprípustný zásah, ktorý by narúšal samotnú podstatu takto zaručeného práva.[50] V dôsledku toho zastávam názor, že v záujme zodpovedania druhej otázky nie je potrebné, aby Súdny dvor vykladal články 16 a 17 Charty, pretože tento postup by neviedol k odpovedi odlišnej, než je tá, ktorá vyplýva z jeho analýzy danej otázky so zreteľom na článok 106 ods. 2 ZFEÚ.

49. Napokon článok 8a ods. 5 druhý pododsek rámcovej smernice o odpade od členských štátov vyžaduje, aby v prípade existencie viacerých organizácií určili nezávislý subjekt alebo orgán verejnej moci, ktorý bude dohliadať na plnenie povinností vyplývajúcich z RZV.[51] Dané ustanovenie zrejme nehovorí nič o právomoci členských štátov poveriť plnením povinností vyplývajúcich z RZV vo vzťahu k určitej kategórii výrobkov jedinú organizáciu.

50. Na základe uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na druhú otázku v tom zmysle, že články 49 a 56 a článok 106 ods. 2 ZFEÚ, články 16 a 17 Charty, smernica o službách a článok 8a rámcovej smernice o odpade členskému štátu nebránia zveriť zodpovednosť za plnenie povinností vyplývajúcich z RZV jedinej organizácii pôsobiacej na neziskovom základe, ak je cieľom týchto opatrení zabezpečiť primeranú úroveň ochrany životného prostredia a verejného zdravia a ak nie sú k dispozícii žiadne menej obmedzujúce prostriedky na dosiahnutie tohto cieľa.

C. Tretia, štvrtá a piata otázka

51. Vnútroštátny súd sa svojou treťou, štvrtou a piatou otázkou, ktoré možno preskúmať spoločne, pýta, či zmena právneho režimu, v rámci ktorej sa činnosť sledujúca dosiahnutie zisku vykonávaná viacerými hospodárskymi subjektmi premení na činnosť zverenú jedinej neziskovej organizácii bez stanovenia prechodného obdobia a/alebo vyplatenia primeranej náhrady za prípadné straty, ktoré mohli tieto hospodárske subjekty utrpieť v dôsledku danej zmeny, je v rozpore so zásadami ochrany legitímnej dôvery a právnej istoty.

52. Zatiaľ čo Interzero a Surovina uznávajú, že hospodárske subjekty nemôžu očakávať, že vnútroštátne právne predpisy sa nebudú novelizovať,[52] tvrdia, že za okolností opísaných v návrhu na začatie prejudiciálneho konania judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa ochrany legitímnej dôvery a právnej istoty vyžaduje, aby členské štáty stanovili prechodné obdobie a poskytli hospodárskym subjektom dotknutým týmito zmenami primeranú náhradu.

[48] Rozsudok zo 16. júla 2020, Adusbef a i. (C-686/18, EU:C:2020:567, bod 82).

[49] Tamže (bod 83).

[50] Tamže (bod 85).

[51] Stanovuje, že „ak na území jedného členského štátu povinnosti vyplývajúce z rozšírenej zodpovednosti výrobcov plnia v mene výrobcov výrobkov viaceré organizácie, daný členský štát zriadi aspoň jeden orgán [určí aspoň jeden subjekt – *neoficiálny preklad*], ktorý bude nezávislý od súkromných záujmov, alebo poverí verejný orgán [orgán verejnej moci – *neoficiálny preklad*], aby dohliadal na plnenie povinností vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov“.

[52] Interzero akceptuje, že v roku 2023 hospodárske subjekty mohli predpokladať, že určité aspekty vnútroštátnej právnej úpravy budú v dôsledku nadobudnutia účinnosti rámcovej smernice o odpade novelizované.

