Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ANTHONY MICHAEL COLLINS
föredraget den 26 september 2024[1]

Mål C-254/23

Interzero Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o.,
Interzero Circular Solutions Europe GmbH,
med flera,
Surovina, družba za predelavo odpadkov d.o.o.,
Dinos, družba za pripravo sekundarnih surovin d.o.o.,
med flera
mot
Državni zbor Republike Slovenije

(begäran om förhandsavgörande från Ustavno sodišče (Författningsdomstolen, Slovenien))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Avfall – Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse – Etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster – Direktiv 2006/123/EG – Direktiv 2008/98/EG – Artiklarna 16 och 17 i stadgan – Principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar – Proportionalitet”

I. Inledning

1. Republiken Slovenien har infört ett system för utökat producentansvar[2] när det gäller olika kategorier av konsumentprodukter. Enligt det systemet ska ansvaret för att fullgöra skyldigheter med avseende på utökat producentansvar överlåtas på en enda organisation som drivs utan vinstsyfte. Ustavno sodišče (Författningsdomstolen, Slovenien) har ställt tio frågor till EU-domstolen om huruvida systemet är förenligt med bestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, den inre marknaden och vissa bestämmelser i unionens sekundärrätt.

[1] Originalspråk: engelska.

[2] Medlemsstaterna inför system för utökat producentansvar för att säkerställa att varuproducenter bär det ekonomiska och organisatoriska ansvaret för hanteringen av det avfall som är kopplat till deras produkter.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Tjänstedirektivet

2. I skälen 8, 40 och 70 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden[3] (nedan kallat tjänstedirektivet) anges följande:

”(8) De bestämmelser i detta direktiv som rör etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster bör endast tillämpas om den berörda verksamheten är öppen för konkurrens, så att medlemsstaterna inte tvingas att liberalisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, att privatisera offentliga enheter som tillhandahåller sådana tjänster eller att avskaffa existerande monopol för andra verksamheter eller vissa distributionstjänster.

…

(40) Begreppet ’tvingande hänsyn till allmänintresset’ som vissa bestämmelser i detta direktiv hänvisar till har utvecklats i domstolens rättspraxis rörande artiklarna 43 och 49 i fördraget och kan komma att vidareutvecklas. Enligt domstolens rättspraxis bör begreppet omfatta åtminstone följande grunder: … folkhälsa … miljöskydd …

…

(70) Tjänster får, i den mening som avses i detta direktiv och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 16 i EG-fördraget, i detta direktiv betraktas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse endast om de tillhandahålls för att uppfylla en särskild uppgift av allmänt intresse som den berörda medlemsstaten anförtrott tjänsteleverantören. Uppdraget bör tilldelas tjänsteleverantören genom en eller flera rättsakter av ett slag som den berörda medlemsstaten beslutar om och där den särskilda uppgiftens art bör preciseras.”

3. Artikel 1 i tjänstedirektivet har följande lydelse:

”…

2. I detta direktiv behandlas inte liberaliseringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som är förbehållna offentliga eller privata enheter, och inte heller privatiseringen av offentliga enheter som tillhandahåller tjänster.

3. I detta direktiv behandlas inte avskaffandet av monopol för tillhandahållande av tjänster och inte heller statligt stöd från medlemsstater vilket omfattas av gemenskapens konkurrensregler.

Detta direktiv påverkar inte medlemsstaternas frihet att i enlighet med gemenskapsrätten definiera vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, hur dessa tjänster bör organiseras och finansieras i enlighet med bestämmelserna om statligt stöd samt vilka särskilda krav de bör underställas.

[3] EUT L 376, 2006, s. 36.

…”

4. Enligt artikel 2.2 a i tjänstedirektivet ska direktivet inte tillämpas på icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse. I artikel 4 i tjänstedirektivet definieras begreppen ”krav” och ”tvingande hänsyn till allmänintresset” enligt följande:

”7. *krav*: skyldighet, förbud, villkor eller begränsning som föreskrivs i medlemsstaternas lagar eller andra författningar eller som följer av rättspraxis, administrativt förfarande, regler från yrkesorganisationer eller kollektiva regler som yrkessammanslutningar eller andra branschorganisationer har antagit som ett led i utövandet av sitt rättsliga oberoende; regler som fastställts i kollektivavtal som arbetsmarknadens parter förhandlat fram skall inte uppfattas som krav i den mening som avses i detta direktiv.

8. *tvingande hänsyn till allmänintresset*: hänsyn som domstolen i sin rättspraxis bedömt som tvingande på grund av allmänintresset, t.ex. följande: … folkhälsa … skydd av miljö och stadsmiljö, …”

5. I artikel 15 i tjänstedirektivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall undersöka om det i deras respektive rättsordningar finns några krav av det slag som anges i punkt 2 och, om så är fallet, se till att dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3. Medlemsstaterna skall anpassa sina lagar och andra författningar så att de blir förenliga med de villkoren.

2. Medlemsstaterna skall undersöka om det i deras respektive rättsordningar föreskrivs att följande icke-diskriminerande krav skall vara uppfyllda vid tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet:

a) Kvantitativa eller geografiska begränsningar, särskilt i form av begränsningar knutna till folkmängd eller ett minsta geografiskt avstånd mellan olika tjänsteleverantörer.

…

c) Krav som rör företagets kapitalinnehav.

d) Krav som innebär att endast vissa tjänsteleverantörer på grund av verksamhetens särskilda karaktär får starta tjänsteverksamheten i fråga.

…

3. Medlemsstaterna skall se till att kraven i punkt 2 uppfyller följande villkor:

a) Icke-diskriminering: kraven får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, i fråga om företag, var företaget har sitt säte.

b) Nödvändighet: kraven skall vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset.

c) Proportionalitet: kraven skall vara lämpliga för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet och det skall inte vara möjligt att ersätta dessa krav med andra, mindre begränsande åtgärder som skulle ge samma resultat.

4. Punkterna 1, 2 och 3 skall gälla lagstiftning om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse endast i den mån tillämpningen av dessa punkter inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs.”

6. Artikel 16.1 i tjänstedirektivet har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall respektera tjänsteleverantörernas rätt att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade.

Den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls skall garantera rätten att fritt få tillträde till och utöva tjänsteverksamhet inom dess territorium.

…”

7. Enligt artikel 17.1 e i tjänstedirektivet ska artikel 16 inte tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som tillhandahålls i en annan medlemsstat, inbegripet avfallshantering.

2. Ramdirektivet om avfall

8. Skäl 27 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv[4] (nedan kallat ramdirektivet om avfall) har följande lydelse:

”Införandet av utökat producentansvar i detta direktiv är ett sätt att stödja en utformning och produktion av varor vid vilken man fullt ut beaktar och underlättar en effektiv användning av resurser under hela deras livscykel, inbegripet reparation, återanvändning, demontering och materialåtervinning, utan att därmed åsidosätta den fria rörligheten för varor på den inre marknaden.”

9. I artikel 3.21 i ramdirektivet om avfall[5] anges att med ”system för utökat producentansvar” avses i det direktivet ”en uppsättning åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att säkerställa att produkters producenter bär ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel”.

10. Artikel 8.1 i ramdirektivet om avfall[6] har följande lydelse:

”För att stärka återanvändning samt förebyggande, materialåtervinning och annan återvinning av avfall får medlemsstaterna vidta lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att garantera att varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, säljer eller importerar produkter (produktens producent) har utökat producentansvar.

[4] EUT L 312, 2008, s. 3.

[5] Ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall (EUT L 150, 2018, s. 109), vilket syftade till att definiera begreppet utökat producentansvar och fastställa minimikraven för detta.

[6] Ändrat genom direktiv 2018/851.

Sådana åtgärder kan inbegripa mottagande av återlämnade produkter och av det avfall som finns kvar när dessa produkter har använts samt efterföljande hantering av avfallet och det ekonomiska ansvaret för sådan verksamhet. Dessa åtgärder får inbegripa en skyldighet att offentligt tillhandahålla information om i vilken grad produkten kan återanvändas eller materialåtervinnas.

Om sådana åtgärder omfattar införandet av system för utökat producentansvar ska de allmänna minimikraven i artikel 8a tillämpas.

Medlemsstaterna får besluta att produkters producenter som på eget initiativ tar det ekonomiska eller det ekonomiska och organisatoriska ansvaret för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel bör tillämpa vissa eller samtliga av de allmänna minimikraven i artikel 8a.”

11. I artikel 8a i ramdirektivet om avfall [7] fastställs allmänna minimikrav för system för utökat producentansvar. Enligt dessa krav, jämförda med skäl 14 i direktiv 2018/851, kan producenter fullgöra sina skyldigheter med avseende på utökat producentansvar antingen enskilt eller kollektivt.

B. Nationell rätt

12. I den tidigare Zakon o varstvu okolja [8] (den gamla miljöskyddslagen) föreskrevs att produkters producenter kunde fullgöra sina skyldigheter i fråga om avfallshantering antingen enskilt eller kollektivt genom att bilda en sammanslutning med andra producenter. Produkters producenter kunde också använda sig av en eller flera ekonomiska aktörer för detta ändamål.

