Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
A. COLLINS
представено на 26 септември 2024 година [1]

Дело C-254/23

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

(Преюдициално запитване от Ustavno sodišče (Конституционен съд, Словения)

„Преюдициално запитване — Околна среда — Отпадъци — Услуги от общ икономически интерес — Свобода на установяване и свободно предоставяне на услуги — Директива 2006/123/ЕО — Директива 2008/98/ЕО — Членове 16 и 17 от Хартата — Принципи на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания — Пропорционалност“

I. Въведение

1. Република Словения е въвела схема за разширена отговорност на производителя (наричана по-нататък „РОП“) [2] по отношение на отделни категории потребителски продукти. Съгласно тази схема отговорността за изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП, за всяка такава категория се възлага на една-единствена организация, която извършва дейност с нестопанска цел. Ustavno sodišče (Конституционен съд, Словения) отправя десет въпроса до Съда относно съвместимостта на схемата с правилата за услугите от общ икономически интерес (наричани по-нататък „УОИИ“), вътрешния пазар и някои разпоредби на вторичното законодателство на Съюза.

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] Държавите членки приемат схеми за РОП, за да гарантират, че производителите на стоки носят финансова и оперативна отговорност за управлението на отпадъците, свързани с техните продукти.

II. Правен контекст

A. *Право на Европейския съюз*

1. Директивата за услугите

2. Съображения 8, 40 и 70 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар[3] (наричана по-нататък „Директивата за услугите“) гласят следното:

„(8) Уместно е разпоредбите на настоящата директива относно свободата на установяване и свободното движение на услуги да се прилагат само до степента, до която въпросните дейности са отворени за конкуренция, така че да не задължават държавите членки да либерализират услуги от общ икономически интерес или да приватизират публични субекти, които предоставят такива услуги, или да премахват съществуващи монополи за други дейности или определени услуги, свързани с разпределението.

[…]

(40) Концепцията за „наложителни причини, свързани с обществения интерес“, която се посочва в някои разпоредби на настоящата директива, е развита от Съда на Европейските общности в неговата практика по членове 43 и 49 от Договора и следователно може да продължи да еволюира. Тази идея, както е призната в практиката на Съда, обхваща най-малкото следните основания: […] обществено здраве, […] опазване на околната […] среда […]

[…]

(70) За целите на настоящата директива и без това да влиза в противоречие с член 16 от Договора дадена услуга може да бъде приета за услуга от общ икономически интерес, само ако е предоставяна в рамките на изпълнението на специална задача от обществен интерес, поверена на доставчика от съответната държава членка. Това възлагане следва да става с един или повече актове, формата на които се определя от съответната държава членка и трябва да посочва точно специфичния характер на специалната задача“.

3. Съгласно член 1 от Директивата за услугите:

„[…]

2. Настоящата директива не се прилага относно либерализацията на услугите от общ икономически интерес, запазени за публични или частни субекти, нито относно приватизацията на публични субекти, които предоставят услуги.

[3] ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50.

3. Настоящата директива не се прилага относно премахването на монополи, предоставящи услуги, нито относно помощи, предоставяни от държави членки, които са предмет на правилата на Общността относно конкуренцията.

Настоящата директива не засяга свободата на държавите членки да определят, в съответствие с правото на Общността, какво за тях са услуги от общ икономически интерес, как се организират и финансират такива услуги, в съответствие с правилата за държавните помощи и какви специфични задължения са свързани с тях.

[…]“.

4. Член 2, параграф 2, буква а) от Директивата за услугите предвижда, че тя не се прилага за нестопански услуги от общ интерес. В член 4 от Директивата за услугите понятията „изискване“ и „наложителни причини, свързани с обществения интерес“ се определят, както следва:

„7) „изискване“ означава всяко задължение, забрана, условие или ограничение, предвидено в закон, подзаконов акт или административна разпоредба на държава членка, или произтичащо от съдебната практика, административната практика, правилата на професионални институции или колективните правила на професионални сдружения, или други професионални организации, прието в рамките на тяхната правна автономия; правилата, залегнали в колективните трудови договори, сключени от социалните партньори не се разглеждат като изисквания сами по себе си, по смисъла на настоящата директива;

8) „наложителни причини, свързани с обществения интерес“ означава основания, признати като такива в практиката на Съда на Европейските общности, включително следните основания: […] обществено здраве, […] опазване на околната среда и на градската околна среда […]“.

5. Съгласно член 15 от Директивата за услугите:

„1. Държавите членки проверяват дали в техните правни системи съществуват някои от изискванията по параграф 2 и гарантират, че те са съвместими с условията, заложени в параграф 3. Държавите членки адаптират своите законови, подзаконови и административни разпоредби, така че да станат съвместими с тези условия.

2. Държавите членки проверяват дали техните правни системи поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга в зависимост от спазването на някои от следните недискриминационни изисквания:

а) количествени или териториални ограничения, особено под формата на лимити, фиксирани в съответствие с население или минимално географско разстояние между доставчиците;

[…]

в) изисквания, свързани с притежаването на акции или дялове в дадена компания;

г) изисквания, […] които запазват достъпа до дейност по осъществяване на дадена услуга за определени доставчици, по силата на специфичния характер на дейността;

[…]

3. Държавите членки удостоверяват, че изискванията, посочени в параграф 2, отговарят на следните условия:

а) недискриминация: изискванията не трябва да дискриминират нито пряко, нито непряко на основата на националност, нито на основание местоположение на адреса на управление по отношение на компаниите;

б) необходимост: изискванията трябва да са оправдани от наложителна причин[а], свързана с обществения интерес;

в) пропорционалност: изискванията трябва да са подходящи за постигане на преследваната цел, не трябва да надхвърлят необходимото за нейното постигане и не трябва да е възможно да бъдат заменени с други, по-малко рестриктивни мерки, които постигат същия резултат.

4. Параграфи 1, 2 и 3 се прилага[т] към законодателството в областта на услугите от общ икономически интерес, само доколкото тяхното прилагане не пречи на осъществяването правно и фактически на възложените им специални задачи“.

6. Съгласно член 16, параграф 1 от Директивата за услугите:

„Държавите членки съблюдават правото на доставчиците да предоставят услуги в държава членка, различна от тази, в която са установени.

Държавата членка, в която се предоставя услугата, гарантира свободен достъп до и свободно упражняване на дейността по предоставяне на услугата в рамките на цялата си територия.

[…]“.

7. Съгласно член 17, параграф 1, буква д) от Директивата за услугите член 16 не се прилага към услуги от общ икономически интерес, които се предоставят в друга държава членка, включително за обработка на отпадъци.

2. Рамковата директива относно отпадъците

8. Съображение 27 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците и за отмяна на определени директиви[4] (наричана по-нататък „Рамковата директива относно отпадъците“) гласи следното:

„Въвеждането в настоящата директива на разширената отговорност на производителя е едно от средствата за подпомагане на разработването и производството на стоки, при които се отчита напълно и се улеснява ефективното използване на ресурси по време [на] целия им жизнен цикъл, включително тяхната поправка, повторна употреба, разглобяване и рециклиране, без да се възпрепятства свободното движение на стоки на вътрешния пазар“.

9. В член 3, параграф 21 от Рамковата директива относно отпадъците[5] за целите на тази директива се определя „схема за разширена отговорност на производителя“ като „набор от мерки, предприети от държавите членки, с цел да гарантират, че производителите на продукти носят финансова отговорност или финансова и оперативна отговорност за управлението на отпадъците като етап от жизнения цикъл на продукта след превръщането му в отпадък“.

10. Съгласно член 8, параграф 1 от Рамковата директива относно отпадъците[6]:

„За да се засили повторната употреба, предотвратяването на отпадъците, рециклирането и друг вид оползотворяване на отпадъците, държавите членки могат да предприемат законодателни или незаконодателни мерки, за да гарантират, че всяко физическо или юридическо лице, което по занятие разработва, произвежда, обработва, третира, продава или внася продукти (производител на продукта) носи разширена отговорност на производител.

Тези мерки могат да включват приемането на върнати продукти и на отпадъците, останали след употребата на тези продукти, както и последващото управление на отпадъците и финансовата отговорност за тези дейности. Тези мерки могат да включват задължението да се предостави информация на обществеността за това в каква степен продуктът може да бъде употребен повторно и рециклиран.

Когато тези мерки включват създаването на схеми за разширена отговорност на производителя, се прилагат общите минимални изисквания, установени в член 8а.

Държавите членки могат да вземат решение, че производителите на продукти, които по своя инициатива поемат финансови или финансови и организационни задължения във връзка с управлението на отпадъците като етап от жизнения цикъл на продукта след превръщането му в отпадък, следва да прилагат някои или всички общи минимални изисквания, установени в член 8а“.

[4] ОВ L 312, 2008 г., стр. 3.

[5] Изменена с Директива (ЕС) 2018/851 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година за изменение на Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците (ОВ L 150, 2018 г., стр. 109), която има за цел да дефинира понятието за РОП и да установи минимални изисквания за нея.

[6] Изменен с Директива 2018/851.

11. В член 8а от Рамковата директива относно отпадъците [7] са установени общи минимални изисквания за схемите за РОП. Съгласно тези изисквания, разглеждани в светлината на съображение 14 от Директива 2018/851, производителите могат да изпълняват задълженията си, произтичащи от РОП, индивидуално или колективно.