53. Slovinská vláda a Komisia tvrdia, že členské štáty môžu prijímať právne predpisy, ktorých dôsledkom je, že činnosť sledujúca dosiahnutie zisku a vykonávaná viacerými hospodárskymi subjektmi sa môže zveriť jedinej organizácii pôsobiacej na neziskovom základe. Slovinská vláda uvádza, že zásada právnej istoty je dodržaná, ak sú pravidlá prijaté na tento účel jasné. Rovnako je dodržaná aj zásada legitímnej dôvery, pretože legislatívne zmeny tohto druhu sa dali predvídať už od prijatia rámcovej smernice o odpade. Keďže tieto legislatívne zmeny boli v súlade s právnymi predpismi, poskytnutie náhrady hospodárskym subjektom za prípadné straty, ktoré mohli utrpieť, nebolo potrebné. Komisia bez ohľadu na uvedené nevylučuje, že v určitých prípadoch môže byť nevyhnutné, aby členský štát poskytol hospodárskym subjektom príslušné prechodné obdobie, aby im umožnil prispôsobiť sa novému režimu. Overenie toho, či okolnosti prejednávané na vnútroštátnom súde predstavujú takýto prípad, prináleží danému súdu.

54. Zásady právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery sú súčasťou právneho poriadku Európskej únie. Členské štáty ich pri preberaní smerníc Európskej únie musia dodržiavať. [53]

55. Zásada právnej istoty členským štátom nebráni vo výkone ich právomoci novelizovať právne predpisy. [54] Podľa ustálenej judikatúry platí, že zásada právnej istoty, ktorej logickým dôsledkom je zásada ochrany legitímnej dôvery, vyžaduje jednak, aby boli právne pravidlá jasné a presné a aby jednak ich uplatnenie bolo predvídateľné, najmä ak môžu mať pre dotknutých jednotlivcov a podniky nepriaznivé dôsledky. [55] Uvedená zásada vyžaduje, aby bola právna úprava koncipovaná tak, aby dotknutým osobám umožnila presne poznať rozsah povinností, ktoré im môže stanoviť, a jednoznačne poznať svoje práva a povinnosti podľa tejto úpravy, aby mohli prijať kroky na svoju ochranu pred takými dôsledkami, ktoré z nej môžu vyplývať. [56]

56. Cieľom zásady ochrany legitímnej dôvery je zabezpečiť, aby sa hospodársky subjekt v prípade, že mu vnútroštátny orgán poskytne konkrétne ubezpečenia, mohol na tieto ubezpečenia spoliehať vo vzťahu k danému orgánu. Ak ubezpečenia takejto povahy neexistujú a vnútroštátne orgány sa môžu rozhodnúť kedykoľvek existujúci stav zmeniť, hospodárske subjekty nemôžu legitímne očakávať, že daný stav bude naďalej existovať. [57]

57. Zásady právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery nepôsobia tak, že by bránili tomu, aby členský štát novelizoval zákon s okamžitou účinnosťou bez stanovenia prechodného režimu. [58] Judikatúra Súdneho dvora úplne nevylučuje možnosť, že hospodárske subjekty, ktoré uskutočnili nákladné investície na účely zosúladenia sa s legislatívnou schémou, sa môžu odvolávať na ochranu legitímnej dôvery, ak sa táto schéma zruší predčasne bez toho, aby mali tieto hospodárske subjekty čas prispôsobiť sa dôsledkom tohto zrušenia. [59]

58. Overenie okolností spojených s prijatím vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá je predmetom veci prejednávanej na vnútroštátnom súde, v konečnom dôsledku prináleží tomuto súdu. Podotýkam však, že pokiaľ nový zákon o ochrane životného prostredia zveruje zodpovednosť za plnenie povinností vyplývajúcich z RZV jedinej organizácii pôsobiacej na neziskovom základe, jeho znenie je zrejme jasné a presné. Rovnako v spise, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, zrejme

[53] Rozsudok z 10. septembra 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, bod 43).

[54] Tamže, bod 49.

[55] Rozsudok z 11. júla 2019, Agrenergy a Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 a C-287/18, EU:C:2019:605, bod 29 a citovaná judikatúra).

[56] Tamže, bod 30.

[57] Rozsudok z 27. júna 2024, Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, bod 54).

