



Datum van inontvangstneming : 12/07/2023

Zaak C-254/23

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof

Datum van indiening:

20 april 2023

Verwijzende rechter:

Ustavno sodišče Republike Slovenije (Slovenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

13 april 2023

Indieners van het verzoek tot grondwettigheidstoetsing

INTERZERO Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o.

Interzero Circular Solutions Europe GmbH

en andere

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

DINOS, družba za pripravo sekundarnih surovin d.o.o.

en andere

Andere partij:

Državni zbor Republike Slovenije

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Verzoek tot inleiding van een procedure voor toetsing van de grondwettigheid van de Zakon o varstvu okolja (wet inzake milieubescherming) voor zover daarin het systeem van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is geregeld en voor zover daarin de overgangperiode voor de invoering van het nieuwe systeem van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is geregeld; nationale regeling op grond waarvan de activiteit waarmee de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid collectief worden nagekomen, zonder winst oogmerk moet worden verricht door één organisatie (hierna:

„organisatie”), en er geen kapitaal- en familiebanden mogen bestaan tussen de organisatie en de actoren die afvalstoffen inzamelen of verwerken in het kader van het systeem van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (hierna: „exploitanten”).

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Uitlegging van het Unierecht krachtens artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

Kan worden aangemerkt als een onderneming die belast is met het beheer van diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (gelezen in het licht van artikel 14 VWEU, Protocol nr. 26 betreffende de diensten van algemeen belang, alsook de artikelen 8 en 8 bis van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen) een rechtspersoon die op het grondgebied van de Republiek Slovenië het exclusieve recht heeft om de activiteit uit te oefenen waarmee de verplichtingen uit hoofde van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor soortgelijke producten collectief worden nagekomen, welke activiteit bestaat in:

- het sluiten van overeenkomsten met producenten van bepaalde producten waarbij die rechtspersoon wordt belast met de taak om namens hen te verzekeren dat van die producten afkomstig afval correct wordt beheerd;
- het organiseren van een systeem voor de inzameling en verwerking van afvalstoffen (door overeenkomsten te sluiten met handelsondernemingen die namens de organisatie zorgen voor de inzameling en correcte verwerking van afval van producten waarvoor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt), en
- het bijhouden van een register van producten waarvoor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt en die in de Republiek Slovenië in de handel worden gebracht, alsmede het bijhouden van een register van ingezameld en verwerkt afval van producten waarvoor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt, en het verstrekken van deze gegevens aan het ministerie,

waarbij die rechtspersoon in het kader van die activiteit overeenkomsten moet sluiten met zowel de producenten die uitgebreide producentenverantwoordelijkheid dragen als de handelsondernemingen die het afval zullen inzamelen en verwerken?

2) Moeten de artikelen 16 en 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 49, 56 en 106 VWEU, richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, en de artikelen 8 en 8 bis van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling op grond waarvan de activiteit waarmee de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor soortgelijke producten collectief worden nagekomen, op het grondgebied van de lidstaat rechtmatig slechts door één rechtspersoon en enkel zonder winstoogmerk kan worden uitgeoefend, hetgeen inhoudt dat de inkomsten niet hoger mogen zijn dan de werkelijke kosten van de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en dat die rechtspersoon de winst uitsluitend mag gebruiken voor het verrichten van de activiteiten en het uitvoeren van maatregelen voor de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid?

3) Indien vraag 2) ontkennend wordt beantwoord, moeten artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 49, 56 en 106 VWEU, de beginselen van rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen, en de artikelen 8 en 8 bis van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling op grond waarvan de lidstaat de activiteit waarmee de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor soortgelijke producten collectief worden nagekomen, van een gereguleerde marktgerichte activiteit met winstoogmerk die wordt uitgeoefend door meerdere marktdeelnemers, omvormt tot een activiteit die door slechts één organisatie en enkel zonder winstoogmerk, mag worden uitgeoefend als bedoeld in vraag 2?

4) Moeten de in vraag 3) genoemde bepalingen van Unierecht aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling volgens welke de invoering van een nieuwe regeling voor de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van rechtswege leidt tot een zodanige inmenging in de individuele rechtsbetrekkingen dat alle overeenkomsten worden beëindigd die waren gesloten tussen marktdeelnemers die de activiteit waarmee collectieve uitvoering wordt gegeven aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in overeenstemming met de eerdere regeling hebben uitgeoefend en producenten op wie de verplichting tot uitgebreide producentenverantwoordelijkheid rust, en tussen marktdeelnemers die de activiteit waarmee collectief uitvoering wordt gegeven aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in

overeenstemming met de eerdere regeling hebben uitgeoefend en marktdeelnemers die afvalstoffen inzamelen en verwerken die afkomstig zijn van producten die het voorwerp zijn van de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid?

5) Moeten het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel bij de vaststelling van de in de vragen 3) en 4) beschreven nieuwe regeling aldus worden uitgelegd dat de wetgever een overgangperiode moet vaststellen en/of een vergoedingsregeling moet invoeren? Zo ja, op basis van welke criteria wordt dan bepaald of de overgangperiode of de vergoedingsregeling redelijk is?

6) Moeten artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 49, 56 en 106 VWEU, richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, en de artikelen 8 en 8 bis van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling volgens welke producenten die uitgebreide producentenverantwoordelijkheid dragen en die 51 % van de soortgelijke producten in de handel brengen waarvoor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt, verplicht zijn om een rechtspersoon op te richten die wordt belast met de activiteit waarmee de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid collectief worden nagekomen, en op grond waarvan producenten van soortgelijke producten in geval van eventuele intrekking van de vergunning een dergelijke rechtspersoon opnieuw moeten oprichten, of moeten de voornoemde bepalingen van Unierecht aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling op grond waarvan uitsluitend producenten een deelneming in die rechtspersoon mogen hebben?

7) Moeten artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 49, 56 en 106 VWEU, richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, en de artikelen 8 en 8 bis van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling op grond waarvan personen die afvalstoffen inzamelen of verwerken van producten die het voorwerp zijn van de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, geen deelneming mogen hebben in de rechtspersoon die de activiteit uitoefent waarmee de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid collectief worden nagekomen?

