Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
ANTHONYJA MICHAELA COLLINSA,
predstavljeni 26. septembra 2024[1]

Zadeva C-254/23

INTERZERO, Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov, d. o. o.,
Interzero Circular Solutions Europe GmbH
in drugi,
Surovina, družba za predelavo odpadkov, d. o. o.,
DINOS, družba za pripravo sekundarnih surovin, d. o. o.,
in drugi
proti
Državnemu zboru Republike Slovenije

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Ustavno sodišče (Slovenija))

„Predhodno odločanje – Okolje – Odpadki – Storitve splošnega gospodarskega pomena – Svoboda ustanavljanja in svobodno opravljanje storitev – Direktiva 2006/123/ES – Direktiva 2008/98/ES – Člena 16 in 17 Listine – Načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj – Sorazmernost“

I. Uvod

1. Republika Slovenija je za nekatere vrste potrošniških proizvodov uvedla sistem razširjene odgovornosti proizvajalca (v nadaljevanju: ROP).[2] Na podlagi tega sistema je za izpolnjevanje obveznosti ROP za vsako tako vrsto odgovorna ena sama organizacija, ki deluje nepridobitno. Ustavno sodišče (Slovenija) je Sodišču postavilo deset vprašanj o združljivosti navedenega sistema s pravili o storitvah splošnega gospodarskega pomena (v nadaljevanju: SSGP), notranjim trgom in nekaterimi določbami sekundarne zakonodaje Unije.

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

[2] Države članice s sprejetjem sistemov ROP zagotovijo, da proizvajalci blaga nosijo finančno in organizacijsko odgovornost za ravnanje z odpadki, povezanimi z njihovimi proizvodi.

II. Pravni okvir

A. Pravo Evropske unije

1. Direktiva o storitvah

2. V uvodnih izjavah 8, 40 in 70 Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu[3] (v nadaljevanju: Direktiva o storitvah) je navedeno:

„(8) Primerno je, da bi določbe te direktive o svobodi ustanavljanja in prostem pretoku storitev veljale le do te mere, kolikor so zadevne dejavnosti odprte za konkurenco, tako da ne obvezujejo držav članic, da liberalizirajo storitve splošnega gospodarskega pomena ali privatizirajo javne subjekte, ki zagotavljajo take storitve, ali odpravijo obstoječe monopole za druge dejavnosti ali nekatere distribucijske storitve.

[…]

(40) Pojem ‚pomembnih razlogov, ki se nanašajo na javni interes', na katerega se sklicujejo nekatere določbe te direktive, je razvilo Sodišče v svoji sodni praksi v zvezi s členoma 43 in 49 Pogodbe in se lahko razvija še naprej. Pojem, kot ga v sodni praksi priznava Sodišče, zajema vsaj naslednje razloge: […] javno zdravje […]; varstvo okolja […].

[…]

(70) Za namene te direktive in brez poseganja v člen 16 Pogodbe se lahko storitve obravnavajo kot storitve splošnega ekonomskega pomena samo, če se opravljajo pri izvajanju posebnih nalog javnega pomena, za katere je zadevna država članica zadolžila ponudnika. Ta zadolžitev bi morala biti določena v enem ali več aktih, katerih vrsto določi vsaka zadevna država članica, in bi morala natančno določiti naravo posebne naloge."

3. Člen 1 Direktive o storitvah določa:

„[…]

2. Ta direktiva ne obravnava liberalizacije storitev splošnega gospodarskega pomena, ki so pridržane za javne ali zasebne subjekte, niti privatizacije javnih subjektov, ki opravljajo storitve.

3. Ta direktiva ne obravnava odprave monopolov, ki opravljajo storitve, niti pomoči, ki jih dodeljujejo države članice in za katere veljajo pravila Skupnosti o konkurenci.

Ta direktiva ne vpliva na svobodo držav članic, da v skladu z zakonodajo Skupnosti opredelijo, katere so storitve splošnega gospodarskega pomena, na kakšen način naj bodo te storitve organizirane in financirane v skladu s pravili o državni pomoči ter katere posebne obveznosti bi morale zanje veljati.

[…]"

[3] UL 2006, L 376, str. 36.

4. Člen 2(2)(a) Direktive o storitvah določa, da se ta direktiva ne uporablja za negospodarske storitve splošnega pomena. V členu 4 Direktive o storitvah sta izraza „zahteva“ in „pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes“ opredeljena tako:

„(7) ‚zahteva‘ pomeni vsako obveznost, prepoved, pogoj ali omejitev iz zakonov ali upravnih predpisov držav članic ali posledično iz sodne prakse, upravnih praks ali predpisov poklicnih teles oziroma iz kolektivnih pravil poklicnih združenj ali drugih poklicnih organizacij, sprejetih pri izvajanju svoje pravne avtonomije; predpisi, določeni s kolektivnimi pogodbami, ki so jih sklenili socialni partnerji, ne veljajo kot zahteve v smislu te direktive;

(8) ‚pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes‘ pomenijo razloge, ki jih kot takšne priznava sodna praksa Sodišča, vključno z naslednjimi razlogi: […] javno zdravje; […] varstvo okolja in mestnega okolja […]“.

5. Člen 15 Direktive o storitvah določa:

„1. Države članice preverijo, ali njihov pravni sistem predvideva katere koli zahteve iz odstavka 2, in zagotovijo, da so te v skladu s pogoji iz odstavka 3. Države članice prilagodijo svoje zakone in upravne predpise tako, da so združljivi s temi pogoji.

2. Države članice preverijo, ali njihov pravni sistem pogojuje začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti z upoštevanjem katere koli od naslednjih nediskriminatornih zahtev:

(a) količinskih ali ozemeljskih omejitev, zlasti v obliki omejitev glede prebivalstva ali najmanjše geografske razdalje med ponudniki;

[…]

(c) zahtev, ki se nanašajo na lastništvo podjetja;

(d) zahtev, […] ki določenim ponudnikom zagotavljajo začetek opravljanja zadevne storitvene dejavnosti zaradi posebne narave dejavnosti;

[…]

3. Države članice preverijo, ali zahteve iz odstavka 2 izpolnjujejo naslednje pogoje:

(a) nediskriminacija: zahteve ne smejo biti niti neposredno niti posredno diskriminatorne glede državljanstva ali v primeru podjetij glede kraja registriranega sedeža;

(b) potreba: zahteve morajo biti utemeljene s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes;

(c) sorazmernost: zahteve morajo biti take, da zagotavljajo izpolnitev zastavljenega cilja; ne smejo presegati tistega, kar je potrebno za uresničitev tega cilja, ter jih ni mogoče nadomestiti z drugimi, manj omejevalnimi ukrepi, s katerimi se lahko doseže iste rezultate.

4. Predpisi iz odstavkov 1, 2 in 3 se uporabljajo samo v zakonodaji na področju storitev splošnega gospodarskega pomena pod pogojem, da uporaba teh odstavkov pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebne naloge, ki jim je dodeljena.“

6. Člen 16(1) Direktive o storitvah določa:

„Države članice spoštujejo pravico ponudnikov, da storitev opravljajo v državi članici, v kateri sicer nimajo sedeža.

Država članica, v kateri se storitev opravlja, na svojem ozemlju zagotovi svobodo začetka opravljanja in svobodo opravljanja.

[…]“

7. V skladu s členom 17(1)(e) Direktive o storitvah se člen 16 ne uporablja za storitve splošnega gospodarskega pomena, ki se izvajajo v drugi državi članici, vključno z ravnanjem z odpadki.

2. Okvirna direktiva o odpadkih

8. V uvodni izjavi 27 Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv[4] (v nadaljevanju: Okvirna direktiva o odpadkih) je navedeno:

„Uvedba razširjene odgovornosti proizvajalca v tej direktivi predstavlja enega od načinov oblikovanja in proizvodnje blaga, ki v celoti upošteva in poenostavlja učinkovito uporabo virov v njihovem celotnem življenjskem krogu, vključno z njegovim popravilom, ponovno uporabo, razgradnjo in recikliranjem, ne da bi bil pri tem ogrožen prost pretok blaga na notranjem trgu.“

9. Člen 3(21) Okvirne direktive o odpadkih[5] za namene navedene direktive opredeljuje „sistem razširjene odgovornosti proizvajalca“ kot „sklop ukrepov, ki jih sprejmejo države članice, da zagotovijo, da proizvajalci proizvodov nosijo finančno odgovornost ali finančno in organizacijsko odgovornost za ravnanje v fazi odpadkov v življenjskem ciklu proizvoda“.

10. Člen 8(1) Okvirne direktive o odpadkih določa[6]:

„Države članice lahko za namene ponovne uporabe ter preprečevanja, recikliranja in drugih načinov predelave odpadkov sprejmejo zakonodajne in druge ukrepe, s katerimi zagotovijo, da za vsako fizično ali pravno osebo, ki poklicno razvija, izdeluje, dodeluje, obdeluje, prodaja ali uvaža proizvode (proizvajalec proizvoda), velja razširjena odgovornost proizvajalca.

Takšni ukrepi lahko vključujejo sprejemanje vrnjenih proizvodov in odpadkov, ki ostanejo po uporabi teh proizvodov, pa tudi nadaljnje ravnanje s temi odpadki in finančno odgovornost za takšne dejavnosti. Ti ukrepi lahko vključujejo dolžnost zagotavljanja javno dostopnih informacij o tem, v kakšni meri je proizvod mogoče ponovno uporabiti in reciklirati.

Kadar takšni ukrepi vključujejo vzpostavitev sistema razširjene odgovornosti proizvajalca, se uporabljajo splošne minimalne zahteve iz člena 8a.

[4] UL 2008, L 312, str. 3.

[5] Kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2018/851 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive 2008/98/ES o odpadkih (UL 2018, L 150, str. 109), katere namen je bil opredeliti pojem ROP in določiti minimalne zahteve zanjo.

[6] Kakor je bila spremenjena z Direktivo 2018/851.

Države članice se lahko odločijo, da proizvajalci proizvodov, ki prostovoljno prevzamejo finančno ali finančno in organizacijsko odgovornost za ravnanja v fazi odpadkov v življenjskem ciklu proizvoda, uporabljajo nekatere ali vse splošne minimalne zahteve iz člena 8a.“

11. Člen 8a Okvirne direktive o odpadkih [7] določa splošne minimalne zahteve za sisteme ROP. V skladu s temi zahtevami v povezavi z uvodno izjavo 14 Direktive 2018/851 lahko proizvajalci obveznosti ROP izpolnjujejo posamično ali skupinsko.

