Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTHONY MICHAEL COLLINS
26 päivänä syyskuuta 2024 [1]

Asia C-254/23

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – Ustavno sodišče (perustuslakituomioistuin, Slovenia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Jätteet – Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut – Sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus – Direktiivi 2006/123/EY – Direktiivi 2008/98/EY – Perusoikeuskirjan 16 ja 17 artikla – Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet – Oikeasuhteisuus

I Johdanto

1. Slovenian tasavalta otti käyttöön laajennettua tuottajan vastuuta koskevan järjestelmän [2] kuluttajatuotteiden erillisten ryhmien osalta. Kyseisessä järjestelmässä vastuu laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisestä kunkin tällaisen ryhmän osalta annetaan yhdelle ainoalle, voittoa tavoittelemattomalle organisaatiolle. Ustavno sodišče (perustuslakituomioistuin, Slovenia) esittää unionin tuomioistuimelle kymmenen ennakkoratkaisukysymystä järjestelmän yhteensopivuudesta yleistä taloudellista etua koskevista palveluista annettujen säännösten, sisämarkkinoiden ja unionin johdetun oikeuden tiettyjen säännösten kanssa.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[2] Jäsenvaltiot hyväksyvät laajennettua tuottajan vastuuta koskevia järjestelmiä sen varmistamiseksi, että tuotteiden tuottajat kantavat taloudellisen ja järjestämisvastuun tuotteidensa jätehuollosta.

II Oikeudellinen tausta

A. Euroopan unionin oikeus

1. Palveludirektiivi

2. Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY [3] (jäljempänä palveludirektiivi) johdanto-osan 8, 40 ja 70 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(8) Tämän direktiivin sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä on syytä soveltaa ainoastaan siltä osin kuin asianomainen toiminta on avointa kilpailulle, joten niillä ei velvoiteta jäsenvaltioita vapauttamaan yleistä taloudellista etua koskevia palveluja eikä yksityistämään kyseisiä palveluja tarjoavia julkisyhteisöjä eikä myöskään poistamaan nykyisiä monopoleja muiden toiminta-alojen tai tiettyjen jakelupalvelujen osalta.

– –

(40) Yhteisöjen tuomioistuin on kehittänyt käsitteen ’yleistä etua koskevat pakottavat syyt’, joihin tämän direktiivin eräissä säännöksissä viitataan, perustamissopimuksen 43 ja 49 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössään, ja käsite saattaa kehittyä edelleen. Käsite kattaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ainakin seuraavat alat: – – kansanterveys, – – ympäristön – – suojelu – –

– –

(70) Tätä direktiiviä sovellettaessa ja rajoittamatta perustamissopimuksen 16 artiklan soveltamista palveluja voidaan pitää yleistä taloudellista etua koskevina palveluina vain siinä tapauksessa, että palveluntarjoaja tarjoaa niitä jäsenvaltion sille uskoman yleiseen etuun liittyvän erityistehtävän suorittamiseksi. Toimeksianto olisi tehtävä yhdellä tai useammalla säädöksellä, joiden muodosta kyseinen jäsenvaltio päättää, ja siinä olisi määriteltävä erityistehtävän täsmällinen luonne.”

3. Palveludirektiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”– –

2. Tässä direktiivissä ei käsitellä sellaisten yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen vapauttamista, jotka on varattu julkisille tai yksityisille tahoille, eikä palveluja tarjoavien julkisten tahojen yksityistämistä.

3. Tässä direktiivissä ei käsitellä palveluja tarjoavien monopolien purkamista eikä jäsenvaltioiden myöntämää tukea, jota koskevat yhteisön kilpailusäännöt.

Tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden vapauteen yhteisön oikeuden mukaisesti määritellä, mitä palveluja ne pitävät yleistä taloudellista etua koskevina palveluina, miten nämä palvelut olisi

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

järjestettävä ja rahoitettava valtiontukisääntöjen mukaisesti ja mitä erityisiä velvoitteita niihin olisi sovellettava.

– –”

4. Palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään, että kyseistä direktiiviä ei sovelleta muihin kuin taloudellisiin yleishyödyllisiin palveluihin. Palveludirektiivin 4 artiklassa määritellään käsitteet ”vaatimus” ja ”yleistä etua koskevat pakottavat syyt” seuraavasti:

”7) ’vaatimuksella’ [tarkoitetaan] velvoitetta, kieltoa, ehtoa tai rajoitusta, joka sisältyy jäsenvaltioiden lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin tai johtuu oikeus- tai viranomaiskäytännöstä, ammattialasäännöistä tai ammattijärjestöjen tai muiden ammatillisten organisaatioiden yhteisistä säännöistä, jotka ne ovat vahvistaneet itsemääräämisoikeutensa puitteissa; työmarkkinaosapuolten neuvottelemissa työehtosopimuksissa vahvistettuja normeja ei sellaisenaan katsota tässä direktiivissä tarkoitetuiksi vaatimuksiksi;

8) ’yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä’ [tarkoitetaan] syitä, jotka yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu sellaisiksi ja joihin kuuluvat muun muassa seuraavat: – – kansanterveys; – – ympäristönsuojelu kaupunkiympäristö mukaan luettuna – –”.

5. Palveludirektiivin 15 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Jäsenvaltioiden on tutkittava, sisältyykö niiden oikeusjärjestelmään 2 kohdassa tarkoitettuja vaatimuksia, ja varmistettava, että vaatimukset ovat 3 kohdassa tarkoitettujen ehtojen mukaiset. Jäsenvaltioiden on mukautettava lakejaan, asetuksiaan tai hallinnollisia määräyksiään, jotta ne olisivat yhdenmukaisia mainittujen ehtojen kanssa.

2. Jäsenvaltioiden on tutkittava, asetetaanko niiden oikeusjärjestelmässä palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi seuraavien syrjimättömien vaatimusten noudattaminen:

a) määrälliset tai alueelliset rajat, jotka vahvistetaan esimerkiksi väestömäärän tai palveluntarjoajien välisen maantieteellisen vähimmäisetäisyyden muodossa;

– –

c) osakepääoman omistamista koskevat vaatimukset;

d) – – vaatimukset, joilla määrätyn palvelutoiminnan aloittaminen sallitaan vain tietyille palveluntarjoajille toiminnan erityisluonteen vuoksi;

– –

3. Jäsenvaltioiden on tarkistettava, että 2 kohdassa tarkoitetut vaatimukset täyttävät seuraavat ehdot:

a) syrjimättömyys: vaatimukset eivät ole suoraan tai välillisesti syrjiviä kansalaisuuden tai yrityksen kotipaikan suhteen;

b) välttämättömyys: vaatimukset ovat perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin;

c) oikeasuhteisuus: vaatimukset ovat omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen, ne eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, eikä muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä voida saavuttaa samaa tulosta.

4. Edellä olevia 1, 2 ja 3 kohtaa sovelletaan yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koskevaan lainsäädäntöön vain siltä osin kuin kyseisten kohtien soveltaminen ei oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä.”

6. Palveludirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on kunnioitettava palveluntarjoajien oikeutta tarjota palvelujaan muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, johon he ovat sijoittautuneet.

Jäsenvaltion, jossa palvelu tarjotaan, on varmistettava, että palvelutoiminta voidaan aloittaa ja sitä voidaan harjoittaa jäsenvaltion alueella vapaasti.

_ _”

7. Palveludirektiivin 17 artiklan 1 alakohdan e alakohdan mukaan 16 artiklaa ei sovelleta toisessa jäsenvaltiossa tarjottaviin yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin, kuten jätteenkäsittelyyn.

2. Jätepuitedirektiivi

8. Jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19.11.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY [4] (jäljempänä jätepuitedirektiivi)
johdanto-osan 27 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tällä direktiivillä käyttöön otettava laajennettu tuottajan vastuu on eräs keino tukea sellaisten tavaroiden suunnittelua ja tuotantoa, joissa otetaan täysin huomioon materiaalien tehokas käyttö koko niiden elinkaaren ajan ja helpotetaan sitä, mukaan lukien tavaroiden korjaaminen, uudelleen käyttö, purkaminen ja kierrätys, aiheuttamatta kuitenkaan haittaa tavaroiden vapaalle liikkumiselle sisämarkkinoilla.”

9. Jätepuitedirektiivin 3 artiklan 21 alakohdan [5] mukaan kyseisessä direktiivissä ”laajennettua tuottajan vastuuta koskevalla järjestelmällä” tarkoitetaan ”jäsenvaltioiden toteuttamia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että tuotteiden tuottajat kantavat taloudellisen vastuun tai taloudellisen ja järjestämisvastuun tuotteen jätehuollosta, kun tuote on elinkaarensa jätevaiheessa”.

10. Jätepuitedirektiivin 8 artiklan 1 kohdassa [6] säädetään seuraavaa:

”Tehostaakseen uudelleenkäyttöä sekä jätteen syntymisen ehkäisemistä, kierrätystä ja muuta hyödyntämistä jäsenvaltiot voivat toteuttaa lainsäädännöllisiä tai muita toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että luonnollisilla tai oikeushenkilöillä, jotka ammattimaisesti kehittävät,

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

[5] Sellaisena kuin se on muutettuna jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta 30.5.2018 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2018/851 (EUVL 2018, L 150, s. 109), jolla pyrittiin määrittelemään laajennetun tuottajan vastuun käsite ja vahvistamaan sitä koskevat vähimmäisvaatimukset.

[6] Sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2018/851.

valmistavat, prosessoivat, käsittelevät, myyvät tai tuovat tuotteita (tuotteen tuottaja) on laajennettu tuottajan vastuu.

Tällaisiin toimenpiteisiin voivat kuulua palautettujen tuotteiden ja kyseisten tuotteiden käytön jälkeen jäljelle jäävän jätteen vastaanottaminen sekä tätä seuraava jätehuolto ja taloudellinen vastuu tällaisesta toiminnasta. Nämä toimenpiteet voivat sisältää myös velvollisuuden tarjota julkisesti saatavilla olevaa tietoa siitä, missä määrin tuotetta voidaan käyttää uudelleen ja kierrättää.

Jos tällaisiin toimenpiteisiin sisältyy laajennettua tuottajan vastuuta koskevien järjestelmien perustaminen, sovelletaan 8 a artiklassa säädettyjä yleisiä vähimmäisvaatimuksia.

Jäsenvaltiot voivat päättää, että tuotteiden tuottajien, jotka ottavat omasta aloitteestaan taloudellisen tai taloudellisen ja järjestämisvastuun tuotteen jätehuollosta, kun tuote on elinkaarensa jätevaiheessa, olisi sovellettava joitakin 8 a artiklassa säädetyistä yleisistä vähimmäisvaatimuksista tai kaikkia niitä.”

11. Jätepuitedirektiivin 8 a artiklassa[7] vahvistetaan laajennettua tuottajan vastuuta koskevien järjestelmien yleiset vähimmäisvaatimukset. Kyseisten vaatimusten, luettuina direktiivin 2018/851 johdanto-osan 14 perustelukappaleen valossa, mukaan tuottajat voivat täyttää laajennettua tuottajan vastuuta koskevat velvoitteensa joko erikseen tai yhteisesti.