8) Moeten artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 49, 56 en 106 VWEU, richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, en de artikelen 8 en 8 bis van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling op grond waarvan het de producent die een deelneming heeft in de rechtspersoon die de activiteit uitoefent waarmee de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid collectief worden nagekomen, en de rechtspersoon die deze activiteit uitoefent, niet is toegestaan:

–rechtstreeks of indirect kapitaalbanden te hebben met de persoon die afval inzamelt of verwerkt dat afkomstig is van producten die het voorwerp zijn van de collectieve nakoming van verplichtingen in de rechtspersoon die de activiteit uitoefent waarmee de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid collectief worden nagekomen, en evenmin om beheer- of zeggenschapsrechten in die persoon te hebben;

–kapitaal- of familiebanden te hebben met een persoon die in het bezit is van of zeggenschap heeft over stemrechten in het bestuursorgaan of het toezichthoudende orgaan van de in het vorige streepje bedoelde persoon of deze persoon vertegenwoordigt?

9) Moeten artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 49, 56 en 106 VWEU, richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, en de artikelen 8 en 8 bis van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling op grond waarvan de in de vragen 7) en 8) bedoelde beperkingen ook gelden voor leden van het bestuursorgaan van de rechtspersoon die de activiteit uitoefent waarmee de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid collectief worden nagekomen, voor leden van het bestuursorgaan van die rechtspersoon of voor vertegenwoordigers daarvan?

10) Moeten artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de artikelen 49 en 56 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling op grond waarvan producenten die verplichte uitgebreide producentenverantwoordelijkheid dragen en voor huishoudelijk gebruik bestemde producten in de handel brengen, verplicht zijn om een overeenkomst te sluiten waarbij zij de rechtspersoon die een vergunning heeft voor de activiteit waarmee de verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid collectief worden

nagekomen, belasten met de nakoming van hun verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

De artikelen 14, 49, 56 en 106 VWEU

Protocol nr. 26 bij het VWEU betreffende de diensten van algemeen belang

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), de artikelen 16 en 17

Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (hierna: „kaderrichtlijn afvalstoffen”), met name de artikelen 8 en 8 bis

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: „dienstenrichtlijn”).

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Ustava Republike Slovenije (grondwet van de Republiek Slovenië; hierna: „Sloveense grondwet”)

Zakon o varstvu okolja (Sloveense wet inzake milieubescherming; hierna: „ZVO-2”)

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Bij de Ustavno sodišče [grondwettelijk hof, Slovenië] zijn twee verzoeken ingediend tot inleiding van de procedure voor grondwettigheidstoetsing van de ZVO-2 voor zover daarin het systeem van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (hierna: „UPV”) is geregeld, en voor zover daarin de overgangperiode voor de invoering van het nieuwe UPV-systeem is vastgesteld. De onderhavige zaak betreft een procedure tot toetsing van de grondwettigheid van een wet, en met name enkele bepalingen van de ZVO-2, die op verzoek van een partij werd ingeleid. Het betreft dus geen procedure die voortkomt uit afzonderlijke procedures die verzoeksters bij de gewone rechter hebben ingesteld.
- 2 Het verzoek tot grondwettigheidstoetsing is ingediend door een aantal handelsondernemingen die producenten zijn van producten waarop de UPV van toepassing is (producenten), door een aantal exploitanten die op grond van een

milieuvergunning en besluiten tot goedkeuring van collectieve projecten activiteiten verrichten voor de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV overeenkomstig de Zakon o varstvu okolja (wet inzake milieubescherming; hierna: „ZVO-1”) (hierna: „ZVO-1-exploitanten”), en door een in een andere lidstaat van de Unie gevestigde handelsonderneming die een deelneming heeft als ZVO-1-exploitant en zich bezig houdt met commercieel afvalbeheer. Ook werd een verzoek ingediend door handelsondernemingen die zowel ZVO-1-exploitant zijn als houder zijn van een milieuvergunning voor de uitoefening van commercieel afvalbeheer, en door handelsondernemingen die producenten met een UPV zijn en die tevens in het bezit zijn van een milieuvergunning voor commercieel afvalbeheer.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 3 Verzoeksters baseren hun grieven tegen de betwiste bepalingen deels rechtstreeks op het Unierecht en deels op bepalingen van de Sloveense grondwet.
- 4 Verzoeksters stellen dat de betwiste bepalingen van de ZVO-2 in strijd zijn met de artikelen 2, 3.a, 14, 33 en 74 van de Sloveense grondwet, de artikelen 16 en 17 van het Handvest en artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De betwiste bepalingen van de ZVO-2 zijn volgens hen ook in strijd met de artikelen 49, 56, 102 en 106 VWEU, richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval, zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn (EU) 2018/852 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval, en de kaderrichtlijn afvalstoffen. Verzoeksters stellen daarnaast dat de betwiste regeling in strijd is met de dienstenrichtlijn en met richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.
- 5 Zij stellen dat de betwiste regeling in strijd is met de Sloveense grondwet en met het VWEU, aangezien de wetgever een marktgerichte economische activiteit heeft omgezet in een activiteit die buiten de markt staat. De omzetting van de marktgerichte economische activiteit in een activiteit zonder winstoogmerk vormt de hoogste mate van marktbeperking. De wetgever heeft de voornoemde rechten ook geschonden door te bepalen dat de activiteit waarmee de verplichtingen uit hoofde van de UPV collectief worden vervuld door slechts één entiteit – een organisatie – mag worden verricht.
- 6 De betwiste regeling vormt een ongerechtvaardigde beperking van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting. Met de betwiste regeling heeft de Staat onoverkomelijke hindernissen opgeworpen voor de toegang tot de markt van de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV. De

betrokken regeling heeft door middel van een overheidsmaatregel geleid tot ongelijkheid van kansen tussen exploitanten en de mededinging vervalst.