B. Nacionalno pravo

12. Prejšnji Zakon o varstvu okolja [8] (stari zakon o varstvu okolja) je določal, da lahko proizvajalci proizvodov obveznosti glede ravnanja z odpadki izpolnjujejo posamezno ali skupno, tako da oblikujejo združenje z drugimi proizvajalci. Proizvajalci proizvodov so se lahko za to obrnili tudi na enega ali več gospodarskih subjektov.

13. Z novim Zakonom o varstvu okolja [9] je bila ta zakonodaja razveljavljena. Proizvajalci potrošniških proizvodov so dolžni obveznosti ROP izpolnjevati prek skupne organizacije, ki ji za to izdajo dovoljenje pristojni javni organi. Proizvajalci, ki dajo na trg najmanj 51 % proizvodov določene vrste, morajo ustanoviti skupno organizacijo za ravnanje z odpadki, povezanimi s temi proizvodi. [10] Proizvajalci takega blaga, ki niso lastniki poslovnih deležev skupne organizacije, morajo svoje obveznosti ROP izpolniti tako, da s to organizacijo sklenejo pogodbo. Skupne organizacije, ki za zagotavljanje izpolnjevanja obveznosti ROP uživajo zakonsko določeni monopol, delujejo nepridobitno. Skupne organizacije zagotavljajo zbiranje in obdelavo odpadkov, povezanih z določeno vrsto proizvodov, vendar teh odpadkov niti ne zbirajo niti ne obdelujejo, saj to storijo samostojni subjekti, s katerimi navedene organizacije vsako leto sklenejo pogodbo na podlagi razpisa. [11] Vsi proizvajalci ne glede na to, ali so člani skupne organizacije ali z njo sklenejo pogodbo, plačujejo enak finančni prispevek, ki se izračuna tako, da se pokrijejo stroški za storitve, ki jih skupna organizacija zagotavlja.

III. Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

14. Evropska komisija je 9. junija 2021 Republiki Sloveniji poslala obrazloženo mnenje, v katerem je navedla, da Direktive 2018/851 ni prenesla v predpisanem roku. [12] Republika Slovenija je marca 2022 sprejela novi zakon o varstvu okolja. Komisija je postopek za ugotavljanje kršitev v zvezi z neprenosom Direktive 2018/851 končala februarja 2023.

15. Družbi Interzero, Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov, d. o. o. (v nadaljevanju: Interzero), in Surovina, družba za predelavo odpadkov, d. o. o. (v nadaljevanju: Surovina), sta gospodarski podjetji, ki v Sloveniji opravljata storitve ravnanja z odpadki. Družba Interzero je hčerinska družba družbe Interzero Circular Solutions Europe GmbH s sedežem v Avstriji (v nadaljevanju: Interzero Austria). Družbe Interzero, Interzero Austria in Surovina, več slovenskih gospodarskih

[7] Vstavljen z Direktivo 2018/851.

[8] Uradni list Republike Slovenije št. 39/06.

[9] Uradni list Republike Slovenije št. 44/22.

[10] Skupna organizacija lahko zagotavlja izpolnjevanje obveznosti ROP v zvezi z več vrstami proizvodov.

[11] Skupnim organizacijam in lastnikom njihovih poslovnih deležev je prepovedano opravljanje storitev zbiranja odpadkov in ravnanja z njimi ter ne smejo imeti neposrednega ali posrednega finančnega interesa v podjetjih, ki opravljajo take storitve. Za proizvajalce, ki obveznosti ROP izpolnjujejo tako, da s skupno organizacijo sklenejo pogodbo, ne velja nobena od teh omejitev.

[12] V skladu s členom 2 Direktive 2018/851 so se morale države članice uskladiti s to direktivo do 5. julija 2020.

družb, ki delujejo v sektorju ravnanja z odpadki, in nekaj proizvajalcev, ki morajo izpolnjevati obveznosti ROP, so leta 2022 začeli postopek pred Ustavnim sodiščem, pri čemer so trdili, da je novi zakon o varstvu okolja v nasprotju z nekaterimi določbami slovenske ustave in prava Unije, zlasti členi 49, 56, 102 in 106 PDEU, členoma 16 in 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) ter Direktivo o storitvah. Novi zakon o varstvu okolja so izpodbijali, ker naj bi bila z njim gospodarska dejavnost ravnanja z odpadki spremenjena v negospodarsko dejavnost, pridržano za monopole. Družbi Interzero in Surovina sta trdili, da slovenska vlada ni niti izkazala, da je bil sistem, urejen s starim zakonom o varstvu okolja, neučinkovit, niti ni pojasnila, zakaj je treba dejavnost ravnanja z odpadki opravljati nepridobitno in brez konkurence.

16. Slovenska vlada je trdila, da so bile spremembe, uvedene z novim zakonom o varstvu okolja, potrebne za prenos Okvirne direktive o odpadkih in zagotovitev izpolnjevanja obveznosti ROP, zlasti obveznosti zbiranja in obdelave odpadkov. Po novi ureditvi naj bi si v skladu z njo ustanovljene nepridobitne organizacije z izdanim dovoljenjem prizadevale za uveljavljanje okoljskih ciljev, ne da bi bile pri tem obremenjene s tržnimi preudarki. Okvirna direktiva o odpadkih državam članicam omogoča, da zahtevajo, da se obveznosti ROP izpolnjujejo prek ustanovitve ene same skupne organizacije, ki jo vzpostavijo in upravljajo proizvajalci v zvezi z določeno vrsto proizvoda.[13] Po mnenju slovenske vlade je tak sistem učinkovitejši z okoljskega in ekonomskega vidika ter ga je lažje nadzirati z vidika skladnosti. Ta vlada pri tem poudarja, da zbiranje in obdelava odpadkov ostaja gospodarska dejavnost, ki jo izvajajo tretje stranke.

17. Ustavno sodišče je 19. maja 2022 zadržalo uporabo izpodbijanih določb novega zakona o varstvu okolja, dokler ne bo izreklo sodbe v tem postopku.

18. Sprašuje se, ali lahko izpolnjevanje obveznosti ROP prek vzpostavitve mreže skupnih organizacij, zadolženih za upravljanje navedene naloge, pomeni SSGP. V tem okviru se sprašuje, ali je vzpostavitev nepridobitnega monopola v nasprotju s pravom Unije. Zanima ga, ali je s pravom Unije državam članicam dovoljeno, da odločijo, da se bo neka gospodarska dejavnost opravljala kot negospodarska dejavnost. Izvedeti želi, ali morajo države članice, če to lahko storijo, določiti prehodno obdobje in/ali zagotoviti nadomestilo gospodarskim subjektom, ki jih je ta sprememba prizadela. Ustavno sodišče se želi še prepričati, ali so nekatera posebna pravila, kot so tista, ki urejajo članstvo v skupnih organizacijah in dejavnosti, ki jih ti subjekti lahko opravljajo, skladna s pravom Unije. Nazadnje, porajajo se mu dvomi o tem, ali je v skladu s pravom Unije zahteva, da morajo proizvajalci, ki niso lastniki poslovnih deležev zadevne skupne organizacije, s to skleniti pogodbe za ravnanje z odpadki.

19. V teh okoliščinah je Ustavno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali se lahko šteje za podjetje, ki je pooblaščeno za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena iz drugega odstavka 106. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (upoštevaje 14. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, Protokol št. 26 o storitvah splošnega pomena ter 8. in 8.a člen [Direktive 2008/98]), pravna oseba z izključno pravico do izvajanja dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti za istovrstne proizvode na ozemlju Republike Slovenije, ki obsega:

– sklepanje pogodb s proizvajalci določenih proizvodov, s katerimi ti pooblastijo to pravno osebo, da v njihovem imenu zagotovi ustrezno ravnanje z odpadki iz teh proizvodov;

[13] Slovenska vlada dodaja, da imata Češka republika in Estonija podobno ureditev.

– organizacijo sistema zbiranja in obdelave odpadkov (sklepanje pogodb z gospodarskimi družbami, da v imenu organizacije zberejo in ustrezno obdelajo vse zbrane odpadke iz proizvodov, za katere velja proizvajalčeva razširjena odgovornost); in

– vodenje evidence o proizvodih, za katere velja proizvajalčeva razširjena odgovornost in so dani na trg v Republiki Sloveniji, ter evidence o zbranih in obdelanih odpadkih iz proizvodov, za katere velja proizvajalčeva razširjena odgovornost, ter posredovanje teh podatkov ministrstvu,

in je dolžna v zvezi z opravljenem te dejavnosti sklepati pogodbe tako s proizvajalci, ki imajo obveznost proizvajalčeve razširjene odgovornosti, kot z gospodarskimi družbami, ki bodo izvajale zbiranje in obdelavo odpadkov?

2. Ali je treba 16. in 17. člen [Listine], 49., 56. in 106. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, [Direktivo 2006/123] ter 8. in 8.a člen [Direktive 2008/98] razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri sme dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti za istovrstne proizvode opravljati le ena pravna oseba na ozemlju države članice na nepridobiten način, kar pomeni, da prihodki ne presegajo dejanskih stroškov za skupno izpolnjevanje obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti in da mora ta pravna oseba dobiček uporabiti le za izvajanje aktivnosti in ukrepov za skupno izpolnjevanje obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti?

3. Če je odgovor na vprašanje (2) nikalen, ali je treba 16. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, 49., 56. in 106. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj ter 8. in 8.a člen [Direktive 2008/98] razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri država članica spremeni dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti za istovrstne proizvode iz regulirane pridobitne tržne dejavnosti, ki jo opravlja več gospodarskih subjektov, v dejavnost, ki jo sme izvajati le ena organizacija in ki mora to dejavnost izvajati nepridobitno v smislu vprašanja iz točke (2)?

