Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

10. července 2025 *

[znění opravené usnesením ze dne 15. září 2025]

Obsah

I. Právní rámec . . . 5
A. Unijní právo . . . 5
1. Smlouva o FEU . . . 5
2. Protokol č. 26 . . . 5
3. Listina . . . 6
4. Směrnice 2006/123 . . . 6
5. Směrnice 2008/98 . . . 9
6. Směrnice 2018/851 . . . 14
B. Slovinské právo . . . 15
II. Původní řízení a předběžné otázky . . . 21
III. K předběžným otázkám . . . 25
A. K první otázce . . . 25
B. Ke druhé až desáté otázce . . . 30
1. Úvodní poznámky . . . 31
a) Ke směrnici 2008/98 . . . 31
b) Ke směrnici 2006/123, jakož i k článkům 49 a 56 SFEU . . . 32

* Jednací jazyk: slovinština.

c) K odůvodnění omezení svobody usazování a volného pohybu služeb z hlediska směrnice 2006/123, jakož i článků 49 a 56 SFEU . . . 34

d) K dodržování Listiny, jakož i zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání . 36

2. K podmínkám zavedení monopolu na činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce . . . 37

a) K omezením svobody usazování a volného pohybu služeb . . . 37

b) K odůvodnění dotyčných omezení . . . 38

1) K podmínce nepřípustnosti diskriminace . . . 38

2) K existenci naléhavých důvodů obecného zájmu . . . 38

3) K podmínce přiměřenosti . . . 39

i) Ke způsobilosti omezení zaručit dosažení sledovaných cílů . . . 39

ii) K nezbytnosti a přiměřenosti dotyčných omezení v užším smyslu . . . 40

4) K dodržování článků 16 a 17 Listiny, jakož i zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání . . . 42

3. K opatřením uloženým držiteli monopolu a osobám, které v něm mají podíly . . . 46

a) K omezením svobody usazování a volného pohybu služeb . . . 46

b) K odůvodnění dotyčných omezení . . . 48

1) K podmínce nepřípustnosti diskriminace . . . 48

2) K existenci naléhavých důvodů obecného zájmu . . . 48

3) K podmínce přiměřenosti . . . 48

i) Ke způsobilosti omezení zaručit dosažení sledovaných cílů . . . 48

ii) K nezbytnosti a přiměřenosti dotyčných omezení v užším smyslu . . . 49

4) K dodržení článku 16 Listiny . . . 51

4. K opatřením uloženým výrobcům, kteří mají v úmyslu vstoupit na vnitrostátní trh . . . 51

a) K omezením svobody usazování a volného pohybu služeb . . . 51

b) K odůvodnění dotyčných omezení . . . 53

1) K existenci naléhavých důvodů obecného zájmu . . . 53

2) K podmínce přiměřenosti . . . 53

i) Ke způsobilosti omezení zaručit dosažení sledovaných cílů 53

ii) K nezbytnosti a přiměřenosti dotyčných omezení v užším smyslu 54

3) K dodržení článku 16 Listiny 54

5. K dopadu existence služby obecného hospodářského zájmu na slučitelnost omezení svobody usazování a volného pohybu služeb s unijním právem 56

IV. K nákladům řízení 58

„Řízení o předběžné otázce – Svoboda usazování a volný pohyb služeb – Články 49 a 56 SFEU – Protokol (č. 26) o službách obecného zájmu připojený ke Smlouvě o EU a Smlouvě o FEU – Služby na vnitřním trhu – Směrnice 2006/123/ES – Oblast působnosti – Monopoly a služby obecného hospodářského zájmu – Požadavky podléhající hodnocení – Článek 15 – Odpady – Směrnice 2008/98/ES – Systémy rozšířené odpovědnosti výrobce – Články 8 a 8a – Vytvoření monopolu na trhu s kolektivním plněním povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce – Jediná organizace působící na neziskovém základě – Článek 106 odst. 2 SFEU – Pojem ‚podnik' – Podmínky založení a fungování – Přechodná pravidla – Povinnost výrobců, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost, připojit se k organizaci – Články 16 a 17 Listiny základních práv Evropské unie – Svoboda podnikání a právo na vlastnictví – Zásady právní jistoty a ochrany legitimního čekávání – Proporcionalita“

Ve věci C-254/23,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Ústavního soudu (Ustavno sodišče, Slovinsko) ze dne 13. dubna 2023, došlým Soudnímu dvoru dne 20. dubna 2023, v řízení

INTERZERO Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. a další,

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

za účasti:

Državni zbor Republike Slovenije,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení: K. Lenaerts, předseda, T. von Danwitz, místopředseda, K. Jürimäe, C. Lycourgos, L. Arastey Sahún, S. Rodin, A. Kumin, N. Jääskinen a M. Gavalec, předsedové senátů, E. Regan, I. Ziemele (zpravodajka), Z. Csehi a O. Spineanu-Matei, soudci,

generální advokát: A. M. Collins,

za soudní kancelář: M. Longar, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 11. června 2024,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za INTERZERO Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. a další: A. Brezavšček, odvetnik,

– za Surovina, družba za predelavo odpadkov d.o.o. a další, M. Senica a M. Urankar, odvetnika,

– [ve znění oprav provedených usnesením ze dne 15. září 2025] za slovinskou vládu: A. Dežman Mušič a T. Mihelič Žitko, jako zmocněnkyně,

– za českou vládu: L. Langrová, M. Smolek a J. Vláčil, jako zmocněnci,

– za maďarskou vládu: Z. Biró-Tóth, jako zmocněnkyně,

– za nizozemskou vládu: E. M. M. Besselink, M. K. Bulterman a C. S. Schillemans, jako zmocněnkyně,

– za Evropskou komisi: L. Armati, M. Kocjan, M. Mataija a D. Milanowska, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 26. září 2024,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 14, 49, 56 a 106 SFEU, protokolu (č. 26) o službách obecného zájmu připojeného ke Smlouvě o EU a Smlouvě o FEU (dále jen „protokol č. 26“), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36), článků 8 a 8a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (Úř. věst. 2008, L 312, s. 3) ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018 (Úř. věst. 2018, L 150, s. 109) (dále jen „směrnice 2008/98“), článků 16 a 17 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), jakož i zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání.

2 Tato žádost byla podána v rámci řízení o kontrole ústavnosti některých ustanovení zákona o ochraně životního prostředí (Zakon o varstvu okolja) ze dne 16. března 2022 (*Uradni list RS*, č. 44/22) ve znění použitelném na původní řízení (dále jen „ZVO-2“), kterým se ve slovinském právu zavádí režim rozšířené odpovědnosti výrobce (dále jen „režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení“).

I. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Smlouva o FEU

3 Článek 49 SFEU stanoví:

„V rámci níže uvedených ustanovení jsou zakázána omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území jiného členského státu. Stejně tak jsou zakázána omezení při zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností státními příslušníky jednoho členského státu usazenými na území jiného členského státu.

[…]“

4 Článek 56 SFEU stanoví:

„Podle následujících ustanovení jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř [Evropské unie] pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb.

[…]“

5 Článek 106 SFEU stanoví:

„1. Pokud jde o veřejné podniky a podniky, kterým členské státy přiznávají zvláštní nebo výlučná práva, tyto státy nepřijmou ani neponechají v platnosti opatření odporující pravidlům Smluv, zejména pravidlům stanoveným v článcích 18 a 101 až 109.

2. Podniky pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu nebo ty, které mají povahu fiskálního monopolu, podléhají pravidlům obsaženým ve Smlouvách, zejména pravidlům hospodářské soutěže, pokud uplatnění těchto pravidel nebrání právně nebo fakticky plnění zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny. Rozvoj obchodu nesmí být dotčen v míře, která by byla v rozporu se zájmem Unie.

[…]“

2. Protokol č. 26

6 Článek 1 protokolu č. 26 zní:

„Společné hodnoty Unie ve vztahu ke službám obecného hospodářského zájmu ve smyslu článku 14 [SFEU] zahrnují zejména:

– zásadní úlohu a široké rozhodovací pravomoci celostátních, regionálních a místních orgánů při poskytování, pořizování a organizování služeb obecného hospodářského zájmu, aby tyto služby co nejlépe odpovídaly potřebám uživatelů;

– rozmanitost různých služeb obecného hospodářského zájmu a rozdíly mezi potřebami a preferencemi uživatelů, které mohou vzniknout v důsledku rozdílné zeměpisné, sociální nebo kulturní situace;

– vysokou úroveň kvality, bezpečnosti a dostupnosti, rovné zacházení a podporu univerzálního přístupu a práv uživatelů.“

3. Listina

7 Článek 16 Listiny, nadepsaný „Svoboda podnikání“, stanoví:

„Svoboda podnikání se uznává v souladu s právem Unie a vnitrostátními zákony a zvyklostmi.“

8 Článek 17 Listiny, nadepsaný „Právo na vlastnictví“, v odstavci 1 stanoví:

„Každý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej, nakládat s ním a odkazovat jej. Nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmínek, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu.“

9 Článek 52 Listiny, nadepsaný „Rozsah a výklad práv a zásad“, v odstavci 1 stanoví:

„Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.“

4. Směrnice 2006/123

10 Body 6, 17, 70 a 73 odůvodnění směrnice 2006/123 znějí:

„(6) [P]řekážky [bránící poskytovatelům ve svobodě usazování v členských státech a překážky bránící volnému pohybu služeb mezi členskými státy] nelze odstranit pouhým spoléháním se na přímé použití článků [49 a 56 SFEU], neboť na jedné straně by jejich řešení případ od případu prostřednictvím řízení pro nesplnění povinnosti proti dotyčným členským státům bylo pro vnitrostátní orgány i orgány Společenství zvláště po rozšíření velmi složité, a na straně druhé odstranění velkého množství překážek vyžaduje předchozí koordinaci vnitrostátních právních soustav, včetně zavedení správní spolupráce. […]

[…]

(17) Tato směrnice se vztahuje pouze na služby, které jsou poskytovány za hospodářské protiplnění. Na služby obecného zájmu se nevztahuje definice v článku [57 SFEU], a proto tyto služby nespadají do oblasti působnosti této směrnice. Služby obecného hospodářského zájmu jsou služby poskytované za hospodářské protiplnění, a proto spadají do oblasti působnosti této směrnice. […]

[…]

(70) Pro účely této směrnice […] mohou být služby považovány za služby obecného hospodářského zájmu pouze v případě, že jsou poskytovány při plnění zvláštního úkolu veřejného zájmu, kterým byl poskytovatel pověřen dotčeným členským státem. Toto pověření by mělo být provedeno jedním či více akty, jejichž formu si určí dotyčný členský stát, a mělo by uvádět přesnou povahu daného zvláštního úkolu.

[…]

(73) Požadavky, které mají být hodnoceny, zahrnují vnitrostátní pravidla, která na základě jiných důvodů než těch, jež se vztahují k odborným kvalifikacím, vyhrazují přístup k některým činnostem jen pro některé poskytovatele. Mezi tyto požadavky patří také povinnost poskytovatele přijmout určitou právní formu, zvláště pak být právnickou osobou, osobní společností, neziskovou organizací nebo společností vlastněnou výhradně fyzickými osobami, a požadavky související s držením podílů na kapitálu společnosti, zvláště pak povinnost vlastnit minimální výši kapitálu pro určité činnosti poskytování služeb nebo mít zvláštní odbornou kvalifikaci pro držení podílu na kapitálu nebo pro řízení určitých společností. […]“

11 Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Předmět“, stanoví:

„1. Tato směrnice stanoví obecná ustanovení k usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb.

2. Tato směrnice se nezabývá liberalizací služeb obecného hospodářského zájmu vyhrazených pro veřejné nebo soukromé subjekty ani privatizací veřejných subjektů poskytujících služby.

3. Tato směrnice se nezabývá zrušením monopolů na poskytování služeb ani podporami udělovanými členskými státy, které upravují pravidla Společenství týkající se hospodářské soutěže.