[58] Rozsudok z 9. júna 2016, Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft GbR (C-332/14, EU:C:2016:417, bod 56).

[59] Rozsudky z 10. septembra 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, bod 52), a z 22. septembra 2022, Admiral Gaming Network a i. (C-475/20 až C-482/20, EU:C:2022:714, bod 64).

nič nenasvedčuje tomu, že príslušný vnútroštátny orgán poskytol hospodárskym subjektom uistenia, že starý zákon o ochrane životného prostredia nebude zrušený alebo zostane účinný počas určitého časového obdobia.

59. Na základe uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na tretiu, štvrtú a piatu otázku v tom zmysle, že zásady ochrany legitímnej dôvery a právnej istoty nebránia zmene právneho režimu, v rámci ktorej sa činnosť sledujúca dosiahnutie zisku a vykonávaná viacerými hospodárskymi subjektmi premení na činnosť zverenú jedinej organizácii pôsobiacej na neziskovom základe bez stanovenia prechodného obdobia a/alebo vyplatenia primeranej náhrady za prípadné straty, ktoré mohli tieto hospodárske subjekty utrpieť v dôsledku danej zmeny.

D. Šiesta otázka

60. Predmetom šiestej otázky je to, či vnútroštátna právna úprava, na základe ktorej výrobcovia, ktorí uvádzajú na trh aspoň 51 % výrobkov v určitej kategórii, musia založiť organizáciu zodpovednú za plnenie povinností vyplývajúcich z RZV (ďalej len „pravidlo 51 %“) a iba títo výrobcovia môžu mať majetkovú účasť v danej organizácii (ďalej len „pravidlo majetkovej účasti“), je v rozpore s článkami 49 a 56 ZFEÚ, článkom 16 Charty, so smernicou o službách a rámcovou smernicou o odpade.

61. Interzero tvrdí, že pravidlo 51 % obmedzuje slobodu podnikania, ktorú zaručuje článok 16 Charty. Neexistuje žiadny dôvod, prečo by kolektívna organizácia na zabezpečenie plnenia povinností vyplývajúcich z RZV musela byť založená výrobcami určitých výrobkov, najmä vzhľadom na to, že títo výrobcovia nie sú experti v oblasti nakladania s odpadom. Interzero takisto tvrdí, že pravidlo 51 % je nepriamou diskrimináciou na základe štátnej príslušnosti, pretože vnútroštátne podniky predstavujú jasnú väčšinu výrobcov, ktorí uvádzajú spotrebiteľské výrobky na trh v Slovinsku.

62. Slovinská vláda uvádza, že cieľom pravidla 51 % je zabezpečiť, aby sa vytvorila jediná kolektívna organizácia zodpovedná za odpad spojený s príslušnou kategóriou spotrebiteľských výrobkov.

63. Komisia tvrdí, že pravidlo 51 % predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa, keďže môže výrobcov odradiť od usadenia sa v Slovinsku.[60] Hoci toto pravidlo možno odôvodniť ochranou životného prostredia, vnútroštátny súd musí overiť, či je vnútroštátna právna úprava primeraná na dosiahnutie tohto cieľa a či neexistujú menej obmedzujúce opatrenia, ktoré by zaručili zodpovednosť za nakladanie s odpadom v súvislosti s jednotlivými kategóriami výrobkov. Komisia uvádza, že pravidlo majetkovej účasti môže byť neprimerané, no prijíma, že posúdenie tejto otázky prináleží vnútroštátnemu súdu.

64. S výhradou nasledujúcich úvah navrhujem Súdnemu dvoru, aby odpoveď na šiestu otázku našiel prostredníctvom uplatnenia pripomienok uvedených v bodoch 41 až 49 vyššie.

[60] Komisia tvrdila, že pravidlo 51 % obmedzuje slobodu poskytovať služby, no na pojednávaní od tohto tvrdenia upustila.