4. Ali je treba določbe prava EU iz vprašanja iz točke (3) razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, po kateri zaradi uveljavitve nove zakonske ureditve skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti posledično po sili zakona (*ex lege*) ta posega v posamična razmerja tako, da prenehajo veljati vse pogodbe, sklenjene med gospodarskimi subjekti, ki so izvajali dejavnost skupnega izpolnjevanja proizvajalčeve razširjene odgovornosti po prejšnji ureditvi, in proizvajalci, ki imajo obveznost proizvajalčeve razširjene odgovornosti, ter med gospodarskimi subjekti, ki so izvajali dejavnost skupnega izpolnjevanja proizvajalčeve razširjene odgovornosti po prejšnji ureditvi, in gospodarskimi subjekti, ki izvajajo dejavnost zbiranja in obdelave odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti?

5. Ali je treba v okoliščinah sprejetja nove zakonske ureditve, opisane v vprašanjih iz točk (3) in (4), načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da zakonodajalec mora določiti prehodno obdobje in/ali sistem nadomestil? Če je odgovor pritrdilen, katera merila opredeljujejo razumnost prehodnega obdobja oziroma razumnost sistema nadomestil?

6. Ali je treba 16. člen [Listine], 49., 56. in 106. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, [Direktivo 2006/123] ter 8. in 8.a člen [Direktive 2008/98] razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri je proizvajalcem, ki imajo obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti in dajejo na trg 51 odstotkov istovrstnih proizvodov, za katere velja obveznost proizvajalčeve razširjene odgovornosti, naložena obveznost ustanovitve pravne osebe, ki bo izvajala dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, in morajo proizvajalci istovrstnih proizvodov ob morebitnem odvzemu dovoljenja tako pravno osebo ponovno ustanoviti oziroma ali je treba zgoraj navedene določbe prava EU razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri smejo biti imetniki poslovnega deleža v tej pravni osebi le proizvajalci?

7. Ali je treba 16. člen [Listine], 49., 56. in 106. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, [Direktivo 2006/123] ter 8. in 8.a člen [Direktive 2008/98] razlagati na način, da nasprotujejo ureditvi, po kateri proizvajalci, ki so lastniki poslovnega deleža pravne osebe, ki izvaja skupno izpolnjevanje obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, ne smejo biti oseba, ki izvaja zbiranje ali obdelavo odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti v tej pravni osebi?

8. Ali je treba 16. člen [Listine], 49., 56. in 106. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, [Direktivo 2006/123] ter 8. in 8.a člen [Direktive 2008/98] razlagati na način, da nasprotujejo ureditvi, po kateri proizvajalec, ki je lastnik poslovnega deleža pravne osebe, ki izvaja skupno izpolnjevanje obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, in pravna oseba, ki izvaja dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, ne smeta biti:

   – neposredno ali posredno kapitalsko povezana z osebo, ki izvaja zbiranje ali obdelavo odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti v pravni osebi, ki izvaja skupno izpolnjevanje obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, in ne smeta imeti v njej upravljavskih ali nadzorstvenih pravic;

   – kapitalsko ali sorodstveno povezana z osebo, ki ima ali nadzira glasovalne pravice v organu upravljanja ali organu nadzora ali zastopa osebe iz prejšnje alineje?

9. Ali je treba 16. člen [Listine], 49., 56. in 106. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, [Direktivo 2006/123] ter 8. in 8.a člen [Direktive 2008/98] razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri omejitve iz vprašanj (7) in (8) veljajo tudi za člana poslovodnega organa pravne osebe, ki izvaja dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, njenega nadzornega organa ali zastopnika?

10. Ali je treba 16. člen [Listine] ter 49. in 56. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri morajo proizvajalci, za katere velja obveznost proizvajalčeve razširjene odgovornosti in dajejo na trg proizvode, namenjene za uporabo v gospodinjstvu, obvezno skleniti pogodbo, s katero pooblastijo pravno osebo, ki ima dovoljenje za izvajanje dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, za izpolnjevanje svojih obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti?“

20. Pisna stališča so predložile družbi Interzero in Surovina, češka, nizozemska in slovenska vlada ter Komisija. Na obravnavi 11. junija 2024 so družbi Interzero in Surovina, češka, madžarska, nizozemska in slovenska vlada ter Komisija ustno predstavile stališča in odgovorile na vprašanja Sodišča.

IV. Presoja

A. Prvo vprašanje

21. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem preveriti, ali je organizacija, ki ji je bila podeljena pristojnost za skupno izpolnjevanje obveznosti ROP, lahko podjetje, pooblaščeno za opravljanje SSGP, v smislu člena 106(2) PDEU.

22. Nobena od strank v postopku pred Sodiščem ne izpodbija tega, da imajo države članice pri določitvi SSGP široko polje proste presoje. Komisija ugotavlja, da mora storitev, da se določi kot taka, izpolnjevati dva pogoja. Država članica mora gospodarski subjekt formalno zadolžiti za zagotavljanje SSGP. Poleg tega mora še pojasniti, zakaj se ta storitev tako zelo razlikuje od drugih gospodarskih dejavnosti, da je taka določitev utemeljena. Komisija dopušča, da ustanovitev skupnih organizacij, na katere se nanaša postopek v glavni stvari, lahko izpolnjuje ti zahtevi, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

23. Slovenska vlada pojasnjuje, da delovanje sistema na podlagi starega zakona o varstvu okolja ni bilo zadovoljivo. Gospodarski subjekti, pristojni za zagotavljanje skladnosti z obveznostmi ROP, so obdelali nezadostno količino odpadne embalaže.[14] Občinske službe za zbiranje odpadkov so morale zato shranjevati veliko količino odpadne embalaže, s čimer so nastala tveganja za zdravje ljudi, javno varnost in okolje. Javni organi so zaradi odprave teh tveganj prevzeli obdelavo teh odpadkov in s tem povezane stroške. Republika Slovenija se je iz teh razlogov odločila, da za izpolnjevanje ciljev ROP zadolži skupne organizacije, ki zagotavljajo SSGP.

24. Družba Interzero z navedbo petih razlogov Sodišču predlaga, naj na prvo vprašanje odgovori nikalno. Prvič, v skladu z novim zakonom o varstvu okolja naj bi skupne organizacije opravljale naloge povsem upravne narave, ki niso SSGP. Drugič, slovenski organi niso sprejeli formalnega akta, s katerim bi skupne organizacije zadolžili za SSGP. Tretjič, neustrezno obdelavo določene količine odpadne embalaže, ki so jo zbrale občinske službe, naj bi bilo mogoče pojasniti s tem, da so bili na podlagi takrat veljavne nacionalne zakonodaje proizvajalci, ki so letno dali na trg manj kot 15 ton embalaže, izvzeti iz obveznosti ROP. Četrtič, z novim zakonom o varstvu okolja naj bi bil vzpostavljen sistem, ki je manj učinkovit od prejšnjega sistema. Petič, težave, nastale zaradi obdelave odpadne embalaže, naj bi bile odpravljene v takem obsegu, da ni več nobene tržne pomanjkljivosti.

25. Češka vlada meni, da Sodišču ni treba odločiti, ali skupne organizacije zagotavljajo SSGP, saj se nacionalna zakonodaja presoja glede na Okvirno direktivo o odpadkih.

26. V členu 14 PDEU in členu 1 Protokola št. 26 o storitvah splošnega pomena (v nadaljevanju: Protokol št. 26), v katerem se razlaga ta člen Pogodbe, se priznava, da imajo SSGP bistveno vlogo v Evropski uniji. Evropska unija s členom 36 Listine priznava in spoštuje dostop do SSGP, ki je v skladu s Pogodbama. V teh okoliščinah so SSGP s členom 106(2) PDEU izvzete iz prava Unije v obsegu, potrebnem za zagotovitev, da njegova polna uporaba pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene. Nacionalni, regionalni in lokalni organi imajo torej

[14] Slovenska vlada dodaja, da je bilo ugotovljeno, da so gospodarski subjekti, zadolženi za skupno zagotavljanje izpolnjevanja obveznosti ROP, s sklenitvijo horizontalnega protikonkurenčnega sporazuma kršili nacionalno konkurenčno pravo.

široko polje proste presoje pri oblikovanju, naročanju in organiziranju takih storitev,[15] uresničevanje tega polja proste presoje pa je mogoče uspešno izpodbijati le, kadar se uresničuje očitno napačno.[16]

27. Medtem ko ni v členu 106(2) PDEU opredeljen niti koncept SSGP niti niso v njem opredeljeni pogoji, pod katerimi lahko država članica ta koncept uporablja, sta sodišči Unije v zvezi s tem podali tri usmeritve.

28. Prvič, šteje se, da država članica zakonito uresničuje svoje polje proste presoje, kadar je dokazano, da tržne sile niso zadovoljile povpraševanja, ki bi moralo biti zadovoljeno v javnem interesu.[17] Komisija prav tako meni, da je obstoj tržne pomanjkljivosti prvi pogoj, da država članica vzpostavi SSGP.[18] Kadar tržne sile ne izpolnijo zahtev glede javnega interesa, kot sta v posebnem primeru ravnanja z odpadki varstvo okolja in varovanje javnega zdravja, lahko država članica za zadovoljitev teh potreb utemeljeno vzpostavi SSGP.[19]

29. Drugič, država članica, ki želi vzpostaviti SSGP, mora izpolniti tudi nekatera merila, ki jih je mogoče šteti za bolj formalna. Javni organ mora gospodarske subjekte pooblastiti za izvajanje celovite in obvezne naloge v javnem interesu.[20] Pravo določa precejšnjo prožnost glede statusa akta, s katerim se podeli pooblastilo za opravljanje SSGP: lahko gre za sveženj ukrepov[21] ali pa ima obliko pogodbe, vendar mora biti opredeljiv.[22] Vpletenost gospodarskega subjekta v postopek, v katerem mu je podeljeno pooblastilo za opravljanje SSGP, ne pomeni, da za to nalogo ni bil pooblaščen z aktom javnega organa.[23] Država članica mora tudi navesti, zakaj meni, da je posebna narava zadevne dejavnosti tako drugačna, da jo je mogoče opredeliti kot SSGP. S temi zahtevami se poenostavi objektivni preizkus morebitne očitne napake, ki bi jo država

[15] Protokol št. 26 dalje določa, da Pogodbi ne vplivata na pristojnost držav članic, da zagotavljajo, naročajo in organizirajo negospodarske storitve splošnega pomena.