Б. Националното право

12. Предишният Zakon o varstvu okolja [8] (предишният Закон за опазване на околната среда) е предвиждал, че производителите на продукти могат да изпълняват задълженията си за управление на отпадъците индивидуално или колективно чрез създаване на сдружение с други производители. Производителите на продукти са могли също така да разчитат на един или повече икономически оператори за тази цел.

13. Новият Zakon o varstvu okolja [9] (новият Закон за опазване на околната среда) отменя тази правна уредба. Производителите на потребителски продукти трябва да изпълняват задълженията си, произтичащи от РОП, чрез колективна организация, на която компетентните публични органи издават разрешение за тази цел. Производителите, които пускат на пазара поне 51 % от дадена категория продукти, трябва да създадат колективна организация за управление на отпадъците, свързани с тези продукти [10]. Производителите на такива стоки, които не са притежатели на дялово участие в колективна организация, трябва да изпълняват задълженията си, произтичащи от РОП, като сключат договор с тази организация. Макар че всяка колективна организация се ползва с правен монопол за целите на осигуряване на спазването на задълженията, произтичащи от РОП, тя упражнява дейност с нестопанска цел. Колективните организации осигуряват събирането и третирането на отпадъците, свързани с дадена категория продукти, но те нито събират, нито третират тези отпадъци, като тези задачи се изпълняват от независими оператори по силата на договори, които колективните организации сключват всяка година [11]. Независимо дали са членове на колективна организация, или са сключили договор с нея, всички производители плащат една и съща такса, изчислена на принципа на възстановяване на разходите, за услугите, които колективната организация предоставя.

III. Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

14. На 9 юни 2021 г. Европейската комисия изпраща мотивирано становище до Република Словения, в което изразява мнение, че тя не е транспонирала Директива 2018/851 в определения срок [12]. През март 2022 г. Република Словения приема новия Закон за опазване на околната среда. През февруари 2023 г. Комисията прекратява производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка във връзка с лисата на транспониране на Директива 2018/851.

[7] Добавен с Директива 2018/851.

[8] Официален вестник на Република Словения, бр. 39/06.

[9] Официален вестник на Република Словения, бр. 44/22.

[10] Една колективна организация може да гарантира, че задълженията, произтичащи от РОП, са изпълнени по отношение на няколко категории продукти.

[11] На колективните организации и притежателите на дялово участие в тях е забранено да предоставят услуги по събиране и управление на отпадъци и не могат да имат пряк или непряк финансов интерес в предприятия, които предоставят тези услуги. Производителите, които сключват договор с колективна организация, за да изпълнят задълженията си, произтичащи от РОП, не подлежат на нито едно от тези ограничения.

[12] Съгласно член 2 от нея държавите членки трябваше да се съобразят с Директива 2018/851 до 5 юли 2020 г.

15. Interzero Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. (наричано по-нататък „Interzero“) и Surovina družba za predelavo odpadkov d.o.o. (наричано по-нататък „Surovina“) са търговски предприятия, които предоставят услуги по управление на отпадъци в Словения. Interzero е дъщерно дружество на Interzero Circular Solutions Europe GmbH — дружество, установено в Австрия (наричано по-нататък „Interzero Austria“). През 2022 г. Interzero, Interzero Austria, Surovina, няколко словенски търговски дружества, осъществяващи дейност в сектора на управлението на отпадъците, и няколко производители, които имат задължения, произтичащи от РОП, започват производство пред Ustavno sodišče (Конституционен съд), като твърдят, че новият Закон за опазване на околната среда противоречи на някои разпоредби на словенската конституция и на правото на Съюза, а именно на членове 49, 56, 102 и 106 ДФЕС, членове 16 и 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и на Директивата за услугите. Те оспорват новия Закон за опазване на околната среда с мотива, че той превръща икономическата дейност по управление на отпадъците в неикономическа дейност, запазена за монополите. Interzero и Surovina твърдят, че словенското правителство нито е доказало, че системата, функционираща по стария Закон за опазване на околната среда, е била неефективна, нито е обяснило защо дейността по управление на отпадъците трябва да се извършва с нестопанска цел без конкуренция.

16. Словенското правителство твърди, че промените в новия Закон за опазване на околната среда са били необходими за транспониране на Рамковата директива относно отпадъците и за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП, а именно събирането и третирането на отпадъците. Новият режим предвиждал оторизираните организации с нестопанска цел, създадени съгласно него, да са насочени към постигането на екологични цели, които не са свързани с търговски съображения. Рамковата директива относно отпадъците позволявала на държавите членки да изискват изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП, чрез създаването на една-единствена колективна организация, учредена и управлявана от производителите по отношение на дадена категория продукти[13]. По мнение на словенското правителство такава система е по-ефективна от екологична гледна точка, по-ефикасна от икономическа гледна точка и по-лесно контролируема от гледна точка на спазването на изискванията. Словенското правителство подчертава, че събирането и третирането на отпадъци продължават да бъдат икономическа дейност, извършвана от трети страни.

17. На 19 май 2022 г. Ustavno sodišče (Конституционен съд) спира прилагането на оспорваните разпоредби на новия Закон за опазване на околната среда до произнасянето си с решение по това производство.

18. Ustavno sodišče (Конституционен съд) иска да се установи дали изпълнението на задълженията, произтичащи по РОП, чрез създаването на мрежа от колективни организации, на които е възложено управлението на тази задача, може да представлява УОИИ. В този контекст той иска да се установи дали създаването на монопол с нестопанска цел противоречи на правото на Съюза. Той иска да се установи дали правото на Съюза позволява на държавите членки да решат, че дадена стопанска дейност трябва да се извършва като нестопанска дейност. Ако държавите членки могат да направят това, длъжни ли са да предвидят преходен период и/или да компенсират икономическите оператори, засегнати от тази промяна. Ustavno sodišče (Конституционен съд) също така иска да се установи дали някои специфични правила, като например тези, които уреждат

[13] Словенското правителство добавя, че Чешката република и Естония предвиждат подобен режим.

членството в колективни организации, и дейностите, които тези образувания могат да извършват, са в съответствие с правото на Съюза. И накрая, той има съмнения дали задължението на производителите, които не са притежатели на дялово участие в съответната колективна организация, да сключват договори за управление на отпадъците с последната, е в съответствие с правото на Съюза.

19. При тези обстоятелства Ustavno sodišče (Конституционен съд) решава да спре производството и да отправи към Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Може ли юридическо лице, което има изключителното право да упражнява дейност по колективно изпълнение на задълженията, произтичащи от разширената отговорност на производителите за продукти от същия вид на територията на Република Словения, да се счита за предприятие, на което е възложено извършването на услуги от общ икономически интерес по смисъла на член 106, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (в светлината на член 14 ДФЕС, Протокол № 26 относно услугите от общ интерес и членове 8 и 8а от [Директива 2008/98]), като тази дейност включва:

– сключване на договори с производителите на определени продукти, по силата на които те възлагат на юридическото лице да осигури от тяхно име подходящо управление на отпадъците, получени от тези продукти,

– организиране на система за събиране и третиране на отпадъците (сключване на договори с търговски дружества, които от името на организацията събират и третират по подходящ начин всички събрани отпадъци от продукти, за които се прилага разширената отговорност на производителя), и

– воденето на регистър на продуктите, за които производителят носи разширена отговорност и които са пуснати на пазара в Република Словения, както и воденето на регистър на събраните и третирани отпадъци от продукти, за които се прилага разширената отговорност на производителя, както и предаването на тези данни на министерството,

и при упражняването на тази дейност юридическото лице е длъжно да сключва договори с производителите, които носят задължението за разширена отговорност на производителя, и с търговските дружества, които ще извършват събирането и третирането на отпадъците?

2) Трябва ли членове 16 и 17 от [Хартата], членове 49, 56 и 106 ДФЕС, [Директива 2006/123] и членове 8 и 8а от [Директива 2008/98] да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба, съгласно която колективното изпълнение на задълженията, произтичащи от разширената отговорност на производителя за стоки от същия вид, може законосъобразно да се упражнява само от едно юридическо лице на територията на държавата членка по начин, който няма стопанска цел, което означава, че приходите не надвишават действителните разходи за колективно изпълнение на задълженията за разширена отговорност на производителя и че това юридическо лице трябва да използва печалбата единствено и само за извършване на дейностите и за прилагане на мерките за колективно изпълнение на задълженията, произтичащи от разширената отговорност на производителя?

3) При отрицателен отговор на въпрос 2), трябва ли член 16 от [Хартата], членове 49, 56 и 106 ДФЕС, принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания, както и членове 8 и 8а от [Директива 2008/98], да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба, съгласно която държавата членка изменя дейността по колективното изпълнение на задълженията, произтичащи от разширената отговорност на производителя за продукти от същия вид, като я преобразува от регламентирана пазарно ориентирана дейност със стопанска цел, осъществявана от множество икономически оператори, в дейност, която само една организация има право да упражнява и която трябва да се упражнява от нея с нестопанска цел по смисъла на въпрос 2)?