65. Po prvé, keďže pravidlo 51 % a pravidlo majetkovej účasti zrejme predstavujú požiadavky, ktoré sa týkajú držby podielov/akcií v spoločnosti, na účely článku 15 ods. 2 písm. c) smernice o službách, odkazujem na úvahy v bode 44 vyššie. Na to, aby boli tieto požiadavky zlučiteľné so smernicou o službách, musia byť nediskriminačné, nevyhnutné na účely závažného dôvodu vo verejnom záujme a primerané. [61]

66. Hoci Interzero tvrdí, že pravidlo 51 % predstavuje formu „pozitívnej diskriminácie“ na základe štátnej príslušnosti, nespochybňuje, že z právneho hľadiska je toto pravidlo nediskriminačné, pretože sa uplatňuje rovnako na všetkých výrobcov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť. Skutočnosť, že na danom trhu môže pôsobiť viac vnútroštátnych výrobcov než výrobcov z iných členských štátov, je okolnosťou, ktorá sa postupom času môže zmeniť, a teda nevedie k tomu, že by bolo pravidlo 51 % diskriminačné. Pokiaľ ide o nevyhnutnosť na účely závažného dôvodu vo všeobecnom záujme, cieľom pravidla 51 % je zabezpečiť, aby v prípade každej kategórie výrobkov mohla byť v záujme podpory ochrany životného prostredia založená iba jedna kolektívna organizácia. Pravidlo majetkovej účasti sa takisto zameriava na dosiahnutie tohto cieľa, a to prostredníctvom zabezpečenia, aby výrobcovia prevzali plnú organizačnú zodpovednosť za nakladanie s odpadom spojeným s ich výrobkami. Pokiaľ ide o uplatňovanie zásady proporcionality, účastníci tohto konania neuviedli žiadne menej obmedzujúce opatrenia, ktorými by sa mohla dosiahnuť úroveň ochrany životného prostredia, o akú sa usilujú slovinské orgány.

67. Po druhé, ako sa uvádza v bode 45 vyššie, ak obmedzenie slobody usadiť sa alebo slobody poskytovať služby patrí do pôsobnosti smernice o službách, nie je potrebné skúmať jeho súlad s ustanoveniami ZFEÚ týkajúcimi sa vnútorného trhu. Pravidlo 51 % v každom prípade treba analyzovať z hľadiska slobody usadiť sa. Akákoľvek prekážka pre hospodárske subjekty usadené v iných členských štátoch, ktoré môžu mať záujem ponúkať svoje služby s cieľom zabezpečovať kolektívne plnenie povinností vyplývajúcich z RZV, vzniká v dôsledku zverenia poskytovania SVHZ v prípade jednotlivých kategórií výrobkov jedinej organizácii. Nejde teda o dôsledok pravidla 51 %. Pravidlo 51 % môže napriek tomu znížiť atraktívnosť možnosti výrobcov usadiť sa v Slovinsku, a tak predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa. [62] Pravidlo majetkovej účasti je ďalším obmedzením slobody usadiť sa, pretože bráni iným podnikom v tom, aby mali finančný záujem v kolektívnych organizáciách. [63] Z toho nevyplýva, že tieto pravidlá sú v rozpore s právom Únie. Ako podotýkam v bodoch 46 a 47 vyššie, stanovenie takýchto obmedzení slobody usadiť sa môžu odôvodniť závažné dôvody vo verejnom záujme, ktoré zahŕňajú ochranu životného prostredia a verejného zdravia, pričom sa vždy musí dodržiavať zásada proporcionality, čo je otázka, ktorej overenie prináleží vnútroštátnemu súdu.

68. Po tretie účastníci konania na Súdnom dvore neidentifikovali žiadne ustanovenie rámcovej smernice o odpade, ktoré by mohlo byť prekážkou uplatňovania pravidla 51 %. Cieľom tohto pravidla aj pravidla majetkovej účasti je zrejme zabezpečiť, aby výrobcovia prevzali finančnú a organizačnú zodpovednosť za fázu životného cyklu svojich výrobkov týkajúcu sa nakladania s odpadom, čo je odôvodnenie, ktoré umožňuje článok 8 ods. 1 štvrtý pododsek rámcovej smernice o odpade.