- 7 De betwiste regeling is in strijd met het recht op privé-eigendom, aangezien zij de deelneming in het kapitaal van de organisatie beperkt en bepaalt op welke wijze de winst moet worden gebruikt. Verzoeksters betogen dat door de bekritiseerde regeling hun gewettigd vertrouwen is geschonden en inbreuk is gemaakt op het rechtszekerheidsbeginsel. De invoering van de betwiste regeling zou inhouden dat de verzoeksters die ZVO-1-exploitanten zijn, hun activiteiten moeten staken. De verslechtering van hun situatie kwam onverwacht. De wetgever had geen objectieve, op een hoger openbaar belang gebaseerde reden om een dergelijke regeling vast te stellen.
- 8 Voorts betogen verzoeksters dat de kosten van het beheer van verpakkingsafval aanzienlijk kunnen worden verlaagd door een werkelijk vrije mededinging op de markt voor de collectieve nakoming verplichtingen uit hoofde van de UPV. Als voorbeeld noemen zij de regeling die is vastgesteld in de Bondsrepubliek Duitsland, waar na de afschaffing van het monopolie nieuwe investeringen in infrastructuur werden aangemoedigd en de exploitatiekosten zijn gedaald, terwijl de recyclingpercentages zijn gestegen.
- 9 Verzoeksters maken ook bezwaar tegen de regeling die onderscheid maakt tussen producenten die de organisatie oprichten en producenten die met de organisatie enkel een overeenkomst sluiten. Zij wijzen erop dat vertegenwoordigers van de ene en de andere groep producenten met elkaar concurreren op de productmarkt. De betwiste regeling houdt in dat een groep producenten verplicht zal zijn om een overeenkomst te sluiten met de organisatie die in handen is van hun concurrenten op de markt. Verzoeksters betogen dat de regeling van de ZVO-2, die de aan kapitaalbanden gestelde beperkingen verder uitbreidt dan strikt noodzakelijk is om het belangenconflict op te lossen, het voor sommige van de bovengenoemde partijen onmogelijk maakt om hun activiteit van collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV voort te zetten. Een te verre gaande beperking van kapitaalbanden is onevenredig en buitensporig.
- 10 De Državni zbor (nationaal parlement, Slovenië) heeft niet gereageerd op het verzoek tot grondwettigheidstoetsing.
- 11 De regering van de Republiek Slovenië heeft opmerkingen over het verzoek tot grondwettigheidstoetsing ingediend. Zij betoogt dat in de kaderrichtlijn afvalstoffen de minimumvereisten voor het UPV-systeem zijn vastgesteld, die in het nationale recht moesten worden opgenomen. Om die reden moest ook het UPV-systeem in de Sloveense rechtsorde ex novo worden geregeld. Op grond van de ZVO-2 zijn passende en rechtmatige maatregelen vastgesteld om de verplichtingen van de kaderrichtlijn afvalstoffen in nationaal recht om te zetten. Het UPV-systeem en de invoering van de verplichtingen uit hoofde van de UPV hadden tot doel de doeltreffendheid van de gescheiden afvalinzameling te waarborgen, bewustwording te creëren en voorlichting te geven over het belang

van preventie van afvalproductie en van hergebruik en inname van afval, de gewoonten van alle bij het gebruik van producten betrokken personen te veranderen, en ervoor te zorgen dat van de producten afkomstig afval in het hele land passend wordt beheerd. Om deze reden is de economische efficiëntie van het UPV-systeem volledig ondergeschikt aan de nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV. De fabrikant van de producten is verantwoordelijk voor inachtneming van de milieuaspecten van het product gedurende de gehele levenscyclus ervan (van het ontwerp van het product tot het beheer ervan wanneer het afval wordt).

- 12 Volgens de regering staat de kaderrichtlijn afvalstoffen zowel UPV-systemen toe waarin de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV door één organisatie wordt verricht, als systemen waarin deze nakoming door meerdere organisaties wordt verzorgd. Een gecentraliseerd systeem met één organisatie is in verschillende lidstaten ingevoerd, bijvoorbeeld in de Tsjechische Republiek en de Republiek Estland. De regering stelt dat concurrentie tussen organisaties de efficiëntie van het UPV-systeem niet verhoogt, zoals duidelijk blijkt uit de regeling van de Tsjechische Republiek. Zij verwerpt de stelling van verzoeksters dat met het UPV-systeem in de ZVO-2 in wezen een monopolistisch systeem is ingevoerd dat de vrijheid van ondernemerschap aantast. Voor de doeltreffendheid van het UPV-systeem is het belangrijker dat de Staat zorgt voor transparantie van de activiteit van de organisatie en een ongestoorde mededinging op de markt voor afvalbeheer, dan dat de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV door één organisatie wordt uitgevoerd. De regering betoogt dat juist het systeem van één organisatie een grotere doeltreffendheid van het UPV-systeem waarborgt.
- 13 Volgens de regering spelen producenten een sleutelrol in de werking van het UPV-systeem. Uit een vergelijkende analyse van regelingen in andere landen blijkt dat UPV-systemen waarin het de producenten zijn die de systemen opzetten, beheren en in eigendom hebben, vanuit economisch en milieuoogpunt het meest efficiënt zijn. Het UPV-systeem zet producenten ertoe aan om hun gedrag zodanig te veranderen dat er bij de uitoefening van hun activiteit zo weinig mogelijk afval ontstaat, of dat het afval zo geschikt mogelijk wordt gemaakt voor hergebruik. De producentenverantwoordelijkheid gaat verder dan louter de verplichting de kosten te betalen om de nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV te garanderen, en omvat ook de daadwerkelijke uitvoering van het voorgeschreven afvalbeheer alsmede de aanvaarding van de verplichtingen en de lasten voor de gehele levenscyclus van de producten. Daarom moet er een zodanige band tussen de producenten en de organisatie bestaan dat de organisatie in naam en voor rekening van de producent goed afvalbeheer kan garanderen.
- 14 De regering benadrukt dat bij de invoering van het UPV-systeem en de regulering van de werking van de organisatie het risico van verstoring van de mededinging op de afvalverwerkingsmarkt moet worden voorkomen. Het verbod voor de organisatie om afvalbeheeractiviteiten te verrichten en het verbod van kapitaal- en familiebanden met de producenten moeten er voorts voor zorgen dat de

organisatie uitsluitend opereert om haar verplichtingen uit hoofde van de UPV na te komen en verstoring van de mededinging op de afvalbeheermarkt voorkomen.