B. Kansallinen oikeus

12. Aiemmin voimassa olleessa ympäristönsuojelulaissa (Zakon o varstvu okolja)[8] säädettiin, että tuotteiden tuottajat voivat täyttää jätteiden käsittelyä koskevat velvoitteensa joko erikseen tai yhteisesti perustamalla yhteenliittymän muiden tuottajien kanssa. Tuotteiden tuottajien oli myös mahdollista tukeutua yhteen tai useampaan talouden toimijaan tässä tarkoituksessa.

13. Kyseinen lainsäädäntö on kumottu uudella ympäristönsuojelulailla (uusi Zakon o varstvu okolja).[9] Kulutustuotteiden tuottajien on täytettävä laajennettua tuottajan vastuuta koskevat velvoitteensa sellaisen yhteisorganisaation välityksellä, jonka toimivaltaiset viranomaiset hyväksyvät tähän tarkoitukseen. Tuottajien, jotka saattavat ainakin 51 prosenttia tietystä tuoteryhmästä markkinoille, on perustettava yhteisorganisaatio näihin tuotteisiin liittyvien jätteiden käsittelyä varten.[10] Tällaisten tuotteiden tuottajien, jotka eivät ole yhteisorganisaation osuudenomistajia, on täytettävä laajennettua tuottajan vastuuta koskevat velvoitteensa tekemällä sopimus kyseisen organisaation kanssa. Vaikka kullakin yhteisorganisaatiolla on lakisääteinen monopoli sen varmistamiseksi, että laajennettua tuottajan vastuuta koskevia velvoitteita noudatetaan, ne eivät tavoittele toiminnallaan voittoa. Yhteisorganisaatiot varmistavat tiettyyn tuoteryhmään liittyvien jätteiden keräämisen ja käsittelemisen, mutta ne eivät kerää eivätkä käsittele näitä jätteitä, vaan näitä tehtäviä hoitavat itsenäiset toimijat yhteisorganisaatioiden

7 Lisätty direktiivillä 2018/851.

8 Slovenian tasavallan virallinen lehti nro 39/06.

9 Slovenian tasavallan virallinen lehti nro 44/22.

10 Yhteisorganisaatio voi varmistaa, että laajennettua tuottajan vastuuta koskevat velvoitteet täyttyvät useiden tuoteryhmien osalta.

vuosittain tekemien sopimusten perusteella.[11] Ovatpa tuottajat yhteisorganisaation jäseniä tai tekevätpä ne sopimuksen sen kanssa, kaikki tuottajat maksavat yhteisorganisaation suorittamista palveluista saman maksun, joka lasketaan kustannusvastaavuusperusteen mukaisesti.

III Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

14. Euroopan komissio lähetti 9.6.2021 Slovenian tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se esitti näkemyksensä, jonka mukaan Slovenia ei ollut pannut direktiiviä 2018/851 täytäntöön määräajassa.[12] Slovenian tasavalta antoi maaliskuussa 2022 uuden ympäristönsuojelulain. Komissio päätti helmikuussa 2023 jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn direktiivin 2018/851 täytäntöönpanon laiminlyönnin osalta.

15. Interzero Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d. o. o. (jäljempänä Interzero) ja Surovina družba za predelavo odpadkov d. o. o. (jäljempänä Surovina) ovat jätehuoltopalveluja Sloveniassa tarjoavia kaupallisia yrityksiä. Interzero on Itävaltaan sijoittautuneen Interzero Circular Solutions Europe GmbH -yhtiön (jäljempänä Interzero Austria) tytäryhtiö. Interzero, Interzero Austria, Surovina, useat jätehuoltoalalla toimivat slovenialaiset kaupalliset yhtiöt ja useat tuottajat, joihin sovelletaan laajennettua tuottajan vastuuta koskevia velvoitteita, aloittivat vuonna 2022 Ustavno sodišče (perustuslakituomioistuin, Slovenia) menettelyn, jossa ne väittivät, että uusi ympäristönsuojelulaki on Slovenian perustuslain tiettyjen säännösten ja unionin oikeuden, nimittäin SEUT 49, SEUT 56, SEUT 102 ja SEUT 106 artiklan, Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 16 ja 17 artiklan ja palveludirektiivin, vastainen. Ne riitauttivat uuden ympäristönsuojelulain sillä perusteella, että sillä jätehuollon taloudellinen toiminta muutettiin monopoleille varatuksi muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi. Interzero ja Surovina väittivät, ettei Slovenian hallitus ollut osoittanut, että vanhan ympäristönsuojelulain mukainen järjestelmä oli ollut tehoton, eikä selittänyt, miksi jätehuoltotoimintaa on harjoitettava voittoa tavoittelemattomalla perusteella ja ilman kilpailua.

16. Slovenian hallitus väitti, että uuteen ympäristönsuojelulakiin tehdyt muutokset olivat tarpeen jätepuitedirektiivin täytäntöönpanemiseksi ja sen varmistamiseksi, että laajennettua tuottajan vastuuta koskevat velvoitteet, nimittäin jätteiden keräys ja käsittely, täyttyvät. Uudessa sääntelyssä kaavaillaan, että sen nojalla perustetut, hyväksytyt voittoa tavoittelemattomat organisaatiot omistautuvat ympäristötavoitteiden edistämiseen kaupallisten näkökohtien rasittamatta niitä. Jätepuitedirektiivi mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat edellyttää laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämistä perustamalla yksi ainoa yhteisorganisaatio, jonka tuottajat perustavat ja jota ne hallinnoivat tietyn tuoteryhmän osalta.[13] Slovenian hallituksen näkemyksen mukaan tällainen järjestelmä on tehokkaampi ympäristön näkökulmasta, tehokkaampi taloudellisesta näkökulmasta ja helpommin valvottavissa velvoitteiden noudattamisen näkökulmasta. Slovenian hallitus korostaa, että jätteiden keräys ja käsittely ovat edelleen taloudellista toimintaa, jota kolmannet osapuolet harjoittavat.

17. Ustavno sodišče päätti 19.5.2022 uuden ympäristönsuojelulain riidanalaisten säännösten soveltamisen keskeyttämisestä, kunnes se on antanut tuomion tässä menettelyssä.

[11] Yhteisorganisaatiot ja niiden osuudenomistajat eivät saa suorittaa jätteiden keräys- ja käsittelypalveluja, eikä niillä saa olla suoraa tai välillistä taloudellista intressiä näitä palveluja tarjoavissa yrityksissä. Tuottajiin, jotka tekevät sopimuksen yhteisorganisaation kanssa laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteidensa täyttämiseksi, ei sovelleta kumpaakaan näistä rajoituksista.

[12] Direktiivin 2018/851 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli noudatettava direktiiviä viimeistään 5.7.2020.

[13] Slovenian hallitus lisää, että Tšekin tasavallassa ja Virossa on käytössä samankaltainen sääntely.

18. Ustavno sodišče pohtii, voiko laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttäminen perustamalla yhteisorganisaatioiden, joille tämä tehtävä annetaan, verkosto muodostaa yleistä taloudellista etua koskevan palvelun. Tässä yhteydessä se tiedustelee, onko voittoa tavoittelemattoman monopolin perustaminen unionin oikeuden vastaista. Se myös kysyy, voivatko jäsenvaltiot unionin oikeuden nojalla päättää, että tiettyä taloudellista toimintaa on harjoitettava muuna kuin taloudellisena toimintana. Jos jäsenvaltiot voivat tehdä niin, onko niiden säädettävä siirtymäajasta ja/tai maksettava korvauksia taloudellisille toimijoille, joihin tämä muutos vaikuttaa? Ustavno sodišče pyrkii myös selvittämään, ovatko tietyt erityissäännöt, kuten yhteisorganisaatioiden jäsenyyttä ja toimintoja, joita nämä elimet voivat harjoittaa, koskevat säännöt, unionin oikeuden mukaisia. Se on lisäksi epävarma siitä, onko vaatimus, jonka mukaan tuottajien, jotka eivät ole asianomaisen yhteisorganisaation osuudenomistajia, on tehtävä jätehuoltosopimuksia kyseisen organisaation kanssa, unionin oikeuden mukainen.

19. Tässä tilanteessa Ustavno sodišče päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voidaanko SEUT 106 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavana yrityksenä (SEUT 14 artiklan, yleistä etua koskevista palveluista tehdyn pöytäkirjan N:o 26 sekä [direktiivin 2008/98] 8 ja 8 a artiklan valossa) pitää sellaista oikeushenkilöä, jolla on yksinoikeus harjoittaa toimintaa, jolla laajennettua tuottajan vastuuta koskevat velvoitteet täytetään yhteisesti keskenään samantyyppisten tuotteiden osalta Slovenian tasavallan alueella, kun tämä toiminta käsittää seuraavat osa-alueet:

– tiettyjen tuotteiden tuottajien kanssa tehtävät sopimukset, joilla tuottajat valtuuttavat kyseisen oikeushenkilön varmistamaan niiden nimissä asianmukaisen jätehuollon kyseisistä tuotteista peräisin olevalle jätteelle

– jätteiden keräys- ja käsittelyjärjestelmän järjestämisen (sopimusten tekeminen sellaisten liikeyritysten kanssa, jotka hoitavat organisaation nimissä kaiken laajennetun tuottajan vastuun piiriin kuuluvista tuotteista peräisin olevan jätteen keräämisen ja asianmukaisen käsittelyn)

– rekisterin pitämisen tuotteista, jotka kuuluvat laajennetun tuottajan vastuun piiriin ja jotka saatetaan markkinoille Slovenian tasavallassa, ja rekisterin pitämisen kerätyistä ja käsitellyistä jätteistä, jotka ovat peräisin laajennetun tuottajan vastuun piiriin kuuluvista tuotteista, sekä näiden tietojen toimittamisen ministeriölle

ja kun tämä oikeushenkilö on kyseistä toimintaa harjoittaessaan velvollinen tekemään sopimuksia sekä laajennettua tuottajan vastuuta koskevan velvoitteen alaisten tuottajien että jätteen keräämistä ja käsittelyä harjoittavien liikeyritysten kanssa?

2) Onko [perusoikeuskirjan] 16 ja 17 artiklaa, SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 106 artiklaa, [direktiiviä 2006/123] sekä [direktiivin 2008/98] 8 ja 8 a artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle lainsäädännölle, jonka mukaan toimintaa, jolla laajennettua tuottajan vastuuta koskevat velvoitteet täytetään yhteisesti, keskenään samantyyppisten tuotteiden osalta voi harjoittaa jäsenvaltion alueella laillisesti yksi ainoa oikeushenkilö tavoilla, joilla ei tavoitella voittoa, mikä merkitsee, että tulot eivät ylitä niitä tosiasiallisia kustannuksia, joita laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisestä yhteisesti aiheutuu, ja että kyseisen oikeushenkilön on käytettävä voitot yksinomaan toiminnan harjoittamiseen ja laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämistä yhteisesti koskevien toimenpiteiden toteuttamiseksi?

3) Jos toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan kieltävästi, onko [perusoikeuskirjan] 16 artiklaa, SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 106 artiklaa, oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita sekä [direktiivin 2008/98] 8 ja 8 a artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle lainsäädännölle, jonka mukaan jäsenvaltio muuttaa toimintaa, jolla laajennettua tuottajan vastuuta koskevat velvoitteet täytetään yhteisesti keskenään samantyyppisten tuotteiden osalta, siten, että useiden talouden toimijoiden harjoittama voittoa tavoitteleva, säännelty ja markkinalähtöinen toiminta on muutettu toiminnaksi, jota vain yhdellä organisaatiolla on lupa harjoittaa ja jota tämän on harjoitettava voittoa tavoittelematta siten kuin toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä on esitetty?

