Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 10 de julio de 2025 *

[Texto rectificado mediante auto de 15 de septiembre de 2025]

Índice

I. Marco jurídico . . . 5
A. Derecho de la Unión . . . 5
1. Tratado FUE . . . 5
2. Protocolo n.º 26 . . . 6
3. Carta . . . 6
4. Directiva 2006/123 . . . 7
5. Directiva 2008/98 . . . 10
6. Directiva 2018/851 . . . 16
B. Derecho esloveno . . . 17
II. Litigio principal y cuestiones prejudiciales . . . 24
III. Sobre las cuestiones prejudiciales . . . 29
A. Sobre la primera cuestión prejudicial . . . 29
B. Sobre las cuestiones prejudiciales segunda a décima . . . 34
1. Observaciones preliminares . . . 35
a) Sobre la Directiva 2008/98 . . . 35
b) Sobre la Directiva 2006/123 y sobre los artículos 49 TFUE y 56 TFUE . . . 37

* Lengua de procedimiento: esloveno.

c) Sobre la justificación de las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios a la luz de la Directiva 2006/123 y de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE . . . 39

d) Sobre la observancia de la Carta y de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima . . . 41

2. Sobre los requisitos para el establecimiento de un monopolio relativo a la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor . . . 42

a) Sobre las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios . . . 42

b) Sobre la justificación de las restricciones en cuestión . . . 43

1) Sobre la condición de no discriminación . . . 43

2) Sobre la existencia de razones imperiosas de interés general . . . 44

3) Sobre la condición de proporcionalidad . . . 45

i) Sobre la idoneidad de las restricciones para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos . . . 45

ii) Sobre la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de las restricciones en cuestión . . . 46

4) Sobre la observancia de los artículos 16 y 17 de la Carta y de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima . . . 48

3. Sobre las medidas impuestas al titular del monopolio y a las personas que poseen participaciones en él . . . 52

a) Sobre las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios . . . 53

b) Sobre la justificación de las restricciones en cuestión . . . 55

1) Sobre la condición de no discriminación . . . 55

2) Sobre la existencia de razones imperiosas de interés general . . . 55

3) Sobre la condición de proporcionalidad . . . 56

i) Sobre la idoneidad de las restricciones para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos . . . 56

ii) Sobre la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de las restricciones en cuestión . . . 57

4) Sobre el cumplimiento del artículo 16 de la Carta . . . 58

4. Sobre las medidas impuestas a los productores que deseen acceder al mercado nacional 59

a) Sobre las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios . . . 59

b) Sobre la justificación de las restricciones en cuestión . . . 61

1) Sobre la existencia de razones imperiosas de interés general . . . 61

2) Sobre la condición de proporcionalidad . . . 61

i) Sobre la idoneidad de las restricciones para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos . . . 61

ii) Sobre la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de las restricciones en cuestión . . . 62

3) Sobre el cumplimiento del artículo 16 de la Carta . . . 62

5. Sobre la incidencia de la existencia de un servicio de interés económico general en la compatibilidad de las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios con el Derecho de la Unión . . . 64

IV. Costas . . . 67

«Procedimiento prejudicial — Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios — Artículos 49 TFUE y 56 TFUE — Protocolo (n.º 26) sobre los Servicios de Interés General, anexo a los Tratados UE y FUE — Servicios en el mercado interior — Directiva 2006/123/CE — Ámbito de aplicación — Monopolios y servicios de interés económico general — Requisitos por evaluar — Artículo 15 — Residuos — Directiva 2008/98/CE — Regímenes de responsabilidad ampliada del productor — Artículos 8 y 8 *bis* — Creación de un monopolio en el mercado del cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor — Organización única sin ánimo de lucro — Artículo 106 TFUE, apartado 2 — Concepto de "empresa" — Métodos de creación y funcionamiento — Regímenes transitorios — Obligación de adhesión que incumbe a los productores sujetos a la responsabilidad ampliada — Artículos 16 y 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Libertad de empresa y derecho de propiedad — Principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima — Proporcionalidad»

En el asunto C-254/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional, Eslovenia), mediante resolución de 13 de abril de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 20 de abril de 2023, en el procedimiento entre

INTERZERO Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. y otros,

Surovina, družba za predelavo odpadkov d.o.o. y otros,

con intervención de:

Državni zbor Republike Slovenije,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. T. von Danwitz, Vicepresidente, la Sra. K. Jürimäe, el Sr. C. Lycourgos, la Sra. L. Arastey Sahún y los Sres. S. Rodin, A. Kumin, N. Jääskinen y M. Gavalec, Presidentes de Sala, y el Sr. E. Regan, la Sra. I. Ziemele (Ponente), el Sr. Z. Csehi y la Sra. O. Spineanu-Matei, Jueces;

Abogado General: Sr. A. M. Collins;

Secretario: Sr. M. Longar, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de junio de 2024;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de INTERZERO Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. y otros, por el Sr. A. Brezavšček, odvetnik;

– en nombre de Surovina, družba za predelavo odpadkov d.o.o. y otros, por los Sres. M. Senica y M. Urankar, odvetnika;

– [En su versión rectificada mediante auto de 15 de septiembre de 2025] en nombre del Gobierno esloveno, por las Sras. A. Dežman Mušič y T. Mihelič Žitko, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno checo, por la Sra. L. Langrová y los Sres. M. Smolek y J. Vláčil, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno húngaro, por la Sra. Zs. Biró-Tóth, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. E. M. M. Besselink, M. K. Bulterman y C. S. Schillemans, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. L. Armati y M. Kocjan, el Sr. M. Mataija y la Sra. D. Milanowska, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de septiembre de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 14 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, del Protocolo (n.º 26) sobre los Servicios de Interés General, anexo a los Tratados UE y FUE (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 26»), de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36), de los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas directivas (DO 2008, L 312, p. 3), en su versión modificada por la Directiva

(UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 (DO 2018, L 150, p. 109) (en lo sucesivo, «Directiva 2008/98»), de los artículos 16 y 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), así como de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.

2 Dicha petición se ha presentado en el contexto de un procedimiento de control de constitucionalidad relativo a determinadas disposiciones de la Zakon o varstvu okolja (Ley de Protección del Medio Ambiente), de 16 de marzo de 2022 (Uradni list RS, n.º 44/22), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «ZVO-2»), que establece el régimen de responsabilidad ampliada del productor en el Derecho esloveno (en lo sucesivo, «régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal»).

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Tratado FUE

3 El artículo 49 TFUE dispone:

«En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Dicha prohibición se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro.

[…]»

4 El artículo 56 TFUE establece:

«En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión [Europea] para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación.

[…]»

5 El artículo 106 TFUE prevé:

«1. Los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas de los Tratados, especialmente las previstas en los artículos 18 y 101 a 109, ambos inclusive.

2. Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Unión.

[…]»

2. Protocolo n.º 26

6 A tenor del artículo 1 del Protocolo n.º 26:

«Los valores comunes de la Unión con respecto a los servicios de interés económico general con arreglo al artículo 14 [TFUE] incluyen en particular:

– el papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios;

– la diversidad de los servicios de interés económico general y la disparidad de las necesidades y preferencias de los usuarios que pueden resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales;

– un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios.»

3. Carta

7 El artículo 16 de la Carta, titulado «Libertad de empresa», dispone:

«Se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.»

8 El artículo 17 de la Carta, titulado «Derecho a la propiedad», establece, en su apartado 1:

«Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general.»

9 El artículo 52 de la Carta, titulado «Alcance e interpretación de los derechos y principios», prevé, en su apartado 1:

«Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.»

4. Directiva 2006/123

10 Los considerandos 6, 17, 70 y 73 de la Directiva 2006/123 están redactados en los siguientes términos:

«(6) La supresión de [los] obstáculos [que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros] no puede hacerse únicamente mediante la aplicación directa de los artículos [49 TFUE y 56 TFUE], ya que, por un lado, resolver caso por caso mediante procedimientos de infracción contra los correspondientes Estados miembros sería, especialmente a raíz de las ampliaciones, una forma de actuar extremadamente complicada para las instituciones nacionales y comunitarias y, por otro, la eliminación de numerosos obstáculos requiere una coordinación previa de las legislaciones nacionales, coordinación que también es necesaria para instaurar un sistema de cooperación administrativa. […]

[…]

(17) La presente Directiva incluye únicamente aquellos servicios que se realizan por una contrapartida económica. Los servicios de interés general no están cubiertos por la definición del artículo 50 [TFUE], por lo que no están incluidos en el ámbito de aplicación de la presente Directiva. Los servicios de interés económico general son servicios que se realizan por una contrapartida económica, por lo que entran dentro del ámbito de aplicación de la presente Directiva. […]

[…]

(70) A los efectos de la presente Directiva, […] los servicios solo pueden considerarse servicios de interés económico general si se prestan en ejecución de una tarea especial de interés público confiada al prestador por el Estado miembro en cuestión. Este encargo debe hacerse por medio de uno o varios actos, cuya forma ha de determinar el Estado miembro de que se trate, y debe precisar la naturaleza concreta de la tarea especial.

[…]

(73) Entre los requisitos que hay que examinar figuran los regímenes nacionales que, por motivos distintos de los relacionados con las cualificaciones profesionales, reservan a prestadores concretos el acceso a ciertas actividades. Estos requisitos incluyen también la obligación para un prestador de adoptar una forma jurídica particular, concretamente de constituirse como persona jurídica, sociedad de personas, entidad sin ánimo de lucro o sociedad perteneciente únicamente a personas físicas, y requisitos relativos a la posesión de capital de una sociedad, concretamente la obligación de disponer de un capital mínimo para determinadas actividades o tener una cualificación específica para poseer el capital social o gestionar determinadas sociedades. […]»

11 El artículo 1 de esta Directiva, titulado «Objeto», está redactado en los siguientes términos:

«1. En la presente Directiva se establecen las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios.

2. La presente Directiva no trata la liberalización de servicios de interés económico general reservados a las entidades públicas o privadas ni la privatización de entidades públicas prestadoras de servicios.

3. La presente Directiva no trata la abolición de monopolios prestadores de servicios ni las ayudas concedidas por los Estados miembros amparadas por normas comunitarias sobre competencia.

La presente Directiva no afecta a la libertad de los Estados miembros de definir, de conformidad con la legislación comunitaria, lo que consideran servicios de interés económico general, cómo deben organizarse y financiarse dichos servicios con arreglo a las normas sobre las ayudas públicas y a qué obligaciones específicas deben supeditarse.

[…]»

12 El artículo 2 de dicha Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», dispone:

«1. La presente Directiva se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro.

2. La presente Directiva no se aplicará a las actividades siguientes:

a) los servicios no económicos de interés general;

[…]».

13 El artículo 4 de la citada Directiva, titulado «Definiciones», establece:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

1) “servicio” cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo [57 TFUE];

[…]

7) “requisito”, cualquier obligación, prohibición, condición o límite previstos en las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros o derivados de la jurisprudencia, de las prácticas administrativas, de las normas de los colegios profesionales o de las normas colectivas de asociaciones o de organismos profesionales y adoptados en ejercicio de su autonomía jurídica; […]

8) “razón imperiosa de interés general”, razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: […] la salud pública [y] la protección del medio ambiente y del entorno urbano […];

[…]».

14 A tenor de lo dispuesto en el artículo 15 de la Directiva 2006/123, titulado «Requisitos por evaluar»:

«1. Los Estados miembros examinarán si en su ordenamiento jurídico están previstos los requisitos contemplados en el apartado 2 y harán lo necesario para que dichos requisitos sean compatibles con las condiciones contempladas en el apartado 3. Los Estados miembros adaptarán sus disposiciones legales, reglamentarias o administrativas con el fin de lograr que sean compatibles con dichas condiciones.

2. Los Estados miembros examinarán si sus respectivos ordenamientos jurídicos supeditan el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de los siguientes requisitos no discriminatorios:

a) límites cuantitativos o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia geográfica mínima entre prestadores;

b) requisitos que obliguen al prestador a constituirse adoptando una forma jurídica particular;

c) requisitos relativos a la posesión de capital de una sociedad;

d) requisitos distintos de los relativos a las materias contempladas en la Directiva 2005/36/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DO 2005, L 255, p. 22),] o de los previstos en otros instrumentos comunitarios y que sirven para reservar el acceso a la correspondiente actividad de servicios a una serie de prestadores concretos debido a la índole específica de la actividad;

[…]

3. Los Estados miembros comprobarán que los requisitos contemplados en el apartado 2 cumplan las condiciones siguientes:

a) no discriminación: que los requisitos no sean discriminatorios, ni directa ni indirectamente, en función de la nacionalidad o, por lo que se refiere a las sociedades, del domicilio social;

b) necesidad: que los requisitos estén justificados por una razón imperiosa de interés general;

c) proporcionalidad: que los requisitos sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no vayan más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo y que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.

4. Los apartados 1, 2 y 3 se aplicarán únicamente a la legislación en el ámbito de los servicios de interés económico general en la medida en que la aplicación de esos apartados no perjudique la realización, de hecho o de derecho, de las tareas particulares que se les han confiado.

5. En el informe de evaluación recíproca previsto en el artículo 39, apartado 1, los Estados miembros indicarán lo siguiente:

a) los requisitos que tienen previsto mantener y los motivos por los que consideran que dichos requisitos reúnen las condiciones contempladas en el apartado 3;

b) los requisitos que se han suprimido o simplificado.

6. A partir del 28 de diciembre de 2006, los Estados miembros únicamente podrán introducir nuevos requisitos del tipo de los contemplados en el apartado 2 cuando reúnan las condiciones establecidas en el apartado 3.

[…]»

15 El artículo 16 de dicha Directiva, titulado «Libre prestación de servicios», dispone, en su apartado 1:

«Los Estados miembros respetarán el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos.

El Estado miembro en que se preste el servicio asegurará la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio.

[…]»

16 El artículo 17 de la citada Directiva, titulado «Excepciones adicionales a la libre prestación de servicios», prevé:

«El artículo 16 no se aplicará:

1) a los servicios de interés económico general que se presten en otro Estado miembro, a saber, entre otros:

[…]
e) el tratamiento de residuos;

[…]».

5. Directiva 2008/98

17 El artículo 1 de la Directiva 2008/98, titulado «Objeto y ámbito de aplicación», tiene el siguiente tenor:

«La presente Directiva establece medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de la generación de residuos y de los impactos negativos de la generación y gestión de los residuos, mediante la reducción del impacto global del uso de los recursos y mediante la mejora de la eficiencia de dicho uso, elementos cruciales para efectuar la transición a una economía circular y garantizar la competitividad de la Unión a largo plazo.»

18 El artículo 3 de dicha Directiva, titulado «Definiciones», prevé:

«A efectos de la presente Directiva se entiende por:

[…]

9) “gestión de residuos”: la recogida, el transporte, la valorización (incluida la clasificación), y la eliminación de los residuos, incluida la vigilancia de esas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente;

[…]

21) “régimen de responsabilidad ampliada del productor”: un conjunto de medidas adoptadas por los Estados miembros para garantizar que los productores de productos asuman la responsabilidad financiera o financiera y organizativa de la gestión de la fase de residuo del ciclo de vida de un producto.»

19 El artículo 8 de la citada Directiva, titulado «Responsabilidad ampliada del productor», dispone:

«1. Para mejorar la reutilización, la prevención, el reciclado y la valorización de los residuos, los Estados miembros podrán adoptar medidas legislativas o no legislativas para garantizar que cualquier persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos de forma profesional (el productor del producto) vea ampliada su responsabilidad de productor.

Dichas medidas podrán incluir, entre otras cosas, la aceptación de los productos devueltos y de los residuos que queden después de haber usado dichos productos, así como la subsiguiente gestión de los residuos y la responsabilidad financiera de estas actividades. Estas medidas podrán incluir la obligación de ofrecer información accesible al público sobre en qué medida el producto es reutilizable y reciclable.

Cuando tales medidas incluyan el establecimiento de regímenes de responsabilidad ampliada del productor se aplicarán los requisitos mínimos generales establecidos en el artículo 8 *bis*.

Los Estados miembros podrán decidir que los productores de productos que asuman por propia decisión responsabilidades financieras u organizativas y financieras para la gestión en la fase de residuo del ciclo de vida de un producto deben aplicar todos o alguno de los requisitos mínimos generales establecidos en el artículo 8 *bis*.

2. Los Estados miembros podrán adoptar las medidas adecuadas para incentivar el diseño de productos y componentes de productos a fin de reducir su impacto medioambiental y la generación de residuos durante la producción y subsiguiente utilización de los productos, y de garantizar que la valorización y eliminación de los productos que se han convertido en residuos se efectúen de conformidad con los artículos 4 y 13.

Tales medidas podrán fomentar, entre otras cosas, el desarrollo, la producción y la comercialización de productos y componentes de productos aptos para usos múltiples, que contengan materiales reciclados, que sean técnicamente duraderos y fácilmente reparables y que, tras haberse convertido en residuos, sean aptos para ser preparados para reutilización y para ser reciclados, a fin de facilitar la aplicación correcta de la jerarquía de residuos. Las medidas tendrán en cuenta el impacto de los productos en todo su ciclo de vida, la jerarquía de residuos y, en su caso, el potencial de reciclado múltiple.

3. Cuando se aplique la responsabilidad ampliada del productor, los Estados miembros tendrán en cuenta la viabilidad técnica y económica y el conjunto de impactos medioambientales, sobre la

salud humana y sociales y, respetando la necesidad de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior.

4. La responsabilidad ampliada del productor se aplicará sin perjuicio de la responsabilidad de la gestión de residuos establecida en el artículo 15, apartado 1, y sin perjuicio de la legislación en vigor sobre flujos de residuos específicos y productos específicos.

5. La Comisión [Europea] organizará un intercambio de información entre los Estados miembros y los agentes que intervienen en los regímenes de responsabilidad ampliada del productor acerca de la aplicación práctica de los requisitos generales mínimos establecidos en el artículo 8 *bis*. Ello incluirá, entre otras cosas, el intercambio de información sobre las mejores prácticas para garantizar una gestión adecuada, la cooperación transfronteriza en relación con los regímenes de responsabilidad ampliada del productor y un correcto funcionamiento del mercado interior, sobre las características organizativas y el control de las organizaciones que cumplen obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en nombre de los productores de productos, sobre la modulación de las contribuciones financieras, sobre la selección de los operadores de gestión de residuos y sobre la prevención de vertidos de basura. La Comisión publicará los resultados del intercambio de información y podrá facilitar directrices sobre esos y otros aspectos pertinentes.

La Comisión publicará directrices, previa consulta a los Estados miembros, sobre la cooperación transfronteriza en relación con los regímenes de responsabilidad ampliada del productor y sobre la modulación de las contribuciones financieras a que se refiere el artículo 8 *bis*, apartado 4, letra b).

Cuando resulte necesario para evitar distorsiones en el mercado interior, la Comisión podrá adoptar actos de ejecución a fin de establecer criterios para la aplicación uniforme del artículo 8 *bis*, apartado 4, letra b), pero excluyendo cualquier determinación exacta del nivel de las contribuciones. Dichos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 39, apartado 2.»

20 El artículo 8 *bis* de la misma Directiva, titulado «Requisitos mínimos generales aplicables a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor», está redactado en los siguientes términos:

«1. Cuando se establezcan regímenes de responsabilidad ampliada del productor de conformidad con el artículo 8, apartado 1, así como con arreglo a otros actos legislativos de la Unión, los Estados miembros:

a) definirán con claridad las funciones y responsabilidades de todos los agentes pertinentes que intervengan, incluidos los productores de productos que comercializan productos en el mercado del Estado miembro de que se trate, las organizaciones que cumplen obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en nombre de aquellos, los gestores públicos o privados de residuos, las autoridades locales y, cuando proceda, los operadores de reutilización y preparación para la reutilización y las empresas de la economía social,

b) fijarán, en consonancia con la jerarquía de los residuos, objetivos de gestión de residuos destinados a lograr, como mínimo, los objetivos cuantitativos aplicables al régimen de responsabilidad ampliada del productor establecidos en la presente Directiva, en la Directiva 94/62/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (DO 1994, L 365, p. 10)], en la Directiva 2000/53/CE [del

Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, relativa a los vehículos al final de su vida útil (DO 2000, L 269, p. 34)], en la Directiva 2006/66/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y por la que se deroga la Directiva 91/157/CEE (DO 2006, L 266, p. 1),] y en la Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo[, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) (DO 2012, L 197, p. 38)], y fijarán otros objetivos cuantitativos y/o cualitativos que se consideren pertinentes para el régimen de responsabilidad ampliada del productor,

c) garantizarán que se implante un sistema de información para recoger datos sobre los productos comercializados en el mercado del Estado miembro por los productores de productos sujetos a la responsabilidad ampliada del productor, y datos sobre la recogida y el tratamiento de residuos resultantes de esos productos, especificando, cuando proceda, los flujos de los materiales de residuos, así como otros datos pertinentes a efectos de la letra b),

d) garantizarán la igualdad de trato de los productores de productos independientemente de su origen o de su tamaño, sin imponer una carga normativa desproporcionada a los productores, incluidas las pequeñas y medianas empresas, de pequeñas cantidades de productos.

2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar que los poseedores de residuos sujetos a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor establecidos de conformidad con el artículo 8, apartado 1, sean informados acerca de las medidas de prevención de residuos, los centros de reutilización y preparación para la reutilización, los sistemas de devolución y recogida, así como la prevención de vertidos de basura. Asimismo, adoptarán medidas a fin de crear incentivos para que los poseedores de residuos asuman su responsabilidad de entregar sus residuos en los sistemas de recogida separada existentes, en particular, cuando sea conveniente, mediante incentivos económicos o reglamentaciones.

3. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que todo productor de productos u organización que cumple obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en nombre de productores de productos:

a) tenga una cobertura geográfica, de producto y material claramente definida, sin limitarla a aquella en la que la recogida y la gestión de los residuos sean más rentables;

b) proporcione una disponibilidad adecuada de sistemas de recogida de residuos dentro de la cobertura definida en el apartado 3, letra a);

c) disponga de los recursos financieros o financieros y organizativos necesarios para cumplir sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor;

d) implante un mecanismo de autocontrol adecuado, apoyado, cuando proceda, por auditorías independientes periódicas, para evaluar:
   i) su gestión financiera, incluido el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado 4, letras a) y b),
   ii) la calidad de los datos recogidos y comunicados de conformidad con el apartado 1, letra c), del presente artículo y con los requisitos del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos (DO 2006, L 190, p. 1)];

e) ponga a disposición del público información sobre la consecución de los objetivos de gestión de residuos a que se refiere el apartado 1, letra b), y, en caso de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor:
   i) su estructura de propiedad y sus miembros,
   ii) las contribuciones financieras abonadas por los productores de productos por unidad vendida o por tonelada de producto comercializado, y
   iii) el procedimiento de selección de los operadores de gestión de residuos.

4. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las contribuciones financieras abonadas por el productor del producto para cumplir sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor:

a) cubran los siguientes costes respecto de los productos que el productor comercialice en el mercado del Estado miembro de que se trate:

   – los costes de la recogida separada de residuos y su posterior transporte y tratamiento, incluido el tratamiento necesario para cumplir los objetivos de gestión de residuos de la Unión, y los costes necesarios para cumplir otros objetivos y metas a que se refiere el apartado 1, letra b), tomando en consideración los ingresos de la reutilización, de las ventas de materias primas secundarias de sus productos y de las cuantías de los depósitos no reclamadas,

   – los costes de proporcionar información a los poseedores de residuos de conformidad con el apartado 2,

   – los costes de recogida y comunicación de datos de conformidad con el apartado 1, letra c);

   La presente letra no se aplicará a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor establecidos de conformidad con las Directivas [2000/53], [2006/66] o [2012/19];

b) en caso de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor, estén moduladas, en la medida de lo posible, para cada producto o grupo de productos similares, sobre todo teniendo en cuenta su durabilidad, que se puedan reparar, reutilizar y reciclar y la presencia de sustancias peligrosas, adoptando un enfoque basado en el ciclo de vida y acorde con los requisitos establecidos por el Derecho aplicable de la Unión y sobre la base, cuando estén disponibles, de criterios armonizados para garantizar un correcto funcionamiento del mercado interior;

c) no excedan de los costes que sean necesarios para prestar servicios de gestión de residuos de manera eficaz en relación con los costes. Dichos costes se establecerán de manera transparente entre los agentes afectados.

Cuando esté justificado por la necesidad de garantizar una gestión adecuada de los residuos y la viabilidad económica del régimen de responsabilidad ampliada del productor, los Estados miembros podrán apartarse del reparto de la responsabilidad financiera con arreglo a lo dispuesto en la letra a), siempre que:

i) en el caso de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor establecidos para alcanzar las metas y los objetivos de gestión de residuos establecidos en virtud de actos legislativos de la Unión, los productores de productos sufraguen como mínimo el 80 % de los costes necesarios;

ii) en el caso de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor establecidos a partir del 4 de julio de 2018 a fin de alcanzar las metas y los objetivos de gestión de residuos establecidos únicamente en la legislación de los Estados miembros, los productores de productos sufraguen como mínimo el 80 % de los costes necesarios;

iii) en el caso de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor establecidos antes del 4 de julio de 2018 a fin de alcanzar las metas y los objetivos de gestión de residuos establecidos únicamente en la legislación de los Estados miembros, los productores de productos sufraguen como mínimo el 50 % de los costes necesarios,

y siempre que los distribuidores o productores iniciales de los residuos corran con los costes restantes.

No se podrá utilizar esta excepción para reducir la proporción de costes asumida por los productores de productos en virtud de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor establecidos antes del 4 de julio de 2018.

5. Los Estados miembros establecerán un marco adecuado de seguimiento y control con miras a garantizar que los productores de productos y las organizaciones que cumplen obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en nombre de aquellos cumplan sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor, también en el caso de las ventas a distancia, que los medios financieros se utilicen correctamente y que todos los agentes que intervienen en la aplicación de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor comuniquen datos fiables.

Cuando, en el territorio de un Estado miembro, varias organizaciones cumplan obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en nombre de los productores de productos, el Estado miembro de que se trate designará al menos un organismo independiente de intereses privados o confiará a una autoridad pública la supervisión del cumplimiento de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor.

Cada uno de los Estados miembros permitirá a los productores de productos que estén establecidos en otro Estado miembro y que comercialicen productos en su territorio, designar a una persona física o jurídica establecida en su territorio como representante autorizado a efectos del cumplimiento de las obligaciones del productor relacionadas con regímenes de responsabilidad ampliada del productor en su territorio.

A efectos del seguimiento y la comprobación del cumplimiento de las obligaciones del productor del producto en relación con los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, los Estados miembros podrán establecer requisitos, como el registro, la información y comunicación, que haya de cumplir una persona física o jurídica para ser nombrada representante autorizado en su territorio.

6. Los Estados miembros garantizarán un diálogo periódico entre los interesados pertinentes que intervienen en la aplicación de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, incluidos

los productores y distribuidores, los gestores públicos o privados de residuos, las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil y, cuando proceda, los agentes de la economía social, las redes de reparación y reutilización y los gestores de la preparación para la reutilización.

7. Los Estados miembros adoptarán medidas que garanticen que los regímenes de responsabilidad ampliada del productor que se hayan establecido antes del 4 de julio de 2018 cumplan lo dispuesto en el presente artículo a más tardar el 5 de enero de 2023.

8. La información al público con arreglo al presente artículo se entenderá sin perjuicio de la protección de la confidencialidad de la información sensible desde el punto de vista comercial de conformidad con el Derecho de la Unión y nacional aplicable.»

6. Directiva 2018/851

21 Los considerandos 14, 21, 22 y 26 de la Directiva 2018/851 son del siguiente tenor:

«(14) Debe introducirse una definición de régimen de responsabilidad ampliada del productor para aclarar que significa un conjunto de medidas adoptadas por los Estados miembros para exigir que los productores de productos asuman la responsabilidad financiera o financiera y organizativa de la gestión de la fase de residuo del ciclo de vida de un producto incluidas las operaciones de recogida separada, clasificación y tratamiento. Esta obligación puede incluir también la responsabilidad organizativa y la responsabilidad de contribuir a prevenir los residuos y a que se puedan reutilizar y reciclar. Los productores de productos pueden cumplir las obligaciones del régimen de responsabilidad ampliada del productor individual o colectivamente.

[…]

(21) Los regímenes de responsabilidad ampliada del productor forman parte esencial de una gestión de residuos eficiente. Sin embargo, su eficacia y rendimiento varían considerablemente de un Estado miembro a otro. Por tanto, resulta necesario establecer requisitos mínimos de funcionamiento de dichos regímenes de responsabilidad ampliada del productor, y aclarar que tales requisitos también se aplican a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor establecidos en virtud de otros actos legislativos de la Unión, […] a menos que se disponga expresamente de otro modo. […]

(22) Los requisitos generales mínimos deben reducir costes e impulsar el rendimiento, así como asegurar un marco de actuación en igualdad de condiciones, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, así como a las empresas de comercio electrónico, y evitar obstáculos al correcto funcionamiento del mercado interior. Asimismo, deben contribuir a que los costes de fin de vida se incorporen a los precios de los productos y a que se proporcionen incentivos a los productores para que, a la hora de diseñar sus productos, tengan más en cuenta que se puedan reciclar, reutilizar y reparar, así como la presencia de sustancias peligrosas. En general, esos requisitos deben mejorar la gestión y la transparencia de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor y reducir la posibilidad de conflictos de interés que puedan surgir entre las organizaciones que cumplen obligaciones de responsabilidad ampliada del productor en nombre de los productores de productos y los gestores de residuos a los que contraten dichas organizaciones. Los requisitos deben

aplicarse tanto a los nuevos regímenes de responsabilidad ampliada del productor como a los ya existentes. Ahora bien, debe establecerse un período transitorio para estos últimos con objeto de que puedan adaptar sus estructuras y procedimientos a los nuevos requisitos.

[…]

(26) Los productores de productos deben cubrir los costes necesarios para cumplir los objetivos de gestión de residuos y otros objetivos y metas, incluidos los relativos a la prevención de residuos, que se definen para el régimen de responsabilidad ampliada del productor. En estrictas condiciones, estos costes pueden compartirse con los productores iniciales de residuos o los distribuidores en los casos justificados por la necesidad de garantizar una gestión adecuada de los residuos y la viabilidad económica del régimen de responsabilidad ampliada del productor.»

B. Derecho esloveno

22 El artículo 34 de la ZVO-2, titulado «Responsabilidad ampliada del productor», dispone:

«(1) Un productor de productos sujeto a la responsabilidad ampliada del productor […] está obligado a respetar todas las prohibiciones y a cumplir todos los requisitos y demás normas de comportamiento para garantizar que los residuos resultantes de la utilización de dichos productos se gestionen […] de la manera prescrita.

[…]

(4) Un productor establecido en otro país que venda a distancia en Eslovenia, directamente a los consumidores u otros usuarios finales, productos comprendidos en la [responsabilidad ampliada del productor] deberá designar un representante autorizado que sea responsable del cumplimiento de sus obligaciones.

[…]

(6) Un productor establecido en otro Estado miembro de la [Unión] o en un país del Espacio Económico Europeo […] cuyos productos comprendidos en la [responsabilidad ampliada del productor] se comercialicen en el territorio de Eslovenia podrá asumir las obligaciones de un productor establecido en Eslovenia designando un representante autorizado responsable del cumplimiento de sus obligaciones en dicho territorio. En el caso contemplado en la frase anterior, tales obligaciones serán asumidas por dicho representante autorizado.

[…]»

23 El artículo 35 de la ZVO-2, titulado «Obligaciones del productor», prevé:

«(1) El productor garantizará:

1. la recogida de residuos procedentes de productos en todo el territorio de Eslovenia, con excepción de la recogida de los productores iniciales de residuos, cuando se realice como servicio público municipal obligatorio para la recogida de residuos municipales;

2. el tratamiento de todos los residuos procedentes de productos recogidos;

3. la consecución de objetivos medioambientales mediante la gestión de los residuos procedentes de productos;

4. el suministro de información al público y a los poseedores de residuos sobre el método y la importancia de la prevención de los residuos procedentes de productos, la reutilización y devolución de los productos usados sujetos a la responsabilidad ampliada del productor, la recogida por separado de los residuos procedentes de productos y la prevención de los residuos silvestres, así como de la gestión ambientalmente eficaz de los residuos procedentes de productos;

5. el suministro de información a las personas responsables del tratamiento de los residuos sobre los productos comprendidos en la [responsabilidad ampliada del productor] y los métodos de tratamiento de los residuos procedentes de dichos productos, cuando así esté establecido, y

6. la llevanza de un registro de los productos comprendidos en la [responsabilidad ampliada del productor] y comercializados en Eslovenia y de un registro de los residuos recogidos y tratados a partir de los productos, así como la transmisión al Ministerio de los datos extraídos de dichos registros.

(2) El productor cumplirá las obligaciones a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, conjuntamente con otros productores del mismo tipo de productos comprendidos en la [responsabilidad ampliada del productor], participando en la ejecución conjunta de actividades y medidas destinadas a cumplir las obligaciones relativas a los residuos procedentes de dichos productos […]

(3) No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, un productor podrá cumplir individualmente las obligaciones a que se refiere el apartado 1 del presente artículo cuando comercialice en Eslovenia productos comprendidos en la [responsabilidad ampliada del productor] que no estén destinados al uso doméstico […]

[…]».

24 El artículo 37 de la ZVO-2, titulado «Cumplimiento colectivo de las obligaciones», tiene el siguiente tenor:

«(1) Los productores a que se refiere el artículo 35, apartado 1, de la presente Ley que no garanticen individualmente el cumplimiento de las obligaciones contempladas en dicho artículo 35, apartado 3, deberán garantizar el cumplimiento colectivo de dichas obligaciones. El cumplimiento colectivo de las obligaciones que incumben a los productores de un mismo tipo de productos sujetos a la [responsabilidad ampliada del productor] estará garantizado por una organización responsable del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de [responsabilidad ampliada del productor] respecto de los residuos procedentes de dichos productos […]. Esta organización garantiza el cumplimiento colectivo de las obligaciones que incumben tanto a los productores que la hayan creado como a los productores que se adhieran a ella una vez constituida. Dichos productores se encuentran en pie de igualdad en cuanto al cumplimiento de estas obligaciones, tanto si han creado dicha organización como si se han unido a ella después de su constitución.

(2) Una única organización garantizará el cumplimiento colectivo de las obligaciones que incumben a los productores de un mismo tipo de productos sujetos a la [responsabilidad ampliada del productor].

(3) Los productores a que se refiere el apartado 1 del presente artículo celebrarán un contrato por escrito con dicha organización en virtud del cual encomendarán a esta el cumplimiento de las obligaciones que les incumben con arreglo al artículo 35, apartado 1, de la presente Ley.

[…]»

25 A tenor de lo dispuesto en el artículo 38 de la ZVO-2, titulado «Organización»:

«(1) Una organización es una persona jurídica establecida en Eslovenia con el objetivo de llevar a cabo, respecto de los productores de un mismo tipo de producto que estén sujetos a la responsabilidad ampliada del productor y que deban garantizar el cumplimiento colectivo de las obligaciones en este ámbito de conformidad con el apartado 1 del artículo anterior, el cumplimiento colectivo de dichas obligaciones en el marco de una actividad sin ánimo de lucro; los ingresos procedentes del cumplimiento colectivo de esas obligaciones en virtud de la presente Ley no deberán superar los costes efectivos de esta.

[…]

(3) Esta organización no podrá llevar a cabo ninguna actividad que no esté relacionada con el objetivo contemplado en el apartado 1 del presente artículo.

(4) Los creadores y propietarios de dicha organización serán productores de determinados productos del mismo tipo sujetos a la [responsabilidad ampliada del productor] que, conjuntamente, comercialicen al menos el 51 % de la cantidad total de dichos productos, sin que la participación de cada productor en la misma exceda del 25 %. Las modalidades de prueba del cumplimiento del requisito previsto en la frase anterior serán definidas por el Gobierno en las disposiciones contempladas en el artículo 34, apartado 8, de la presente Ley.

(5) La misma organización y el productor que posea una participación en ella no podrán ser personas que efectúen la recogida o el tratamiento de los residuos procedentes de productos que sean objeto del cumplimiento colectivo de las obligaciones en el marco de esta, salvo que las disposiciones contempladas en el artículo 34, apartado 8, de la presente Ley establezcan que debe considerarse productor a quien prepare los residuos procedentes de productos comprendidos en la responsabilidad ampliada del productor para su reutilización y los comercialice por segunda vez o a quien recicle dichos residuos en una sustancia u objeto valorizado que sea un producto comprendido en la responsabilidad ampliada del productor, pero cuyo uso sea diferente al del producto original.

(6) La organización en cuestión y el productor que posea una participación en ella no podrán:

1. tener vínculos de capital directos o indirectos con una persona que efectúe la recogida y el tratamiento de los residuos procedentes de productos objeto del cumplimiento colectivo de las obligaciones en el seno de dicha organización ni poseer derechos de gestión o de supervisión en el seno de esa persona;

2. tener vínculos de capital o de parentesco con una persona que posea o controle los derechos de voto en el órgano de administración o de supervisión o que represente a la persona a que se refiere el punto anterior.

(7) A efectos del apartado 6, punto 2, del presente artículo, se considerará un vínculo de parentesco la relación de consanguinidad por ascendencia o por vínculo colateral hasta el cuarto grado inclusive, debiendo incluirse los vínculos derivados de formas de unión legalmente reconocidas y del matrimonio hasta el segundo grado inclusive, aun cuando la unión o el matrimonio se hayan disuelto o el titular de la participación sea tutor o esté en una relación de curatela con una persona que posea o controle los derechos de voto en el órgano de administración o de supervisión o que represente a la persona a que se refiere dicho apartado 6, punto 1.

(8) El control de los derechos de voto mencionado en el apartado 6, punto 2, del presente artículo se refiere a los derechos, contratos u otros medios que, considerados individual o conjuntamente, y habida cuenta de las circunstancias de hecho o de Derecho pertinentes, permitan al titular de una participación ejercer una influencia decisiva sobre una persona que posea o controle los derechos de voto en el órgano de administración o de supervisión o que represente a la persona a que se refiere dicho apartado 6, punto 1.

(9) Las restricciones a que se refieren los apartados 5 y 6 del presente artículo también se aplicarán a un miembro del órgano de dirección de la organización de que se trate, de su órgano de supervisión o de su representante.

(10) Una organización deberá disponer de un órgano de supervisión del régimen de [responsabilidad ampliada del productor], compuesto por tres representantes de los productores, titulares de participaciones en ella, tres representantes de productores que se hayan adherido a la organización ya constituida y un representante del Ministerio de Medio Ambiente. Los representantes de los productores que hayan creado una organización y los representantes de los productores que se hayan adherido a una organización ya constituida estarán en pie de igualdad y tendrán los mismos derechos de decisión. El procedimiento de designación de los representantes individuales de los productores a que se refiere la frase anterior en el seno del órgano mencionado en el presente apartado y la duración de su mandato para el régimen de [responsabilidad ampliada del productor] serán determinados por el Gobierno en las disposiciones a que se refiere el artículo 38, apartado 8, de la presente Ley.

(11) El órgano mencionado en el apartado anterior:

1. será informado periódicamente del cumplimiento colectivo de las obligaciones por la organización de que se trate;

2. confirmará el importe de la contribución económica que deberá abonar el productor por unidad de venta o por tonelada de un producto comprendido en la [responsabilidad ampliada del productor] y comercializado en Eslovenia;

3. confirmará los objetivos medioambientales previstos y alcanzados por dicha organización en la gestión de los residuos procedentes de esos productos;

4. adoptará un acto general que defina las normas de gestión de los residuos procedentes de los productos comprendidos en la [responsabilidad ampliada del productor], que deberán respetar estrictamente las personas que recojan o traten los residuos procedentes de productos de ese tipo por cuenta de dicha organización, además de los requisitos establecidos en las disposiciones a que se refiere el artículo 24, apartado 6, de la presente Ley y en las disposiciones a que se refiere el artículo 34, apartado 8, de esta;

5. consultará u organizará la consulta de la documentación a que se refiere el artículo 37, apartado 6, punto 4, de la presente Ley y, de conformidad con el artículo 40, apartado 11, de esta, inspeccionará los lugares de recogida o de tratamiento de residuos en las instalaciones de las personas que, en nombre de la misma organización, recojan o traten los residuos procedentes de productos comprendidos en la [responsabilidad ampliada del productor], y evaluará sus conclusiones con arreglo a los criterios establecidos en las disposiciones mencionadas en el artículo 38, apartado 8, de la presente Ley, y

6. confirmará el contenido de la licitación a que se refiere el artículo 40, apartado 6, de la presente Ley y, sobre la base de los criterios definidos por el Gobierno en las disposiciones mencionadas en el artículo 34, apartado 8, de la presente Ley, así como de los resultados de la consulta de los documentos y de las inspecciones de los lugares de recogida o de tratamiento de residuos a que se refiere el punto anterior, determinará, de manera no discriminatoria, las personas que llevarán a cabo, para la organización en cuestión, con arreglo al artículo 37, apartado 1, de la presente Ley, las operaciones de recogida y de preparación de los residuos procedentes de productos con vistas a su valorización definitiva o a su eliminación durante el año natural siguiente.

[…]»

26 El artículo 39 de la ZVO-2, titulado «Obligaciones de la organización», dispone:

«(1) La organización garantizará, de forma rentable, el cumplimiento colectivo de las obligaciones de conformidad con el artículo 35, apartados 1 y 2, de la presente Ley. La organización garantizará el cumplimiento de las obligaciones mencionadas en la frase anterior para la gestión de todos los residuos procedentes de productos generados en todo el territorio de la República de Eslovenia durante un período determinado. La organización velará por que la recogida y el tratamiento de los residuos procedentes de productos se lleven a cabo de forma que se evite cualquier congestión durante el año.

[…]

(3) La organización dispondrá de un plan para el cumplimiento colectivo de las obligaciones […] en el que definirá las actividades y las medidas destinadas al cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el apartado 1 del presente artículo.

[…]»

27 El artículo 41 de la ZVO-2, titulado «Autorización para el cumplimiento colectivo de las obligaciones», está redactado en los siguientes términos:

«(1) La organización en cuestión deberá disponer de una autorización a efectos del cumplimiento colectivo de las obligaciones.

[…]

(5) La autorización para el cumplimiento colectivo de las obligaciones se concederá por tiempo indefinido a partir de su entrada en vigor. […]

[…]»

28 El artículo 275 de la ZVO-2, titulado «Adaptación del cumplimiento de las obligaciones en materia de [responsabilidad ampliada del productor] por parte de los productores actuales [afectados]», establece:

«(1) Los productores actuales de productos que estén sujetos a la [responsabilidad ampliada del productor] en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley y que deban cumplir sus obligaciones en este ámbito en el marco del sistema de cumplimiento colectivo de las obligaciones a que se refiere el artículo 37 de la presente Ley crearán una organización con arreglo al artículo 38 de dicha Ley; esta organización deberá presentar una solicitud completa de autorización para el cumplimiento colectivo de las obligaciones en virtud del artículo 41 de la presente Ley a más tardar el 31 de julio de 2022. Los productores actuales de productos que estén sujetos a la [responsabilidad ampliada del productor] en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley y que no sean fundadores de una organización con arreglo al artículo 38 de esta deberán celebrar, a más tardar el 31 de diciembre de 2022, un contrato con una organización que obtenga una autorización para el cumplimiento colectivo de las obligaciones en virtud del artículo 41 de la presente Ley.