13. Den lagstiftningen har upphävts genom den nya Zakon o varstvu okolja [9] (den nya miljöskyddslagen). Producenter av konsumentprodukter måste fullgöra sina skyldigheter med avseende på utökat producentansvar genom en kollektiv organisation som de behöriga myndigheterna tillåter för det ändamålet. Producenter som släpper ut minst 51 procent av en viss kategori av produkter på marknaden måste inrätta en kollektiv organisation för att hantera det avfall som är kopplat till de produkterna. [10] Producenter av sådana varor som inte är andelsägare i en kollektiv organisation måste fullgöra sina skyldigheter med avseende på utökat producentansvar genom att ingå ett avtal med den organisationen. Även om varje kollektiv organisation har ett lagstadgat monopol för att säkerställa att skyldigheterna med avseende på utökat producentansvar iakttas, ska organisationerna drivas utan vinstsyfte. De kollektiva organisationerna ska säkerställa insamling och hantering av avfall som är kopplat till en viss kategori av produkter, men de ska varken samla in eller hantera det avfallet, eftersom dessa uppgifter ska utföras av fristående aktörer inom ramen för avtal som de kollektiva organisationerna ska tilldela varje år. [11] Alla producenter betalar samma avgift, som beräknas på självkostnadsbasis, för de tjänster som den kollektiva organisationen tillhandahåller, oberoende av om de är medlemmar i en kollektiv organisation eller ingår ett avtal med en sådan.

7 Införd genom direktiv 2018/851.

8 Republiken Sloveniens officiella tidning nr 39/06.

9 Republiken Sloveniens officiella tidning nr 44/22.

10 En kollektiv organisation kan säkerställa att skyldigheterna med avseende på utökat producentansvar fullgörs beträffande flera produktkategorier.

11 Kollektiva organisationer och deras andelsägare är förbjudna att tillhandahålla tjänster för insamling och hantering av avfall och får inte ha något direkt eller indirekt ekonomiskt intresse i företag som tillhandahåller sådana tjänster. Producenter som ingår ett avtal med en kollektiv organisation för fullgörandet av sina skyldigheter med avseende på utökat producentansvar omfattas inte av någon av dessa begränsningar.

III. Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

14. Den 9 juni 2021 riktade Europeiska kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Slovenien vari den ansåg att Republiken Slovenien hade underlåtit att införliva direktiv 2018/851 inom den föreskrivna tidsfristen.[12] Republiken Slovenien antog den nya miljöskyddslagen i mars 2022. I februari 2023 avslutade kommissionen överträdelsefarandet för underlåtenheten att införliva direktiv 2018/851.

15. Interzero Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. (nedan kallat Interzero) och Surovina družba za predelavo odpadkov d.o.o. (nedan kallat Surovina) är handelsbolag som tillhandahåller avfallshanteringstjänster i Slovenien. Interzero är ett dotterbolag till Interzero Circular Solutions Europe GmbH, ett bolag med säte i Österrike (nedan kallat Interzero Österrike). Interzero, Interzero Österrike, Surovina, flera slovenska handelsbolag som är verksamma inom avfallshanteringssektorn och ett antal producenter som omfattas av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar väckte år 2022 talan vid Ustavno sodišče (Författningsdomstolen) och gjorde gällande att den nya miljöskyddslagen stred mot vissa bestämmelser i den slovenska författningen och unionsrätten, nämligen artiklarna 49, 56, 102 och 106 FEUF, artiklarna 16 och 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och tjänstedirektivet. De invände mot den nya miljöskyddslagen på grund av att den ekonomiska verksamheten avfallshantering omvandlades till en icke-ekonomisk verksamhet som var förbehållen monopol. Interzero och Surovina hävdade att den slovenska regeringen varken hade visat att det system som tillämpades enligt den gamla miljöskyddslagen hade varit ineffektivt eller förklarat varför avfallshanteringsverksamheten ska bedrivas utan vinstsyfte och utan konkurrens.

16. Den slovenska regeringen hävdade att de ändringar som hade införts genom den nya miljöskyddslagen var nödvändiga för att införliva ramdirektivet om avfall och för att säkerställa fullgörandet av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar, nämligen insamling och hantering av avfall. Enligt det nya systemet ska godkända organisationer utan vinstsyfte som har bildats i enlighet med detta ägna sig åt att främja miljömål, utan att låta sig påverkas av kommersiella hänsyn. Enligt ramdirektivet om avfall får medlemsstaterna kräva att skyldigheter med avseende på utökat producentansvar ska fullgöras genom en enda kollektiv organisation som producenter bildar och förvaltar för en viss kategori av produkter.[13] Den slovenska regeringen anser att ett sådant system är mer effektivt ur miljösynpunkt, mer effektivt ur ett ekonomiskt perspektiv och lättare att övervaka ur efterlevnadssynpunkt. Den slovenska regeringen har betonat att insamling och hantering av avfall fortfarande är en ekonomisk verksamhet som bedrivs av tredje part.

17. Den 19 maj 2022 sköt Ustavno sodišče (Författningsdomstolen) upp tillämpningen av de omtvistade bestämmelserna i den nya miljöskyddslagen, i avvaktan på sin dom i förevarande mål.

18. Ustavno sodišče (Författningsdomstolen) undrar huruvida fullgörandet av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar genom att det inrättas ett nätverk av kollektiva organisationer som har i uppdrag att sköta den uppgiften kan utgöra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Ustavno sodišče vill därvidlag få klarhet i huruvida det strider mot unionsrätten att inrätta ett monopol utan vinstsyfte. Ustavno sodišče undrar huruvida det enligt unionsrätten är tillåtet för medlemsstaterna att besluta att en viss ekonomisk verksamhet ska bedrivas som en icke-ekonomisk verksamhet och, om så är fallet, huruvida de är skyldiga att

[12] Enligt artikel 2 i direktiv 2018/851 skulle medlemsstaterna följa det direktivet senast den 5 juli 2020.

[13] Den slovenska regeringen har dessutom angett att ett liknande system föreskrivs i Republiken Tjeckien och i Estland.

fastställa en övergångsperiod och/eller kompensera de ekonomiska aktörer som påverkas av denna ändring. Ustavno sodišče (Författningsdomstolen) vill även få klarhet i huruvida vissa specifika bestämmelser, såsom dem som reglerar medlemskap i kollektiva organisationer och den verksamhet som dessa organ får bedriva, är förenliga med unionsrätten. Avslutningsvis hyser Ustavno sodišče tvivel om huruvida kravet på att producenter som inte är andelsägare i en viss kollektiv organisation måste ingå avtal om avfallshantering med den senare är förenligt med unionsrätten.

19. Mot denna bakgrund beslutade Ustavno sodišče (Författningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”1) Kan det med ett företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, i den mening som avses i artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (jämförd med artikel 14 FEUF, protokoll (nr 26) FEUF om tjänster av allmänt intresse samt artiklarna 8 och 8a i [direktiv 2008/98], avses en juridisk person som har ensamrätt att bedriva verksamhet för kollektivt fullgörande av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar för produkter av samma typ på Republiken Sloveniens territorium, när denna verksamhet innefattar

– ingående av avtal med producenter av vissa produkter, varigenom dessa producenter anförtror åt den juridiska personen att för deras räkning säkerställa en lämplig hantering av avfallet från de produkterna,

– organisation av ett system för insamling och behandling av avfall (ingående av avtal med handelsbolag som, för organisationens räkning, samlar in allt avfall från produkter som omfattas av utökat producentansvar och på lämpligt sätt behandlar allt insamlat avfall, och

– förande av ett register över produkter som omfattas av utökat producentansvar och som släpps ut på marknaden i Republiken Slovenien samt förande av ett register över insamlat och behandlat avfall från produkter som omfattas av utökat producentansvar, och överföring av dessa uppgifter till ministeriet,

och när denna juridiska person, vid bedrivandet av sådan verksamhet, är skyldig att ingå avtal dels med de producenter som omfattas av skyldigheten med avseende på utökat producentansvar, dels med de handelsbolag som samlar in och behandlar avfallet?

2) Ska artiklarna 16 och 17 i [stadgan], artiklarna 49, 56 och 106 FEUF, [direktiv 2006/123] samt artiklarna 8 och 8a i [direktiv 2008/98] tolkas så, att de utgör hinder för en lagstiftning enligt vilken verksamhet för kollektivt fullgörande skyldigheter med avseende på utökat producentansvar för produkter av samma typ enligt lag får bedrivas av en enda juridisk person på medlemsstatens territorium utan vinstsyfte, vilket innebär att intäkterna inte får överstiga de faktiska kostnaderna för det kollektiva fullgörandet av skyldigheterna med avseende på det utökade producentansvaret och att den juridiska personen ska använda vinsten enbart för att bedriva verksamheten och vidta åtgärder för det kollektiva fullgörandet av skyldigheterna med avseende på det utökade producentansvaret?

3) Om den andra frågan besvaras nekande, ska artikel 16 i [stadgan], artiklarna 49, 56 och 106 FEUF, principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar samt artiklarna 8 och 8a i [direktiv 2008/98] tolkas så, att de utgör hinder för en lagstiftning i kraft av vilken medlemsstaten ändrar verksamheten för kollektivt fullgörande av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar för produkter av samma typ genom att omvandla den

från en reglerad och marknadsstyrd vinstdrivande verksamhet, som utövas av ett flertal ekonomiska aktörer, till en verksamhet som en enda organisation får bedriva och som ska utövas av den sistnämnda utan vinstsyfte, i den mening som avses i den andra frågan?

4) Ska de unionsbestämmelser som avses i den tredje frågan tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som, till följd av ikraftträdandet av nya lagbestämmelser om kollektivt fullgörande av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar, enligt lag medför ett ingrepp i enskilda förhållanden som innebär ett upphävande av alla de avtal som har ingåtts mellan ekonomiska aktörer som utövade verksamhet för kollektivt fullgörande av utökat konsumentansvar i enlighet med de tidigare bestämmelserna och de producenter som innehar skyldigheten med avseende på det utökade producentansvaret, samt mellan de ekonomiska aktörer som utövade verksamhet för kollektivt fullgörande av utökat producentansvar i enlighet med de tidigare bestämmelserna och de ekonomiska aktörer som bedriver verksamhet för insamling och behandling av avfall från produkter som omfattas av kollektivt fullgörande av skyldigheter med avseende på det utökade producentansvaret?