69. Po štvrté sa vzhľadom na úvahy v bode 48 vyššie zdá, že posúdenie týchto pravidiel so zreteľom na článok 16 Charty nemusí byť nevyhnutné a v každom prípade by za okolností tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania neviedlo k inému výsledku.

[61] Pozri článok 15 ods. 3 smernice o službách.

[62] Pozri judikatúru citovanú v bode 45 vyššie.

[63] Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. decembra 2010, Komisia/Francúzsko (C-89/09, EU:C:2010:772, body 44 až 49).

70. Navrhujem preto, aby Súdny dvor odpovedal na šiestu otázku v tom zmysle, že články 49 a 56 ZFEÚ, článok 16 Charty, smernica o službách a rámcová smernica o odpade nebránia vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej výrobcovia, ktorí uvádzajú na trh aspoň 51 % výrobkov v určitej kategórii, musia založiť organizáciu zodpovednú za zabezpečovanie plnenia povinností vyplývajúcich z RZV a podľa ktorej môžu mať majetkovú účasť v tejto organizácii iba takíto výrobcovia.

E. Siedma, ôsma a deviata otázka

71. Predmetom siedmej, ôsmej a deviatej otázky, ktoré možno zodpovedať spoločne, je to, či vnútroštátna právna úprava, ktorá bráni osobám s majetkovou účasťou v kolektívnych organizáciách vykonávať činnosti zberu a spracovania odpadu, mať majetkovú účasť v hospodárskych subjektoch vykonávajúcich tieto činnosti a ktorá rovnaký zákaz stanovuje v prípade členov riadiacich a dozorných orgánov týchto kolektívnych organizácií (ďalej len „pravidlá týkajúce sa konfliktov záujmov“), je v rozpore s článkami 49 a 56 ZFEÚ, článkom 16 Charty, so smernicou o službách a rámcovou smernicou o odpade.

72. Interzero zastáva názor, že cieľ vyhnúť sa konfliktom záujmov sa dal dosiahnuť menej obmedzujúcimi prostriedkami, a to napríklad takými, že sa kolektívnym organizáciám mohlo zakázať uzatváranie zmlúv s hospodárskymi subjektmi, v ktorých majú finančný záujem.

73. Slovinská vláda tvrdí, že pravidlá týkajúce sa konfliktov záujmov sú nevyhnutné na zabránenie vzniku takýchto konfliktov medzi kolektívnymi organizáciami a hospodárskymi subjektmi pôsobiacimi v oblasti zberu a spracovania odpadu s následnými negatívnymi dôsledkami pre plnenie úloh pridelených týmto organizáciám. Česká vláda súhlasí a podotýka, že predchádzanie konfliktom záujmov medzi kolektívnymi organizáciami a hospodárskymi subjektmi v oblasti zberu a spracovania odpadu patrí k cieľom sledovaným rámcovou smernicou o odpade.

74. Komisia uznáva, že zákaz investovať do hospodárskych subjektov v oblasti zberu a spracovania odpadu, ktorý je stanovený v prípade osôb s majetkovou účasťou v kolektívnej organizácii, je zrejme na účely predchádzania konfliktom záujmov primeraným obmedzením.

75. Pri odpovedaní na siedmu, ôsmu a deviatu otázku sú nápomocné zásady stanovené v bodoch 41 až 49 a 64 až 69 vyššie, a to s výhradou nasledujúcich úvah v súvislosti s uplatňovaním smernice o službách.[64]

76. Keďže pravidlá týkajúce sa konfliktov záujmov predstavujú požiadavky, ktoré sa týkajú držby podielov/akcií v spoločnosti, v zmysle článku 15 ods. 2 písm. c) smernice o službách, musia byť nediskriminačné, nevyhnutné na účely závažného dôvodu vo verejnom záujme a primerané.[65] Pravidlá týkajúce sa konfliktov záujmov sú zrejme primerané na zabezpečenie účelu, na ktorý boli prijaté. V konečnom dôsledku je ich cieľom okrem iného zabezpečiť ochranu životného prostredia prostredníctvom predchádzania riziku, že na základe obchodných faktorov alebo prepojení by boli vybratí uchádzači, ktorí nie sú hospodársky a/alebo environmentálne najefektívnejší.