- 15 Tijdens de procedure heeft de Ustavno sodišče advies ingewonnen bij het Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo [ministerie van Milieu, Klimaat en Energie] (hierna: „MOPE”). Het MOPE heeft verduidelijkt dat het doel van ZVO-2 is het milieu en de natuur te beschermen en de verplichtingen van een aantal richtlijnen op te nemen in het Sloveense recht. Het MOPE betoogt dat de betwiste bepalingen geen grondwettelijk ongeoorloofde aantasting van verzoeksters verworven rechten tot gevolg hebben gehad. Volgens het MOPE moest het UPV-systeem worden gewijzigd om te voldoen aan de minimumvereisten van de kaderrichtlijn afvalstoffen, zodat de bezwaren van verzoeksters dat de wijziging van het wetgevingskader niet te voorzien was, ongegrond zijn. De doelstellingen van de regeling rechtvaardigen een beperking van de vrijheid van ondernemerschap en het recht op privé-eigendom. Het MOPE stelt dat de regeling van het UPV-systeem met slechts één organisatie noodzakelijk is, en dat de doelstellingen van wijziging van de regeling met minder strenge maatregelen niet kunnen worden bereikt. De invoering van het UPV-systeem mag niet ondergeschikt wordt gemaakt aan het behalen van winst. De collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV is volgens het MOPE geen activiteit die vrij op de markt kan worden uitgeoefend en die eenieder uit eigen commercieel belang kan verrichten. Het MOPE betoogt dat de betwiste bepalingen de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting niet beperken. Afvalbeheer moet worden aangemerkt als een dienst van algemeen economisch belang (hierna: „DAEB”), waarop de dienstenrichtlijn en de regels voor de interne markt en de mededinging van toepassing zijn. Het is evenwel toegestaan om van deze regels af te wijken wanneer dat nodig is om de toegang van burgers tot essentiële diensten te beschermen. Door de kapitaal- en familiebanden tussen producenten met een deelneming in de organisatie en de organisatie zelf enerzijds en exploitanten anderzijds te beperken, wordt de mededinging op de markt voor afvalbeheer in stand gehouden en gewaarborgd.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 16 Ter staving van hun stelling dat de wettelijke bepalingen ongrondwettig zijn verwijzen verzoeksters ook naar het Unierecht, door aan te voeren dat de genoemde bepalingen niet alleen in strijd zijn met de Sloveense grondwet, maar ook met het Unierecht. De verwijzing van verzoeksters naar het Unierecht kan niet als een algemene verwijzing worden aangemerkt, en kan niet worden geacht niet relevant te zijn en niet ter zake te doen in het kader van de onderhavige procedure voor grondwettigheidstoetsing. Volgens de Ustavno sodišče is de uitlegging van het Unierecht noodzakelijk voor de beslissing in de onderhavige zaak. De Ustavno sodišče is immers gebonden aan de door de verzoeksters aangevoerde grieven, maar niet aan de juridische kwalificatie daarvan in het verzoekschrift tot grondwettigheidstoetsing. Daarom kan de Ustavno sodišče ook

op eigen initiatief de juridische betekenis van andere bepalingen van Unierecht en van de Sloveense grondwet vaststellen.

17 Volgens verwijzende rechter is de uitlegging van de artikelen 16 en 17 van het Handvest, de artikelen 49, 56 en 106 VWEU, de dienstenrichtlijn en de artikelen 8 en 8 bis van de kaderrichtlijn afvalstoffen beslissend voor de beoordeling van een regeling:

- (i) volgens welke de organisatie enkel mag worden opgericht door producenten die verplichtingen uit hoofde van de UPV moeten nakomen en 51 % van de soortgelijke producten waarvoor de verplichte uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt in de handel brengen, en deze producenten een dergelijke organisatie opnieuw moeten oprichten indien hun vergunning wordt ingetrokken;
- (ii) volgens welke de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV rechtmatig kan worden verricht door één organisatie waaraan op grond van een speciale vergunning het exclusieve recht op die nakoming is verleend;
- (iii) volgens welke de organisatie de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV zonder winstoogmerk moet verrichten, en
- (iv) volgens welke kapitaal- en familiebanden tussen de organisatie en de exploitanten, en tussen leden van het bestuursorgaan of het toezichthoudend orgaan of de vertegenwoordiger van de organisatie en de exploitanten verboden zijn,

gelet op het feit dat verzoeksters in deze context betogen dat deze maatregelen inbreuk maken op de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16 van het Handvest), het recht op eigendom (artikel 17 van het Handvest), de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) of de vrijheid van dienstverrichting (artikel 56 VWEU) en in strijd zijn met de dienstenrichtlijn en de artikelen 8 en 8 bis van de richtlijn afvalstoffen.

18 De uitlegging van artikel 106 VWEU is ook doorslaggevend voor de beoordeling indien de lidstaat stelt dat afvalbeheer een DAEB is; verzoeksters betogen evenwel dat de verlening aan de organisatie van het exclusieve recht op collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV, in strijd is met artikel 106 VWEU gelezen in samenhang met artikel 102 VWEU.

19 Ook de uitlegging van de het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel is essentieel voor de beslissing. Verzoeksters beweren namelijk dat de wetgever, door het UPV-systeem te wijzigen, op arbitraire wijze en onverwacht inbreuk heeft gemaakt op hun verworven rechten op collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV.

- 20 De uitlegging van de voornoemde regels van Unierecht is essentieel voor de beoordeling of de betwiste bepalingen van de ZVO-2 verenigbaar zijn met de Sloveense grondwet vanwege de specifieke wijze waarop het Unierecht in de rechtsorde van de Republiek Slovenië wordt opgenomen, waarmee de Ustavno sodišče ook rekening moet houden in de onderhavige procedure tot toetsing van de grondwettigheid van de bepalingen van de ZVO-2. Bij de beoordeling van de bepalingen waarbij het Unierecht in Sloveens recht is omgezet moet de Ustavno sodišče, ook overeenkomstig de grondwet van Slovenië, rekening houden met het primaire en secundaire Unierecht en met de rechtspraak van het Hof. Bij de beslissing over het onderhavige verzoek tot grondwettigheidstoetsing moet de Ustavno sodišče uitspraak doen over de stellingen van verzoeksters met betrekking tot de inhoud en de betekenis van enkele bepalingen van Unierecht en de gegrondheid van die stellingen beoordelen. Het verband van deze bepalingen van Unierecht, en ook andere bepalingen van Unierecht waarnaar verzoeksters niet expliciet hebben verwezen, met het voorwerp van de beslissing, te weten de grondwettigheid van de betwiste bepalingen van de ZVO-2, blijkt inhoudelijk doorslaggevend. Met betrekking tot de stellingen van verzoeksters zal de Ustavno sodišče bij de uitlegging van zowel de betwiste wet als de Sloveense grondwet rekening moeten houden met bovengenoemde normen.

Motivering van de prejudiciële vragen

- 21 De prejudiciële vragen kunnen naar inhoud in vier groepen worden verdeeld. De eerste groep – de eerste en de tweede vraag – heeft betrekking op de vraag of de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV kan worden gekwalificeerd als een DAEB. De tweede groep – de derde, de vierde en de vijfde vraag – heeft betrekking op de rechtmatigheid van de wijziging van de regeling betreffende het UPV-systeem en van de overgangsregeling. De derde groep – de zesde, de zevende, de achtste en de negende vraag – betreft de beoordeling of de regeling betreffende deelneming in de organisatie in overeenstemming is met het VWEU en de dienstenrichtlijn. De vierde groep – de tiende vraag – heeft betrekking op de contractvrijheid.