[…]

(3) Un productor actual de productos sujeto a la [responsabilidad ampliada del productor] en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley que incumpla lo dispuesto en los apartados anteriores del presente artículo será objeto de las sanciones siguientes:

1. para una persona jurídica, una multa de entre 75 000 y 250 000 euros;

2. para un empresario individual o una persona física que ejerza una actividad por cuenta propia, una multa de entre 45 000 y 135 000 euros;

[…]

(5) Cuando una organización conforme al artículo 38, apartado 1, de la presente Ley notifique por escrito al Ministerio que, sobre la base de la autorización definitiva a que se refiere el artículo 41, apartado 3, de la presente Ley, comienza a garantizar el cumplimiento colectivo de las obligaciones relativas a la gestión de los residuos de envases en virtud de la presente Ley, el Ministerio adoptará una resolución de carácter declarativo sobre la expiración de la autorización para el cumplimiento colectivo de las obligaciones de gestión de los residuos de envases, por la que se extinguirá la validez de las autorizaciones medioambientales para el cumplimiento colectivo de las obligaciones relativas a la gestión de los residuos de envases expedidas en virtud del Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo (Reglamento sobre la Gestión de Envases y Residuos de Envases), de 27 de julio de 2006 (Uradni list RS, n.º 84/06), o del Uredba o embalaži in odpadni embalaži (Reglamento sobre Envases y Residuos de Envases), de 8 de abril de 2021 (Uradni list RS, n.º 54/21).

(6) Las decisiones por las que se aprueben los planes conjuntos adoptados sobre la base del Uredba o odpadni električni in elektronski opremi (Reglamento relativo a los Residuos Procedentes de Aparatos Eléctricos y Electrónicos), de 23 de julio de 2015 (Uradni list RS, n.º 55/15), del Uredba o ravnanju z baterijami in akumulatorji *ter* odpadnimi baterijami in akumulatorji (Reglamento sobre la Gestión de Pilas y Acumuladores y de Residuos de Pilas y Acumuladores), de 14 de enero de 2010 (Uradni list RS, n.º 3/10), del Uredba o odpadnih nagrobnih svečah (Reglamento sobre Residuos de Velas Conmemorativas), de 18 de abril de 2019 (Uradni list RS, n.º 25/19), del Uredba o ravnanju z odpadnimi zdravili (Reglamento sobre la Gestión de Medicamentos), de 30 de octubre de 2008 (Uradni list RS, n.º 105/08), del Uredba o ravnanju z odpadnimi fitofarmacevtskimi sredstvi, ki vsebujejo nevarne snovi (Reglamento sobre la Gestión de Residuos Procedentes de Productos Fitosanitarios que Contengan Sustancias Peligrosas), de 9 de noviembre de 2006 (Uradni list RS, n.º 119/06), del Uredba o izrabljenih vozilih (Reglamento sobre Vehículos al Final de su Vida Útil), de 28 de abril de 2011 (Uradni list RS, n.º 32/11), y del Uredba o ravnanju z izrabljenimi gumami (Reglamento sobre la Gestión de Neumáticos Usados), de 30 de julio de 2009 (Uradni list RS, n.º 63/09), dejarán de surtir efecto sobre la base de las resoluciones de carácter declarativo sobre la finalización de la validez de los planes conjuntos adoptadas por el Ministerio cuando la organización a que se refiere el artículo 38, apartado 1, de la presente Ley notifique por escrito al Ministerio que, conforme a la autorización definitiva mencionada en el artículo 41, apartado 3, de la presente Ley, comenzará a garantizar el cumplimiento colectivo de las obligaciones de gestión de dichos productos en virtud de la presente Ley.

(7) Dejarán de ser válidas a partir del 1 de enero de 2023 las decisiones relativas a la aprobación de planes individuales adoptadas sobre la base del Reglamento sobre la Gestión de Envases y Residuos de Envases […], o del Reglamento sobre Envases y Residuos de Envases […], del Reglamento relativo a los Residuos Procedentes de Aparatos Eléctricos y Electrónicos […], del Reglamento sobre la Gestión de Pilas y Acumuladores y de Residuos de Pilas y Acumuladores […], del Reglamento sobre Residuos de Velas Conmemorativas […], del Reglamento sobre la Gestión de Medicamentos […], del Reglamento sobre la Gestión de Residuos Procedentes de Productos Fitosanitarios que Contengan Sustancias Peligrosas […], del Reglamento sobre Vehículos al Final de su Vida Útil […] y del Reglamento sobre la Gestión de Neumáticos Usados […], y el Ministerio adoptará una resolución de carácter declarativo al respecto a más tardar el 5 de enero de 2023.

(8) En los casos contemplados en los apartados 5 y 6 del presente artículo, los contratos celebrados para el cumplimiento de las obligaciones de los productores de productos en materia de gestión de los residuos procedentes de los productos, en cuyo marco se haya concedido la autorización para el cumplimiento de las obligaciones a una empresa sobre la base del artículo 20, apartado 10, punto 2, de la Zakon o varstvu okolja (Ley de Protección del Medio Ambiente) (Uradni list RS, n.º 39/06) (en lo sucesivo, “ZVO-1”), dejarán de surtir efecto a partir de la fecha de adopción de la resolución de carácter declarativo.

(9) En los casos contemplados en los apartados 5 a 7 del presente artículo, los contratos celebrados entre una empresa autorizada a cumplir obligaciones sobre la base del artículo 20, apartado 10, punto 2, de la ZVO-1 o un productor que haya cumplido de manera individual obligaciones sobre la base del artículo 20, apartado 10, punto 1, de la ZVO-1 y las entidades que traten los residuos procedentes de productos en virtud de dichos contratos dejarán de surtir efecto a partir de la fecha de adopción de la resolución de carácter declarativo.»

II. Litigio principal y cuestiones prejudiciales

29 El 29 de marzo de 2022, el legislador esloveno llevó a cabo una reforma legislativa mediante la adopción de la ZVO-2, que sustituyó a la ZVO-1 y a una serie de normativas sectoriales aplicables a determinadas categorías de productos por el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal, con efectos a partir del 13 de abril de 2022.

30 Como se desprende de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, la ZVO-1 establecía un régimen en virtud del cual un productor sujeto a obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor podía cumplir dichas obligaciones, individual o colectivamente, a través de una asociación de productores o de una sociedad comercial autorizada a tal efecto (en lo sucesivo, «operador ZVO-1»). Las modalidades de aplicación de este régimen figuraban en normativas sectoriales para las distintas categorías de productos comprendidos en esta responsabilidad ampliada y también podían depender del modelo comercial de cada operador ZVO-1.

31 En lo que respecta a los envases de productos de uso doméstico y las velas conmemorativas, se detectaron importantes deficiencias en la aplicación de este régimen. Por lo tanto, el legislador esloveno intervino una primera vez en 2018 para garantizar la recogida y el tratamiento de los residuos de envases y de velas conmemorativas acumulados. Antes de la adopción de la ZVO-2, intervino por segunda vez modificando, a partir del 1 de enero de 2021, el mismo régimen, en particular suprimiendo la exclusión de su aplicación a los productores que comercialicen menos de 15 toneladas de envases al año.

32 En el marco de dos recursos interpuestos, respectivamente, por INTERZERO Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o., así como por otras empresas y personas físicas (en lo sucesivo, «Interzero y otros»), por una parte, y por Surovina, družba za predelavo odpadkov d.o.o., así como por otras empresas, por otra, el Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional, Eslovenia), que es el órgano jurisdiccional remitente, inició un procedimiento de control de constitucionalidad relativo al régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal. Las sociedades demandantes en el litigio principal son sociedades mercantiles establecidas en Eslovenia. Se trata de productores de productos sujetos al régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal, de operadores ZVO-1 o de operadores que realizan actividades de gestión de residuos.

33 Mediante autos de 19 de mayo y de 14 de diciembre de 2022, el órgano jurisdiccional remitente suspendió la aplicación de determinadas disposiciones de la ZVO-2 impugnadas por las demandantes en el litigio principal, de modo que las disposiciones de la ZVO-1 y las normativas sectoriales pertinentes mencionadas en el apartado 30 de la presente sentencia siguen siendo aplicables hasta que recaiga resolución definitiva en el litigio principal.

34 El órgano jurisdiccional remitente señala que la ZVO-2 ha modificado fundamentalmente las modalidades de cumplimiento de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor previstas hasta la fecha por la ZVO-1 y se pregunta sobre la conformidad con el Derecho de la Unión de una serie de medidas legislativas así adoptadas.

35 En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente observa que la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor para cada categoría de productos mencionada ya no puede ser ejercida por uno o varios operadores económicos que compitan en el mismo mercado, de modo que los productores que

comercialicen al menos el 51 % de la cantidad total del producto de que se trate deben crear una única organización para cada categoría de productos (en lo sucesivo, «organización única»). Además, esta actividad debe ejercerse sin ánimo de lucro y pierde así su carácter de actividad comercial regulada.

36 El órgano jurisdiccional remitente indica, por una parte, que requiere una interpretación del artículo 106 TFUE para poder pronunciarse sobre la alegación de las demandantes en el litigio principal según la cual la concesión de un derecho exclusivo a una organización única para el ejercicio de dicha actividad es contraria a al referido artículo, leído conjuntamente con el artículo 102 TFUE.

37 Por otra parte, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si tal situación monopolística es compatible con los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva 2008/98, la Directiva 2006/123, los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, y con los artículos 16 y 17 de la Carta. Por lo que respecta a la justificación de una restricción a la luz tanto de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE como del artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123, el mismo órgano jurisdiccional se pregunta, en particular, si el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal puede garantizar de manera coherente la consecución de los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud humana, tal como están previstos en las Directivas 2008/98 y 2018/851, y si dicho régimen se limita a lo estrictamente necesario.

38 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente señala que el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal prevé la expiración *ex lege* de los contratos celebrados entre los operadores ZVO-1, por una parte, y los productores de productos sujetos a un régimen de responsabilidad ampliada y los prestadores de servicios de gestión de residuos, por otra. Esta expiración no está sujeta a ningún plazo específico, en la medida en que solo debe producirse una vez que la organización única haya comenzado su actividad y el Ministerio de Medio Ambiente haya adoptado una resolución de carácter declarativo en este sentido. Además, no está prevista ninguna medida de compensación para los operadores ZVO-1 afectados.

39 Al considerar que la exclusión de los prestadores actuales supone una restricción a la libertad de empresa, tal como se enuncia en el artículo 16 de la Carta y en los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, dicho órgano jurisdiccional alberga dudas sobre la conformidad con el Derecho de la Unión de las modalidades transitorias establecidas por el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal. En particular, procede interpretar los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima en la medida en que las demandantes en el litigio principal sostienen que la modificación efectuada por dicho régimen menoscabó «de manera arbitraria e inesperada» su expectativa legítima de poder ejercer la actividad de cumplimiento colectivo de sus obligaciones en este ámbito. Dicho órgano jurisdiccional se pregunta también sobre la conformidad con el derecho de propiedad garantizado en el artículo 17 de la Carta de la norma según la cual la organización única debe utilizar los beneficios únicamente para ejercer la actividad y aplicar las medidas de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor.

40 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente considera que los regímenes de responsabilidad ampliada del productor existentes debían ciertamente adaptarse a las exigencias de la Directiva 2018/851 antes del 5 de enero de 2023. Sin embargo, dado que el legislador esloveno ya había introducido modificaciones a este respecto con efectos a partir del 1 de enero de 2021, los

agentes afectados no pudieron prever otras modificaciones, por lo demás tan importantes como las introducidas por el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal.

41 En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente señala que el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal impone una serie de restricciones a los vínculos de capital y de parentesco y a las actividades autorizadas en lo que respecta a los distintos agentes que participan en el cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor. En particular, la organización única solo puede ser creada por productores, y solo los productores que hayan creado tal organización pueden poseer una participación en ella. Además, los productores que poseen una participación en dicha organización no pueden llevar a cabo la actividad de recogida y tratamiento de los residuos en cuestión, mientras que los productores que asumen obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor y que ejercen al mismo tiempo la actividad de recogida y tratamiento de residuos no pueden ser titulares de tal participación.

42 A este respecto, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si tales exigencias, que pueden entenderse en el sentido de que pretenden, respectivamente, prevenir el riesgo de que los no productores puedan influir en la gestión de la organización única y reducir los conflictos de intereses entre esta organización y los operadores que ejercen la actividad de gestión de residuos con vistas a la protección del medio ambiente y de la competencia, son conformes con el artículo 15 de la Directiva 2006/123, los artículos 49 TFUE y 56 TFUE y el artículo 16 de la Carta.

43 En cuarto lugar, el órgano jurisdiccional remitente explica que los productores sujetos al régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal están obligados, so pena de multa, a celebrar un contrato con la organización única a efectos del cumplimiento colectivo de sus obligaciones en la materia. Por consiguiente, se pregunta si tal restricción a la libertad contractual y a la libertad de empresa es conforme con el artículo 16 de la Carta y con los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, máxime cuando las demandantes en el litigio principal sostienen que tal obligación de celebrar un contrato coloca a determinados productores en una situación desfavorable con respecto a los productores que ya poseen una participación en la organización única.

44 En estas circunstancias, el Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Puede considerarse empresa encargada de la gestión de servicios de interés económico general en el sentido del artículo 106 [TFUE], apartado 2, […] (a la luz del artículo 14 TFUE, del [Protocolo n.º 26] y de los artículos 8 y 8 *bis* de la [Directiva 2008/98]) una persona jurídica, titular del derecho exclusivo de ejercer la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor de productos del mismo tipo en el territorio de la República de Eslovenia, actividad que incluye:

– la celebración de contratos con los productores de determinados productos, en virtud de los cuales estos confían a dicha persona jurídica la tarea de garantizar, en su nombre, la correcta gestión de los residuos procedentes de dichos productos;

– la organización de un sistema de recogida y tratamiento de residuos (celebración de contratos con sociedades mercantiles que, en nombre de la organización [única], lleven a

cabo la recogida y el tratamiento adecuado de todos los residuos procedentes de productos a los que se aplique la responsabilidad ampliada del productor), y

– la llevanza de un registro de los productos a los que se aplica la responsabilidad ampliada del productor que se comercializan en la República de Eslovenia, y de un registro de los residuos recogidos y tratados procedentes de productos a los que se aplica la responsabilidad ampliada del productor, así como la transmisión de esos datos al Ministerio,

que está obligada, en el ejercicio de dicha actividad, a celebrar contratos tanto con los productores sobre los que recae la obligación de responsabilidad ampliada del productor como con las sociedades mercantiles que llevarán a cabo la recogida y el tratamiento de los residuos?

2) ¿Deben interpretarse los artículos 16 y 17 de la [Carta], los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, la Directiva [2006/123] y los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva [2008/98], en el sentido de que se oponen a una normativa en virtud de la cual la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor en relación con productos del mismo tipo puede ser ejercida legalmente en el territorio del Estado miembro por una única persona jurídica sin ánimo de lucro, lo que implica que los ingresos no superen a los costes reales del cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor y que esa persona jurídica utilice los beneficios únicamente para llevar a cabo las actividades y aplicar las medidas para el cumplimiento colectivo de dichas obligaciones?

3) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión, ¿deben interpretarse el artículo 16 de la [Carta], los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima y los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva [2008/98] en el sentido de que se oponen a una normativa con arreglo a la cual el Estado miembro modifica la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor para productos del mismo tipo, transformándola de una actividad con ánimo de lucro regulada y orientada al mercado, que ejercen diversos operadores económicos, en una actividad que solo una organización está autorizada a ejercer y que debe hacerlo sin ánimo de lucro, en el sentido de la segunda cuestión?

4) ¿Deben interpretarse las disposiciones del Derecho de la Unión citadas en la tercera cuestión en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual, como consecuencia de la entrada en vigor de una nueva normativa relativa al cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor, se produce por mandato legal una injerencia en las relaciones, por la que dejan de tener validez todos los contratos celebrados entre los operadores económicos encargados del cumplimiento colectivo de la responsabilidad ampliada del productor con arreglo a la normativa anterior y los productores obligados por la responsabilidad ampliada del productor, así como entre los operadores económicos encargados del cumplimiento colectivo de la responsabilidad ampliada del productor de conformidad con la normativa anterior y los operadores económicos que ejercen la actividad de recogida y tratamiento de residuos procedentes de productos que son objeto del cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor?

5) En el contexto del nuevo marco legislativo adoptado que se describe en las cuestiones tercera y cuarta, ¿deben interpretarse los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima en el sentido de que el legislador debe establecer un período transitorio o introducir un régimen de indemnización? En caso de que la respuesta sea afirmativa, ¿qué criterios deben aplicarse para que el período transitorio o el sistema de indemnización sean razonables?

6) ¿Deben interpretarse el artículo 16 de la [Carta], los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, la [Directiva 2006/123] y los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva [2008/98] en el sentido de que se oponen a una normativa con arreglo a la cual los productores que tienen obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor y que comercializan el 51 % de los productos del mismo tipo, a los que se aplica la obligación de responsabilidad ampliada del productor, están obligados a constituir una persona jurídica encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor, y en virtud de la cual los productores de productos del mismo tipo deben, en caso de una eventual revocación de la autorización, constituir de nuevo tal persona jurídica o deben interpretarse las citadas disposiciones del Derecho de la Unión en el sentido de que se oponen a una normativa en virtud de la cual únicamente los productores pueden ser titulares de una participación en dicha persona jurídica?

7) ¿Deben interpretarse el artículo 16 de la [Carta], los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, la Directiva [2006/123] y los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva [2008/98] en el sentido de que se oponen a una normativa en virtud de la cual los productores que son titulares de una participación en la persona jurídica que garantiza el cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor no pueden ser personas que llevan a cabo la recogida o el tratamiento de residuos de productos que sean objeto del cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor en el seno de dicha persona jurídica?

8) ¿Deben interpretarse el artículo 16 de la [Carta], los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, la Directiva [2006/123] y los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva [2008/98] en el sentido de que se oponen a una normativa en virtud de la cual el productor que es titular de una participación en la persona jurídica encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor y la persona jurídica encargada del cumplimiento colectivo de esas obligaciones no pueden

   – tener, directa o indirectamente, vínculos de capital con la persona que lleva a cabo la recogida o el tratamiento de los residuos procedentes de productos que son objeto del cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor en el seno de la persona jurídica que garantiza el cumplimiento colectivo de estas obligaciones, ni tener derechos de gestión o de supervisión sobre dicha persona;

   – tener vínculos de capital o de parentesco con una persona que posea o controle los derechos de voto en el órgano de administración o de supervisión de la persona jurídica mencionada en el guion anterior o que la represente?

9) ¿Deben interpretarse el artículo 16 de la [Carta], los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, la Directiva [2006/123] y los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva [2008/98] en el sentido de que se oponen a una normativa en virtud de la cual las restricciones mencionadas en las cuestiones séptima y octava se aplican también a un miembro del órgano de dirección de la persona

jurídica encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor frente a un miembro del órgano de supervisión de dicha persona jurídica o de su representante?

10) ¿Deben interpretarse el artículo 16 de la [Carta] y los artículos 49 TFUE y 56 TFUE en el sentido de que se oponen a una normativa en virtud de la cual los productores sujetos a la obligación de responsabilidad ampliada del productor y que comercializan productos para uso doméstico deben celebrar obligatoriamente un contrato por el que encomiendan a la persona jurídica autorizada para ejercer la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor el cumplimiento de sus obligaciones en esa materia?»

III. Sobre las cuestiones prejudiciales

A. Sobre la primera cuestión prejudicial

45 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 106 TFUE, apartado 2, debe interpretarse en el sentido de que una persona jurídica que, por una parte, es titular del derecho exclusivo de ejercer, con arreglo a los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva 2008/98, una actividad consistente en cumplir, para una categoría de productos determinada y en todo el territorio de un Estado miembro, obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en nombre de los productores afectados y que, por otra parte, está obligada a ejercer dicha actividad sin ánimo de lucro debe considerarse una empresa encargada de la gestión de servicios de interés económico general en el sentido de dicho artículo 106 TFUE, apartado 2.

46 Para responder a esta cuestión prejudicial, procede comprobar, en un primer momento, si una persona jurídica que actúa en tales circunstancias puede considerarse una «empresa» a efectos de dicha disposición y, en un segundo momento, si la actividad que debe ejercer esa persona jurídica en virtud de tal derecho exclusivo puede calificarse de servicio de interés económico general en el sentido de esa misma disposición.

47 En lo que atañe, en primer lugar, al concepto de «empresa» en el sentido del artículo 106 TFUE, apartado 2, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia en el ámbito del Derecho de la competencia de la Unión, este concepto comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de junio de 2020, Comisión y República Eslovaca/Dôvera zdravotná poist'ovňa, C-262/18 P y C-271/18 P, EU:C:2020:450, apartado 28 y jurisprudencia citada, y de 18 de enero de 2024, Lietuvos notarų rūmai y otros, C-128/21, EU:C:2024:49, apartado 55).

48 Según reiterada jurisprudencia, constituye una actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un mercado determinado, es decir, prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración. A este respecto, la característica esencial de la remuneración reside en el hecho de que constituye la contrapartida económica de la prestación de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de octubre de 2002, Danner, C-136/00, EU:C:2002:558, apartado 26 y jurisprudencia citada; de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria

Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartado 104 y jurisprudencia citada, y de 11 de junio de 2020, Comisión y República Eslovaca/Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P y C-271/18 P, EU:C:2020:450, apartado 29 y jurisprudencia citada).