Touto směrnicí není dotčena svoboda členských států stanovit v souladu s právem Společenství, co považují za služby obecného hospodářského zájmu, jakým způsobem by tyto služby měly být organizovány a financovány, v souladu s pravidly pro státní podpory, a jakým zvláštním povinnostem by měly podléhat.

[…]“

12 Článek 2 uvedené směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví:

„1. Tato směrnice se vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě.

2. Tato směrnice se nevztahuje na tyto činnosti:

a) služby obecného zájmu nehospodářské povahy;

[…]“

13 Článek 4 téže směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

1) ‚službou‘ jakákoli samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu ve smyslu článku [57 SFEU];

[…]

7) ‚požadavkem‘ jakákoli povinnost, zákaz, podmínka nebo omezení vyplývající z právních a správních předpisů členských států nebo z judikatury, správní praxe, pravidel profesních subjektů nebo kolektivních pravidel profesních sdružení nebo jiných profesních organizací přijatých v rámci výkonu jejich právní autonomie; […]

8) ‚naléhavými důvody obecného zájmu‘ důvody uznané za takové judikaturou Soudního dvora, včetně těchto důvodů: […] ochrana veřejného zdraví […] ochrana životního prostředí a městského prostředí […];

[…]“

14 Článek 15 směrnice 2006/123, nadepsaný „Požadavky podléhající hodnocení“, stanoví:

„1. Členské státy posoudí, zda jsou v rámci jejich právního systému uplatňovány některé požadavky uvedené v odstavci 2, a zajistí, aby všechny takové požadavky byly slučitelné s podmínkami stanovenými v odstavci 3. Členské státy přizpůsobí své právní a správní předpisy tak, aby byly slučitelné s těmito podmínkami.

2. Členské státy posoudí, zda jejich právní systém podmiňuje přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon splněním kteréhokoliv z těchto nediskriminačních požadavků:

a) množstevní nebo územní omezení, zejména ve formě omezení stanovených podle počtu obyvatel nebo minimální zeměpisné vzdálenosti mezi poskytovateli;

b) povinnost poskytovatele mít určitou právní formu;

c) požadavky související s držením podílu na kapitálu společnosti;

d) požadavky jiné než související se záležitostmi upravenými směrnicí [Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací (Úř. věst. 2005, L 255, s. 22)] nebo stanovené jinými nástroji Společenství, které vyhrazují přístup k dotyčné činnosti poskytování služeb určitým poskytovatelům z důvodu zvláštní povahy této činnosti;

[…]

3. Členské státy prověří, zda požadavky uvedené v odstavci 2 splňují tyto podmínky:

a) nepřípustnost diskriminace: požadavky nesmějí být přímo ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě společností na základě umístění jejich sídla;

b) nezbytnost: požadavky musejí být opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu;

c) přiměřenost: požadavky musejí být vhodné k zajištění dosažení sledovaného cíle, nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné, a není možné je nahradit jinými, méně restriktivními opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku.

4. Odstavce 1, 2 a 3 se vztahují na právní předpisy v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu, pouze pokud použití těchto odstavců právně či fakticky nebrání plnění zvláštní úlohy těchto služeb.

5. Ve zprávě o vzájemném hodnocení stanovené v čl. 39 odst. 1 členské státy uvedou:

a) požadavky, které hodlají zachovat, a důvody, proč tyto požadavky považují za vyhovující podmínkám stanoveným v odstavci 3;

b) požadavky, které byly zrušeny nebo zmírněny.

6. Členské státy nezavedou od 28. prosince 2006 žádný nový požadavek odpovídající druhu požadavků uvedených v odstavci 2, pokud tento požadavek nesplní podmínky stanovené v odstavci 3.

[…]“

15 Článek 16 této směrnice, nadepsaný „Volný pohyb služeb“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy respektují právo poskytovatelů poskytovat služby v jiném členském státě, než je stát, v němž jsou usazeni.

Členský stát, v němž je služba poskytována, zajistí volný přístup k činnosti poskytování služeb a volný výkon této činnosti na svém území.

[…]“

16 Článek 17 uvedené směrnice, nadepsaný „Další výjimky z volného pohybu služeb“, stanoví:

„Článek 16 se nepoužije:

1) na služby obecného hospodářského zájmu poskytované v jiném členském státě, mimo jiné:

[…]
e) na služby zpracování odpadů;

[…]“

5. Směrnice 2008/98

17 Článek 1 směrnice 2008/98, nadepsaný „Předmět a oblast působnosti“, stanoví:

„Touto směrnicí se stanoví opatření na ochranu životního prostředí a lidského zdraví předcházením vzniku odpadů, nepříznivým dopadům vzniku odpadů a nakládání s nimi nebo jejich omezováním

a omezováním celkových dopadů využívání zdrojů a zlepšováním účinnosti tohoto využívání, což je klíčové pro přechod k oběhovému hospodářství a zajištění dlouhodobé konkurenceschopnosti Unie.“

18 Článek 3 této směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

9) ‚nakládáním s odpady‘ sběr, přeprava, využití (včetně třídění) a odstraňování odpadů, včetně dozoru nad těmito činnostmi a následné péče o místa odstranění a včetně činností prováděných obchodníkem nebo zprostředkovatelem;

[…]

21) ‚systémem rozšířené odpovědnosti výrobce‘ soubor opatření přijatých členskými státy, jejichž cílem je zajistit, aby výrobci nesli finanční odpovědnost nebo finanční a organizační odpovědnost za výrobek v rámci jeho životního cyklu i poté, co se stal odpadem.“

19 Článek 8 uvedené směrnice, nadepsaný „Rozšířená odpovědnost výrobce“, stanoví:

„1. S cílem posílit předcházení vzniku odpadů, jejich opětovné použití, recyklaci a jiné využití odpadů mohou členské státy přijmout legislativní nebo nelegislativní opatření k zajištění toho, aby se na všechny fyzické nebo právnické osoby, které profesionálně vyvíjejí, vyrábějí, zpracovávají, upravují, prodávají nebo dovážejí výrobky (výrobci výrobků) vztahovala rozšířená odpovědnost výrobce.

Tato opatření mohou zahrnovat přijímání vrácených výrobků a odpadu, který zůstává po použití těchto výrobků, jakož i následné nakládání s odpadem a finanční odpovědnost za tyto činnosti. Tato opatření mohou rovněž zahrnovat povinnost poskytnout veřejně dostupné informace týkající se rozsahu, v jakém je výrobek opětovně použitelný a recyklovatelný.

Pokud tato opatření zahrnují zavedení systémů rozšířené odpovědnosti výrobce, použijí se obecné minimální požadavky stanovené v článku 8a.

Členské státy mohou rozhodnout, že výrobci, kteří z vlastního rozhodnutí přijímají finanční nebo finanční a organizační odpovědnost za nakládání s výrobkem i poté, co se stal odpadem, by měli uplatňovat některé nebo všechny obecné minimální požadavky stanovené v článku 8a.

2. Členské státy mohou přijmout vhodná opatření na podporu navrhování výrobků a částí výrobků tak, aby se snižoval jejich dopad na životní prostředí a vznik odpadů během výroby a následného používání výrobků, a s cílem zajistit, aby využití a odstraňování výrobků, které se staly odpadem, probíhalo v souladu s články 4 a 13.

Tato opatření mohou mimo jiné podporovat vývoj, výrobu a uvádění na trh výrobků a částí výrobků, které jsou vhodné pro více použití, obsahují recyklované materiály, jsou trvanlivé po technické stránce, lze je snadno opravit a které jsou poté, co se stanou odpadem, vhodné pro přípravu k opětovnému použití a recyklaci, aby se usnadnilo náležité uplatňování hierarchie způsobů nakládání s odpady. Opatření berou v úvahu dopady výrobků během jejich celého životního cyklu, hierarchii způsobů nakládání s odpady a případně možnosti opakované recyklace.

3. Při uplatňování rozšířené odpovědnosti výrobce členské státy zohledňují technickou proveditelnost a ekonomickou životaschopnost a celkové dopady na životní prostředí, lidské zdraví a společnost, přičemž berou v úvahu nezbytnost zajištění řádného fungování vnitřního trhu.

4. Uplatňováním rozšířené odpovědnosti výrobce není dotčena odpovědnost za nakládání s odpady stanovená v čl. 15 odst. 1 ani stávající právní předpisy týkající se jednotlivých toků odpadů a konkrétních výrobků.

5. [Evropská k]omise organizuje výměnu informací mezi členskými státy a subjekty zapojenými do systémů rozšířené odpovědnosti výrobce, které se týkají uplatňování obecných minimálních požadavků stanovených v článku 8a. To zahrnuje mimo jiné výměnu informací o osvědčených postupech s cílem zajistit odpovídající řízení, přeshraniční spolupráci, pokud jde o systémy rozšířené odpovědnosti výrobce, a řádné fungování vnitřního trhu, o organizačních prvcích a sledování organizací vykonávajících povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce jménem výrobců, o úpravě finančních příspěvků, o výběru provozovatelů pro nakládání s odpady a o předcházení znečišťování odpadky. Výsledky výměny informací Komise zveřejní a může též poskytnout pokyny týkající se těchto i jiných příslušných aspektů.

Komise po konzultaci s členskými státy zveřejní pokyny týkající se přeshraniční spolupráce, pokud jde o systémy rozšířené odpovědnosti výrobce a o úpravu finančních příspěvků podle čl. 8a odst. 4 písm. b).

Pokud je nezbytné zamezit narušení vnitřního trhu, může Komise přijmout prováděcí akty s cílem stanovit kritéria pro jednotné uplatňování čl. 8a odst. 4 písm. b), avšak s vyloučením přesného určení úrovně příspěvků. Tyto prováděcí akty se přijímají přezkumným postupem podle čl. 39 odst. 2.“

20 Článek 8a téže směrnice, nadepsaný „Obecné minimální požadavky pro systémy rozšířené odpovědnosti výrobce“, stanoví:

„1. Pokud jsou zavedeny systémy rozšířené odpovědnosti výrobce v souladu s čl. 8 odst. 1, včetně těch, které se řídí jinými legislativními akty Unie, členské státy:

a) jasně vymezí úlohy a povinnosti všech příslušných zúčastněných subjektů, včetně výrobců uvádějících výrobky na trh členského státu, organizací vykonávajících povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce jménem výrobců, soukromých nebo veřejných zpracovatelů odpadu, místních orgánů a v příslušných případech provozovatelů zařízení pro opětovné použití a přípravu k opětovnému použití a podniků sociální ekonomiky;

b) v souladu s hierarchií způsobů nakládání s odpady stanoví cíle pro nakládání s odpady zaměřené na dosažení alespoň kvantitativních cílů, jež pro systém rozšířené odpovědnosti výrobce stanoví tato směrnice, směrnice [Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech (Úř. věst. 1994, L 365, s. 10; Zvl. vyd. 13/13, s. 349)], [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES ze dne 18. září 2000 o vozidlech s ukončenou životností (Úř. věst. 2000, L 269, s. 34; Zvl. vyd. 15/05, s. 224)], [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/66/ES ze dne 6. září 2006 o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice 91/157/EHS (Úř. věst. 2006, L 266, s. 1)] a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU [ze dne

4. července 2012 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ) (Úř. věst. 2012, L 197, s. 38)], a stanoví další kvantitativní nebo kvalitativní cíle, které jsou považovány za relevantní z hlediska systému rozšířené odpovědnosti výrobce;

c) zajistí, aby byl zaveden systém podávání zpráv za účelem sběru údajů o výrobcích uváděných na trh členského státu výrobci, na něž se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce, a údajů o sběru a zpracování odpadů vzniklých z těchto výrobků, v příslušných případech s upřesněním toků odpadních materiálů, jakož i jiných údajů relevantních pro účely písmene b);

d) zajistí rovné zacházení s výrobci bez ohledu na jejich původ nebo velikost, aniž by na výrobce malých množství výrobků, včetně malých a středních podniků, kladl nepřiměřenou regulační zátěž.

2. Členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění toho, aby držitelé odpadů, na které se zaměřují systémy rozšířené odpovědnosti výrobce zavedené v souladu s čl. 8 odst. 1, byli informováni o opatřeních na předcházení vzniku odpadů, centrech pro opětovné použití a pro přípravu k opětovnému použití, systémech zpětného odběru a sběru odpadu a o předcházení znečišťování odpadky. Členské státy rovněž přijmou opatření zaměřená na vytváření pobídek pro držitele odpadů, aby plnili svou povinnost odevzdávat své odpady do již existujících systémů tříděného sběru, a to zejména prostřednictvím případných ekonomických pobídek nebo regulací.

3. Členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění toho, aby každý výrobce nebo organizace vykonávající povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce jménem výrobců:

a) měli jasně stanovenou působnost z hlediska územního, výrobkového a materiálového pokrytí, aniž by se omezovali na ty oblasti, v nichž je sběr odpadů a nakládání s nimi nejziskovější;

b) zajistili přiměřenou dostupnost systémů sběru odpadů v oblastech uvedených v písmenu a);

c) měli potřebné finanční prostředky nebo finanční a organizační prostředky pro splnění svých povinností týkajících se rozšířené odpovědnosti výrobce;

d) zavedli odpovídající mechanismus vnitřní kontroly, podporovaný v příslušných případech pravidelnými nezávislými audity, za účelem hodnocení:
   i) svého finančního řízení včetně dodržování požadavků stanovených v odst. 4 písm. a) a b);
   ii) kvality údajů shromažďovaných a vykazovaných v souladu s odst. 1 písm. c) tohoto článku a s požadavky nařízení [Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů (Úř. věst. 2006, L 190, s. 1)];

e) zveřejňovali informace o dosahování cílů v oblasti nakládání s odpady podle odst. 1 písm. b) a v případě kolektivního plnění povinností rozšířené odpovědnosti výrobce rovněž informace o:
   i) svém vlastníkovi a členech;
   ii) finančních příspěvcích hrazených výrobci za prodanou jednotku nebo za tunu výrobku uvedeného na trh a
   iii) postupu výběru provozovatelů pro nakládání s odpady.

4. Členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění toho, aby finanční příspěvky hrazené výrobci za účelem dodržení jejich povinností spojených s rozšířenou odpovědností výrobce:

a) pokrývaly u výrobků, jež výrobci uvádějí na trh v dotčeném členském státě, tyto náklady:

   – náklady na tříděný sběr odpadů a na jejich následnou přepravu a zpracování, včetně zpracování, které je nezbytné pro dodržení cílů Unie týkajících se nakládání s odpady, a náklady nezbytné ke splnění ostatních cílů uvedených v odst. 1 písm. b) se zohledněním příjmů z opětovného použití, z prodeje druhotných surovin získaných z jejich výrobků a z nerozdělených uložených plateb,

   – náklady na poskytování odpovídajících informací držitelům odpadů v souladu s odstavcem 2,

   – náklady na shromažďování a vykazování údajů v souladu s odst. 1 písm. c).

   Toto písmeno se nepoužije na systémy rozšířené odpovědnosti výrobce zavedené směrnicí [2000/53], [2006/66] nebo [2012/19];

b) byly v případě kolektivního plnění rozšířené odpovědnosti výrobce upravovány, pokud je to možné, pro jednotlivé výrobky nebo skupiny podobných výrobků, a to zejména se zohledněním jejich trvanlivosti, opravitelnosti, opětovné použitelnosti a recyklovatelnosti a přítomnosti nebezpečných látek, čímž se přihlíží k jejich životnímu cyklu a zohledňují se požadavky stanovené příslušným právem Unie, a pokud možno na základě harmonizovaných kritérií, aby bylo zajištěno řádné fungování vnitřního trhu, a

c) nepřesahovaly náklady nezbytné na poskytování služeb nakládání s odpady nákladově účinným způsobem. Tyto náklady se mezi dotyčné subjekty rozdělí transparentním způsobem.

Pokud je to odůvodněno potřebou zajistit řádné nakládání s odpady a ekonomickou životaschopnost systému rozšířené odpovědnosti výrobce, mohou se členské státy od rozdělení finanční odpovědnosti stanoveného v písmenu a) odchýlit, pokud:

i) v případě systémů rozšířené odpovědnosti výrobce zavedených k dosažení cílů v oblasti nakládání s odpady stanovených legislativními akty Unie nesou výrobci nejméně 80 % nezbytných nákladů;

ii) v případě systémů rozšířené odpovědnosti výrobce zavedených ode dne 4. července 2018 k dosažení cílů v oblasti nakládání s odpady stanovených pouze v právních předpisech členského státu nesou výrobci nejméně 80 % nezbytných nákladů;

iii) v případě systémů rozšířené odpovědnosti výrobce zavedených před 4. červencem 2018 k dosažení cílů v oblasti nakládání s odpady stanovených pouze v právních předpisech členského státu nesou výrobci nejméně 50 % nezbytných nákladů,

a pokud zbývající náklady nesou prvotní původci odpadu nebo distributoři.

Tuto odchylku nelze využít ke snížení podílu nákladů, které nesou výrobci podle systémů rozšířené odpovědnosti výrobce zavedených před 4. červencem 2018.

5. Členské státy vytvoří odpovídající rámec pro sledování plnění požadavků a jejich vymáhání, aby bylo zajištěno, že výrobci a organizace vykonávající povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce jménem výrobců vykonávají své povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce, a to i v případě prodeje na dálku, že jsou náležitě využívány finanční prostředky a že všechny subjekty zapojené do provádění systému rozšířené odpovědnosti výrobce předkládají spolehlivé údaje.

Pokud na území členského státu vykonává jménem výrobců povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce více organizací, tento členský stát určí alespoň jeden subjekt nezávislý na soukromých zájmech nebo pověří některý veřejný orgán, aby dohlížely nad prováděním povinností rozšířené odpovědnosti výrobce.

Každý členský stát umožní výrobcům usazeným v jiném členském státě, kteří uvádějí výrobky na trh na jeho území, jmenovat právnickou nebo fyzickou osobu usazenou na jeho území jako pověřeného zástupce pro účely provádění plnění povinností výrobce vyplývajících ze systémů rozšířené odpovědnosti výrobce na jeho území.

Ke sledování a ověřování toho, zda výrobce dodržuje povinnosti vyplývající ze systémů rozšířené odpovědnosti výrobce, mohou členské státy stanovit požadavky, jako je registrace či požadavky na informování a podávání zpráv, které má právnická nebo fyzická osoba jmenovaná jako pověřený zástupce na jejich území plnit.

6. Členské státy zajistí pravidelný dialog mezi příslušnými zúčastněnými stranami zapojenými do provádění systémů rozšířené odpovědnosti výrobce, včetně výrobců a distributorů, soukromých nebo veřejných zpracovatelů odpadu, místních orgánů, organizací občanské společnosti a případně subjektů sociální ekonomiky, sítí pro opětovné použití výrobků a jejich opravu a provozovatelů zařízení pro přípravu k opětovnému použití.

7. Členské státy přijmou opatření k zajištění toho, aby systémy rozšířené odpovědnosti výrobce zavedené před 4. červencem 2018 byly v souladu s tímto článkem do 5. ledna 2023.

8. Poskytováním informací veřejnosti podle tohoto článku není dotčeno zachovávání důvěrnosti obchodně citlivých informací v souladu s příslušným unijním a vnitrostátním právem.“

6. Směrnice 2018/851

21 V bodech 14, 21, 22 a 26 odůvodnění směrnice 2018/851 se uvádí:

„(14) Měla by být zavedena definice systému rozšířené odpovědnosti výrobce s cílem vyjasnit, že se jím rozumí soubor opatření přijatých členskými státy, která vyžadují, aby výrobci nesli finanční nebo finanční a organizační odpovědnost za nakládání s výrobkem v rámci jeho životního cyklu a i poté, co se stal odpadem, včetně postupů tříděného sběru, třídění a zpracování. Tato povinnost může také zahrnovat organizační odpovědnost a odpovědnost přispívat k předcházení vzniku odpadů a k opětovné použitelnosti a recyklaci výrobků. Výrobci mohou vykonávat povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce individuálně nebo kolektivně.

[…]

(21) Nezbytnou součástí účinného nakládání s odpady jsou systémy rozšířené odpovědnosti výrobce. Avšak jejich efektivnost a výkonnost se mezi jednotlivými členskými státy značně liší. Je proto nezbytné stanovit pro takovéto systémy rozšířené odpovědnosti výrobce minimální požadavky na fungování a vyjasnit, že se tyto požadavky uplatňují také na systémy rozšířené odpovědnosti výrobce zavedené v souladu s jinými legislativními akty Unie, […] dodatečně k požadavkům již stanoveným v uvedených aktech, není-li výslovně uvedeno jinak. […]

(22) Obecné minimální požadavky by měly snížit náklady a podpořit výkonnost a měly by zajistit rovné podmínky, a to i pro malé a střední podniky a podniky působící v oblasti elektronického obchodu, a zamezit překážkám bránícím hladkému fungování vnitřního trhu. Měly by také napomoci zahrnutí nákladů souvisejících s ukončením životnosti výrobku do cen výrobků a motivovat výrobce při navrhování svých výrobků, aby brali v potaz jejich recyklovatelnost, opětovnou použitelnost, opravitelnost a přítomnost nebezpečných látek. Tyto požadavky by měly celkově zlepšit řízení a transparentnost systémů rozšířené odpovědnosti výrobce a snížit možnost střetu zájmů mezi organizacemi vykonávajícími povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce jménem výrobců a zpracovateli odpadů, s nimiž mají tyto organizace smluvní vztahy. Tyto požadavky by se měly uplatnit na nové i stávající systémy rozšířené odpovědnosti výrobce. Je však nezbytné přechodné období, aby stávající systémy rozšířené odpovědnosti výrobce mohly přizpůsobit své struktury a postupy novým požadavkům.

[…]

(26) Výrobci by měli hradit náklady nezbytné ke splnění cílů nakládání s odpady a dalších cílů, včetně předcházení vzniku odpadů, stanovených pro příslušný systém rozšířené odpovědnosti výrobce. Za přísných podmínek mohou být tyto náklady sdíleny s původními původci odpadů nebo distributory, pokud je to odůvodněno potřebou zajistit řádné nakládání s odpady a ekonomickou životaschopnost systému rozšířené odpovědnosti výrobce.“

B. Slovinské právo

22 Článek 34 ZVO-2, nadepsaný „Rozšířená odpovědnost výrobce“, stanoví:

„(1) Výrobce, na kterého se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce […], je povinen dodržovat veškeré zákazy, požadavky a jiná pravidla chování, aby bylo zajištěno, že s odpady vzniklými při používání těchto výrobků bude nakládáno […] předepsaným způsobem.

[…]

(4) Výrobce usazený v jiné zemi, který přímo spotřebitelům nebo jiným konečným uživatelům prodává na dálku ve Slovinsku výrobky, na které se vztahuje [rozšířená odpovědnost výrobce], musí jmenovat zástupce, který odpovídá za plnění jeho povinností.

[…]

(6) Výrobce usazený v jiném členském státě [Unie] nebo v zemi Evropského hospodářského prostoru […], jehož výrobky, na které se vztahuje [rozšířená odpovědnost výrobce], jsou uváděny na trh na území Slovinska, může převzít povinnosti výrobce usazeného ve Slovinsku tím, že

jmenuje zástupce odpovědného za plnění jeho povinností na tomto území. V případě uvedeném v předchozí větě tyto povinnosti přebírá tento zástupce.