4) Onko kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessä mainittuja unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämistä yhteisesti koskevan uuden lainsäädännön voimaantulosta seuraa lain nojalla sellainen puuttuminen yksittäisiin sopimussuhteisiin, että sekä kaikkien niiden talouden toimijoiden, jotka harjoittivat aiemman lainsäädännön mukaisesti toimintaa laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämiseksi yhteisesti, ja tuottajien, joilla on laajennettua tuottajan vastuuta koskeva velvoite, että niiden talouden toimijoiden, jotka harjoittivat aiemman lainsäädännön mukaisesti toimintaa laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämiseksi yhteisesti, ja niiden talouden toimijoiden, jotka harjoittavat sellaisista tuotteista peräisin olevien jätteiden keräys- tai käsittelytoimintaa, jotka kuuluvat laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden yhteisesti tapahtuvan täyttämisen piiriin, keskenään tekemien sopimusten voimassaolo lakkaa?

5) Onko kolmannessa ja neljännessä ennakkoratkaisukysymyksessä kuvatun uuden lainsäädännön säätämistä koskevassa tilanteessa oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita tulkittava niin, että lainsäätäjän on säädettävä siirtymäajasta ja/tai otettava käyttöön korvausjärjestelmä? Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, mitkä ovat siirtymäajan tai korvausjärjestelmän kohtuullisuutta koskevat vaatimukset?

6) Onko [perusoikeuskirjan] 16 artiklaa, SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 106 artiklaa, [direktiiviä 2006/123] sekä [direktiivin 2008/98] 8 ja 8 a artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle lainsäädännölle, jonka mukaan tuottajille, joilla on laajennettua tuottajan vastuuta koskevia velvoitteita ja jotka saattavat markkinoille 51 prosenttia samantyyppisistä tuotteista, jotka kuuluvat laajennettua tuottajan vastuuta koskevan velvoitteen piiriin, asetetaan velvollisuus perustaa oikeushenkilö, jonka tehtävänä on harjoittaa toimintaa laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämiseksi yhteisesti, ja jonka mukaan samantyyppisten tuotteiden tuottajien on perustettava tällainen oikeushenkilö uudelleen, mikäli lupa perutaan, tai onko edellä mainittuja unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä tulkittava niin, että ne ovat esteenä sellaiselle lainsäädännölle, jonka mukaan ainoastaan tuottajat voivat omistaa osuuden tällaisesta oikeushenkilöstä?

7) Onko [perusoikeuskirjan] 16 artiklaa, SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 106 artiklaa, [direktiiviä 2006/123] sekä [direktiivin 2008/98] 8 ja 8 a artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle lainsäädännölle, jonka mukaan ne tuottajat, jotka omistavat osuuden oikeushenkilöstä, joka varmistaa laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisen yhteisesti, eivät voi olla henkilöitä, jotka keräävät tai käsittelevät jätteitä, jotka ovat peräisin tuotteista, joiden osalta kyseinen oikeushenkilö huolehtii laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisestä yhteisesti?

8) Onko [perusoikeuskirjan] 16 artiklaa, SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 106 artiklaa, [direktiiviä 2006/123] sekä [direktiivin 2008/98] 8 ja 8 a artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle lainsäädännölle, jonka mukaan tuottajalla, joka omistaa osuuden oikeushenkilöstä, joka huolehtii laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisestä yhteisesti, ja laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämistä yhteisesti koskevaa toimintaa harjoittavalla oikeushenkilöllä ei voi olla kumpaakaan seuraavista:

   – suoraan tai välillisesti pääomayhteyksiä henkilöön, joka harjoittaa yhteisesti tapahtuvan velvoitteiden täyttämisen piiriin kuuluvista tuotteista peräisin olevan jätteen keräämistä tai käsittelyä siinä oikeushenkilössä, joka varmistaa laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisen yhteisesti, eikä hallintoa tai valvontaa koskevia oikeuksia kyseisessä henkilössä

   – pääomayhteyksiä tai sukulaisuussuhteita henkilöön, jolla on hallussaan tai määräysvallassaan äänioikeuksia edeltävässä luetelmakohdassa tarkoitetun henkilön hallinto- tai valvontaelimessä tai joka edustaa kyseistä henkilöä?

9) Onko [perusoikeuskirjan] 16 artiklaa, SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 106 artiklaa, [direktiiviä 2006/123] sekä [direktiivin 2008/98] 8 ja 8 a artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle lainsäädännölle, jonka mukaan seitsemännessä ja kahdeksannessa ennakkoratkaisukysymyksessä tarkoitetut rajoitukset koskevat myös laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämistä yhteisesti koskevaa toimintaa harjoittavan oikeushenkilön hallintoelimen jäsentä, kyseisen oikeushenkilön valvontaelimen jäsentä tai sen edustajaa?

10) Onko [perusoikeuskirjan] 16 artiklaa sekä SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle lainsäädännölle, jonka mukaan tuottajien, joilla on laajennettua tuottajan vastuuta koskevia velvoitteita ja jotka saattavat markkinoille kotitalouskäyttöön tarkoitettuja tuotteita, on pakko tehdä sopimus, jolla ne valtuuttavat oikeushenkilön, jolla on lupa harjoittaa toimintaa laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämiseksi yhteisesti, huolehtimaan niiden laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisestä?”

20. Interzero, Surovina, Tšekin, Alankomaiden ja Slovenian hallitukset sekä komissio esittivät kirjallisia huomautuksia. Interzero, Surovina, Tšekin, Unkarin, Alankomaiden ja Slovenian hallitukset sekä komissio esittivät suulliset lausumansa ja vastasivat unionin tuomioistuimen kysymyksiin 11.6.2024 pidetyssä istunnossa.

IV. Asian tarkastelu

A. Ensimmäinen kysymys

21. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, voiko organisaatio, joka on vastuussa laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisestä yhteisesti, olla yritys, jolle on annettu tehtäväksi SEUT 106 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottaminen.

22. Yksikään unionin tuomioistuimessa vireillä olevan menettelyn osapuolista ei kiistä sitä, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta nimetessään yleistä taloudellista etua koskevan palvelun. Komissio huomauttaa, että kahden edellytyksen on täytyttävä, jotta palvelu voidaan nimetä yleistä taloudellista etua koskevaksi palveluksi. Jäsenvaltion on virallisesti annettava toimijalle vastuu yleistä taloudellista etua koskevan palvelun tuottamisesta. Sen on myös selitettävä, miksi kyseinen palvelu eroaa muista taloudellisista toiminnoista siinä määrin, että tämä nimeäminen on perusteltu. Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selvityksistä muuta johdu, komissio katsoo, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevien yhteisorganisaatioiden perustaminen voi täyttää nämä edellytykset.

23. Slovenian hallitus selittää, että vanhan ympäristönsuojelulain voimassa ollessa järjestelmä ei toiminut tyydyttävästi. Laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden noudattamisen varmistamisesta vastaavat talouden toimijat eivät käsitelleet riittävää määrää pakkausjätettä.[14] Yhdyskuntajätepalvelujen oli näin ollen varastoitava merkittäviä määriä pakkausjätettä, mistä aiheutui riskejä ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle ja ympäristölle. Näiden riskien poistamiseksi viranomaiset ottivat vastatakseen näiden jätteiden käsittelystä ja siihen liittyvistä kustannuksista. Näistä syistä Slovenian tasavalta päätti antaa vastuun laajennetun tuottajan vastuun tavoitteiden saavuttamisesta yleistä taloudellista etua koskevaa palvelua tuottaville yhteisorganisaatioille.

24. Interzero katsoo viidestä syystä, että unionin tuomioistuimen olisi vastattava ensimmäiseen kysymykseen kieltävästi. Ensinnäkin uuden ympäristönsuojelulain mukaan yhteisorganisaatiot hoitavat luonteeltaan täysin hallinnollisia tehtäviä, jotka eivät ole yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja. Toiseksi Slovenian viranomaiset eivät hyväksyneet virallista toimea, jolla yhteisorganisaatioille olisi annettu tehtäväksi yleistä taloudellista etua koskevan palvelun tuottaminen. Kolmanneksi selityksenä sille, ettei tiettyä määrää yhdyskuntajätepalvelujen keräämää pakkausjätettä käsitelty asianmukaisesti, oli se, että tuolloin voimassa olleessa kansallisessa lainsäädännössä laajennettua tuottajan vastuuta koskevista velvoitteista vapautettiin tuottajat, jotka saattoivat alle 15 tonnia pakkauksia markkinoille vuodessa. Neljänneksi uudella ympäristönsuojelulailla otettiin käyttöön järjestelmä, joka on edeltäjäänsä tehottomampi. Viidenneksi pakkausjätteen käsittelyyn liittyneet ongelmat on ratkaistu siinä määrin, ettei markkinahäiriötä enää ole.

25. Tšekin hallitus katsoo, ettei unionin tuomioistuimen ole tarpeen ratkaista, tuottavatko yhteisorganisaatiot yleistä taloudellista etua koskevaa palvelua, koska kansallista lainsäädäntöä on arvioitava jätepuitedirektiivin kannalta.

26. SEUT 14 artiklassa ja yleistä etua koskevista palveluista tehdyn pöytäkirjan N:o 26 (jäljempänä pöytäkirja N:o 26) 1 artiklassa, jonka tarkoituksena on tulkita kyseistä perussopimuksen artiklaa, tunnustetaan, että yleistä taloudellista etua koskevilla palveluilla on keskeinen asema Euroopan unionissa. Perusoikeuskirjan 36 artiklassa Euroopan unioni tunnustaa mahdollisuuden käyttää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja perussopimusten mukaisesti sekä kunnioittaa tätä oikeutta. Tässä asiayhteydessä SEUT 106 artiklan 2 kohdassa suojataan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja unionin oikeudelta siinä määrin kuin se on tarpeen sen varmistamiseksi, ettei unionin oikeuden täysimääräinen soveltaminen vaikeuta niille annettujen tiettyjen tehtävien hoitamista oikeudellisesti tai tosiasiallisesti. Kansallisilla, alueellisilla ja

[14] Slovenian hallitus lisää, että talouden toimijoiden, joiden tehtävänä oli varmistaa yhteisesti laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttäminen, todettiin rikkoneen kansallista kilpailulainsäädäntöä, koska ne olivat tehneet horisontaalisen kilpailunvastaisen sopimuksen.

paikallisilla viranomaisilla on siten laaja harkintavalta tarjota, tilata ja järjestää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja,[15] ja tämän harkintavallan käyttö voidaan asettaa menestyksellisesti kyseenalaiseksi ainoastaan silloin, kun on kyse ilmeisestä virheestä.[16]

27. Vaikka SEUT 106 artiklan 2 kohdassa ei määritellä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun käsitettä eikä edellytyksiä, joilla jäsenvaltio voi soveltaa kyseistä käsitettä, unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä esitetään tältä osin kolme osviittaa.

