Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
A.M. COLLINS
fremsat den 26. september 2024[1]

Sag C-254/23

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Ustavno sodišče (forfatningsdomstol, Slovenien))

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – affald – tjenesteydelser af almen økonomisk interesse – etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser – direktiv 2006/123/EF – direktiv 2008/98/EF – chartrets artikel 16 og 17 – retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning – proportionalitet«

I. Indledning

1. Republikken Slovenien har indført en ordning for udvidet producentansvar[2] med hensyn til særskilte kategorier af forbrugerprodukter. I henhold til denne ordning påhviler forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar for hver af disse kategorier en enkelt organisation, som virker uden fortjeneste for øje. Ustavno sodišče (forfatningsdomstol, Slovenien) har forelagt Domstolen ti spørgsmål angående ordningens forenelighed med reglerne om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, det indre marked og visse bestemmelser i den afledte EU-ret.

[1] – Originalsprog: engelsk.

[2] – Medlemsstaterne vedtager ordninger for udvidet producentansvar for at sikre, at producenter af varer bærer det økonomiske og organisatoriske ansvar for affaldshåndteringen i forbindelse med deres produkter.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Servicedirektivet

2. I 8., 40. og 70. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (herefter »servicedirektivet«)[3] anføres følgende:

»(8) Bestemmelserne i dette direktiv vedrørende etableringsfriheden og den frie bevægelighed for tjenesteydelser bør kun finde anvendelse i det omfang, den pågældende virksomhed er åben for konkurrence, og de forpligter derfor ikke medlemsstaterne til enten at liberalisere tjenesteydelser af almen økonomisk interesse eller at privatisere offentlige organer, der udfører sådanne tjenesteydelser, eller at afskaffe eksisterende monopoler vedrørende andre aktiviteter eller en række distributionstjenester.

[…]

(40) Begrebet »tvingende almene hensyn«, der er nævnt i visse af dette direktivs bestemmelser, er blevet udviklet af Domstolen i dens praksis vedrørende traktatens artikel 43 og 49 og vil formentlig undergå en yderligere udvikling. Begrebet, således som det er blevet anerkendt ved Domstolens praksis, dækker mindst følgende områder: […] offentlig sundhed, […] miljøbeskyttelse […]

[…]

(70) Ved anvendelsen af dette direktiv og med forbehold af traktatens artikel 16, må tjenesteydelser kun betragtes som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse hvis de udføres for at varetage en særlig opgave af almen interesse, som tjenesteyderen har fået overdraget af den pågældende medlemsstat. Overdragelsen af en sådan opgave bør ske ved en eller flere retsakter, hvis udformning bør fastsættes af den pågældende medlemsstat, og hvori den særlige opgaves nøjagtige karakter er angivet.«

3. Servicedirektivets artikel 1 fastsætter følgende:

»[…]

2. Dette direktiv vedrører hverken liberalisering af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, der er forbeholdt offentlige eller private enheder, eller privatisering af offentlige enheder, der udfører tjenesteydelser.

3. Dette direktiv vedrører hverken afskaffelse af monopoler, der udfører tjenesteydelser, eller støtte bevilget af medlemsstaterne, som er omfattet af de fælles konkurrenceregler.

Dette direktiv berører ikke medlemsstaternes frihed til i overensstemmelse med fællesskabsretten at fastsætte, hvad de betragter som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, og bestemme,

[3] – EUT 2006, L 376, s. 36.

hvordan disse tjenesteydelser skal organiseres og finansieres, i overensstemmelse med statsstøttereglerne, og hvilke specifikke forpligtelser der bør gælde for dem.

[…]«

4. Servicedirektivets artikel 2, stk. 2, litra a), fastsætter, at direktivet ikke finder anvendelse på ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse. Servicedirektivets artikel 4 definerer begreberne »krav« og »tvingende almene hensyn« således:

»7) »krav«: enhver forpligtelse, ethvert forbud, enhver betingelse eller enhver begrænsning, der er fastsat i medlemsstaternes love eller administrative bestemmelser, eller som følger af retspraksis, administrativ praksis, faglige foreningers regler eller af kollektive regler, som faglige sammenslutninger og erhvervsorganisationer har vedtaget som led i deres retlige autonomi; regler, der er fastsat i kollektive aftaler, som er forhandlet med arbejdsmarkedets parter, anses ikke som sådan for at være krav i henhold til dette direktiv

8) »tvingende almene hensyn«: hensyn, der er anerkendt som sådan i Domstolens praksis, herunder følgende: […] den offentlige sundhed, […] beskyttelsen af miljøet, herunder bymiljøet […]«.

5. Servicedirektivets artikel 15 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne undersøger, om deres retssystem omfatter de i stk. 2 omhandlede krav, og påser, at disse krav er forenelige med betingelserne i stk. 3. De tilpasser deres love og administrative bestemmelser for at gøre dem forenelige med disse betingelser.

2. Medlemsstaterne undersøger, om deres retssystem gør adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed betinget af, at et eller flere af følgende ikke-diskriminerende krav er opfyldt:

a) kvantitative eller territoriale begrænsninger, navnlig i form af begrænsninger fastsat på grundlag af befolkningstallet eller af hensyn til en geografisk minimumsafstand mellem tjenesteyderne

[…]

c) krav vedrørende besiddelsen af et selskabs kapital

d) krav […] der forbeholder bestemte tjenesteydere adgangen til den pågældende servicevirksomhed på grund af virksomhedens særlige karakter

[…]

3. Medlemsstaterne sikrer sig, at de i stk. 2 omhandlede krav opfylder følgende betingelser:

a) forbud mod forskelsbehandling: kravene er hverken direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller – for selskabers vedkommende – det vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed

b) nødvendighed: kravene er begrundet i et tvingende alment hensyn

c) proportionalitet: kravene sikrer opfyldelsen af det tilsigtede mål, de går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og dette mål kan ikke nås gennem andre, mindre indgribende foranstaltninger.

4. Stk. 1, 2 og 3 finder kun anvendelse på lovgivningen om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, hvis anvendelsen af disse stykker ikke retligt eller faktisk hindrer de berørte tjenesteydere i at udføre den særlige opgave, der er tillagt dem.«

6. Servicedirektivets artikel 16, stk. 1, fastsætter følgende:

»Medlemsstaterne respekterer tjenesteyderes ret til at udføre tjenesteydelser i en anden medlemsstat end den, de er etableret i.

Den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres, sikrer fri adgang til at optage eller udøve servicevirksomhed på dens område.

[…]«

7. I henhold til servicedirektivets artikel 17, stk. 1, litra e), finder artikel 16 ikke anvendelse på tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, der udføres i en anden medlemsstat, herunder affaldshåndtering.

2. Affaldsrammedirektivet

8. I 27. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (herefter »affaldsrammedirektivet«)[4] anføres følgende:

»Indførelsen af udvidet producentansvar i dette direktiv er en af de måder, hvorpå man kan støtte design og produktion af varer, der tager fuldt hensyn til og letter en effektiv udnyttelse af ressourcerne igennem hele deres livscyklus, herunder deres reparation, genbrug, adskillelse og genanvendelse uden af bringe den frie omsætning af varer på det indre marked i fare.«

9. I henhold til affaldsrammedirektivets artikel 3, nr. 21)[5], forstås der i dette direktiv ved »ordning for udvidet producentansvar« »et sæt af foranstaltninger truffet af medlemsstaterne for at sikre, at producenter af produkter bærer det finansielle ansvar eller det finansielle og organisatoriske ansvar for håndteringen af affaldsfasen i et produkts livscyklus«.

10. Affaldsrammedirektivets artikel 8, stk. 1[6], fastsætter følgende:

»For at styrke genbrug og forebyggelsen, genanvendelsen og anden nyttiggørelse af affald kan medlemsstaterne træffe lovgivningsmæssige eller ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger til at sikre, at enhver fysisk eller juridisk person, der erhvervsmæssigt udvikler, fremstiller, forarbejder, behandler, sælger eller importerer produkter (produktets producent) har et udvidet producentansvar.

4 – EUT 2008, L 312, s. 3.

5 – Som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/851 af 30.5.2018 om ændring af direktiv 2008/98/EF om affald (EUT 2018, L 150, s. 109), hvormed det blev tilsigtet at definere begrebet udvidet producentansvar og fastsætte minimumskrav herfor.

6 – Som ændret ved direktiv 2018/851.

Sådanne foranstaltninger kan omfatte modtagelse af returprodukter og af det affald, der er tilbage, efter at produkterne er blevet anvendt, samt den efterfølgende håndtering af affaldet og det finansielle ansvar for sådanne aktiviteter. Disse foranstaltninger kan omfatte en forpligtelse til at tilvejebringe offentligt tilgængelige oplysninger om, i hvilket omfang et produkt kan genbruges og genanvendes.

Når sådanne foranstaltninger omfatter fastlæggelse af ordninger for udvidet producentansvar, finder de generelle minimumskrav fastlagt i artikel 8a anvendelse.

Medlemsstaterne kan bestemme, at producenter af produkter, der på eget initiativ varetager det finansielle eller det finansielle og organisatoriske ansvar for håndteringen af affaldsfasen i et produkts livscyklus, bør anvende nogle af eller alle de generelle minimumskrav fastlagt i artikel 8a.«

11. Affaldsrammedirektivets artikel 8a[7] fastsætter generelle minimumskrav til ordninger for udvidet producentansvar. Det følger af disse krav, sammenholdt med 14. betragtning til direktiv 2018/851, at producenter enten kan opfylde deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar individuelt eller kollektivt.

B. National ret

12. Den tidligere Zakon o varstvu okolja[8] (den gamle miljøbeskyttelseslov) fastsatte, at producenter af produkter kunne opfylde deres affaldshåndteringsforpligtelser enten individuelt eller kollektivt ved at oprette en sammenslutning med andre producenter. Producenter af produkter kunne også gøre brug af en eller flere økonomiske operatører til dette formål.