49 En cambio, una actividad que, por su naturaleza, las normas que la regulan y su objeto, es ajena a la esfera de los intercambios económicos o se vincula al ejercicio de prerrogativas del poder público puede quedar excluida de la aplicación de las normas de los Tratados (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de febrero de 2002, Wouters y otros, C-309/99, EU:C:2002:98, apartado 57, y de 28 de febrero de 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, apartado 40).

50 En el presente asunto, de la resolución de remisión se desprende que el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal prevé la concesión a la organización única del derecho exclusivo de ejercer, sin ánimo de lucro y en todo el territorio de Eslovenia, la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor respecto de una categoría de productos determinada comprendidos en dicha responsabilidad ampliada. Esta actividad consiste, esencialmente, en establecer un sistema de recogida y tratamiento de los residuos procedentes de estos productos, a cambio de un pago por parte de los productores afiliados a dicha organización.

51 En lo que respecta a las normas a las que está sujeta esta actividad, está comprendida en el régimen de responsabilidad ampliada del productor contemplado en los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva 2008/98. Pues bien, el legislador de la Unión se limitó a establecer requisitos mínimos aplicables en materia de responsabilidad ampliada del productor, sin precisar el modo en que los productores afectados deben cumplir las obligaciones a las que están sujetos en virtud de un régimen de responsabilidad establecido de conformidad con esas disposiciones. No obstante, el legislador de la Unión indicó, en el considerando 14 de la Directiva 2018/851, que estos productores pueden, en principio, cumplir tales obligaciones individual o colectivamente. Por lo tanto, el recurso por parte de tales productores a una organización que debe ejercer la actividad de cumplimiento colectivo de dichas obligaciones conforme a esas disposiciones constituye uno de los medios por los que pueden cumplir las obligaciones a las que están sujetos en virtud del régimen de responsabilidad ampliada del productor.

52 Además, como se desprende de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, del artículo 39, apartados 1 y 3, de la ZVO-2 se desprende que la organización única está obligada a ejercer la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor de forma rentable, de modo que el importe de los pagos percibidos a cambio de sus servicios debe cubrir la totalidad de los costes de dicha actividad. Además, los beneficios que pueda obtener esta organización sobre la base de los importes abonados por los productores en cuestión se reinvierten en esa actividad y pueden así reforzar la capacidad financiera de dicha organización a efectos del establecimiento del sistema de recogida y tratamiento de los residuos procedentes de los productos comprendidos en la responsabilidad ampliada del productor.

53 A pesar de la importante influencia que, como confirmó el Gobierno esloveno en la vista, las autoridades públicas han de ejercer de manera general sobre la actividad de la organización única, en particular en lo que respecta a la fijación del importe de los pagos, dicha organización tiene autonomía en la forma en que presta sus servicios en el ámbito del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor.

54 En estas circunstancias, no puede considerarse que la actividad mencionada en el apartado 50 de la presente sentencia esté vinculada al ejercicio de prerrogativas del poder público en materia de gestión de residuos.

55 Además, en lo que respecta a la cuestión de si la actividad ejercida por la organización única puede considerarse ajena a la esfera de los intercambios económicos, es preciso recordar, por una parte, que el mero hecho de que una entidad no persiga un fin lucrativo no basta para concluir que dicha entidad no ejerce una actividad económica (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de marzo de 2009, SELEX Sistemi Integrati/Comisión, C-113/07 P, EU:C:2009:191, apartado 116). Así pues, la circunstancia de que la normativa nacional establezca que los beneficios obtenidos por una entidad a través de su actividad deben destinarse a la consecución de determinados objetivos de interés general no basta por sí sola para alterar la naturaleza de dicha actividad y privarla de su carácter económico (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de marzo de 1994, Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, apartado 35, y de 23 de febrero de 2016, Comisión/Hungría, C-179/14, EU:C:2016:108, apartado 157).

56 Por otra parte, el carácter económico de una actividad no queda desvirtuado por el mero hecho de que un Estado miembro decida, como sucede en el presente caso, sustraer dicha actividad del juego de la competencia, por consideraciones de interés público, creando un monopolio legal en beneficio de una entidad a la que se han confiado derechos exclusivos (véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de abril de 1974, Sacchi, 155/73, EU:C:1974:40, apartado 14, y de 3 de octubre de 1985, CBEM, 311/84, EU:C:1985:394, apartado 16). En efecto, del artículo 106 TFUE, apartados 1 y 2, se desprende que, con independencia de que dicha entidad persiga o no un fin lucrativo, la forma en que se organiza o ejerce dicho monopolio puede infringir las normas de los Tratados, en particular las relativas a la libre circulación y a la competencia (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de junio de 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, apartado 11).

57 Ciertamente, la situación es distinta cuando la entidad de que se trate participa en la gestión del servicio público de la seguridad social y cumple una función de carácter exclusivamente social, por lo que su actividad se basa en el principio de solidaridad (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de febrero de 1993, Poucet y Pistre, C-159/91 y C-160/91, EU:C:1993:63, apartado 18, y de 22 de octubre de 2015, EasyPay y Finance Engineering, C-185/14, EU:C:2015:716, apartado 38). Sin embargo, una actividad como la contemplada en el apartado 50 de la presente sentencia no entra en esta categoría.

58 Por consiguiente, habida cuenta de las consideraciones anteriores, puede considerarse que una persona jurídica como la organización única ejerce una actividad económica en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 47 y 48 de la presente sentencia y, por lo tanto, constituye una «empresa» en el sentido del artículo 106 TFUE, apartado 2.

59 En lo que atañe, en segundo lugar, a la cuestión de si la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor puede calificarse de servicio de interés económico general, procede recordar que el artículo 106 TFUE, apartado 2, que pretende conciliar el interés de los Estados miembros en utilizar determinadas empresas como instrumento de política económica o social con el interés de la Unión en la observancia de las normas sobre competencia y en el mantenimiento de la unidad del mercado interior, debe interpretarse teniendo en cuenta las precisiones aportadas en el Protocolo n.º 26, cuyo artículo 1 establece, en particular, que los Estados miembros disponen de una «amplia capacidad de discreción» para prestar, encargar y organizar servicios de interés económico general lo más

cercanos posible a las necesidades de los usuarios (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de noviembre de 2020, Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, apartados 30 y 31 y jurisprudencia citada).

60 Así pues, los Estados miembros están facultados, dentro del respeto del Derecho de la Unión, para definir el alcance y la organización de sus servicios de interés económico general, teniendo en cuenta, en particular, objetivos propios de su política nacional. El amplio margen de apreciación de que disponen los Estados miembros a este respecto solo puede ponerse en entredicho en caso de error manifiesto (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de abril de 2010, Federutility y otros, C-265/08, EU:C:2010:205, apartado 29; de 15 de mayo de 2019, Achema y otros, C-706/17, EU:C:2019:407, apartado 104, y de 8 de junio de 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, apartado 76). En efecto, la facultad de los Estados miembros de definir un servicio de interés económico general no puede ejercerse de manera arbitraria, con el único objetivo de eximir a un sector de actividad concreto de la aplicación de las normas de los Tratados.

61 En el marco de la Directiva 2006/123, este margen de apreciación ha sido reafirmado por el legislador de la Unión en el artículo 1, apartado 3, párrafo segundo, de dicha Directiva, que establece que esta no afecta a la libertad de los Estados miembros de definir, de conformidad con la legislación de la Unión, lo que consideran servicios de interés económico general, cómo deben organizarse y financiarse dichos servicios con arreglo a las normas sobre las ayudas públicas y a qué obligaciones específicas deben supeditarse (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de noviembre de 2018, Comisión/Hungría, C-171/17, EU:C:2018:881, apartado 50).

62 De reiterada jurisprudencia se desprende que un servicio puede tener un interés económico general cuando ese interés posee características específicas con respecto al de otras actividades económicas (sentencias de 7 de noviembre de 2018, Comisión/Hungría, C-171/17, EU:C:2018:881, apartado 51 y jurisprudencia citada, y de 8 de junio de 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, apartado 77).

63 Además, como también se desprende del considerando 70 de la Directiva 2006/123, para poder ser calificado de servicio de interés económico general, el servicio ha de prestarse en ejecución de una tarea particular de interés público confiada al prestador por el Estado miembro en cuestión (sentencias de 7 de noviembre de 2018, Comisión/Hungría, C-171/17, EU:C:2018:881, apartado 52, y de 8 de junio de 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, apartado 78).

64 Por ello, es preciso que la empresa beneficiaria esté efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y que estas obligaciones estén claramente definidas en el Derecho nacional, lo que presupone la existencia de uno o varios actos del poder público que definan con suficiente precisión, como mínimo, la naturaleza, la duración y el alcance de las obligaciones de servicio público que recaen sobre la empresa encargada de ejecutar tales obligaciones (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco y otros/Comisión, C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, apartado 73, y de 8 de junio de 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, apartado 79).

65 Así pues, por lo que se refiere, por una parte, a la cuestión de si la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor puede tener un interés económico general, de la jurisprudencia se desprende, ciertamente, que la mera asunción organizativa de operaciones económicas en nombre de terceros no presenta, en principio, características específicas con respecto a las de otras actividades económicas (véanse,

en este sentido, las sentencias de 21 de marzo de 1974, BRT y Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs, 127/73, EU:C:1974:25, apartado 23; de 10 de diciembre de 1991, Merci convenzionali porto di Genova, C-179/90, EU:C:1991:464, apartado 27, y de 28 de febrero de 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, apartado 105).

66 No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado que, habida cuenta de su importancia para la protección del medio ambiente y de la salud humana, determinados aspectos de la gestión de residuos, como su recogida y su tratamiento, pueden ser objeto de un servicio de interés económico general, en particular cuando el servicio de que se trate tenga por objeto hacer frente a un problema medioambiental (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de noviembre de 1998, BFI Holding, C-360/96, EU:C:1998:525, apartado 52, y de 23 de mayo de 2000, Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, EU:C:2000:279, apartado 75).

67 Para comprobar si puede aplicarse un razonamiento análogo a la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor, procede recordar que el artículo 8, apartado 1, párrafos primero y tercero, de la Directiva 2008/98 establece que los Estados miembros podrán, para mejorar la reutilización, la prevención, el reciclado y la valorización de los residuos, someter a los productores de productos a regímenes de responsabilidad ampliada del productor, en cuyo caso estos regímenes deberán cumplir los requisitos mínimos generales establecidos en el artículo 8 *bis* de dicha Directiva, tal como han sido introducidos por la Directiva 2018/851.

68 De la definición de «responsabilidad ampliada del productor» que figura en el artículo 3, punto 21, de la Directiva 2008/98, en relación con el considerando 21 de la Directiva 2018/851, se desprende que los regímenes de responsabilidad ampliada del productor tienen por objeto proporcionar un marco financiero y, en su caso, organizativo para la gestión de los residuos procedentes de determinadas categorías de productos y, de este modo, constituyen un elemento esencial de la adecuada gestión de dichos residuos. En efecto, tales regímenes contribuyen directamente a la consecución del objetivo de la Directiva 2008/98, que es, entre otros, reducir al mínimo los efectos negativos de la gestión de los residuos sobre el medio ambiente y la salud humana [véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de octubre de 2020, Sappi Austria Produktion y Wasserverband Region Gratkorn-Gratwein, C-629/19, EU:C:2020:824, apartado 59, y de 11 de noviembre de 2021, Regione Veneto (Traslado de residuos municipales mezclados), C-315/20, EU:C:2021:912, apartado 19].

69 Pues bien, como se ha señalado en el apartado 51 de la presente sentencia, el recurso por parte de los productores sujetos a obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor a una organización que debe ejercer la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en ese ámbito, de conformidad con los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva 2008/98, constituye uno de los medios a través de los cuales dichos productores pueden cumplir las obligaciones a las que están sujetos. Además, según las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente, el legislador esloveno adoptó la ZVO-2, que prevé que la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor para un tipo de producto solo podía ser ejercida por una organización única, con el fin de garantizar una gestión eficaz de los residuos y, por lo tanto, de proteger en particular el medio ambiente. De ello se deduce que, en la medida en que contribuye a garantizar una aplicación efectiva de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, puede considerarse que dicha actividad reviste un interés económico general que presenta características específicas con respecto al de otras actividades económicas y, en consecuencia, puede ser objeto de un servicio de interés económico general.

70 Por otra parte, por lo que se refiere a la cuestión de si, en el ejercicio de la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor, la organización única presta sus servicios en el marco de una tarea particular de servicio público que le ha sido confiada, de la jurisprudencia se desprende que el acto del poder público por el que se encomienda a la empresa beneficiaria un servicio de interés económico general puede ser de naturaleza no solo legal o reglamentaria, sino también administrativa, en particular bajo la forma de una concesión de Derecho público otorgada, en su caso, con vistas a concretar las obligaciones legales impuestas a dicha empresa (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de octubre de 1997, Comisión/Francia, C-159/94, EU:C:1997:501, apartados 65 y 66).

71 En el presente asunto, de la resolución de remisión se desprende que, con arreglo al artículo 41 de la ZVO-2, la organización única es responsable de la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en virtud de una autorización expedida específicamente a tal efecto por el ministerio competente. Dicho artículo 41, apartado 5, establece que dicha autorización se concede por tiempo indefinido e incluye precisiones relativas al contenido y al alcance de las obligaciones que incumben a la organización única en el marco de dicha actividad.

72 Así pues, dicha normativa parece satisfacer el requisito de que los servicios en cuestión se presten en cumplimiento de una tarea particular de servicio público encomendada al prestador por el Estado miembro de que se trate, en virtud de uno o varios actos que cumplan los requisitos recordados en el apartado 64 de la presente sentencia. No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional nacional realizar las comprobaciones necesarias al respecto.

73 Habida cuenta de todas las razones expuestas, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 106 TFUE, apartado 2, debe interpretarse en el sentido de que una persona jurídica que, por una parte, es titular del derecho exclusivo de ejercer, con arreglo a los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva 2008/98, una actividad consistente en cumplir, para una categoría de productos determinada y en todo el territorio de un Estado miembro, obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en nombre de los productores afectados y que, por otra parte, está obligada a ejercer dicha actividad sin ánimo de lucro debe considerarse una empresa encargada de la gestión de servicios de interés económico general en el sentido de dicho artículo 106 TFUE, apartado 2, siempre que a dicha persona jurídica se le haya encomendado efectivamente la ejecución de obligaciones de servicio público y que la naturaleza, la duración y el alcance de estas obligaciones estén claramente definidos en el Derecho nacional.

B. Sobre las cuestiones prejudiciales segunda a décima

74 Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda a décima, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva 2008/98, la Directiva 2006/123, los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, los artículos 16 y 17 de la Carta y los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que:

– introduce una situación de monopolio al crear una organización encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor que dispone del derecho exclusivo de ejercer dicha actividad para una categoría de productos determinada, estableciendo al mismo tiempo tanto la revocación *ex lege* de las autorizaciones que hubieran permitido a los operadores económicos ejercer dicha actividad hasta entonces

como la resolución *ex lege* de todos los contratos celebrados por dichos operadores en el ejercicio de esta;

– exige que dicha organización ejerza la referida actividad sin ánimo de lucro;

– impone a los productores sujetos a obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor que comercialicen al menos el 51 % de la cantidad total de una misma categoría de productos comprendidos en dicha responsabilidad ampliada la obligación de crear una organización de este tipo y de poseer una participación en ella;

– impone a los titulares de una participación en dicha organización la obligación de ser productores en el mercado de referencia;

– establece la prohibición de que dichos productores ejerzan una actividad de recogida y tratamiento de residuos, así como la prohibición de que existan vínculos de capital o de parentesco entre, por un lado, dicha organización, los miembros de su órgano de dirección y los productores que posean una participación en ella y, por otro lado, las personas que lleven a cabo la recogida y el tratamiento de los residuos y las personas que tengan derecho de voto en el órgano de administración o en el órgano de supervisión de la misma organización;

– hace obligatorio, para esos productores de productos, el cumplimiento colectivo de sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor y les exige que celebren un contrato con una organización que disponga de un derecho exclusivo para el ejercicio de esta actividad.

1. Observaciones preliminares

75 En sus cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta tanto sobre los requisitos para el establecimiento de un monopolio relativo a la actividad de cumplimiento de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor previstos en el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal como sobre determinadas medidas impuestas, en este contexto, a la organización única como titular de dicho monopolio y a los productores sujetos a obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en virtud del Derecho esloveno. Para responder a estas cuestiones prejudiciales y habida cuenta del conjunto de disposiciones del Derecho de la Unión a las que se refiere el órgano jurisdiccional remitente, procede precisar, antes de nada, en qué medida esas disposiciones pueden influir en el examen de dichas cuestiones.

a) Sobre la Directiva 2008/98

76 En virtud del artículo 8, apartado 1, párrafos primero y tercero, de la Directiva 2008/98, los Estados miembros podrán, para mejorar la reutilización, la prevención, el reciclado y la valorización de los residuos, someter a los productores de productos a regímenes de responsabilidad ampliada del productor, en cuyo caso estos regímenes deberán cumplir los requisitos mínimos generales establecidos en el artículo 8 *bis* de dicha Directiva.

77 Como se ha recordado en el apartado 51 de la presente sentencia, los productores de productos sujetos a esos regímenes establecidos de conformidad con los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva 2008/98 pueden, en principio, cumplir sus obligaciones en este ámbito individual o colectivamente, recurriendo a una organización encargada de cumplir estas obligaciones en su nombre.

78 A este respecto, la Directiva 2008/98 no solo deja a los Estados miembros la libertad de elegir si determinadas categorías de productos deben quedar cubiertas por los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, sino que también les reconoce, siempre que se cumplan los requisitos mínimos establecidos en el artículo 8 *bis* de dicha Directiva, un margen de apreciación en la configuración de estos regímenes y, en particular, de las modalidades de cumplimiento colectivo de las obligaciones en este ámbito.

79 Así, por una parte, el artículo 8 *bis*, apartado 5, párrafo segundo, de la Directiva 2008/98 se limita a establecer que, cuando varias organizaciones cumplan obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en nombre de los productores de productos, el Estado miembro de que se trate designará al menos un organismo independiente de intereses privados o confiará a una autoridad pública la supervisión del cumplimiento de las obligaciones en la materia.

80 Por otra parte, del artículo 8 *bis*, apartado 4, letra c), de la Directiva 2008/98 se desprende que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las contribuciones financieras abonadas por el productor del producto de que se trate para cumplir sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada no excedan de los costes que sean necesarios para prestar servicios de gestión de residuos de manera eficaz en relación con los costes. Pues bien, contrariamente a lo que alega el Gobierno esloveno, dicha norma, relativa a la fijación de precios de los servicios de gestión de residuos, no permite extraer conclusiones en cuanto a la posibilidad de que una organización encargada de la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor persiga o no un fin lucrativo.

81 Sentado lo anterior, de los considerandos 22 y 26 de la Directiva 2018/851 se desprende que los regímenes de responsabilidad ampliada del productor establecidos de conformidad con los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva 2008/98 tienen por objeto, en particular, garantizar que los costes necesarios para alcanzar los objetivos de gestión y prevención de residuos definidos para el régimen en cuestión se repercutan efectivamente en los productores, así como mejorar el comportamiento medioambiental de los sistemas de gestión de residuos. De ello se sigue que, al establecer los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, los Estados miembros deberán tomar en consideración estos objetivos, teniendo en cuenta al mismo tiempo el objetivo general de la Directiva 2008/98, que consiste en reducir al mínimo las incidencias negativas de la producción y la gestión de residuos en el medio ambiente y la salud humana (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de julio de 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, apartado 18), y el artículo 191 TFUE, apartado 2, que dispone que la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado y se basará, en particular, en los principios de cautela y de acción preventiva, así como en el principio de quien contamina paga.

82 Además, el artículo 8, apartado 3, de la Directiva 2008/98 precisa que, en el ejercicio del margen de apreciación a que se refiere el apartado 78 de la presente sentencia, los Estados miembros están obligados, cuando apliquen regímenes de responsabilidad ampliada del productor, a garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior. Por lo tanto, sin perjuicio de las excepciones previstas por el Derecho de la Unión en el ámbito de los servicios de interés económico general,

toda normativa nacional que establezca un régimen de responsabilidad ampliada del productor de conformidad con los artículos 8 y 8 *bis* de dicha Directiva debe respetar las normas de la Unión destinadas a garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior, a saber, en particular, los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, que consagran, respectivamente, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los actos adoptados en virtud de los artículos 53 TFUE y 62 TFUE, como la Directiva 2006/123.

83 En este contexto, debe precisarse que el artículo 8, apartado 3, de la Directiva 2008/98 tiene por objeto la aplicación de las normas del mercado interior de la Unión no solo en las relaciones entre los propios productores de productos y entre estos y los organismos que deseen ejercer la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor, sino también en las relaciones entre los organismos que deseen ejercer esta actividad.

b) Sobre la Directiva 2006/123 y sobre los artículos 49 TFUE y 56 TFUE

84 Del considerando 6 de la Directiva 2006/123 se desprende que la supresión de los obstáculos a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios no puede hacerse únicamente mediante la aplicación directa de los artículo 49 TFUE y 56 TFUE, debido, en particular, a lo extremadamente complicado que es resolver caso por caso en relación con los obstáculos a estas libertades fundamentales (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de junio de 2015, Rina Services y otros, C-593/13, EU:C:2015:399, apartado 38, y de 7 de noviembre de 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano, C-503/23, EU:C:2024:933, apartado 46).

85 En efecto, el examen simultáneo de una medida nacional a la luz de las disposiciones de la Directiva 2006/123 y de las del Tratado FUE equivaldría a introducir un examen caso por caso, en virtud del Derecho primario, e invalidaría la armonización selectiva efectuada por dicha Directiva (véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de enero de 2018, X y Visser, C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44, apartado 96, y de 7 de noviembre de 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano, C-503/23, EU:C:2024:933, apartado 47 y jurisprudencia citada).