5) Ska principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar, mot bakgrund av antagandet av de nya lagbestämmelser som beskrivs i den tredje och den fjärde frågan, tolkas så, att lagstiftaren ska föreskriva en övergångsperiod och/eller införa ett ersättningssystem, och om så är fallet, vilka kriterier ska vara uppfyllda för att övergångsperioden eller ersättningssystemet ska vara av skälig karaktär?

6) Ska artikel 16 i [stadgan], artiklarna 49, 56 och 106 FEUF, [direktiv 2006/123] samt artiklarna 8 och 8a i [direktiv 2008/98] tolkas så, att de utgör hinder för en lagstiftning enligt vilken producenter som innehar skyldigheter med avseende på utökat producentansvar och som på marknaden släpper ut 51 procent av de produkter av samma typ som omfattas av skyldigheten med avseende på utökat producentansvar är förpliktade att bilda en juridisk person som anförtros uppgiften att bedriva verksamheten för det kollektiva fullgörandet av skyldigheterna med avseende på det utökade producentansvaret, och enligt vilken producenter av produkter av samma typ, vid ett eventuellt återkallande av tillståndet, ska bilda en sådan juridisk person på nytt, eller ska ovannämnda unionsbestämmelser tolkas så, att de utgör hinder för bestämmelser enligt vilka enbart producenter får inneha andelar i den juridiska personen?

7) Ska artikel 16 i [stadgan], artiklarna 49, 56 och 106 FEUF, [direktiv 2006/123] samt artiklarna 8 och 8a i [direktiv 2008/98] tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken producenter som innehar andelar i en juridisk person som säkerställer det kollektiva fullgörandet av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar inte får vara personer som samlar in eller behandlar avfall från produkter som omfattas av det kollektiva fullgörandet av skyldigheter med avseende på det utökade producentansvaret inom den juridiska personen?

8) Ska artikel 16 i [stadgan], artiklarna 49, 56 och 106 FEUF, [direktiv 2006/123] samt artiklarna 8 och 8a i [direktiv 2008/98] tolkas så, att de utgör hinder för en lagstiftning enligt vilken en producent som innehar andelar i den juridiska person som säkerställer det kollektiva fullgörandet av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar och en juridisk person som utövar verksamhet för kollektivt fullgörande av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar inte får

– ha direkta eller indirekta ekonomiska band med den person som samlar in eller behandlar avfall från produkter som omfattas av kollektivt fullgörande av skyldigheter inom den juridiska person som säkerställer det kollektiva fullgörandet av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar, och inte heller ha lednings- eller tillsynsrättigheter inom den personen,

– ha ekonomiska band eller släktskapsband med en person som innehar eller kontrollerar rösträtterna i förvaltnings- eller tillsynsorganet hos den person som avses i föregående strecksats och som företräder denna?

9) Ska artikel 16 i [stadgan], artiklarna 49, 56 och 106 FEUF, [direktiv 2006/123] samt artiklarna 8 och 8a i [direktiv 2008/98] tolkas så, att de utgör hinder för en lagstiftning enligt vilken de inskränkningar som avses i frågorna 7 och 8 även är tillämpliga på en person som ingår i förvaltningsorganet hos den juridiska person som utövar verksamheten för kollektivt fullgörande för skyldigheter med avseende på utökat producentansvar, på en person som ingår i den juridiska personens tillsynsorgan eller på en företrädare för den juridiska personen?

10) Ska artikel 16 i [stadgan] och artiklarna 49 och 56 FEUF tolkas så, att de utgör hinder för en lagstiftning enligt vilken producenter som omfattas av skyldigheten med avseende på utökat producentansvar och som på marknaden släpper ut produkter avsedda för hushållsbruk måste ingå ett avtal genom vilket de anförtror åt den juridiska person som innehar tillstånd att utöva verksamheten för kollektivt fullgörande av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar att fullgöra dessa producenters uppgifter med avseende på det utökade producentansvaret?”

20. Interzero, Surovina, den tjeckiska, den nederländska och den slovenska regeringen samt kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Interzero, Surovina, den tjeckiska, den ungerska, den nederländska och den slovenska regeringen samt kommissionen framförde muntliga argument och besvarade frågor från EU-domstolen vid förhandlingen den 11 juni 2024.

IV. Bedömning

A. Den första frågan

21. Genom sin första fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida en organisation som har ålagts att ansvara för det kollektiva fullgörandet av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar kan vara ett företag som har anförtrotts att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, i den mening som avses i artikel 106.2 FEUF.

22. Ingen av parterna i målet vid EU-domstolen har bestritt att medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när de utser en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Kommissionen har påpekat att två villkor måste vara uppfyllda för att en tjänst ska kunna betecknas på detta sätt. En medlemsstat måste formellt anförtro en aktör ansvaret för att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Den måste även förklara varför den tjänsten i så hög grad skiljer sig från annan ekonomisk verksamhet att den beteckningen är motiverad. Med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll godtar kommissionen att dessa krav kan uppfyllas genom att det inrättas sådana kollektiva organisationer som är föremål för tvisten i det nationella målet.

23. Den slovenska regeringen har förklarat att systemet enligt den gamla miljöskyddslagen fungerade på ett otillfredsställande sätt. De ekonomiska aktörer som ansvarade för att säkerställa att skyldigheterna med avseende på utökat producentansvar iakttogs hanterade en otillräcklig mängd förpackningsavfall.[14] De kommunala avfallstjänsterna behövde följaktligen lagra en stor mängd förpackningsavfall, vilket därigenom skapade risker för människors hälsa, den allmänna säkerheten och miljön. För att undanröja dessa risker tog myndigheterna över hanteringen av det avfallet och de kostnader som var förenade med detta. Av dessa skäl beslutade Republiken Slovenien att anförtro ansvaret för att uppnå målen med det utökade producentansvaret åt kollektiva organisationer som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

24. Interzero har anfört fem skäl till att EU-domstolen ska besvara den första frågan nekande. För det första fullgör kollektiva organisationer, enligt den nya miljöskyddslagen, uppgifter av en rent administrativ karaktär som inte är tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. För det andra har de slovenska myndigheterna inte antagit någon formell rättsakt genom vilken de kollektiva organisationerna har anförtrotts en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. För det tredje har den olämpliga hanteringen av en viss mängd förpackningsavfall som de kommunala myndigheterna hade samlat in förklarats med att enligt den nationella lagstiftning som då var i kraft behövde producenter som släppte ut mindre än 15 ton förpackningar på marknaden per år inte iaktta skyldigheterna med avseende på utökat producentansvar. För det fjärde har det genom den nya miljöskyddslagen införts ett system som är mindre effektivt än det tidigare. För det femte har de problem som uppstod i samband med hanteringen av förpackningsavfallet åtgärdats på ett sådant sätt att det inte längre föreligger något marknadsmisslyckande.

25. Den tjeckiska regeringen anser inte att EU-domstolen behöver avgöra huruvida de kollektiva organisationerna tillhandahåller en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, eftersom den nationella lagstiftningen ska bedömas mot bakgrund av ramdirektivet om avfall.

26. I artikel 14 FEUF och artikel 1 i protokoll (nr 26) om tjänster av allmänt intresse (nedan kallat protokoll (nr 26)), som utgör en tolkning av den fördragsartikeln, medges att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har en avgörande roll inom Europeiska unionen. Genom artikel 36 i stadgan erkänner och respekterar Europeiska unionen tillgången till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i enlighet med fördragen. Det är i detta sammanhang som artikel 106.2 FEUF skyddar tjänster av allmänt ekonomiskt intresse från unionsrätten i det mån det är nödvändigt för att säkerställa att den fullständiga tillämpningen av den inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats företagen fullgörs. Nationella, regionala och lokala myndigheter har således ett stort handlingsutrymme när det gäller att frambringa, beställa och organisera sådana tjänster,[15] och utövandet av detta handlingsutrymme kan endast med framgång ifrågasättas om det har skett på ett uppenbart felaktigt sätt.[16]

27. I artikel 106.2 FEUF anges varken någon definition av begreppet tjänst av allmänt ekonomiskt intresse eller på vilka villkor en medlemsstat kan tillämpa det begreppet, men i unionsdomstolarnas praxis ges däremot tre indikationer i det hänseendet.

[14] Den slovenska regeringen har dessutom angett att de ekonomiska aktörer som hade till uppgift att kollektivt säkerställa fullgörandet av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar konstaterades ha åsidosatt den nationella konkurrensrätten genom att ha ingått ett övergripande konkurrensbegränsande avtal.

[15] I protokoll (nr 26) fastställs dessutom att fördragen inte på något sätt ska påverka medlemsstaternas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som inte är av ekonomisk art.

[16] Se, för ett liknande resonemang, artikel 1 första strecksatsen i protokoll (nr 26) om tjänster av allmänt intresse. Se dom av den 20 december 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco m.fl./kommissionen (C-66/16 P–C-69/16 P, EU:C:2017:999, punkterna 69 och 70 samt där angiven rättspraxis). Se, även, dom av den 1 mars 2017, Frankrike/kommissionen (T-366/13, EU:T:2017:135; punkt 92 och där angiven rättspraxis), och dom av den 1 mars 2017, SNCM/kommissionen (T-454/13, EU:T:2017:134, punkt 111).