[16] Glej v tem smislu člen 1, prva alinea, Protokola št. 26 o storitvah splošnega pomena. Glej sodbo z dne 20. decembra 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco in drugi/Komisija (od C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, točki 69 in 70 ter navedena sodna praksa). Glej tudi sodbi z dne 1. marca 2017, Francija/Komisija (T-366/13, EU:T:2017:135, točka 92 in navedena sodna praksa), in z dne 1. marca 2017, SNCM/Komisija (T-454/13, EU:T:2017:134, točka 111).

[17] Generalna pravobranilka E. Sharpston je ugotovila, da je „[b]istvena značilnost zagotavljanja storitev splošnega gospodarskega pomena s strani podjetja […] zagotavljanje dejavnosti, ki se opravlja v javno dobro in se na prostem trgu brez javnega posredovanja sicer ne bi opravljala (oziroma bi se opravljala pod drugačnimi pogoji v smislu objektivne kakovosti, varnosti, cenovne dostopnosti, enake obravnave ali splošnega dostopa) (t. i. ‚merilo tržne pomanjkljivosti')“ – sklepni predlogi v zadevi Farrell (C-413/15, EU:C:2017:492, točka 90). Generalni pravobranilec M. Wathelet je v sklepnih predlogih v zadevah Comunidad Autónoma del País Vasco in drugi/Komisija (od C-66/16 P do C-69/16 P, C-70/16 P in C-81/16 P, EU:C:2017:654, točka 122) zagovarjal enako tezo. Podobno glej tudi sodbi z dne 1. marca 2017, Francija/Komisija (T-366/13, EU:T:2017:135, točka 123), in z dne 1. marca 2017, SNCM/Komisija (T-454/13, EU:T:2017:134, točka 172), v katerih je Splošno sodišče razsodilo, da lahko države članice vzpostavijo SSGP, če ta ustreza dejanski potrebi po javnih storitvah in če tržne sile tega povpraševanja ne zadovoljujejo.

[18] Glej točko 14 sporočila Komisije o storitvah splošnega gospodarskega pomena v Evropi (UL 2001, C 17, str. 4), str. 3 sporočila Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, naslovljenega „Okvir kakovosti za storitve splošnega pomena v Evropi“, z dne 20. decembra 2011 (COM(2011) 900 final) in točko 48 Sporočila Komisije o uporabi pravil Evropske unije o državni pomoči za nadomestilo, dodeljeno za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena (UL 2012, C 8, str. 4, v nadaljevanju: Sporočilo o uporabi pravil o državni pomoči za SSGP). Za analizo sodne prakse v zvezi z zahtevo glede tržne pomanjkljivosti v okviru SSGP glej Szyszczak, E., „Services of General Economic Interest, State Aid and State Measures Affecting Competition“, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2017, zvezek 8, št. 10, str. od 680 do 683. Glej tudi Collins, A. M., Martínez Navarro, M., „Economic Activity, Market Failure and Services of General Economic Interest: It Takes Two to Tango“, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2021, zvezek 12, št. 5, str. od 384 do 386.

[19] Glej v tem smislu sodbe z dne 10. novembra 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, točka 52); z dne 23. maja 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279, točka 75), in z dne 19. decembra 2019, Engie Cartagena (C-523/18, EU:C:2019:1129, točka 33).

[20] Glej v tem smislu sodbe z dne 21. marca 1974, BRT in Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:25, točka 20); z dne 12. februarja 2008, BUPA in drugi/Komisija (T-289/03, EU:T:2008:29, točka 172), in z dne 8. junija 2023, Prestige in Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, točka 78).

[21] Sodba z dne 8. junija 2023, Prestige in Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, točka 79).

[22] Glej v tem smislu točko 52 Sporočila o uporabi pravil o državni pomoči za SSGP.

[23] Sodba z dne 15. junija 2005, Olsen/Komisija (T-17/02, EU:T:2005:218, točka 188).

članica lahko storila pri prosti presoji, ki jo ima za vzpostavitev SSGP.[24] Zato morajo države članice jasno opredeliti obveznosti, za izpolnjevanje katerih pooblaščajo podjetja, kar predpostavlja natančno opredelitev narave, trajanja in obsega navedenih pristojnosti.[25]

30. Tretjič, iz člena 106(2) PDEU je jasno razvidno, da SSGP opravljajo „podjetja“. Pogodba sicer ne opredeljuje pojma podjetja, vendar ta v skladu z ustaljeno sodno prakso zajema vse subjekte, ki opravljajo gospodarsko dejavnost, ne glede na njihovo pravno obliko in način financiranja.[26] Gospodarska dejavnost zajema ponujanje blaga in storitev za plačilo. Plačilo pomeni ekonomsko protidajatev za dobavo blaga in/ali storitev.[27] Ko se blago ali storitve dobavijo za plačilo, ni pomembno, ali ponudnik deluje nepridobitno[28] ali ima pravni monopol[29].

31. Predlagam, naj se prvo vprašanje preuči ob upoštevanju teh ugotovitev.

32. Slovenska vlada trdi, da gospodarski subjekti, pristojni za izpolnjevanje obveznosti ROP, v skladu s starim zakonom o varstvu okolja niso zagotovili, da bi se embalaža, ki so jo zbrale občinske službe za zbiranje odpadkov, pravilno obdelala, zato so nastala tveganja za okolje in zdravje ljudi, zaradi katerih je bilo potrebno ukrepanje vlade. Če bi predložitveno sodišče potrdilo, da se ta opis dogodkov ujema z dejanskim stanjem, bi vse kazalo na to, da je dokazan obstoj zadostne tržne pomanjkljivosti za utemeljitev odločitve Slovenije, da neizpolnjeno javno potrebo naslovi z vzpostavitvijo SSGP.

33. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali so dovoljenja, s katerimi so slovenski organi skupne organizacije pooblastili za skupno izpolnjevanje obveznosti ROP za določene vrste proizvodov, akti, s katerimi so te organizacije pooblaščene za izvajanje celovite in obvezne naloge, ki je po naravi SSGP. Pri tem mora sodišče preučiti tudi, ali zadevna dovoljenja vsebujejo ustrezno obrazložitev, zakaj so bila sprejeta, ter dovolj natančno opredeljujejo naravo, trajanje in obseg obveznosti javne storitve, za katero so pooblaščene skupne organizacije.

34. Iz predložitvenega sklepa je razvidno, da skupna organizacija, pristojna za izpolnjevanje obveznosti ROP za določeno vrsto proizvodov, pobira finančni prispevek, ki se izračuna na podlagi stroškov za zagotavljanje teh njenih storitev, vključno s pripravo razpisov za zbiranje in obdelavo odpadkov ter zagotavljanjem, da proizvajalci izpolnjujejo svoje obveznosti ROP. Ta finančni prispevek torej pomeni plačilo za zagotavljanje navedenih storitev.[30] Kot je bilo navedeno v točki 30 teh sklepnih predlogov, ta dejstva dokazujejo, da so skupne organizacije, ki jih določa novi zakon o varstvu okolja, podjetja za namene člena 106(2) PDEU.

35. Sodišču zato predlagam, naj na prvo vprašanje odgovori, da je treba člen 106(2) PDEU razlagati tako, da je organizacija, ki ji je bila podeljena pristojnost za skupno izpolnjevanje obveznosti ROP, lahko podjetje, pooblaščeno za opravljanje SSGP, kadar obstaja legitimen javni

[24] Sodba z dne 12. februarja 2008, BUPA in drugi/Komisija (T-289/03, EU:T:2008:29, točka 172).

[25] Sodba z dne 8. junija 2023, Prestige in Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, točka 79). Glej tudi točko 52 Sporočila o uporabi pravil o državni pomoči za SSGP.

[26] Sodba z dne 1. julija 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, točka 21 in navedena sodna praksa).

[27] Sodba z dne 27. junija 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, točki 45 in 47 ter navedena sodna praksa).

[28] Sodbi z dne 1. julija 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, točka 27), in z dne 27. junija 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, točka 46).

[29] Sodba z dne 20. septembra 2019, Havenbedrijf Antwerpen in Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Komisija (T-696/17, EU:T:2019:652, točka 98).

[30] Sodišče je nakazalo, da je zasebna nepridobitna organizacija, ki so jo odobrili javni organi in je prejemala finančne prispevke od proizvajalcev v zameno za zagotavljanje, da ti izpolnjujejo obveznosti ROP, podjetje – sodba z dne 21. oktobra 2020, Eco TLC (C-556/19, EU:C:2020:844, točke od 31 do 51).

interes, kot je varstvo okolja ali varovanje javnega zdravja, ki ga tržne sile niso mogle ustrezno izpolniti; nacionalni organi so jo jasno pooblastili za izvajanje naloge javne službe z akti, katerih sprejetje je ustrezno obrazloženo, pri čemer je dokazano, da opravlja gospodarsko dejavnost.

B. Drugo vprašanje

36. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je to, da je za izpolnjevanje obveznosti ROP pooblaščena ena sama organizacija, ki deluje nepridobitno, v nasprotju s členi 49, 56 in 106(2) PDEU, členoma 16 in 17 Listine, Direktivo o storitvah ali členom 8a Okvirne direktive o odpadkih.

37. Družba Interzero ob podpori družbe Surovina trdi, da je taka pooblastitev organizacije, ki opravlja zgolj upravne naloge, v nasprotju s členom 106(2) PDEU. Prepoved drugim gospodarskim subjektom, ki opravljajo upravne naloge, naj bi pomenila omejevanje svobode ustanavljanja (člen 49 PDEU) in svobode opravljanja storitev (člen 56 PDEU). Medtem ko se slovenska vlada sklicuje na varstvo okolja kot pomemben razlog v javnem interesu, s katerim je utemeljena ta odločitev, družbi Interzero in Surovina trdita, da ni dokazala, da so sprejeti ukrepi nujni in sorazmerni za uresničitev tega cilja. Po mnenju družbe Surovina so slovenskim organom na voljo manj omejevalni ukrepi, na primer ustanovitev posebnega subjekta za nadzor nad dejavnostmi gospodarskih subjektov, zadolženih za izpolnjevanje obveznosti ROP. Družbi Interzero in Surovina še poudarjata, da bosta morali zaradi novega zakona o varstvu okolja prenehati opravljati dejavnost v Sloveniji. Trdita, da je navedeni zakon iz podobnih razlogov tudi v nasprotju z Direktivo o storitvah.