28. Ensinnäkin jäsenvaltion katsotaan käyttävän harkintavaltaansa lainmukaisesti, jos osoitetaan, että markkinavoimat eivät ole pystyneet vastaamaan kysyntään, johon olisi vastattava yleisen edun vuoksi.[17] Komissio pitää myös markkinoiden toimimattomuutta edellytyksenä sille, että jäsenvaltio voi nimetä yleistä taloudellista etua koskevan palvelun.[18] Jos markkinavoimat eivät pysty vastaamaan yleistä etua, kuten ympäristön tai kansanterveyden suojelua, koskeviin vaatimuksiin, kun otetaan huomioon erityisesti jätehuolto, jäsenvaltio voi perustellusti nimetä yleistä taloudellista etua koskevan palvelun näiden tarpeiden täyttämiseksi.[19]

29. Toiseksi jäsenvaltion, joka haluaa vahvistaa yleistä taloudellista etua koskevan palvelun, on myös noudatettava tiettyjä perusteita, joiden voidaan katsoa olevan luonteeltaan pikemminkin muodollisia. Viranomaisen on annettava toimijoille tehtäväksi kattavan ja pakollisen tehtävän hoitaminen yleisen edun mukaisesti.[20] Lainsäädäntö tarjoaa huomattavasti joustoa sen toimen luonteen osalta, jolla yleistä taloudellista etua koskeva palvelu annetaan tehtäväksi: se voi koostua useista toimenpiteistä[21] tai olla muodoltaan sopimus, mutta sen on oltava yksilöitävissä.[22] Yleistä taloudellista etua koskevan palvelun tehtävää hoitavan toimijan puuttuminen siihen menettelyyn, jossa kyseinen tehtävä uskotaan sille, ei estä sitä, etteikö kyseinen tehtävä perustuisi julkisen vallan

15 Pöytäkirjassa N:o 26 määrätään lisäksi, että perussopimusten määräykset eivät millään tavoin rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja järjestää yleistä, muuta kuin taloudellista, etua koskevia palveluja.

16 Ks. vastaavasti pöytäkirjan N:o 26 1 artiklan ensimmäinen luetelmakohta. Ks. tuomio 20.12.2017, Comunidad Autónoma del País Vasco ym. v. komissio (C-66/16 P–C-69/16 P, EU:C:2017:999, 69 ja 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 1.3.2017, Ranska v. komissio (T-366/13, EU:T:2017:135, 92 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 1.3.2017, SNCM v. komissio (T-454/13, EU:T:2017:134, 111 kohta).

17 Julkisasiamies Sharpston huomautti, että ”yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita tarjoavan yrityksen olennaisena erityispiirteenä on, että se tarjoaa yleisen edun mukaisia palveluja, joita ei tarjottaisi (tai joita tarjottaisiin toisenlaisin edellytyksin objektiivisen laadun, turvallisuuden, edullisuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja yleisen saatavuuden näkökulmasta) vapailla markkinoilla ilman julkisia toimenpiteitä (ns. markkinoiden toimimattomuuden arviointiperuste)”: ratkaisuehdotus Farrell (C-413/15, EU:C:2017:492, 90 kohta). Julkisasiamies Watheletin ratkaisuehdotuksessa Comunidad Autónoma del País Vasco ym. v. komissio (C-66/16 P–C-69/16 P, C-70/16 P ja C-81/16P, EU:C:2017:654, 122 kohta) puolustettiin samaa näkemystä. Ks. vastaavasti myös tuomio 1.3.2017, Ranska v. komissio (T-366/13, EU:T:2017:135, 123 kohta) ja tuomio 1.3.2017, SNCM v. komissio (T-454/13, EU:T:2017:134, 172 kohta), jossa unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltiot voivat vahvistaa yleistä taloudellista etua koskevan palvelun vain, jos se vastaa julkisen palvelun todelliseen tarpeeseen eivätkä markkinavoimat ole jo vastanneet kysyntään.

18 Ks. komission tiedonanto – Yleishyödylliset palvelut Euroopassa (EYVL 2001, C 17, s. 4), 14 kohta, komission 20.12.2011 antama tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n yleishyödyllisten palvelujen laatukehys (COM(2011) 900 final), s. 3, ja komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (EUVL 2012, C 8, s. 4; jäljempänä valtiontukisääntöjen soveltamista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin koskeva tiedonanto), 48 kohta. Vaatimusta, jonka mukaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen vahvistaminen edellyttää markkinoiden toimimattomuutta, koskevan oikeuskäytännön tarkastelusta ks. Szyszczak, E., *Services of General Economic Interest, State Aid and State Measures Affecting Competition*, Journal of European Competition Law & Practice, 2017, osa 8, nro 10, s. 680–683. Ks. myös Collins, A. M. ja Martínez Navarro, M., *Economic Activity, Market Failure and Services of General Economic Interest: It Takes Two to Tango*, Journal of European Competition Law & Practice, 2021, osa 12, nro 5, s. 384–386.

19 Ks. vastaavasti tuomio 10.11.1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, 52 kohta); tuomio 23.5.2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279, 75 kohta) ja tuomio 19.12.2019, Engie Cartagena (C-523/18, EU:C:2019:1129, 33 kohta).

20 Ks. vastaavasti tuomio 21.3.1974, BRT ja Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:25, 20 kohta); tuomio 12.2.2008, BUPA ym. v. komissio (T-289/03, EU:T:2008:29, 172 kohta) ja tuomio 8.6.2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, 78 kohta).

21 Tuomio 8.6.2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, 79 kohta).

22 Ks. vastaavasti valtiontukisääntöjen soveltamista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin koskevan tiedonannon 52 kohta.

toteuttamaan toimeen.[23] Jäsenvaltion on myös ilmoitettava ne syyt, joiden vuoksi se katsoo, että kyseistä palvelua voidaan erityispiirteidensä vuoksi pitää yleistä taloudellista etua koskevana palveluna. Nämä vaatimukset helpottavat sellaisen ilmeisen virheen objektiivista tarkastelua, joka jäsenvaltiolle voi tapahtua sen käyttäessä harkintavaltaansa yleistä taloudellista etua koskevan palvelun vahvistamiseksi.[24] Jäsenvaltioiden on näin ollen määriteltävä selvästi niille yrityksille kuuluvien velvoitteiden luonne, kesto ja laajuus, joiden tehtäväksi näiden velvoitteiden täyttäminen on annettu.[25]

30. Kolmanneksi SEUT 106 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että yritykset tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja. Perussopimuksessa ei määritellä yrityksen käsitettä, mutta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on toistuvasti todettu, että yrityksenä on pidettävä jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta yksikön oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta.[26] Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan korvausta vastaan. Korvaus on tavaroiden ja/tai palvelujen tarjoamisen taloudellinen vastike.[27] Kun tavaroita tai palveluja tarjotaan korvausta vastaan, on merkityksetöntä, toimiiko niiden tarjoaja voittoa tavoittelematta[28] tai onko sillä lakisääteinen monopoli.[29]

31. Aion tutkia ensimmäistä kysymystä näiden huomautusten valossa.

32. Slovenian hallitus väittää, että vanhan ympäristönsuojelulain nojalla laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisestä vastuussa olevat talouden toimijat eivät pystyneet varmistamaan, että yhdyskuntajätepalvelujen keräämä pakkausjäte käsiteltiin asianmukaisesti, mistä aiheutui ihmisten terveydelle ja ympäristölle riskejä, jotka edellyttivät Slovenian hallitukselta toimia. Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vahvistaa tämän tapahtumien kuvauksen paikkansapitävyyden, se vaikuttaisi osoittavan sellaisen riittävän markkinoiden toimimattomuuden, joka oikeuttaisi Slovenian päätöksen nimetä yleistä taloudellista etua koskeva palvelu täyttymättä jääneen yleisen tarpeen tyydyttämiseksi.

33. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on varmistaa, ovatko valtuutukset, joilla Slovenian viranomaiset velvoittivat yhteisorganisaatiot varmistamaan laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisen yhteisesti erillisten tuoteryhmien osalta, toimia, joissa niille annetaan tehtäväksi hoitaa yleistä taloudellista etua koskevan palvelun luonteista kattavaa ja pakollista tehtävää. Näin tehdessään kyseisen tuomioistuimen on myös tutkittava, sisältävätkö kyseiset valtuutukset riittävät perustelut niiden tekemiselle ja määritelläänkö niissä riittävän täsmällisesti niissä yhteisorganisaatioille annettavien julkisen palvelun velvoitteiden luonne, kesto ja laajuus.

34. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan yhteisorganisaatio, joka on vastuussa laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisestä tuoteryhmän osalta, perii maksun, joka lasketaan näiden palvelujen tuottamisesta, johon kuuluvat jätteiden keräystä ja käsittelyä

[23] Tuomio 15.6.2005, Olsen v. komissio (T-17/02, EU:T:2005:218, 188 kohta).

[24] Tuomio 12.2.2008, BUPA ym. v. komissio (T-289/03, EU:T:2008:29, 172 kohta).

[25] Tuomio 8.6.2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, 79 kohta). Ks. myös valtiontukisääntöjen soveltamista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin koskevan tiedonannon 52 kohta.

[26] Tuomio 1.7.2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[27] Tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 45 ja 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[28] Tuomio 1.7.2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, 27 kohta) ja tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 46 kohta).

[29] Tuomio 20.9.2019, Havenbedrijf Antwerpen ja Maatschappij van de Brugse Zeehaven v. komissio (T-696/17, EU:T:2019:652, 98 kohta).

koskevien tarjouskilpailujen järjestäminen ja sen varmistaminen, että tuottajat täyttävät laajennettua tuottajan vastuuta koskevat velvoitteensa, aiheutuvien kustannusten perusteella. Maksu on siten korvaus näiden palvelujen tuottamisesta.[30] Tämän ratkaisuehdotuksen 30 kohdan perusteella nämä tosiseikat, jos ne vahvistetaan, osoittavat, että uudessa ympäristönsuojelulaissa tarkoitetut yhteisorganisaatiot ovat SEUT 106 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja yrityksiä.

35. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen kysymykseen, että SEUT 106 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että organisaatio, joka on vastuussa laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisestä yhteisesti, voi olla yritys, jolle on annettu tehtäväksi yleistä taloudellista etua koskevan palvelun tuottaminen, jos on olemassa perusteltu yleinen etu, kuten ympäristön tai kansanterveyden suojelu, jota markkinavoimat eivät ole pystyneet riittävästi täyttämään, jos kansalliset viranomaiset ovat selkeästi antaneet sille julkisen palvelun tehtävän toimilla, joissa esitetään riittävät perustelut niiden hyväksymiselle, ja jos kyseisen yrityksen osoitetaan harjoittavan taloudellista toimintaa.

B. Toinen kysymys

36. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään lähinnä, onko se, että vastuu laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisestä annetaan yhdelle yksittäiselle voittoa tavoittelemattomalle organisaatiolle, ristiriidassa SEUT 49 artiklan, SEUT 56 artiklan ja SEUT 106 artiklan 2 kohdan, perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan, palveludirektiivin tai jätepuitedirektiivin 8 a artiklan kanssa.