Eerste prejudiciële vraag

- 22 Volgens artikel 1 van Protocol nr. 26 betreffende de diensten van algemeen belang, beschikken de lidstaten over een ruime discretionaire bevoegdheid om DAEB's te verrichten, te doen verrichten en te organiseren op een manier die zoveel mogelijk in overeenstemming is met de behoeften van de gebruikers. De lidstaten hebben dus het recht om, met inachtneming van het Unierecht, de omvang en de organisatie van hun DAEB's te omschrijven, waarbij zij in het bijzonder rekening kunnen houden met doelstellingen van hun nationale beleid. De lidstaten beschikken in dit verband over een ruime beoordelingsbevoegdheid, die de Commissie slechts in geval van een kennelijke fout ter discussie kan stellen. Volgens de rechtspraak van het Hof heeft de dienst een algemeen economisch

belang wanneer het belang van die activiteit specifieke kenmerken heeft ten opzichte van het belang van andere economische activiteiten.

- 23 Aangezien het Hof van Justitie zich nog niet heeft uitgesproken over de vraag of de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van het UPV vanuit het oogpunt van het Unierecht als een DAEB kan worden aangemerkt, heeft de Ustavno sodišče deze vraag gesteld, in het besef dat het uiteindelijk aan de verwijzende rechter staat om te beoordelen of er sprake is van taken die verband houden met een DAEB.
- 24 Uit de betwiste regeling volgt dat de organisatie de enige zal zijn die de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV voor soortgelijke producten kan verrichten, hetgeen volgt uit zowel de ZVO-2 als de vergunning die deze organisatie daartoe overeenkomstig de ZVO-2 zal moeten verkrijgen. Aan die organisatie wordt dus het exclusieve recht verleend voor de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV voor soortgelijke producten, wat volgens de Ustavno sodišče in deze context een verrichting van een economische activiteit is. De organisatie sluit een overeenkomst met de producenten, waarbij zij zich ertoe verbindt om namens hen de verplichtingen uit hoofde van de UPV uit te voeren, waarvoor zij een passende vergoeding ontvangt. Het gaat dus om een dienstverrichting tegen vergoeding. In deze context is het niet noodzakelijk dat de dienstverlener een winst oogmerk nastreeft. Hoewel de organisatie dus zonder winst oogmerk moet handelen, kan dit geen invloed hebben op de definitie van de aard van de betrokken activiteit.
- 25 De dienstenrichtlijn bepaalt in artikel 17, lid 1, onder e), dat afvalbeheer in een lidstaat als DAEB kan worden gedefinieerd indien is voldaan aan de criteria in overweging 70 van die richtlijn. Daarnaast blijkt uit de huidige rechtspraak van het Hof dat er in meerdere sectoren van afvalbeheer sprake kan zijn van een dienst van algemeen economisch belang, bijvoorbeeld in verband met de inzameling van bouwafval, de verwijdering of verbranding van afval, met inbegrip van gevaarlijk afval, en de verwijdering en verwerking van huishoudelijk afval. Voorts volgt uit overweging 24 van richtlijn 2018/851 dat ook overheidsinstanties bevoegd kunnen zijn tot het organiseren van de operationele aspecten van het beheer van afval van producten waarvoor verplichtingen uit hoofde van de UPV gelden, wat suggereert dat het a fortiori mogelijk is om een systeem van collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV aan te merken als een DAEB.
- 26 De Ustavno sodišče is van oordeel dat de organisatie belast is met een DAEB in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU. In het Sloveense recht bestaat er geen definitie van een DAEB, maar het begrip openbare dienst met een economisch karakter, dat niet noodzakelijkerwijs samenvalt met het begrip DAEB, wordt algemeen gebruikt. Openbare diensten met een economisch karakter zijn activiteiten ter waarborging van bepaalde materiële goederen, zoals producten of diensten, waarvan de voortdurende en regelmatige levering van openbaar belang is. Dit openbare belang komt tot uiting in het feit dat in publieke behoeften wordt voorzien wanneer en voor zover de markt deze producten en diensten niet kan

garanderen, en dat bij de levering van deze goederen het maken van winst ondergeschikt is aan het voorzien in openbare behoeften.

- 27 De onderhavige zaak is anders. Hoewel de belangrijkste aspecten van de regeling van de collectieve nakoming van verplichtingen inzake UPV (bijvoorbeeld, geen winsttoegmerk, toegang voor alle producenten) erop wijzen dat de wetgever een openbare dienst met een economisch karakter heeft willen instellen, heeft hij die uitdrukking in de ZVO-2 nooit gebruikt.
- 28 Volgens vaste rechtspraak van het Hof vormt overheidsingrijpen op de markt, in de zin van ingrijpen in de werking van de markt, weliswaar een belemmering voor de totstandkoming van een voor mededinging openstaande markt, maar kan een dergelijk ingrijpen rechtmatig zijn indien aan drie voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet dit overheidsingrijpen bedoeld zijn om doelstellingen van algemeen economisch belang te verwezenlijken; ten tweede moet in deze context het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen; en ten derde moeten de openbaredienstverplichtingen die als gevolg van een dergelijk ingrijpen worden opgelegd duidelijk gedefinieerd, ondubbelzinnig, niet-discriminerend en controleerbaar zijn.
- 29 Volgens vaste rechtspraak van het Hof worden milieubescherming en de bescherming van de gezondheid erkend als dwingende redenen van algemeen belang, ook wanneer afvalbeheer in het geding is. In het licht van het bovenstaande is de Ustavno sodišče van oordeel dat de vaststelling van de activiteit van collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV met het oog op een bijzondere taak van algemeen belang, onder het algemeen (economisch) belang valt. Het Hof heeft zich nog niet uitgesproken over de vraag met welke omstandigheden rekening moet worden gehouden om de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV als een DAEB te kunnen aanmerken, met het oog op de beoordeling of de bepalingen van het VWEU feitelijk of rechtens nakoming zouden beletten of de organisatie zouden beletten om de haar toevertrouwde specifieke taken te verrichten, dan wel of de handhaving van die rechten noodzakelijk is om de organisatie in staat te stellen haar taken van DAEB in economisch aanvaardbare omstandigheden te vervullen.
- 30 Volgens de Ustavno sodišče kan met de maatregel waarbij de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV wordt aangemerkt als een bijzondere taak van algemeen belang, de verwezenlijking van het nagestreefde doel van algemeen economisch belang worden gewaarborgd. Om het evenredigheidsbeginsel te eerbiedigen moet het overheidsingrijpen beperkt blijven tot hetgeen nodig is om het nagestreefde doel te bereiken, zodat regelmatig moet worden gecontroleerd of de vastgestelde maatregel noodzakelijk is. Uit de betwiste regeling blijkt dat er voor de verlening van een exclusief recht aan de organisatie geen beperking is gesteld aan de duur van de verplichting tot collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV, en volgens de Ustavno sodišče is deze verplichting bijgevolg permanent. De wijze van ingrijpen mag niet verder gaan dan nodig is om het nagestreefde doel van algemeen