[…]“

23 Článek 35 ZVO-2, nadepsaný „Povinnosti výrobce“, stanoví:

„(1) Výrobce zajistí:

1. sběr odpadů vzniklých z výrobků na celém území Slovinska, s výjimkou sběru od prvotních původců odpadů, je-li tento sběr prováděn jako povinná veřejná služba obcí pro sběr komunálního odpadu;

2. zpracování veškerého odpadu vzniklého ze sebraných výrobků;

3. dosažení cílů v oblasti životního prostředí zajištěním nakládání s odpady z výrobků;

4. informování veřejnosti a držitelů odpadů o metodách předcházení vzniku odpadů vzniklých z výrobků, opětovného použití a zpětného odběru použitých výrobků, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce, tříděného sběru odpadů vzniklých z výrobků a předcházení vzniku odpadků, jakož i účinného nakládání s odpady vzniklými z výrobků z hlediska životního prostředí, a o významu těchto metod;

5. informování osob pověřených zpracováním odpadů o výrobcích, na které se vztahuje [rozšířená odpovědnost výrobce], a o metodách zpracování odpadů z těchto výrobků, je-li to stanoveno; a

6. vedení registru výrobků, na které se vztahuje [rozšířená odpovědnost výrobce] a které jsou uváděny na trh ve Slovinsku, vedení registru sebraných a zpracovávaných odpadů z výrobků, jakož i předávání údajů získaných z těchto registrů ministerstvu.

(2) Výrobce plní povinnosti uvedené v odstavci 1 tohoto článku společně s ostatními výrobci stejného druhu výrobků, na které se vztahuje [rozšířená odpovědnost výrobce], tím, že se podílí na společném provádění činností a opatření ke splnění povinností týkajících se odpadů z těchto výrobků […]

(3) Aniž je dotčen předchozí odstavec, výrobce může povinnosti uvedené v odstavci 1 tohoto článku plnit individuálně, uvádí-li na trh ve Slovinsku výrobky spadající do [rozšířené odpovědnosti výrobce], které nejsou určeny pro domácí použití […]

[…]“

24 Článek 37 ZVO-2, nadepsaný „Kolektivní plnění povinností“, stanoví:

„(1) Výrobci uvedení v čl. 35 odst. 1 tohoto zákona, kteří neplní povinnosti vyplývající z tohoto čl. 35 odst. 3 individuálně, musí zajistit jejich kolektivní plnění. Kolektivní plnění povinností výrobců stejného druhu výrobků, na které se vztahuje [rozšířená odpovědnost výrobce], provádí u odpadů vzniklých z těchto výrobků organizace pro kolektivní plnění povinností vyplývajících z [rozšířené odpovědnosti výrobce] […] Tato organizace provádí kolektivní plnění povinností výrobců, kteří ji založili, jakož i výrobců, kteří se k ní připojí v době, kdy již byla založena. Tito

výrobci mají při plnění těchto povinností rovné postavení bez ohledu na to, zda uvedenou organizaci založili, nebo zda se k ní připojili v době, kdy již byla založena.

(2) Kolektivní plnění povinností výrobců stejného druhu výrobků, na které se vztahuje [rozšířená odpovědnost výrobce], provádí jediná organizace.

(3) Výrobci uvedení v odstavci 1 tohoto článku uzavřou s touto organizací písemnou smlouvu, kterou ji pověří plněním povinností, jež pro tyto výrobce vyplývají z čl. 35 odst. 1 tohoto zákona.

[…]“

25 Článek 38 ZVO-2, nadepsaný „Organizace“, stanoví:

(1) Organizace je právnickou osobou se sídlem ve Slovinsku, která má za cíl v rámci neziskové činnosti pro výrobce stejného druhu výrobku, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce a kteří musí zajistit kolektivní plnění povinností v této oblasti podle odstavce 1 předchozího článku, provádět kolektivní plnění těchto povinností, přičemž příjmy z kolektivního plnění uvedených povinností podle tohoto zákona nesmí přesáhnout skutečné náklady na toto plnění.

[…]

(3) Tato organizace nesmí vykonávat žádnou činnost, která nesouvisí s cílem uvedeným v odstavci 1 tohoto článku.

(4) Uvedená organizace je založena a vlastněna výrobci určitých výrobků stejného druhu, na které se vztahuje [rozšířená odpovědnost výrobce] a kteří společně uvádějí na trh alespoň 51 % celkového množství těchto výrobků, přičemž podíl každého z nich na tomto celkovém množství nepřesahuje 25 %. Pravidla pro prokázání splnění podmínky uvedené v předchozí větě stanoví vláda v ustanoveních čl. 34 odst. 8 tohoto zákona.

(5) Tatáž organizace a výrobce, který v ní má podíl, nemohou být osoby, které shromažďují nebo zpracovávají odpady vzniklé z výrobků, jež jsou předmětem kolektivního plnění povinností v rámci takové organizace, ledaže ustanovení čl. 34 odst. 8 tohoto zákona stanoví, že se za výrobce považuje osoba, která připravuje odpady vzniklé z výrobků, na něž se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce, k jejich opětovnému použití a podruhé tyto výrobky uvede na trh, nebo osoba, která tyto odpady recykluje na získanou látku nebo předmět, jakožto výrobky, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce, ale oproti původnímu výrobku mají odlišné použití.

(6) Dotyčná organizace a výrobce, který má v této organizaci podíl, nemohou mít:

1. přímé, nebo nepřímé kapitálové propojení s osobou, která shromažďuje a zpracovává odpady vzniklé z výrobků, které jsou předmětem kolektivního plnění povinností v rámci této organizace, ani mít v této osobě řídící nebo kontrolní práva;

2. kapitálové propojení nebo příbuzenské vztahy s osobou, která drží nebo ovládá hlasovací práva ve správním nebo kontrolním orgánu osoby uvedené v předchozím bodě nebo která tuto osobu zastupuje.

(7) Za příbuzenský vztah ve smyslu odst. 6 bodu 2 tohoto článku se považuje vztah založený na pokrevním poutu v linii přímé nebo ve vedlejší linii až do čtvrtého stupně včetně, vztahy vzniklé

z právně uznaných forem partnerství a manželství do druhého stupně včetně, i když bylo partnerství zrušeno či manželství rozvedeno nebo je držitel podílu poručníkem nebo opatrovníkem osoby, která drží nebo ovládá hlasovací práva ve správním nebo kontrolním orgánu osoby uvedené v tomto odst. 6 bodě 1 nebo která tuto osobu zastupuje.

(8) Ovládáním hlasovacích práv podle odst. 6 bodu 2 tohoto článku se rozumějí práva, smlouvy nebo jiné prostředky, které buď jednotlivě, nebo ve spojení a s ohledem na příslušné skutkové nebo právní okolnosti umožňují držiteli podílu vykonávat rozhodující vliv na osobu, která drží nebo ovládá hlasovací práva ve správním nebo kontrolním orgánu osoby uvedené v tomto odst. 6 bodě 1 nebo která tuto osobu zastupuje.

(9) Omezení uvedená v odstavcích 5 a 6 tohoto článku se vztahují rovněž na člena řídícího orgánu dotyčné organizace, jejího kontrolního orgánu nebo jejího zástupce.

(10) Organizace musí mít kontrolní orgán pro režim [rozšířené odpovědnosti výrobce] složený ze tří zástupců výrobců, kteří jsou držiteli podílů v této organizaci, tří zástupců výrobců, kteří se připojí k již založené organizaci, a jednoho zástupce ministerstva pro životní prostředí. Zástupci výrobců, kteří organizaci založili, jakož i zástupci výrobců, kteří se připojí k již založené organizaci, mají rovné postavení a stejná rozhodovací práva. Postup jmenování jednotlivých zástupců výrobců uvedených v předchozí větě do orgánu uvedeného v tomto odstavci, jakož i délku jejich funkčního období pro režim [rozšířené odpovědnosti výrobce] stanoví vláda v ustanoveních čl. 38 odst. 8 tohoto zákona.

(11) Orgán uvedený v předchozím odstavci:

1. je pravidelně informován o kolektivním plnění povinností ze strany dotyčné organizace;

2. potvrzuje výši finančního příspěvku, který má výrobce zaplatit za prodejní jednotku nebo za tunu výrobku, na který se vztahuje [rozšířená odpovědnost výrobce] a který je uváděn na trh ve Slovinsku;

3. potvrzuje cíle v oblasti životního prostředí, které si tato organizace vytyčila a kterých dosáhla při nakládání s odpady vzniklými z výrobků;

4. přijme obecný právní akt, který stanoví normy pro nakládání s odpady vzniklými z výrobků, na které se vztahuje [rozšířená odpovědnost výrobce], jež musí osoby, které jménem uvedené organizace shromažďují nebo zpracovávají odpady vzniklé z výrobků tohoto druhu, dodržovat spolu s požadavky stanovenými v ustanoveních uvedených v čl. 24 odst. 6 tohoto zákona a v ustanoveních čl. 34 odst. 8 tohoto zákona;

5. nahlíží nebo zprostředkovává nahlížení do dokumentace uvedené v čl. 37 odst. 6 bodu 4 tohoto zákona a v souladu s čl. 40 odst. 11 tohoto zákona kontroluje místa sběru nebo zpracování odpadů u osob, které jménem téže organizace shromažďují nebo zpracovávají odpady vzniklé z výrobků, na které se vztahuje [rozšířená odpovědnost výrobce], a hodnotí jejich zjištění podle kritérií stanovených v ustanoveních čl. 38 odst. 8 tohoto zákona a

6. potvrzuje obsah výzvy k podávání nabídek uvedené v čl. 40 odst. 6 tohoto zákona a na základě kritérií definovaných vládou v ustanoveních čl. 34 odst. 8 tohoto zákona, jakož i výsledků nahlížení do dokumentů a kontrol na místech sběru nebo zpracování odpadů uvedených v předchozím bodě, určuje nediskriminačním způsobem osoby, které budou pro dotyčnou organizaci podle čl. 37 odst. 1 tohoto zákona provádět sběr a přípravu odpadů vzniklých z výrobků k jejich konečnému využití nebo odstranění během následujícího kalendářního roku.

[…]“

26 Článek 39 ZVO-2, nadepsaný „Povinnosti organizace“, stanoví:

„(1) Organizace provádí kolektivní plnění povinností podle čl. 35 odst. 1 a 2 tohoto zákona nákladově efektivním způsobem. Organizace provádí plnění povinností uvedených v předchozí větě, které vyplývají z nakládání s veškerým odpadem z výrobků vzniklým na celém území Republiky Slovinsko během určitého období. Organizace zajistí, aby sběr a zpracování odpadů vzniklých z výrobků probíhaly způsobem, který zabrání jakémukoli hromadění během roku.

[…]

(3) Organizace má k dispozici plán kolektivního plnění povinností […], v němž vymezí činnosti a opatření směřující ke splnění povinností uvedených v odstavci 1 tohoto článku.

[…]“

27 Článek 41 ZVO-2, nadepsaný „Povolení ke kolektivnímu plnění povinností“, stanoví:

„(1) Pro účely kolektivního plnění povinností musí mít dotyčná organizace příslušné povolení.

[…]

5. Povolení ke kolektivnímu plnění povinností se vydává na dobu neurčitou od jeho vstupu v platnost. […]

[…]“

28 Článek 275 ZVO-2, nadepsaný „Úprava plnění povinností vyplývajících z [rozšířené odpovědnosti výrobce] ze strany stávajících [dotyčných] výrobců“, stanoví:

„(1) Stávající výrobci, na které se v okamžiku nabytí účinnosti tohoto zákona vztahuje [rozšířená odpovědnost výrobce] a kteří jsou v tomto ohledu povinni plnit povinnosti v rámci systému kolektivního plnění povinností uvedeném v článku 37 tohoto zákona, založí organizaci podle článku 38 uvedeného zákona, která nejpozději do 31. července 2022 předloží úplnou žádost o povolení ke kolektivnímu plnění povinností podle článku 41 téhož zákona. Stávající výrobci, na které se v okamžiku nabytí účinnosti tohoto zákona vztahuje [rozšířená odpovědnost výrobce] a kteří nejsou zakladateli organizace podle článku 38 tohoto zákona, jsou povinni nejpozději do 31. prosince 2022 uzavřít smlouvu s organizací, která získá povolení ke kolektivnímu plnění povinností podle článku 41 téhož zákona.

[…]

(3) Stávajícímu výrobci, na kterého se v okamžiku nabytí účinnosti tohoto zákona vztahuje [rozšířená odpovědnost výrobce] a který nedodrží ustanovení předchozích odstavců tohoto článku, se uloží tyto sankce:

1. právnické osobě pokuta ve výši od 75 000 až 250 000 eur;

2. fyzické osobě-podnikateli nebo fyzické osobě samostatně výdělečně činné pokuta ve výši 45 000 až 135 000 eur.