13. Denne lovgivning blev ophævet ved den nye Zakon o varstvu okolja[9] (den nye miljøbeskyttelseslov). Producenter af forbrugerprodukter skal opfylde deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar gennem en kollektiv organisation, som de kompetente offentlige myndigheder godkender til dette formål. Producenter, der markedsfører mindst 51% af en bestemt kategori af produkter, skal danne en kollektiv organisation med henblik på affaldshåndtering i forbindelse med disse produkter[10]. Producenter af sådanne varer, som ikke har en andel i en kollektiv organisation, skal opfylde deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar ved at indgå en aftale med denne organisation. Hver kollektiv organisation har et lovbeskyttet monopol med henblik på at sikre opfyldelsen af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, men virker uden fortjeneste for øje. Kollektive organisationer sikrer indsamling og behandling af affald i forbindelse med en bestemt kategori af produkter, men indsamler eller behandler ikke dette affald, idet disse opgaver udføres af uafhængige operatører i henhold til kontrakter, som de kollektive organisationer tildeler hvert år[11]. Hvad enten de er medlemmer af

7 – Indsat ved direktiv 2018/851.

8 – Republikken Sloveniens tidende nr. 39/06.

9 – Republikken Sloveniens tidende nr. 44/22.

10 – En kollektiv organisation kan sikre opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar med hensyn til flere produktkategorier.

11 – Kollektive organisationer og deres andelshavere har forbud mod at levere affaldsindsamlings- og affaldshåndteringsydelser og må ikke have en direkte eller indirekte økonomisk interesse i virksomheder, der leverer disse ydelser. Producenter, som indgår en aftale med en kollektiv organisation for at opfylde deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, er ikke underlagt nogen af disse begrænsninger.

en kollektiv organisation eller indgår en aftale med den, betaler alle producenter det samme gebyr, beregnet på grundlag af omkostningsdækning, for de ydelser, der leveres af den kollektive organisation.

III. Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14. Den 9. juni 2021 sendte Europa-Kommissionen en begrundet udtalelse til Republikken Slovenien, hvori den gav udtryk for det synspunkt, at Slovenien ikke havde gennemført direktiv 2018/851 inden for den fastsatte frist [12]. I marts 2022 vedtog Republikken Slovenien den nye miljøbeskyttelseslov. I februar 2023 afsluttede Kommissionen traktatbrudsproceduren vedrørende den manglende gennemførelse af direktiv 2018/851.

15. Interzero Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. (herefter »Interzero«) og Surovina družba za predelavo odpadkov d.o.o. (herefter »Surovina«) er erhvervsvirksomheder, der leverer affaldshåndteringsydelser i Slovenien. Interzero er et datterselskab af Interzero Circular Solutions Europe GmbH, et selskab etableret i Østrig (herefter »Interzero Østrig«). I 2022 har Interzero, Interzero Østrig, Surovina, flere slovenske erhvervsvirksomheder, som er aktive inden for affaldshåndteringssektoren, og en række producenter, som er underlagt forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, indledt en procedure ved Ustavno sodišče (forfatningsdomstol), hvorved de har gjort gældende, at den nye miljøbeskyttelseslov er i strid med visse bestemmelser i den slovenske forfatning og EU-retten, nærmere bestemt artikel 49 TEUF, 56 TEUF, 102 TEUF og 106 TEUF, artikel 16 og 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og servicedirektivet. De har anfægtet den nye miljøbeskyttelseslov med den begrundelse, at den ændrede den økonomiske aktivitet affaldshåndtering til en ikke-økonomisk aktivitet, som er forbeholdt monopoler. Interzero og Surovina har gjort gældende, at den slovenske regering hverken har godtgjort, at den ordning, der fulgte af den gamle miljøbeskyttelseslov, var ineffektiv, eller forklaret, hvorfor affaldshåndteringen skal udføres uden gevinst for øje og uden konkurrence.

16. Den slovenske regering har gjort gældende, at de ændringer, der blev indført ved den nye miljøbeskyttelseslov, var nødvendige for at gennemføre affaldsrammedirektivet og for at sikre opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, nærmere bestemt affaldsindsamling og affaldsbehandling. Det følger af den nye ordning, at de godkendte organisationer, som virker uden gevinst for øje og er oprettet i henhold til denne ordning, arbejder for at fremme miljømålsætninger uden at være hæmmet af kommercielle hensyn. Affaldsrammedirektivet tillader medlemsstaterne at kræve opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar ved oprettelse af en enkelt kollektiv organisation, som dannes og administreres af producenter med hensyn til en bestemt produktkategori [13]. Ifølge den slovenske regering er en sådan ordning mere effektiv ud fra en miljømæssig synsvinkel, og det er lettere at føre tilsyn med overholdelsen heraf. Den slovenske regering har understreget, at affaldsindsamling og affaldsbehandling fortsat er en økonomisk aktivitet, der udføres af tredjeparter.

17. Den 19. maj 2022 udsatte Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) anvendelsen af de anfægtede bestemmelser i den nye miljøbeskyttelseslov, indtil den har afsagt dom i denne procedure.

[12] – I henhold til artikel 2 i direktiv 2018/851 skulle medlemsstaterne efterkomme dette direktiv senest den 5.7.2020.

[13] – Den slovenske regering har tilføjet, at Den Tjekkiske Republik og Estland har en lignende ordning.

18. Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) er i tvivl om, hvorvidt opfyldelsen af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar ved oprettelse af et netværk af kollektive organisationer, som er ansvarlige for varetagelsen af denne opgave, udgør en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. I denne forbindelse rejser den det spørgsmål, om oprettelsen af et monopol, som virker uden fortjeneste for øje, er i strid med EU-retten. Den ønsker oplyst, om EU-retten tillader medlemsstaterne at beslutte, at en bestemt økonomisk aktivitet skal udføres som en ikke-økonomisk aktivitet. Hvis medlemsstaterne kan gøre dette, er de da forpligtet til at fastlægge en overgangsperiode og/eller betale kompensation til økonomiske aktører, som berøres af denne ændring? Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) anmoder endvidere om afklaring af, om visse specifikke regler, såsom reglerne om medlemskab af kollektive organisationer og de aktiviteter, som disse organer kan udøve, er i overensstemmelse med EU-retten. Endelig er den i tvivl om, hvorvidt et krav om, at producenter, som ikke har andel i en relevant kollektiv organisation, skal indgå aftaler med sidstnævnte om affaldshåndtering, er foreneligt med EU-retten.

19. På denne baggrund har Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Skal en juridisk person, som på Republikken Sloveniens område har eneret til den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar for så vidt angår produkter af samme type, anses for at være en virksomhed, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse som omhandlet i artikel 106, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (i lyset af artikel 14 TEUF, protokol nr. 26 om tjenesteydelser af almen interesse samt artikel 8 og 8a i [direktiv 2008/98]), for så vidt som den kollektive opfyldelse omfatter:

– indgåelse af aftaler med producenter af visse produkter, hvorved disse producenter overlader den juridiske person opgaven med på deres vegne at sikre en hensigtsmæssig håndtering af affald fra de omhandlede produkter

– opbygning af en affaldsindsamlings- og behandlingsordning (indgåelse af aftaler med erhvervsvirksomheder, der på vegne af organisationen[, dvs. den juridiske person,] står for indsamling og passende behandling af alt indsamlet affald fra produkter, der er omfattet af det udvidede producentansvar), og

– føring af et register over produkter, der er omfattet af det udvidede producentansvar og som markedsføres i Republikken Slovenien, og af en optegnelse over indsamlet og behandlet affald, der er omfattet af det udvidede producentansvar, samt fremsendelse af disse oplysninger til ministeriet,

når den juridiske person i forbindelse med den kollektive opfyldelse er forpligtet til at indgå aftaler med såvel producenter, der er omfattet af det udvidede producentansvar, som med de erhvervsvirksomheder, der skal stå for indsamling og behandling af affald?

2) Skal [chartrets] artikel 16 og 17 […], artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF, [direktiv 2006/123] og artikel 8 og 8a i [direktiv 2008/98] fortolkes således, at disse bestemmelser og dette direktiv er til hinder for en lovgivning, hvorefter forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar for så vidt angår produkter af samme type lovligt kan opfyldes kollektivt af kun én enkelt juridisk person på en berørte medlemsstats område, såfremt den kollektive opfyldelse sker uden gevinst for øje, hvilket indebærer, at eventuelle indtægter ikke må overstige de faktiske omkostninger ved den kollektive opfyldelse af

forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, og at den pågældende juridiske person udelukkende kan anvende et overskud til den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar og til de med henblik herpå nødvendige foranstaltninger?

3) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, skal [chartrets] artikel 16 […], artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF, retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning samt artikel 8 og 8a i [direktiv 2008/98] da fortolkes således, at disse bestemmelser og principper er til hinder for en lovgivning, hvorefter en medlemsstat kan ændre den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende det udvidede producentansvar for så vidt angår produkter af samme type, fra at være en reguleret og markedsorienteret kollektiv opfyldelse med gevinst for øje, som en række økonomiske aktører har ansvaret for, til en kollektiv opfyldelse, som kun en enkelt organisation har tilladelse til at udføre, som skal udføres uden gevinst for øje som omhandlet i det andet spørgsmål?

4) Skal de i det tredje spørgsmål nævnte EU-retlige bestemmelser fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, der – som følge af ikrafttrædelsen af en ny ordning for den kollektive opfyldelse af forpligtelser i henhold til det udvidede producentansvar – ex lege medfører, at der sker indgreb i individuelle forhold, således at alle kontrakter, der er indgået dels mellem erhvervsdrivende, der opfyldte det udvidede producentansvar kollektivt i overensstemmelse med de tidligere regler, og producenter, der er underlagt det udvidede producentansvar, dels mellem erhvervsdrivende, der opfyldte det udvidede producentansvar kollektivt i overensstemmelse med de tidligere regler, og erhvervsdrivende, der indsamler og behandler affald fra produkter, og som skal opfylde forpligtelserne vedrørende producentansvar, kollektivt, ophører med at gælde?