38. Če bi se uporabljala Direktiva o storitvah, Komisija trdi, da je zaradi sistema popolne harmonizacije, vzpostavljenega z njo, preučitev drugega vprašanja z vidika svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev nepotrebna. Po njenem mnenju je pooblastitev ene same organizacije za opravljanje zadevnih nalog sicer lahko količinska/ozemeljska omejitev in/ali zagotovitev začetka opravljanja dejavnosti v smislu člena 15(2)(a) in (d) Direktive o storitvah, vendar se zdi, da je obveznost, da taka organizacija deluje nepridobitno, zunaj področja uporabe tega ukrepa, tako da mora Sodišče presoditi njegovo združljivost s svobodo ustanavljanja. Komisija opozarja, da morajo biti v skladu s členom 15(2) Direktive o storitvah kakršne koli zahteve, ki se naložijo za začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti, nediskriminatorne, potrebne za zaščito pomembnega razloga, ki se nanaša na javni interes, in sorazmerne.[31] Pravila, ki jih obravnava predložitveno sodišče, ne določajo diskriminacije na podlagi državljanstva, njihov namen pa je med drugim varstvo okolja, kar je objektiven cilj v javnem interesu. Čeprav mora sorazmernost teh pravil presoditi predložitveno sodišče, Komisija dvomi o tem, da bi bil enak rezultat lahko dosežen, ne da se organizacijam, pooblaščenim za opravljanje SSGP, podelijo izključne pravice. Z obveznostjo, da se te naloge opravljajo nepridobitno, se lahko prav tako poenostavi uresničevanje okoljskih ciljev. Ker se pogoji iz člena 15(3) Direktive o storitvah ne uporabljajo za SSGP, kadar lahko ti pogoji pravno ali dejansko ovirajo izvajanje nalog, ki so jim dodeljene, Komisija trdi, da nič ne kaže na to, da se v obravnavanih okoliščinah uporablja člen 15(4) Direktive o storitvah.

[31] Člen 15(3) Direktive o storitvah. Komisija še meni, da morajo biti pravila, ki urejajo SSGP, potrebna za opravljanje posebne naloge javne službe, za izvajanje katere je pooblaščeno podjetje, in sorazmerna.

39. Češka, madžarska, nizozemska in slovenska vlada trdijo, da imajo države članice široko polje proste presoje pri odločanju, ali naj za izpolnjevanje obveznosti ROP pooblastijo eno ali več organizacij, od katerih se zahteva, da delujejo nepridobitno.[32] Kar zadeva sorazmernost novega zakona o varstvu okolja, slovenska vlada trdi, da je z njim vzpostavljeni sistem – v nasprotju s pomanjkljivostmi, ki jih je imel prejšnji sistem – hkrati uspešen in gospodarsko učinkovit ter tako zagotavlja visoko raven varstva okolja. K temu še dodaja, da se nova ureditev uporablja le za proizvode, namenjene za uporabo v gospodinjstvih. Nizozemska vlada navaja, da je lahko v majhni državi učinkoviteje in preprosteje, da se za izpolnjevanje obveznosti ROP pooblasti ena sama organizacija, da se tako med drugim izogne problematiki „zastonjkarstva“, ki lahko nastane, kadar si nekateri proizvajalci prizadevajo narediti kar najmanj za izpolnitev svojih obveznosti ROP.

40. V delu, v katerem se z nacionalnimi pravili morda omejujeta svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev, slovenska vlada trdi, da so te omejitve utemeljene s ciljem varstva okolja, ki je pomemben razlog, ki se nanaša na javni interes. Zato za odgovor na drugo vprašanje ni potrebno, da Sodišče preuči ukrepe pred predložitvenim sodiščem z vidika členov 16 in 17 Listine ter Direktive o storitvah.

41. Ne glede na široko polje proste presoje, ki ga imajo na voljo države članice, člen 106(2) PDEU dovoljuje odstopanja od uporabe pravil Pogodbe, če so ta nujna za izvršitev posebnih nalog, ki so bile dodeljene podjetju, pooblaščenemu za opravljanje SSGP, in so sorazmerna za uresničitev zastavljenega cilja v javnem interesu.[33] Zadostuje, da država članica pokaže, da bi bilo ob neobstoju dodelitve ali ohranitve spornih pravic za podjetje, ki mu je bilo dodeljeno izpolnjevanje nalog ali je bilo za to pooblaščeno, onemogočeno njihovo izpolnjevanje v gospodarsko sprejemljivih okoliščinah.[34] Sodišče je tudi razsodilo, da člen 106(2) PDEU državam članicam dovoljuje, da podjetjem, ki jih pooblastijo za zagotavljanje SSGP, podelijo izključne pravice, ki omejujejo ali celo izključujejo konkurenco, če je podelitev takih pravic potrebna, da se zagotovi izpolnjevanje dodeljenih nalog.[35]

42. V obravnavani zadevi družbi Interzero in Surovina izpodbijata podelitev izključnih pravic eni sami organizaciji v zvezi z odpadki, povezanimi z določenimi vrstami proizvodov. Nasprotujeta tudi obveznosti, da morajo take organizacije delovati nepridobitno.

43. Iz sodne prakse, navedene v točki 41 teh sklepnih predlogov, izhaja, da države članice lahko podelijo izključne pravice in torej odpravijo celotno konkurenco na določenem trgu, če je ta podelitev potrebna za izpolnjevanje nekaterih nalog v javnem interesu. Iz dokumentov v spisu Sodišča je razvidno, da je slovenska vlada za izpolnjevanje takih nalog pooblastila eno samo organizacijo, ki deluje nepridobitno, prav zato, ker se v predhodni ureditvi, v kateri si je več pridobitnih podjetij konkuriralo za zagotavljanje teh storitev, navedene naloge niso zadovoljivo izpolnjevale. Soobstoj več gospodarskih subjektov je pripeljal do „pobiranja smetane“[36] in

[32] Madžarska vlada dodaja, da z Okvirno direktivo o odpadkih državam članicam ni naloženo, da morajo proizvajalcem dovoliti, da svoje obveznosti ROP izpolnijo tako, da odpadke zbirajo in obdelujejo sami.

[33] Glej v tem smislu sodbe z dne 8. marca 2017, Viasat Broadcasting UK/Komisija (C-660/15 P, EU:C:2017:178, točka 29); z dne 19. marca 2019, Inpost Paczkomaty in Inpost/Komisija (T-282/16 in T-283/16, EU:T:2019:168, točka 115), ter z dne 8. septembra 2021, Achema in Achema Gas Trade/Komisija (T-193/19, EU:T:2021:558, točka 102).

[34] Glej v tem smislu sodbe z dne 25. junija 1998, Dusseldorp in drugi (C-203/96, EU:C:1998:316, točka 65); z dne 3. marca 2011, AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, točka 76), in z dne 8. marca 2017, Viasat Broadcasting UK/Komisija (C-660/15 P, EU:C:2017:178, točka 30).

[35] Sodbi z dne 19. maja 1993, Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198, točka 14), in z dne 27. aprila 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, točka 46).

[36] Po navedbah slovenske vlade so se gospodarski subjekti osredotočali na opravljanje dobičkonosnejših dejavnosti ravnanja z odpadki v škodo dejavnosti, ki so prinašale manjše dobičke (na primer zagotavljanje storitev na podeželju).

preprečil spremljanje delovanja sistema. Prizadevanje za dobiček je tako oviralo uresničevanje cilja zagotavljanja ustreznega varstva okolja, namesto da bi ga spodbudilo. Slovenska vlada še dodaja, da njena odločitev, da se za izpolnjevanje zadevnih nalog pooblasti ena sama organizacija za vsako vrsto proizvodov, prispeva k zagotavljanju, da se vsi odpadki, povezani s temi proizvodi, zbirajo in obdelujejo na varen in okolju prijazen način. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali so te trditve podprte z dokazi ali pa ima slovenska vlada očitno na voljo manj omejevalna sredstva, s katerimi bi lahko dosegla primerljivo raven varstva okolja in javnega zdravja.

44. Člen 1(2) in (3) Direktive o storitvah v povezavi z uvodno izjavo 8 te direktive z njenega področja uporabe izključuje SSGP, ki so bile na datum, ko je začela veljati, pridržane za javne ali zasebne subjekte.[37] Ker je bil novi zakon o varstvu okolja sprejet po začetku veljavnosti Direktive o storitvah, se njene določbe uporabljajo za dejansko stanje zadeve, ki jo obravnava Ustavno sodišče. Vendar bi lahko imela Direktiva o storitvah malo ali sploh nobenega vpliva na odgovor na drugo vprašanje iz spodaj navedenih razlogov. Kadar je lahko pooblastitev ene organizacije za izpolnjevanje upoštevnih nalog za vsako vrsto proizvodov zahteva, ki določenim ponudnikom zagotavlja začetek opravljanja dejavnosti, za namene člena 15(2)(d) Direktive o storitvah, mora biti ta zahteva utemeljena s pomembnim razlogom, ki se nanaša na javni interes[38], in biti sorazmerna[39]. Analiza drugega vprašanja s sklicevanjem na svobodo ustanavljanja po mojem mnenju ne bi pripeljala do odgovora, ki bi se razlikoval od tistega, predlaganega v točkah od 41 do 43 teh sklepnih predlogov. Poleg tega se člen 15(2) in (3) Direktive o storitvah uporablja za SSGP le, če ti določbi pravno ali dejansko ne ovirajo izvajanja posebnih nalog, dodeljenih podjetjem, ki opravljajo SSGP.[40] Kar zadeva svobodo opravljanja storitev, člen 17(1) Direktive o storitvah določa, da se zahteve v zvezi z začetkom opravljanja storitvene dejavnosti iz člena 16 navedene direktive ne uporabljajo za SSGP.

45. Na področju, ki je bilo predmet popolne harmonizacije na ravni Unije, je treba združljivost nacionalnih ukrepov s pravom Unije presojati glede na te določbe o harmonizaciji, ne pa glede na Pogodbi.[41] Omejitve svobode ustanavljanja ali svobode opravljanja storitev, ki spadajo na področje uporabe Direktive o storitvah, kot je ukrep, s katerim se za izpolnjevanje nekaterih nalog pooblasti ena sama organizacija, ni treba preučiti z vidika členov 49 in 56 PDEU.[42] V obsegu, v katerem Direktiva o storitvah ne ureja zakonske zahteve po delovanju na nepridobiten način, je treba njeno skladnost s pravom Unije presojati glede na svoboščine na notranjem trgu.