4) Трябва ли разпоредбите на правото на Съюза, посочени във въпрос 3), да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, съгласно която в резултат на влизането в сила на нова правна уредба относно колективното изпълнение на задълженията, произтичащи от разширената отговорност на производителя, по силата на закона (ex lege) се приема, че е налице намеса в индивидуалните отношения, така че се прекратяват всички договори, сключени между икономическите оператори, които са упражнявали дейността по колективно изпълнение на разширената отговорност на производителя в съответствие с предходната правна уредба, и производителите, които имат задължение за разширена отговорност на производителя, както и между икономическите оператори, които са участвали в дейността по колективно изпълнение на разширената отговорност на производителя в съответствие с предходната правна уредба, и икономическите оператори, които извършват дейност по събиране и третиране на отпадъци от продукти, за които се прилага колективно изпълнение на задълженията по разширената отговорност на производителя?

5) При обстоятелствата по приемането на новата правна уредба, описана във въпроси 3) и 4), трябва ли принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания да се тълкуват в смисъл, че законодателят трябва да предвиди преходен период и/или да въведе схема за обезщетение? В случай на положителен отговор, какви са критериите, които трябва да бъдат изпълнени, за да се определи разумният характер на преходния период или системата за обезщетение?

6) Трябва ли член 16 от [Хартата], членове 49, 56 и 106 ДФЕС, [Директива 2006/123] и членове 8 и 8а от [Директива 2008/98] да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба, съгласно която производителите, които имат задължения, произтичащи от разширената отговорност на производителя и които пускат на пазара 51 % от продуктите от същия вид, за които се прилага задължението за разширена отговорност на производителя, са длъжни да учредят юридическо лице с цел колективно изпълнение на задълженията, произтичащи от разширената отговорност на производителя, и по силата на която производителите на продукти от същия вид трябва при евентуално отнемане на разрешението да учредят отново такова юридическо лице, или посочените разпоредби на правото на Съюза трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба, съгласно която само производителите могат да притежават дялово участие в това юридическо лице?

7) Трябва ли член 16 от [Хартата], членове 49, 56 и 106 ДФЕС, [Директива 2006/123] и членове 8 и 8а от [Директива 2008/98] да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба, съгласно която производителите, които притежават дялово участие в юридическото лице, осигуряващо колективно изпълнение на задълженията,

произтичащи от разширената отговорност на производителя, не могат да бъдат лица, извършващи събиране или третиране на отпадъци от продукти, за които се прилага колективно изпълнение на задълженията, произтичащи от разширената отговорност на производителя в това юридическо лице?

8) Трябва ли член 16 от [Хартата], членове 49, 56 и 106 ДФЕС, [Директива 2006/123] и членове 8 и 8а от [Директива 2008/98] да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба, по силата на която производителят, притежаващ дялово участие в юридическото лице, което осигурява колективното изпълнение на задълженията, произтичащи от разширената отговорност на производителя, и юридическото лице, което упражнява дейността по колективно изпълнение на задълженията, произтичащи от разширената отговорност на производителите, не могат:

– да имат, пряко или непряко, капиталови връзки с лицето, което осигурява събирането или третирането на отпадъци от продукти, за които се прилага колективно изпълнение на задълженията в юридическото лице, което осигурява колективното изпълнение на задълженията, произтичащи от разширената отговорност на производителя, или да имат права на управление или контрол на това юридическо лице;

– да имат капиталови връзки или родствени връзки с лице, което притежава или контролира правата на глас в управителния или надзорния орган на лицето, посочено в предходното тире, или го представлява?

9) Трябва ли член 16 от [Хартата], членове 49, 56 и 106 ДФЕС, [Директива 2006/123] и членове 8 и 8а от [Директива 2008/98] да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба, съгласно която ограниченията, посочени във въпроси 7) и 8), се прилагат и по отношение на член на управителния орган на юридическото лице, което упражнява дейността по колективно изпълнение на задълженията, произтичащи от разширената отговорност на производителя, по отношение на член на надзорния орган на това юридическо лице или негов представител?

10) Трябва ли член 16 от [Хартата] и членове 49 и 56 ДФЕС да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба, по силата на която производителите, които имат задължението за разширена отговорност на производителя и които пускат на пазара стоки за домашна употреба, трябва задължително да сключат договор, с който възлагат на юридическото лице, притежател на разрешението да упражнява дейността по колективно изпълнение на задълженията, произтичащи от разширената отговорност на производителя, да изпълнява задълженията на тези производители, произтичащи от разширената отговорност на производителя?“.

20. Писмени становища представят Interzero, Surovina, правителствата на Чешката република, Нидерландия и Словения, както и Комисията. По време на съдебното заседание на 11 юни 2024 г. Interzero, Surovina, правителствата на Чешката република, Унгария, Нидерландия и Словения, както и Комисията излагат устни доводи и отговарят на въпросите на Съда.

IV. Анализ

A. *Първият въпрос*

21. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали организация, на която е възложено колективното изпълнение на задълженията, произтичащи от РОП, може да бъде предприятие, на което е възложена УОИИ, по смисъла на член 106, параграф 2 ДФЕС.

22. Нито една от страните в производството пред Съда не оспорва, че държавите членки разполагат с широка свобода на преценка при определянето на УОИИ. Комисията отбелязва, че за да бъде определена дадена услуга като УОИИ, трябва да са изпълнени две условия. Държавата членка трябва официално да възложи на оператор отговорността да предоставя УОИИ. Тя трябва също така да обясни защо тази услуга толкова се различава от другите икономически дейности, че оправдава това определяне. Освен ако запитващата юрисдикция не установи друго, Комисията приема, че учредяването на колективните организации, които са предмет на главното производство, може да отговаря на тези изисквания.

23. Словенското правителство обяснява, че функционирането на системата по стария Закон за опазване на околната среда е било незадоволително. Икономическите оператори, отговорни за осигуряване на спазването на задълженията, произтичащи от РОП, третирали недостатъчно количество отпадъци от опаковки [14]. Вследствие на това общинските служби за отпадъци били задължени да съхраняват значително количество отпадъци от опаковки, което създавало рискове за човешкото здраве, обществената безопасност и околната среда. За да се премахнат тези рискове, публичните власти поели третирането на тези отпадъци и свързаните с това разходи. Поради тези причини Република Словения решила да възложи отговорността за постигане на целите на РОП на колективни организации, които предоставят УОИИ.

24. Interzero излага пет причини, поради които смята, че Съдът следва да отговори отрицателно на първия въпрос. Първо, съгласно новия Закон за опазване на околната среда колективните организации изпълнявали задачи от чисто административен характер, които не са УОИИ. Второ, словенските власти не приели официален акт, с който да възложат на колективните организации УОИИ. Трето, обяснението за неадекватното третиране на определено количество отпадъци от опаковки, които общинските служби са събирали, било, че действащото тогава национално законодателство освобождавало производителите, които са пускали на пазара по-малко от 15 тона опаковки годишно, от задълженията, произтичащи от РОП. Четвърто, новият Закон за опазване на околната среда създал система, която е по-малко ефикасна от предходната. Пето, проблемите, възникнали във връзка с третирането на отпадъците от опаковки, били решени, така че вече не съществувала пазарна неефективност.

25. Чешкото правителство счита, че Съдът не следва да се произнася дали колективните организации предоставят УОИИ, тъй като националното законодателство следвало да се преценява с оглед на Рамковата директива относно отпадъците.

[14] Словенското правителство допълва, че е установено, че икономическите оператори, на които е било възложено да осигурят колективно изпълнение на задълженията, произтичащи от РОП, са нарушили националното законодателство в областта на конкуренцията, като са сключили хоризонтално антиконкурентно споразумение.

26. В член 14 ДФЕС и в член 1 от Протокол № 26 относно услугите от общ интерес (наричан по-нататък „Протокол № 26“), който има за цел да тълкува тази разпоредба от Договора, се признава, че УОИИ имат основна роля в рамките на Съюза. С член 36 от Хартата Съюзът признава и зачита достъпа до УОИИ в съответствие с Договорите. Именно в този контекст член 106, параграф 2 ДФЕС защитава УОИИ от правото на Съюза, доколкото това е необходимо, за да се гарантира, че пълното му прилагане не пречи на осъществяването правно и фактически на възложените им специални задачи. По този начин националните, регионалните и местните органи разполагат с широка свобода на преценка по отношение на създаването, възлагането и организирането на такива услуги [15] и упражняването на тази свобода на преценка може да бъде успешно оспорено само когато е упражнено по очевидно неправилен начин [16].

27. Въпреки че в член 106, параграф 2 ДФЕС не се определя нито понятието за УОИИ, нито условията, при които дадена държава членка може да прилага това понятие, съдебната практика на съдилищата на Съюза дава три насоки във връзка с това.

28. Първо, счита се, че държавата членка е упражнила правото си на преценка законосъобразно, когато е доказано, че пазарните сили не са успели да задоволят търсенето, което трябва да бъде удовлетворено в обществен интерес [17]. Комисията също така възприема наличието на пазарна неефективност като предварително условие за установяване на УОИИ от държава членка [18]. Когато пазарните механизми не успяват да отговорят на изискванията, свързани с обществения интерес, като например опазването на околната среда и общественото здраве, по-специално по отношение на управлението на отпадъците, държавата членка ще има основание да установи УОИИ, за да отговори на тези нужди [19].

29. Второ, държава членка, която желае да установи УОИИ, трябва да спазва и някои критерии, които могат да се считат за по-формални. Публичният орган трябва да възложи на операторите изпълнението на всеобхватна и задължителна задача в обществен

[15] Освен това в Протокол № 26 се посочва, че Договорите по никакъв начин не засягат компетентността на държавите членки да предоставят, възлагат и организират нестопански услуги от общ интерес.