5) Skal [retssikkerhedsprincippet] og [princippet om] beskyttelse af den berettigede forventning i forbindelse med vedtagelsen af den nye lovgivning, der er beskrevet i det tredje og det fjerde spørgsmål, fortolkes således, at lovgiver skal fastsætte en overgangsperiode og/eller indføre en kompensationsordning? Hvis svaret er bekræftende, hvilke kriterier skal i så fald opfyldes for, at overgangsperioden eller kompensationsordningen kan anses for rimelig?

6) Skal [chartrets] artikel 16 […], artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF, [direktiv 2006/123] og artikel 8 og 8a i [direktiv 2008/98] fortolkes således, at disse bestemmelser og dette direktiv er til hinder for en lovgivning, hvorefter producenter, der har et udvidet producentansvar og som markedsfører 51% af sådanne produkter af samme type, som forpligtelsen til udvidet producentansvar gælder for, er forpligtede til at oprette en juridisk person, der er ansvarlig for den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, og hvorefter producenter af produkter af samme type i tilfælde af en eventuel tilbagekaldelse af tilladelsen skal genoprette en sådan juridisk person, eller skal disse EU-retlige bestemmelser og det nævnte direktiv fortolkes således, at de er til hinder for en lovgivning, hvorefter det kun er producenter, som kan eje en andel i en sådan juridisk person?

7) Skal [chartrets] artikel 16 […], artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF, [direktiv 2006/123] og artikel 8 og 8a i [direktiv 2008/98] fortolkes således, at disse bestemmelser og dette direktiv er til hinder for en lovgivning, hvorefter producenter, der har en andel i en juridisk person, der kollektivt sikrer opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, ikke må indsamle eller behandle affald fra produkter, der er genstand for den nævnte juridiske persons kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar?

8) Skal [chartrets] artikel 16 […], artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF, [direktiv 2006/123] og artikel 8 og 8a i [direktiv 2008/98] fortolkes således, at disse bestemmelser og dette direktiv er til hinder for en lovgivning, hvorefter en producent, der har en andel i en juridiske person, der sikrer den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, og de juridiske personer, som kollektivt opfylder forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, ikke

   – direkte eller indirekte må have kapitalforbindelser med den person, der indsamler eller behandler affald fra produkter, der er genstand for den kollektive opfyldelse af forpligtelser i [d]en juridiske person, der sikrer den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, eller have ledelses- eller kontrolbeføjelser i den pågældende juridiske person

   – må have kapitalmæssige eller familiemæssige bånd til en person, der besidder eller kontrollerer stemmerettighederne i det administrative organ eller tilsynsorganet i den juridiske person, der er nævnt i det foregående led, eller med den pågældende juridiske persons repræsentant?

9) Skal [chartrets] artikel 16 […], artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF, [direktiv 2006/123] samt artikel 8 og 8a i [direktiv 2008/98] fortolkes således, at disse bestemmelser og dette direktiv er til hinder for en lovgivning, hvorefter de i det syvende og det ottende spørgsmål omhandlede begrænsninger også finder anvendelse på et medlem af det administrative organ i den juridiske person, der har ansvaret for den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, på et medlem af tilsynsorganet i den pågældende juridiske person eller på den nævnte juridiske persons repræsentant?

10) Skal [chartrets] artikel 16 […] og artikel 49 TEUF samt 56 TEUF fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en lovgivning, hvorefter producenter, der er omfattet af det udvidede producentansvar, og som markedsfører produkter til husholdningsbrug, er forpligtede til at indgå en aftale, hvorved de overlader det til den juridiske person, der er bemyndiget til kollektivt at opfylde forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, at opfylde deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar?«

20. Interzero, Surovina, den tjekkiske, den nederlandske og den slovenske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. I retsmødet den 11. juni 2024 afgav Interzero, Surovina, den tjekkiske, den ungarske, den nederlandske og den slovenske regering samt Kommissionen mundtlige indlæg og besvarede Domstolens spørgsmål.

IV. Bedømmelse

A. Det første spørgsmål

21. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om en organisation, der er blevet pålagt ansvaret for den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, kan være en virksomhed, som har fået overdraget at udføre en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse som omhandlet i artikel 106, stk. 2, TEUF.

22. Ingen af parterne i sagen for Domstolen har bestridt, at medlemsstaterne har en vid skønsmargen, når de udpeger en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Kommissionen har påpeget, at to betingelser skal være opfyldt, for at en tjenesteydelse udpeges som sådan. En medlemsstat skal formelt overdrage en operatør ansvaret for at levere en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Den skal også forklare, hvorfor denne tjenesteydelse er så forskellig fra andre økonomiske aktiviteter, at denne udpegelse er begrundet. Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvning har Kommissionen anerkendt, at oprettelsen af kollektive organisationer, som er genstanden for hovedsagen, kan opfylde disse betingelser.

23. Den slovenske regering har forklaret, at den ordning, der fulgte af den gamle miljøbeskyttelseslov, ikke fungerede tilfredsstillende. De økonomiske operatører, der var ansvarlige for at sikre opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, behandlede en utilstrækkelig mængde emballageaffald [14]. De kommunale affaldstjenester var derfor nødsaget til at oplagre en betydelig mængde emballageaffald, hvilket medførte risici for den menneskelige sundhed, den offentlige sikkerhed og miljøet. For at fjerne disse risici overtog de offentlige myndigheder behandlingen af dette affald og de hermed forbundne udgifter. Af disse grunde besluttede Republikken Slovenien at overdrage ansvaret for opfyldelsen af målsætninger i forbindelse med udvidet producentansvar til kollektive organisationer, som udfører en tjenesteydelse af almen interesse.

24. Interzero har anført fem grunde til, at Domstolen bør besvare det første spørgsmål benægtende. For det første varetager de kollektive organisationer under den nye miljøbeskyttelseslov opgaver af rent administrativ karakter, som ikke er tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. For det andet udstedte de slovenske myndigheder ikke en formel retsakt, hvorved de overdrog de kollektive organisationer at udføre en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. For det tredje var forklaringen på den utilstrækkelige behandling af en vis mængde emballageaffald, som blev indsamlet af de kommunale tjenester, at den dagældende nationale lovgivning fritog producenter, der markedsførte mindre end 15 ton emballageaffald om året, fra forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar. For det fjerde er der ved den nye miljøbeskyttelseslov blevet indført en ordning, som er mindre effektiv end sin forgænger. For det femte er de problemer, der opstod som følge af behandlingen af emballageaffald, blevet løst i en sådan grad, at der ikke længere foreligger et markedssvigt.

25. Den tjekkiske regering er af den opfattelse, at Domstolen ikke behøver at afgøre, om de kollektive organisationer leverer en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, eftersom den nationale lovgivning skal vurderes i forhold til affaldsrammedirektivet.

26. I artikel 14 TEUF og artikel 1 i protokol nr. 26 om tjenesteydelser af almen interesse (herefter »protokol nr. 26«) om fortolkningen af denne artikel i traktaten anerkendes det, at tjenesteydelser af almen økonomisk interesse spiller en afgørende rolle inden for Den Europæiske Union. I henhold til chartrets artikel 36 anerkender og respekterer Den Europæiske Union adgangen til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse i overensstemmelse med traktaterne. I denne henseende skærmer artikel 106, stk. 2, TEUF tjenesteydelser af almen økonomisk interesse mod EU-retten i det omfang, der er nødvendigt for at sikre, at EU-rettens fulde anvendelse ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem. Nationale, regionale og

[14] – Den slovenske regering har tilføjet, at det blev fastslået, at de økonomiske operatører, som var blevet overdraget ansvaret for kollektivt at sikre opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, havde overtrådt den nationale konkurrencelovgivning ved at indgå en horisontal konkurrencebegrænsende aftale.

lokale myndigheder har således vide skønsbeføjelser med hensyn til at levere, udlægge og tilrettelægge sådanne tjenesteydelser [15], og udøvelsen af disse skønsbeføjelser kan kun anfægtes, hvis de udøves på åbenbart fejlagtig vis [16].

27. Mens artikel 106, stk. 2, TEUF hverken definerer begrebet tjenesteydelse af almen økonomisk interesse eller de betingelser, hvorunder en medlemsstat kan anvende dette begreb, fremgår der af Unionens retsinstansers praksis tre ledetråde i denne retning.

28. For det første anses en medlemsstat for at udøve sine skønsbeføjelser lovligt, hvis det er godtgjort, at markedskræfterne ikke har været i stand til at opfylde et behov, som bør opfyldes i almenhedens interesse [17]. Kommissionen har også støttet det synspunkt, at der skal foreligge et markedssvigt, for at en medlemsstat kan indføre en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse [18]. Hvis markedskræfterne ikke er i stand til at opfylde kravene vedrørende det almene hensyn, såsom beskyttelsen af miljøet og den offentlige sundhed, navnlig med hensyn til affaldshåndtering, har en medlemsstat ret til at oprette en tjenesteydelse af almen interesse for at tilgodese disse behov [19].

29. For det andet skal en medlemsstat, som ønsker at indføre en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, også overholde visse kriterier, der kan anses for at være af mere formel karakter. En offentlig myndighed skal overdrage operatørerne at udføre en omfattende og obligatorisk opgave i almenhedens interesse [20]. Lovgivningen giver mulighed for en betydelig fleksibilitet med hensyn til statussen af den retsakt, hvorved en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse overdrages: Den kan bestå af et kompleks af foranstaltninger [21] eller have form af en kontrakt, men den skal kunne identificeres [22]. Det forhold, at en operatør har medvirket i det forløb, ved hvilket opgaven med at udføre en tjenesteydelse af almen økonomisk

[15] – I protokol nr. 26 anføres det desuden, at traktaternes bestemmelser på ingen måde berører medlemsstaternes beføjelse til at levere, udlægge og tilrettelægge ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse.