46. Ukrepi, ki prepovedujejo, ovirajo ali zmanjšujejo privlačnost uresničevanja svobode ustanavljanja, se štejejo za njene omejitve.[43] Nacionalna zakonodaja, s katero je začetek gospodarske dejavnosti pridržan za nepridobitne subjekte, lahko omejuje svobodo ustanavljanja v obsegu, v katerem se z njo pri uresničevanju te svobode ovirajo pridobitni subjekti. Take omejitve svobode ustanavljanja so dovoljene le, kadar so utemeljene s pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes, in so združljive z načelom sorazmernosti.[44]

[37] Sodba z dne 7. novembra 2018, Komisija/Madžarska (C-171/17, EU:C:2018:881, točke od 41 do 43). Člen 15(4) in člen 17(1) Direktive o storitvah podpirata razlago Sodišča, saj bi bili sicer ti določbi brezpredmetni.

[38] Kot je opredeljen v sodni praksi Sodišča; glej v tem smislu člen 4(8) Direktive o storitvah v povezavi z njeno uvodno izjavo 40.

[39] Člen 15(3) Direktive o storitvah.

[40] Člen 15(4) Direktive o storitvah.

[41] Sodba z dne 11. junija 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, točka 30 in navedena sodna praksa).

[42] Glej v tem smislu sodbi z dne 23. februarja 2016, Komisija/Madžarska (C-179/14, EU:C:2016:108, točka 118), in z dne 26. junija 2019, Komisija/Grčija (C-729/17, EU:C:2019:534, točki 52 in 54).

[43] Sodbi z dne 25. oktobra 2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, točka 46 in navedena sodna praksa), in z dne 8. junija 2023, Prestige in Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, točka 61).

[44] Sodba z dne 8. junija 2023, Prestige in Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, točka 64 in navedena sodna praksa).

47. Iz ustaljene sodne prakse je razvidno, da je cilj varstva okolja, ki je eden od bistvenih ciljev Evropske unije,[45] pomemben razlog v splošnem interesu, s katerim je mogoče utemeljiti omejitve uresničevanja svobode ustanavljanja.[46] Slovenska vlada trdi, da je spodbuda za pridobitev dobička, ki jo je stari zakon o varstvu okolja omogočal, preprečevala doseganje cilja ustreznega varstva okolja. Predložitveno sodišče mora na podlagi dejanskega stanja, ki mu je bilo predstavljeno, presoditi, ali so bila slovenskim organom na voljo manj omejevalna sredstva, s katerimi bi lahko dosegli ta cilj.

48. Sodišču ni treba obravnavati morebitnih omejitev uresničevanja pravic in svoboščin, določenih v členih 16 in 17 Listine, v okoliščinah, v katerih je za to dovolj preučiti zakonitost navedenih omejitev s sklicevanjem na člena 49 in 56 PDEU.[47] Vsekakor člen 52(1) Listine določa, da je uresničevanje pravic in svoboščin, priznanih z Listino, mogoče omejiti, če so te omejitve predpisane z zakonom, če spoštujejo bistveno vsebino tako zaščitenih pravic in svoboščin ter če ob upoštevanju načela sorazmernosti nujno in dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Evropska unija, ali potrebi po zaščiti pravic in svoboščin drugih. Člen 16 Listine varuje svobodo opravljanja gospodarske ali trgovske dejavnosti, pogodbeno svobodo in svobodno konkurenco.[48] Vendar te svoboščine niso absolutne in je lahko njihovo uresničevanje prav tako podvrženo vrsti posegov javnih organov, vključno z omejitvami v javnem interesu.[49] Absolutna ni niti lastninska pravica, priznana s členom 17(1) Listine, in tudi njeno uresničevanje je lahko predmet omejitev, utemeljenih s cilji splošnega interesa, ki glede na uresničevani cilj ne pomenijo pretiranega in nesprejemljivega posega, ki bi okrnil bistvo tako zagotovljene pravice.[50] Zato menim, da Sodišču za odgovor na drugo vprašanje ni treba razložiti členov 16 in 17 Listine, saj to ne bi pripeljalo do drugačnega odgovora od tistega, ki izhaja iz njegove analize navedenega vprašanja z vidika člena 106(2) PDEU.

49. Nazadnje, z drugim odstavkom člena 8a(5) Okvirne direktive o odpadkih se od držav članic zahteva, da če hkrati obstaja več organizacij, te države članice neodvisnemu telesu ali javnemu organu poverijo nadzor nad izvajanjem obveznosti ROP.[51] Ta določba ne vsebuje nikakršnih pojasnil v zvezi s pristojnostmi držav članic, da za izpolnjevanje obveznosti ROP za določeno vrsto proizvodov pooblastijo eno samo organizacijo.

50. Zato Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje odgovori, da členi 49, 56 in 106(2) PDEU, člena 16 in 17 Listine, Direktiva o storitvah ter člen 8a Okvirne direktive o odpadkih ne nasprotujejo temu, da država članica za izpolnjevanje obveznosti ROP pooblasti eno samo organizacijo, ki deluje nepridobitno, kadar je namen teh ukrepov zagotoviti ustrezno raven varstva okolja in varovanja javnega zdravja ter ni za uresničitev tega cilja na voljo nobeno manj omejevalno sredstvo.

[45] Sodba z dne 12. novembra 2019, Komisija/Irska (Derrybrien Wind Farm) (C-261/18, EU:C:2019:955, točka 115).

[46] Sodbi z dne 4. julija 2019, Komisija/Nemčija (C-377/17, EU:C:2019:562, točka 71), in z dne 8. junija 2023, Prestige in Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, točka 69).

[47] Sodbi z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281, točka 60), in z dne 20. decembra 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, točka 50).

[48] Sodba z dne 16. julija 2020, Adusbef in drugi (C-686/18, EU:C:2020:567, točka 82).

[49] Prav tam (točka 83).

[50] Prav tam (točka 85).

[51] Določa, da „[k]adar na ozemlju države članice obveznosti razširjene odgovornosti proizvajalca v imenu proizvajalcev proizvodov izvaja več organizacij, zadevna država članica imenuje vsaj en organ, ki je neodvisen od zasebnih interesov, ali poveri javnemu organu nadzor izvajanja obveznosti razširjene odgovornosti proizvajalca“.

C. Tretje, četrto in peto vprašanje

51. Predložitveno sodišče s tretjim, četrtim in petim vprašanjem, ki jih je mogoče preučiti skupaj, sprašuje, ali sprememba zakonske ureditve, v skladu s katero se pridobitna dejavnost, ki jo je opravljalo več gospodarskih subjektov, spremeni v dejavnost, za opravljanje katere se pooblasti ena sama nepridobitna organizacija, ne da bi se določilo prehodno obdobje in/ali plačilo ustreznega nadomestila za morebitne izgube, ki bi jih navedeni gospodarski subjekti lahko utrpeli zaradi te spremembe, v nasprotju z načeloma varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti.

52. Čeprav družbi Interzero in Surovina priznavata, da gospodarski subjekti ne morejo pričakovati, da bo nacionalna zakonodaja ostala nespremenjena,[52] trdita, da se v okoliščinah, kakršne izhajajo iz predložitvenega sklepa, s sodno prakso Sodišča v zvezi z varstvom legitimnih pričakovanj in pravne varnosti zahteva, da države članice uvedejo prehodno obdobje in gospodarskim subjektom, ki jih take spremembe prizadenejo, zagotovijo ustrezno nadomestilo.

53. Slovenska vlada in Komisija trdita, da države članice lahko sprejmejo zakonodajo, katere posledica je, da se za nadaljnje opravljanje pridobitne dejavnosti, ki jo je opravljalo več gospodarskih subjektov, pooblasti ena sama organizacija, ki deluje nepridobitno. Slovenska vlada trdi, da se načelo pravne varnosti spoštuje, če so za to sprejeta pravila jasna. Prav tako naj bi se spoštovalo tudi načelo legitimnih pričakovanj, saj je bilo mogoče tovrstne zakonodajne spremembe predvideti od sprejetja Okvirne direktive o odpadkih. Ker naj bi bile zakonodajne spremembe zakonite, gospodarskim subjektom ni treba zagotoviti nadomestila za izgubo, ki so jo morda utrpeli. Komisija kljub zgoraj navedenemu ne izključuje, da mora morda v nekaterih primerih država članica gospodarskim subjektom zagotoviti ustrezno prehodno obdobje, da jim omogoči prilagoditev novi ureditvi. To, ali so okoliščine, ki jih obravnava predložitveno sodišče, eden od teh primerov, mora preveriti navedeno sodišče.

54. Načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj sta del pravnega reda Evropske unije. Države članice ju morajo pri izvrševanju direktiv Evropske unije spoštovati.[53]

55. Načelo pravne varnosti državam članicam ne preprečuje izvrševanja pristojnosti, ki jih imajo za spremembo zakonodaje.[54] V skladu z ustaljeno sodno prakso načelo pravne varnosti, iz katerega izhaja načelo varstva legitimnih pričakovanj, zahteva, da so pravna pravila jasna in natančna ter da je njihova uporaba predvidljiva, zlasti kadar imajo lahko ta pravila neugodne posledice za zadevne posameznike in podjetja.[55] To načelo zahteva, da je ureditev oblikovana tako, da zadevnim osebam omogoča, da natančno poznajo obseg obveznosti, ki jim jih nalaga, in da se nedvoumno seznanijo s svojimi pravicami in obveznostmi, ki iz nje izhajajo, tako da se jim omogoči, da sprejmejo ukrepe za zaščito pred posledicami, ki bi lahko iz nje izhajale.[56]

[52] Družba Interzero se strinja, da so lahko gospodarski subjekti najpozneje do leta 2023 ugotovili, da se bo nacionalna zakonodaja v nekaterih vidikih spremenila zaradi začetka veljavnosti Okvirne direktive o odpadkih.

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

[54] Prav tam (točka 49).