28. För det första ska en medlemsstat anses utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning på ett lagenligt sätt när det har visats att marknadskrafterna inte har kunnat tillgodose en efterfrågan som borde tillgodoses i det allmännas intresse.[17] Kommissionen har även godtagit förekomsten av ett marknadsmisslyckande som en förutsättning för att en medlemsstat ska kunna fastställa en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.[18] Om marknadskrafterna inte kan tillgodose krav som hänför sig till allmänintresset, såsom miljöskydd och folkhälsoskydd, särskilt när det gäller avfallshantering, ska det vara motiverat för en medlemsstat att införa en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse för att tillgodose dessa behov.[19]

29. För det andra måste en medlemsstat som vill fastställa en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse även iaktta vissa krav som kan anses vara av en mer formell karaktär. En myndighet måste anförtro aktörer att fullgöra ett omfattande och obligatoriskt uppdrag i allmänhetens intresse.[20] Lagen ger en stor flexibilitet när det gäller statusen för den rättsakt genom vilken en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse anförtros: den kan bestå av en rad åtgärder[21] eller vara i form av ett avtal, men den måste vara identifierbar.[22] Den omständigheten att en aktör ingrep i det förfarande varigenom denne fick i uppdrag att fullgöra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse utgör inte hinder för att det uppdraget anförtroddes aktören genom en av en offentlig myndighet vidtagen åtgärd.[23] En medlemsstat måste även ange skälen till att den anser att den aktuella verksamheten, på grund av sin särskilda karaktär, är så pass annorlunda att den ska betecknas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Dessa krav underlättar en objektiv kontroll av eventuella uppenbara fel som en medlemsstat kan begå vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning för att fastställa en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.[24] Medlemsstaterna måste därför tydligt ange de skyldigheter som de anförtror företag, vilket förutsätter en precis definition av arten, varaktigheten och omfattningen av de skyldigheterna.[25]

[17] Generaladvokat Sharpston har påpekat att ”[d]en avgörande egenskapen för ett företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är att något tillhandahålls vars tillhandahållande tjänar allmänhetens goda men som inte skulle tillhandahållas (eller endast skulle tillhandahållas under andra förhållanden vad gäller objektiv kvalitet, säkerhet, prisvärdhet, likabehandling eller allmän tillgång) av den fria marknaden i avsaknad av offentlig intervention (det så kallade marknadsmisslyckandetestet)”: förslag till avgörande i målet Farrell (C-413/15, EU:C:2017:492, punkt 90). Samma tes försvarades i förslaget till avgörande från generaladvokaten Wathelet i målet Comunidad Autónoma del País Vasco m.fl./kommissionen (C-66/16 P–C-69/16 P, C-70/16 P och C-81/16 P, EU:C:2017:654, punkt 122). Se, för ett liknande synsätt, även dom av den 1 mars 2017, Frankrike/kommissionen (T-366/13, EU:T:2017:135, punkt 123), och dom av den 1 mars 2017, SNCM/kommissionen (T-454/13, EU:T:2017:134, punkt 172), där tribunalen slog fast att medlemsstaterna kan fastställa en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse om denna uppfyller ett faktiskt behov av allmän trafik och marknadskrafterna inte tillgodoser den efterfrågan.

[18] Se punkt 14 i kommissionens meddelande om tjänster i allmänhetens intresse i Europa (EGT C 17, 2001, s. 4), s. 3 i meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska sociala kommittén samt Regionkommittén *En kvalitetsram för tjänster av allmänt intresse i Europa* av den 20 december 2011 (KOM(2011) 900 slutlig) och punkt 48 i meddelandet från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT C 8, 2012, s. 4 (nedan kallat meddelandet om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse)). För en analys av rättspraxis avseende kravet på ett marknadsmisslyckande i samband med tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, se Szyszczak, E., *Services of General Economic Interest, State Aid and State Measures Affecting Competition*, Journal of European Competition Law & Practice, 2017, vol. 8, nr 10, s. 680–683. Se, även, Collins, A. M., Martínez Navarro, M., *Economic Activity, Market Failure and Services of General Economic Interest: It Takes Two to Tango*, Journal of European Competition Law & Practice, 2021, vol. 12, nr 5, s. 384–386.

[19] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 november 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, punkt 52), dom av den 23 maj 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279, punkt 75), och dom av den 19 december 2019, Engie Cartagena (C-523/18, EU:C:2019:1129, punkt 33).

[20] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 mars 1974, BRT och Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:25, punkt 20), dom av den 12 februari 2008, BUPA m.fl./kommissionen (T-289/03, EU:T:2008:29, punkt 172), och dom av den 8 juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punkt 78).

[21] Dom av den 8 juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punkt 79).

[22] Se, för ett liknande resonemang, punkt 52 i meddelandet om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

[23] Dom av den 15 juni 2005, Olsen/kommissionen (T-17/02, EU:T:2005:218, punkt 188).

[24] Dom av den 12 februari 2008, BUPA m.fl./kommissionen (T-289/03, EU:T:2008:29, punkt 172).

[25] Dom av den 8 juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punkt 79). Se, även, punkt 52 i meddelandet om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

30. För det tredje framgår det tydligt av artikel 106.2 FEUF att det är ”företag” som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Begreppet företag definieras inte i fördraget, men i rättspraxis har det vid upprepade tillfällen slagits fast att det innefattar varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras. [26] Ekonomisk verksamhet består i att erbjuda varor och tjänster mot ersättning. Ersättning utgör den ekonomiska motprestationen för tillhandahållandet av varor och/eller tjänster. [27] Så snart varor eller tjänster tillhandahålls mot ersättning, saknar det betydelse huruvida leverantören bedriver sin verksamhet utan vinstsyfte [28] eller åtnjuter ett lagstadgat monopol. [29]

31. Jag föreslår att den första frågan ska prövas mot bakgrund av dessa iakttagelser.

32. Den slovenska regeringen har hävdat att enligt den gamla miljöskyddslagen säkerställde inte de ekonomiska aktörer som ansvarade för att fullgöra skyldigheter med avseende på utökat producentansvar att de förpackningar som de kommunala avfallstjänsterna hade samlat in hanterades korrekt, vilket därigenom skapade risker för miljön och för människors hälsa som krävde ett ingripande från regeringens sida. För det fall den hänskjutande domstolen bekräftar korrektheten i denna redogörelse av vad som har förekommit, förefaller det som om det föreligger ett marknadsmisslyckande som är tillräckligt för att motivera Sloveniens beslut att införa en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse för att tillgodose ett otillfredsställt allmänt behov.

33. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida de tillstånd på grundval av vilka de slovenska myndigheterna gav de kollektiva organisationerna ansvaret för att säkerställa det kollektiva fullgörandet av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar för olika kategorier av produkter utgör rättsakter varigenom de anförtros ett omfattande och obligatoriskt uppdrag som har karaktären av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Den hänskjutande domstolen ska därvid även undersöka huruvida de aktuella tillstånden är tillräckligt motiverade och med tillräcklig precision definierar arten, varaktigheten och omfattningen av de skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som de anförtror de kollektiva organisationerna.

34. Enligt beslutet om hänskjutande tar den kollektiva organisation som ansvarar för fullgörandet av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar för en kategori av produkter ut en avgift som beräknas på grundval av kostnaden för att tillhandahålla de tjänsterna, inbegripet anordnande av anbudsförfaranden för insamling och hantering av avfall och säkerställande av att producenterna fullgör sina skyldigheter med avseende på utökat producentansvar. Avgiften utgör således en ersättning för tillhandahållandet av de tjänsterna. [30] Med hänvisning till punkt 30 i förevarande förslag till avgörande visar dessa omständigheter, om de konstateras föreligga, att de kollektiva organisationer som avses i den nya miljöskyddslagen utgör företag, i den mening som avses i artikel 106.2 FEUF.

[26] Dom av den 1 juli 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

[27] Dom av den 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punkterna 45 och 47 och där angiven rättspraxis).

[28] Dom av den 1 juli 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punkt 27), och dom av den 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 46).

[29] Dom av den 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen och Maatschappij van de Brugse Zeehaven/kommissionen (T-696/17, EU:T:2019:652, punkt 98).

[30] EU-domstolen har funnit att en privat organisation utan vinstsyfte, som hade erhållit tillstånd från offentliga myndigheter och som tog ut avgifter från producenter i utbyte mot att säkerställa fullgörandet av de sistnämndas skyldigheter med avseende på utökat producentansvar, var ett företag: dom av den 21 oktober 2020, Eco TLC (C-556/19, EU:C:2020:844, punkterna 31–51).

35. Jag föreslår därför att EU-domstolens svar på den första frågan blir att artikel 106.2 FEUF ska tolkas så, att en organisation som görs ansvarig för det kollektiva fullgörandet av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar kan vara ett företag som har anförtrotts en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse när det föreligger ett legitimt allmänintresse, såsom att skydda miljön eller folkhälsa, som marknadskrafterna inte har lyckats tillgodose på ett tillfredsställande sätt, när de nationella myndigheterna tydligt har anförtrott organisationen ett uppdrag i allmänhetens tjänst genom rättsakter som är tillräckligt motiverade och när det framgår att organisationen bedriver ekonomisk verksamhet.

B. Den andra frågan

36. Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra fråga för att, i huvudsak, få klarhet i huruvida det strider mot artiklarna 49, 56 och 106.2 FEUF, artiklarna 16 och 17 i stadgan, tjänstedirektivet eller artikel 8a i ramdirektivet om avfall att anförtro ansvaret för fullgörande av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar åt en enda organisation som drivs utan vinstsyfte.

37. Interzero har, med stöd av Surovina, hävdat att det strider mot artikel 106.2 FEUF att anförtro sådant ansvar till en organisation som utför rent administrativa uppgifter. Ett förbud för andra aktörer att utföra administrativa uppgifter utgör en inskränkning i etableringsfriheten (artikel 49 FEUF) och friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 56 FEUF). Interzero och Surovina har anfört att för det fall den slovenska regeringen åberopar miljöskäl som tvingande hänsyn till allmänintresset för att motivera det beslutet, har regeringen inte visat att de vidtagna åtgärderna är nödvändiga och proportionerliga för att uppnå det målet. Enligt Surovina kan de slovenska myndigheterna vidta mindre begränsande åtgärder, till exempel inrätta en särskild enhet för att övervaka verksamheten hos de ekonomiska aktörer som har i uppdrag att fullgöra skyldigheter med avseende på utökat producentansvar. Interzero och Surovina har dessutom betonat att de kommer att behöva upphöra med sin verksamhet i Slovenien på grund av den nya miljöskyddslagen. De har av samma skäl hävdat att den lagen dessutom strider mot tjänstedirektivet.