[…]

(5) Pokud organizace podle čl. 38 odst. 1 tohoto zákona ministerstvu písemně oznámí, že na základě konečného povolení uvedeného v čl. 41 odst. 3 tohoto zákona začne provádět kolektivní plnění povinností týkajících se nakládání s obalovými odpady podle tohoto zákona, ministerstvo vydá určovací rozhodnutí o skončení platnosti povolení ke kolektivnímu plnění povinností při nakládání s obalovými odpady, kterým zaniká platnost environmentálních povolení ke kolektivnímu plnění povinností týkajících se nakládání s obalovými odpady, jež byla vydána na základě nařízení o nakládání s obaly a obalovými odpady (Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo) ze dne 27. července 2006 (*Uradni list RS*, č. 84/06) nebo nařízení o obalech a obalových odpadech (Uredba o embalaži in odpadni embalaži) ze dne 8. dubna 2021 (*Uradni list RS*, č. 54/21).

(6) Rozhodnutí, kterými se schvalují společné plány přijaté na základě nařízení o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (Uredba o odpadni električni in elektronski opremi) ze dne 23. července 2015 (*Uradni list RS*, č. 55/15), nařízení o nakládání s bateriemi a akumulátory a odpadními bateriemi a akumulátory (Uredba o ravnanju z baterijami in akumulatorji ter odpadnimi baterijami in akumulatorji) ze dne 14. ledna 2010 (*Uradni list RS*, č. 3/10), nařízení o odpadních hřbitovních svíčkách (Uredba o odpadnih nagrobnih svečah) ze dne 18. dubna 2019 (*Uradni list RS*, č. 25/19), nařízení o nakládání s léčivými přípravky (Uredba o ravnanju z odpadnimi zdravili) ze dne 30. října 2008 (*Uradni list RS*, č. 105/08), nařízení o nakládání s odpady vzniklými z přípravků na ochranu rostlin obsahujících nebezpečné látky (Uredba o ravnanju z odpadnimi fitofarmacevtskimi sredstvi, ki vsebujejo nevarne snovi) 9. listopadu 2006 (*Uradni list RS*, č. 119/06), nařízení o vozidlech s ukončenou životností (Uredba o izrabljenih vozilih) ze dne 28. dubna 2011 (*Uradni list RS*, č. 32/11) a nařízení o nakládání s odpadními pneumatikami (Uredba o ravnanju z izrabljenimi gumami) ze dne 30. července 2009 (*Uradni list RS*, č. 63/09), pozbývají právních účinků na základě určovacích rozhodnutí ministerstva o skončení platnosti společných plánů, pokud organizace uvedená v čl. 38 odst. 1 tohoto zákona ministerstvu písemně oznámí, že na základě konečného povolení uvedeného v čl. 41 odst. 3 tohoto zákona začala provádět kolektivní plnění povinností při nakládání s těmito výrobky podle tohoto zákona.

(7) Rozhodnutí o schválení individuálních plánů přijatých na základě nařízení o nakládání s obaly a obalovými odpady […] nebo nařízení o obalech a obalových odpadech […], nařízení o odpadních elektrických a elektronických zařízeních […], nařízení o nakládání s bateriemi a akumulátory a odpadními bateriemi a akumulátory […], nařízení o odpadních hřbitovních svíčkách […], nařízení o nakládání s léčivými přípravky […], nařízení o nakládání s odpady vzniklými z přípravků na ochranu rostlin obsahujících nebezpečné látky […], nařízení o vozidlech s ukončenou životností […] a nařízení o nakládání s odpadními pneumatikami […] pozbývají od 1. ledna 2023 platnosti a ministerstvo vydá určovací rozhodnutí v této věci nejpozději do 5. ledna 2023.

(8) V případech uvedených v odstavcích 5 a 6 tohoto článku smlouvy uzavřené za účelem plnění povinností výrobců vyplývajících z nakládání s odpady vzniklými z výrobků, na jejichž základě bylo společnosti uděleno povolení k plnění povinností podle čl. 20 odst. 10 bodu 2 zákona o ochraně životního prostředí (Zakon o varstvu okolja) (*Uradni list RS*, č. 39/06, dále jen ‚ZVO-1‘), pozbývají právních účinků dnem vydání určovacího rozhodnutí.

(9) V případech uvedených v odstavcích 5 až 7 tohoto článku smlouvy uzavřené mezi společností oprávněnou k plnění povinností podle čl. 20 odst. 10 bodu 2 ZVO-1, nebo výrobcem, který plnil povinnosti podle čl. 20 odst. 10 bodu 1 ZVO-1 individuálně, a entitami, které na základě těchto smluv zpracovávají odpady vzniklé z výrobků, pozbývají právních účinků dnem vydání určovacího rozhodnutí.“

II. Původní řízení a předběžné otázky

29 Dne 29. března 2022 slovinský zákonodárce v rámci legislativní reformy přijal ZVO-2, který zavedením režimu rozšířené odpovědnosti výrobce dotčeného ve věci v původním řízení s účinností od 13. dubna 2022 nahradil ZVO-1 a řadu odvětvových právních předpisů použitelných na určité kategorie výrobků.

30 Jak vyplývá ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, ZVO-1 stanovil režim, v jehož rámci mohl výrobce, na kterého se vztahují povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce, tyto povinnosti plnit buď individuálně, nebo kolektivně prostřednictvím sdružení výrobců nebo obchodní společnosti, která je k tomu oprávněna (dále jen „hospodářský subjekt ZVO-1“). Pravidla provádění tohoto režimu byla obsažena v odvětvových právních předpisech pro jednotlivé kategorie výrobků, na které se tato rozšířená odpovědnost vztahovala, a mohla se rovněž odvíjet od obchodního modelu každého hospodářského subjektu ZVO-1.

31 Pokud jde o obaly výrobků pro domácí použití a hřbitovní svíčky, byly v provádění uvedeného režimu zjištěny významné nedostatky. V roce 2018 proto slovinský zákonodárce provedl první změnu právní úpravy, aby zajistil zpětný odběr a zpracování nahromaděných obalových odpadů a odpadů z hřbitovních svíček. Před přijetím ZVO-2 slovinský zákonodárce přistoupil ke druhé změně a s účinností od 1. ledna 2021 v rámci novelizace téhož režimu zrušil výjimku z jeho použití na výrobce uvádějící na trh méně než 15 tun obalů ročně.

32 Ústavní soud (Ustavno sodišče, Slovinsko) jakožto předkládající soud, k němuž podaly opravný prostředek zaprvé společnost INTERZERO Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o., jakož i další společnosti a fyzické osoby (dále jen „Interzero a další“) a zadruhé společnost Surovina, družba za predelavo odpadkov d.o.o. a další společnosti zahájil řízení o kontrole ústavnosti týkající se režimu rozšířené odpovědnosti výrobce dotčeného ve věci v původním řízení. Společnosti, které jsou stěžovatelkami v původním řízení, jsou obchodními společnostmi se sídlem ve Slovinsku. Jedná se o výrobce, na které se vztahuje režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení, hospodářské subjekty ZVO-1 nebo hospodářské subjekty provádějící činnost v oblasti nakládání s odpady.

33 Usneseními ze dne 19. května a 14. prosince 2022 předkládající soud pozastavil uplatňování některých ustanovení ZVO-2 napadených stěžovatelkami v původním řízení, takže ustanovení ZVO-1 a relevantní odvětvové právní předpisy uvedené v bodě 30 tohoto rozsudku jsou nadále použitelné až do vydání konečného rozhodnutí v původním řízení.

34 Předkládající soud konstatuje, že ZVO-2 zásadně změnil pravidla pro plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, které dosud stanovil ZVO-1, a klade si otázku slučitelnosti několika přijatých legislativních opatření s unijním právem.

35 V první řadě předkládající soud poznamenává, že činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce pro každou z kategorií dotčených výrobků již nemůže být vykonávána jedním nebo více hospodářskými subjekty, které si konkurují na stejném trhu, jelikož pro každou z těchto kategorií výrobků musí být založena jediná organizace, a to výrobci, kteří na trh uvádějí alespoň 51 % celkového množství dotyčného výrobku (dále jen „jediná organizace“). Kromě toho musí být tato činnost vykonávána na neziskovém základě, čímž ztrácí povahu regulované, tržně orientované činnosti.

36 Tento soud uvádí, že k tomu, aby mohl rozhodnout o argumentaci stěžovatelek v původním řízení, podle níž je přiznání výlučného práva jediné organizaci za účelem výkonu uvedené činnosti v rozporu s článkem 106 SFEU ve spojení s článkem 102 SFEU, je třeba provést výklad tohoto článku 106 SFEU.

37 Dále si uvedený soud klade otázku ohledně slučitelnosti tohoto monopolního postavení s články 8 a 8a směrnice 2008/98, směrnicí 2006/123, články 49, 56 a 106 SFEU, jakož i s články 16 a 17 Listiny. Pokud jde o odůvodnění omezení jak z hlediska článků 49 a 56 SFEU, tak z hlediska čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123, tentýž soud se zejména zabývá otázkou, zda je režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení způsobilý soudržným způsobem zajistit dosažení cílů ochrany životního prostředí a lidského zdraví, jak jsou stanoveny ve směrnicích 2008/98 a 2018/851, a zda se tento režim omezuje na to, co je nezbytně nutné.

38 Ve druhé řadě předkládající soud uvádí, že režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení stanoví ze zákona skončení platnosti smluv uzavřených mezi hospodářskými subjekty ZVO-1 na straně jedné a výrobci, na které se vztahuje režim rozšířené odpovědnosti, jakož i poskytovateli služeb nakládání s odpady na straně druhé. Toto skončení platnosti nepodléhá žádné konkrétní lhůtě, jelikož k němu dojde teprve tehdy, až jediná organizace zahájí činnost a ministerstvo pro životní prostředí v tomto smyslu přijme určovací rozhodnutí. Dotyčným hospodářským subjektům ZVO-1 mimoto není poskytnuto žádné vyrovnávací opatření.

39 Tento soud má za to, že vyloučení stávajících poskytovatelů znamená omezení svobody podnikání ve smyslu článku 16 Listiny a článků 49 a 56 SFEU, a vyjadřuje proto pochybnosti o slučitelnosti přechodných pravidel stanovených režimem rozšířené odpovědnosti výrobce dotčeným ve věci v původním řízení s unijním právem. Konkrétně je třeba provést výklad zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jelikož stěžovatelky v původním řízení tvrdí, že změna provedená tímto režimem „svévolným a neočekávaným způsobem“ narušila jejich legitimní očekávání, že budou s to vykonávat činnost kolektivního plnění svých povinností v této oblasti. Uvedený soud si rovněž klade otázku, zda je pravidlo, podle něhož jediná organizace musí použít zisk výhradně na výkon činnosti a provádění opatření ke kolektivnímu plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, v souladu s právem na vlastnictví zaručeným v článku 17 Listiny.

40 Předkládající soud má v tomto ohledu za to, že režimy rozšířené odpovědnosti stávajících výrobců měly být zcela jistě přizpůsobeny požadavkům směrnice 2018/851 před 5. lednem 2023. Nicméně vzhledem k tomu, že slovinský zákonodárce již v této oblasti provedl změny s účinností od 1. ledna 2021, nemohly dotyčné subjekty předvídat další změny, navíc tak významné, jako jsou změny provedené režimem rozšířené odpovědnosti výrobce dotčeným ve věci v původním řízení.

41 Ve třetí řadě předkládající soud konstatuje, že režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení ukládá jednotlivým subjektům zapojeným do kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce řadu omezení v oblasti kapitálového propojení, příbuzenských vztahů a povolovaných činností. Konkrétně platí, že jediná organizace může být založena pouze výrobci a podíl v ní mohou mít toliko výrobci, kteří tuto organizaci založili. Kromě toho výrobci, kteří mají v uvedené organizaci podíl, nemohou provádět sběr a zpracování dotyčných odpadů, kdežto výrobci, kteří nesou povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce a zároveň provádějí sběr a zpracování odpadů, nemohou být držiteli tohoto podílu.