[55] Sodba z dne 11. julija 2019, Agrenergy in Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 in C-287/18, EU:C:2019:605, točka 29 in navedena sodna praksa).

[56] Prav tam (točka 30).

56. Namen načela varstva legitimnih pričakovanj je zagotoviti, da se gospodarski subjekt, ki mu je nacionalni organ dal natančna zagotovila, lahko zoper navedeni organ sklicuje na ta zagotovila. Če pa tovrstna zagotovila niso bila dana, gospodarski subjekti ne morejo legitimno pričakovati ohranitve obstoječega položaja, ki ga lahko nacionalni organi kadar koli spremenijo. [57]

57. Načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj ne nasprotujeta temu, da država članica spremeni zakon z neposrednim učinkom, ne da bi določila prehodno ureditev. [58] S sodno prakso Sodišča ni v celoti izključena možnost, da se lahko na varstvo legitimnih pričakovanj sklicujejo gospodarski subjekti, ki so veliko investirali, da bi se uskladili z zakonodajno ureditvijo, kadar je ta ureditev ukinjena predčasno, ne da bi jim bilo puščeno dovolj časa za prilagoditev posledicam te ukinitve. [59]

58. Nazadnje mora predložitveno sodišče preveriti okoliščine sprejetja zadevne nacionalne ureditve v zadevi, o kateri odloča. Vendar ugotavljam, da je v novem zakonu o varstvu okolja to, da je za izpolnjevanje obveznosti ROP pooblaščena ena sama organizacija, ki deluje nepridobitno, izraženo jasno in natančno. Nič v spisu Sodišča ne kaže niti na to, da bi nacionalni organ gospodarskim subjektom dal kakršna koli zagotovila, da stari zakon o varstvu okolja ne bo razveljavljen ali da bo v določenem obdobju ostal veljaven.

59. Zato Sodišču predlagam, naj na tretje, četrto in peto vprašanje odgovori, da načeli varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti ne preprečujeta spremembe zakonske ureditve, v skladu s katero se pridobitna dejavnost, ki jo je opravljalo več gospodarskih subjektov, spremeni v dejavnost, za opravljanje katere se pooblasti ena sama organizacija, ki deluje nepridobitno, ne da bi se določilo prehodno obdobje in/ali plačilo ustreznega nadomestila za morebitne izgube, ki bi jih navedeni gospodarski subjekti lahko utrpeli zaradi te spremembe.

D. Šesto vprašanje za predhodno odločanje

60. S šestim vprašanjem se sprašuje, ali je nacionalna zakonodaja, v skladu s katero morajo proizvajalci, ki dajejo na trg vsaj 51 % proizvodov določene vrste, ustanoviti organizacijo, pristojno za izpolnjevanje obveznosti ROP (v nadaljevanju: pravilo 51 %), pri čemer morajo biti le taki proizvajalci lastniki poslovnih deležev te organizacije (v nadaljevanju: pravilo glede lastnikov poslovnih deležev), v nasprotju s členoma 49 in 56 PDEU, členom 16 Listine, Direktivo o storitvah in Okvirno direktivo o odpadkih.

61. Družba Interzero trdi, da pravilo 51 % omejuje svobodo gospodarske pobude, ki je zagotovljena s členom 16 Listine. Nobenega razloga naj ne bi bilo za to, da bi morali proizvajalci določenih proizvodov ustanoviti skupno organizacijo, da bi zagotovili izpolnjevanje obveznosti ROP, zlasti ker ti proizvajalci niso strokovnjaki za ravnanje z odpadki. Družba Interzero še trdi, da pravilo 51 % pomeni posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva, saj domača podjetja predstavljajo jasno večino proizvajalcev, ki dajejo potrošniške proizvode na trg v Sloveniji.

62. Slovenska vlada trdi, da je namen pravila 51 % zagotoviti, da se ustanovi ena sama skupna organizacija, odgovorna za odpadke, povezane z vsako vrsto potrošniških proizvodov.

[57] Sodba z dne 27. junija 2024, Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, točka 54).

[58] Sodba z dne 9. junija 2016, Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft GbR (C-332/14, EU:C:2016:417, točka 56).

[59] Sodbi z dne 10. septembra 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, točka 52), in z dne 22. septembra 2022, Admiral Gaming Network in drugi (od C-475/20 do C-482/20, EU:C:2022:714, točka 64).

63. Komisija trdi, da se s pravilom 51 % omejuje svoboda ustanavljanja, saj lahko to pravilo proizvajalce odvrne od ustanovitve podjetja v Sloveniji.[60] Čeprav je to pravilo morda utemeljeno z vidika varstva okolja, naj bi moralo nacionalno sodišče preveriti, ali je nacionalna zakonodaja sorazmerna za uresničitev tega cilja in ali obstajajo manj omejevalne ureditve, ki bi zagotavljale odgovornost za ravnanje z odpadki, povezanimi z vsako vrsto proizvodov. Komisija meni, da bi bilo lahko pravilo glede lastnikov poslovnih deležev nesorazmerno, čeprav se strinja, da mora to ugotoviti predložitveno sodišče.

64. Ob upoštevanju spodnjih preudarkov Sodišču predlagam, naj odgovor na šesto vprašanje izpelje iz ugotovitev v točkah od 41 do 49 teh sklepnih predlogov.

65. Prvič, v delu, v katerem pravilo 51 % in pravilo glede lastnikov poslovnih deležev pomenita zahtevi, povezani z lastništvom podjetja, za namene člena 15(2)(c) Direktive o storitvah, napotujem na preudarke iz točke 44 teh sklepnih predlogov. Da so te zahteve združljive z Direktivo o storitvah, morajo biti nediskriminatorne, potrebne za uresničitev pomembnega razloga v javnem interesu in sorazmerne.[61]

66. Čeprav družba Interzero trdi, da je pravilo 51 % oblika „obrnjene diskriminacije“ na podlagi državljanstva, ne izpodbija tega, da s pravnega vidika navedeno pravilo ni diskriminatorno, saj se enako uporablja za vse proizvajalce, ne glede na njihovo državljanstvo. To, da na določenem trgu morda deluje več domačih proizvajalcev kot proizvajalcev iz drugih držav članic, je okoliščina, ki se lahko sčasoma spremeni in zaradi katere pravilo 51 % torej ni diskriminatorno. Kar zadeva potrebo po uresničevanju pomembnega razloga v splošnem interesu, je namen pravila 51 % zagotoviti, da se lahko v zvezi z vsako vrsto proizvodov ustanovi le ena skupna organizacija, s ciljem spodbuditi varstvo okolja. Tudi namen pravila glede lastnikov poslovnih deležev je uresničitev tega cilja, in sicer z zagotovitvijo, da proizvajalci prevzamejo polno organizacijsko odgovornost za ravnanje z odpadki, povezanimi z njihovimi proizvodi. Kar zadeva uporabo načela sorazmernosti, stranke v tem postopku niso predlagale nobenih manj omejevalnih ureditev, s katerimi bi bilo mogoče doseči raven varstva okolja, za katero si prizadevajo slovenski organi.

67. Drugič, kot je navedeno v točki 45 teh sklepnih predlogov, kadar omejitev svobode ustanavljanja ali svobode opravljanja storitev spada na področje uporabe Direktive o storitvah, ni treba preučiti njene skladnosti z določbami PDEU o notranjem trgu. Vsekakor je treba pravilo 51 % analizirati z vidika svobode ustanavljanja. Kakršna koli ovira za gospodarske subjekte s sedežem v drugih državah članicah, ki morda želijo ponuditi svoje storitve za zagotavljanje skupnega izpolnjevanja obveznosti ROP, nastane kot posledica tega, da je pristojnost za opravljanje SSGP za vsako vrsto proizvodov podeljena eni sami organizaciji. Torej ne gre za posledico pravila 51 %. Pravilo 51 % lahko kljub temu zmanjša privlačnost možnosti za proizvajalce, da ustanovijo podjetje v Sloveniji, in torej pomeni omejitev svobode ustanavljanja.[62] Pravilo glede lastnikov poslovnih deležev je nadaljnja omejitev svobode ustanavljanja, saj drugim podjetjem preprečuje, da bi imela finančni interes v skupnih organizacijah.[63] To še ne pomeni, da je katero od teh pravil v nasprotju s pravom Unije. Kot sem navedel v točkah 46 in 47 teh sklepnih predlogov, je mogoče naložitev takih omejitev svobode ustanavljanja utemeljiti s pomembnimi razlogi v javnem interesu, ki zajemajo varstvo okolja in varovanje javnega zdravja, vsekakor pa ob spoštovanju načela sorazmernosti, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

[60] Komisija je trdila, da pravilo 51 % omejuje svobodo opravljanja storitev, vendar je to trditev na obravnavi opustila.

[61] Glej člen 15(3) Direktive o storitvah.

[62] Glej sodno prakso, navedeno v točki 45 teh sklepnih predlogov.

[63] Glej v tem smislu sodbo z dne 16. decembra 2010, Komisija/Francija (C-89/09, EU:C:2010:772, točke od 44 do 49).

68. Tretjič, stranke v postopku pred Sodiščem niso navedle nobene določbe Okvirne direktive o odpadkih, ki bi lahko pomenila oviro za uporabo pravila 51 %. Očitno je namen tega pravila in pravila glede lastnikov poslovnih deležev zagotoviti, da proizvajalci prevzamejo finančno in organizacijsko odgovornost za ravnanja v fazi odpadkov v življenjskem ciklu svojih proizvodov, kar je utemeljitev, ki je na podlagi člena 8(1), četrti pododstavek, Okvirne direktive o odpadkih dovoljena.

69. Četrtič, ob upoštevanju preudarkov iz točke 48 teh sklepnih predlogov se morebitna presoja teh pravil z vidika člena 16 Listine ne zdi nujno potrebna, vsekakor pa v okoliščinah tega predloga za sprejetje predhodne odločbe ne bi pripeljala do drugačnega rezultata.

70. Sodišču tako predlagam, naj na šesto vprašanje odgovori, da člena 49 in 56 PDEU, člen 16 Listine, Direktiva o storitvah in Okvirna direktiva o odpadkih ne nasprotujejo nacionalni zakonodaji, v skladu s katero morajo proizvajalci, ki dajo na trg vsaj 51 % proizvodov določene vrste, ustanoviti organizacijo, pristojno za zagotavljanje izpolnjevanja obveznosti ROP, in temu, da so lahko lastniki poslovnih deležev te organizacije le taki proizvajalci.