[16] Вж. в този смисъл член 1, първо тире от Протокол № 26 относно услугите от общ интерес. Вж. решение от 20 декември 2017 г., Comunidad Autónoma del País Vasco и др./Комисия (C-66/16 P—C-69/16 P, EU:C:2017:999, т. 69 и 70 и цитираната съдебна практика). Вж. също така решения от 1 март 2017 г., Франция/Комисия (T-366/13, EU:T:2017:135; точка 92 и цитираната съдебна практика), и от 1 март 2017 г., SNCM/Комисия (T-454/13, EU:T:2017:134, т. 111).

[17] Генерален адвокат Sharpston отбеляза, че „[о]сновната характеристика на предприятие, предоставящо УОИИ, е доставка на услуги, които са от полза за обществото, но без публична намеса не биха били предоставени от пазара (или биха били предоставени при различни условия по отношение на качеството, безопасността, достъпността, равното третиране или универсалния достъп) (т.нар. критерий за пазарната неефективност)“: заключение по дело Farrell (C-413/15, EU:C:2017:492, т. 90). Заключението на генерален адвокат Wathelet по дело Comunidad Autónoma del País Vasco и др./Комисия (C-66/16 P—C-69/16 P, C-70/16 P и C-81/16P, EU:C:2017:654, т. 122) защитава същата теза. В подобен смисъл вж. и решения от 1 март 2017 г., Франция/Комисия (T-366/13, EU:T:2017:135; т. 123), и от 1 март 2017 г., SNCM/Комисия (T-454/13, EU:T:2017:134, т. 172), в които Общият съд постановява, че държавите членки могат да установяват УОИИ, доколкото тя отговаря на реална нужда от обществена услуга и пазарните механизми не задоволяват това търсене.

[18] Вж. параграф 14 от Съобщението на Комисията относно услугите от общ икономически интерес в Европа (ОВ C 17, 2001 г., стр. 4), стр. 3 от Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Рамка за качеството за услугите от общ интерес в Европа“, от 20 декември 2011 г. (COM(2011) 900 final) и параграф 48 от Съобщението на Комисията за прилагането на правилата на Европейския съюз към компенсацията, предоставена за предоставянето на услуги от общ икономически интерес (ОВ C 8, 2012 г., стр. 4; наричано по-нататък „Съобщението за прилагането на правилата за държавните помощи към УОИИ“). За анализ на съдебната практика относно изискването за наличие на пазарна неефективност в контекста на УОИИ вж. *Szyszczak*, E. Services of General Economic Interest, State Aid and State Measures Affecting Competition. — Journal of European Competition Law & Practice, 2017, vol. 8, No. 10, 680—683. Вж. също *Collins*, A. M., M. Martínez Navarro. Economic Activity, Market Failure and Services of General Economic Interest: It Takes Two to Tango. — Journal of European Competition Law & Practice, 2021, vol. 12, No. 5, 384—386.

[19] Вж. в този смисъл решения от 10 ноември 1998 г., BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, т. 52), от 23 май 2000 г., Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279, т. 75), и от 19 декември 2019 г., Engie Cartagena (C-523/18, EU:C:2019:1129, т. 33).

интерес[20]. Правната уредба предоставя значителна гъвкавост по отношение на статута на акта, с който се възлагат УОИИ: той може да се състои от съвкупност от мерки[21] или да бъде под формата на договор, но трябва да може да бъде идентифициран[22]. Фактът, че даден оператор е участвал в процеса, в резултат на което му е възложено изпълнението на УОИИ, не е пречка за акта на публичния орган, с който му се възлага тази задача[23]. Държавата членка трябва също така да посочи защо счита, че специфичното естество на съответната дейност е толкова различно, че тя може да се характеризира като УОИИ. Тези изисквания улесняват обективния преглед на всяка явна грешка, която дадена държава членка може да допусне при упражняване на правото си на преценка за установяване на УОИИ[24]. Следователно държавите членки трябва ясно да определят задълженията, които възлагат на предприятията, което предполага точно определяне на естеството, продължителността и обхвата на тези отговорности[25].

30. Трето, в член 106, параграф 2 ДФЕС ясно се посочва, че „предприятията“ оказват УОИИ. Макар че Договорът не съдържа определение на понятието за предприятие, съгласно постоянната съдебна практика то обхваща всяко образувание, което извършва икономическа дейност, независимо от неговата правна форма и начина му на финансиране[26]. Икономическата дейност се състои в предлагане на стоки и услуги срещу възнаграждение. Възнаграждението представлява насрещна престация за предоставянето на стоки и/или услуги[27]. След като стоките или услугите се предоставят срещу възнаграждение, е без значение дали доставчикът осъществява дейност с нестопанска цел[28], или се ползва от законен монопол[29].

31. Предлагам да разгледам първия въпрос с оглед на тези съображения.

32. Словенското правителство твърди, че по силата на стария Закон за опазване на околната среда икономическите оператори, отговорни за изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП, не са осигурявали правилното третиране на опаковките, събирани от общинските служби за битови отпадъци, като по този начин са създавали рискове за околната среда и човешкото здраве, които са изисквали намесата на правителството. При условие че запитващата юрисдикция потвърди истинността на това изложение на фактите, изглежда, ще е доказано наличието на пазарна неефективност, което е достатъчно да обоснове решението на Словения да създаде УОИИ, за да се отговори на незадоволена обществена потребност.

[20] Вж. в този смисъл решения от 21 март 1974 г., BRT и Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:25, т. 20), от 12 февруари 2008 г., BUPA и др./Комисия (T-289/03, EU:T:2008:29, т. 172), и от 8 юни 2023 г., Prestige и Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, т. 78).

[21] Решение от 8 юни 2023 г., Prestige и Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, т. 79).

[22] Вж. в този смисъл параграф 52 от Съобщението относно прилагането на правилата за държавна помощ към УОИИ.

[23] Решение от 15 юни 2005 г., Olsen/Комисия (T-17/02, EU:T:2005:218, т. 188).

[24] Решение от 12 февруари 2008 г., BUPA и др./Комисия (T-289/03, EU:T:2008:29, т. 172).

[25] Решение от 8 юни 2023 г., Prestige и Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, т. 79). Вж. също точка 52 от Съобщение относно прилагането на правилата за държавна помощ към УОИИ.

[26] Решение от 1 юли 2008 г., MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, т. 21 и цитираната съдебна практика).

[27] Решение от 27 юни 2017 г., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, т. 45 и 47 и цитираната съдебна практика).

[28] Решения от 1 юли 2008 г., MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, т. 27), и от 27 юни 2017 г., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, т. 46).

[29] Решение от 20 септември 2019 г., Havenbedrijf Antwerpen и Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Комисия (T-696/17, EU:T:2019:652, т. 98).

33. Запитващата юрисдикция следва да провери дали разрешенията, по силата на които словенските органи са възложили на колективните организации отговорността да осигурят колективното изпълнение на задълженията, произтичащи от РОП, по отношение на отделни категории продукти, представляват актове, с които им се възлага изпълнението на всеобхватна и задължителна задача, която има характер на УОИИ. По този начин тази юрисдикция трябва да провери също така дали разглежданите разрешения съдържат достатъчно мотиви за приемането им и дали определят достатъчно точно естеството, продължителността и обхвата на задълженията за предоставяне на обществена услуга, които възлагат на колективните организации.

34. Съгласно акта за преюдициално запитване колективната организация, която отговаря за изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП, за дадена категория продукти, събира такса, изчислена въз основа на разходите за предоставяне на тези услуги, включително организиране на процедури за възлагане на обществени поръчки за събиране и третиране на отпадъци и осигуряване на изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП, от страна на производителите. По този начин таксата представлява възнаграждение за предоставянето на услугите [30]. С оглед на точка 30 от настоящото заключение, ако бъдат установени, тези факти доказват, че колективните организации, предвидени в новия Закон за опазване на околната среда, са предприятия по смисъла на член 106, параграф 2 ДФЕС.

35. Ето защо предлагам на Съда да отговори на първия въпрос, че член 106, параграф 2 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че организация, на която е възложено колективното изпълнение на задълженията, произтичащи от РОП, може да бъде предприятие, на което е възложена УОИИ, когато е налице легитимен обществен интерес, като например опазването на околната среда или на общественото здраве, който пазарните механизми не са успели да задоволят по подходящ начин; националните органи ясно са ѝ възложили задължение за предоставяне на обществена услуга чрез актове, които съдържат достатъчно мотиви за приемането им, и е доказано, че тя извършва стопанска дейност.

Б. Вторият въпрос

36. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали възлагането на отговорността за изпълнение на задълженията, произтичащи от РОП, на една организация, която осъществява дейност с нестопанска цел, противоречи на членове 49, 56 и член 106, параграф 2 ДФЕС, на членове 16 и 17 от Хартата, на Директивата за услугите или на член 8а от Рамковата директива относно отпадъците.