[16] – Jf. i denne retning artikel 1, første led, i protokol nr. 26 om tjenesteydelser af almen interesse. Jf. dom af 20.12.2017, Comunidad Autónoma del País Vasco m.fl. mod Kommissionen (C-66/16 P – C-69/16 P, EU:C:2017:999, præmis 69 og 70 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også dom af 1.3.2017, Frankrig mod Kommissionen (T-366/13, EU:T:2017:135, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis), og af 1.3.2017, SNCM mod Kommissionen (T-454/13, EU:T:2017:134, præmis 111).

[17] – Generaladvokat Sharpston har påpeget, at »[e]n virksomhed, der leverer en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, [især] kendetegnes […] ved, at den gennemfører noget, der tjener et almennyttigt formål, og som ikke ville blive gennemført (eller ville blive gennemført på andre vilkår hvad angår objektiv kvalitet, sikkerhed, rimelig pris, ligebehandling og universel adgang) på det frie marked, hvis det offentlige ikke greb ind (»teorien om markedssvigt«)«, forslag til afgørelse Farrell (C-413/15, EU:C:2017:492, punkt 90). Generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Comunidad Autónoma del País Vasco m.fl. mod Kommissionen (C-66/16 P to C-69/16 P, C-70/16 P og C-81/16P, EU:C:2017:654, punkt 122) støttede samme synspunkt. Jf. i samme retning dom af 1.3.2017, Frankrig mod Kommissionen (T-366/13, EU:T:2017:135, præmis 123), og af 1.3.2017, SNCM mod Kommissionen (T-454/13, EU:T:2017:134, præmis 172), hvor Retten fastslog, at medlemsstaterne kan indføre en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, hvis denne opfylder et reelt behov for offentlig tjeneste og denne efterspørgsel ikke opfyldes af markedskræfterne.

[18] – Jf. punkt 14 i meddelelse fra Kommissionen om forsyningspligtydelser i Europa (EFT 2001, C 17, s. 4), s. 3 i meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget med overskriften »En kvalitetsramme for tjenesteydelser af almen interesse i Europa« af 20.12.2011 (KOM/2011/0900 endelig) og punkt 48 i Meddelelse fra kommissionen om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregler på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT 2012, C 8, s. 4, herefter »meddelelsen om anvendelsen af statsstøttereglerne på tjenesteydelser af almen økonomisk interesse«). For en drøftelse af retspraksis vedrørende betingelsen om markedssvigt i forbindelse med tjenesteydelser af almen økonomisk interesse jf. E. Szyszczak, »Services of General Economic Interest, State Aid and State Measures Affecting Competition«, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2017, bind 8, nr. 10, s. 680-683. Jf. også A.M. Collins og 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, bind 12, nr. 5, s. 384-386.

[19] – Jf. i denne retning dom af 10.11.1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, præmis 52), af 23.5.2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279, præmis 75), og af 19.12.2019, Engie Cartagena (C-523/18, EU:C:2019:1129, præmis 33).

[20] – Jf. i denne retning dom af 21.3.1974, BRT og Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:25, præmis 20), af 12.2.2008, BUPA m.fl. mod Kommissionen (T-289/03, EU:T:2008:29, præmis 172), og af 8.6.2023, Prestige og Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, præmis 78).

[21] – Dom af 8.6.2023, Prestige og Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, præmis 79).

[22] – Jf. i denne retning punkt 52 i meddelelsen om anvendelsen af statsstøttereglerne på tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.

interesse blev tildelt den pågældende, er ikke til hinder for, at opgaven tildeles denne operatør ved en retsakt udstedt af en offentlig myndighed [23]. En medlemsstat skal også anføre årsagerne til, at den finder, at den relevante tjenesteydelse på grund af sin særlige karakter kan kvalificeres som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Disse krav fremmer en objektiv vurdering af enhver åbenbar fejl, som en medlemsstat kan begå ved udøvelsen af sine skønsbeføjelser til at indføre en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse [24]. Medlemsstaterne skal derfor klart fastlægge de forpligtelser, som de overdrager til virksomheder, hvilket forudsætter en præcis definition af disse forpligtelsers art, varighed og rækkevidde [25].

30. For det tredje præciseres det i artikel 106, stk. 2, TEUF, at tjenesteydelser af almen økonomisk interesse udføres af »virksomheder«. Selv om traktaten ikke definerer begrebet virksomhed, følger det af fast retspraksis, at dette begreb omfatter enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde [26]. Økonomisk virksomhed består i at udbyde varer og tjenesteydelser mod betaling. Betalingen udgør det økonomiske modstykke til leveringen af varen eller tjenesteydelsen [27]. Når varer eller tjenesteydelser leveres mod betaling, er det irrelevant, om leverandøren virker uden gevinst for øje [28] eller besidder et lovbestemt monopol [29].

31. Jeg foreslår, at det første spørgsmål drøftes i lyset af disse betragtninger.

32. Den slovenske regering har gjort gældende, at de økonomiske operatører, der er ansvarlige for opfyldelsen af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, under den gamle miljøbeskyttelseslov ikke sikrede, at den emballage, som de kommunale affaldstjenester indsamlede, blev behandlet korrekt, og herved skabte risici for miljøet og den menneskelige sundhed, som krævede regeringens indgriben. Såfremt den forelæggende ret bekræfter, at denne fremstilling er korrekt, synes dette at godtgøre, at der forelå et tilstrækkeligt markedssvigt til at begrunde Sloveniens beslutning om at indføre en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse for at imødegå et uopfyldt alment behov.

33. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om de tilladelser, hvorved de slovenske myndigheder overdrog de kollektive organisationer ansvaret for at sikre den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar med hensyn til særskilte kategorier af produkter, udgør retsakter, som overdrager dem at udføre en omfattende og obligatorisk opgave i form af en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. I denne forbindelse skal denne ret også undersøge, om de pågældende tilladelser indeholder passende begrundelser for deres udstedelse og en tilstrækkelig præcis definition af arten, varigheden og rækkevidden af de offentlige serviceforpligtelser, som de overdrager til de kollektive organisationer.

[23] – Dom af 15.6.2005, Olsen mod Kommissionen (T-17/02, EU:T:2005:218, præmis 188).

[24] – Dom af 12.2.2008, BUPA m.fl. mod Kommissionen (T-289/03, EU:T:2008:29, præmis 172).

[25] – Dom af 8.6.2023, Prestige og Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, præmis 79). Jf. også punkt 52 i meddelelsen om anvendelsen af statsstøttereglerne på tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.

[26] – Dom af 1.7.2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

[27] – Dom af 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, præmis 45 og 47 og den deri nævnte retspraksis).

[28] – Dom af 1.7.2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, præmis 27), og af 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, præmis 46).

[29] – Dom af 20.9.2019, Havenbedrijf Antwerpen og Maatschappij van de Brugse Zeehaven mod Kommissionen (T-696/17, EU:T:2019:652, præmis 98).

34. Ifølge forelæggelseskendelsen opkræver den kollektive organisation, der er ansvarlig for opfyldelsen af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar med hensyn til en kategori af produkter, et gebyr, som beregnes på grundlag af udgifterne til dens levering af disse tjenesteydelser, herunder afholdelse af udbud om affaldsindsamling og affaldsbehandling og sikring af, at producenterne opfylder deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar. Dette gebyr udgør således betaling for leveringen af disse tjenesteydelser[30]. Såfremt disse kendsgerninger bekræftes, viser de, jf. punkt 30 i dette forslag til afgørelse, at de kollektive organisationer, som er omhandlet i den nye miljøbeskyttelseslov, er virksomheder i henhold til artikel 106, stk. 2, TEUF.

35. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den besvarer det første spørgsmål med, at artikel 106, stk. 2, TEUF skal fortolkes således, at en organisation, der er blevet pålagt ansvaret for den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, kan være en virksomhed, som har fået overdraget at udføre en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, såfremt der foreligger et legitimt alment hensyn, såsom beskyttelsen af miljøet eller den offentlige sundhed, som markedskræfterne ikke har været i stand til at tilgodese i tilstrækkelig grad, de nationale myndigheder tydeligt har overdraget organisationen en offentlig tjenesteydelsesopgave ved retsakter, der indeholder tilstrækkelige grunde til deres udstedelse, og det er godtgjort, at den udøver økonomisk virksomhed.

B. Det andet spørgsmål

36. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 49 TEUF, artikel 56 TEUF og artikel 106, stk. 2, TEUF, chartrets artikel 16 og 17, servicedirektivet eller affaldsrammedirektivets artikel 8a er til hinder for, at ansvaret for opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar overdrages til en enkelt organisation, der virker uden gevinst for øje.

37. Interzero har, støttet af Surovina, gjort gældende, at det er i strid med artikel 106, stk. 2, TEUF at overdrage et sådant ansvar til en organisation, der udelukkende udfører administrative opgaver. Et forbud mod, at andre operatører udfører administrative opgaver, udgør en restriktion for etableringsfriheden (artikel 49 TEUF) og den frie udveksling af tjenesteydelser (artikel 56 TEUF). Hvis den slovenske regering måtte påberåbe sig miljøbeskyttelsen som et tvingende alment hensyn som begrundelse for denne beslutning, har Interzero og Surovina gjort gældende, at regeringen ikke har godtgjort, at de iværksatte foranstaltninger er uundværlige og forholdsmæssige med henblik på opfyldelsen af dette formål. Ifølge Surovina har de slovenske myndigheder mulighed for at anvende mindre indgribende foranstaltninger, såsom oprettelsen af en specifik enhed for tilsyn med de aktiviteter, der udføres af de økonomiske operatører, som har fået overdraget at opfylde forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar. Interzero og Surovina har endvidere understreget, at den nye miljøbeskyttelseslov vil nødsage dem til at indstille deres virksomhed i Slovenien. Af lignende grunde har de hævdet, at denne lov også er i strid med servicedirektivet.