economisch belang te bereiken. Beperkingen van de mededinging ten nadele van andere marktdeelnemers zijn toelaatbaar voor zover zij noodzakelijk zijn om de onderneming waaraan een taak van algemeen belang is toevertrouwd, in staat te stellen deze taak te vervullen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de economische omstandigheden waarin de onderneming opereert, en in het bijzonder de kosten die zij maakt en de wetgeving die op de onderneming van toepassing is, in het bijzonder de milieuwetgeving. De Ustavno sodišče vraagt zich bijgevolg af met welke omstandigheden hij rekening moet houden om te beoordelen of de toegepaste wijze van ingrijpen niet verder gaat dan nodig is om de gestelde doelen van algemeen economisch belang te bereiken en of er geen minder beperkende maatregelen zijn.

Tweede prejudiciële vraag

- 31 Volgens de Ustavno sodišče valt de betrokken nationale regeling binnen de werkingssfeer van de artikelen 16 en 17 van het Handvest, de artikelen 49, 56 en 106 VWEU, de dienstenrichtlijn en de kaderrichtlijn afvalstoffen. In het licht van de rechtspraak van het Hof is de Ustavno sodišče van oordeel dat een nationale regeling op grond waarvan voor het verrichten van een bepaalde economische activiteit een exclusiviteitsregeling ten gunste van één openbare of particuliere onderneming geldt, een beperking van de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) en de vrijheid van dienstverrichting (artikel 56 VWEU) met zich brengt. Uit de rechtspraak van het Hof kan echter worden afgeleid dat een dergelijke nationale regeling ook een beperking vormt van de in artikel 16 van het Handvest verankerde vrijheid van ondernemerschap. Een dergelijke nationale regeling zou ook kunnen worden aangemerkt als een in artikel 15, lid 2, onder d), van de dienstenrichtlijn bedoelde eis. Zelfs indien de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV wordt gedefinieerd als een DAEB, moet de dienstenrichtlijn in aanmerking worden genomen met betrekking tot de vrijheid van vestiging.
- 32 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat het zich nog niet heeft gebogen over de vraag of het feit dat de collectieve nakoming zonder winstoogmerk moet worden verricht – zodat de inkomsten niet hoger zijn dan de daadwerkelijke kosten van de collectieve nakoming en de winst uitsluitend voor de verwezenlijking van bepaalde doelstellingen wordt gebruikt – kan worden aangemerkt als een beperking van de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16 van het Handvest), de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) en de vrijheid van dienstverrichting (artikel 56 VWEU).
- 33 Hoewel het aan de Ustavno sodišče staat om in het kader van de grondwettigheidstoetsing te beoordelen of de beperkingen in het nationale recht geschikt zijn om het daarmee nagestreefde doel te bereiken en of zij niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken, dient het Hof hem daartoe, op basis van de beschikbare gegevens, alle noodzakelijke aanwijzingen met betrekking tot het Unierecht te verstrekken. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt namelijk dat het Hof reeds meerdere arresten heeft gewezen waarin het zich heeft uitgesproken

over de voorwaarden waaraan op grond van artikel 16 van het Handvest en de artikelen 49 en 56 VWEU of artikel 15, lid 3, van de dienstenrichtlijn moet zijn voldaan om nationale maatregelen die de uitoefening van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting kunnen belemmeren, te rechtvaardigen. In de rechtspraak van het Hof zijn evenwel geen uitspraken te vinden die specifiek betrekking hebben op de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV.

- 34 De vraag rijst of het gestelde doel met de betwiste maatregelen kan worden bereikt. Hoewel een regeling in beginsel een doelstelling van algemeen belang kan verwezenlijken, is het ook noodzakelijk dat die doelstelling consequent wordt nagestreefd. Volgens de rechtspraak van het Hof is een nationale wettelijke regeling slechts geschikt om de verwezenlijking van het verklaarde doel te waarborgen, indien die verwezenlijking waarlijk coherent en systematisch wordt nagestreefd. De Ustavno sodišče vraagt zich daarom af welke omstandigheden hij in aanmerking moet nemen om te beoordelen of de regeling op grond waarvan de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV door één enkele organisatie zonder winstoogmerk moet worden verricht, de coherente verwezenlijking van de voornoemde doelstellingen van het algemeen belang kan waarborgen.
- 35 Daarnaast rijst de vraag of de beperking voldoet aan de voorwaarde dat er geen minder beperkende nationale maatregelen bestaan waarmee het beoogde doel kan worden bereikt. Het Hof heeft zich ook nog niet uitgesproken over de vraag welke omstandigheden de noodzaak kunnen rechtvaardigen van beperkingen die de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken.

Derde, vierde en vijfde prejudiciële vraag

- 36 Met de regeling van de ZVO-2 heeft de wetgever het UPV-systeem ingrijpend gewijzigd. Daarmee heeft hij ook de situatie van alle aan het systeem deelnemende entiteiten aanzienlijk beïnvloed. De collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV is van een reguliere marktactiviteit omgezet in een activiteit die slechts door één organisatie uitsluitend zonder winstoogmerk mag worden uitgevoerd. Dit betekent dat sommige ZVO-1-exploitanten, die voorheen activiteiten voor de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV verrichtten op basis van een milieuvergunning of op basis van besluiten tot bevestiging van collectieve projecten voor onbepaalde tijd, deze activiteiten niet langer kunnen verrichten. Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat alle overeenkomsten die ZVO-1-exploitanten zowel met producenten als met exploitanten hebben gesloten, van rechtswege worden beëindigd. Er zij op gewezen dat de wetgever alleen de voorwaarden voor de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV heeft gewijzigd, maar niet de voorwaarden voor de uitoefening van de economische activiteiten van afvalbeheer.