86 De ello se deduce que una restricción a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios únicamente deberá ser examinada a la luz de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE cuando no esté comprendida en el ámbito de aplicación de los capítulos III y IV de la Directiva 2006/123, en particular de sus artículos 15 y 16 (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de junio de 2019, Comisión/Grecia, C-729/17, EU:C:2019:534, apartado 54 y jurisprudencia citada, y de 7 de noviembre de 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano, C-503/23, EU:C:2024:933, apartado 48).

87 Por consiguiente, para responder a las cuestiones prejudiciales segunda a décima, procede interpretar las disposiciones de la Directiva 2006/123, en la medida en que sean aplicables en el litigio principal.

88 Con arreglo a su artículo 1, apartado 1, la Directiva 2006/123 establece las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios. En virtud de su artículo 2, apartado 1, dicha Directiva se aplica a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro; el concepto de «servicio» abarca, de conformidad con el artículo 4, punto 1, de la misma Directiva, cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 57 TFUE.

89 En el presente asunto, el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal se refiere a diversos aspectos de la prestación de servicios para el cumplimiento colectivo de las obligaciones en la materia y a determinados requisitos a los que están sujetos los productores que quedan cubiertos por dicho régimen y que ejercen sus actividades económicas en el territorio esloveno, de manera que la Directiva 2006/123 es, en principio, aplicable en el procedimiento principal.

90 No obstante, como se ha señalado en la respuesta a la primera cuestión prejudicial, la actividad que consiste en cumplir, para una categoría de productos determinada y en todo el territorio de un Estado miembro, obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en nombre de los productores afectados y que debe ejercerse sin ánimo de lucro en virtud del Derecho de ese Estado miembro puede calificarse de servicio de interés económico general. Además, el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal establece un monopolio sobre el ejercicio de dicha actividad. A este respecto, debe recordarse que, en virtud del artículo 1, apartados 2 y 3, párrafo primero, de la Directiva 2006/123, esta última no trata ni la liberalización de servicios de interés económico general, reservados a las entidades públicas o privadas, ni la abolición de monopolios prestadores de servicios.

91 Estas disposiciones de la Directiva 2006/123 excluyen de su ámbito de aplicación las situaciones en las que la prestación de un servicio está fuera de la competencia por haber conferido la normativa nacional un monopolio para la prestación de determinados servicios a un operador determinado y en las que su aplicación tendría como efecto poner en entredicho la existencia de dicho monopolio (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de octubre de 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, apartado 55). Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha interpretado dichas disposiciones en el sentido de que solo se refieren a los servicios de interés económico general y a los monopolios de servicios existentes en la fecha de entrada en vigor de dicha Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de noviembre de 2018, Comisión/Hungría, C-171/17, EU:C:2018:881, apartados 42 y 43).

92 De ello se deduce que el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal no está comprendido en la exclusión del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 prevista en su artículo 1, apartados 2 y 3, párrafo primero.

93 Ciertamente, el artículo 1, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2006/123 establece que esta no afecta a la libertad de los Estados miembros de definir, de conformidad con la legislación de la Unión, lo que consideran servicios de interés económico general, cómo deben organizarse y financiarse dichos servicios con arreglo a las normas sobre las ayudas públicas y a qué obligaciones específicas deben supeditarse. No es menos cierto que, hecha esta salvedad, habida cuenta del artículo 2, apartados 1 y 2, letra a), de dicha Directiva, en relación con su considerando 17, las normas establecidas por esta Directiva se aplican, en principio, a los servicios de interés económico general y que solo los servicios de interés general no económicos están excluidos de su ámbito de aplicación (véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de diciembre de 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, apartados 43 y 44; de 11 de abril de 2019, Repsol Butano y DISA Gas, C-473/17 y C-546/17, EU:C:2019:308, apartado 43, y de 17 de octubre de 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, apartado 61).

94 En lo tocante a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios, el artículo 15, apartado 1, primera frase, de la Directiva 2006/123 dispone que los Estados miembros están obligados a examinar si en su ordenamiento jurídico están previstos uno o varios de los requisitos

contemplados en el artículo 15, apartado 2, de dicha Directiva y, en caso afirmativo, a hacer lo necesario para que dichos requisitos sean compatibles con las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad contempladas en el artículo 15, apartado 3, de esa Directiva. Conforme al artículo 15, apartado 1, segunda frase, de la misma Directiva, los Estados miembros deben adoptar sus disposiciones legales, reglamentarias o administrativas con el fin de lograr que sean compatibles con dichas condiciones (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser, C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44, apartado 129).

95 Aunque el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2006/123 precisa que los apartados 1 a 3 de dicho artículo se aplicarán únicamente a la legislación relativa a los servicios de interés económico general en la medida en que la aplicación de estos últimos apartados no perjudique la realización, de hecho o de Derecho, de las tareas particulares que se han confiado al prestador de que se trate, el Tribunal de Justicia ha declarado que esta disposición no excluye automáticamente los servicios de interés económico general del ámbito de aplicación de dicho artículo. En efecto, como resulta del propio tenor del artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2006/123, siempre que las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, contempladas en el apartado 3 de dicho artículo, no perjudiquen las tareas particulares asignadas por la autoridad competente a un servicio de interés económico general, deben respetarse (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de noviembre de 2018, Comisión/Hungría, C-171/17, EU:C:2018:881, apartado 62, y de 11 de abril de 2019, Repsol Butano y DISA Gas, C-473/17 y C-546/17, EU:C:2019:308, apartado 47).

96 De ello se desprende que solo las restricciones a la libertad de establecimiento que no estén comprendidas en los requisitos enumerados en el artículo 15, apartado 2, de la Directiva 2006/123 deben examinarse a la luz del artículo 49 TFUE. En relación con estos requisitos, cabe destacar que, según jurisprudencia reiterada, las disposiciones del capítulo III de la Directiva 2006/123, relativo a la libertad de establecimiento de los prestadores, que incluye el artículo 15 de dicha Directiva, también se aplican a las situaciones en las que todos los elementos pertinentes se circunscriben al interior de un único Estado miembro (véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de enero de 2018, X y Visser, C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44, apartado 110, y de 17 de octubre de 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, apartado 47 y jurisprudencia citada).

97 Por lo que se refiere, en cambio, a la libre prestación de servicios contemplada en el artículo 16 de la Directiva 2006/123, el artículo 17, punto 1, letra e), de esta Directiva prevé expresamente que dicho artículo 16 no se aplicará a los servicios de interés económico general que se presten en otro Estado miembro, entre otros, el tratamiento de residuos. En consecuencia, por lo que respecta a esta libertad fundamental, el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal solo puede examinarse a la luz del artículo 56 TFUE.

c) Sobre la justificación de las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios a la luz de la Directiva 2006/123 y de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE

98 En cuanto a las restricciones a la libertad de establecimiento a las que se refieren los requisitos enumerados en el artículo 15, apartado 2, de la Directiva 2006/123, de los apartados 5 y 6 de dicho artículo se desprende que a los Estados miembros les está permitido mantener o, en su caso, introducir requisitos del tipo de los mencionados en el apartado 2 del mismo artículo, siempre y cuando estos reúnan las condiciones contempladas en su apartado 3 [sentencias de

16 de junio de 2015, Rina Services y otros, C-593/13, EU:C:2015:399, apartado 33, y de 29 de julio de 2019, Comisión/Austria (Ingenieros civiles, agentes de patentes y veterinarios), C-209/18, EU:C:2019:632, apartado 80].

99 En virtud de las condiciones acumulativas previstas en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123, los requisitos de que se trata, en primer término, no deben ser discriminatorios, ni directa ni indirectamente, en función de la nacionalidad de los interesados o, por lo que se refiere a las sociedades, del domicilio social. En segundo término, estos requisitos deben estar justificados por una razón imperiosa de interés general. En tercer término, deben ser proporcionados, es decir, deben ser adecuados para garantizar, de manera coherente y sistemática, la realización del objetivo perseguido, sin ir más allá de lo necesario para conseguirlo, siempre que no existan otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de noviembre de 2018, Comisión/Hungría, C-171/17, EU:C:2018:881, apartado 80, y de 7 de noviembre de 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano, C-503/23, EU:C:2024:933, apartados 79 y 84).

100 En cuanto a las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios garantizadas en los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, de reiterada jurisprudencia se desprende que solo pueden admitirse si están justificadas por una razón imperiosa de interés general y respetan el principio de proporcionalidad, lo que implica que sean adecuadas para garantizar, de manera coherente y sistemática, la realización del objetivo perseguido y que no vayan más allá de lo necesario para conseguirlo (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de junio de 2019, Austria/Alemania, C-591/17, EU:C:2019:504, apartado 139 y jurisprudencia citada; de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros, C-391/20, EU:C:2022:638, apartado 65 y jurisprudencia citada, y de 8 de junio de 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, apartado 64).

101 Para comprobar si una restricción cumple el requisito de proporcionalidad, es el Estado miembro que invoca un objetivo que puede legitimar una restricción a una libertad fundamental o a un derecho fundamental quien debe proporcionar al órgano jurisdiccional nacional todos los datos que le permitan comprobar que la medida en cuestión cumple las exigencias del principio de proporcionalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de febrero de 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, apartado 62 y jurisprudencia citada), acompañando las razones justificativas que invoque de un examen de la idoneidad y de la necesidad de dicha medida para alcanzar ese objetivo y de datos precisos en los que pueda sustentarse su alegación (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de enero de 2023, CIHEF y otros, C-147/21, EU:C:2023:31, apartado 53 y jurisprudencia citada).

102 Sin embargo, no cabe deducir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que a un Estado miembro no le sea posible demostrar que una medida restrictiva cumple tales exigencias por el mero hecho de que no pueda presentar ningún estudio en el que se haya basado la adopción de la normativa de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de febrero de 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, apartado 63 y jurisprudencia citada).

103 En efecto, el órgano jurisdiccional remitente debe examinar objetivamente, con ayuda de datos estadísticos o por otros medios, si las pruebas aportadas por las autoridades del Estado miembro de que se trate permiten razonablemente considerar que, por su naturaleza, los medios elegidos permiten realizar los objetivos perseguidos y si sería posible alcanzar estos objetivos mediante medidas menos restrictivas (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de octubre de 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, apartado 92 y jurisprudencia citada).

104 A este respecto, por lo que se refiere a la carga impuesta a los operadores económicos por las medidas nacionales de que se trate, los Estados miembros están obligados, incluso cuando exista un margen de apreciación, a basar sus decisiones en criterios objetivos y a examinar, en el marco de la apreciación de los imperativos relacionados con las distintas medidas posibles, si los objetivos perseguidos por dichas medidas nacionales pueden justificar consecuencias económicas negativas, aunque estas sean considerables, para los operadores económicos en cuestión (véanse, por analogía, las sentencias de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 59 y jurisprudencia citada, y de 8 de diciembre de 2020, Polonia/Parlamento y Consejo, C-626/18, EU:C:2020:1000, apartado 98).

d) Sobre la observancia de la Carta y de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima

105 De reiterada jurisprudencia se desprende que, cuando un Estado miembro alega que una medida de la que es autor y que restringe una libertad fundamental garantizada por el Tratado FUE está justificada por una razón imperiosa de interés general reconocida por el Derecho de la Unión, debe considerarse que tal medida aplica el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, de modo que debe ser conforme con los derechos fundamentales que esta consagra [véase, en este sentido, la sentencia de 18 de junio de 2020, Comisión/Hungría (Transparencia asociativa), C-78/18, EU:C:2020:476, apartado 101 y jurisprudencia citada]. Lo mismo sucede cuando un Estado miembro invoca, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 15, apartado 3, letra b), de la Directiva 2006/123, una razón imperiosa de interés general para justificar un requisito con arreglo al apartado 2 de dicho artículo [véase, por analogía, la sentencia de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría (Enseñanza superior), C-66/18, EU:C:2020:792, apartado 214].

106 De ello se desprende que, cuando una normativa nacional constituye una restricción a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios, la compatibilidad de dicha normativa con el Derecho de la Unión y, por lo tanto, su justificación, deben examinarse no solo a la luz de las excepciones previstas en la Directiva 2006/123 y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, sino también a la luz de los derechos y libertades garantizados por la Carta [véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartado 66 y jurisprudencia citada, y de 6 de octubre de 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, apartado 89].

107 La exigencia de que una medida sea conforme con los derechos y libertades garantizados por la Carta implica comprobar si las disposiciones nacionales de que se trate establecen limitaciones a estos y, en caso afirmativo, si estas limitaciones están justificadas a la luz de los requisitos establecidos en el artículo 52, apartado 1, de la Carta [véase, en este sentido, la sentencia de 18 de junio de 2020, Comisión/Hungría (Transparencia asociativa), C-78/18, EU:C:2020:476, apartado 103].

108 A este respecto, debe recordarse que ni la libertad de empresa consagrada en el artículo 16 de la Carta ni el derecho de propiedad garantizado en el artículo 17 de esta constituyen prerrogativas absolutas (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de abril de 2024, Trade Express-L y DEVNIA TSIMENT, C-395/22 y C-428/22, EU:C:2024:374, apartado 78 y jurisprudencia citada), con la consiguiente posibilidad de que, con arreglo al artículo 52, apartado 1, de la Carta, su ejercicio quede sujeto a limitaciones siempre que estas sean establecidas por la ley, respeten el contenido

esencial de dicha libertad y de dicho derecho y, en observancia del principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

109 En este contexto, debe precisarse que los objetivos de interés general, como la protección del medio ambiente y de la salud pública, no pueden perseguirse con una medida nacional sin tener en cuenta que deben conciliarse con los derechos fundamentales y los principios a los que esa medida afecta, tal como se enuncian en los Tratados y la Carta, realizando una ponderación equilibrada entre, por un lado, esos objetivos de interés general y, por otro, los derechos y principios de que se trate, a fin de garantizar que los inconvenientes causados por esa medida no sean desmesurados en relación con los objetivos perseguidos. Así pues, la posibilidad de justificar una limitación a los derechos garantizados en los artículos 16 y 17 de la Carta debe apreciarse midiendo la gravedad de la injerencia que implica tal limitación y verificando que la importancia de los objetivos de interés general perseguidos por dicha limitación guarde relación con esa gravedad (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de diciembre de 2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, apartado 93 y jurisprudencia citada).

110 Además, cuando un Estado miembro invoca razones imperiosas de interés general para justificar una normativa que puede obstaculizar el ejercicio de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios, esta justificación debe apreciarse también a la luz de los principios generales del Derecho de la Unión, entre los que figuran los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de diciembre de 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, apartado 44 y jurisprudencia citada, y de 22 de septiembre de 2022, Admiral Gaming Network y otros, C-475/20 a C-482/20, EU:C:2022:714, apartado 60).

111 Habida cuenta de todas las observaciones preliminares anteriores, procede examinar las diferentes medidas del régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal a la luz de las disposiciones del Derecho de la Unión mencionadas en las cuestiones prejudiciales.

2. Sobre los requisitos para el establecimiento de un monopolio relativo a la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor

112 La primera parte de la segunda cuestión prejudicial y las cuestiones prejudiciales tercera a quinta se refieren, antes de nada, a los requisitos que regulan el establecimiento de un monopolio relativo al cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor.

a) Sobre las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios

113 El artículo 37, apartado 2, de la ZVO-2 prevé la concesión de un derecho exclusivo a una única organización encargada de llevar a cabo esta actividad para una categoría de productos determinada, estableciendo así en favor de dicha organización una situación de monopolio sobre esta actividad.

114 Para determinar si una medida de este tipo está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 15 de la Directiva 2006/123, procede recordar que el concepto de «requisito» que figura en el apartado 2 de dicho artículo debe entenderse, de acuerdo con el artículo 4, punto 7, de dicha Directiva, en el sentido de que se refiere, en particular, a «cualquier obligación, prohibición, condición o límite previstos en las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros» (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de noviembre de 2018, Comisión/Hungría, C-171/17, EU:C:2018:881, apartado 77 y jurisprudencia citada).

115 Además, de reiterada jurisprudencia se desprende que el concepto de «restricción» en el sentido de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE se refiere a las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de la libertad de establecimiento o de la libre prestación de servicios, como las medidas adoptadas por un Estado miembro que, aunque sean indistintamente aplicables, afectan al acceso al mercado de las empresas de otros Estados miembros [véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de marzo de 2011, Comisión/Italia, C-565/08, EU:C:2011:188, apartados 45 y 46 y jurisprudencia citada, y de 8 de junio de 2023, Fastweb y otros (Periodicidad de facturación), C-468/20, EU:C:2023:447, apartados 81 y 82 y jurisprudencia citada].

116 A este respecto, procede considerar que el establecimiento, en el artículo 37, apartado 2, de la ZVO-2, de un monopolio relativo a la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor, en la medida en que el monopolio así establecido no constituye ni un requisito relativo a las materias contempladas en la Directiva 2005/36 ni un requisito previsto en otros instrumentos de la Unión, es un requisito que reserva el acceso a la correspondiente actividad de servicios a una serie de prestadores de servicios concretos debido a la índole específica de la actividad en cuestión, en el sentido del artículo 15, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123. En efecto, de la jurisprudencia se desprende que se encuadra en un requisito de este tipo una normativa nacional que, mediante el establecimiento de un monopolio, reserva el acceso a una actividad de prestación de servicios a una sola empresa privada o pública (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de noviembre de 2018, Comisión/Hungría, C-171/17, EU:C:2018:881, apartado 79).

117 Por otra parte, por lo que respecta a la libre prestación de servicios, es jurisprudencia reiterada que una normativa nacional, como el artículo 37, apartado 2, de la ZVO-2, que somete el ejercicio de una actividad económica a un régimen de exclusividad en favor de un único operador público o privado, constituye una restricción de dicha libertad fundamental (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de noviembre de 2018, Comisión/Hungría, C-171/17, EU:C:2018:881, apartado 88 y jurisprudencia citada, y de 2 de marzo de 2023, Bursa Română de Mărfuri, C-394/21, EU:C:2023:146, apartado 47).

b) Sobre la justificación de las restricciones en cuestión

118 De acuerdo con la jurisprudencia citada en los apartados 98 a 110 de la presente sentencia, procede comprobar si, no obstante, estas restricciones pueden estar justificadas.

1) Sobre la condición de no discriminación

119 Por lo que respecta a la condición de no discriminación, procede señalar que el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal se aplica a todos los productores que comercializan productos en Eslovenia sin distinguir, ni directa ni indirectamente, en función de su nacionalidad o, por lo que se refiere a las sociedades, del

domicilio social. En particular, del artículo 34, apartados 1, 4 y 6, de la ZVO-2 se desprende que un productor establecido en un Estado miembro distinto de la República de Eslovenia y que comercialice productos en este último Estado miembro está sujeto, en principio, a las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada previstas por dicha Ley.

2) Sobre la existencia de razones imperiosas de interés general

120 De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que el legislador esloveno adoptó el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal con el objetivo de cumplir los requisitos mínimos a este respecto establecidos en el artículo 8 *bis* de la Directiva 2008/98 y los objetivos medioambientales perseguidos por esta. El Gobierno esloveno sostiene que este régimen tiene por objeto mejorar el sistema de responsabilidad ampliada del productor y el sistema de gestión de los residuos procedentes de productos cubiertos por esa responsabilidad ampliada en Eslovenia, en particular reduciendo el volumen de los residuos que deben tratarse, lo que se inscribe en la consecución de los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública. A este respecto, el Gobierno esloveno alega que este régimen se adoptó en respuesta a la gestión ineficaz de los residuos en el marco de la ZVO-1, que se manifestó en una acumulación de residuos de envases entre los prestadores de los servicios públicos locales de recogida de residuos municipales.

121 Pues bien, estos objetivos constituyen razones imperiosas de interés general que pueden justificar restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios. En efecto, por una parte, por lo que respecta a la justificación de los requisitos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123, el artículo 4, punto 8, de dicha Directiva define el concepto de «razón imperiosa de interés general» como la razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas, en particular, la protección de la salud pública y la del medio ambiente y del entorno urbano.

122 Por otra parte, de reiterada jurisprudencia se desprende que la protección del medio ambiente constituye una razón imperiosa de interés general capaz de justificar restricciones a las libertades fundamentales (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de diciembre de 2004, Radlberger Getränkegesellschaft y S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, apartado 75, y de 19 de enero de 2023, CIHEF y otros, C-147/21, EU:C:2023:31, apartado 51). Lo mismo ocurre con los objetivos de garantizar la calidad de los servicios y proteger la salud pública [véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de mayo de 2009, Comisión/Italia, C-531/06, EU:C:2009:315, apartado 51, y de 29 de julio de 2019, Comisión/Austria (Ingenieros civiles, agentes de patentes y veterinarios), C-209/18, EU:C:2019:632, apartado 89 y jurisprudencia citada].

123 En la medida en que el Gobierno esloveno invoca también el objetivo de reducir los costes de gestión de los residuos soportados por los productores afectados y basa así su argumentación en la eficacia económica, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, los objetivos de carácter meramente económico no pueden constituir una razón imperiosa de interés general que justifique una restricción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado FUE (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de junio de 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, apartado 70 y jurisprudencia citada). En cambio, el Tribunal de Justicia ha admitido que una normativa nacional puede constituir una restricción justificada a una libertad fundamental cuando viene impuesta por motivos de carácter económico que persiguen un objetivo de interés general (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2013, Essent y otros, C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, apartado 52 y jurisprudencia citada). Por consiguiente, aun suponiendo que el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio

principal venga impuesto por tales motivos de eficiencia económica, estos no pueden constituir, como tales, razones imperiosas de interés general capaces de justificar una restricción a una libertad fundamental garantizada por el Derecho de la Unión, de modo que corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar en última instancia si dicho régimen persigue, sin perjuicio de esos motivos, el objetivo de protección del medio ambiente y de la salud pública.