37. Interzero, подкрепено от Surovina, твърди, че възлагането на такава отговорност на организация, която изпълнява чисто административни задачи, противоречи на член 106, параграф 2 ДФЕС. Забраната за други оператори, които изпълняват административни задачи, ограничавала свободата на установяване (член 49 ДФЕС) и свободното предоставяне на услуги (член 56 ДФЕС). Макар словенското правителство да се позовава на опазването на околната среда като наложителна причина, свързана с обществения интерес, за да обоснове това решение, Interzero и Surovina твърдят, че то не е доказало, че приетите мерки са необходими и пропорционални за постигането на тази цел. Според Surovina словенските власти разполагали с по-малко ограничителни мерки, като например

[30] Съдът е посочил, че частноправна организация с нестопанска цел, на която е издадено разрешение от публичните органи и която е получавала финансови вноски от производителите в замяна на осигуряване на изпълнението на задълженията на последните, произтичащи от РОП, е предприятие: решение от 21 октомври 2020 г., Eco TLC (C-556/19, EU:C:2020:844, т. 31—51).

създаването на специфично образувание за контрол на дейността на икономическите оператори, на които е възложено изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП. Interzero и Surovina освен това подчертават, че новият Закон за опазване на околната среда ще изисква от тях да прекратят дейността си в Словения. По сходни причини те твърдят, че този закон противоречи и на Директивата за услугите.

38. Доколкото е приложима Директивата за услугите, Комисията твърди, че установената с нея система за пълна хармонизация прави излишно разглеждането на втория въпрос в светлината на свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги. Според Комисията, макар възлагането на въпросните задачи на една-единствена организация да може да представлява количествено/териториално ограничение и/или запазване на достъпа до дейности по смисъла на член 15, параграф 2, букви а) и г) от Директивата за услугите, задължението тази организация да извършва дейност с нестопанска цел, изглежда, не попада в обхвата на мярката, така че Съдът трябва да прецени съвместимостта ѝ със свободата на установяване. Комисията припомня, че съгласно член 15, параграф 2 от Директивата за услугите всички изисквания, наложени за достъпа до или за упражняването на дейност по предоставяне на услуги, трябва да бъдат недискриминационни, необходими за защита на наложителни причини, свързани с обществения интерес и пропорционални [31]. Разглежданата от запитващата юрисдикция правна уредба не въвежда никаква дискриминация, основана на националност, и има за цел по-специално опазването на околната среда, което е цел от обществен интерес. Въпреки че запитващата юрисдикция следва да прецени пропорционалността на тези разпоредби, Комисията се съмнява дали същият резултат би могъл да бъде постигнат, без на организациите, на които е възложено изпълнението на УОИИ, да са предоставени изключителни права. Задължението за изпълнение на тези задачи с нестопанска цел може също да улесни постигането на екологичните цели. Въпреки че условията на член 15, параграф 3 от Директивата за услугите не се прилагат за УОИИ, когато тези условия могат да пречат на осъществяването правно и фактически на възложените им задачи, Комисията твърди, че нищо не дава основание да се предположи, че член 15, параграф 4 от Директивата за услугите се прилага при настоящите обстоятелства.

39. Правителствата на Чешката република, Унгария, Нидерландия и Словения твърдят, че държавите членки се ползват с широка свобода на преценка, ако решат да възложат изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП, на една или на няколко организации, които трябва да упражняват дейност с нестопанска цел [32]. По отношение на пропорционалността на новия Закон за опазване на околната среда словенското правителство твърди, че за разлика от недостатъците на предишния режим системата, която той установява, е както ефективна, така и икономически ефикасна, като по този начин осигурява високо равнище на опазване на околната среда. Освен това то отбелязва, че новият режим се прилага само за продукти, предназначени за домашна употреба. Правителството на Нидерландия твърди, че в една малка държава може да е по-ефективно и по-лесно изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП, да се възложи на една-единствена организация, по-специално за да се избегне проблемът с „неправомерния участник“, който може да възникне, когато някои производители се стремят да направят минимума, за да изпълнят задълженията си, произтичащи от РОП.

[31] Член 15, параграф 3 от Директивата за услугите. Комисията също така счита, че правилата, които уреждат УОИИ, трябва да са необходими за изпълнението на конкретната задача за обществена услуга, която е възложена на предприятието, и да са пропорционални.

[32] Унгарското правителство допълва, че Рамковата директива относно отпадъците не задължава държавите членки да позволяват на производителите да изпълняват задълженията си, произтичащи от РОП, чрез самостоятелно събиране и третиране на отпадъци.

40. Доколкото националните правила могат да ограничат свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги, словенското правителство твърди, че тези ограничения са оправдани от целта за опазване на околната среда, която е наложителна причина, свързана с обществения интерес. Вследствие на това отговорът на втория въпрос не налага на Съда да разгледа мерките, с които е сезирана запитващата юрисдикция, в светлината на членове 16 и 17 от Хартата или на Директивата за услугите.

41. Независимо от широката свобода на преценка, с която разполагат държавите членки, съдебната практика на Съда по член 106, параграф 2 ДФЕС допуска изключения от прилагането на правилата на Договора, при условие че тези изключения са необходими за изпълнението на специфични задачи, поверени на предприятие, на което е възложена УОИИ, и са пропорционални за постигането на преследваната цел от обществен интерес [33]. Достатъчно е държавата членка да докаже, че без предоставянето или запазването на въпросните права за предприятието, натоварено с изпълнението на възложените или поверените му задачи, би било невъзможно то да ги изпълнява при икономически приемливи условия [34]. Съдът също така постановява, че член 106, параграф 2 ДФЕС позволява на държавите членки да предоставят на предприятията, на които са възложили извършването на УОИИ, изключителни права, които ограничават или дори изключват конкуренцията, при условие че предоставянето на такива права е необходимо, за да се гарантира изпълнението на възложените задачи [35].

42. В настоящия случай Interzero и Surovina възразяват срещу предоставянето на изключителни права на една-единствена организация по отношение на отпадъците, свързани с отделни категории продукти. Те също така оспорват задължението, че тези организации трябва да осъществяват дейност с нестопанска цел.

43. От съдебната практика, цитирана в точка 41 от настоящото заключение, следва, че държавите членки могат да предоставят изключителни права и по този начин да елиминират всякаква конкуренция на даден пазар, при условие че това предоставяне е необходимо, за да се гарантира изпълнението на определени задачи в обществен интерес. От документите по преписката по делото пред Съда става ясно, че словенското правителство е възложило изпълнението на такива задачи на една-единствена организация, упражняваща дейност с нестопанска цел, именно защото предишният режим, при който за предоставянето на тези услуги са се конкурирали редица предприятия със стопанска цел, не е успял да изпълни задачите по задоволителен начин. Съвместното съществуване на няколко икономически оператори е довело до селективен подход („cherry-picking“) [36] и е възпрепятствало контрола върху функционирането на системата. По този начин стопанската цел по-скоро възпрепятствала, отколкото подпомагала целта за осигуряване на адекватна защита на околната среда. Освен това словенското правителство изтъква, че решението му да възложи изпълнението на въпросните задачи на една-единствена организация по отношение на всяка категория продукти, допринася за това да се гарантира, че всички отпадъци, свързани с тези продукти, се събират и третират

[33] Вж. в този смисъл решения от 8 март 2017 г., Viasat Broadcasting UK/Комисия (C-660/15 P, EU:C:2017:178, т. 29), от 19 март 2019 г., Inpost Paczkomaty и Inpost/Комисия (T-282/16 и T-283/16, EU:T:2019:168, т. 115), и от 8 септември 2021 г., Achema и Achema Gas Trade/Комисия (T-193/19, EU:T:2021:558, т. 102).

[34] Вж. в този смисъл решения от 25 юни 1998 г., Dusseldorp и др. (C-203/96, EU:C:1998:316, т. 65), от 3 март 2011 г., AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, т. 76), и от 8 март 2017 г., Viasat Broadcasting UK/Комисия (C-660/15 P, EU:C:2017:178, т. 30).

[35] Решения от 19 май 1993 г., Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198, т. 14), и от 27 април 1994 г., Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, т. 46).

[36] Според словенското правителство икономическите оператори са се съсредоточили върху извършването на по-доходоносни дейности по управление на отпадъците в ущърб на тези, които са по-малко рентабилни (например услугите, предоставяни в селските райони).

по безопасен и съобразен с околната среда начин. Запитващата юрисдикция следва да провери дали тези доводи са подкрепени с доказателства, или словенското правителство разполага с явно по-малко ограничителни средства, които биха му позволили да постигне сравнимо ниво на защита на околната среда и на общественото здраве.

44. Член 1, параграфи 2 и 3 от Директивата за услугите във връзка със съображение 8 от нея изключва от приложното ѝ поле УОИИ, които са били запазени за публични или частни субекти към датата на влизането ѝ в сила [37]. Тъй като новият Закон за опазване на околната среда е приет след влизането в сила на Директивата за услугите, разпоредбите на последната се прилагат към фактите по делото, което е висящо пред Ustavno sodišče (Конституционен съд). Директивата за услугите все пак може да има малко или никакво значение за отговора на втория въпрос поради изброените по-долу причини. Доколкото възлагането на изпълнението на съответните задачи за всяка категория продукти на една организация може да представлява изискване, което запазва достъпа до дейностите за определени доставчици по смисъла на член 15, параграф 2, буква г) от Директивата за услугите, това изискване трябва да бъде обосновано с наложителна причина, свързана с обществения интерес [38], и да бъде пропорционално [39]. Според мен анализът на втория въпрос чрез позоваване на свободата на установяване не би довел до различен отговор от предложения в точки 41—43 от настоящото заключение. Освен това член 15, параграфи 2 и 3 от Директивата за услугите се прилага за УОИИ само доколкото тези разпоредби не пречат на осъществяването правно и фактически на специалните задачи, възложени на предприятията, които предоставят УОИИ [40]. Що се отнася до свободното предоставяне на услуги, член 17, параграф 1 от Директивата за услугите предвижда, че изискванията относно достъпа до дейност по предоставяне на услуги, посочени в член 16 от нея, не се прилагат за УОИИ.