42 Předkládající soud si v tomto ohledu klade otázku, zda takové požadavky, které lze chápat tak, že mají za cíl chránit před rizikem ovlivňování řízení jediné organizace ze strany členů, kteří nejsou výrobci, a snížit riziko střetu zájmů mezi touto organizací a hospodářskými subjekty vykonávajícími činnost nakládání s odpady za účelem ochrany životního prostředí a hospodářské soutěže, jsou v souladu s článkem 15 směrnice 2006/123, články 49 a 56 SFEU, jakož i s článkem 16 Listiny.

43 Předkládající soud ve čtvrté řadě vysvětluje, že výrobci, na které se vztahuje režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení, jsou povinni pod hrozbou pokuty uzavřít s jedinou organizací smlouvu o kolektivním plnění povinností v této oblasti. Předkládající soud si tedy klade otázku, zda je takové omezení smluvní svobody a svobody podnikání v souladu s článkem 16 Listiny, jakož i s články 49 a 56 SFEU, a to tím spíše, že stěžovatelky v původním řízení tvrdí, že taková povinnost uzavřít smlouvu znevýhodňuje některé výrobce oproti výrobcům, kteří již mají v jediné organizaci podíl.

44 Za těchto podmínek se Ústavní soud (Ustavno sodišče) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Lze za podnik pověřený poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu ve smyslu čl. 106 odst. 2 [SFEU] (ve světle článku 14 SFEU, [protokolu č. 26], jakož i článků 8 a 8a [směrnice 2008/98]) považovat právnickou osobu, která je držitelem výlučného práva vykonávat činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce u výrobků stejného druhu na území Republiky Slovinsko, přičemž tato činnost zahrnuje:

– uzavírání smluv s výrobci určitých výrobků, na základě nichž tito výrobci pověřují tuto právnickou osobu, aby jejich jménem zajistila řádné nakládání s odpady, které z těchto výrobků vznikají;

– organizaci systému sběru a zpracování odpadu (uzavření smluv s obchodními společnostmi, které jménem [jediné] organizace sbírají a řádně zpracovávají veškerý sebraný odpad vzniklý z těchto výrobků, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce);

– vedení registru výrobků, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce a které jsou uváděny na trh ve Slovinsku, jakož i vedení registru sebraných a zpracovaných odpadů vzniklých z výrobků, na které se vztahuje tato rozšířená odpovědnost, a předávání těchto údajů ministerstvu,

a tato právnická osoba je povinna v rámci této činnosti uzavírat smlouvy jak s výrobci, kteří mají povinnost rozšířené odpovědnosti výrobce, tak s obchodními společnostmi, které shromažďují a zpracovávají odpad?

2) Musí být články 16 a 17 [Listiny], články 49, 56 a 106 SFEU, směrnice [2006/123] a články 8 a 8a [směrnice 2008/98] vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, podle které může být činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce u výrobků stejného druhu zákonně vykonávána jedinou právnickou osobou na území členského státu neziskovým způsobem, přičemž příjmy nesmí přesáhnout skutečné náklady na kolektivní plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce a tato právnická osoba musí použít zisk výhradně na výkon těchto činností a provádění opatření ke kolektivnímu plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce?

3) V případě záporné odpovědi na druhou otázku, musí být článek 16 [Listiny], články 49, 56 a 106 SFEU, zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i články 8 a 8a [směrnice 2008/98] vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, podle které členský stát změní činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce u výrobků stejného druhu z regulované, tržně orientované, výdělečné činnosti, kterou vykonává více hospodářských subjektů, na činnost, kterou je oprávněna vykonávat jediná organizace a kterou musí tato organizace vykonávat na neziskovém základě ve smyslu druhé otázky?

4) Musí být ustanovení unijního práva uvedená ve třetí otázce vykládána v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, podle které v důsledku vstupu nové právní úpravy týkající se kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce v platnost vzniká ze zákona (*ex lege*) zásah do individuálních vztahů, takže přestávají platit všechny smlouvy uzavřené mezi hospodářskými subjekty, které vykonávaly činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce podle předchozí právní úpravy, a výrobci, kteří mají povinnost rozšířené odpovědnosti výrobce, jakož i mezi hospodářskými subjekty, které vykonávaly činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce podle předchozí právní úpravy, a hospodářskými subjekty, které provádějí sběr a zpracování odpadů vzniklých z výrobků, které jsou předmětem kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce?

5) Musí být zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, v případě přijetí nové právní úpravy popsané ve třetí a čtvrté otázce, vykládány v tom smyslu, že zákonodárce musí stanovit přechodné období nebo zavést systém náhrad? V případě kladné odpovědi, jaká kritéria je třeba splnit pro přiměřenost přechodného období nebo systému náhrad?

6) Musí být článek 16 [Listiny], články 49, 56 a 106 SFEU, směrnice [2006/123] a články 8 a 8a [směrnice 2008/98] vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, podle které jsou výrobci, kteří mají povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce a kteří uvádějí na trh 51 % celkového množství výrobků stejného druhu, na které se vztahuje tato rozšířená odpovědnost, povinni založit právnickou osobu pověřenou výkonem činnosti kolektivního

plnění těchto povinností a podle níž musí výrobci výrobků stejného druhu v případě případného odnětí povolení této právnické osobě takovou právnickou osobu znovu založit, anebo podle níž mohou mít podíl v uvedené právnické osobě pouze výrobci?

7) Musí být článek 16 [Listiny], články 49, 56 a 106 SFEU, směrnice [2006/123] a články 8 a 8a [směrnice 2008/98] vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, podle které výrobci, kteří mají podíl v právnické osobě zajišťující kolektivní plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, nemohou být osobami, které shromažďují a zpracovávají odpady vzniklé z výrobků, které jsou předmětem kolektivního plnění těchto povinností v této právnické osobě?

8) Musí být článek 16 [Listiny], články 49, 56 a 106 SFEU, směrnice [2006/123] a články 8 a 8a [směrnice 2008/98] vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, podle které výrobce, který má podíl v právnické osobě zajišťující kolektivní plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, a tato právnická osoba nemohou:

   – mít přímé, nebo nepřímé kapitálové propojení s osobou, která shromažďuje nebo zpracovává odpady vzniklé z výrobků, které jsou předmětem kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce v právnické osobě zajišťující kolektivní plnění těchto povinností, ani mít v této osobě řídící nebo kontrolní práva;

   – kapitálové propojení nebo příbuzenské vztahy s osobou, která drží nebo ovládá hlasovací práva ve správním nebo kontrolním orgánu osoby uvedené v předchozí odrážce nebo která tuto osobu zastupuje?

9) Musí být článek 16 [Listiny], články 49, 56 a 106 SFEU, směrnice [2006/123] a články 8 a 8a [směrnice 2008/98] vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, podle které se omezení uvedená v sedmé a osmé otázce vztahují rovněž na člena řídícího orgánu právnické osoby zajišťující kolektivní plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, člena kontrolního orgánu této právnické osoby nebo zástupce uvedené právnické osoby?

10) Musí být článek 16 [Listiny] a články 49 SFEU a 56 SFEU vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, podle které musí výrobci, na které se vztahují povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce a kteří uvádějí na trh výrobky určené pro domácí použití, povinně uzavřít smlouvu, kterou pověří právnickou osobu oprávněnou ke kolektivnímu plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce plněním povinností v této oblasti?“

III. K předběžným otázkám

A. K první otázce

45 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 106 odst. 2 SFEU vykládán v tom smyslu, že právnická osoba, která je v souladu s články 8 a 8a směrnice 2008/98 držitelem výlučného práva vykonávat u dané kategorie výrobků na celém území členského státu a jménem dotyčných výrobců činnost spočívající v plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce a je povinna tuto činnost vykonávat na neziskovém základě, musí být považována za podnik pověřený poskytováním služby obecného hospodářského zájmu ve smyslu tohoto čl. 106 odst. 2.

46 K zodpovězení této otázky je třeba nejprve ověřit, zda právnická osoba jednající za takových podmínek může být považována za „podnik“ ve smyslu uvedeného ustanovení, a dále, zda činnost, kterou má tato právnická osoba na základě tohoto výlučného práva, může být kvalifikována jako služba obecného hospodářského zájmu ve smyslu téhož ustanovení.

47 Pokud jde v první řadě o pojem „podnik“ ve smyslu čl. 106 odst. 2 SFEU, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury v oblasti unijního práva hospodářské soutěže se tímto pojmem rozumí jakákoli entita vykonávající hospodářskou činnost nezávisle na právním postavení této entity a způsobu jejího financování (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 11. června 2020, Komise a Slovenská republika v. Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P a C-271/18 P, EU:C:2020:450, bod 28 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 18. ledna 2024, Lietuvos notarų rūmai a další, C-128/21, EU:C:2024:49, bod 55).

48 Podle ustálené judikatury představuje hospodářskou činnost jakákoli činnost spočívající v nabízení zboží nebo služeb na daném trhu, což jsou plnění poskytovaná zpravidla za úplatu. V tomto ohledu základní charakteristika úplaty spočívá ve skutečnosti, že úplata představuje hospodářské protiplnění za dotyčné plnění (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 3. října 2002, Danner, C-136/00, EU:C:2002:558, bod 26 a citovaná judikatura; ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 104 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 11. června 2020, Komise a Slovenská republika v. Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P a C-271/18 P, EU:C:2020:450, bod 29 a citovaná judikatura).

49 Naproti tomu se pravidla Smluv nemusí použít na činnost, která svou povahou, pravidly, jimž podléhá, a svým předmětem nespadá do sféry hospodářských vztahů nebo je spojena s výkonem výsad veřejné moci (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. února 2002, Wouters a další, C-309/99, EU:C:2002:98, bod 57, jakož i ze dne 28. února 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, bod 40).

50 V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že na základě režimu rozšířené odpovědnosti výrobce dotčeného ve věci v původním řízení je jediné organizaci přiznáno výlučné právo na neziskovém základě a na celém slovinském území vykonávat u dané kategorie výrobků, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce, činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z této rozšířené odpovědnosti. Tato činnost v podstatě spočívá v zavedení systému sběru a zpracování odpadů vzniklých z těchto výrobků výměnou za placení poplatků výrobci přidruženými k této organizaci.

51 Uvedená činnost, co se týče pravidel, která se na ni použijí, spadá do systému rozšířené odpovědnosti výrobce uvedeného v článcích 8 a 8a směrnice 2008/98. Unijní normotvůrce přitom v oblasti rozšířené odpovědnosti výrobce stanovil pouze minimální požadavky a neupřesnil způsob, jakým jsou dotyční výrobci povinni plnit povinnosti, které se na ně na základě systému odpovědnosti zavedeného v souladu s těmito ustanoveními vztahují. Tento normotvůrce nicméně v bodě 14 odůvodnění směrnice 2018/851 uvedl, že tito výrobci mohou tyto povinnosti v zásadě vykonávat individuálně nebo kolektivně. Kolektivní plnění uvedených povinností prostřednictvím k tomu oprávněné organizace v souladu s těmito ustanoveními tedy pro takové výrobce představuje jeden z prostředků, jak mohou povinnosti, které se na ně na základě systému rozšířené odpovědnosti výrobce vztahují, splnit.

52 Jak mimoto vyplývá ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, čl. 39 odst. 1 a 3 ZVO-2 stanoví, že jediná organizace je povinna provádět kolektivní plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce nákladově efektivním způsobem, přičemž poplatky vybrané výměnou za její služby musí pokrýt veškeré náklady na tuto činnost. Případné zisky dosažené touto organizací na základě poplatků zaplacených dotyčnými výrobci jsou mimo jiné do této činnosti opětovně investovány a mohou tak posílit finanční kapacitu uvedené organizace pro účely vytvoření systému sběru a zpracování odpadů vzniklých z výrobků, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce.