3) Sobre la condición de proporcionalidad

124 En cuanto a la condición de proporcionalidad, corresponde al órgano jurisdiccional remitente, que es el único competente para apreciar los hechos que han dado lugar al litigio principal y para interpretar el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal, comprobar si este cumple los requisitos recordados en los apartados 98 a 103 de la presente sentencia. No obstante, el Tribunal de Justicia, llamado a facilitar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, es competente para proporcionar indicaciones, basadas en los autos del procedimiento principal y en las observaciones escritas que le hayan sido presentadas, para que el referido órgano jurisdiccional pueda dictar resolución (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros, C-391/20, EU:C:2022:638, apartados 72 y 73 y jurisprudencia citada, y de 17 de octubre de 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, apartado 93).

i) Sobre la idoneidad de las restricciones para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos

125 Por lo que respecta a la idoneidad para alcanzar los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública del monopolio relativo a la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor para cada flujo de residuos cubierto por dicha responsabilidad ampliada, de los elementos puestos en conocimiento del Tribunal de Justicia se desprende que dicho monopolio se estableció para mejorar la accesibilidad, la transparencia y la fijación homogénea de precios del sistema de responsabilidad ampliada del productor aplicable a una categoría determinada de productos y, más en general, de todo el sistema de gestión de residuos en cuestión.

126 Así pues, si bien parece que una medida de este tipo puede, en principio, alcanzar los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública, sigue siendo necesario, según la jurisprudencia citada en los apartados 99 y 100 de la presente sentencia, que persiga esos objetivos de forma coherente y sistemática, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente tras una apreciación global de las circunstancias que hayan rodeado la adopción y la aplicación de las disposiciones nacionales de que se trata (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de febrero de 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, apartado 64 y jurisprudencia citada).

127 En el presente asunto, Interzero y otros han alegado, en sus observaciones escritas, que la creación de un monopolio en el sector del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor no constituye una medida apta para la consecución, de manera coherente, del objetivo de protección del medio ambiente, puesto que tal medida podría menoscabar el objetivo de una transición a una economía circular. El establecimiento de dicho monopolio podría, por una parte, disuadir a los productores afectados de desarrollar soluciones circulares innovadoras y más eficaces desde el punto de vista medioambiental para mejorar su

posición competitiva y, por otra, impedir la transmisión de conocimientos y buenas prácticas procedentes de otros Estados miembros. El resultado sería, a fin de cuentas, un aumento de los costes para estos productores.

128 Es cierto que, como se desprende del artículo 1 de la Directiva 2008/98, los regímenes de responsabilidad ampliada del productor establecidos de conformidad con esta Directiva deben inscribirse en una lógica de transición a una economía circular y de mantenimiento de la competitividad de la Unión a largo plazo. Sin embargo, no hay nada en los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia que permita suponer que una situación caracterizada por la inexistencia de un mercado competitivo en el ámbito de actividad del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor, como la resultante del establecimiento de una situación de monopolio para la organización encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones en ese ámbito, comprometería, a largo plazo, la gestión eficaz de los residuos que persigue el Estado miembro que instauró ese monopolio.

129 Además, es importante subrayar que, en la medida en que una normativa nacional que establece un monopolio constituye una medida especialmente restrictiva de las libertades fundamentales, debe acompañarse de la adopción de un marco normativo que garantice que el titular de dicho monopolio puede efectivamente conseguir, de modo coherente y sistemático, los objetivos fijados mediante una oferta cuantitativamente moderada, cualitativamente orientada a dichos objetivos y sometida al estricto control de las autoridades públicas (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de septiembre de 2010, Stoß y otros, C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 y C-410/07, EU:C:2010:504, apartado 83). Así pues, el Derecho de la Unión puede exigir la imposición de determinadas restricciones al titular de un monopolio (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 2011, Dickinger y Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, apartado 72), en particular con el fin de evitar cualquier riesgo de comportamiento abusivo por parte de este que pudiera menoscabar los objetivos perseguidos.

130 Incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar si el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal prevé, en su conjunto, las garantías necesarias a este respecto.

ii) Sobre la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de las restricciones en cuestión

131 Como se desprende tanto del artículo 15, apartado 3, letra c), de la Directiva 2006/123 como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las medidas restrictivas de una libertad fundamental solo pueden justificarse si el objetivo perseguido no puede alcanzarse mediante medidas que, aun siendo igualmente eficaces, sean menos restrictivas (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros, C-391/20, EU:C:2022:638, apartado 81 y jurisprudencia citada, y de 7 de noviembre de 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano, C-503/23, EU:C:2024:933, apartado 83).

132 Por lo que se refiere a la elección de las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública, es preciso recordar, en primer lugar, que la protección del medio ambiente constituye uno de los objetivos esenciales de la Unión y reviste un carácter tanto transversal como fundamental (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de febrero de 2012, Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, apartado 57 y jurisprudencia citada). Por otra parte, la salud pública ocupa el rango más elevado entre los bienes y los intereses protegidos por el Tratado FUE y corresponde a los Estados miembros decidir a qué nivel desean asegurar la protección de la salud pública y la

forma en que debe alcanzarse dicho nivel. A tal fin, los Estados miembros disponen de un margen de apreciación para determinar, a la luz de las particularidades nacionales y de la importancia que conceden a la consecución de objetivos legítimos más específicos en el marco del Derecho de la Unión, como el establecimiento de un sistema de gestión de residuos de alta calidad, equilibrado y accesible a todos, cuáles son las medidas que permiten alcanzar resultados concretos (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de septiembre de 2006, Ahokainen y Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, apartado 32, y de 12 de noviembre de 2015, Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, apartado 118).

133 De ello se desprende que, respetando los requisitos establecidos, en particular, en la Directiva 2008/98 y las normativas sectoriales de la Unión pertinentes, los Estados miembros son, en principio, libres para determinar los objetivos de su política en materia de gestión de residuos y, en su caso, para definir con precisión el grado de protección del medio ambiente y de la salud pública perseguido (véase, por analogía, la sentencia de 15 de septiembre de 2011, Dickinger y Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, apartado 47 y jurisprudencia citada).

134 Por consiguiente, un Estado miembro que pretenda garantizar un nivel de protección particularmente elevado en materia de medio ambiente y de salud pública puede considerar fundadamente que solo la concesión de derechos exclusivos a un organismo único sujeto a un estrecho control por parte de los poderes públicos puede permitirles lograr estos objetivos de una manera suficientemente eficaz (véanse, por analogía, las sentencias de 8 de septiembre de 2010, Stoß y otros, C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 y C-410/07, EU:C:2010:504, apartado 81, y de 15 de septiembre de 2011, Dickinger y Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, apartado 48).

135 En el presente asunto, las demandantes en el litigio principal consideran que los objetivos perseguidos por el legislador esloveno podrían alcanzarse con medidas menos restrictivas, a saber, estableciendo condiciones en cuanto a la calidad de los servicios y al importe de los costes que la organización encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor puede facturar a los productores afectados y creando una agencia independiente que ejerza el control del régimen de responsabilidad ampliada del productor.

136 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que la cuestión de si, para alcanzar los objetivos perseguidos, en vez de conceder un derecho exclusivo de explotación a un organismo autorizado, sería preferible adoptar una normativa que impusiera a los operadores económicos afectados las prescripciones necesarias se inscribe, en principio, en el margen de apreciación de los Estados miembros, con la reserva, no obstante, de que dicha elección no sea desproporcionada en relación con el objetivo perseguido (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de septiembre de 1999, Läärä y otros, C-124/97, EU:C:1999:435, apartado 39).

137 Así pues, incumbe al órgano jurisdiccional remitente verificar que, al adoptar el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal, el legislador esloveno pretendía verdaderamente garantizar un nivel de protección particularmente elevado de los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública y que, a la vista de ese nivel de protección al que se aspiraba, puede considerarse efectivamente necesario establecer un monopolio relativo a la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor (véase, por analogía, la sentencia de 15 de septiembre de 2011, Dickinger y Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, apartado 54).

138 En cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto de las medidas controvertidas, como se desprende del apartado 104 de la presente sentencia, el órgano jurisdiccional remitente deberá comprobar también si tales medidas no son desproporcionadas en relación con los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública perseguidos. En este contexto, dicho órgano jurisdiccional podrá tener en cuenta, en particular, deficiencias que, como se desprende de la resolución de remisión, caracterizaban el régimen de responsabilidad ampliada del productor previsto en la ZVO-1 y que no permitían garantizar una gestión eficaz de los residuos. También podrá tener en cuenta la alegación del Gobierno esloveno de que el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal permite al Estado garantizar la transparencia del funcionamiento de la organización única y evitar las distorsiones de la competencia en el mercado de la gestión de residuos, y es más económico y más sencillo para los productores, contribuyendo así a lograr un control más eficaz de la calidad de la gestión de los residuos.

4) Sobre la observancia de los artículos 16 y 17 de la Carta y de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima

139 De conformidad con la jurisprudencia citada en los apartados 105 a 110 de la presente sentencia, queda por examinar el establecimiento de un monopolio relativo a la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor, mediante el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal, a la luz de los derechos fundamentales garantizados por la Carta, en el presente asunto, sus artículos 16 y 17, y de los principios generales del Derecho de la Unión.

140 Por lo que respecta, en primer lugar, al artículo 16 de la Carta, este dispone que se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales. La protección conferida por el citado artículo implica, en particular, la libertad para ejercer una actividad económica o mercantil, así como la libertad contractual (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de enero de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, apartado 42, y de 30 de abril de 2024, Trade Express-L y DEVNIA TSIMENT, C-395/22 y C-428/22, EU:C:2024:374, apartado 76).

141 Habida cuenta del tenor de dicho artículo 16, que establece que se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales, diferenciándose con ello del tenor de las demás libertades fundamentales consagradas en el título II de la Carta y asemejándose al de determinadas disposiciones de su título IV, esta libertad puede quedar sometida a un amplio abanico de intervenciones del poder público que establezcan limitaciones al ejercicio de la actividad económica en aras del interés general. Esta circunstancia se refleja, en particular, en el modo en el que han de apreciarse el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales a la vista del principio de proporcionalidad, en virtud del artículo 52, apartado 1, de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2021, Bank Melli Iran, C-124/20, EU:C:2021:1035, apartados 81 y 82 y jurisprudencia citada).

142 A este respecto, basta señalar que, en la medida en que las disposiciones del régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal que establecen un monopolio de la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor constituyen, como se ha señalado en el apartado 116 de la presente sentencia, una restricción a la libertad de establecimiento, también constituyen, en

principio, una limitación al ejercicio de la libertad de empresa de los operadores afectados, consagrada en el artículo 16 de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de mayo de 2019, PI, C-230/18, EU:C:2019:383, apartado 65).

143 En segundo lugar, de conformidad con el artículo 17, apartado 1, de la Carta, toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos, y nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general.

144 El artículo 17, apartado 1, de la Carta contiene tres normas distintas. La primera, que figura en la primera frase de dicha disposición y tiene carácter general, concreta el principio del respeto de la propiedad. La segunda, que figura en la segunda frase de esta disposición, se refiere a la privación de la propiedad y la somete a determinadas condiciones. En cuanto a la tercera, que figura en la tercera frase de la misma disposición, reconoce a los Estados miembros la facultad de regular el uso de los bienes en la medida que resulte necesario para el interés general. Sin embargo, estas reglas no carecen de relación entre ellas. En efecto, las reglas segunda y tercera se refieren a ejemplos concretos de vulneración del derecho de propiedad y deben interpretarse a la luz del principio consagrado en la primera de dichas reglas (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de septiembre de 2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, apartado 81 y jurisprudencia citada, y de 4 de octubre de 2024, Aeris Invest/Comisión y JUR, C-535/22 P, EU:C:2024:819, apartado 214).

145 La protección que confiere el artículo 17, apartado 1, de la Carta tiene por objeto derechos que tengan un valor patrimonial de los que derive, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico de que se trate, una posición jurídica adquirida que permita un ejercicio autónomo de tales derechos por su titular y en su beneficio [sentencias de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartado 69 y jurisprudencia citada, y de 5 de mayo de 2022, BPC Lux 2 y otros, C-83/20, EU:C:2022:346, apartado 39].

146 A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa al artículo 1 del Protocolo Adicional n.º 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en París el 20 de marzo de 1952, jurisprudencia que debe ser tomada en consideración en virtud del artículo 52, apartado 3, de la Carta a efectos de la interpretación del artículo 17 de esta última, como umbral de protección mínima [véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartado 72 y jurisprudencia citada, y de 10 de septiembre de 2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, apartado 80], se desprende que los intereses relacionados con la explotación de una licencia constituyen intereses patrimoniales que requieren la protección que confiere dicho artículo 1 (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 7 de junio de 2012, Centro Europa 7 Srl y Di Stefano c. Italia, CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, § 178). Por consiguiente, la revocación *ex lege* de una autorización que permite a su titular ejercer una actividad económica equivale a una limitación del derecho de propiedad garantizado por dicho artículo que, como medida que regula el uso de bienes, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo segundo del mismo artículo (véanse, en este sentido, TEDH, sentencias de 13 de enero de 2015, Vékony c. Hungría, CE:ECHR:2015:0113JUD006568113, §§ 29 y 30, y de 5 de abril de 2022, NIT S.R.L. c. República de Moldavia, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, §§ 235 y 236).

147 Además, siempre según la misma jurisprudencia, la intervención por vía legislativa sobre créditos contractuales existentes puede constituir también una medida de regulación del uso de los bienes y, por lo tanto, una limitación del derecho de propiedad (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 20 de julio de 2004, Bäck c. Finlandia, CE:ECHR:2004:0720JUD003759897, §§ 57 y 68).

148 En el presente asunto, de los elementos puestos en conocimiento del Tribunal de Justicia se desprende que, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, el establecimiento de un monopolio para la organización única mediante el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal implica tanto la revocación *ex lege* de las autorizaciones medioambientales y de las decisiones de aprobación de los planes conjuntos existentes, expedidas a los operadores ZVO-1 para el ejercicio de la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor, como la resolución *ex lege* de todos los contratos celebrados entre dichos operadores y los productores, así como con los prestadores de servicios de gestión de residuos. Pues bien, dichas consecuencias pueden equivaler a una limitación del ejercicio del derecho de propiedad comprendida en la regulación del uso de los bienes, en el sentido del artículo 17, apartado 1, tercera frase, de la Carta.

149 Por lo que respecta a la justificación de tales limitaciones a la libertad y al derecho previstos en los artículos 16 y 17 de la Carta, en primer término, consta que dichas limitaciones, relativas a la instauración de un monopolio y a los regímenes transitorios previstos por el legislador esloveno en este contexto, figuran en el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal, tal como establece la ZVO-2.

150 En segundo término, dichas limitaciones respetan el contenido esencial de los artículos 16 y 17 de la Carta. En efecto, en lo tocante, por una parte, a la condición relativa al respeto del contenido esencial de la libertad de empresa, procede señalar que el establecimiento de un monopolio sobre una actividad económica en perjuicio de los operadores existentes no impide toda actividad empresarial de estos operadores como tal, máxime cuando el Derecho primario permite expresamente la concesión de derechos exclusivos a uno o varios operadores públicos o privados en relación con una actividad económica determinada y los requisitos para la instauración de un monopolio sobre una actividad resultante de la concesión de tales derechos deben apreciarse, como se señala en el apartado 141 de la presente sentencia, en el marco del examen de la proporcionalidad de tal medida.

151 Por otra parte, dado que, como se ha declarado en el apartado 148 de la presente sentencia, esta medida está comprendida en la regulación del uso de los bienes, en el sentido del artículo 17, apartado 1, tercera frase, de la Carta, no puede afectar al contenido esencial del derecho de propiedad (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, apartado 88 y jurisprudencia citada).

152 En tercer término, como se ha señalado en el apartado 120 de la presente sentencia, dichas limitaciones tienen por objeto garantizar un sistema de gestión de residuos eficaz y, por lo tanto, la consecución de los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública, de modo que responden efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión.

153 En cuarto término, por lo que respecta al respeto del principio de proporcionalidad, de los apartados 125 a 136 de la presente sentencia se desprende que dichas limitaciones parecen, en sí mismas, adecuadas para alcanzar los objetivos perseguidos y necesarias a tal efecto. No obstante, en el contexto de una modificación legislativa, el respeto de los derechos fundamentales de los

operadores económicos afectados por dicha modificación exige también que el legislador nacional establezca medidas adecuadas que permitan proteger a dichos operadores contra medidas que, habida cuenta de su situación particular, les impongan una carga excesiva (véanse, en este sentido, TEDH, sentencias de 13 de enero de 2015, Vékony c. Hungría, CE:ECHR:2015:0113JUD006568113, §§ 34 y 35, y de 16 de octubre de 2018, Könyv-Tár Kft. y otros c. Hungría, CE:ECHR:2018:1016JUD002162313, §§ 48 y 50).

154 Por consiguiente, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima se desprende que, en el marco de una modificación legislativa, el legislador nacional debe tener en cuenta las situaciones particulares de los operadores económicos afectados por ella y prever, en su caso, adaptaciones en la aplicación de las nuevas normas (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de junio de 2005, VEMW y otros, C-17/03, EU:C:2005:362, apartado 81, y de 17 de diciembre de 2015, Szemerey, C-330/14, EU:C:2015:826, apartado 48).

155 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que un operador económico que hubiera realizado inversiones costosas para adaptarse al régimen anteriormente establecido por el legislador nacional puede verse considerablemente afectado en sus intereses por una supresión anticipada de ese régimen, tanto más cuando esta se realiza de un modo súbito e imprevisible, sin dejarle el tiempo necesario para adaptarse a la nueva situación legislativa (sentencias de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary y otros, C-98/14, EU:C:2015:386, apartado 87 y jurisprudencia citada, y de 22 de septiembre de 2022, Admiral Gaming Network y otros, C-475/20 a C-482/20, EU:C:2022:714, apartado 64).

156 Así pues, incumbe al legislador nacional establecer un período transitorio de duración suficiente para permitir a los operadores económicos adaptarse a las modificaciones que les afecten o un sistema de compensación razonable del perjuicio que hayan sufrido (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de diciembre de 2004, Radlberger Getränkegesellschaft y S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, apartado 81; de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary y otros, C-98/14, EU:C:2015:386, apartado 85 y jurisprudencia citada, y de 20 de diciembre de 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, apartado 48). Cuando ello resulte necesario para evitar cargas excesivas para dichos operadores, no se excluye que estas dos medidas puedan exigirse de forma acumulativa.

157 En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente señala, por una parte, que las disposiciones transitorias de la ZVO-2 contenidas en su artículo 275 no establecen un plazo preciso a cuya expiración finalicen las autorizaciones de que gozan los operadores ZVO-1 y los contratos que estos hayan celebrado con los productores y los prestadores de servicios de gestión de residuos. En efecto, dicho plazo está vinculado a la comunicación, por la organización única, de que ha comenzado a cumplir colectivamente las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor y a la adopción de la resolución de carácter declarativo del ministerio competente. Por otra parte, el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal no prevé ningún mecanismo de compensación para los operadores ZVO-1.

158 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar si, en las circunstancias del presente asunto, el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal puede constituir una carga excesiva para los operadores ZVO-1. A este respecto, deberá tener en cuenta todos los factores pertinentes que se deduzcan, en especial, de los términos, del sistema o de la finalidad de la regulación de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de septiembre de 2022, Admiral Gaming Network y otros, C-475/20 a C-482/20,

EU:C:2022:714, apartado 65 y jurisprudencia citada) y comprobar si un operador económico prudente y diligente podía prever la adopción de una medida capaz de afectar a sus intereses [véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de abril de 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) y otros, C-798/18 y C-799/18, EU:C:2021:280, apartado 42, y de 22 de septiembre de 2022, Admiral Gaming Network y otros, C-475/20 a C-482/20, EU:C:2022:714, apartado 62].

159 A este respecto, deben tenerse en cuenta todas las circunstancias que caracterizan la situación individual de los operadores ZVO-1 afectados, como el hecho de que las autorizaciones de las que se benefician se expidieron por tiempo indefinido, así como todas las circunstancias que rodearon la adopción del régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal. En efecto, consta que, antes de la adopción de la ZVO-2, el legislador esloveno había intervenido en dos ocasiones para modificar el régimen de responsabilidad ampliada del productor previsto hasta entonces por la ZVO-1, en particular para modificar, con efectos a partir del 1 de enero de 2021, dicho régimen de responsabilidad ampliada suprimiendo la exclusión de la aplicación de dicho régimen hasta entonces aplicable a los productores que comercializaran menos de 15 toneladas de envases al año.

160 Habida cuenta de lo anterior, procede declarar que, siempre que se respete el principio de proporcionalidad, los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva 2008/98, el artículo 15 de la Directiva 2006/123, los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, los artículos 16 y 17 de la Carta y los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima no se oponen a una normativa nacional que introduce una situación de monopolio al crear una organización encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor que dispone del derecho exclusivo de ejercer dicha actividad para una categoría de productos determinada, estableciendo al mismo tiempo tanto la revocación *ex lege* de las autorizaciones que hubieran permitido a los operadores económicos ejercer dicha actividad hasta entonces como la resolución *ex lege* de todos los contratos celebrados por dichos operadores en el ejercicio de la misma actividad, a condición, no obstante, de que dicha normativa, por una parte, vaya acompañada del establecimiento de un marco normativo que garantice que el titular de dicho monopolio puede efectivamente conseguir, de modo coherente y sistemático, los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública que se haya fijado el Estado miembro de que se trate mediante una oferta cuantitativamente moderada, cualitativamente orientada a dichos objetivos y sometida al estricto control de las autoridades públicas y, por otra parte, prevea adaptaciones en la aplicación de las nuevas normas que eviten toda carga excesiva para los operadores económicos afectados, en particular un período transitorio de duración suficiente para permitirles adaptarse a las modificaciones o un sistema de compensación razonable del perjuicio que hayan sufrido.