E. Sedmo, osmo in deveto vprašanje

71. S sedmim, osmim in devetim vprašanjem, na katera je mogoče odgovoriti skupaj, se preverja, ali je nacionalna zakonodaja, ki lastnikom poslovnih deležev skupnih organizacij prepoveduje opravljanje dejavnosti zbiranja in obdelave odpadkov ter lastništvo poslovnih deležev v katerem koli gospodarskem subjektu, ki sodeluje pri teh dejavnostih, enako prepoved pa določa tudi za člane poslovodnih in nadzornih organov teh skupnih organizacij (v nadaljevanju: pravila glede navzkrižja interesov), v nasprotju s členoma 49 in 56 PDEU, členom 16 Listine, Direktivo o storitvah in Okvirno direktivo o odpadkih.

72. Družba Interzero meni, da bi bilo mogoče cilj preprečitve navzkrižja interesov doseči z manj omejevalnimi sredstvi, na primer s prepovedjo skupnim organizacijam, da sklepajo pogodbe z gospodarskimi subjekti, v katerih imajo finančni interes.

73. Slovenska vlada trdi, da so pravila glede navzkrižja interesov potrebna za preprečitev takih navzkrižij, nastalih med skupnimi organizacijami in gospodarskimi subjekti, ki delujejo na področju zbiranja in obdelave odpadkov, kar bi imelo negativne posledice za izpolnjevanje nalog, dodeljenih prvonavedenim. Češka vlada se s tem strinja in poudarja, da je preprečevanje navzkrižij interesov med skupnimi organizacijami ter gospodarskimi subjekti, ki zbirajo in obdelujejo odpadke, med cilji, zastavljenimi z Okvirno direktivo o odpadkih.

74. Komisija se strinja, da se zdi prepoved lastnikom poslovnih deležev skupne organizacije, da bi imeli kakršno koli naložbo v gospodarskih subjektih s področja zbiranja in obdelave odpadkov, ustrezna omejitev za preprečitev navzkrižja interesov.

75. Pri odgovoru na sedmo, osmo in deveto vprašanje so v pomoč načela, navedena v točkah od 41 do 49 in od 64 do 69 teh sklepnih predlogov, pri čemer je treba upoštevati spodnje preudarke v zvezi z uporabo Direktive o storitvah.[64]

[64] Kot je razvidno iz navedenih točk teh sklepnih predlogov, teh določb ni treba preučiti ločeno z vidika določb PDEU o notranjem trgu ali Listine. Opozarjam tudi, da stranke v postopku pred Sodiščem niso navedle nobene določbe Okvirne direktive o odpadkih, ki bi preprečevala sprejetje pravil glede navzkrižja interesov.

76. V delu, v katerem so pravila glede navzkrižja interesov zahteve, ki se nanašajo na lastništvo podjetja, v smislu člena 15(2)(c) Direktive o storitvah, morajo biti ta nediskriminatorna, potrebna za uresničitev pomembnega razloga v javnem interesu in sorazmerna.[65] Pravila glede navzkrižja interesov se zdijo ustrezna za zagotovitev namena, za katerega so bila sprejeta. Njihov končni namen je med drugim zagotoviti varstvo okolja, tako da se prepreči tveganje, da bi bili na podlagi poslovnih preudarkov ali zvez izbrani ponudniki, ki niso najbolj ekonomsko in/ali okoljsko učinkoviti. Predložitveno sodišče mora ob upoštevanju trditev strank preveriti, ali obstajajo manj omejevalna sredstva, ki Sloveniji omogočajo uresničitev tega cilja.

77. Sodišču zato predlagam, naj na sedmo, osmo in deveto vprašanje odgovori, da člena 49 in 56 PDEU, člen 16 Listine, Direktiva o storitvah in Okvirna direktiva o odpadkih ne nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki lastnikom poslovnih deležev skupnih organizacij prepoveduje opravljanje dejavnosti zbiranja in obdelave odpadkov ter lastništvo poslovnih deležev v katerem koli gospodarskem subjektu, ki sodeluje pri teh dejavnostih, enako prepoved pa določa tudi za člane poslovodnih in nadzornih organov teh skupnih organizacij, če niso na voljo manj omejevalna sredstva za preprečitev navzkrižij interesov, s katerimi bi se zagotovila enaka raven varstva okolja in varovanja javnega zdravja.

F. Deseto vprašanje

78. Predložitveno sodišče z desetim vprašanjem sprašuje, ali je obveznost, da proizvajalci, ki niso lastniki poslovnih deležev skupne organizacije, za izpolnitev svojih obveznosti ROP s temi organizacijami sklenejo pogodbe, v nasprotju s členoma 49 in 56 PDEU ter členom 16 Listine.

79. Družba Interzero trdi, da ta obveznost pomeni omejitev svobode gospodarske pobude, zagotovljene s členom 16 Listine, da ni utemeljena s pomembnim razlogom, ki se nanaša na javni interes, in je vsekakor nesorazmerna, saj bi morali imeti proizvajalci izbiro, ali bodo svoje obveznosti ROP izpolnili z ustanovitvijo svojih organizacij ali s sklenitvijo ustreznih pogodb z organizacijami po svoji izbiri.

80. Nizozemska vlada meni, da se je mogoče s tako obveznostjo izogniti „zastonjkarstvu“ določenih proizvajalcev, ki si prizadevajo narediti kar najmanj za izpolnitev svojih obveznosti ROP.

81. Komisija trdi, da ta obveznost pomeni omejitev svobode opravljanja storitev, zagotovljene s členom 56 PDEU, in svobode gospodarske pobude na podlagi člena 16 Listine. Ker se zdi, da se s to obveznostjo med drugim uresničuje cilj varstva okolja, predložitveno sodišče poziva, naj preveri, ali so za uresničitev tega cilja na voljo manj omejevalna alternativna sredstva.

82. Menim, da je odgovor na deseto vprašanje tesno povezan z mojim predlogom Sodišču, kako naj odgovori na drugo vprašanje. Če je s pravom Unije državam članicam dovoljeno, da za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti ROP pooblastijo eno samo skupno organizacijo, to pomeni, da se bo od proizvajalcev, ki niso lastniki poslovnih deležev skupne organizacije, zahtevalo, da s to organizacijo sklenejo pogodbe, saj bo to edini zakonit način, na katerega lahko izpolnijo svoje obveznosti ROP.

[65] Glej člen 15(3) Direktive o storitvah. To ne vpliva na možnost sklicevanja na člen 15(4) Direktive o storitvah v povezavi s SSGP.

83. Zato Sodišču predlagam, naj na deseto vprašanje odgovori, da je – če pravo Unije državam članicam dovoljuje, da za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti ROP pooblastijo eno samo skupno organizacijo – proizvajalcem, ki niso lastniki poslovnih deležev te organizacije, za izpolnitev njihovih obveznosti ROP lahko naložena obveznost sklenitve pogodbe z navedeno organizacijo.

V. Predlog

84. Sodišču torej predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Ustavno sodišče (Slovenija), odgovori:

1. Člen 106(2) PDEU je treba razlagati tako, da je organizacija, ki ji je bila podeljena pristojnost za skupno izpolnjevanje obveznosti ROP, lahko podjetje, pooblaščeno za opravljanje SSGP, kadar obstaja legitimen javni interes, kot je varstvo okolja ali varovanje javnega zdravja, ki ga tržne sile niso mogle ustrezno izpolniti; nacionalni organi so jo jasno pooblastili za izvajanje naloge javne službe z akti, katerih sprejetje je ustrezno obrazloženo, pri čemer je dokazano, da opravlja gospodarsko dejavnost.

2. Členi 49, 56 in 106(2) PDEU, člena 16 in 17 Listine, Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (v nadaljevanju: Direktiva o storitvah) ter člen 8a Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (v nadaljevanju: Okvirna direktiva o odpadkih) ne nasprotujejo temu, da država članica za izpolnjevanje obveznosti ROP pooblasti eno samo organizacijo, ki deluje nepridobitno, kadar je namen teh ukrepov zagotoviti ustrezno raven varstva okolja in varovanja javnega zdravja ter za uresničitev tega cilja ni na voljo nobeno manj omejevalno sredstvo.

3. Načeli varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti ne preprečujeta spremembe zakonske ureditve, v skladu s katero se pridobitna dejavnost, ki jo je opravljalo več gospodarskih subjektov, spremeni v dejavnost, za opravljanje katere se pooblasti ena sama organizacija, ki deluje nepridobitno, ne da bi se določilo prehodno obdobje in/ali plačilo ustreznega nadomestila za morebitne izgube, ki bi jih navedeni gospodarski subjekti lahko utrpeli zaradi te spremembe.

4. Člena 49 in 56 PDEU, člen 16 Listine, Direktiva o storitvah in Okvirna direktiva o odpadkih ne nasprotujejo nacionalni zakonodaji, v skladu s katero morajo proizvajalci, ki dajo na trg vsaj 51 % proizvodov določene vrste, ustanoviti organizacijo, pristojno za zagotavljanje izpolnjevanja obveznosti ROP, in temu, da so lahko lastniki poslovnih deležev te organizacije le taki proizvajalci.

5. Člena 49 in 56 PDEU, člen 16 Listine, Direktiva o storitvah in Okvirna direktiva o odpadkih ne nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki lastnikom poslovnih deležev skupnih organizacij prepoveduje opravljanje dejavnosti zbiranja in obdelave odpadkov ter lastništvo poslovnih deležev v katerem koli gospodarskem subjektu, ki sodeluje pri teh dejavnostih, enako prepoved pa določa tudi za člane poslovodnih in nadzornih organov teh skupnih organizacij, če niso na voljo manj omejevalna sredstva za preprečitev navzkrižij interesov, s katerimi bi se zagotovila enaka raven varstva okolja in varovanja javnega zdravja.

6. Če pravo Unije državam članicam dovoljuje, da za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti ROP pooblastijo eno samo skupno organizacijo, je proizvajalcem, ki niso lastniki poslovnih deležev te organizacije, za izpolnitev njihovih obveznosti ROP lahko naložena obveznost sklenitve pogodbe z navedeno organizacijo.