- 37 De Ustavno sodišče is van oordeel dat de nationale regeling waarbij een activiteit die met winstoogmerk op de markt werd uitgeoefend wordt omgezet in een activiteit zonder winstoogmerk die op het gehele grondgebied van het land door één enkele organisatie mag worden uitgeoefend, en die het voor de huidige exploitanten die deze activiteit uitoefenen onmogelijk maakt om haar voort te zetten, een beperking vormt van de in artikel 16 van het Handvest neergelegde vrijheid van ondernemerschap en van de in de artikelen 49 en 56 VWEU neergelegde vrijheden. Daarnaast wordt een dergelijke situatie ook beschermd door het rechtszekerheidsbeginsel, waarvan het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen een uitvloeisel is. Dit beginsel vereist met name dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn en voorzienbaar zijn, met name wanneer die regels nadelig kunnen werken voor particulieren en ondernemingen. Volgens de rechtspraak van het Hof kan op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen een beroep worden gedaan door iedere marktdeelnemer bij wie een nationale autoriteit gegronde verwachtingen heeft gewekt. Wanneer een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer echter de vaststelling van een voor zijn belangen nadelige maatregel kon voorzien, kan hij zich niet op dit beginsel beroepen wanneer die maatregel wordt vastgesteld.
- 38 Volgens de Ustavno sodišče kunnen de stellingen van verzoekster dat de hierboven beschreven wijziging van het UPV-systeem niet rechtmatig is in het licht van artikel 16 van het Handvest en de artikelen 49 en 56 VWEU, niet worden aanvaard. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat een marktdeelnemer er evenwel niet op mag vertrouwen dat zich in het geheel geen wetswijziging zal voordoen, maar alleen de wijze van toepassing van dergelijke wijzigingen ter discussie kan stellen. Uit die rechtspraak volgt ook dat het de overeenkomstsluitende partijen vrij staat om, met inachtneming van de dwingende bepalingen van openbare orde, de inhoud van hun rechtsverhouding te bepalen, met inbegrip van de gevolgen van een eventuele annulering of niet-nakoming van hun verbintenissen.
- 39 Daarom is de Ustavno sodišče van oordeel dat een wetswijziging – waarbij ook de voorwaarden voor de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV aanzienlijk worden gewijzigd en tegelijkertijd de bestaande milieuvergunningen of besluiten tot bevestiging van collectieve projecten, alsook de overeenkomsten tussen ZVO-1-exploitanten en producenten en tussen ZVO-1-exploitanten en dienstverrichters komen te vervallen – rechtmatig is indien dat om dwingende redenen van algemeen belang noodzakelijk is. Elke wijziging van de regelgeving vereist evenwel een redelijk lange overgangsregeling dan wel een billijke vergoedingsregeling.
- 40 Het rechtszekerheidsbeginsel verbiedt wetswijzigingen niet, maar verplicht de wetgever om rekening te houden met de bijzondere situaties van de marktdeelnemers en zo nodig te voorzien in aanpassingen aan de toepassing van de nieuwe rechtsregels. Het Hof heeft met betrekking tot producenten en distributeurs namelijk reeds geoordeeld dat wanneer een bestaand systeem voor verpakkingsafvalbeheer wordt gewijzigd, ervoor moet worden gezorgd dat zij een

redelijke overgangstermijn hebben om zich daaraan aan te passen en dat elke producent of distributeur op het moment waarop het systeem voor verpakkingsafvalbeheer zal worden veranderd, daadwerkelijk zal kunnen deelnemen aan een bedrijfsklaar systeem. Ook heeft het Hof reeds verduidelijkt dat de nationale wetgever, wanneer hij vergunningen intrekt op grond waarvan de houders een economische activiteit mogen uitoefenen, moet voorzien in een voldoende lange overgangsperiode om die houders in staat te stellen zich aan te passen, of in een billijke vergoedingsregeling. In de rechtspraak van het Hof zijn echter ook tegengestelde opvattingen te vinden, volgens welke een overgangsperiode in bepaalde omstandigheden helemaal niet nodig is. In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat, hoewel het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen een van de grondbeginselen van het recht van de Unie is, de marktdeelnemers niet mogen vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie, die door de instellingen van de Unie dan wel door de nationale autoriteiten op grond van hun discretionaire bevoegdheid kan worden gewijzigd, en dit geldt met name op het gebied van de marktwerking, die zich voortdurend aanpast aan de ontwikkeling van de economische betrekkingen. Evenzo kan een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer die de vaststelling van een voor zijn belangen nadelige maatregel van de Unie of nationale maatregel kan voorzien, zich niet op dit beginsel beroepen wanneer die maatregel wordt vastgesteld.

- 41 Met betrekking tot de overgangsperiode heeft het Hof eveneens reeds geoordeeld dat ook al heeft de Unie op een eerder tijdstip een situatie geschapen waardoor een gewettigd vertrouwen kan worden gewekt, dat wil zeggen wanneer de betrokkene van de Unie-instelling nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende toezeggingen heeft gekregen die van bevoegde en betrouwbare bronnen afkomstig zijn, een dwingend algemeen belang kan zich verzetten tegen de vaststelling van overgangsmaatregelen voor situaties die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling zijn ontstaan, doch in hun ontwikkeling nog niet zijn voltooid. In dit verband vraagt de *Ustavno sodišče* zich af of een overgangsperiode in de omstandigheden die in de verwijzingsbeslissing zijn beschreven, echt noodzakelijk is en, zo ja, aan de hand van welke criteria moet worden bepaald of overgangsperiode of vergoedingsregeling redelijk is.

Zesde prejudiciële vraag

- 42 Volgens de *Ustavno sodišče* heeft het Hof zich nog niet uitgesproken over de vraag of een nationale regeling volgens welke producenten een organisatie moeten oprichten en alleen zichzelf deelnemingen daarin mogen hebben, een beperking vormt van de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16 van het Handvest), de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) en de vrijheid van dienstverrichting (artikel 56 VWEU). Indien bovengenoemde maatregelen worden aangemerkt als een beperking van de vrijheid van ondernemerschap, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, vraagt de *Ustavno sodišče* zich af of dergelijke maatregelen gerechtvaardigd kunnen worden.

- 43 De volgende vraag is of de beperking ervoor kan zorgen dat het gestelde doel wordt bereikt. Maatregelen waarmee een lidstaat het eigendomsrecht van een onderneming beperkt, omdat er volgens hem het risico bestaat dat personen die geen producent zijn het beheer van de organisatie zodanig beïnvloeden dat zij een economisch beleid vaststelt dat afbreuk doet aan de doelstelling kwalitatief goed beheer te waarborgen van afval dat afkomstig is van producten waarvoor UPV-verplichtingen gelden, en dat de beheerskosten zou verlagen, zouden waarschijnlijk passende maatregelen zijn om de doelstelling van een efficiënte werking van het UPV-systeem te bereiken.
- 44 Daarnaast rijst de vraag of de beperking voldoet aan de voorwaarde dat er geen minder beperkende nationale maatregelen bestaan waarmee het beoogde doel kan worden bereikt. Aangezien het Hof heeft zich nog niet uitgesproken over de vraag welke omstandigheden kunnen nopen tot beperkingen die de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, heeft de Ustavno sodišče deze vraag gesteld.