[64] Ako sa uvádza v daných bodoch vyššie, samostatné preskúmanie týchto ustanovení so zreteľom na ustanovenia ZFEÚ o vnútornom trhu alebo na Chartu nie je potrebné. Takisto podotýkam, že účastníci konania na Súdnom dvore neidentifikovali žiadne ustanovenie rámcovej smernice o odpade, ktoré by bránilo prijatiu pravidiel týkajúcich sa konfliktov záujmov.

[65] Pozri článok 15 ods. 3 smernice o službách. Tým nie je dotknutá možnosť odvolávať sa na článok 15 ods. 4 smernice o službách v kontexte SVHZ.

Vnútroštátnemu súdu prináleží so zreteľom na argumenty predložené účastníkmi konania overiť, či sú k dispozícii menej obmedzujúce prostriedky, ktorými by Slovinsko mohlo dosiahnuť uvedený cieľ.

77. Na základe uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na siedmu, ôsmu a deviatu otázku v tom zmysle, že články 49 a 56 ZFEÚ, článok 16 Charty, smernica o službách a rámcová smernica o odpade nebránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá osobám s majetkovou účasťou v kolektívnych organizáciách bráni vykonávať činnosti zberu a spracovania odpadu, mať majetkovú účasť v hospodárskych subjektoch vykonávajúcich tieto činnosti a ktorá stanovuje rovnaký zákaz v prípade členov riadiacich a dozorných orgánov kolektívnych organizácií, za predpokladu, že neexistujú žiadne menej obmedzujúce prostriedky na predchádzanie konfliktom záujmov, ktoré by zabezpečili rovnakú úroveň ochrany životného prostredia a verejného zdravia.

F. Desiata otázka

78. Vnútroštátny súd sa svojou desiatou otázkou pýta, či je povinnosť výrobcov, ktorí nemajú majetkovú účasť v kolektívnej organizácii, uzatvoriť zmluvu s touto organizáciou s cieľom plniť si povinnosti vyplývajúce z RZV v rozpore s článkami 49 a 56 ZFEÚ a článkom 16 Charty.

79. Interzero tvrdí, že daná povinnosť predstavuje obmedzenie slobody podnikania, ktorú zaručuje článok 16 Charty, nie je odôvodnená závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu a v každom prípade je neprimeraná, pretože výrobcovia by mali mať možnosť plniť si svoje povinnosti vyplývajúce z RZV prostredníctvom vytvorenia vlastných organizácií alebo uzavretím náležitých zmlúv s organizáciami podľa vlastného výberu.

80. Holandská vláda sa domnieva, že takáto povinnosť môže zabrániť neplneniu povinností zo strany niektorých výrobcov, ktorí sa snažia robiť iba minimum potrebné na splnenie ich povinností vyplývajúcich z RZV.

81. Komisia tvrdí, že táto povinnosť predstavuje obmedzenie slobody poskytovať služby zaručenej článkom 56 ZFEÚ a slobody podnikania podľa článku 16 Charty. Zatiaľ čo sa zdá, že sa ňou sleduje okrem iného cieľ ochrany životného prostredia, Komisia vyzýva vnútroštátny súd, aby overil, či neexistujú žiadne menej obmedzujúce alternatívne prostriedky na dosiahnutie tohto cieľa.

82. Podľa môjho názoru je odpoveď na desiatu otázku úzko prepojená s odpoveďou, ktorú Súdnemu dvoru navrhujem v prípade druhej otázky. Ak právo Únie členským štátom umožňuje zveriť zodpovednosť za zabezpečenie plnenia povinností vyplývajúcich z RZV jedinej kolektívnej organizácii, vyplýva z toho, že výrobcovia, ktorí nemajú majetkovú účasť v kolektívnej organizácii, budú povinní s touto organizáciou uzavrieť zmluvy, pretože to bude jediný legálny prostriedok, prostredníctvom ktorého si môžu plniť svoje povinnosti vyplývajúce z RZV.