53 Bez ohledu na významný vliv, který jak potvrdila slovinská vláda na jednání, veřejné orgány obecně mají na činnost jediné organizace, zejména pokud jde o stanovení výše poplatků, si tato organizace může sama určit způsob, jakým poskytuje služby v oblasti kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce.

54 Za těchto podmínek nelze mít za to, že je činnost uvedená v bodě 50 tohoto rozsudku spojena s výkonem výsad veřejné moci v oblasti nakládání s odpady.

55 Pokud jde mimoto o otázku, zda činnost vykonávaná jedinou organizací může být kvalifikována jako činnost, která nespadá do sféry hospodářských vztahů, je třeba připomenout, že pouhá skutečnost, že entita nesleduje ziskový cíl, nepostačuje k závěru, že tato entita nevykonává hospodářskou činnost (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. března 2009, SELEX Sistemi Integrati v. Komise, C-113/07 P, EU:C:2009:191, bod 116). Pouhá okolnost, že podle vnitrostátní právní úpravy musí být zisky dosažené entitou prostřednictvím její činnosti použity na určité cíle v obecném zájmu, nemůže vést sama o sobě ke změně povahy této činnosti a připravit ji o hospodářský charakter (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. března 1994, Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, bod 35, a ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko, C-179/14, EU:C:2016:108, bod 157).

56 Kromě toho hospodářskou povahu činnosti nemůže zpochybnit pouhá skutečnost, že se členský stát rozhodne, jako v projednávané věci, vyjmout tuto činnost z důvodů veřejného zájmu z hospodářské soutěže tím, že vytvoří zákonný monopol ve prospěch entity, které byla svěřena výlučná práva (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 30. dubna 1974, Sacchi, 155/73, EU:C:1974:40, bod 14, a ze dne 3. října 1985, CBEM, 311/84, EU:C:1985:394, bod 16). Z článku 106 odst. 1 a 2 SFEU totiž vyplývá, že bez ohledu na to, zda tato entita sleduje ziskový cíl či nikoli, způsob, jakým je tento monopol uspořádán či vykonáván, může porušovat pravidla Smluv, zejména pravidla týkající se volného pohybu a pravidla hospodářské soutěže (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. června 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, bod 11).

57 Je pravda, že jinak je tomu v případě, kdy se dotyčná entita uchází o správu veřejné služby sociálního zabezpečení a plní čistě sociální úlohu, a její činnost je založena na zásadě solidarity (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. února 1993, Poucet a Pistre, C-159/91 a C-160/91, EU:C:1993:63, bod 18, jakož i ze dne 22. října 2015, EasyPay a Finance Engineering, C-185/14, EU:C:2015:716, bod 38). Činnost, jako je činnost uvedená v bodě 50 tohoto rozsudku, však pod tento případ nespadá.

58 S ohledem na výše uvedené lze tedy mít za to, že právnická osoba, jako je jediná organizace, vykonává hospodářskou činnost ve smyslu judikatury citované v bodech 47 a 48 tohoto rozsudku, a tudíž představuje „podnik“ ve smyslu čl. 106 odst. 2 SFEU.

59 Pokud jde ve druhé řadě o otázku, zda činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce může být kvalifikována jako služba obecného hospodářského zájmu, je třeba připomenout, že čl. 106 odst. 2 SFEU, jehož cílem je nalezení rovnováhy mezi zájmem členských států využít některé podniky jako nástroje hospodářské nebo sociální politiky a zájmem Unie na dodržování pravidel hospodářské soutěže a zachování jednotnosti vnitřního trhu, musí být vykládán s ohledem na upřesnění poskytnutá v protokolu č. 26, jehož článek 1 zejména stanoví, že členské státy mají „rozhodovací pravomoci“ při poskytování, pořizování a organizování služeb obecného hospodářského zájmu, aby tyto služby co nejlépe odpovídaly potřebám uživatelů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. listopadu 2020, Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, body 30 a 31, jakož i citovaná judikatura).

60 Členské státy jsou tedy při dodržení unijního práva oprávněny určit rozsah a organizaci služeb obecného hospodářského zájmu zejména s přihlédnutím k cílům, které jsou vlastní jejich vnitrostátní politice. Široký prostor pro uvážení, který členské státy v tomto ohledu mají, může být zpochybněn pouze v případě zjevného pochybení (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, C-265/08, EU:C:2010:205, bod 29; ze dne 15. května 2019, Achema a další, C-706/17, EU:C:2019:407, bod 104, jakož i ze dne 8. června 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, bod 76). Pravomoc členských států vymezit službu obecného hospodářského zájmu totiž nemůže být vykonávána svévolně pouze s cílem vyjmout určité odvětví činnosti z působnosti pravidel Smluv.

61 V rámci směrnice 2006/123 byl tento prostor pro uvážení znovu potvrzen unijním normotvůrcem v čl. 1 odst. 3 druhém pododstavci této směrnice, který stanoví, že uvedenou směrnicí není dotčena svoboda členských států stanovit v souladu s právem Unie, co považují za služby obecného hospodářského zájmu, jakým způsobem by tyto služby měly být organizovány a financovány, v souladu s pravidly pro státní podpory, a jakým zvláštním povinnostem by měly podléhat (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, Komise v. Maďarsko, C-171/17, EU:C:2018:881, bod 50).

62 Z ustálené judikatury vyplývá, že se službou může být spojen obecný hospodářský zájem, pokud tento zájem vykazuje zvláštní znaky oproti zájmu, který je spojen s jinými činnostmi hospodářského života (rozsudky ze dne 7. listopadu 2018, Komise v. Maďarsko, C-171/17, EU:C:2018:881, bod 51 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 8. června 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, bod 77).

63 Kromě toho platí, jak rovněž vyplývá z bodu 70 odůvodnění směrnice 2006/123, že aby mohla být služba považována za službu obecného hospodářského zájmu, musí být poskytována při plnění zvláštního úkolu veřejného zájmu, kterým byl poskytovatel pověřen dotyčným členským státem (rozsudky ze dne 7. listopadu 2018, Komise v. Maďarsko, C-171/17, EU:C:2018:881, bod 52, jakož i ze dne 8. června 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, bod 78).

64 Je tedy důležité, aby podnik, který je příjemcem podpory, byl skutečně pověřen plněním povinností veřejné služby a aby tyto povinnosti byly ve vnitrostátním právu jasně definovány, což předpokládá existenci jednoho nebo více aktů veřejné moci definujících s dostatečnou přesností přinejmenším povahu, dobu trvání a rozsah povinností veřejné služby příslušejících podniku pověřenému plněním těchto povinností (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. prosince 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco a další v. Komise, C-66/16 P až C-69/16 P, EU:C:2017:999, bod 73, jakož i ze dne 8. června 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, bod 79).

65 Pokud jde zaprvé o otázku, zda s činností kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce může být spojen obecný hospodářský zájem, z judikatury zajisté vyplývá, že pouhé organizační převzetí hospodářských operací jménem třetích osob v zásadě nevykazuje zvláštní znaky oproti těm, které jsou spojeny s jinými činnostmi hospodářského života (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. března 1974, BRT a Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs, 127/73, EU:C:1974:25, bod 23; ze dne 10. prosince 1991, Merci convenzionali porto di Genova, C-179/90, EU:C:1991:464, bod 27, jakož i ze dne 28. února 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, bod 105).

66 Soudní dvůr však rozhodl, že některé aspekty nakládání s odpady, jako je sběr a zpracování odpadů, mohou být s ohledem na jejich význam pro ochranu životního prostředí a lidského zdraví předmětem služby obecného hospodářského zájmu, zejména pokud má dotyčná služba za cíl čelit environmentálnímu problému (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. listopadu 1998, BFI Holding, C-360/96, EU:C:1998:525, bod 52, jakož i ze dne 23. května 2000, Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, EU:C:2000:279, bod 75).

67 Za účelem ověření, zda lze obdobné úvahy použít na činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, je třeba připomenout, že čl. 8 odst. 1 první a třetí pododstavec směrnice 2008/98 stanoví, že členské státy mohou s cílem posílit předcházení vzniku odpadů, jejich opětovné použití, recyklaci a jiné využití odpadů podrobit výrobce systémům rozšířené odpovědnosti výrobce, přičemž tyto systémy musí splňovat obecné minimální požadavky stanovené v článku 8a této směrnice, jak byly zavedeny směrnicí 2018/851.

68 Z definice „systému rozšířené odpovědnosti výrobce“ uvedené v čl. 3 bodě 21 směrnice 2008/98 ve spojení s bodem 21 odůvodnění směrnice 2018/851 vyplývá, že systémy rozšířené odpovědnosti výrobce mají poskytovat finanční a případně organizační rámec pro nakládání s odpady vzniklými z určitých kategorií výrobků, a jsou tedy nezbytnou součástí účinného nakládání s těmito odpady. Tyto systémy totiž přímo přispívají k dosažení cíle směrnice 2008/98, který spočívá zejména v minimalizaci nepříznivých účinků nakládání s odpady na životní prostředí a lidské zdraví [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 14. října 2020, Sappi Austria Produktion a Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“, C-629/19, EU:C:2020:824, bod 59, jakož i ze dne 11. listopadu 2021, Regione Veneto (Přeprava směsného komunálního odpadu), C-315/20, EU:C:2021:912, bod 19].

69 Jak přitom bylo konstatováno v bodě 51 tohoto rozsudku, kolektivní plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce prostřednictvím k tomu oprávněné organizace v souladu s články 8 a 8a směrnice 2008/98 přitom pro výrobce, na které se vztahují povinnosti v této oblasti, představuje jeden z prostředků, jak tito výrobci mohou povinnosti, kterým podléhají, splnit. Navíc podle vysvětlení poskytnutých předkládajícím soudem slovinský zákonodárce přijal ZVO-2, který stanoví, že činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce u určitého druhu výrobků může být vykonávána pouze jedinou organizací za účelem účinného nakládání s odpady, a tudíž ochrany zejména životního prostředí. Z toho vyplývá, že jelikož tato činnost přispívá k zajištění účinného uplatňování systémů rozšířené odpovědnosti výrobce, může být považována za činnost představující obecný hospodářský zájem, jenž oproti zájmu, který se pojí s jinými činnostmi hospodářského života, vykazuje zvláštní znaky, a může být tudíž předmětem služby obecného hospodářského zájmu.

70 Pokud jde zadruhé o otázku, zda při výkonu činnosti kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce poskytuje jediná organizace své služby v rámci plnění zvláštního úkolu veřejného zájmu, kterým byla pověřena, z judikatury vyplývá, že akt veřejné moci, kterým je

podnik, jenž je příjemcem podpory, pověřen plněním služby obecného hospodářského zájmu, může být nejen právní povahy, ale rovněž správní povahy, zejména, pokud má podobu veřejnoprávní koncese udělené za účelem případné konkretizace právních povinností, které byly tomuto podniku uloženy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. října 1997, Komise v. Francie, C-159/94, EU:C:1997:501, body 65 a 66).

71 V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že v souladu s článkem 41 ZVO-2 je jediná organizace pověřena činností kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce na základě povolení vydaného příslušným ministerstvem právě za tímto účelem. Tento čl. 41 odst. 5 stanoví, že se toto povolení vydává na dobu neurčitou a obsahuje podrobnosti o obsahu a rozsahu povinností, které jsou jediné organizaci v rámci této činnosti uloženy.

72 Jeví se tedy, že taková právní úprava splňuje požadavek, podle kterého musí být dotyčné služby poskytovány při plnění zvláštní úlohy veřejného zájmu, kterou byl poskytovatel dotyčným členským státem pověřen na základě jednoho nebo více aktů splňujících podmínky připomenuté v bodě 64 tohoto rozsudku. Je nicméně na předkládajícím soudu, aby v tomto ohledu provedl nezbytná ověření.