38. For så vidt som servicedirektivet finder anvendelse, har Kommissionen påpeget, at den heri fastsatte ordning for fuld harmonisering overflødiggør en undersøgelse af det andet spørgsmål i lyset af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Kommissionen er af den opfattelse, at mens overdragelsen af de omhandlede opgaver til en enkelt organisation kan

[30] – Domstolen har anført, at en privat organisation, som ikke arbejdede med gevinst for øje, var godkendt af de offentlige myndigheder og modtog bidrag fra producenter til gengæld for at sikre opfyldelsen af sidstnævntes forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, var en virksomhed: dom af 21.10.2020, Eco TLC (C-556/19, EU:C:2020:844, præmis 31-51).

udgøre en kvantitativ eller territoriel restriktion og/eller forbeholde bestemte tjenesteydere adgangen til visse former for virksomhed som omhandlet i servicedirektivets artikel 15, stk. 2, litra a) og d), synes forpligtelsen om, at en sådan organisation virker uden gevinst for øje, at falde uden for denne foranstaltnings anvendelsesområde, hvorfor Domstolen skal vurdere dens forenelighed med etableringsfriheden. Kommissionen har mindet om, at det følger af servicedirektivets artikel 15, stk. 2, at alle betingelser for adgangen til at optage eller udøve en servicevirksomhed skal være ikke-diskriminerende, nødvendige for at tilgodese et tvingende alment hensyn og forholdsmæssige [31]. De regler, som skal vurderes af den forelæggende ret, udgør ikke forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og har bl.a. til formål beskytte miljøet, hvilket er et mål af almen interesse. Selv om det tilkommer den forelæggende ret at bedømme disse reglers proportionalitet, er Kommissionen i tvivl om, hvorvidt det samme resultat kunne være opnået uden at indrømme de organisationer, som er blevet overdraget at udføre tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, eksklusive rettigheder. Forpligtelsen til at udføre disse opgaver uden gevinst for øje kan også fremme opfyldelsen af miljømæssige mål. Mens betingelserne i servicedirektivets artikel 15, stk. 3, ikke finder anvendelse på tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, hvis disse betingelser retligt eller faktisk kan være til hinder for udførelsen af de opgaver, som er betroet dem, tyder intet ifølge Kommissionen på, at servicedirektivets artikel 15, stk. 4, finder anvendelse under de foreliggende omstændigheder.

39. Den tjekkiske, den ungarske, den nederlandske og den slovenske regering har gjort gældende, at medlemsstaterne har en vid skønsmargen, hvis de måtte beslutte at overdrage opfyldelsen af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar til en eller flere organisationer, som er underlagt et krav om at virke uden gevinst for øje [32]. Angående proportionaliteten af den nye miljøbeskyttelseslov har den slovenske regering anført, at den ved denne lov indførte ordning – i modsætning til manglerne ved den tidligere ordning – er effektiv, herunder økonomisk effektiv, og dermed sikrer et højt miljøbeskyttelsesniveau. Den har endvidere gjort gældende, at den nye ordning kun finder anvendelse på produkter, der er tiltænkt indenlandsk brug. Den nederlandske regering har påpeget, at det i et lille land kan være mere effektivt og enkelt at overdrage opfyldelsen af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar til en enkelt organisation, bl.a. for at undgå det »frihjuls«-problem, der kan opstå, når visse producenter forsøger at gøre mindst muligt for at opfylde deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar.

40. For så vidt som de nationale regler kan begrænse etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, har den slovenske regering gjort gældende, at disse restriktioner er begrundet i målet om miljøbeskyttelse, som er et tvingende alment hensyn. Derfor kræver besvarelsen af det andet spørgsmål ikke, at Domstolen undersøger de foranstaltninger, der skal vurderes af den forelæggende ret, i lyset af chartrets artikel 16 og 17 eller servicedirektivet.

41. Uanset den vide skønsmargen, som medlemsstaterne råder over, giver Domstolens praksis vedrørende artikel 106, stk. 2, TEUF mulighed for undtagelser fra anvendelsen af traktatens bestemmelser, når sådanne undtagelser er nødvendige for opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet en virksomhed, der har fået overdraget at udføre en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, og står i rimeligt forhold til opfyldelsen af det tilstræbte mål af almen

[31] – Servicedirektivets artikel 15, stk. 3. Kommissionen er endvidere af den opfattelse, at reglerne om en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse skal være nødvendige for udøvelsen af den specifikke offentlige serviceopgave, som en virksomhed betros at udføre, og være forholdsmæssige.

[32] – Den ungarske regering har tilføjet, at affaldsrammedirektivet ikke forpligter medlemsstaterne til at tillade producenter at opfylde deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar ved selv at indsamle og behandle affaldet.

interesse [33]. Det er tilstrækkeligt for medlemsstaten at godtgøre, at virksomheden, såfremt de omtvistede rettigheder ikke tillægges den eller opretholdes, er hindret i at opfylde de særlige opgaver, der er tildelt eller betroet denne virksomhed, på acceptable økonomiske vilkår [34]. Domstolen har også fastslået, at artikel 106, stk. 2, TEUF gør det muligt for medlemsstaterne at indrømme virksomheder, som de overdrager udførelsen af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, eksklusive rettigheder, der kan begrænse eller endda udelukke konkurrencen, i det omfang indrømmelsen af sådanne rettigheder er nødvendig for at sikre udførelsen af de opgaver, som er betroet disse virksomheder [35].

42. I den foreliggende sag har Interzero og Surovina kritiseret, at en enkelt organisation indrømmes eksklusive rettigheder med hensyn til affald i forbindelse med særskilte kategorier af produkter. De har også anfægtet forpligtelsen om, at sådanne organisationer skal virke uden gevinst for øje.

43. Det følger af den retspraksis, som er nævnt i punkt 41 i dette forslag til afgørelse, at medlemsstaterne kan indrømme eksklusive rettigheder og herved fjerne enhver konkurrence på et bestemt marked, forudsat at denne indrømmelse er nødvendig for at sikre udførelsen af visse opgaver af almen interesse. Det fremgår af sagsakterne, at den slovenske regering overdrog udførelsen af sådanne opgaver til en enkelt organisation, som virker uden gevinst for øje, netop fordi disse opgaver under den tidligere ordning, hvor en række virksomheder, der arbejdede med gevinst for øje, konkurrerede om at levere disse tjenesteydelser, ikke blev udført til regeringens tilfredshed. Sameksistensen mellem flere økonomiske operatører førte til »cherry picking« [36] og var en hindring for tilsynet med, hvordan ordningen fungerede. Snarere end at fremme målet om at sikre tilstrækkelig miljøbeskyttelse modvirkede profitmotivet således dette mål. Den slovenske regering har endvidere gjort gældende, at dens beslutning om at overdrage udførelsen af de pågældende opgaver til en enkelt organisation med hensyn til hver enkelt kategori af produkter, bidrager til at sikre, at alt affald i forbindelse med disse produkter indsamles og behandles på en sikker og miljøvenlig måde. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om disse argumenter støttes af beviser, eller om den slovenske regering råder over åbenbart mindre restriktive midler, hvormed den kunne opnå et sammenligneligt niveau for beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed.

44. Servicedirektivets artikel 1, stk. 2 og 3, sammenholdt med ottende betragtning til samme direktiv, udelukker tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, der var forbeholdt offentlige eller private enheder på tidspunktet for direktivets ikrafttrædelse, fra dets anvendelsesområde [37]. Eftersom den nye miljøbeskyttelseslov blev vedtaget efter servicedirektivets ikrafttrædelse, finder sidstnævntes bestemmelser anvendelse på de faktiske omstændigheder i den sag, der verserer for Ustavno sodišče (forfatningsdomstol). Servicedirektivet har dog af følgende grunde muligvis ringe eller slet ingen betydning for besvarelsen af det andet spørgsmål. For så vidt som overdragelsen af udførelsen af de relevante opgaver med hensyn til hver kategori af produkter til en enkelt organisation kan være et krav, der forbeholder bestemte tjenesteydere adgangen til at optage

[33] – Jf. i denne retning dom af 8.3.2017, Viasat Broadcasting UK mod Kommissionen (C-660/15 P, EU:C:2017:178, præmis 29), af 19.3.2019, Inpost Paczkomaty og Inpost mod Kommissionen (T-282/16 og T-283/16, EU:T:2019:168, præmis 115), og af 8.9.2021, Achema og Achema Gas Trade mod Kommissionen (T-193/19, EU:T:2021:558, præmis 102).

[34] – Jf. i denne retning dom af 25.6.1998, Dusseldorp m.fl. (C-203/96, EU:C:1998:316, præmis 65), af 3.3.2011, AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, præmis 76), og af 8.3.2017, Viasat Broadcasting UK mod Kommissionen (C-660/15 P, EU:C:2017:178, præmis 30).

[35] – Dom af 19.5.1993, Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198, præmis 14), og af 27.4.1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, præmis 46).

[36] – Ifølge den slovenske regering fokuserede de økonomiske operatører på at udføre mere lukrative affaldshåndteringsaktiviteter på bekostning af mindre profitable aktiviteter (f.eks. tjenesteydelser udført i landområder).