45. В област, която е била предмет на изчерпателна хармонизация на равнището на Съюза, съвместимостта на националните мерки с правото на Съюза следва да се преценява в светлината на тези хармонизиращи разпоредби, а не чрез позоваване на Договорите [41]. Ограничението на свободата на установяване или на свободното предоставяне на услуги, което попада в приложното поле на Директивата за услугите, като например мярка, която възлага на една-единствена организация да изпълнява определени задачи, не трябва да се разглежда в светлината на членове 49 и 56 ДФЕС [42]. Доколкото Директивата за услугите не урежда правно изискване за упражняване на дейност с нестопанска цел, съответствието му с правото на Съюза следва да се преценява чрез позоваване на свободите на вътрешния пазар.

[37] Решение от 7 ноември 2018 г., Комисия/Унгария (C-171/17, EU:C:2018:881, т. 41—43). Член 15, параграф 4 и член 17, параграф 1 от Директивата за услугите подкрепят тълкуването на Съда, тъй като в противен случай тези разпоредби биха изглеждали безпредметни.

[38] Както е прието в съдебната практика на Съда: вж. в този смисъл член 4, параграф 8 от Директивата за услугите във връзка със съображение 40 от нея.

[39] Член 15, параграф 3 от Директивата за услугите.

[40] Член 15, параграф 4 от Директивата за услугите.

[41] Решение от 11 юни 2020 г., KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, т. 30 и цитираната съдебна практика).

[42] Вж. в този смисъл решения от 23 февруари 2016 г., Комисия/Унгария (C-179/14, EU:C:2016:108, т. 118), и от 26 юни 2019 г., Комисия/Гърция (C-729/17, EU:C:2019:534, т. 52 и 54).

46. Мерките, които забраняват, затрудняват или правят по-малко привлекателно упражняването на свободата на установяване, се считат за нейни ограничения [43]. Националното законодателство, което запазва достъпа до дадена икономическа дейност за субекти, упражняващи дейност с нестопанска цел, може да ограничи свободата на установяване, доколкото възпрепятства упражняването на тази свобода от субекти, които осъществяват дейност със стопанска цел. Такива ограничения на свободата на установяване са допустими само когато са обосновани с императивно съображение от общ интерес и са в съответствие с принципа на пропорционалност [44].

47. Съгласно постоянната съдебна практика целта за опазване на околната среда, която е една от основните цели на Европейския съюз [45], представлява императивно съображение от общ интерес, което може да обоснове ограниченията на упражняването на свободата на установяване [46]. Словенското правителство твърди, че стимулът за печалба, който старият Закон за опазване на околната среда е улеснил, е попречил да се постигне целта за адекватно опазване на околната среда. Запитващата юрисдикция следва да прецени дали с оглед на представените пред нея факти словенските власти са разполагали с по-малко ограничителни средства, чрез които са могли да постигнат тази цел.

48. Не е необходимо Съдът да разглежда евентуалните ограничения на упражняването на правата и свободите, предвидени в членове 16 и 17 от Хартата, в контекст, в който е достатъчно за тази цел да се провери законосъобразността на тези ограничения чрез позоваване на членове 49 и 56 ДФЕС [47]. Във всеки случай, член 52, параграф 1 от Хартата предвижда, че могат да се налагат ограничения на упражняването на правата и свободите, признати от Хартата, стига тези ограничения да са предвидени в закон, да зачитат основното съдържание на така защитените права и свободи, и при спазване на принципа на пропорционалност, да са необходими и действително да отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора. Член 16 от Хартата защитава свободата да се упражнява икономическа или търговска дейност, свободата на договаряне и свободната конкуренция [48]. Въпреки това тези свободи не са абсолютни и упражняването им може да бъде предмет на различна намеса от страна на публичната власт, включително ограничения, въведени в обществен интерес [49]. Правото на собственост, признато в член 17, параграф 1 от Хартата, също не е абсолютно и неговото упражняване също може да бъде предмет на ограничения, които отговарят на цели от общ интерес и които не представляват по отношение на преследваната цел непропорционална и неадекватна намеса, която би могла да накърни самата същност на така гарантираното право [50]. Поради това считам, че не е необходимо Съдът да тълкува членове 16 и 17 от Хартата, за да отговори на втория въпрос, тъй като това тълкуване не би довело до отговор, различен от този, който следва от анализа на въпроса в светлината на член 106, параграф 2 ДФЕС.

[43] Решения от 25 октомври 2017 г., Polbud —Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, т. 46 и цитираната съдебна практика), и от 8 юни 2023 г., Prestige и Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, т. 61).

[44] Решение от 8 юни 2023 г., Prestige и Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, т. 64 и цитираната съдебна практика).

[45] Решение от 12 ноември 2019 г., Комисия/Ирландия (Derrybrien Wind Farm) (C-261/18, EU:C:2019:955, т. 115).

[46] Решения от 4 юли 2019 г., Комисия/Германия (C-377/17, EU:C:2019:562, т. 71), и от 8 юни 2023 г., Prestige и Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, т. 69).

[47] Решения от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281, т. 60), и от 20 декември 2017 г., Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, т. 50).

[48] Решение от 16 юли 2020 г., Adusbef и др. (C-686/18, EU:C:2020:567, т. 82).

[49] Пак там, точка 83.

[50] Пак там, точка 85.

49. И накрая, член 8а, параграф 5, втора алинея от Рамковата директива относно отпадъците изисква от държавите членки, в които съществуват множество организации, да определят независим орган или публичен орган, който да осъществява надзор над изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП[51]. Изглежда, тази разпоредба няма нищо общо с правомощията на държавите членки да възлагат изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП, по отношение на дадена категория продукти на една-единствена организация.

50. Ето защо предлагам на Съда да отговори на втория въпрос в смисъл, че членове 49, 56 и член 106, параграф 2 ДФЕС, членове 16 и 17 от Хартата, Директивата за услугите и член 8а от Рамковата директива относно отпадъците допускат държава членка да възложи отговорността за изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП, на една-единствена организация, която осъществява дейност с нестопанска цел, когато тези мерки имат за цел да осигурят адекватно равнище на опазване на околната среда и на общественото здраве, и не съществуват по-малко ограничителни средства за постигането на тази цел.

B. Третият, четвъртият и петият въпрос

51. С третия, четвъртия и петия си въпрос, които могат да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция иска да установи дали промяната на правния режим, по силата на който дейност, извършвана със стопанска цел от няколко икономически оператори, се трансформира в дейност, възложена на една-единствена организация с нестопанска цел, без да се предвиди преходен период и/или изплащане на адекватно обезщетение за евентуалните загуби, които тези икономически оператори може да са претърпели вследствие на промяната, противоречи на принципите на защита на оправданите правни очаквания и на правната сигурност.

52. Макар Interzero и Surovina да признават, че икономическите оператори не могат да очакват, че националното законодателство няма да бъде изменено[52], те твърдят, че при обстоятелствата, посочени в акта за преюдициално запитване, съдебната практика на Съда относно защитата на оправданите правни очаквания и правната сигурност изисква от държавите членки да въведат преходен период и да предоставят адекватно обезщетение на икономическите оператори, засегнати от такива промени.

53. Словенското правителство и Комисията твърдят, че държавите членки могат да приемат законодателство, в резултат на което извършването на дейност със стопанска цел от няколко икономически оператори може да бъде възложено на една-единствена организация, осъществяваща дейност с нестопанска цел. Словенското правителство твърди, че принципът на правна сигурност е спазен, тъй като приетите за тази цел правила са ясни. Принципът на оправданите правни очаквания също бил спазен, тъй като законодателни промени от този вид били предвидими след приемането на Рамковата директива относно отпадъците. Тъй като законодателните промени били законосъобразни, не било необходимо да се обезщетяват икономическите оператори за

[51] Той предвижда, че „[к]огато на територията на държава членка няколко организации изпълняват от името на производителите на продукти задълженията, произтичащи от разширената отговорност на производителя, въпросната държава членка определя най-малко един независим от частни интереси орган или предоставя мандат на публичен орган, който да осъществява надзор над изпълнението на задълженията, произтичащи от разширената отговорност на производителя“.

[52] Interzero приема, че през 2023 г. икономическите оператори са могли да предвидят, че националното законодателство ще бъде изменено в някои отношения вследствие на влизането в сила на Рамковата директива относно отпадъците.

евентуално претърпените от тях загуби. Независимо от гореизложеното, Комисията не изключва възможността в определени случаи да е необходимо държавата членка да предостави на операторите подходящ преходен период, за да им позволи да се адаптират към новия режим. Дали обстоятелствата, с които е сезирана запитващата юрисдикция, представляват един от тези случаи, следва да се провери от нея.

54. Принципите на правна сигурност и защита на оправданите правни очаквания са част от правовия ред на Съюза. Държавите членки трябва да спазват тези принципи при прилагането на директивите на Съюза [53].