37. Interzero, jota Surovina tukee, väittää, että tällaisen vastuun antaminen organisaatiolle, joka hoitaa puhtaasti hallinnollisia tehtäviä, on SEUT 106 artiklan 2 kohdan vastaista. Muiden hallinnollisia tehtäviä hoitavien toimijoiden poissulkemisella rajoitetaan sijoittautumisvapautta (SEUT 49 artikla) ja palvelujen tarjoamisen vapautta (SEUT 56 artikla). Jos Slovenian hallitus vetoaa ympäristönsuojeluun yleistä etua koskevana pakottavana syynä tämän päätöksen oikeuttamiseksi, Interzero ja Surovina väittävät, ettei se ole osoittanut, että toteutetut toimenpiteet ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Surovinan mukaan Slovenian viranomaisilla on käytettävissään vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, kuten erityisen elimen perustaminen valvomaan niiden talouden toimijoiden toimintaa, joiden tehtävänä on laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttäminen. Interzero ja Surovina korostavat lisäksi, että uusi ympäristönsuojelulaki edellyttää niiden lopettavan toimintansa Sloveniassa. Samankaltaisista syistä ne katsovat, että kyseinen laki on myös palveludirektiivin vastainen.

38. Siltä osin kuin palveludirektiiviä voidaan soveltaa, komissio väittää, että sillä luotava täydellisen yhdenmukaistamisen järjestelmä tekee toisen kysymyksen tarkastelun sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden valossa tarpeettomaksi. Komissio katsoo, että vaikka kyseisten tehtävien antaminen yhdelle ainoalle organisaatiolle voi muodostaa palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetun määrällisen tai alueellisen rajoituksen ja/tai merkitä mainitun kohdan d alakohdassa tarkoitettua määrätyn palvelutoiminnan aloittamisen sallimista vain tietyille palveluntarjoajille, velvoite, jonka mukaan tällaisen organisaation on oltava voittoa tavoittelematon, ei vaikuta kuuluvan kyseisen toimenpiteen alaan siten, että unionin tuomioistuimen on arvioitava sen yhteensopivuutta

[30] Unionin tuomioistuin on katsonut, että voittoa tavoittelematon yksityinen yhteisö, jolla oli viranomaisten antama lupa ja joka peri tuottajilta maksuja vastikkeena niiden laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisen varmistamisesta, oli yritys: tuomio 21.10.2020, Eco TLC(C-556/19, EU:C:2020:844, 31–51 kohta).

sijoittautumisvapauden kanssa. Komissio muistuttaa, että palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan mukaan palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi asetettavien vaatimusten on oltava syrjimättömiä, perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin ja oikeasuhteisia.[31] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkasteltavana olevilla säännöillä ei syrjitä kansalaisuuden perusteella, ja niillä pyritään muun muassa suojelemaan ympäristöä, mikä on yleisen edun mukainen tavoite. Vaikka on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia arvioida näiden sääntöjen oikeasuhteisuutta, komissio epäilee, olisiko sama lopputulos voitu saavuttaa ilman yksinoikeuksien antamista organisaatioille, joiden tehtäviin kuuluu yleistä taloudellista etua koskevan palvelun tuottaminen. Velvoite hoitaa näitä tehtäviä voittoa tavoittelematta voi myös edistää ympäristötavoitteiden saavuttamista. Vaikka palveludirektiivin 15 artiklan 3 kohdan mukaisia edellytyksiä sovelletaan yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin vain siltä osin kuin näiden edellytysten soveltaminen ei oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä, komissio toteaa, ettei ole viitteitä siitä, että palveludirektiivin 15 artiklan 4 kohtaa sovellettaisiin käsiteltävässä asiassa.

39. Tšekin, Unkarin, Alankomaiden ja Slovenian hallitukset väittävät, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta, jos ne päättävät antaa laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisen tehtäväksi yhdelle tai usealle organisaatiolle, joiden toiminnan on oltava voittoa tavoittelematonta.[32] Uuden ympäristönsuojelulain oikeasuhteisuudesta Slovenian hallitus toteaa, että aiemman sääntelyn puutteista poiketen sillä käyttöön otettava järjestelmä on sekä toimiva että taloudellisesti tehokas, millä varmistetaan korkeatasoinen ympäristönsuojelu. Se huomauttaa lisäksi, että uutta sääntelyä sovelletaan ainoastaan kotimaiseen käyttöön tarkoitettuihin tuotteisiin. Alankomaiden hallitus väittää, että pienessä maassa voi olla tehokkaampaa ja yksinkertaisempaa antaa laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttäminen tehtäväksi yhdelle ainoalle organisaatiolle, jotta muun muassa vältetään vapaamatkustukseen liittyvä ongelma, joka voi syntyä, jos tietyt tuottajat pyrkivät tekemään vain välttämättömän täyttääkseen laajennettua tuottajan vastuuta koskevat velvoitteensa.

40. Siltä osin kuin sen kansallisilla säännöksillä saatetaan rajoittaa sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta, Slovenian hallitus väittää, että nämä rajoitukset ovat perusteltuja ympäristönsuojelua, joka on yleistä etua koskeva pakottava syy, koskevan tavoitteen perusteella. Toiseen kysymykseen vastaaminen ei siten edellytä, että unionin tuomioistuin tutkii ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa käsiteltäviä toimenpiteitä perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan tai palveludirektiivin valossa.

41. Jäsenvaltioiden laajasta harkintavallasta huolimatta SEUT 106 artiklan 2 kohtaa koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä katsotaan, että perussopimuksen säännöistä voidaan poiketa vain silloin, kun poikkeaminen on tarpeen, jotta yritys, joka tuottaa yleistä etua koskevia palveluja, voi hoitaa sille uskotun erityistehtävän, ja kun poikkeaminen on oikeasuhteista tavoitellun yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi.[33] On riittävää, että jäsenvaltio osoittaa, että riidanalaisten oikeuksien puuttuminen estäisi yritystä hoitamasta sille uskottuja erityistehtäviä tai että näiden oikeuksien voimassa pitäminen on tarpeen, jotta niiden haltija voi

[31] Palveludirektiivin 15 artiklan 3 kohta. Komissio myös katsoo, että yleistä taloudellista etua koskevaan palveluun sovellettavien sääntöjen on oltava tarpeen sellaisen erityisen julkisen palvelun tehtävän hoitamiseksi, joka yritykselle on annettu, ja niiden on oltava oikeasuhteisia.

[32] Unkarin hallitus lisää, ettei jätepuitedirektiivissä velvoiteta jäsenvaltioita sallimaan se, että tuottajat täyttävät laajennettua tuottajan vastuuta koskevat velvoitteensa keräämällä ja käsittelemällä jätettä itse.

[33] Ks. vastaavasti tuomio 8.3.2017, Viasat Broadcasting UK v. komissio (C-660/15 P, EU:C:2017:178, 29 kohta); tuomio 19.3.2019, Inpost Paczkomaty ja Inpost v. komissio (T-282/16 ja T-283/16, EU:T:2019:168, 115 kohta) ja tuomio 8.9.2021, Achema ja Achema Gas Trade v. komissio (T-193/19, EU:T:2021:558, 102 kohta).

hoitaa sille uskotut tehtävänsä taloudellisesti hyväksyttävissä olosuhteissa.[34] Unionin tuomioistuin on myös katsonut, että SEUT 106 artiklan 2 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus myöntää yrityksille, joille ne antavat tehtäväksi yleistä taloudellista etua koskevia palveluja, yksinoikeuksia, jotka rajoittavat kilpailua tai jopa eliminoivat sen, edellyttäen että tällaisten oikeuksien antaminen on tarpeen sen varmistamiseksi, että yritykset voisivat hoitaa niille uskotut erityistehtävät.[35]

42. Käsiteltävässä asiassa Interzero ja Surovina vastustavat yksinoikeuksien antamista yhdelle ainoalle organisaatiolle erillisiin tuoteryhmiin liittyvien jätteiden osalta. Ne kyseenalaistavat myös velvoitteen, jonka mukaan tällaisten organisaatioiden on toimittava voittoa tavoittelematta.

43. Tämän ratkaisuehdotuksen 41 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että jäsenvaltiot voivat myöntää yksinoikeuksia ja siten eliminoida kaiken kilpailun tietyillä markkinoilla, edellyttäen että näiden oikeuksien myöntäminen on tarpeen tiettyjen yleisen edun mukaisten tehtävien hoitamisen varmistamiseksi. Unionin tuomioistuimen asiakirja-aineistoon sisältyvistä asiakirjoista käy ilmi, että Slovenian hallitus antoi tällaisten tehtävien hoitamisen yhden ainoan voittoa tavoittelemattoman organisaation tehtäväksi juuri siksi, että aiemman sääntelyn, jonka perusteella useat voittoa tavoittelevat yritykset kilpailivat näiden palvelujen tuottamisesta, voimassa ollessa näitä tehtäviä ei hoidettu sitä tyydyttävällä tavalla. Useiden talouden toimijoiden rinnakkaiselo johti niin sanottuun rusinoiden poimimiseen pullasta[36] ja esti järjestelmän toiminnan seuraamisen. Voiton tavoittelu siten pikemminkin vaikeutti kuin edisti riittävän ympäristönsuojelun varmistamista koskevan tavoitteen saavuttamista. Slovenian hallitus väittää lisäksi, että sen päätös antaa kyseisten tehtävien hoitaminen yhden ainoan organisaation tehtäväksi kunkin tuoteryhmän osalta edistää osaltaan sen varmistamista, että kaikki näihin tuotteisiin liittyvä jäte kerätään ja sitä käsitellään turvallisesti ja ympäristöystävällisesti. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa, tukevatko todisteet näitä argumentteja vai onko Slovenian hallituksella käytettävissään selvästi vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, joilla se voisi saavuttaa ympäristön ja kansanterveyden suojelun vastaavan tason.

44. Palveludirektiivin 1 artiklan 2 ja 3 kohdassa, luettuina yhdessä johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen kanssa, suljetaan mainitun direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sellaiset julkisille tai yksityisille tahoille varatut yleistä taloudellista etua koskevat palvelut, jotka olivat olemassa ajankohtana, jona kyseinen direktiivi on tullut voimaan.[37] Koska uusi ympäristönsuojelulaki annettiin palveludirektiivin voimaantulon jälkeen, viimeksi mainitun säännöksiä sovelletaan Ustavno sodišče vireillä olevan asian tosiseikkoihin. Palveludirektiivillä saattaa kuitenkin olla vain vähän tai ei lainkaan vaikutusta toiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen seuraavista syistä. Siinä määrin kuin asianomaisten tehtävien antaminen kunkin tuoteryhmän osalta yhdelle organisaatiolle voi olla vaatimus, jolla palvelutoiminnan aloittaminen sallitaan vain tietyille palveluntarjoajille palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitetulla tavalla, kyseisen vaatimuksen on oltava perusteltu yleistä etua koskevasta

[34] Ks. vastaavasti tuomio 25.6.1998, Dusseldorp ym. (C-203/96, EU:C:1998:316, 65 kohta); tuomio 3.3.2011, AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, 76 kohta) ja tuomio 8.3.2017, Viasat Broadcasting UK v. komissio (C-660/15 P, EU:C:2017:178, 30 kohta).

[35] Tuomio 19.5.1993, Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198, 14 kohta) ja tuomio 27.4.1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, 46 kohta).

[36] Slovenian hallituksen mukaan talouden toimijat keskittyivät kannattavampiin jätehuoltotoimintoihin vähemmän kannattavien toimintojen (esimerkiksi maaseutualueilla tarjottavien palvelujen) kustannuksella.