[37] – Dom af 7.11.2018, Kommissionen mod Ungarn (C-171/17, EU:C:2018:881, præmis 41-43). Servicedirektivets artikel 15, stk. 4, og artikel 17, nr. 1), støtter Domstolens fortolkning, eftersom disse bestemmelser i modsat fald synes formålsløse.

virksomhed som omhandlet i servicedirektivets artikel 15, stk. 2, litra d), skal dette krav være begrundet i et tvingende alment hensyn [38] og forholdsmæssigt [39]. En undersøgelse af det andet spørgsmål under hensyn til etableringsfriheden ville efter min opfattelse ikke medføre en anden besvarelse end den, jeg har foreslået i punkt 41-43 i dette forslag til afgørelse. Ydermere finder servicedirektivets artikel 15, stk. 2 og 3, kun anvendelse på tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, såfremt disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk forhindrer udførelsen af de særlige opgaver, der er tillagt virksomheder, som leverer tjenesteydelser af almen økonomisk interesse [40]. Hvad angår den frie udveksling af tjenesteydelser fastsætter servicedirektivets artikel 17, nr. 1), at de i artikel 16 omhandlede krav vedrørende adgangen til at optage servicevirksomhed ikke finder anvendelse på tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.

45. Inden for et område, der har været genstand for en udtømmende harmonisering på EU-plan, skal nationale foranstaltningers forenelighed med EU-retten bedømmes på grundlag af de harmoniserede bestemmelser og ikke på grundlag af bestemmelser i den primære ret [41]. Det er ufornødent at vurdere en restriktion for etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser, som er omfattet af servicedirektivets anvendelsesområde, såsom en foranstaltning, der tillægger ansvaret for udførelsen af visse opgaver til en enkelt organisation, i lyset af artikel 49 TEUF og 56 TEUF [42]. For så vidt som servicedirektivet ikke fastsætter regler om et lovbestemt krav om at virke uden gevinst for øje, skal dette kravs forenelighed med EU-retten vurderes i forhold til frihederne i det indre marked.

46. Foranstaltninger, som forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af etableringsfriheden mindre attraktiv, betragtes som restriktioner for denne frihed [43]. National lovgivning, som forbeholder adgangen til en økonomisk aktivitet til enheder, der virker uden gevinst for øje, kan begrænse etableringsfriheden, for så vidt som den er til hinder for, at enheder, som arbejder med gevinst for øje, udøver denne frihed. Sådanne restriktioner for etableringsfriheden kan kun tillades, hvis de er begrundet i et tvingende alment hensyn og overholder proportionalitetsprincippet [44].

47. Det følger af fast retspraksis, at formålet med miljøbeskyttelse, som er et af Unionens væsentligste mål [45], udgør et tvingende alment hensyn, der kan begrunde restriktioner for udøvelsen af etableringsfriheden [46]. Den slovenske regering har gjort gældende, at det profitincitament, som den gamle miljøbeskyttelseslov tilgodeså, var til hinder for opfyldelsen af målet om tilstrækkelig miljøbeskyttelse. Det tilkommer den forelæggende ret at bedømme – under hensyn til de kendsgerninger, den er blevet forelagt – om de slovenske myndigheder havde adgang til mindre indgribende midler, hvormed de kunne have opfyldt dette formål.

38 – Som defineret i Domstolens praksis; jf. i denne retning servicedirektivets artikel 4, stk. 8, sammenholdt med 40. betragtning til samme direktiv.

39 – Servicedirektivets artikel 15, stk. 3.

40 – Servicedirektivets artikel 15, stk. 4.

41 – Dom af 11.6.2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

42 – Jf. i denne retning dom af 23.2.2016, Kommissionen mod Ungarn (C-179/14, EU:C:2016:108, præmis 118), og af 26.6.2019, Kommissionen mod Grækenland (C-729/17, EU:C:2019:534, præmis 52 og 54).

43 – Dom af 25.10.2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis), og af 8.6.2023, Prestige og Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, præmis 61).

44 – Dom af 8.6.2023, Prestige og Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

45 – Dom af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (Vindmølleparken i Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 115).

46 – Dom af 4.7.2019, Kommissionen mod Tyskland (C-377/17, EU:C:2019:562, præmis 71), og af 8.6.2023, Prestige og Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, præmis 69).

48. Det er ikke nødvendigt, at Domstolen undersøger restriktioner for udøvelsen af de rettigheder og friheder, der er fastsat i chartrets artikel 16 og 17, i en sammenhæng, hvor det til dette formål er tilstrækkeligt at undersøge lovligheden af disse restriktioner i lyset af artikel 49 TEUF og 56 TEUF [47]. Under alle omstændigheder fastsætter chartrets artikel 52, stk. 1, at der kan indføres begrænsninger i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved chartret, forudsat at disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, respekterer de således beskyttede rettigheders og friheders væsentligste indhold, og under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder. Chartrets artikel 16 beskytter friheden til at udøve økonomisk virksomhed og handelsvirksomhed, aftalefriheden samt den frie konkurrence [48]. Disse friheder er imidlertid ikke absolutte, og udøvelsen heraf kan undergives forskellige former for myndighedsindgreb, herunder begrænsninger, som indføres af hensyn til den almene interesse [49]. Ejendomsretten, som sikres ved chartrets artikel 17, stk. 1, er heller ikke absolut, og udøvelsen heraf kan ligeledes være genstand for restriktioner, såfremt disse restriktioner svarer til mål af almen interesse og ikke, når henses til det forfulgte formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb over for det centrale indhold af den således beskyttede rettighed [50]. Jeg er derfor af den opfattelse, at det med henblik på besvarelsen af det andet spørgsmål er ufornødent, at Domstolen fortolker chartrets artikel 16 og 17, eftersom en sådan øvelse ikke ville medføre en anden besvarelse end den, der følger af dens undersøgelse af dette spørgsmål i lyset af artikel 106, stk. 2, TEUF.

49. Endelig forpligter affaldsrammedirektivets artikel 8a, stk. 5, andet afsnit, medlemsstaterne til, når flere organisationer sameksisterer, at udpege et uafhængigt organ eller en uafhængig offentlig myndighed til at føre tilsyn med opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar [51]. Denne bestemmelse synes at være tavs om medlemsstaternes beføjelser til at overdrage opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar med hensyn til en bestemt kategori af produkter til en enkelt organisation.

50. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den besvarer det andet spørgsmål således, at artikel 49 TEUF, artikel 56 TEUF og artikel 106, stk. 2, TEUF, chartrets artikel 16 og 17, servicedirektivet og affaldsrammedirektivets artikel 8a ikke er til hinder for, at en medlemsstat overdrager ansvaret for opfyldelsen af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar til en enkelt organisation, der virker uden gevinst for øje, såfremt disse foranstaltninger har til formål at sikre et tilstrækkeligt niveau for beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed, og der ikke findes mindre indgribende midler til at nå dette mål.

C. Det tredje, det fjerde og det femte spørgsmål

51. Med det tredje, det fjerde og det femte spørgsmål, som kan behandles samlet, ønsker den forelæggende ret oplyst, om en ændring af en lovfastsat ordning, hvorved en aktivitet, der udøves med gevinst for øje af flere økonomiske operatører, ændres til en aktivitet, der overdrages til en

47 – Dom af 30.4.2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 60), og af 20.12.2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, præmis 50).

48 – Dom af 16.7.2020, Adusbef m.fl. (C-686/18, EU:C:2020:567, præmis 82).

49 – Ibidem, præmis 83.

50 – Ibidem, præmis 85.

51 – Denne bestemmelse fastsætter, at »[h]vor flere organisationer på en medlemsstats område varetager forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar på vegne af producenter af produkter, udpeger den pågældende medlemsstat mindst ét organ, som skal være uafhængigt af private interesser, eller en offentlig myndighed til at føre tilsyn med opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar«.

enkelt organisation, som virker uden gevinst for øje, uden at der fastsættes en overgangsperiode og/eller betaling af passende kompensation for tab, som disse økonomiske operatører som følge af denne ændring, er i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet.

52. Interzero og Surovina har ganske vist anerkendt, at økonomiske operatører ikke kan forvente, at den nationale lovgivning ikke vil blive ændret [52], men har gjort gældende, at Domstolens praksis vedrørende beskyttelsen af den berettigede forventning og retssikkerheden under de omstændigheder, som er beskrevet i forelæggelseskendelsen, forpligter medlemsstaterne til at indføre en overgangsperiode og at betale passende kompensation til økonomiske operatører, som er berørt af sådanne ændringer.

53. Den slovenske regering og Kommissionen har anført, at medlemsstaterne kan vedtage lovgivning, som har til virkning, at videreførelsen af en aktivitet, der udøves med gevinst for øje af en række økonomiske operatører, kan overdrages til en enkelt organisation, der virker uden gevinst for øje. Den slovenske regering har gjort gældende, at retssikkerhedsprincippet er overholdt, hvis de regler, der vedtages til dette formål, er klare. Princippet om den berettigede forventning er også overholdt, eftersom lovændringer af denne art har kunnet forudses siden affaldsrammedirektivets vedtagelse. Da lovændringerne var lovlige, var der ikke noget behov for at kompensere økonomiske operatører for tab, de måtte have lidt. Uanset det ovenstående har Kommissionen ikke udelukket, at det i visse tilfælde kan være nødvendigt for en medlemsstat at indrømme operatørerne en passende overgangsperiode for at gøre det muligt for dem at tilpasse sig en ny ordning. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om de omstændigheder, den er blevet forelagt, udgør et af disse tilfælde.

54. Retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er en del af Den Europæiske Unions retsorden. Medlemsstaterne skal overholde disse principper i forbindelse med gennemførelsen af Unionens direktiver [53].

55. Retssikkerhedsprincippet er ikke til hinder for, at medlemsstaterne udøver deres beføjelser til at foretage lovændringer [54]. Det følger af fast retspraksis, at retssikkerhedsprincippet og det hermed sammenhængende princip om beskyttelse af den berettigede forventning dels kræver, at retsreglerne er klare og præcise, dels, at deres anvendelse er forudsigelig for de retsundergivne, især når de kan have bebyrdende virkninger for personer og virksomheder [55]. Det nævnte princip kræver, at en lovgivning giver de berørte mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der derved pålægges dem, og at disse sidstnævnte ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter i henhold hertil, således at de kan træffe foranstaltninger til at beskytte sig mod følgerne heraf [56].

56. Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning har til formål at sikre, at når en national myndighed afgiver præcise løfter til en økonomisk operatør, kan denne operatør påberåbe sig disse løfter over for denne myndighed. Hvis der ikke er afgivet løfter af denne art,

[52] – Interzero har medgivet, at økonomiske operatører i 2023 kunne have forudset, at den nationale lovgivning ville blive ændret i visse henseender som følge af affaldsrammedirektivets ikrafttrædelse.

[53] – Dom af 10.9.2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, præmis 43).

[54] – Ibidem, præmis 49.

[55] – Dom af 11.7.2019, Agrenergy og Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 og C-287/18, EU:C:2019:605, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

[56] – Ibidem, præmis 30.

således at de nationale myndigheder til enhver tid kan vælge at ændre en situation, har de økonomiske operatører ikke en berettiget forventning om, at denne situation vil blive opretholdt [57].

57. Retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er ikke til hinder for, at en medlemsstat med øjeblikkelig virkning kan ændre en lov uden at fastsætte en overgangsordning [58]. Domstolens praksis udelukker ikke fuldstændig muligheden for, at økonomiske operatører, som har foretaget store investeringer for at overholde en lovfastsat ordning, kan påberåbe sig beskyttelsen af den berettigede forventning, hvis denne ordning ophæves før en dato, der allerede er blevet meddelt, uden at disse økonomiske operatører gives tid til at tilpasse sig virkningerne af denne ophævelse [59].

58. Det tilkommer i sidste ende den forelæggende ret at efterprøve omstændighederne i forbindelse med vedtagelsen af den nationale lovgivning, som er omtvistet i den sag, der verserer for den. Jeg påpeger imidlertid, at for så vidt som den nye miljøbeskyttelseslov overdrager ansvaret for opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar til en enkelt organisation, der virker uden gevinst for øje, synes den at være formuleret klart og præcist. Der er heller ikke noget i sagsakterne, som tyder på, at en kompetent national myndighed gav økonomiske operatører nogen løfter om, at den gamle miljøbeskyttelseslov ikke ville blive ophævet, eller at den ville forblive i kraft i en vis periode.

59. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den besvarer det tredje, det fjerde og det femte spørgsmål således, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet ikke er til hinder for en ændring af en lovfastsat ordning, hvorved en aktivitet, der udøves med gevinst for øje af flere økonomiske operatører, ændres til en aktivitet, der overdrages til en enkelt organisation, som virker uden gevinst for øje, uden at fastsætte en overgangsperiode og/eller betaling af passende kompensation for tab, som disse økonomiske operatører måtte have lidt som følge af denne ændring.

D. Det sjette spørgsmål

60. Med det sjette spørgsmål ønskes det oplyst, om national lovgivning, hvorefter producenter, som markedsfører mindst 51% af en bestemt kategori af produkter, skal oprette en organisation, der er ansvarlig for opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar (herefter »51%-reglen«), og hvorefter det kun er sådanne producenter, der kan eje en andel i denne organisation (herefter »andelshaverreglen«), er i strid med artikel 49 TEUF og 56 TEUF, chartrets artikel 16, servicedirektivet og affaldsrammedirektivet.

61. Interzero har gjort gældende, at 51%-reglen begrænser friheden til at oprette og drive egen virksomhed, som er sikret ved chartrets artikel 16. Der er ingen begrundelse for, at producenter af visse produkter skal oprette en kollektiv organisation med henblik på at sikre opfyldelsen af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, navnlig idet disse producenter ikke er eksperter i affaldshåndtering. Interzero har endvidere anført, at 51%-reglen indebærer indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, eftersom indenlandske virksomheder udgør et klart flertal af de producenter, der markedsfører forbrugerprodukter i Slovenien.

[57] – Dom af 27.6.2024, Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, præmis 54).

[58] – Dom af 9.6.2016, Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft GbR (C-332/14, EU:C:2016:417, præmis 56).

[59] – Dom af 10.9.2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, præmis 52), og af 22.9.2022, Admiral Gaming Network m.fl. (C-475/20 – C-482/20, EU:C:2022:714, præmis 64).

62. Den slovenske regering har gjort gældende, at 51%-reglen tager sigte på at sikre, at der oprettes en enkelt kollektiv organisation med ansvar for affald i forbindelse med hver kategori af forbrugerprodukter.

63. Kommissionen har anført, at 51%-reglen udgør en restriktion for etableringsfriheden, for så vidt som den kan afholde producenter fra at etablere sig i Slovenien [60]. Selv om denne regel kan være begrundet i hensynet til miljøbeskyttelse, skal den nationale ret efterprøve, at den nationale lovgivning er forholdsmæssig i forhold til opfyldelsen af dette formål, og at der ikke findes mindre indgribende foranstaltninger til at sikre ansvaret for affaldshåndteringen i forbindelse med hver produktkategori. Kommissionen har påpeget, at andelshaverreglen kan være uforholdsmæssig, men anerkendt, at det tilkommer den forelæggende ret at afgøre dette.

64. Med forbehold af nedenstående overvejelser oplyser jeg Domstolen om, at besvarelsen af det sjette spørgsmål kan findes ved anvendelse af betragtningerne i punkt 41-49 i dette forslag til afgørelse.

65. For det første henviser jeg, for så vidt som 51%-reglen og andelshaverreglen synes at udgøre krav vedrørende besiddelsen af et selskabs kapital som omhandlet i servicedirektivets artikel 15, stk. 2, litra c), til betragtningerne i punkt 44 i dette forslag til afgørelse. For at disse krav er forenelige med servicedirektivet, skal de være ikke-diskriminerende, nødvendige for at tilgodese et tvingende alment hensyn og forholdsmæssige [61].

66. Selv om Interzero har gjort gældende, at 51%-reglen udgør en form for »omvendt forskelsbehandling« på grundlag af nationalitet, har selskabet ikke bestridt, at denne regel ud fra en retlig synsvinkel er ikke-diskriminerende, eftersom den finder ens anvendelse på alle producenter uanset deres nationalitet. Det forhold, at indenlandske producenter kan være mere aktive på et bestemt marked end producenter i andre medlemsstater, er en omstændighed, der kan ændre sig med tiden, og medfører derfor ikke, at 51%-reglen er diskriminerende. Hvad angår nødvendigheden for at tilgodese et tvingende alment hensyn tilsigtes det med 51%-reglen at sikre, at der kun kan oprettes én kollektiv organisation med hensyn til hver kategori af produkter med henblik på at fremme miljøbeskyttelsen. Andelshaverreglen har også til formål at opfylde dette formål ved at sikre, at producenter påtager sig det fulde organisatoriske ansvar for affaldshåndteringen i forbindelse med deres produkter. Hvad angår anvendelsen af proportionalitetsprincippet har parterne i den foreliggende sag ikke foreslået nogen mindre indgribende foranstaltninger, der ville gøre det muligt at opnå det miljøbeskyttelsesniveau, som de slovenske myndigheder tilstræber.

67. For det andet er det – som anført i punkt 45 i dette forslag til afgørelse – når en restriktion for etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser er omfattet af servicedirektivets anvendelsesområde, ufornødent at vurdere dens forenelighed med EUF-traktatens bestemmelser om det indre marked. 51%-reglen skal under alle omstændigheder undersøges i forhold til etableringsfriheden. Enhver hindring for operatører etableret i andre medlemsstater, som ønsker at tilbyde deres ydelser med henblik på at sikre den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, opstår som følge af overdragelsen af en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse til en enkelt organisation for hver kategori af produkter. Den er derfor ikke en følge af 51%-reglen. 51%-reglen kan imidlertid gøre muligheden for at etablere sig i Slovenien mindre attraktiv for producenter og herved udgøre en restriktion for

[60] – Kommissionen gjorde oprindelig gældende, at 51%-reglen begrænsede den frie udveksling af tjenesteydelser, men frafaldt dette anbringende i retsmødet.

[61] – Jf. servicedirektivets artikel 15, stk. 3.

etableringsfriheden[62]. Andelshaverreglen udgør en yderligere restriktion for etableringsfriheden, eftersom den forhindrer andre virksomheder i at have en økonomisk interesse i kollektive organisationer[63]. Det følger ikke heraf, at nogen af disse regler er i strid med EU-retten. Som anført i punkt 46 og 47 i dette forslag til afgørelse kan indførelsen af sådanne restriktioner for etableringsfriheden være begrundet i tvingende almene hensyn, herunder beskyttelsen af miljøet og den offentlige sundhed, altid under forudsætning af, at proportionalitetsprincippet overholdes, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

68. For det tredje har parterne i retsforhandlingerne for Domstolen ikke anført nogen bestemmelse i affaldsrammedirektivet, som kan være en hindring for anvendelsen af 51%-reglen. Både denne regel og andelshaverreglen synes at tage sigte på at sikre, at producenter påtager sig det økonomiske og organisatoriske ansvar for affaldshåndteringsfasen af deres produkters livscyklus, hvilket er begrundelser, som affaldsrammedirektivets artikel 8, stk. 1, fjerde afsnit, tillader.

69. For det fjerde synes en vurdering af disse regler i lyset af chartrets artikel 16, henset til betragtningerne i punkt 48 i dette forslag til afgørelse, ikke at være uundværlig, og en sådan vurdering ville under alle omstændigheder ikke føre til et andet resultat under omstændighederne i den foreliggende præjudicielle sag.

70. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den besvarer det sjette spørgsmål således, at artikel 49 TEUF og 56 TEUF, chartrets artikel 16, servicedirektivet og affaldsrammedirektivet ikke er til hinder for national lovgivning, hvorefter producenter, som markedsfører mindst 51% af en bestemt kategori af produkter, skal oprette en organisation, der er ansvarlig for opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, og hvorefter det kun er sådanne producenter, der kan eje en andel i denne organisation.

E. Det syvende, det ottende og det niende spørgsmål

71. Med det syvende, det ottende og det niende spørgsmål, som kan besvares samlet, ønskes det oplyst, om national lovgivning, som forhindrer andelshavere i kollektive organisationer i at udføre affaldsindsamlings- og affaldsbehandlingsaktiviteter og eje andele i operatører, der udøver sådanne aktiviteter, og som pålægger medlemmerne af disse kollektive organisationers administrative organer og tilsynsorganer det samme forbud (herefter »interessekonfliktreglerne«), er i strid med artikel 49 TEUF og 56 TEUF, chartrets artikel 16, servicedirektivet og affaldsrammedirektivet.

72. Interzero er af den opfattelse, at formålet om at undgå interessekonflikter kunne være opnået med mindre indgribende midler, såsom ved at forbyde kollektive organisationer at indgå aftaler med operatører, som de har en økonomisk interesse i.

73. Den slovenske regering har gjort gældende, at interessekonfliktreglerne er nødvendige for at forhindre, at der opstår sådanne konflikter mellem kollektive organisationer og operatører, som driver virksomhed inden for affaldsindsamling og affaldsbehandling, med heraf følgende negative konsekvenser for udførelsen af de opgaver, som er blevet betroet de førstnævnte. Den tjekkiske

62 – Jf. den retspraksis, der er nævnt i punkt 45 i dette forslag til afgørelse.

63 – Jf. i denne retning dom af 16.12.2010, Kommissionen mod Frankrig (C-89/09, EU:C:2010:772, præmis 44-49).

regering er enig og har påpeget, at forebyggelsen af interessekonflikter mellem kollektive organisationer og affaldsindsamlings- og affaldsbehandlingsoperatører er et af de formål, som affaldsrammedirektivet tager sigte på.

74. Kommissionen har anerkendt, at forbuddet mod, at andelshavere i en kollektiv organisation har investeringer i affaldsindsamlings- og affaldsbehandlingsoperatører, synes at være en passende restriktion med henblik på at undgå interessekonflikter.

75. De principper, der er anført i punkt 41-49 og 64-69 i dette forslag til afgørelse, bidrager til besvarelsen af det syvende, det ottende og det niende spørgsmål, med forbehold af nedenstående betragtninger angående anvendelsen af servicedirektivet [64].

76. For så vidt som interessekonfliktreglerne er krav vedrørende besiddelsen af et selskabs kapital som omhandlet i servicedirektivets artikel 15, stk. 2, litra c), skal de være ikke-diskriminerende, nødvendige for at tilgodese et tvingende alment hensyn og forholdsmæssige [65]. Interessekonfliktreglerne synes at være egnede til at sikre opfyldelsen af det formål, med henblik på hvilket de blev vedtaget. De tager i sidste ende bl.a. sigte på at sikre miljøbeskyttelsen ved at undgå risikoen for, at tilbudsgivere, som ikke er de mest økonomisk og/eller miljømæssigt effektive, vælges på grundlag af kommercielle overvejelser eller forbindelser. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve i lyset af parternes argumenter, om der findes mindre indgribende midler, hvormed Slovenien kan nå dette mål.

77. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den besvarer det syvende, det ottende og det niende spørgsmål således, at artikel 49 TEUF og 56 TEUF, chartrets artikel 16, servicedirektivet og affaldsrammedirektivet ikke er til hinder for national lovgivning, som forhindrer andelshavere i kollektive organisationer i at udføre affaldsindsamlings- og affaldsbehandlingsaktiviteter og eje andele i operatører, der udøver sådanne aktiviteter, og som pålægger medlemmerne af disse kollektive organisationers administrative organer og tilsynsorganer det samme forbud, forudsat at der ikke findes mindre indgribende midler til at forhindre interessekonflikter, som ville tilvejebringe det samme niveau for beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed.

F. Det tiende spørgsmål

78. Med den forelæggende rets tiende spørgsmål ønskes det oplyst, om forpligtelsen for producenter, som ikke har andel i en kollektiv organisation, til at indgå aftaler med sidstnævnte for at opfylde deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, er i strid med artikel 49 TEUF og 56 TEUF og chartrets artikel 16.

79. Interzero har gjort gældende, at denne forpligtelse udgør en restriktion for friheden til at oprette og drive egen virksomhed som sikret ved chartrets artikel 16, ikke er begrundet i et tvingende alment hensyn og under alle omstændigheder er uforholdsmæssig, eftersom producenter bør kunne vælge at opfylde deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar ved at oprette deres egne organisationer eller indgå passende aftaler med organisationer efter eget valg.

[64] – Som nævnt i disse punkter i dette forslag til afgørelse er det ufornødent at foretage en separat undersøgelse af disse bestemmelser i lyset af EUF-traktatens eller chartrets bestemmelser om det indre marked. Jeg påpeger endvidere, at parterne i retsforhandlingerne for Domstolen ikke har anført nogen bestemmelser i affaldsrammedirektivet, som kan være til hinder for vedtagelsen af interessekonfliktreglerne.

[65] – Jf. servicedirektivets artikel 15, stk. 3. Dette berører ikke muligheden for at påberåbe servicedirektivets artikel 15, stk. 4, i forbindelse med tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.

80. Den nederlandske regering er af den opfattelse, at en sådan forpligtelse kan forhindre, at visse producenter, som forsøger at gøre mindst muligt for at opfylde deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, »kører på frihjul«.

81. Kommissionen har gjort gældende, at denne forpligtelse udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, som er sikret ved artikel 56 TEUF, og friheden til at oprette og drive egen virksomhed i henhold til chartrets artikel 16. Selv om den bl.a. synes at tage sigte på målsætningen om miljøbeskyttelse, har Kommissionen opfordret den forelæggende ret til at efterprøve, om der ikke findes mindre indgribende alternative midler til at nå denne målsætning.

82. Efter min opfattelse er besvarelsen af det tiende spørgsmål nært knyttet til den besvarelse, jeg har foreslået Domstolen at give af det andet spørgsmål. Hvis EU-retten tillader medlemsstaterne at overdrage ansvaret for opfyldelsen af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar til en enkelt kollektiv organisation, følger det heraf, at producenter, som ikke er andelshavere i en kollektiv organisation, pålægges et krav om at indgå aftaler med denne organisation, eftersom dette vil være det eneste lovlige middel, hvormed de kan opfylde deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar.

83. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den besvarer det tiende spørgsmål således, at når EU-retten tillader medlemsstaterne at overdrage ansvaret for at sikre opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar til en enkelt organisation, kan producenter, som ikke har andel i denne organisation, pålægges en forpligtelse til at indgå en aftale med sidstnævnte organisation for at opfylde deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar.

V. Forslag til afgørelse

84. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den besvarer de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Ustavno sodišče (forfatningsdomstol, Slovenien), således:

»1) Artikel 106, stk. 2, TEUF skal fortolkes således, at en organisation, der er blevet pålagt ansvaret for den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, kan være en virksomhed, som har fået overdraget at udføre en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, såfremt der foreligger en legitim almen interesse, såsom beskyttelsen af miljøet eller den offentlige sundhed, som markedskræfterne ikke har været i stand til at tilgodese i tilstrækkelig grad, de nationale myndigheder tydeligt har overdraget organisationen en offentlig tjenesteydelsesopgave ved retsakter, der indeholder tilstrækkelige grunde til deres udstedelse, og det er godtgjort, at den udøver økonomisk virksomhed.

2) Artikel 49 TEUF, artikel 56 TEUF og artikel 106, stk. 2, TEUF, artikel 16 og 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked og artikel 8a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver er ikke til hinder for, at en medlemsstat overdrager ansvaret for opfyldelsen af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar til en enkelt organisation, der virker uden gevinst for øje, såfremt disse foranstaltninger har til formål at sikre et tilstrækkeligt niveau for beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed, og der ikke findes mindre indgribende midler til at nå dette mål.

3) Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet er ikke til hinder for en ændring af en lovfastsat ordning, hvorved en aktivitet, der udøves med gevinst for øje af flere økonomiske operatører, ændres til en aktivitet, der overdrages til en enkelt organisation, som virker uden gevinst for øje, uden at der fastsættes en overgangsperiode og/eller betaling af passende kompensation for tab, som disse økonomiske operatører måtte have lidt som følge af denne ændring.

4) Artikel 49 TEUF og 56 TEUF, artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder, direktiv 2006/123 og direktiv 2008/98 er ikke til hinder for national lovgivning, hvorefter producenter, som markedsfører mindst 51% af en bestemt kategori af produkter, skal oprette en organisation, der er ansvarlig for opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, og hvorefter det kun er sådanne producenter, der kan eje en andel i denne organisation.

5) Artikel 49 TEUF og 56 TEUF, artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder, direktiv 2006/123 og direktiv 2008/98 er ikke til hinder for national lovgivning, som forhindrer andelshavere i kollektive organisationer i at udføre affaldsindsamlings- og affaldsbehandlingsaktiviteter og eje andele i operatører, der udøver sådanne aktiviteter, og som pålægger medlemmerne af disse kollektive organisationers administrative organer og tilsynsorganer det samme forbud, forudsat at der ikke findes mindre indgribende midler til at forhindre interessekonflikter, som ville tilvejebringe det samme niveau for beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed.

6) Når EU-retten tillader medlemsstaterne at overdrage ansvaret for at sikre opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar til en enkelt organisation, kan producenter, som ikke har andel i denne organisation, pålægges en forpligtelse til at indgå en aftale med sidstnævnte organisation for at opfylde deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar.«