55. Принципът на правна сигурност не възпрепятства държавите членки да упражняват правомощията си за изменение на законодателството [54]. Съгласно постоянната съдебна практика принципът на правна сигурност, следствие от който е принципът на защита на оправданите правни очаквания, изисква, от една страна, правните норми да бъдат ясни и точни, а от друга страна, прилагането им да е предвидимо, особено когато тези правила могат да имат неблагоприятни последици за съответните физически лица и предприятия [55]. Този принцип изисква правната уредба да бъде формулирана така, че да позволява на засегнатите от нея лица да се запознаят с точния обхват на задълженията, които тя им налага, и да определят недвусмислено своите права и задължения, произтичащи от нея, за да могат да предприемат мерки за защитата си от последиците, които могат да произтекат от нея [56].

56. Принципът на защита на оправданите правни очаквания има за цел да гарантира, че когато национален орган е дал конкретни уверения на икономически оператор, последният може да се позове на тези уверения по отношение на този орган. При липса на уверения от такъв характер, когато националните органи могат да решат да променят съществуващото положение по всяко време, икономическите оператори нямат оправдано правно очакване, че това положение ще продължи да съществува [57].

57. Принципите на правната сигурност и на защита на оправданите правни очаквания допускат държава членка да измени с незабавно действие закон, без да предвиди преходна уредба [58]. Практиката на Съда не изключва напълно възможността икономическите оператори, които са направили скъпоструващи инвестиции, за да се съобразят със законодателна уредба, да се позоват на защитата на оправданите правни очаквания, когато тази уредба бъде предсрочно премахната, без да предостави време на тези икономически оператори да се адаптират към последиците от премахването [59].

58. В крайна сметка запитващата юрисдикция трябва да провери обстоятелствата, които са съпътствали приемането на националното законодателство, предмет на разглеждане по делото. Въпреки това отбелязвам, че доколкото новият Закон за опазване на околната среда възлага отговорността за изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП, на една-единствена организация, упражняваща дейност с нестопанска цел, тя изглежда

[53] Решение от 10 септември 2009 г., Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, т. 43).

[54] Пак там, точка 49.

[55] Решение от 11 юли 2019 г., Agrenergy и Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 и C-287/18, EU:C:2019:605, т. 29 и цитираната съдебна практика).

[56] Пак там, точка 30.

[57] Решение от 27 юни 2024 г., Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, т. 54).

[58] Решение от 9 юни 2016 г., Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft GbR (C-332/14, EU:C:2016:417, т. 56).

[59] Решения от 10 септември 2009 г., Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, т. 52), и от 22 септември 2022 г., Admiral Gaming Network и др. (C-475/20—C-482/20, EU:C:2022:714, т. 64).

изразена по ясен и точен начин. В преписката по делото също така не се съдържат никакви данни, че компетентният национален орган е дал някакви уверения на икономическите оператори, че старият Закон за опазване на околната среда няма да бъде отменен или че ще остане в сила за определен период от време.

59. Ето защо предлагам на Съда да отговори на третия, четвъртия и петия въпрос в смисъл, че принципите на защита на оправданите правни очаквания и на правната сигурност допускат промяна на правния режим, по силата на който упражнявана от няколко икономически оператори дейност със стопанска цел се преобразува в дейност, възложена на една-единствена организация, която осъществява дейност с нестопанска цел, без да се предвиди преходен период и/или изплащане на подходящо обезщетение за евентуалните загуби, които тези икономически оператори са претърпели вследствие на тази промяна.

Г. Шестият въпрос

60. С шестия въпрос се пита дали националното законодателство, според което производителите, които пускат на пазара поне 51 % от определена категория продукти, трябва да създадат организация, която да отговаря за изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП (наричано по-нататък „правилото за 51 %“), и че само такива производители могат да притежават дялово участие в такава организация (наричано по-нататък „правилото за дяловото участие“), противоречи на членове 49 и 56 ДФЕС, член 16 от Хартата, Директивата за услугите и Рамковата директива относно отпадъците.

61. Interzero твърди, че правилото за 51 % ограничава свободата на стопанската инициатива, която член 16 от Хартата гарантира. Няма основание колективна организация, която гарантира изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП, да трябва да бъде създадена от производителите на определени продукти, още повече че тези производители не са експерти в областта на управлението на отпадъците. Interzero също така твърди, че правилото за 51 % представлява непряка дискриминация, основана на националност, тъй като националните предприятия са очевидно по-голямата част от производителите, които пускат потребителски продукти на пазара в Словения.

62. Словенското правителство твърди, че правилото за 51 % има за цел да гарантира създаването на една-единствена колективна организация, която да отговаря за отпадъците, свързани с всяка категория потребителски продукти.

63. Комисията твърди, че правилото за 51 % представлява ограничение на свободата на установяване, тъй като може да възпре производителите да се установят в Словения[60]. Въпреки че това правило може да бъде обосновано с позоваване на опазването на околната среда, запитващата юрисдикция трябва да провери дали националната правна уредба е пропорционална за постигането на тази цел и дали не съществуват по-малко ограничителни мерки, които да гарантират отговорността за управлението на отпадъците във връзка с всяка категория продукти. Комисията приема, че правилото за дялово участие може да е непропорционално, макар да признава, че това следва да се провери от запитващата юрисдикция.

[60] Комисията твърди, че правилото за 51 % ограничава свободата на предоставяне на услуги, но по време на съдебното заседание се отказва от това твърдение.

64. Поради изложените по-долу съображения предлагам на Съда да постанови, че отговорът на шестия въпрос може да бъде намерен чрез прилагане на съображенията, изложени в точки 41—49 от настоящото заключение.

65. Първо, доколкото правилото за 51 % и правилото за дяловото участие, изглежда, представляват изисквания, които се отнасят до дяловото участие в дадено дружество за целите на член 15, параграф 2, буква в) от Директивата за услугите, се позовавам на съображенията в точка 44 от настоящото заключение. За да бъдат тези изисквания съвместими с Директивата за услугите, те трябва да бъдат недискриминационни, необходими за постигане на наложителна причини, свързана с обществения интерес, и пропорционални [61].

66. Въпреки че Interzero твърди, че правилото за 51 % представлява форма на „обратна дискриминация“, основана на националност, то не оспорва, че от правна гледна точка това правило е недискриминационно, тъй като се прилага еднакво за всички производители, независимо от тяхната националност. Фактът, че на даден пазар могат да осъществяват дейност повече национални производители, отколкото производители от други държави членки, е обстоятелство, което може да се промени с течение на времето и следователно не прави правилото за 51 % дискриминационно. Що се отнася до необходимостта от постигане на наложителна причина, свързана с обществения интерес, правилото за 51 % има за цел да гарантира, че само една колективна организация може да бъде създадена по отношение на всяка категория продукти с цел подпомагане на опазването на околната среда. Правилото за дялово участие също е насочено към постигането на тази цел, като гарантира, че производителите поемат пълна организационна отговорност за управлението на отпадъците, свързани с техните продукти. Що се отнася до прилагането на принципа на пропорционалност, страните в настоящото производство не са предложили никакви по-малко ограничителни мерки, които биха могли да постигнат равнището на защита на околната среда, към което се стремят словенските власти.

67. Второ, както е посочено в точка 45 от настоящото заключение, когато ограничението на свободата на установяване или на свободното предоставяне на услуги попада в обхвата на Директивата за услугите, не е необходимо да се разглежда съответствието му с разпоредбите на ДФЕС относно вътрешния пазар. Правилото за 51 % при всички случаи трябва да се разгледа от гледна точка на свободата на установяване. Всяка пречка пред операторите, установени в други държави членки, които биха желали да предлагат услугите си, за да осигурят колективно изпълнение на задълженията, произтичащи от РОП, възниква като последица от възлагането на УОИИ на една-единствена организация за всяка категория продукти. Следователно това не е последица от правилото за 51 %. Въпреки това правилото за 51 % може да направи по-малко привлекателна възможността производителите да се установят в Словения, което представлява ограничение на свободата на установяване [62]. Правилото за дяловото участие представлява допълнително ограничение на свободата на установяване, тъй като възпрепятства други предприятия да имат финансов интерес в колективните организации [63]. От това не следва, че някоя от тези разпоредби противоречи на правото на Съюза. Както отбелязах в точки 46 и 47 от настоящото заключение, налагането на такива ограничения на свободата на установяване може да бъде обосновано от наложителни причини, свързани с обществения интерес, сред

[61] Вж. член 15, параграф 3 от Директивата за услугите.

[62] Вж. съдебната практика, цитирана в точка 45 от настоящото заключение.

[63] Вж. в този смисъл решение от 16 декември 2010 г., Комисия/Франция (C-89/09, EU:C:2010:772, т. 44—49).

които са опазването на околната среда и на общественото здраве, при условие че винаги се спазва принципът на пропорционалност, което трябва да се провери от запитващата юрисдикция.

68. Трето, страните в производството пред Съда не са посочили нито една разпоредба от Рамковата директива относно отпадъците, която би могла да бъде пречка за прилагането на правилото за 51 %. Както това правило, така и правилото за дяловото участие, изглежда, имат за цел да гарантират, че производителите поемат финансова и организационна отговорност за етапа на управление на отпадъците в жизнения цикъл на техните продукти — основания, които член 8, параграф 1, четвърта алинея от Рамковата директива за отпадъците позволява.

69. Четвърто, с оглед на съображенията в точка 48 от настоящото заключение изглежда, че евентуална преценка на тези правила с оглед на член 16 от Хартата може да не е необходима и във всеки случай, не би довела до различен резултат при обстоятелствата по настоящото преюдициално запитване.