38. Kommissionen har anfört att i den mån tjänstedirektivet kan vara tillämpligt innebär det system med fullständig harmonisering som fastställs däri att det är överflödigt att pröva den andra frågan mot bakgrund av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Kommissionen anser att det visserligen kan utgöra en kvantitativ/geografisk begränsning och/eller en begränsning av tillträdet till verksamhet, i den mening som avses i artikel 15.2 a och d i tjänstedirektivet, att anförtro de aktuella uppgifterna åt en enda organisation, men att kravet på att en sådan organisation ska drivas utan vinstsyfte inte omfattas av den bestämmelsens tillämpningsområde, vilket innebär att EU-domstolen måste bedöma dess förenlighet med etableringsfriheten. Kommissionen har erinrat om att enligt artikel 15.2 i tjänstedirektivet ska samtliga krav som ställs vid tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet vara icke-diskriminerande, nödvändiga för att skydda tvingande hänsyn till allmänintresset och proportionerliga.[31] De bestämmelser som är föremål för prövning vid den hänskjutande domstolen innebär inte någon diskriminering på grund av nationalitet och syftar bland annat till att skydda miljön, vilket är ett mål av allmänt intresse. Även om det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida dessa bestämmelser är proportionerliga, betvivlar kommissionen att samma resultat skulle ha kunnat uppnås utan de organisationer som har anförtrotts att utföra den tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som har tilldelats med ensamrätt.

[31] Artikel 15.3 i tjänstedirektivet. Kommissionen anser även att de bestämmelser som reglerar en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse måste vara nödvändiga för utövandet av en viss allmännyttig tjänst som ett företag har anförtrotts att utföra och vara proportionerliga.

Skyldigheten att utföra dessa uppgifter utan vinstsyfte kan också främja uppnåendet av miljömål. Kommissionen har gjort gällande att, även om villkoren i artikel 15.3 i tjänstedirektivet inte ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse när dessa villkor, rättsligt eller i praktiken, kan hindra att de uppgifter som tilldelats tjänsteleverantörerna fullgörs, finns det inte något som tyder på att artikel 15.4 i tjänstedirektivet ska tillämpas under förevarande omständigheter.

39. Den tjeckiska, den ungerska, den nederländska och den slovenska regeringen har gjort gällande att medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för det fall de beslutar att anförtro fullgörandet av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar åt en eller flera organisationer som är skyldiga att bedriva sin verksamhet utan vinstsyfte. [32] När det gäller proportionaliteten i den nya miljöskyddslagen har den slovenska regeringen hävdat att, till skillnad från de brister som den tidigare ordningen var behäftad med, är det system som har införts genom den nya lagen både ändamålsenligt och ekonomiskt effektivt och att det därigenom säkerställer en hög miljöskyddsnivå. Den slovenska regeringen har även påpekat att den nya ordningen endast ska tillämpas på produkter som är avsedda för hushållsbruk. Den nederländska regeringen har gjort gällande att det, i ett litet land, kan vara mer effektivt och enklare att anförtro fullgörandet av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar åt en enda organisation, bland annat för att undvika den ”snålskjutsproblematik” som kan uppstå när vissa producenter försöker göra minsta möjliga för att fullgöra sina skyldigheter med avseende på utökat producentansvar.

40. I den mån de nationella bestämmelserna kan inskränka etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, har den slovenska regeringen hävdat att dessa inskränkningar är motiverade av miljöskyddsmålet, som utgör tvingande hänsyn till allmänintresset. För att besvara den andra frågan måste EU-domstolen följaktligen inte pröva de åtgärder som den hänskjutande domstolen har att ta ställning till mot bakgrund av artiklarna 16 och 17 i stadgan eller tjänstedirektivet.

41. Trots det stora utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har, följer det av EU-domstolens praxis avseende artikel 106.2 att undantag från tillämpningen av fördragets regler endast är tillåtna när sådana undantag är nödvändiga för att ett företag som har anförtrotts tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska kunna fullgöra sina särskilda uppgifter och är proportionerliga för att uppnå det eftersträvade målet av allmänt intresse. [33] Det är tillräckligt för en medlemsstat att visa att det, om de omtvistade rättigheterna inte beviljas eller vidmakthålls, skulle vara omöjligt för det företag som har i uppdrag att utföra de uppgifter som företaget har tilldelats eller anförtrotts att fullgöra dem under ekonomiskt godtagbara villkor. [34] EU-domstolen har även slagit fast att artikel 106.2 FEUF tillåter medlemsstaterna att bevilja företag, som de anförtror att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, exklusiva rättigheter som hindrar eller till och med utesluter konkurrens, under förutsättning att beviljandet av sådana rättigheter är nödvändigt för att säkerställa fullgörandet av de tilldelade uppgifterna. [35]

[32] Den ungerska regeringen har dessutom angett att enligt ramdirektivet om avfall är medlemsstaterna inte skyldiga att låta producenter fullgöra sina skyldigheter med avseende på utökat producentansvar genom att själva samla in och hantera avfallet.

[33] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 mars 2017, Viasat Broadcasting UK/kommissionen (C-660/15 P, EU:C:2017:178, punkt 29), dom av den 19 mars 2019, Inpost Paczkomaty och Inpost/kommissionen (T-282/16 och T-283/16, EU:T:2019:168, punkt 115), och dom av den 8 september 2021, Achema och Achema Gas Trade/kommissionen (T-193/19, EU:T:2021:558, punkt 102).

[34] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juni 1998, Dusseldorp m.fl. (C-203/96, EU:C:1998:316, punkt 65), dom av den 3 mars 2011, AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, punkt 76), och dom av den 8 mars 2017, Viasat Broadcasting UK/kommissionen (C-660/15 P, EU:C:2017:178, punkt 30).

[35] Dom av den 19 maj 1993, Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198, punkt 14), och dom av den 27 april 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, punkt 46).

42. I förevarande mål har Interzero och Surovina invänt mot att en enda organisation har beviljats ensamrätt med avseende på avfall som är kopplat till olika kategorier av produkter. De har även bestritt kravet på att sådana organisationer ska drivas utan vinstsyfte.

43. Det följer av den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 41 i förevarande förslag till avgörande att medlemsstaterna får bevilja exklusiva rättigheter och därigenom undanröja all konkurrens på en viss marknad, under förutsättning att beviljandet är nödvändigt för att säkerställa fullgörandet av särskilda uppgifter i det allmännas intresse. Av handlingarna i EU-domstolens akt framgår att den slovenska regeringen anförtrodde fullgörandet av sådana uppgifter åt en enda organisation som drivs utan vinstsyfte, just på grund av att den tidigare ordningen, inom ramen för vilken ett antal vinstdrivande företag konkurrerade om att tillhandahålla dessa tjänster, inte lyckades fullgöra dessa uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Samexistensen av flera ekonomiska aktörer ledde till så kallad cherry-picking [36] och gjorde det omöjligt att övervaka systemets funktion. Vinstintresset motverkade således målet att säkerställa ett adekvat miljöskydd, snarare än att främja detta. Den slovenska regeringen har vidare gjort gällande att dess beslut att anförtro utförandet av de aktuella uppgifterna åt en enda organisation för respektive produktkategori bidrar till att säkerställa att allt avfall som är kopplat till de produkterna samlas in och hanteras på ett säkert och miljövänligt sätt. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida dessa argument stöds av bevisning eller huruvida den slovenska regeringen har uppenbart mindre begränsande medel till sitt förfogande för att kunna uppnå en jämförbar skyddsnivå för miljön och för folkhälsa.

44. Enligt artikel 1.2 och 1.3 i tjänstedirektivet, jämförd med skäl 8 i detta, omfattar dess tillämpningsområde inte tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som var förbehållna offentliga eller privata enheter när direktivet trädde i kraft. [37] Eftersom den nya miljöskyddslagen antogs efter det att tjänstedirektivet hade trätt i kraft, ska bestämmelserna i det sistnämnda tillämpas på de faktiska omständigheterna i det mål som är anhängigt vid Ustavno sodišče (Författningsdomstolen). Tjänstedirektivet kan icke desto mindre vara av ringa eller ingen betydelse för svaret på den andra frågan av de skäl som anges nedan. I den mån det förhållandet att fullgörandet av de relevanta uppgifterna för respektive produktkategori anförtros en organisation kan utgöra ett krav som innebär att endast vissa tjänsteleverantörer får starta tjänsteverksamheten, i den mening som avses i artikel 15.2 d i tjänstedirektivet, måste det kravet vara motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset [38] och vara proportionerligt. [39] En analys av den andra frågan med hänvisning till etableringsfriheten skulle, enligt min mening, inte leda till något annat svar än det som har föreslagits i punkterna 41–43 i förevarande förslag till avgörande. Dessutom ska artikel 15.2 och 15.3 i tjänstedirektivet endast tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i den mån de bestämmelserna inte rättsligt eller i praktiken hindrar fullgörandet av de särskilda uppgifter som har tilldelats företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. [40] Vad gäller friheten att tillhandahålla tjänster föreskrivs i artikel 17.1 i tjänstedirektivet att krav angående tillträde till en tjänsteverksamhet som anges i artikel 16 däri inte ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

[36] Enligt den slovenska regeringen lade de ekonomiska aktörerna fokus på att bedriva mer lönsam avfallshantering på bekostnad av sådan som var mindre lönsam (exempelvis tjänster som tillhandahölls på landsbygden).