[37] Tuomio 7.11.2018, komissio v. Unkari (C-171/17, EU:C:2018:881, 41–43 kohta). Palveludirektiivin 15 artiklan 4 kohta ja 17 artiklan 1 alakohta tukevat unionin tuomioistuimen tulkintaa, koska kyseiset säännökset vaikuttaisivat muussa tapauksessa tarpeettomilta.

pakottavasta syystä [38] ja oikeasuhteinen. [39] Toisen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu sijoittautumisvapauden kannalta ei mielestäni johtaisi toisenlaiseen vastaukseen kuin se, jota ehdotetaan tämän ratkaisuehdotuksen 41–43 kohdassa. Lisäksi palveludirektiivin 15 artiklan 2 ja 3 kohtaa sovelletaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin vain siltä osin kuin kyseisten kohtien soveltaminen ei oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavia yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. [40] Kun tarkastellaan palvelujen tarjoamisen vapautta, palveludirektiivin 17 artiklan 1 alakohdassa säädetään, että 16 artiklassa palvelutoiminnan aloittamiselle asetettuja vaatimuksia ei sovelleta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin.

45. Kansallisten toimenpiteiden yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa alalla, joka on ollut unionin tasolla kattavan yhdenmukaistamisen kohteena, on arvioitava suhteessa kyseisen yhdenmukaistamistoimenpiteen säännöksiin eikä suhteessa perussopimuksiin. [41] Sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta, joka kuuluu palveludirektiivin soveltamisalaan, kuten toimenpide, jolla annetaan vastuu tiettyjen tehtävien hoitamisesta yhdelle ainoalle organisaatiolle, ei tarvitse tutkia SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kannalta. [42] Siinä määrin kuin palveludirektiivissä ei ole säännöksiä oikeudellisesta vaatimuksesta toimia voittoa tavoittelematta, tämän vaatimuksen unionin oikeuden mukaisuutta on arvioitava sisämarkkinavapauksien kannalta.

46. Sijoittautumisvapauteen kohdistuvina rajoituksina on pidettävä kaikkia toimenpiteitä, joilla estetään sijoittautumisvapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään siitä vähemmän houkuttelevaa. [43] Kansallisella lainsäädännöllä, jossa taloudellisen toiminnan aloittaminen sallitaan vain voittoa tavoittelemattomille toimijoille, saatetaan rajoittaa sijoittautumisvapautta siltä osin kuin se haittaa voittoa tavoittelevien toimijoiden kyseisen vapauden käyttöä. Tällaisia sijoittautumisvapauden rajoituksia voidaan hyväksyä ainoastaan, jos ne voidaan oikeuttaa yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä ja jos ne ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. [44]

47. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ympäristönsuojelun tavoite, joka on yksi Euroopan unionin päätavoitteista, [45] on yleistä etua koskeva pakottava syy, joka voi oikeuttaa sijoittautumisvapauden käyttämiselle asetettavat rajoitukset. [46] Slovenian hallitus väittää, että voitontavoittelu, jota vanhalla ympäristönsuojelulailla helpotettiin, esti riittävää ympäristönsuojelua koskevan tavoitteen saavuttamisen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on arvioida sille esitettyjen tosiseikkojen perusteella, oliko Slovenian viranomaisilla käytettävissään vähemmän rajoittavia keinoja tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

[38] Sellaisina kuin ne määritellään unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä: ks. vastaavasti palveludirektiivin 4 artiklan 8 alakohta, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 40 perustelukappaleen kanssa.

[39] Palveludirektiivin 15 artiklan 3 kohta.

[40] Palveludirektiivin 15 artiklan 4 kohta.

[41] Tuomio 11.6.2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[42] Ks. vastaavasti tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari (C-179/14, EU:C:2016:108, 118 kohta) ja tuomio 26.6.2019, komissio v. Kreikka (C-729/17, EU:C:2019:534, 52 ja 54 kohta).

[43] Tuomio 25.10.2017, Polbud - Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 8.6.2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, 61 kohta).

[44] Tuomio 8.6.2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[45] Tuomio 12.11.2019, komissio v. Irlanti (Derrybrienin tuulivoimala) (C-261/18, EU:C:2019:955, 115 kohta).

[46] Tuomio 4.7.2019, komissio v. Saksa (C-377/17, EU:C:2019:562, 71 kohta) ja tuomio 8.6.2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, 69 kohta).

48. Unionin tuomioistuimen ei ole tarpeen tutkia perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklassa taattujen oikeuksien ja vapauksien käytön mahdollisia rajoituksia asiayhteydessä, jossa tähän tarkoitukseen riittää, että näiden rajoitusten lainmukaisuutta tutkitaan SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kannalta.[47] Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa määrätään joka tapauksessa, että perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perusoikeuskirjan 16 artiklalla annettu suoja käsittää vapauden harjoittaa taloudellista tai kaupallista toimintaa, sopimusvapauden ja vapaan kilpailun.[48] Nämä vapaudet eivät kuitenkaan ole ehdottomia, ja niiden käyttöön voidaan puuttua moninaisilla julkisen vallan toimilla, joilla niitä voidaan rajoittaa yleisen edun nimissä.[49] Myöskään perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdassa taattu omistusoikeus ei ole ehdoton, ja sen käyttöä voidaan myös rajoittaa, kunhan rajoitukset palvelevat Euroopan unionin yleisen edun mukaisia tavoitteita eikä niillä puututa tähän oikeuteen tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojatun oikeuden keskeistä sisältöä.[50] Katson näin ollen, ettei unionin tuomioistuimen ole tarpeen tulkita perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklaa voidakseen vastata toiseen ennakkoratkaisukysymykseen, koska niiden tulkinta ei tuottaisi toisenlaista vastausta kuin se, joka seuraa kyseisen kysymyksen tarkastelusta SEUT 106 artiklan 2 kohdan valossa.

49. Lisäksi jätepuitedirektiivin 8 a artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään, että asianomaisen jäsenvaltion on nimettävä ainakin yksi riippumaton elin valvomaan tai annettava julkisen viranomaisen tehtäväksi valvoa laajennettuun tuottajan vastuuseen liittyvien velvoitteiden täytäntöönpanoa, jos organisaatioita on useita.[51] Kyseisessä säännöksessä ei ilmeisestikään säädetä lainkaan jäsenvaltioiden toimivallasta antaa laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttäminen tietyn tuoteryhmän osalta tehtäväksi yhdelle ainoalle organisaatiolle.

50. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa toiseen ennakkoratkaisukysymykseen siten, että SEUT 49 artikla, SEUT 56 artikla ja SEUT 106 artiklan 2 kohta, perusoikeuskirjan 16 ja 17 artikla, palveludirektiivi ja jätepuitedirektiivin 8 a artikla eivät ole esteenä sille, että jäsenvaltio antaa vastuun laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisestä yhdelle ainoalle voittoa tavoittelemattomalle organisaatiolle, jos näillä toimenpiteillä pyritään varmistamaan ympäristön ja kansanterveyden suojelun riittävä taso eikä tämän tavoitteen saavuttamiseksi ole käytettävissä lievempiä keinoja.

C. Kolmas, neljäs ja viides kysymys

51. Kolmannella, neljännellä ja viidennellä kysymyksellään, joita voidaan tarkastella yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko sääntelyn muutos, jossa useiden talouden toimijoiden voiton tavoittelemiseksi harjoittama toiminta muutetaan toiminnaksi, joka

47 Tuomio 30.4.2014, Pfleger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281, 60 kohta) ja tuomio 20.12.2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, 50 kohta).

48 Tuomio 16.7.2020, Adusbef ym. (C-686/18, EU:C:2020:567, 82 kohta).

49 Ibid., 83 kohta.

50 Ibid., 85 kohta.

51 Siinä säädetään, että ”jos useat organisaatiot panevat täytäntöön laajennettuun tuottajan vastuuseen liittyviä velvoitteita tuotteiden tuottajien puolesta jäsenvaltion alueella, asianomaisen jäsenvaltion on nimettävä ainakin yksi yksityissektorin eduista riippumaton elin valvomaan tai annettava julkisen viranomaisen tehtäväksi valvoa laajennettuun tuottajan vastuuseen liittyvien velvoitteiden täytäntöönpanoa”.

annetaan tehtäväksi yhdelle ainoalle voittoa tavoittelemattomalle organisaatiolle, säätämättä siirtymäajasta ja/tai asianmukaisen korvauksen maksamisesta menetyksistä, joita näille talouden toimijoille on voinut aiheutua kyseisen muutoksen seurauksena, luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden vastainen.

52. Vaikka Interzero ja Surovina myöntävät, etteivät talouden toimijat voi odottaa, ettei kansallista lainsäädäntöä muuteta,[52] ne väittävät, että ennakkoratkaisupyynnössä kuvatuissa olosuhteissa luottamuksensuojaa ja oikeusvarmuutta koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö edellyttää, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön siirtymäajan ja maksavat asianmukaisen korvauksen talouden toimijoille, joihin tällaiset muutokset vaikuttavat.

53. Slovenian hallitus ja komissio väittävät, että jäsenvaltiot voivat antaa lainsäädäntöä, josta seuraa, että useiden talouden toimijoiden harjoittama voittoa tavoitteleva toiminta saatetaan antaa yhden ainoan voittoa tavoittelemattoman organisaation tehtäväksi. Slovenian hallitus väittää, että oikeusvarmuuden periaatetta noudatetaan, kun tätä tarkoitusta varten annettavat säännökset ovat selkeitä. Luottamuksensuojan periaatetta noudatetaan myös, koska tämänkaltaiset lainsäädäntömuutokset ovat olleet ennakoitavissa jätepuitedirektiivin antamisesta lähtien. Koska lainsäädäntömuutokset olivat lainmukaisia, talouden toimijoille ei ollut tarpeen korvata mahdollisia menetyksiä, joita niille on saattanut aiheutua. Edellä esitetystä huolimatta komissio ei sulje pois sitä, että tietyissä tapauksissa jäsenvaltion voi olla tarpeen antaa toimijoille asianmukainen siirtymäaika, jotta ne voivat mukautua uuteen sääntelyyn. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on varmistua siitä, muodostavatko siinä käsiteltävän asian olosuhteet yhden tällaisista tapauksista.

54. Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet ovat osa Euroopan unionin oikeusjärjestystä. Jäsenvaltioiden on noudatettava näitä periaatteita pannessaan täytäntöön Euroopan unionin direktiivejä.[53]

55. Oikeusvarmuuden periaate ei estä jäsenvaltioita käyttämästä toimivaltaansa muuttaa lainsäädäntöä.[54] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeusvarmuuden periaate, jota luottamuksensuojan periaate täydentää, edellyttää yhtäältä, että lainsäädäntö on selvää ja täsmällistä, ja toisaalta, että sen soveltaminen on yksityisten ennakoitavissa, erityisesti, jos siitä aiheutuu yksityishenkilöille ja yrityksille epäedullisia seurauksia.[55] Mainittu periaate edellyttää erityisesti, että lainsäädäntö laaditaan siten, että sen perusteella ne, joita asia koskee, voivat saada selville tarkasti, minkä laajuisia niille asetetut velvoitteet ovat, ja voivat yksiselitteisesti saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä niiden johdosta toimenpiteisiin suojellakseen itseään sen mahdollisilta seurauksilta.[56]

[52] Interzero myöntää, että vuoteen 2023 mennessä talouden toimijat olisivat voineet ennakoida, että jätepuitedirektiivin voimaantulon seurauksena kansallista lainsäädäntöä muutettaisiin tietyiltä osin.