70. Ето защо предлагам на Съда да отговори на шестия въпрос в смисъл, че членове 49 и 56 ДФЕС, член 16 от Хартата, Директивата за услугите и Рамковата директива относно отпадъците допускат национална правна уредба, съгласно която производителите, които пускат на пазара най-малко 51 % от определена категория продукти, трябва да създадат организация, която е отговорна за осигуряване на изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП, и че само такива производители могат да притежават дялово участие в тази организация.

Д. Седмият, осмият и деветият въпрос

71. Седмият, осмият и деветият въпрос, на които може да се отговори заедно, имат за цел да се установи дали националното законодателство, което не допуска притежателите на дялово участие в колективни организации да извършват дейности по събиране и третиране на отпадъци, да притежават дялово участие в оператори, извършващи тези дейности, и което налага същата забрана на членовете на управителните и надзорните органи на тези колективни организации (наричани по-нататък „правила за конфликт на интереси“), противоречи на членове 49 и 56 ДФЕС, член 16 от Хартата, Директивата за услугите и Рамковата директива относно отпадъците.

72. Interzero счита, че целта за избягване на конфликт на интереси е можела да бъде постигната с по-малко ограничителни средства, като например забрана на колективните организации да сключват договори с оператори, в които имат финансов интерес.

73. Словенското правителство твърди, че правилата за конфликт на интереси са необходими, за да се предотвратят подобни конфликти, възникващи между колективни организации и оператори, осъществяващи дейност в областта на събирането и третирането на отпадъци, с последващи отрицателни последици за изпълнението на възложените им задачи. Чешкото правителство изразява съгласие и посочва, че предотвратяването на конфликти на интереси между колективни организации и оператори, осъществяващи дейност по събиране и третиране на отпадъци, е сред целите, които преследва Рамковата директива относно отпадъците.

74. Комисията приема, че забраната притежателите на дялово участие в колективна организация да притежават каквито и да било инвестиции в оператори, осъществяващи дейност по събиране и третиране на отпадъци, изглежда подходящо ограничение, за да се избегне конфликт на интереси.

75. Принципите, изложени в точки 41—49 и 64—69 от настоящото заключение, спомагат за предоставяне на отговор на седмия, осмия и деветия въпрос, като се вземат предвид следните съображения относно прилагането на Директивата за услугите [64].

76. Доколкото правилата за конфликт на интереси са изисквания, свързани с дяловото участие в дадено дружество по смисъла на член 15, параграф 2, буква в) от Директивата за услугите, те трябва да бъдат недискриминационни, необходими за постигането на наложителна причина, свързана с обществения интерес, и да са пропорционални [65]. Правилата за конфликт на интереси изглеждат подходящи за постигане на целта, за която са приети. В крайна сметка те се стремят да гарантират, inter alia, опазването на околната среда, като избягват риска оференти, които не са икономически и/или екологично най-ефективни, да бъдат избрани въз основа на търговски съображения или връзки. Запитващата юрисдикция следва да провери, в светлината на изложените от страните доводи, дали съществуват по-малко ограничителни средства, чрез които Словения може да постигне тази цел.

77. Ето защо предлагам на Съда да отговори на седмия, осмия и деветия въпрос в смисъл, че членове 49 и 56 ДФЕС, член 16 от Хартата, Директивата за услугите и Рамковата директива относно отпадъците допускат национална правна уредба, която забранява на притежателите на дялово участие в колективни организации да извършват дейности по събиране и третиране на отпадъци, да притежават дялове в оператори, които извършват тези дейности, и която налага същата забрана на членовете на управителните и надзорните органи на колективните организации, при условие че не съществуват по-малко ограничителни средства за предотвратяване на конфликти на интереси, които биха осигурили същото равнище на опазване на околната среда и на общественото здраве.

Е. Десетият въпрос

78. С десетия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали задължението на производителите, които не са притежатели на дялово участие в колективна организация, да сключват договори с последната, за да изпълнят задълженията си, произтичащи от РОП, противоречи на членове 49 и 56 ДФЕС и на член 16 от Хартата.

79. Interzero твърди, че това задължение представлява ограничение на свободата на стопанската инициатива, гарантирана от член 16 от Хартата, не е обосновано от наложителна причина, свързана с обществен интерес, и във всеки случай, е непропорционално, тъй като производителите трябва да имат възможност да изберат да изпълняват задълженията си, произтичащи от РОП, чрез създаване на собствени организации или чрез сключване на подходящи договори с организации по свой избор.

[64] Както се посочва в тези точки от настоящото заключение, не е необходимо да се извършва отделно разглеждане на тези разпоредби с оглед на разпоредбите за вътрешния пазар на ДФЕС или на Хартата. Освен това отбелязвам, че страните в производството пред Съда не са посочили нито една разпоредба от Рамковата директива относно отпадъците, която би възпрепятствала приемането на правилата за конфликт на интереси.

[65] Вж. член 15, параграф 3 от Директивата за услугите. Това не засяга възможността за позоваване на член 15, параграф 4 от Директивата за услугите в контекста на УОИИ.

80. Правителството на Нидерландия счита, че подобно задължение може да избегне проблема на „неправомерния участник“ от страна на някои производители, които се стремят да направят минимално необходимото, за да изпълнят задълженията си, произтичащи от РОП.

81. Комисията твърди, че това задължение представлява ограничение на свободата на предоставяне на услуги, гарантирана от член 56 ДФЕС, и на свободата на стопанската инициатива по член 16 от Хартата. Макар да изглежда, че с него се преследва по-специално целта за опазване на околната среда, Комисията приканва запитващата юрисдикция да провери дали не съществуват по-малко ограничителни алтернативни средства за постигане на тази цел.

82. Според мен отговорът на десетия въпрос е тясно свързан с този, който предлагам Съдът да даде на втория въпрос. Ако правото на Съюза позволява на държавите членки да възложат отговорността за осигуряване на изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП, на една-единствена колективна организация, от това следва, че производителите, които не са притежатели на дялово участие в колективна организация, ще трябва да сключат договори с тази организация, тъй като това ще бъде единственият законен начин, чрез който те ще могат да изпълнят задълженията си, произтичащи от РОП.

83. Ето защо предлагам на Съда да отговори на десетия въпрос в смисъл, че когато правото на Съюза позволява на държавите членки да възложат отговорността за осигуряване на изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП, на една-единствена колективна организация, производителите, които не са притежатели на дялово участие в тази организация, могат да бъдат задължени да сключат договор с нея, за да изпълнят задълженията си, произтичащи от РОП.

V. Заключение

84. Ето защо предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, отправени от Ustavno sodišče (Конституционен съд, Словения), както следва:

„1) Член 106, параграф 2 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че организация, на която е възложено колективното изпълнение на задълженията, произтичащи от РОП, може да бъде предприятие, на което е възложена УОИИ, когато е налице легитимен обществен интерес, като например опазването на околната среда или на общественото здраве, който пазарните механизми не са успели да задоволят по подходящ начин; националните органи ясно са ѝ възложили задължение за предоставяне на обществена услуга чрез актове, които съдържат достатъчно мотиви за приемането им, и е доказано, че тя извършва стопанска дейност.

2) Членове 49, 56 и член 106, параграф 2 ДФЕС, членове 16 и 17 от Хартата, Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (наричана „Директивата за услугите“) и член 8а от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците и за отмяна на някои директиви (наричана „Рамковата директива относно отпадъците“) допускат държава членка да възложи отговорността за изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП, на една-единствена организация, която осъществява дейност с нестопанска цел, когато

тези мерки имат за цел да осигурят адекватно равнище на опазване на околната среда и на общественото здраве, и не съществуват по-малко ограничителни средства за постигането на тази цел.

3) Принципите на защита на оправданите правни очаквания и на правната сигурност допускат промяна на правния режим, по силата на който упражнявана от няколко икономически оператори дейност със стопанска цел се преобразува в дейност, възложена на една-единствена организация, която осъществява дейност с нестопанска цел, без да се предвиди преходен период и/или изплащане на подходящо обезщетение за евентуалните загуби, които тези икономически оператори са претърпели вследствие на тази промяна.

4) Членове 49 и 56 ДФЕС, член 16 от Хартата, Директивата за услугите и Рамковата директива относно отпадъците допускат национална правна уредба, съгласно която производителите, които пускат на пазара най-малко 51 % от определена категория продукти, трябва да създадат организация, която е отговорна за осигуряване на изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП, и че само такива производители могат да притежават дялово участие в тази организация.

5) Членове 49 и 56 ДФЕС, член 16 от Хартата, Директивата за услугите и Рамковата директива относно отпадъците допускат национална правна уредба, която забранява на притежателите на дялово участие в колективни организации да извършват дейности по събиране и третиране на отпадъци, да притежават дялове в оператори, които извършват тези дейности, и която налага същата забрана на членовете на управителните и надзорните органи на колективните организации, при условие че не съществуват по-малко ограничителни средства за предотвратяване на конфликти на интереси, които биха осигурили същото равнище на опазване на околната среда и на общественото здраве.

6) Когато правото на Съюза позволява на държавите членки да възложат отговорността за осигуряване на изпълнението на задълженията, произтичащи от РОП, на една-единствена колективна организация, производителите, които не са притежатели на дялово участие в тази организация, могат да бъдат задължени да сключат договор с нея, за да изпълнят задълженията си, произтичащи от РОП“.