83. Na základe uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na desiatu otázku v tom zmysle, že ak právo Únie členským štátom umožňuje zveriť zodpovednosť za zabezpečenie plnenia povinností vyplývajúcich z RZV jedinej kolektívnej organizácii, výrobcovia, ktorí nemajú majetkovú účasť v danej organizácii, môžu byť povinní uzavrieť s touto organizáciou zmluvu, aby si splnili svoje povinnosti vyplývajúce z RZV.

V. Návrh

84. Na základe vyššie uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Ustavno sodišče (Ústavný súd, Slovinsko), takto:

1. Článok 106 ods. 2 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že organizácia, ktorej sa zverila zodpovednosť za kolektívne plnenie povinností vyplývajúcich z RZV, môže byť podnikom povereným poskytovaním SVHZ, ak existuje legitímny verejný záujem, ako je napríklad záujem na ochrane životného prostredia alebo verejného zdravia, ktorému trhové sily náležite nevyhovujú, vnútroštátne orgány ju jasne poverili poskytovaním služieb vo verejnom záujme prostredníctvom aktov, v ktorých sa uvádzajú primerané dôvody ich prijatia, a preukáže sa, že vykonáva hospodársku činnosť.

2. Články 49 a 56 a článok 106 ods. 2 ZFEÚ, články 16 a 17 Charty, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (ďalej len „smernica o službách“) a článok 8a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpade a o zrušení určitých smerníc (ďalej len „rámcová smernica o odpade“) členskému štátu nebránia zveriť zodpovednosť za plnenie povinností vyplývajúcich z RZV jedinej organizácii pôsobiacej na neziskovom základe, ak je cieľom týchto opatrení zabezpečiť primeranú úroveň ochrany životného prostredia a verejného zdravia a ak nie sú k dispozícii žiadne menej obmedzujúce prostriedky na dosiahnutie tohto cieľa.

3. Zásady ochrany legitímnej dôvery a právnej istoty nebránia zmene právneho režimu, v rámci ktorej sa činnosť sledujúca dosiahnutie zisku a vykonávaná viacerými hospodárskymi subjektmi premení na činnosť zverenú jedinej organizácii pôsobiacej na neziskovom základe bez stanovenia prechodného obdobia a/alebo vyplatenia primeranej náhrady za prípadné straty, ktoré mohli tieto hospodárske subjekty utrpieť v dôsledku danej zmeny.

4. Články 49 a 56 ZFEÚ, článok 16 Charty, smernica o službách a rámcová smernica o odpade nebránia vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej výrobcovia, ktorí uvádzajú na trh aspoň 51 % výrobkov v určitej kategórii, musia založiť organizáciu zodpovednú za zabezpečovanie plnenia povinností vyplývajúcich z RZV a podľa ktorej môžu mať majetkovú účasť v tejto organizácii iba takíto výrobcovia.

5. Články 49 a 56 ZFEÚ, článok 16 Charty, smernica o službách a rámcová smernica o odpade nebránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá osobám s majetkovou účasťou v kolektívnych organizáciách bráni vykonávať činnosti zberu a spracovania odpadu, mať majetkovú účasť v hospodárskych subjektoch vykonávajúcich tieto činnosti a ktorá stanovuje rovnaký zákaz v prípade členov riadiacich a dozorných orgánov kolektívnych organizácií, za predpokladu, že neexistujú žiadne menej obmedzujúce prostriedky na predchádzanie konfliktom záujmov, ktoré by zabezpečili rovnakú úroveň ochrany životného prostredia a verejného zdravia.

6. Ak právo Únie členským štátom umožňuje zveriť zodpovednosť za zabezpečenie plnenia povinností vyplývajúcich z RZV jedinej kolektívnej organizácii, výrobcovia, ktorí nemajú majetkovú účasť v danej organizácii, môžu byť povinní uzavrieť s touto organizáciou zmluvu, aby si splnili svoje povinnosti vyplývajúce z RZV.