3. Sobre las medidas impuestas al titular del monopolio y a las personas que poseen participaciones en él

161 Mediante la segunda parte de su segunda cuestión prejudicial, así como mediante sus cuestiones prejudiciales sexta a novena, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, a continuación, sobre una serie de medidas impuestas a la organización titular del monopolio en relación con el cumplimiento de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor y a las personas que poseen participaciones en dicha organización.

a) Sobre las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios

162 En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, mediante la segunda parte de su segunda cuestión prejudicial, sobre la exigencia, prevista en el artículo 38, apartado 1, de la ZVO-2, de que la organización única ejerza la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor sin ánimo de lucro.

163 A este respecto, cabe señalar que tal obligación puede calificarse de requisito que obliga al prestador a constituirse adoptando una forma jurídica particular, en el sentido del artículo 15, apartado 2, letra b), de la Directiva 2006/123, siempre que el Derecho nacional establezca efectivamente una forma jurídica específica para las entidades sin ánimo de lucro. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que, habida cuenta del considerando 73 de dicha Directiva, esta última disposición se refiere, en particular, a la exigencia de que el prestador de un servicio esté constituido por una entidad sin ánimo de lucro (véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de febrero de 2016, Comisión/Hungría, C-179/14, EU:C:2016:108, apartado 62, y de 26 de junio de 2019, Comisión/Grecia, C-729/17, EU:C:2019:534, apartado 60).

164 En segundo lugar, por lo que respecta a la normativa nacional mencionada en la sexta cuestión prejudicial, el artículo 38, apartado 4, de la ZVO-2 establece, para los productores de productos sujetos a obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor y que comercialicen al menos el 51 % de la cantidad total de una misma categoría de productos comprendidos en esta responsabilidad ampliada, la obligación de crear una organización única que ejerza la actividad de cumplimiento colectivo de sus obligaciones en la materia y de poseer una participación en ella. Además, estos productores no pueden ser personas que efectúen la recogida o el tratamiento de los residuos procedentes de tales productos.

165 Por una parte, la obligación que incumbe a determinados productores de crear una organización encargada del cumplimiento colectivo de sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor para la categoría de residuos de que se trate, a la que está indisolublemente unida la obligación de poseer una participación en ella, no está comprendida en ninguna de las categorías de requisitos enumeradas en el artículo 15, apartado 2, de la Directiva 2006/123.

166 Dado que, como se desprende de los apartados 96 y 97 de la presente sentencia, este requisito debe apreciarse a la luz del Derecho primario, procede recordar que, cuando una medida nacional atañe simultáneamente a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, el Tribunal de Justicia la examina, en principio, a la luz de una sola de estas libertades si se demuestra que, en las circunstancias del caso de que se trate, la otra es por completo secundaria con respecto a la primera y puede subordinarse a ella. Para determinar la libertad fundamental preponderante, procede tomar en consideración el objeto de la normativa de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros, C-391/20, EU:C:2022:638, apartados 50 y 51 y jurisprudencia citada).

167 Para distinguir los ámbitos respectivos de aplicación de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios, ha de determinarse si el operador económico de que se trate está o no establecido en el Estado miembro en el que ofrece el servicio en cuestión. A este respecto, el concepto de «establecimiento» implica el ejercicio efectivo de una actividad económica por medio de una instalación permanente en el Estado miembro de acogida con una duración indeterminada [véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de noviembre de 2018, Vorarlberger

Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, apartados 34 y 35, y de 4 de octubre de 2024, Lituania y otros/Parlamento y Consejo (Paquete de movilidad), C-541/20 a C-555/20, EU:C:2024:818, apartado 364 y jurisprudencia citada].

168 Por el contrario, son «prestaciones de servicios» en el sentido del artículo 56 TFUE todas las prestaciones que no se ofrezcan de una manera estable y continua, a partir de un establecimiento en el Estado miembro de destino (sentencias de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros, C-391/20, EU:C:2022:638, apartado 53 y jurisprudencia citada, y de 21 de diciembre de 2023, European Superleague Company, C-333/21, EU:C:2023:1011, apartado 245).

169 En el presente asunto, el artículo 38, apartados 4 y 5, de la ZVO-2 impone obligaciones específicas a determinados productores de productos sujetos a la responsabilidad ampliada del productor debido a la especial importancia del volumen de su actividad económica en el mercado esloveno. A este respecto, debe considerarse que las actividades económicas ejercidas por los productores de tal importancia en el mercado nacional se ejercen, por regla general, de forma estable y continua desde un establecimiento en el Estado miembro de que se trate. De ello se deduce que, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe la situación de los productores afectados, esta disposición se encuadra, de manera preponderante, en la libertad de establecimiento.

170 Pues bien, aun cuando no se impida a los nacionales de otros Estados miembros que puedan estar comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha disposición establecerse en territorio esloveno para ejercer su actividad económica, la obligación, en su caso, de crear una entidad establecida en Eslovenia encargada de ejercer la actividad de cumplimiento colectivo de sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor y la obligación de poseer una participación en la organización única puede implicar cargas administrativas y financieras que se añaden a las vinculadas al ejercicio de su propia actividad económica.

171 De ello se colige que el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal puede hacer menos interesante para los nacionales de otros Estados miembros establecerse en el Estado miembro de que se trate, por lo que constituye una restricción a la libertad de establecimiento garantizada en el artículo 49 TFUE.

172 Por otra parte, la condición de que solo los productores puedan poseer una participación en la organización única constituye un requisito relativo a la posesión de capital de una sociedad, en el sentido del artículo 15, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123. En efecto, esta disposición se refiere a cualquier requisito relativo a la composición de la entidad de que se trate o a la condición de los titulares de su capital [véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de marzo de 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, apartado 77; de 26 de junio de 2019, Comisión/Grecia, C-729/17, EU:C:2019:534, apartado 63, y de 29 de julio de 2019, Comisión/Austria (Ingenieros civiles, agentes de patentes y veterinarios), C-209/18, EU:C:2019:632, apartado 84].

173 En tercer lugar, por lo que respecta a la normativa nacional a la que se refieren las cuestiones prejudiciales séptima a novena, el artículo 38, apartados 6 a 9, de la ZVO-2 establece, por una parte, la prohibición de que los productores que posean una participación en la organización única ejerzan una actividad de recogida y tratamiento de residuos y, por otra, la prohibición de que existan vínculos de capital o de parentesco entre, por un lado, dicha organización, los miembros de su órgano de dirección y los productores que posean una participación en ella y,

por el otro, las personas que lleven a cabo la recogida y el tratamiento de los residuos y las personas que tengan derecho de voto en el órgano de administración o en el órgano de supervisión de la misma organización.

174 Habida cuenta de la definición recordada en el apartado 172 de la presente sentencia, que se refiere a cualquier requisito relativo a la composición de la entidad de que se trate o a la condición de los titulares de su capital, procede considerar que tal normativa constituye un requisito relativo a la posesión de capital de una sociedad, en el sentido del artículo 15, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123.

b) Sobre la justificación de las restricciones en cuestión

175 De acuerdo con la jurisprudencia citada en los apartados 98 a 110 de la presente sentencia, procede comprobar si, no obstante, estas restricciones pueden estar justificadas.

1) Sobre la condición de no discriminación

176 Como se señala en el apartado 119 de la presente sentencia, el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal se aplica a todos los productores que comercializan productos en Eslovenia sin distinguir, ni directa ni indirectamente, en función de su nacionalidad o, por lo que se refiere a las sociedades, del domicilio social. De ello se deduce que los aspectos de dicho régimen mencionados en los apartados 162 a 174 de la presente sentencia no tienen carácter discriminatorio, ni directa ni indirectamente.

2) Sobre la existencia de razones imperiosas de interés general

177 Como se desprende de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, todos los requisitos impuestos a la organización única y a los productores que posean participaciones en ella tienen por objeto reforzar la responsabilidad organizativa de los productores en el marco de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, garantizar las condiciones de procedimiento de la prestación monopolística de los servicios de cumplimiento colectivo de las obligaciones en la materia y evitar conflictos de intereses entre los operadores afectados. Estos requisitos sirven así, de manera más general, para hacer más eficaz el sistema de gestión de los residuos procedentes de productos comprendidos en la responsabilidad ampliada del productor en Eslovenia, poniendo remedio a los problemas de gestión de residuos detectados durante la vigencia de la ZVO-1. Pues bien, tales finalidades se inscriben en la consecución de los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública que constituyen, como se desprende de los apartados 120 a 122 de la presente sentencia, razones imperiosas de interés general que pueden justificar restricciones a la libre prestación de servicios.

178 En la medida en que el Gobierno esloveno invoca también el objetivo de reducir los costes impuestos a los productores y basa así su argumentación en la eficiencia económica, corresponde al órgano jurisdiccional remitente, como se recuerda en el apartado 123 de la presente sentencia, comprobar si, en definitiva, las restricciones de que se trata persiguen el objetivo de proteger el medio ambiente y la salud pública.

3) Sobre la condición de proporcionalidad

i) Sobre la idoneidad de las restricciones para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos

179 En lo que atañe, en primer término, a la exigencia de que la organización única ejerza su actividad sin ánimo de lucro, nada en los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia permite suponer que tal medida no sea adecuada para garantizar un sistema de gestión de residuos eficaz y, por lo tanto, la consecución de los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública perseguidos por el legislador esloveno. Como alega el Gobierno esloveno, la exigencia relativa al ejercicio sin ánimo de lucro de la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor puede garantizar que los costes de tal servicio se imputen a los productores teniendo en cuenta únicamente los costes reales del cumplimiento de dichas obligaciones, que se fijan en función del carácter duradero, reparable, reutilizable y reciclable del producto de que se trate. En particular, tal medida se enmarca en el respecto del principio de quien contamina paga consagrado por el Derecho de la Unión, tal como se recuerda en el apartado 81 de la presente sentencia.

180 Por lo que se refiere, en segundo término, a las medidas relativas a la creación de la organización encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor y a la posesión de participaciones en ella, cabe recordar que, como se desprende de la definición que figura en el artículo 3, punto 21, de la Directiva 2008/98, la finalidad de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor establecidos de conformidad con los artículos 8 y 8 *bis* de dicha Directiva es garantizar que los productores de productos sujetos a obligaciones de responsabilidad ampliada no solo asuman la responsabilidad financiera de la gestión de los residuos procedentes de esos productos, sino también, en su caso, la responsabilidad organizativa de dicha actividad.

181 Tanto la obligación que incumbe a los productores sujetos a obligaciones de responsabilidad ampliada que comercializan al menos el 51 % de la cantidad total de una misma categoría de productos comprendidos en la responsabilidad ampliada del productor de crear una organización que ejerza la actividad de cumplimiento colectivo de sus obligaciones en la materia y de poseer una participación en ella como la obligación impuesta a los titulares de una participación en dicha organización de ser productores se inscriben directamente en esta finalidad y, de este modo, resultan adecuadas para garantizar la consecución de los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública. Ello es tanto más cierto cuanto que estas normas permiten, de hecho, que los productores que poseen las mayores cuotas del mercado de referencia participen necesariamente en la responsabilidad no solo financiera, sino también organizativa, de la gestión de la fase de residuo del ciclo de vida de un producto.

182 En lo que atañe, en tercer término, a las normas relativas a la prohibición de que existan vínculos verticales entre las organizaciones encargadas del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor, los titulares de participaciones en ellas, los órganos de administración de estas organizaciones y los prestadores de servicios de gestión de residuos, del considerando 22 de la Directiva 2018/851 se infiere que los requisitos mínimos establecidos en el artículo 8 *bis* de la Directiva 2008/98 tienen por objeto, en particular, garantizar unas condiciones de competencia equitativas y limitar el riesgo de conflictos de intereses entre dichas organizaciones y los organismos de gestión de residuos a los que recurren esas mismas organizaciones.

183 En la medida en que estas normas pretenden evitar conflictos de intereses en las relaciones entre los distintos operadores que participan en el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal y, como ha señalado el Abogado General, en esencia, en el punto 76 de sus conclusiones, permiten así reducir el riesgo de que, en la adjudicación de contratos públicos relativos a la prestación de servicios de gestión de residuos por la organización encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor, los licitadores que no cumplen las exigencias económicas o medioambientales requeridas sean seleccionados, no obstante, sobre la base de consideraciones no pertinentes, este aspecto del régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal también resulta adecuado para garantizar la consecución de los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública.

ii) Sobre la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de las restricciones en cuestión

184 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la exigencia de que la organización única esté obligada a ejercer su actividad sin ánimo de lucro, el Gobierno esloveno afirma que el incentivo para obtener un beneficio derivado de la ZVO-1 impedía alcanzar el objetivo de una protección adecuada del medio ambiente. En cualquier caso, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si el legislador esloveno disponía de medidas menos restrictivas que le permitieran alcanzar con igual eficacia los objetivos perseguidos.

185 Por lo que respecta a la proporcionalidad, en sentido estricto, de las medidas controvertidas, como se desprende del apartado 104 de la presente sentencia, el órgano jurisdiccional remitente deberá comprobar también si tales medidas no son desproporcionadas en relación con los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública perseguidos. En este contexto, dicho órgano jurisdiccional podrá tener en cuenta, en particular, deficiencias que, como se desprende de la resolución de remisión, caracterizaban el régimen de responsabilidad ampliada del productor previsto en la ZVO-1 y ponían en peligro la gestión eficaz de los residuos.

186 En segundo lugar, por lo que respecta a las medidas relativas a la creación de la organización encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor y a la posesión de participaciones en ella, el Gobierno esloveno señala que estas medidas tienen por objeto garantizar que solo pueda crearse una única organización para cada categoría de productos comprendidos en la responsabilidad ampliada del productor. Además, afirma que estas medidas pretenden subsanar las deficiencias detectadas durante la vigencia de la ZVO-1 en lo que respecta a los vínculos organizativos entre los productores y las organizaciones encargadas del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor y maximizar la influencia de los productores en el funcionamiento de dicha organización. Esta mayor influencia en la gestión, la dirección y el autocontrol de la organización responsabilizaría a los productores, ya que dicha organización garantiza, en su nombre y por su cuenta, la gestión adecuada de los residuos procedentes de los productos comprendidos en la responsabilidad ampliada del productor.

187 A este respecto, debe señalarse que estas medidas tienen por objeto permitir la creación de la organización encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor por parte de los productores que comercialicen al menos el 51 % de la cantidad total del producto de que se trate. Así pues, pueden reforzar la responsabilidad de dichos productores y, por lo tanto, hacer más eficaz el funcionamiento de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor introducidos en virtud de la ZVO-2.

188 Además, habida cuenta del margen de apreciación de que disponen los Estados miembros al elegir las medidas que permitan alcanzar los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública a fin de garantizar un nivel de protección particularmente elevado, el legislador nacional puede, en principio, considerar que existe el riesgo de que, si los operadores económicos que no son productores y que actúan en el mercado de referencia pueden ejercer una influencia en la gestión de la organización encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor, adopten decisiones de gestión que puedan socavar los objetivos perseguidos por dicha organización (véase, por analogía, la sentencia de 1 de marzo de 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, apartado 82).

189 En lo que atañe, en tercer lugar, a las normas relativas a la prohibición de que existan vínculos verticales entre las organizaciones encargadas del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor, los titulares de participaciones en ellas y los prestadores de servicios de gestión de residuos, el Gobierno esloveno sostiene que estas normas son necesarias para garantizar la competitividad en el sector de la gestión de residuos. En particular, la creación de una organización única para un mismo tipo de productos podría dar lugar a una concentración de la demanda de determinados servicios, lo que daría a dicha organización un poder de negociación tal que podría alterar el equilibrio económico y competitivo del mercado de la gestión de residuos. Las normas relativas a la prohibición de que existan vínculos verticales también tienen por objeto reducir los conflictos de intereses entre las organizaciones que cumplen obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en nombre de los productores y los prestadores de servicios de gestión de residuos con los que las organizaciones celebran contratos.

190 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si el legislador esloveno tenía la posibilidad de adoptar medidas que, aun siendo menos restrictivas, hubieran permitido alcanzar con la misma eficacia los objetivos perseguidos, habida cuenta de que el mantenimiento de condiciones de competencia equitativas en el sector de la gestión de residuos y el correcto funcionamiento de ese mercado revisten especial importancia en el marco de la aplicación de los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva 2008/98. En este contexto, corresponde a dicho órgano jurisdiccional tener en cuenta el margen de apreciación de que gozan los Estados miembros, habida cuenta del apartado 134 de la presente sentencia, en la elección de las medidas que permitan alcanzar dichos objetivos.

4) Sobre el cumplimiento del artículo 16 de la Carta

191 De conformidad con la jurisprudencia recordada en los apartados 105 a 110 de la presente sentencia, sigue siendo necesario comprobar si el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal es compatible con los derechos fundamentales garantizados por la Carta, en el presente asunto, con la libertad de empresa garantizada en su artículo 16.

192 Por motivos idénticos a los expuestos en los apartados 179 a 190 de la presente sentencia, nada en los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia indica que las restricciones a la libertad de empresa no puedan estar justificadas de conformidad con las exigencias establecidas en el artículo 52, apartado 1, de la Carta.

193 Habida cuenta de lo anterior, procede concluir que, sin perjuicio del respeto del principio de proporcionalidad, los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva 2008/98, el artículo 15 de la Directiva 2006/123, el artículo 49 TFUE y el artículo 16 de la Carta no se oponen a una normativa nacional que:

– exige a una organización encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor que dispone de un derecho exclusivo que ejerza su actividad sin ánimo de lucro;

– impone a los productores sujetos a obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor que comercialicen al menos el 51 % de la cantidad total de una misma categoría de productos comprendidos en dicha responsabilidad ampliada la obligación de crear una organización de este tipo y de poseer una participación en ella;

– impone a los titulares de una participación en dicha organización la obligación de ser productores en el mercado de referencia;

– establece la prohibición de que dichos productores ejerzan una actividad de recogida y tratamiento de residuos, así como la prohibición de que existan vínculos de capital o de parentesco entre, por un lado, dicha organización, los miembros de su órgano de dirección y los productores que posean una participación en ella y, por otro lado, las personas que lleven a cabo la recogida y el tratamiento de los residuos y las personas que tengan derecho de voto en el órgano de administración o en el órgano de supervisión de la misma organización.

4. Sobre las medidas impuestas a los productores que deseen acceder al mercado nacional

194 Por último, mediante su décima cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la compatibilidad con los artículos 49 TFUE y 56 TFUE y con el artículo 16 de la Carta del recurso obligatorio a la organización única para el cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor que se impone a los productores de productos para uso doméstico que deseen acceder al mercado esloveno.

a) Sobre las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios

195 En lo que atañe a la normativa a que se refiere la décima cuestión prejudicial, el artículo 35, apartado 3, de la ZVO-2 establece que un productor puede, en principio, cumplir individualmente sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor, salvo si los productos que comercializa en Eslovenia se destinan a un uso doméstico. Además, el artículo 37, apartados 3 y 4, de la ZVO-2 impone a los productores que están obligados de este modo a cumplir sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor de forma colectiva la obligación de celebrar un contrato con la organización única a tal efecto. Como se desprende de la resolución de remisión, la negativa a celebrar tal contrato puede sancionarse con una multa.

196 Pues bien, tales disposiciones pueden estar comprendidas tanto en el ámbito de aplicación de la libertad de establecimiento como en el de la libre prestación de servicios, según si el operador económico de que se trate ejerce o no sus actividades en Eslovenia mediante un establecimiento permanente, en el sentido de la jurisprudencia recordada en los apartados 167 y 168 de la presente sentencia.

197 En cuanto a si el recurso obligatorio a un prestador específico constituye una restricción a la libre prestación de servicios, debe recordarse, por una parte, que, como se expone en el apartado 51 de la presente sentencia, la Directiva 2008/98 permite, en principio, a los productores de productos sujetos a regímenes de responsabilidad ampliada del productor cumplir sus obligaciones en la materia de manera individual o colectiva. Cuando un Estado miembro opta por el cumplimiento colectivo obligatorio para una categoría de productos determinada, las adaptaciones que deben realizar los productores afectados para ajustarse a tal exigencia pueden implicar cargas administrativas y financieras adicionales que pueden hacer menos interesante el acceso al mercado esloveno. Esto es tanto más cierto en la medida en que la normativa en cuestión también se aplica a los productores que solo prestan servicios en el mercado esloveno de manera puntual y su incumplimiento conlleva una sanción pecuniaria.

198 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado que una obligación de celebrar un contrato impuesta a los operadores económicos establecidos en otro Estado miembro puede constituir una restricción a la libre prestación de servicios cuando reduce la capacidad de los operadores afectados de competir eficazmente con los operadores ya presentes en ese Estado (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de abril de 2009, Comisión/Italia, C-518/06, EU:C:2009:270, apartado 70). Así pues, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que las disposiciones nacionales que supeditan las condiciones de acceso de un operador al mercado de referencia y las condiciones de ejercicio de la actividad económica de dicho operador a la intervención directa o indirecta de los operadores competidores ya presentes en el mercado nacional de referencia, corriendo así el riesgo de procurar a estos últimos ventajas competitivas, pueden dar lugar a una restricción a la libre prestación de servicios (véase, en este sentido, las sentencias de 15 de enero de 2002, Comisión/Italia, C-439/99, EU:C:2002:14, apartado 39, y de 1 de julio de 2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, apartados 38 y 51).