[37] Dom av den 7 november 2018, kommissionen/Ungern (C-171/17, EU:C:2018:881, punkterna 41–43). Artiklarna 15.4 och 17.1 i tjänstedirektivet ger stöd för EU-domstolens tolkning, eftersom de bestämmelserna annars skulle framstå som meningslösa.

[38] Såsom har fastställts i EU-domstolens praxis; se, för ett liknande resonemang, artikel 4.8 i tjänstedirektivet, jämförd med skäl 40 i detta.

[39] Artikel 15.3 i tjänstedirektivet.

[40] Artikel 15.4 i tjänstedirektivet.

45. Frågan huruvida nationella bestämmelser, inom ett område som blivit föremål för fullständig harmonisering på unionsnivå, är förenliga med unionsrätten ska bedömas mot bakgrund av dessa harmoniseringsbestämmelser och inte med hänvisning till fördragen.[41] En begränsning av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för tjänstedirektivet, såsom en åtgärd genom vilken en enda organisation tilldelas ansvaret för att utföra vissa uppgifter, måste inte prövas mot bakgrund av artiklarna 49 och 56 FEUF.[42] Eftersom tjänstedirektivet inte reglerar något rättsligt krav på att verksamheten ska bedrivas utan vinstsyfte, ska dess förenlighet med unionsrätten bedömas med hänvisning till friheterna på den inre marknaden.

46. Åtgärder som innebär att utövandet av etableringsfriheten förbjuds, försvåras eller blir mindre attraktivt ska anses utgöra en inskränkning i etableringsfriheten.[43] Nationell lagstiftning enligt vilken tillträde till en ekonomisk verksamhet förbehålls enheter utan vinstsyfte kan begränsa etableringsfriheten i den mån den hindrar vinstdrivande enheter från att utöva denna frihet. Sådana inskränkningar i etableringsfriheten kan endast tillåtas om de grundas på tvingande hänsyn till allmänintresset och iakttar proportionalitetsprincipen.[44]

47. Enligt fast rättspraxis utgör målet att skydda miljön, som är ett av unionens huvudsakliga mål,[45] tvingande hänsyn till allmänintresset som kan motivera inskränkningar i utövandet av etableringsfriheten.[46] Den slovenska regeringen har gjort gällande att det vinstincitament som den gamla miljöskyddslagen möjliggjorde utgjorde hinder för att uppnå målet med ett adekvat miljöskydd. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att, mot bakgrund av de faktiska omständigheter som har lagts fram vid den, bedöma huruvida de slovenska myndigheterna kunde ha uppnått detta mål med mindre begränsande medel.

48. Det är inte nödvändigt för EU-domstolen att pröva eventuella inskränkningar i utövandet av de rättigheter och friheter som föreskrivs i artiklarna 16 och 17 i stadgan i ett sammanhang där det för detta ändamål är tillräckligt att pröva lagenligheten av dessa inskränkningar med hänvisning till artiklarna 49 och 56 FEUF.[47] I artikel 52.1 i stadgan föreskrivs under alla omständigheter att det är tillåtet att begränsa utövandet av de rättigheter och friheter som stadgas i densamma under förutsättning att begränsningarna är föreskrivna i lag, är förenliga med det väsentliga innehållet i de rättigheter och friheter som därigenom skyddas och, med beaktande av proportionalitetsprincipen, är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av Europeiska unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Artikel 16 i stadgan skyddar rätten att utöva en ekonomisk eller kommersiell verksamhet samt avtalsfrihet och fri konkurrens.[48] Dessa friheter är emellertid inte absoluta och utövandet av dem kan även bli föremål för en rad myndighetsingrepp, inbegripet begränsningar som görs i det allmännas intresse.[49] Den rätt till egendom som erkänns i

41 Dom av den 11 juni 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

42 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 februari 2016, kommissionen/Ungern (C-179/14, EU:C:2016:108, punkt 118), och dom av den 26 juni 2019, kommissionen/Grekland (C-729/17, EU:C:2019:534, punkterna 52 och 54).

43 Dom av den 25 oktober 2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, punkt 46 och där angiven rättspraxis), och dom av den 8 juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punkt 61).

44 Dom av den 8 juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

45 Dom av den 12 november 2019, kommissionen/Irland (Vindkraftspark i Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punkt 115).

46 Dom av den 4 juli 2019, kommissionen/Tyskland (C-377/17, EU:C:2019:562, punkt 71), och dom av den 8 juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punkt 69).

47 Dom av den 30 april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 60), och dom av den 20 december 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 50).

48 Dom av den 16 juli 2020, Adusbef m.fl. (C-686/18, EU:C:2020:567, punkt 82).

49 Ibidem, punkt 83.

artikel 17.1 i stadgan är inte heller en absolut rättighet och dess utövande får också inskränkas, under förutsättning att inskränkningarna faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse och att de inte, i förhållande till det eftersträvade målet, medför ett oproportionerligt och icke godtagbart ingrepp som påverkar själva kärnan i de garanterade rättigheterna.[50] Jag anser följaktligen inte att EU-domstolen måste tolka artiklarna 16 och 17 i stadgan för att besvara den andra frågan, eftersom detta inte skulle leda till något annat svar än det som följer av EU-domstolens analys av den frågan mot bakgrund av artikel 106.2 FEUF.

49. Slutligen krävs enligt artikel 8a.5 andra stycket i ramdirektivet om avfall att medlemsstaterna, för det fall flera organisationer finns, ska utse ett oberoende organ eller en myndighet som ska övervaka genomförandet av skyldigheterna med avseende på utökat producentansvar.[51] Den bestämmelsen förefaller inte säga något om medlemsstaternas befogenheter att anförtro det åt en enda organisation att fullgöra skyldigheter med avseende på utökat producentansvar för en viss kategori av produkter.

50. Jag föreslår således att EU-domstolen besvarar den andra frågan så, att artiklarna 49, 56 och 106.2 FEUF, artiklarna 16 och 17 i stadgan, tjänstedirektivet och artikel 8a i ramdirektivet om avfall inte utgör hinder för att en medlemsstat anförtror ansvaret för att fullgöra skyldigheter med avseende på utökat producentansvar åt en enda organisation som drivs utan vinstsyfte, när dessa åtgärder syftar till att säkerställa en adekvat skyddsnivå för miljön och för folkhälsa och det inte finns några mindre begränsande medel att tillgå för att uppnå det målet.

C. Den tredje, den fjärde och den femte frågan

51. Genom den tredje, den fjärde och den femte frågan, som kan prövas tillsammans, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det strider mot principerna om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhet att ändra en rättslig ordning enligt vilken en vinstdrivande verksamhet som bedrivs av flera ekonomiska aktörer omvandlas till en verksamhet som anförtros en enda, icke vinstdrivande organisation, utan att föreskriva en övergångsperiod och/eller betalning av skälig ersättning för eventuella förluster som dessa ekonomiska aktörer eventuellt har lidit till följd av denna ändring.

52. Interzero och Surovina har visserligen medgett att ekonomiska aktörer inte kan förvänta sig att den nationella lagstiftningen inte kommer att ändras,[52] men har gjort gällande att det följer av EU-domstolens praxis om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhet att medlemsstaterna, under de omständigheter som anges i beslutet om hänskjutande, är skyldiga att införa en övergångsperiod och att ge skälig ersättning till ekonomiska aktörer som påverkas av sådana ändringar.

53. Den slovenska regeringen och kommissionen har gjort gällande att medlemsstaterna får anta lagstiftning som innebär att ett antal ekonomiska aktörers bedrivande av en vinstdrivande verksamhet får anförtros en enda organisation som drivs utan vinstsyfte. Den slovenska regeringen har hävdat att rättssäkerhetsprincipen iakttas när de bestämmelser som antas för det ändamålet är tydliga. Principen om skydd för berättigade förväntningar iakttas också, eftersom

[50] Ibidem, punkt 85.

[51] Där föreskrivs att ”[o]m det i en medlemsstat finns flera organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för produkters producenters räkning, ska den berörda medlemsstaten utse minst ett organ utan privata intressen eller en myndighet som ska övervaka genomförandet av skyldigheterna med avseende på utökat producentansvar”.

[52] Interzero har medgett att de ekonomiska aktörerna år 2023 hade kunnat förutse att den nationella lagstiftningen skulle ändras i vissa avseenden, till följd av ikraftträdandet av ramdirektivet om avfall.

de aktuella lagändringarna har gått att förutse sedan det att ramdirektivet om avfall antogs. Eftersom lagändringarna gjordes i enlighet med lagen var det inte nödvändigt att ersätta de ekonomiska aktörerna för de förluster som de kan ha lidit. Trots det ovan anförda utesluter inte kommissionen att medlemsstaterna i vissa fall måste ge aktörerna en lämplig övergångsperiod för att de ska kunna anpassa sig till den nya ordningen. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida de omständigheter som har lagts fram vid den utgör ett sådant fall.

54. Rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar utgör en del av Europeiska unionens rättsordning. Medlemsstaterna måste iaktta dessa principer när de genomför EU-direktiven. [53]

55. Rättssäkerhetsprincipen utgör inte hinder för att medlemsstaterna utövar sin rätt att ändra lagstiftningen. [54] Enligt fast praxis kräver rättssäkerhetsprincipen, och den därmed sammanhängande principen om skydd för berättigade förväntningar, dels att rättsregler ska vara klara och precisa, dels att tillämpningen av dem ska vara förutsägbar, i synnerhet när dessa regler kan få negativa konsekvenser för de enskilda och företag som påverkas. [55] Enligt rättssäkerhetsprincipen krävs det att lagstiftning ska vara avfattad på ett sådant sätt att den gör det möjligt för dem som berörs därav att få kännedom om den exakta omfattningen av de skyldigheter som de därigenom eventuellt åläggs och att på ett otvetydigt sätt få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter enligt den för att kunna vidta åtgärder för att skydda sig mot de eventuella konsekvenserna av denna. [56]

56. Principen om skydd för berättigade förväntningar syftar till att säkerställa att en ekonomisk aktör som en nationell myndighet har gett tydliga försäkringar till kan åberopa dessa försäkringar gentemot den myndigheten. I avsaknad av sådana försäkringar, där de nationella myndigheterna när som helst kan välja att ändra rådande förhållanden, har de ekonomiska aktörerna inte någon berättigad förväntan på att de rådande förhållandena kommer att bestå. [57]

57. Principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar utgör inte hinder för att en medlemsstat ändrar en lag med omedelbar verkan utan att föreskriva några övergångsbestämmelser. [58] Enligt EU-domstolens praxis är det inte helt uteslutet att ekonomiska aktörer som har gjort dyra investeringar för att anpassa sig till en lagstiftning kan åberopa skyddet för berättigade förväntningar, när denna ordning avskaffas före ett redan angivet datum och utan att de ekonomiska aktörerna lämnas tid för att anpassa sig till följderna av detta avskaffande. [59]

58. Det ankommer i slutändan på den hänskjutande domstolen att kontrollera omständigheterna kring antagandet av den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet. Jag vill icke desto mindre påpeka att den nya miljöskyddslagen, i den del där den anförtror ansvaret för att fullgöra skyldigheter med avseende på utökat producentansvar åt en enda organisation som drivs utan vinstsyfte, tycks vara formulerad i tydliga och precisa ordalag. Det förefaller inte heller finnas

[53] Dom av den 10 september 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, punkt 43).

[54] Ibidem, punkt 49.

[55] Dom av den 11 juli 2019, Agrenergy och Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 och C-287/18, EU:C:2019:605, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

[56] Ibidem, punkt 30.

[57] Dom av den 27 juni 2024, Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, punkt 54).

[58] Dom av den 9 juni 2016, Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft GbR (C-332/14, EU:C:2016:417, punkt 56).

[59] Dom av den 10 september 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, punkt 52), och dom av den 22 september 2022, Admiral Gaming Network m.fl. (C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714, punkt 64).

något i EU-domstolens akt som tyder på att en behörig nationell myndighet skulle ha försäkrat de ekonomiska aktörerna om att den gamla miljöskyddslagen inte skulle upphävas eller att den skulle fortsätta att gälla under en viss tid.

59. Jag föreslår därför att EU-domstolen besvarar den tredje, den fjärde och den femte frågan så, att principerna om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhet inte utgör hinder för att ändra en rättsordning enligt vilken en vinstdrivande verksamhet som bedrivs av flera ekonomiska aktörer omvandlas till en verksamhet som anförtros en enda organisation som drivs utan vinstsyfte, utan att föreskriva en övergångsperiod och/eller betalning av skälig ersättning för eventuella förluster som dessa ekonomiska aktörer eventuellt har lidit till följd av denna ändring.

D. Den sjätte frågan

60. Den sjätte frågan avser huruvida en nationell lagstiftning som innebär att producenter som släpper ut minst 51 procent av en viss kategori av produkter på marknaden måste bilda en organisation som ansvarar för att fullgöra skyldigheter med avseende på utökat producentansvar (nedan kallad 51-procentsregeln) och att endast sådana producenter kan vara andelsägare i den organisationen (nedan kallad andelsägarregeln) strider mot artiklarna 49 och 56 FEUF, artikel 16 i stadgan, tjänstedirektivet och ramdirektivet om avfall.

61. Interzero har hävdat att 51-procentsregeln begränsar den näringsfrihet som garanteras i artikel 16 i stadgan. Det finns inget som motiverar att producenter av vissa produkter måste bilda en kollektiv organisation som ska säkerställa fullgörandet av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar, i synnerhet inte om dessa producenter inte är experter på avfallshantering. Interzero har också hävdat att 51-procentsregeln utgör indirekt diskriminering på grund av nationalitet, eftersom inhemska företag utgör en klar majoritet av de producenter som släpper ut konsumentprodukter på den slovenska marknaden.

62. Den slovenska regeringen har hävdat att 51-procentsregeln syftar till att säkerställa att det bildas en enda kollektiv organisation med ansvar för avfall som är kopplat till respektive kategori av konsumentprodukter.

63. Kommissionen har hävdat att 51-procentsregeln utgör en inskränkning av etableringsfriheten, eftersom den kan avskräcka producenter från att etablera sig i Slovenien.[60] Även om den regeln kan vara motiverad med hänvisning till miljöskydd, måste den nationella domstolen kontrollera att den nationella lagstiftningen är proportionerlig för att uppnå det målet och att det inte finns några mindre begränsande åtgärder för att säkerställa ansvaret för hanteringen av det avfall som är kopplat till respektive produktkategori. Kommissionen anser att andelsägarregeln kan vara oproportionerlig, men medger att det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra detta.

64. Med förbehåll för de överväganden som görs nedan, vill jag upplysa EU-domstolen om att svaret på den sjätte frågan går att finna genom en tillämpning av vad som har anförts i punkterna 41–49 i förevarande förslag till avgörande.

[60] Kommissionen hade till en början hävdat att 51-procentsregeln utgjorde en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster, men drog tillbaka detta påstående vid förhandlingen.

65. För det första, eftersom 51-procentsregeln och andelsägarregeln tycks utgöra ett krav som avser företagets kapitalinnehav, i den mening som avses i artikel 15.2 c i tjänstedirektivet, hänvisar jag till övervägandena i punkt 44 i förevarande förslag till avgörande. För att dessa krav ska vara förenliga med tjänstedirektivet måste de vara icke-diskriminerande, nödvändiga för att tillgodose tvingande hänsyn till allmänintresset och proportionerliga. [61]

66. Interzero har visserligen hävdat att 51-procentsregeln utgör en form av ”omvänd diskriminering” på grund av nationalitet, men har inte bestritt att den regeln är icke-diskriminerande ur ett rättsligt perspektiv, eftersom den ska tillämpas på alla producenter, oavsett nationalitet. Att fler inhemska producenter än producenter i andra medlemsstater kan vara verksamma på en viss marknad är en omständighet som kan förändras över tid och som därför inte innebär att 51-procentsregeln är diskriminerande. Vad gäller nödvändigheten av att tillgodose tvingande hänsyn till allmänintresset syftar 51-procentsregeln till att säkerställa att endast en kollektiv organisation kan bildas för respektive produktkategori med målet att främja miljöskyddet. Andelsägarregeln syftar också till att uppnå det målet genom att säkerställa att producenterna tar fullt organisatoriskt ansvar för hanteringen av det avfall som är kopplat till deras produkter. När det gäller tillämpningen av proportionalitetsprincipen har parterna i förevarande mål inte föreslagit några mindre begränsande åtgärder som skulle kunna leda till att den miljöskyddsnivå som de slovenska myndigheterna eftersträvar uppnås.

67. För det andra finns det ingen anledning att pröva huruvida en inskränkning i etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster som omfattas av tjänstedirektivets tillämpningsområde är förenlig med EUF-fördragets bestämmelser om den inre marknaden, såsom har angetts i punkt 45 i förevarande förslag till avgörande. 51-procentsregeln ska under alla omständigheter bedömas mot bakgrund av etableringsfriheten. Eventuella hinder för aktörer som är etablerade i andra medlemsstater och som kan vilja erbjuda sina tjänster för att säkerställa ett kollektivt fullgörande av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar uppstår till följd av att en enda organisation anförtros en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse för respektive produktkategori. Det är därför inte en följd av 51-procentsregeln. 51-procentsregeln kan dock göra det mindre attraktivt för producenter att etablera sig i Slovenien och därmed utgöra en inskränkning i etableringsfriheten. [62] Andelsägarregeln utgör en ytterligare inskränkning i etableringsfriheten, eftersom den hindrar andra företag från att ha ett ekonomiskt intresse i kollektiva organisationer. [63] Härav följer inte att den ena eller den andra regeln strider mot unionsrätten. Såsom jag har påpekat i punkterna 46 och 47 i förevarande förslag till avgörande kan det vara motiverat att införa sådana inskränkningar i etableringsfriheten på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset, däribland skydd för miljön och för folkhälsa, dock alltid med förbehåll för att proportionalitetsprincipen iakttas, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

68. För det tredje har parterna i målet vid EU-domstolen inte angett någon bestämmelse i ramdirektivet om avfall som skulle kunna utgöra ett hinder för tillämpningen av 51-procentsregeln. Både den regeln och andelsägarregeln förefaller syfta till att säkerställa att producenter tar det ekonomiska och organisatoriska ansvaret för hanteringen av avfallsledet i sina produkters livscykel, vilket är en tillåten motivering enligt artikel 8.1 fjärde stycket i ramdirektivet om avfall.

[61] Se artikel 15.3 i tjänstedirektivet.

[62] Se den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 45 i förevarande förslag till avgörande.

[63] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2010, kommissionen/Frankrike (C-89/09, EU:C:2010:772, punkterna 44–49).

69. För det fjärde följer det av övervägandena i punkt 48 i förevarande förslag till avgörande att dessa regler inte måste bedömas mot bakgrund av artikel 16 i stadgan och att en sådan bedömning i vilket fall som helst inte skulle leda till något annat resultat under de omständigheter som är i fråga i förevarande begäran om förhandsavgörande.

70. Jag föreslår därför att EU-domstolen besvarar den sjätte frågan så, att artiklarna 49 och 56 FEUF, artikel 16 i stadgan, tjänstedirektivet och ramdirektivet om avfall inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som innebär att producenter som släpper ut minst 51 procent av en viss kategori av produkter på marknaden måste bilda en organisation som ansvarar för att säkerställa fullgörandet av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar och att endast sådana producenter kan vara andelsägare av den organisationen.