Zevende, achtste en negende prejudiciële vraag

- 45 De Ustavno sodišče vraagt zich af of een regeling waarin bepaalde kenmerken zijn vastgesteld die producenten met een deelneming, leden van het bestuursorgaan, leden van het toezichthoudend orgaan en vertegenwoordigers van de organisatie moeten bezitten, een beperking kan vormen van de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16 van het Handvest), de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) en de vrijheid van dienstverrichting (artikel 56 VWEU). Volgens de Ustavno sodišče kan een dergelijke nationale regeling een eis in artikel 15, lid 2, onder [d]), van de dienstenrichtlijn bedoelde eis vormen.
- 46 De betwiste regeling heeft ook gevolgen voor de situatie van producenten die verplichtingen uit hoofde van de UPV moeten nakomen en tevens afval inzamelen en verwerken van producten waarop de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV betrekking heeft. Deze producenten mogen geen deelneming in de organisatie hebben, maar kunnen alleen de positie hebben van producenten die zich aansluiten bij een reeds opgerichte organisatie door daarmee een overeenkomst te sluiten. In feite houdt dit in dat bijvoorbeeld een producent die verplichtingen uit hoofde van de UPV moet nakomen op het gebied van verpakkingsafval en tevens dergelijk afval inzamelt of verwerkt, geen deelneming mag hebben in de organisatie die de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV verricht.
- 47 Volgens de Ustavno sodišče heeft het Hof zich nog niet uitgesproken over de vraag of de in het vorige punt beschreven wettelijke regeling een beperking vormt van de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16 Handvest), de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) en de vrijheid van dienstverrichting (artikel 56 VWEU). Volgens de Ustavno sodišče kan een dergelijke nationale regeling een in artikel 15, lid 2, onder [d]), van de dienstenrichtlijn bedoelde eis vormen.

- 48 Indien die maatregelen kunnen worden aangemerkt als een beperking van de vrijheid van ondernemerschap, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, of als een in artikel 15, lid 2, van de dienstenrichtlijn bedoelde eis, vraagt de Ustavno sodišče zich af of dergelijke nationale maatregelen, die de uitoefening van de in de artikelen 49 en 56 VWEU neergelegde vrijheden zouden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk zouden kunnen maken, voldoen aan de voorwaarden om als gerechtvaardigd te kunnen worden beschouwd.
- 49 Ook rijst de vraag of de betrokken beperkingen direct of indirect discriminerend kunnen zijn. Volgens de Ustavno sodišče is het betrokken vereiste niet direct of indirect discriminerend, aangezien de vereisten voor producenten met een deelneming, de leden van het bestuursorgaan, de leden van het toezichthoudend orgaan en de vertegenwoordigers van de organisatie, van toepassing zijn ongeacht de plaats van hun statutaire zetel of de nationaliteit van deze personen. De Ustavno sodišče is dan ook van oordeel dat de vereisten niet discriminerend zijn in de zin van artikel 15, lid 3, onder a), van de dienstenrichtlijn.
- 50 De volgende vraag is of de beperking ervoor kan zorgen dat het gestelde doel wordt bereikt. Volgens de Ustavno sodišče kunnen maatregelen waarmee een lidstaat de onderlinge betrekkingen tussen de organisatie, haar eigenaren, bestuursorganen en exploitanten beperkt, passende maatregelen zijn om de doelstelling te bereiken dat belangenconflicten tussen die entiteiten in het belang van milieubescherming en bescherming van de mededinging worden beperkt.
- 51 De laatste vraag is of de beperking voldoet aan de voorwaarde dat er geen minder beperkende nationale maatregelen bestaan waarmee het nagestreefde doel kan worden bereikt. De Ustavno sodišče stelt deze vraag omdat het Hof zich nog niet heeft gebogen over de vraag welke omstandigheden beperkingen kunnen rechtvaardigen die de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken.

Tiende prejudiciële vraag

- 52 Uit het betwiste regeling volgt dat producenten voor wie verplichtingen uit hoofde van de UPV gelden en die producten voor huishoudelijk gebruik in de handel brengen, verplicht zijn om een overeenkomst te sluiten waarbij zij een rechtspersoon met een vergunning voor de collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV (de organisatie) belasten met de uitvoering van hun verplichtingen uit hoofde van de UPV. Zij zijn dus wettelijk verplicht om een overeenkomst te sluiten. Indien zij een dergelijke overeenkomst niet sluiten, kan hun een boete van de 40 000 tot 75 000 EUR worden opgelegd. Daarom is de Ustavno sodišče van oordeel dat de verplichting om een overeenkomst te sluiten een wezenlijke inmenging vormt in de contractvrijheid die marktdeelnemers in beginsel hebben. Bovendien wordt de contractvrijheid van de producenten, gelet op het standpunt van het Hof, dermate beperkt dat daardoor de essentie van hun vrijheid van ondernemerschap kan worden aangetast. De Ustavno sodišče vraagt daarom of een dergelijke beperking in overeenstemming is met het Unierecht.

- 53 De volgende vraag is of de door de betwiste regeling veroorzaakte beperkingen van de vrijheid van vestiging, de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van ondernemerschap kunnen worden gerechtvaardigd om redenen van algemeen (economisch) belang, dat wil zeggen, om redenen van milieubescherming.
- 54 Zoals gezegd wordt de contractvrijheid van de producenten dermate beperkt dat daardoor de essentie van hun vrijheid van ondernemerschap kan worden aangetast. Er zij evenwel op gewezen dat de verplichting tot collectieve nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de UPV uitsluitend geldt voor producten waarvoor verplichtingen uit hoofde van de UPV gelden die bedoeld zijn voor huishoudelijk gebruik, terwijl die verplichtingen volgens de ZVO-2 voor andere producten waarvoor verplichtingen uit hoofde van de UPV gelden die niet bedoeld zijn voor huishoudelijk gebruik, zelfstandig kunnen worden nagekomen. Om deze reden is de Ustavno sodišče van oordeel dat niet zonder meer kan worden aangenomen dat een dergelijke regeling de essentie van de vrijheid van ondernemerschap aantast. Daarom vraagt de Ustavno sodišče wanneer de contractvrijheid kan worden geacht dermate te zijn beperkt dat de essentie van de vrijheid van ondernemerschap wordt aangetast.