199 En el presente asunto, el artículo 38, apartado 10, de la ZVO-2 establece que la organización única dispone de un órgano de supervisión del régimen de responsabilidad ampliada del productor en cuestión, compuesto por tres representantes de los productores, titulares de participaciones en dicha organización, tres representantes de productores que se hayan adherido a la organización ya constituida y un representante del Ministerio de Medio Ambiente. Entre las facultades de que dispone este órgano en virtud del artículo 38, apartado 11, de la ZVO-2 se encuentra, en particular, la de tener acceso a determinada información en poder de los productores relativa a los productos cubiertos por la responsabilidad ampliada del productor y la de seleccionar, según las modalidades establecidas, a las personas encargadas de la recogida y el tratamiento de los residuos en nombre de la organización única.

200 Por lo tanto, la actividad de la organización única con la que todo productor que desee acceder al mercado esloveno tiene la obligación de celebrar un contrato parece estar determinada sustancialmente por los productores que ya están presentes en el mercado esloveno. Además, como ha señalado la Comisión en sus observaciones escritas, no puede excluirse que los representantes de esos productores puedan ejercer su mandato procurando lograr los intereses económicos propios de estos últimos y, habida cuenta de las facultades de que dispone dicha organización, otorgar ventajas competitivas a esos productores debido a su presencia en ella. Si bien es cierto que de la resolución de remisión se desprende que, por lo que se refiere a los productores representados en el órgano de supervisión, los productores que poseen una participación en dicha organización y los que no la poseen se encuentran en pie de igualdad y tienen los mismos derechos de decisión, no es menos cierto que todos esos productores son operadores económicos que compiten con los productores que desean acceder al mercado esloveno.

201 En estas circunstancias, el recurso obligatorio a un prestador específico puede hacer menos interesante, para los nacionales de otros Estados miembros, el ejercicio de la libre prestación de servicios en el Estado miembro que impone tal obligación y, de este modo, constituye una restricción a la libre prestación de servicios garantizada en el artículo 56 TFUE. Por razones similares, las disposiciones mencionadas en los apartados 197 a 199 de la presente sentencia pueden hacer menos interesante, para los nacionales de otros Estados miembros, establecerse en el Estado miembro de que se trate, por lo que constituyen una restricción a la libertad de establecimiento garantizada en el artículo 49 TFUE.

b) Sobre la justificación de las restricciones en cuestión

202 De acuerdo con la jurisprudencia citada en los apartados 98 a 110 de la presente sentencia, procede comprobar si, no obstante, estas restricciones pueden estar justificadas.

1) Sobre la existencia de razones imperiosas de interés general

203 Como se desprende de la resolución de remisión, la obligación impuesta a los productores que deseen acceder al mercado esloveno de celebrar un contrato con la organización única a efectos del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor tiene por objeto reforzar la responsabilidad organizativa de los productores en el marco del régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal y, por lo tanto, la eficiencia del sistema de gestión de los residuos procedentes de productos cubiertos por ese régimen en Eslovenia. Esta finalidad se inscribe en la consecución de los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública, que constituyen, como se desprende de los apartados 120 a 122 de la presente sentencia, razones imperiosas de interés general que pueden justificar restricciones a la libre prestación de servicios.

2) Sobre la condición de proporcionalidad

i) Sobre la idoneidad de las restricciones para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos

204 En cuanto a la idoneidad de una medida que prevé el recurso obligatorio a un único prestador a efectos del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor para alcanzar los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública perseguidos por la ZVO-2, tanto el carácter obligatorio de ese recurso a un único prestador como la obligación que incumbe a los productores de productos comprendidos en dicha responsabilidad ampliada de celebrar un contrato con una organización que dispone de un derecho exclusivo para el ejercicio de esa actividad parecen satisfacer tal requisito.

205 En efecto, por una parte, nada en los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia sugiere que el cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor pueda presentar desventajas en comparación con su cumplimiento individual, en particular en lo que respecta a los flujos de residuos. Por el contrario, como afirmó el Gobierno neerlandés en sus observaciones escritas, la obligación que incumbe a los productos de productos para uso doméstico de cumplir sus obligaciones de forma colectiva a través de una organización única puede contribuir a impedir o, al menos, a reducir determinados comportamientos abusivos por parte de los productores de productos cubiertos por la responsabilidad ampliada del

productor, que podrían hacer uso de los dispositivos de retirada, recogida o reciclado establecidos en el marco de este cumplimiento colectivo, pero sin abonar las contribuciones previstas en función de la cantidad y del tipo de residuos que generan.

206 Por otra parte, como señaló la Comisión en sus observaciones escritas, la obligación de celebrar un contrato impuesta a los productores sujetos a la responsabilidad ampliada del productor se inscribe en un enfoque sistemático y coherente en el marco del establecimiento de un monopolio relativo a la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor. En cualquier caso, la introducción de un sistema obligatorio para el cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor, concebido en torno a una única organización, puede, como sostuvieron los Gobiernos esloveno y neerlandés en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, facilitar el establecimiento de un sistema de gestión de residuos eficaz, en particular en Estados miembros pequeños o medianos.

ii) Sobre la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de las restricciones en cuestión

207 En cuanto a la cuestión de si los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública podrían alcanzarse con medidas menos restrictivas, resulta que, como se desprende de los apartados 132 a 134 de la presente sentencia y siempre que el legislador nacional deseara realmente alcanzar un nivel de protección del medio ambiente y de la salud pública particularmente elevado, el recurso obligatorio a un único prestador de servicios a efectos del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor puede considerarse necesario para alcanzar dichos objetivos.

208 En cualquier caso, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar que el legislador esloveno no disponía de la posibilidad de adoptar medidas que, aun siendo igual de eficaces para alcanzar los objetivos perseguidos, fueran menos restrictivas, en particular por cuanto el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal también se aplica a los productores que solo prestan servicios en el mercado esloveno de manera puntual.

209 Además, como se desprende del apartado 104 de la presente sentencia, el órgano jurisdiccional remitente deberá comprobar si las medidas controvertidas en el litigio principal no son desproporcionadas en relación con los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública perseguidos. En este contexto, podrá tener en cuenta, en particular, las deficiencias que, como se desprende de la resolución de remisión, caracterizaban el régimen de responsabilidad ampliada del productor previsto en la ZVO-1.

3) Sobre el cumplimiento del artículo 16 de la Carta

210 De conformidad con la jurisprudencia recordada en los apartados 105 a 110 de la presente sentencia, sigue siendo necesario comprobar si el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal es compatible con los derechos fundamentales garantizados por la Carta, en el presente caso, con la libertad de empresa garantizada en su artículo 16.

211 A este respecto, por una parte, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que toda medida que pueda afectar de manera suficientemente directa y significativa a la libertad de ejercer una actividad profesional o comercial de los operadores afectados constituye una limitación del ejercicio de la libertad de empresa (véase, en este sentido, el auto de 23 de septiembre de 2004, Springer, C-435/02 y C-103/03, EU:C:2004:552, apartado 49).

212 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado que la protección que confiere el artículo 16 de la Carta también implica, en virtud de la libertad contractual, la libre elección de clientes y proveedores [véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de enero de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, apartado 43 y jurisprudencia citada, y de 12 de enero de 2023, TP (Montador audiovisual para la televisión pública), C-356/21, EU:C:2023:9, apartado 74] y que la imposición de una obligación de celebrar un contrato constituye una limitación importante a la libertad contractual de que gozan, en principio, los operadores económicos (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de abril de 2009, Comisión/Italia, C-518/06, EU:C:2009:270, apartado 66).

213 En el presente asunto, tanto la obligación que incumbe a los productores de productos de uso doméstico de cumplir sus obligaciones de forma colectiva como la impuesta a esos productores de celebrar un contrato con la organización única, en la medida en que constituyen restricciones a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento, pueden afectar de manera suficientemente directa y significativa a la libertad de ejercer una actividad profesional de dichos productores, por lo que constituyen una limitación al ejercicio de su libertad de empresa garantizado en el artículo 16 de la Carta. No obstante, como se recuerda en el apartado 108 de la presente sentencia, tales limitaciones pueden estar justificadas.

214 En cuanto a la justificación relativa al carácter obligatorio del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor para los residuos procedentes de productos para uso doméstico y la obligación de celebrar un contrato impuesta a los productores de tales productos, en primer lugar, consta que estas están previstas por el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal.

215 En segundo lugar, estas limitaciones a la libertad de empresa respetan el contenido esencial de la libertad garantizada en el artículo 16 de la Carta. En efecto, las exigencias así impuestas no impiden toda actividad empresarial como tal, sino que constituyen medidas de regulación de la actividad profesional o comercial de los operadores afectados cuyos requisitos deben apreciarse, como se desprende del apartado 141 de la presente sentencia, en el marco del examen de su proporcionalidad.

216 En tercer lugar, como se ha señalado en el apartado 120 de la presente sentencia, dichas limitaciones tienen por objeto garantizar un sistema de gestión de residuos eficaz y, por lo tanto, la consecución de los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública, de modo que responden efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión.

217 En cuarto lugar, por lo que respecta al respeto del principio de proporcionalidad, de los apartados 204 a 206 de la presente sentencia se colige que el régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal resulta, en sí mismo, adecuado para alcanzar los objetivos perseguidos y necesario a tal efecto. No obstante, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia puede deducirse que el respeto de la libertad contractual exige también que cualquier intervención legislativa o reglamentaria de un Estado miembro en las relaciones contractuales de un operador económico con otros operadores económicos se disponga de tal

forma que se reduzcan al mínimo sus repercusiones en los intereses de dicho operador (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2013, Alemo-Herron y otros, C-426/11, EU:C:2013:521, apartados 34 y 35).

218 Del mismo modo, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se desprende que, en caso de limitación sustantiva de la libertad contractual por vía legislativa, esta debe ir acompañada de garantías procedimentales coherentes que permitan evitar cualquier carga excesiva para las personas de que se trate y garantizar que el funcionamiento del sistema y sus repercusiones en los derechos de estas personas no sean ni arbitrarios ni imprevisibles (véanse, en este sentido, TEDH, sentencias de 19 de junio de 2006, Hutten-Czapska c. Polonia, CE:ECHR:2006:0619JUD003501497, §§ 167 y 168; de 14 de octubre de 2008, Maria Dumitrescu y Sorin Mugur Dumitrescu c. Rumanía, CE:ECHR:2008:1014JUD000729302, §§ 47 y 54, y de 28 de enero de 2014, Bittó c. Eslovaquia, CE:ECHR:2014:0128JUD003025509, § 98).

219 De ello se desprende que, cuando un Estado miembro impone a los productores de productos sujetos a la responsabilidad ampliada del productor el recurso obligatorio a una organización única a efectos del cumplimiento colectivo de sus obligaciones en la materia, corresponde a dicho Estado velar por que dicha obligación vaya acompañada de garantías procedimentales suficientes, en particular en lo que respecta a posibles conflictos de intereses o desventajas competitivas, que permitan evitar cualquier carga excesiva para los productores afectados en el ejercicio de su actividad económica resultante de efectos arbitrarios o imprevisibles en sus relaciones contractuales. En la medida en que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal debe disponerse de tal forma que se reduzcan al mínimo sus repercusiones en los intereses de los operadores económicos afectados, el órgano jurisdiccional remitente deberá comprobar también, como se desprende del apartado 109 de la presente sentencia, que la importancia de los objetivos de interés general perseguidos por dicha limitación guarda relación con la gravedad de la injerencia que implica tal limitación.

220 En estas circunstancias, debe considerarse que, sin perjuicio del respeto del principio de proporcionalidad, los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva 2008/98, el artículo 56 TFUE y el artículo 16 de la Carta no se oponen a una normativa nacional que hace obligatorio el cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor para los productores de productos sujetos a esa responsabilidad ampliada y los obliga a celebrar un contrato con una organización que dispone de un derecho exclusivo para el ejercicio de esta actividad, siempre que, no obstante, estas obligaciones vayan acompañadas de garantías procedimentales suficientes, en particular en lo que respecta a posibles conflictos de intereses o desventajas competitivas, que permitan evitar cualquier carga excesiva para los productores afectados en el ejercicio de su actividad económica resultante de efectos arbitrarios o imprevisibles en sus relaciones contractuales.

5. Sobre la incidencia de la existencia de un servicio de interés económico general en la compatibilidad de las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios con el Derecho de la Unión

221 Si el órgano jurisdiccional remitente considerara, por una parte, que, habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor debe calificarse de servicio de interés económico general en el sentido del artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2006/123 y del artículo 106 TFUE, apartado 2, y, por otra parte, que una o varias disposiciones del régimen de responsabilidad ampliada del productor controvertido en el litigio principal no se ajustan ni al

artículo 15, apartados 1 a 3, de dicha Directiva ni a los artículos 49 TFUE o 56 TFUE, interpretados, en su caso, a la luz de los derechos y libertades enunciados en los artículos 16 y 17 de la Carta y de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, aún deberá comprobar si tales restricciones pueden estar justificadas con arreglo al artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2006/123 o del artículo 106 TFUE, apartado 2.

222 En efecto, por una parte, el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2006/123 dispone que los apartados 1 a 3 de dicho artículo se aplicarán únicamente a la legislación en el ámbito de los servicios de interés económico general en la medida en que su aplicación no perjudique la realización, de hecho o de Derecho, de las tareas particulares que se han confiado a la empresa de que se trate. Este artículo no se opone a una normativa nacional que impone un requisito, en el sentido de su apartado 2, que no cumple las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad establecidas en su apartado 3, siempre que dicho requisito sea necesario para el ejercicio, en condiciones económicamente viables, de las tareas particulares del servicio público de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de diciembre de 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, apartado 73, y de 7 de noviembre de 2018, Comisión/Hungría, C-171/17, EU:C:2018:881, apartado 85).

223 Por otra parte, el artículo 106 TFUE, apartado 2, en relación con su apartado 1, permite justificar la concesión, por un Estado miembro, a una empresa encargada de la gestión de un servicio de interés económico general, de derechos especiales o exclusivos contrarios a las normas de los Tratados, en la medida en que el cumplimiento de las tareas particulares que se le han confiado solo pueda garantizarse mediante la concesión de tales derechos y siempre que el desarrollo de los intercambios no se vea afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de mayo de 2000, Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, EU:C:2000:279, apartado 74; de 18 de diciembre de 2007, Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia, C-220/06, EU:C:2007:815, apartado 78, y de 1 de octubre de 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, apartado 44).

224 Según sus propias comprobaciones, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si se cumplen los requisitos recordados en los apartados 222 y 223 de la presente sentencia, habida cuenta de que, para que pueda considerarse que las obligaciones impuestas a una empresa encargada de la gestión de un servicio de interés económico general forman parte de las tareas particulares que se le han confiado, es necesario que estén relacionadas con el objeto del servicio de interés económico general de que se trate y que tengan directamente por objeto contribuir a la satisfacción de dicho interés (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de octubre de 1997, Comisión/Francia, C-159/94, EU:C:1997:501, apartado 68).

225 En cualquier caso, corresponde a las autoridades nacionales que invocan la existencia de un servicio de interés económico general exponer detalladamente las razones por las que la ausencia de una restricción a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios obstaculizaría la realización, de hecho o de derecho, de una tarea particular de servicio público confiada a la empresa en cuestión (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de mayo de 2003, Comisión/España, C-463/00, EU:C:2003:272, apartado 82, y de 8 de junio de 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, apartado 75). Sin embargo, esta exigencia no puede llegar hasta el punto de exigir a dichas autoridades que demuestren de manera positiva que ninguna otra medida imaginable permite garantizar el cumplimiento de dicha tarea en las mismas condiciones (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de octubre de 1997, Comisión/Países Bajos, C-157/94, EU:C:1997:499, apartado 58).

226 Habida cuenta de todas las razones expuestas, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda a décima que los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva 2008/98, el artículo 15 de la Directiva 2006/123, los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, los artículos 16 y 17 de la Carta y los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima deben interpretarse en el sentido de que, siempre que se respete el principio de proporcionalidad, no se oponen a una normativa nacional que

– introduce una situación de monopolio al crear una organización encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor que dispone del derecho exclusivo de ejercer dicha actividad para una categoría de productos determinada, estableciendo al mismo tiempo tanto la revocación *ex lege* de las autorizaciones que hubieran permitido a los operadores económicos ejercer dicha actividad hasta entonces como la resolución *ex lege* de todos los contratos celebrados por dichos operadores en el ejercicio de la misma actividad, a condición, no obstante, de que dicha normativa, por una parte, vaya acompañada del establecimiento de un marco normativo que garantice que el titular de dicho monopolio puede efectivamente conseguir, de modo coherente y sistemático, los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública que se haya fijado el Estado miembro de que se trate mediante una oferta cuantitativamente moderada, cualitativamente orientada a dichos objetivos y sometida al estricto control de las autoridades públicas y, por otra parte, prevea adaptaciones en la aplicación de las nuevas normas que eviten toda carga excesiva para los operadores económicos afectados, en particular un período transitorio de duración suficiente para permitirles adaptarse a las modificaciones o un sistema de compensación razonable del perjuicio que hayan sufrido;

– exige a dicha organización que ejerza su actividad sin ánimo de lucro;

– impone a los productores sujetos a obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor que comercialicen al menos el 51 % de la cantidad total de una misma categoría de productos comprendidos en dicha responsabilidad ampliada la obligación de crear una organización de este tipo y de poseer una participación en ella;

– impone a los titulares de una participación en dicha organización la obligación de ser productores en el mercado de referencia;

– establece la prohibición de que dichos productores ejerzan una actividad de recogida y tratamiento de residuos, así como la prohibición de que existan vínculos de capital o de parentesco entre, por un lado, dicha organización, los miembros de su órgano de dirección y estos productores y, por otro lado, las personas que lleven a cabo la recogida y el tratamiento de los residuos y las personas que tengan derecho de voto en el órgano de administración o en el órgano de supervisión de esta;

– hace obligatorio el cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor para los productores de productos sujetos a esa responsabilidad ampliada y los obliga a celebrar un contrato con dicha organización, siempre que, no obstante, estas obligaciones vayan acompañadas de garantías procedimentales suficientes, en particular en lo que respecta a posibles conflictos de intereses o desventajas competitivas, que permitan evitar cualquier carga excesiva para los productores afectados en el ejercicio de su actividad económica resultante de efectos arbitrarios o imprevisibles en sus relaciones contractuales.

IV. Costas

227 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

1) El artículo 106 TFUE, apartado 2

debe interpretarse en el sentido de que

una persona jurídica que, por una parte, es titular del derecho exclusivo de ejercer, con arreglo a los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas directivas, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, una actividad consistente en cumplir, para una categoría de productos determinada y en todo el territorio de un Estado miembro, obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en nombre de los productores afectados y que, por otra parte, está obligada a ejercer dicha actividad sin ánimo de lucro debe considerarse una empresa encargada de la gestión de servicios de interés económico general en el sentido de dicho artículo 106 TFUE, apartado 2, siempre que a dicha persona jurídica se le haya encomendado efectivamente la ejecución de obligaciones de servicio público y que la naturaleza, la duración y el alcance de estas obligaciones estén claramente definidos en el Derecho nacional.

2) Los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva 2008/98, en su versión modificada por la Directiva 2018/851, el artículo 15 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, los artículos 16 y 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima

deben interpretarse en el sentido de que,

siempre que se respete el principio de proporcionalidad, no se oponen a una normativa nacional que

– **introduce una situación de monopolio al crear una organización encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor que dispone del derecho exclusivo de ejercer dicha actividad para una categoría de productos determinada, estableciendo al mismo tiempo tanto la revocación *ex lege* de las autorizaciones que hubieran permitido a los operadores económicos ejercer dicha actividad hasta entonces como la resolución *ex lege* de todos los contratos celebrados por dichos operadores en el ejercicio de la misma actividad, a condición, no obstante, de que dicha normativa, por una parte, vaya acompañada del establecimiento de un marco normativo que garantice que el titular de dicho monopolio puede efectivamente conseguir, de modo coherente y sistemático, los**

objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública que se haya fijado el Estado miembro de que se trate mediante una oferta cuantitativamente moderada, cualitativamente orientada a dichos objetivos y sometida al estricto control de las autoridades públicas y, por otra parte, prevea adaptaciones en la aplicación de las nuevas normas que eviten toda carga excesiva para los operadores económicos afectados, en particular un período transitorio de duración suficiente para permitirles adaptarse a las modificaciones o un sistema de compensación razonable del perjuicio que hayan sufrido;

– **exige a dicha organización que ejerza su actividad sin ánimo de lucro;**

– **impone a los productores sujetos a obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor que comercialicen al menos el 51 % de la cantidad total de una misma categoría de productos comprendidos en dicha responsabilidad ampliada la obligación de crear una organización de este tipo y de poseer una participación en ella;**

– **impone a los titulares de una participación en dicha organización la obligación de ser productores en el mercado de referencia;**

– **establece la prohibición de que dichos productores ejerzan una actividad de recogida y tratamiento de residuos, así como la prohibición de que existan vínculos de capital o de parentesco entre, por un lado, dicha organización, los miembros de su órgano de dirección y estos productores y, por otro lado, las personas que lleven a cabo la recogida y el tratamiento de los residuos y las personas que tengan derecho de voto en el órgano de administración o en el órgano de supervisión de esta;**

– **hace obligatorio el cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor para los productores de productos sujetos a esa responsabilidad ampliada y los obliga a celebrar un contrato con dicha organización, siempre que, no obstante, estas obligaciones vayan acompañadas de garantías procedimentales suficientes, en particular en lo que respecta a posibles conflictos de intereses o desventajas competitivas, que permitan evitar cualquier carga excesiva para los productores afectados en el ejercicio de su actividad económica resultante de efectos arbitrarios o imprevisibles en sus relaciones contractuales**

Firmas