E. Den sjunde, den åttonde och den nionde frågan

71. Den sjunde, den åttonde och den nionde frågan, som kan besvaras tillsammans, avser huruvida en nationell lagstiftning som innebär att andelsägare av kollektiva organisationer inte får bedriva verksamhet för insamling och hantering av avfall och inneha andelar i aktörer som bedriver sådan verksamhet och som föreskriver samma förbud för personer som ingår i dessa kollektiva organisationers förvaltnings- eller tillsynsorgan (nedan kallade reglerna om intressekonflikter) strider mot artiklarna 49 och 56 FEUF, artikel 16 i stadgan, tjänstedirektivet och ramdirektivet om avfall.

72. Interzero anser att syftet att undvika intressekonflikter skulle ha kunnat uppnås med mindre begränsande medel, till exempel genom att förbjuda kollektiva organisationer att ingå avtal med aktörer som de har ett ekonomiskt intresse i.

73. Den slovenska regeringen har hävdat att reglerna om intressekonflikter är nödvändiga för att förhindra att sådana konflikter uppstår mellan kollektiva organisationer och aktörer som är verksamma inom insamling och hantering av avfall, vilket inverkar mycket negativt på fullgörandet av de uppgifter som de förstnämnda har tilldelats. Den tjeckiska regeringen instämmer och har påpekat att ett av de mål som eftersträvas med ramdirektivet om avfall är att förebygga intressekonflikter mellan kollektiva organisationer och aktörer som är verksamma inom insamling och hantering av avfall.

74. Kommissionen har medgett att ett förbud för andelsägare i en kollektiv organisation att göra investeringar i aktörer som är verksamma inom insamling och hantering av avfall förefaller vara en lämplig begränsning för att undvika intressekonflikter.

75. De principer som anges i punkterna 41–49 och 64–69 i förevarande förslag till avgörande kan vara till hjälp för att besvara den sjunde, den åttonde och den nionde frågan, med förbehåll för nedanstående överväganden vad gäller tillämpningen av tjänstedirektivet. [64]

[64] Såsom framgår av dessa punkter i förevarande förslag till avgörande är det inte nödvändigt att göra en separat prövning av de bestämmelserna med hänvisning till EUF-fördragets bestämmelser om den marknaden eller stadgan. Jag vill även påpeka att parterna i målet vid EU-domstolen inte har angett någon bestämmelse i ramdirektivet om avfall som skulle utgöra hinder för antagandet av bestämmelserna om intressekonflikter.

76. Eftersom bestämmelser om intressekonflikter utgör krav som rör företagets kapitalinnehav i den mening som avses i artikel 15.2 c i tjänstedirektivet, måste de vara icke-diskriminerande, nödvändiga för att tillgodose tvingande hänsyn till allmänintresset och proportionerliga.[65] Bestämmelserna om intressekonflikter förefaller vara lämpliga för att säkerställa det syfte för vilket de antogs. De syftar i slutändan till att säkerställa bland annat miljöskydd, genom att undvika risken för att anbudsgivare som inte är de mest effektiva ur ekonomisk och/eller miljömässig synvinkel väljs ut på grundval av affärsmässiga överväganden eller förbindelser. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, mot bakgrund av parternas argument, huruvida Slovenien har mindre begränsande medel att tillgå för att uppnå det målet.

77. Jag föreslår följaktligen att EU-domstolens svar på den sjunde, den åttonde och den nionde frågan blir, att artiklarna 49 och 56 FEUF, artikel 16 i stadgan, tjänstedirektivet och ramdirektivet om avfall inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som innebär att andelsägare av kollektiva organisationer inte får bedriva verksamhet för insamling och hantering av avfall och inneha andelar i aktörer som bedriver sådan verksamhet och som föreskriver samma förbud för personer som ingår i dessa kollektiva organisationers förvaltnings- eller tillsynsorgan, under förutsättning att det inte finns några mindre begränsande medel för att förebygga intressekonflikter som skulle ge samma nivå av skydd för miljön och för folkhälsa.

F. Den tionde frågan

78. Den hänskjutande domstolen har ställt den tionde frågan för att få klarhet i huruvida skyldigheten för producenter som inte är andelsägare i en kollektiv organisation att ingå avtal med den sistnämnda för att fullgöra sina skyldigheter med avseende på utökat producentansvar strider mot artiklarna 49 och 56 FEUF samt artikel 16 i stadgan.

79. Interzero har hävdat att den skyldigheten utgör en inskränkning i den näringsfrihet som garanteras i artikel 16 i stadgan, inte är motiverad av tvingande hänsyn till allmänintresset och under alla omständigheter är oproportionerlig, eftersom producenter borde kunna välja att fullgöra sina skyldigheter med avseende på utökat producentansvar genom att bilda egna organisationer eller genom att upprätta lämpliga avtal med organisationer som de själva väljer.

80. Den nederländska regeringen anser att en sådan skyldighet kan förhindra ett ”snålskjutsbeteende” hos vissa producenter som försöker göra minsta möjliga för att fullgöra sina skyldigheter med avseende på utökat producentansvar.

81. Kommissionen har hävdat att denna skyldighet utgör en inskränkning i den frihet att tillhandahålla tjänster som garanteras i artikel 56 FEUF och näringsfriheten enligt artikel 16 i stadgan. Även om denna skyldighet förefaller eftersträva målet med bland annat miljöskydd, har kommissionen begärt att den hänskjutande domstolen ska kontrollera att det inte finns några andra mindre begränsande medel för att uppnå det målet.

82. Enligt min mening är svaret på den tionde frågan nära kopplat till det svar som jag föreslår att EU-domstolen ska ge på den andra frågan. Om medlemsstaterna får anförtro ansvaret för att säkerställa fullgörandet av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar åt en enda

[65] Se artikel 15.3 i tjänstedirektivet. Detta påverkar inte möjligheten att åberopa artikel 15.4 i tjänstedirektivet när det gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

kollektiv organisation enligt unionsrätten, ska producenter som inte är andelsägare i en kollektiv organisation vara skyldiga att ingå avtal med den organisationen, eftersom det endast är på detta sätt som de enligt lag kan fullgöra sina skyldigheter med avseende på utökat producentansvar.

83. Jag föreslår därför att EU-domstolen besvarar den tionde frågan så, att när det enligt unionsrätten är tillåtet för medlemsstaterna att anförtro ansvaret för att säkerställa fullgörandet av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar åt en enda kollektiv organisation, kan producenter som inte är andelsägare i den organisationen vara skyldiga att ingå avtal med den sistnämnda för att fullgöra sina skyldigheter med avseende på utökat producentansvar.

V. Förslag till avgörande

84. Jag föreslår följaktligen att EU-domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Ustavno sodišče (Författningsdomstolen, Slovenien) på följande sätt:

1) Artikel 106.2 FEUF ska tolkas så, att en organisation som görs ansvarig för det kollektiva fullgörandet av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar kan vara ett företag som har anförtrotts en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse när det föreligger ett legitimt allmänintresse, såsom att skydda miljön eller folkhälsa, som marknadskrafterna inte har lyckats tillgodose på ett tillfredsställande sätt, när de nationella myndigheterna tydligt har anförtrott organisationen ett uppdrag i allmänhetens tjänst genom rättsakter som är tillräckligt motiverade och när det framgår att organisationen bedriver ekonomisk verksamhet.

2) Artiklarna 49, 56 och 106.2 FEUF, artiklarna 16 och 17 i stadgan, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (”tjänstedirektivet”) och artikel 8a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (”ramdirektivet om avfall”) utgör inte hinder för att en medlemsstat anförtror ansvaret för att fullgöra skyldigheter med avseende på utökat producentansvar åt en enda organisation som drivs utan vinstsyfte, när dessa åtgärder syftar till att säkerställa en adekvat skyddsnivå för miljön och för folkhälsa och det inte finns några mindre begränsande medel att tillgå för att uppnå det målet.

3) Principerna om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhet utgör inte hinder för att ändra en rättsordning enligt vilken en vinstdrivande verksamhet som bedrivs av flera ekonomiska aktörer omvandlas till en verksamhet som anförtros en enda organisation som drivs utan vinstsyfte, utan att föreskriva en övergångsperiod och/eller betalning av skälig ersättning för eventuella förluster som dessa ekonomiska aktörer eventuellt har lidit till följd av denna ändring.

4) Artiklarna 49 och 56 FEUF, artikel 16 i stadgan, tjänstedirektivet och ramdirektivet om avfall utgör inte hinder för en nationell lagstiftning som innebär att producenter som släpper ut minst 51 procent av en viss kategori av produkter på marknaden måste bilda en organisation som ansvarar för att säkerställa fullgörandet av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar och att endast sådana producenter kan vara andelsägare av den organisationen.

5) Artiklarna 49 och 56 FEUF, artikel 16 i stadgan, tjänstedirektivet och ramdirektivet om avfall utgör inte hinder för en nationell lagstiftning som innebär att andelsägare av kollektiva organisationer inte får bedriva verksamhet för insamling och hantering av avfall och inneha andelar i aktörer som bedriver sådan verksamhet och som föreskriver samma förbud för personer som ingår i dessa kollektiva organisationers förvaltnings- eller tillsynsorgan, under förutsättning att det inte finns några mindre begränsande medel för att förebygga intressekonflikter som skulle ge samma nivå av skydd för miljön och för folkhälsa.

6) När det enligt unionsrätten är tillåtet för medlemsstaterna att anförtro ansvaret för att säkerställa fullgörandet av skyldigheter med avseende på utökat producentansvar åt en enda kollektiv organisation, kan producenter som inte är andelsägare i den organisationen vara skyldiga att ingå avtal med den sistnämnda för att fullgöra sina skyldigheter med avseende på utökat producentansvar.