[53] Tuomio 10.9.2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, 43 kohta).

[54] Ibid., 49 kohta.

[55] Tuomio 11.7.2019, Agrenergy ja Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 ja C-287/18, EU:C:2019:605, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[56] Ibid., 30 kohta.

56. Luottamuksensuojan periaatteella pyritään varmistamaan, että jos kansallinen viranomainen antaa talouden toimijalle täsmällisiä vakuutteluja, kyseinen toimija voi vedota näihin vakuutteluihin asianomaista viranomaista vastaan. Ellei tämän luonteisia vakuutteluja ole annettu, ja koska kansalliset viranomaiset voivat päättää muuttaa asiaintilaa milloin tahansa, talouden toimijoilla ei ole perusteltua luottamusta vallitsevan asiaintilan jatkumiseen. [57]

57. Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet eivät ole lähtökohtaisesti esteenä sille, että jäsenvaltio voi muuttaa aikaisempaa lakia välittömin oikeusvaikutuksin säätämättä siirtymäjärjestelystä. [58] Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei suljeta kokonaan pois mahdollisuutta siihen, että talouden toimijat, joka ovat tehneet sääntelyjärjestelmään sopeutumisen vuoksi kalliita investointeja, voivat vedota luottamuksensuojaan, jos kyseinen järjestelmä lakkautetaan ennalta-arvaamattomasti siten, ettei kyseisille talouden toimijoille jää riittävästi aikaa sopeutua lakkauttamisen seurauksiin. [59]

58. On viime kädessä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia varmistua olosuhteista, jotka liittyivät sen käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön antamiseen. Huomautan kuitenkin, että siltä osin kuin uudessa ympäristönsuojelulaissa vastuu laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisestä annetaan yhdelle ainoalle voittoa tavoittelemattomalle organisaatiolle, se ilmaistaan nähdäkseni selvästi ja täsmällisesti. Unionin tuomioistuimen asiakirja-aineistossa ei myöskään näytä olevan mitään viitteitä siitä, että toimivaltainen kansallinen viranomainen olisi antanut talouden toimijoille vakuutteluja siitä, että vanhaa ympäristönsuojelulakia ei kumottaisi tai että se pysyisi voimassa jonkin tietyn ajan.

59. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa kolmanteen, neljänteen ja viidenteen kysymykseen siten, että luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteet eivät ole esteenä lainsäädäntömuutokselle, jossa useiden talouden toimijoiden harjoittama voittoa tavoitteleva toiminta muutetaan toiminnaksi, joka annetaan tehtäväksi yhdelle ainoalle voittoa tavoittelemattomalle organisaatiolle, säätämättä tässä yhteydessä siirtymäajasta ja/tai maksamatta asianmukaista korvausta menetyksistä, joita näille talouden toimijoille on voinut aiheutua kyseisen muutoksen seurauksena.

D. Kuudes kysymys

60. Kuudennessa kysymyksessä tiedustellaan, onko kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan tuottajien, jotka saattavat markkinoille vähintään 51 prosenttia tietystä tuoteryhmästä, on perustettava organisaatio, joka on vastuussa laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisestä (jäljempänä 51 prosentin sääntö), ja jonka mukaan ainoastaan tällaiset tuottajat voivat omistaa osuuden kyseisestä organisaatiosta (jäljempänä omistusosuutta koskeva sääntö), SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan, perusoikeuskirjan 16 artiklan, palveludirektiivin ja jätepuitedirektiivin vastainen.

61. Interzero väittää, että 51 prosentin säännöllä rajoitetaan perusoikeuskirjan 16 artiklassa taattua elinkeinovapautta. Ei ole mitään syytä, miksi tiettyjen tuotteiden tuottajien on perustettava yhteisorganisaatio laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täytäntöönpanon varmistamiseksi, etenkään kun nämä tuottajat eivät ole jätehuollon

[57] Tuomio 27.6.2024, Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, 54 kohta).

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

[59] Tuomio 10.9.2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, 52 kohta) ja tuomio 22.9.2022, Admiral Gaming Network ym. (C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714, 64 kohta).

asiantuntijoita. Interzero väittää myös, että 51 prosentin sääntö merkitsee kansalaisuuteen perustuvaa välillistä syrjintää, koska kotimaiset yritykset muodostavat selkeän enemmistön tuottajista, josta saattavat kulutustuotteita Slovenian markkinoille.

62. Slovenian hallitus väittää, että 51 prosentin säännöllä pyritään varmistamaan, että perustetaan yksi ainoa yhteisorganisaatio, joka on vastuussa kuhunkin kulutustuotteiden ryhmään liittyvästä jätteestä.

63. Komissio väittää, että 51 prosentin säännöllä rajoitetaan sijoittautumisvapautta siltä osin kuin se voi saada tuottajat luopumaan Sloveniaan sijoittautumisesta.[60] Vaikka kyseinen sääntö voikin olla perusteltu ympäristönsuojelun perusteella, kansallisen tuomioistuimen on varmistettava, että kansallinen lainsäädäntö on oikeasuhteinen tämän tavoitteen saavuttamiseksi ja ettei ole olemassa vähemmän rajoittavia järjestelyjä, joilla taattaisiin vastuu kuhunkin tuoteryhmään kuuluvien jätteiden käsittelystä. Komissio katsoo, että omistusosuutta koskeva sääntö voi olla suhteeton, vaikka se myöntääkin, että tämän määrittäminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia.

64. Jollei jäljempänä esitetyistä näkökohdista muuta johdu, ehdotan unionin tuomioistuimelle, että vastaus kuudenteen kysymykseen voi löytyä soveltamalla tämän ratkaisuehdotuksen 41–49 kohdassa esitettyjä huomautuksia.

65. Ensinnäkin siltä osin kuin 51 prosentin sääntö ja omistusosuutta koskeva sääntö vaikuttavat olevan palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja yhtiöosuuden omistamista koskevia vaatimuksia, viittaan tämän ratkaisuehdotuksen 44 kohdassa esitettyihin näkökohtiin. Jotta nämä vaatimukset ovat palveludirektiivin mukaisia, niiden oltava syrjimättömiä, välttämättömiä yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä ja oikeasuhteisia.[61]

66. Vaikka Interzero väittää, että 51 prosentin sääntö on kansalaisuuteen perustuvaa ”käänteistä syrjintää”, se ei kiistä, että oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna kyseinen sääntö on syrjimätön, koska sitä sovelletaan erotuksetta kaikkiin tuottajiin niiden kansalaisuudesta riippumatta. Se, että tietyillä markkinoilla saattaa toimia enemmän kotimaisia tuottajia kuin muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita tuottajia, on seikka, joka voi muuttua ajan mittaan, eikä se siten tee 51 prosentin säännöstä syrjivää. Kun tarkastellaan säännön välttämättömyyttä yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä, 51 prosentin säännöllä pyritään varmistamaan, että kunkin tuoteryhmän osalta voidaan perustaa ainoastaan yksi yhteisorganisaatio, jonka tavoitteena on ympäristönsuojelun edistäminen. Omistusosuutta koskevalla säännöllä pyritään myös saavuttamaan tämä tavoite varmistamalla, että tuottajat kantavat täyden järjestämisvastuun tuotteisiinsa liittyvien jätteiden käsittelystä. Kun tarkastellaan suhteellisuusperiaatteen soveltamista, käsiteltävän asian osapuolet eivät ole ehdottaneet vähemmän rajoittavia järjestelyjä, joilla voitaisiin saavuttaa ympäristönsuojelun taso, johon Slovenian viranomaiset pyrkivät.

67. Toiseksi, kuten tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohta osoittaa, jos sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus kuuluu palveludirektiivin soveltamisalaan, sen yhteensopivuutta SEUT:n sisämarkkinamääräysten kanssa ei ole tarpeen tutkia. 51 prosentin sääntöä on joka tapauksessa arvioitava sijoittautumisvapauden näkökulmasta. Mahdollinen este muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille toimijoille, jotka saattavat haluta tarjota palvelujaan sen varmistamiseksi, että laajennettua tuottajan vastuuta koskevat velvoitteet täytetään yhteisesti, on

[60] Komissio oli väittänyt, että 51 prosentin säännöllä rajoitettiin palvelujen tarjoamisen vapautta, mutta se luopui tästä väitteestä istunnossa.

[61] Ks. palveludirektiivin 15 artiklan 3 kohta.

seurausta yleistä taloudellista etua koskevan palvelun tuottamisen antamisesta tehtäväksi yhdelle ainoalle organisaatiolle kunkin tuoteryhmän osalta. Se ei siten ole seurausta 51 prosentin säännöstä. Kyseinen sääntö voi kuitenkin tehdä Sloveniaan sijoittautumista koskevan mahdollisuuden vähemmän houkuttelevaksi ja muodostaa näin sijoittautumisvapauden rajoituksen.[62] Myös omistusosuutta koskevalla säännöllä rajoitetaan sijoittautumisvapautta, koska sen vuoksi muilla yrityksillä ei voi olla taloudellista intressiä yhteisorganisaatioissa.[63] Tästä ei seuraa, että jompikumpi näistä säännöistä on unionin oikeuden vastainen. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 46 ja 47 kohdassa huomautan, tällaisten rajoitusten asettaminen sijoittautumisvapaudelle voi olla perusteltua yleistä etua koskevista pakottavista syistä, joihin kuuluvat ympäristön ja kansanterveyden suojelu, edellyttäen aina, että noudatetaan suhteellisuusperiaatetta, minkä varmistaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.

68. Kolmanneksi unionin tuomioistuimessa käytävän menettelyn osapuolet eivät ole yksilöineet mitään jätepuitedirektiivin säännöstä, joka voisi olla esteenä 51 prosentin säännön soveltamiselle. Sekä 51 prosentin säännöllä että omistusosuutta koskevalla säännöllä pyritään ilmeisestikin varmistamaan, että tuottajat kantavat taloudellisen vastuun ja järjestämisvastuun tuotteensa jätehuollosta, kun tuote on elinkaarensa jätevaiheessa, mikä on jätepuitedirektiivin 8 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa sallittu oikeuttamisperuste.

69. Neljänneksi, kun otetaan huomioon tämän ratkaisuehdotuksen 48 kohdassa esitetyt näkökohdat, vaikuttaa siltä, että näiden sääntöjen arviointi perusoikeuskirjan 16 artiklan kannalta ei ehkä ole välttämätöntä ja että se ei missään tapauksessa johtaisi toisenlaiseen lopputulokseen tässä ennakkoratkaisupyynnössä kyseessä olevissa olosuhteissa.

70. Ehdotan siten, että unionin tuomioistuin vastaa kuudenteen ennakkoratkaisukysymykseen, että SEUT 49 ja SEUT 56 artikla, perusoikeuskirjan 16 artikla, palveludirektiivi ja jätepuitedirektiivi eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan tuottajien, jotka saattavat markkinoille vähintään 51 prosenttia tietystä tuoteryhmästä, on perustettava organisaatio, joka on vastuussa laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisen varmistamisesta, ja jonka mukaan ainoastaan tällaiset tuottajat voivat olla kyseisen organisaation osuudenomistajia.

E. Seitsemäs, kahdeksas ja yhdeksäs kysymys

71. Seitsemännellä, kahdeksannella ja yhdeksännellä ennakkoratkaisukysymyksellä, joihin voidaan vastata yhdessä, pyritään selvittämään, onko SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan, perusoikeuskirjan 16 artiklan, palveludirektiivin ja jätepuitedirektiivin vastainen sellainen kansallinen lainsäädäntö, joka estää yhteisorganisaatioiden osuudenomistajia harjoittamasta jätteiden keräys- ja käsittelytoimintaa ja omistamasta osuutta näitä toimintoja harjoittavissa toimijoissa ja jossa asetetaan sama kielto näiden yhteisorganisaatioiden hallinto- ja valvontaelinten jäsenille (jäljempänä eturistiriitasäännöt).

72. Interzero katsoo, että eturistiriitojen välttämistä koskeva tavoite olisi voitu saavuttaa vähemmän rajoittavilla keinoilla, kuten kieltämällä yhteisorganisaatioita tekemästä sopimuksia sellaisten toimijoiden kanssa, joissa niillä on taloudellinen intressi.

62 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö.

63 Ks. vastaavasti tuomio 16.12.2010, komissio v. Ranska (C-89/09, EU:C:2010:772, 44–49 kohta).

73. Slovenian hallitus väittää, että eturistiriitasäännöt ovat tarpeellisia, jotta estetään tällaisten eturistiriitojen syntyminen yhteisorganisaatioiden ja jätteiden keräystä ja käsittelyä harjoittavien toimijoiden välillä ja kielteiset seuraukset, joita niillä olisi ensiksi mainituille annettujen tehtävien hoitamiseen. Tšekin hallitus on samaa mieltä ja huomauttaa, että yhteisorganisaatioiden ja jätteiden keräystä ja käsittelyä harjoittavien toimijoiden välisten eturistiriitojen välttäminen kuuluu jätepuitedirektiivin tavoitteisiin.

74. Komissio myöntää, että kielto, jonka mukaan yhteisorganisaation osuudenomistajat eivät saa investoida jätteiden keräystä ja käsittelyä harjoittaviin toimijoihin, vaikuttaa asianmukaiselta rajoitukselta eturistiriitojen välttämiseksi.

75. Tämän ratkaisuehdotuksen 41–49 ja 64–69 kohdassa esitetyt periaatteet auttavat seitsemänteen, kahdeksanteen ja yhdeksänteen kysymykseen vastaamisessa, jollei palveludirektiivin soveltamiseen liittyvistä jäljempänä esitettävistä näkökohdista muuta johdu.[64]

76. Siltä osin kuin eturistiriitasäännöt ovat palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja osuuksien omistamista koskevia vaatimuksia, niiden on oltava syrjimättömiä, välttämättömiä yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä ja oikeasuhteisia.[65] Eturistiriitasäännöt vaikuttavat asianmukaisilta sen tarkoituksen saavuttamiseksi, jota varten ne on hyväksytty. Niillä pyritään viime kädessä varmistamaan muun muassa ympäristönsuojelu välttämällä riski siitä, että kaupallisten näkökohtien tai yhteyksien perusteella valittaisiin tarjoajia, jotka eivät ole parhaita vaihtoehtoja kustannus- ja/tai ympäristötehokkuuden kannalta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on varmistua osapuolten esittämien argumenttien valossa siitä, onko käytettävissä vähemmän rajoittavia keinoja, joilla Slovenia voi saavuttaa tämän tavoitteen.

77. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa seitsemänteen, kahdeksanteen ja yhdeksänteen kysymykseen siten, että SEUT 49 ja SEUT 56 artikla, perusoikeuskirjan 16 artikla, palveludirektiivi ja jätepuitedirektiivi eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, joka estää yhteisorganisaatioiden osuudenomistajia harjoittamasta jätteiden keräys- ja käsittelytoimintaa ja omistamasta osuutta näitä toimintoja harjoittavissa toimijoissa ja jossa asetetaan sama kielto yhteisorganisaatioiden hallinto- ja valvontaelinten jäsenille, edellyttäen, ettei eturistiriitojen estämiseksi ole käytettävissä vähemmän rajoittavia keinoja, joilla taattaisiin ympäristön ja kansanterveyden suojelun sama taso.

F. Kymmenes kysymys

78. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kymmenennessä kysymyksessä tiedustellaan, onko tuottajien, jotka eivät ole yhteisorganisaation osuudenomistajia, velvoite tehdä sopimuksia kyseisen organisaation kanssa laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteidensa täyttämiseksi SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan ja perusoikeuskirjan 16 artiklan vastainen.

[64] Kuten kyseisistä tämän ratkaisuehdotuksen kohdista ilmenee, näitä säännöksiä ei ole tarpeen tutkia erikseen SEUT:n sisämarkkinamääräysten tai perusoikeuskirjan kannalta. Huomautan myös, että unionin tuomioistuimessa käytävän menettelyn osapuolet eivät ole yksilöineet mitään jätepuitedirektiivin säännöstä, joka olisi esteenä eturistiriitasääntöjen antamiselle.

[65] Ks. palveludirektiivin 15 artiklan 3 kohta. Tämä ei vaikuta mahdollisuuteen vedota palveludirektiivin 15 artiklan 4 kohtaan yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen yhteydessä.

79. Interzero väittää, että tällä velvoitteella rajoitetaan perusoikeuskirjan 16 artiklassa taattua elinkeinovapautta, että se ei ole perusteltu yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä ja että se on joka tapauksessa suhteeton, koska tuottajien olisi voitava valita, täyttävätkö ne laajennettua tuottajan vastuuta koskevat velvoitteensa perustamalla omia organisaatioita vai tekemällä asianmukaisia sopimuksia valitsemiensa organisaatioiden kanssa.

80. Alankomaiden hallitus katsoo, että tällaisella velvoitteella voidaan välttää siitä syntyvä vapaamatkustukseen liittyvä ongelma, että tietyt tuottajat pyrkivät tekemään vain välttämättömän täyttääkseen laajennettua tuottajan vastuuta koskevat velvoitteensa.

81. Komissio väittää, että tällä velvoitteella rajoitetaan SEUT 56 artiklassa taattua palvelujen tarjoamisen vapautta ja perusoikeuskirjan 16 artiklassa taattua elinkeinovapautta. Vaikka sen tavoitteena vaikuttaakin olevan muun muassa ympäristönsuojelu, komissio kehottaa ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta varmistumaan siitä, ettei tämän tavoitteen saavuttamiseksi ole käytettävissä vähemmän rajoittavia vaihtoehtoisia keinoja.

82. Kymmenenteen kysymykseen annettava vastaus liittyy nähdäkseni läheisesti unionin tuomioistuimelle toiseen kysymykseen ehdottamaani vastaukseen. Jos jäsenvaltiot voivat unionin oikeuden nojalla antaa vastuun laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisen varmistamisesta yhdelle ainoalle yhteisorganisaatiolle, tästä seuraa, että tuottajien, jotka eivät ole yhteisorganisaation osuudenomistajia, on tehtävä sopimuksia kyseisen organisaation kanssa, koska se on ainoa lainmukainen keino, jolla ne voivat täyttää laajennettua tuottajan vastuuta koskevat velvoitteensa.

83. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa kymmenenteen ennakkoratkaisukysymykseen siten, että jos jäsenvaltiot voivat unionin oikeuden nojalla antaa vastuun laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisen varmistamisesta yhdelle ainoalle yhteisorganisaatiolle, tuottajat, jotka eivät ole kyseisen organisaation osuudenomistajia, voivat olla velvollisia tekemään sopimuksen sen kanssa täyttääkseen laajennettua tuottajan vastuuta koskevat velvoitteensa.

V. Ratkaisuehdotus

84. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa Ustavno sodiščen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) SEUT 106 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että organisaatio, joka on vastuussa laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisestä yhteisesti, voi olla yritys, jolle on annettu tehtäväksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottaminen, jos on olemassa perusteltu yleinen etu, kuten ympäristön tai kansanterveyden suojelu, jota markkinavoimat eivät ole pystyneet riittävästi täyttämään, jos kansalliset viranomaiset ovat selkeästi antaneet sille julkisen palvelun tehtävän toimilla, joissa esitetään riittävät perustelut niiden hyväksymiselle, ja jos kyseisen yrityksen osoitetaan harjoittavan taloudellista toimintaa.

2) SEUT 49 artikla, SEUT 56 artikla ja SEUT 106 artiklan 2 kohta, perusoikeuskirjan 16 ja 17 artikla, palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY (jäljempänä palveludirektiivi) ja jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19.11.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY (jäljempänä jätepuitedirektiivi) 8 a artikla eivät ole esteenä sille, että

jäsenvaltio antaa vastuun laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisestä yhdelle ainoalle voittoa tavoittelemattomalle organisaatiolle, jos näillä toimenpiteillä pyritään varmistamaan ympäristön ja kansanterveyden suojelun riittävä taso eikä tämän tavoitteen saavuttamiseksi ole käytettävissä lievempiä keinoja.

3) Luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteet eivät ole esteenä lainsäädäntömuutokselle, jossa useiden talouden toimijoiden harjoittama voittoa tavoitteleva toiminta muutetaan toiminnaksi, joka annetaan tehtäväksi yhdelle ainoalle voittoa tavoittelemattomalle organisaatiolle, säätämättä tässä yhteydessä siirtymäajasta ja/tai maksamatta asianmukaista korvausta menetyksistä, joita näille talouden toimijoille on voinut aiheutua kyseisen muutoksen seurauksena.

4) SEUT 49 ja SEUT 56 artikla, perusoikeuskirjan 16 artikla, palveludirektiivi ja jätepuitedirektiivi eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan tuottajien, jotka saattavat markkinoille vähintään 51 prosenttia tietystä tuoteryhmästä, on perustettava organisaatio, joka on vastuussa laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisen varmistamisesta, ja jonka mukaan ainoastaan tällaiset tuottajat voivat olla kyseisen organisaation osuudenomistajia.

5) SEUT 49 ja SEUT 56 artikla, perusoikeuskirjan 16 artikla, palveludirektiivi ja jätepuitedirektiivi eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, joka estää yhteisorganisaatioiden osuudenomistajia harjoittamasta jätteiden keräys- ja käsittelytoimintaa ja omistamasta osuutta näitä toimintoja harjoittavissa toimijoissa ja jossa asetetaan sama kielto yhteisorganisaatioiden hallinto- ja valvontaelinten jäsenille, edellyttäen, ettei eturistiriitojen estämiseksi ole käytettävissä vähemmän rajoittavia keinoja, joilla taattaisiin ympäristön ja kansanterveyden suojelun sama taso.

6) Jos jäsenvaltiot voivat unionin oikeuden nojalla antaa vastuun laajennettua tuottajan vastuuta koskevien velvoitteiden täyttämisen varmistamisesta yhdelle ainoalle yhteisorganisaatiolle, tuottajat, jotka eivät ole kyseisen organisaation osuudenomistajia, voivat olla velvollisia tekemään sopimuksen sen kanssa täyttääkseen laajennettua tuottajan vastuuta koskevat velvoitteensa.