73 S ohledem na všechny výše uvedené důvody je třeba na první předběžnou otázku odpovědět tak, že čl. 106 odst. 2 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že právnická osoba, která je v souladu s články 8 a 8a směrnice 2008/98 držitelem výlučného práva vykonávat u dané kategorie výrobků na celém území členského státu a jménem dotyčných výrobců činnost spočívající v plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce a je povinna tuto činnost vykonávat na neziskovém základě, musí být považována za podnik pověřený poskytováním služby obecného hospodářského zájmu ve smyslu tohoto čl. 106 odst. 2 za podmínky, že tato právnická osoba byla plněním povinností veřejné služby skutečně pověřena a povaha, doba trvání a rozsah těchto povinností jsou ve vnitrostátním právu jasně definovány.

B. Ke druhé až desáté otázce

74 Podstatou druhé až desáté otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda články 8 a 8a směrnice 2008/98, směrnice 2006/123, články 49, 56 a 106 SFEU, články 16 a 17 Listiny, jakož i zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která

– zavádí monopolní postavení tím, že zřizuje organizaci pověřenou kolektivním plněním povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, která je držitelem výlučného práva vykonávat tuto činnost u dané kategorie výrobků, přičemž stanoví ze zákona jak odnětí povolení, která hospodářské subjekty dosud opravňovala k výkonu uvedené činnosti, tak skončení platnosti všech smluv, které tyto hospodářské subjekty při jejím vykonávání uzavřely;

– ukládá této organizaci, aby tutéž činnost vykonávala na neziskovém základě;

– stanoví pro výrobce, kteří mají povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce a uvádějí na trh alespoň 51 % celkového množství stejné kategorie výrobků, na které se tato rozšířená odpovědnost vztahuje, povinnost takovou organizaci založit a mít v ní podíl;

– stanoví pro držitele podílu v této organizaci povinnost být výrobci na dotyčném trhu;

– stanoví pro tyto výrobce zákaz provádění sběru a zpracování odpadů, jakož i zákaz kapitálového propojení nebo příbuzenských vztahů mezi uvedenou organizací, členy jejího řídícího orgánu a výrobci, kteří v ní mají podíl, na jedné straně a osobami, které shromažďují a zpracovávají odpady, jakož i osobami, které mají hlasovací právo ve správním nebo kontrolním orgánu téže organizace, na straně druhé;

– stanoví pro uvedené výrobce povinnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce a ukládá jim povinnost uzavřít smlouvu s organizací, která je držitelem výlučného práva k výkonu této činnosti.

1. Úvodní poznámky

75 Předkládající soud se v předběžných otázkách zabývá jak podmínkami zavedení monopolu na činnost plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce stanovenými v režimu rozšířené odpovědnosti výrobce dotčeném ve věci v původním řízení, tak některými opatřeními uloženými v této souvislosti jediné organizaci jakožto držiteli tohoto monopolu a výrobcům, kteří mají povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce podle slovinského práva. Za účelem odpovědi na tyto otázky a s ohledem na všechna ustanovení unijního práva, na která tento soud odkazuje, je třeba nejprve upřesnit, do jaké míry mohou mít tato ustanovení vliv na přezkum uvedených otázek.

a) Ke směrnici 2008/98

76 Podle čl. 8 odst. 1 prvního a třetího pododstavce směrnice 2008/98 mohou členské státy s cílem posílit předcházení vzniku odpadů, jejich opětovné použití, recyklaci a jiné využití odpadů podrobit výrobce systémům rozšířené odpovědnosti výrobce, přičemž tyto systémy musí splňovat obecné minimální požadavky stanovené v článku 8a této směrnice.

77 Jak bylo připomenuto v bodě 51 tohoto rozsudku, výrobci, na které se tyto systémy zavedené v souladu s články 8 a 8a směrnice 2008/98 vztahují, mohou povinnosti v této oblasti v zásadě vykonávat individuálně, nebo kolektivně prostřednictvím organizace pověřené plněním těchto povinností jménem těchto výrobců.

78 Nejenže směrnice 2008/98 v tomto ohledu ponechává na členských státech rozhodnutí, zda na určité kategorie výrobků uplatní systémy rozšířené odpovědnosti výrobce, ale také těmto státům za předpokladu, že jsou splněny minimální požadavky stanovené v článku 8a této směrnice, ponechává prostor pro uvážení při úpravě těchto systémů, a zejména pravidel kolektivního plnění povinností v této oblasti.

79 Článek 8a odst. 5 druhý pododstavec směrnice 2008/98 toliko stanoví, že pokud vykonává jménem výrobců povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce více organizací, dotyčné členské státy určí alespoň jeden subjekt nezávislý na soukromých zájmech nebo pověří některý veřejný orgán, aby dohlížely nad prováděním povinností v této oblasti.

80 Kromě toho z čl. 8a odst. 4 písm. c) směrnice 2008/98 vyplývá, že členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění toho, aby finanční příspěvky hrazené výrobci za účelem dodržení povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti nepřesahovaly náklady nezbytné na poskytování služeb nakládání s odpady nákladově účinným způsobem. Na rozdíl od toho, co tvrdila slovinská vláda,

přitom takové pravidlo týkající se stanovování cen za služby nakládání s odpady neumožňuje vyvodit závěry, zda může mít organizace pověřená kolektivním plněním povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce za cíl dosažení zisku, či nikoli.

81 Z bodů 22 a 26 odůvodnění směrnice 2018/851 však vyplývá, že systémy rozšířené odpovědnosti výrobce zavedené v souladu s články 8 a 8a směrnice 2008/98 mají zejména za cíl účinné přenesení nákladů nezbytných ke splnění cílů nakládání s odpady a předcházení vzniku odpadů stanovených pro dotyčný systém na výrobce, jakož i zlepšení účinnosti ochrany životního prostředí systémů nakládání s odpady. Z toho vyplývá, že členské státy musí při zavádění systémů rozšířené odpovědnosti výrobce tyto cíle zohlednit s přihlédnutím k obecnému cíli směrnice 2008/98, který spočívá v minimalizaci nepříznivých účinků vzniku odpadů a nakládání s nimi na životní prostředí a lidské zdraví (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. července 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, bod 18), jakož i k čl. 191 odst. 2 SFEU, který stanoví, že politika Unie v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany a je založena zejména na zásadách obezřetnosti a prevence, jakož i na zásadě „znečišťovatel platí“.

82 Kromě toho čl. 8 odst. 3 směrnice 2008/98 upřesňuje, že v rámci výkonu prostoru pro uvážení připomenutého v bodě 78 tohoto rozsudku jsou členské státy při uplatňování rozšířené odpovědnosti výrobce povinny zajistit řádné fungování vnitřního trhu. S výhradou odchylných ustanovení unijního práva v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu musí být tudíž jakákoli vnitrostátní právní úprava zavádějící systém rozšířené odpovědnosti výrobce podle článků 8 a 8a této směrnice v souladu s unijními pravidly, jejichž cílem je zajistit řádné fungování vnitřního trhu, a sice zejména s články 49 a 56 SFEU zakotvujícími svobodu usazování a volný pohyb služeb, jakož i s akty přijatými na základě článků 53 a 62 SFEU, jako je směrnice 2006/123.

83 V této souvislosti je třeba upřesnit, že cílem čl. 8 odst. 3 směrnice 2008/98 je použití pravidel vnitřního trhu Unie nejen ve vztazích mezi samotnými výrobci, nebo mezi těmito výrobci a subjekty, které mají v úmyslu vykonávat činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, ale rovněž ve vztazích mezi subjekty, které mají v úmyslu tuto činnost vykonávat.

b) Ke směrnici 2006/123, jakož i k článkům 49 a 56 SFEU

84 Z bodu 6 odůvodnění směrnice 2006/123 vyplývá, že překážky bránící svobodě usazování a volnému pohybu služeb nelze odstranit pouhým přímým použitím článků 49 a 56 SFEU, neboť je zejména velmi složité řešit překážky bránící těmto základním svobodám případ od případu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. června 2015, Rina Services a další, C-593/13, EU:C:2015:399, bod 38, jakož i ze dne 7. listopadu 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano, C-503/23, EU:C:2024:933, bod 46).

85 Souběžné posuzování vnitrostátního opatření z hlediska ustanovení směrnice 2006/123 a ustanovení SFEU by totiž znamenalo zavedení zkoumání každého jednotlivého případu podle primárního práva a zpochybnilo by selektivní harmonizaci provedenou touto směrnicí (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 30. ledna 2018, X a Visser, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 96, jakož i ze dne 7. listopadu 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano, C-503/23, EU:C:2024:933, bod 47 a citovaná judikatura).

86 Z toho vyplývá, že pouze v případě, že omezení svobody usazování nebo volného pohybu služeb nespadá do působnosti kapitol III a IV směrnice 2006/123, zejména jejích článků 15 a 16, je třeba toto omezení zkoumat s ohledem na články 49 a 56 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne

26. června 2019, Komise v. Řecko, C-729/17, EU:C:2019:534, bod 54 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 7. listopadu 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano, C-503/23, EU:C:2024:933, bod 48).

87 Za účelem odpovědi na druhou až desátou otázku je tudíž třeba vyložit ustanovení směrnice 2006/123 v rozsahu, v němž jsou použitelná v původním řízení.

88 Podle čl. 1 odst. 1 směrnice 2006/123 tato směrnice stanoví obecná ustanovení k usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb. Článek 2 odst. 1 této směrnice stanoví, že se tato směrnice vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě, přičemž pojem „služba“ v souladu s čl. 4 bodem 1 uvedené směrnice zahrnuje jakoukoli samostatnou výdělečnou činnost poskytovanou zpravidla za úplatu ve smyslu článku 57 SFEU.

89 V projednávané věci se režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení týká různých aspektů poskytování služeb kolektivního plnění povinností v této oblasti, jakož i určitých požadavků, kterým podléhají výrobci, na které se tento režim vztahuje a kteří vykonávají hospodářskou činnost na slovinském území, takže směrnice 2006/123 je v původním řízení v zásadě použitelná.

90 Jak bylo nicméně konstatováno v odpovědi na první předběžnou otázku, činnost spočívající v plnění – u dané kategorie výrobků a na celém území členského státu – povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce jménem dotyčných výrobců, která musí být na základě práva tohoto členského státu vykonávána na neziskovém základě, může být kvalifikována jako služba obecného hospodářského zájmu. Režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení kromě toho zavádí monopol na výkon uvedené činnosti. V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 1 odst. 2 a odst. 3 prvního pododstavce směrnice 2006/123 se tato směrnice nezabývá ani liberalizací služeb obecného hospodářského zájmu vyhrazených pro veřejné nebo soukromé subjekty, ani zrušením monopolů na poskytování služeb.

91 Tato ustanovení směrnice 2006/123 z její oblasti působnosti vylučují situace, kdy poskytování služeb nepodléhá hospodářské soutěži, jelikož vnitrostátní právní úprava přiznala určitému hospodářskému subjektu monopol na poskytování určitých služeb, a kdy by použití uvedených ustanovení mělo za následek zpochybnění existence tohoto monopolu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. října 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, bod 55). Soudní dvůr však uvedená ustanovení vyložil v tom smyslu, že se týkají pouze služeb obecného hospodářského zájmu a monopolů na služby, které existovaly v době, kdy uvedená směrnice vstoupila v platnost (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, Komise v. Maďarsko, C-171/17, EU:C:2018:881, body 42 a 43).

92 Z toho vyplývá, že se na režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení nevztahuje vyloučení z oblasti působnosti směrnice 2006/123 stanovené v jejím čl. 1 odst. 2 a odst. 3 prvním pododstavci.

93 Je pravda, že čl. 1 odst. 3 druhý pododstavec směrnice 2006/123 stanoví, že touto směrnicí není dotčena svoboda členských států stanovit v souladu s unijním právem, co považují za služby obecného hospodářského zájmu, jakým způsobem by tyto služby měly být organizovány a financovány, v souladu s pravidly pro státní podpory, a jakým zvláštním povinnostem by měly podléhat. Nic to však nemění na tom, že s touto výhradou se s ohledem na čl. 2 odst. 1 a odst. 2 písm. a) této směrnice ve spojení s bodem 17 jejího odůvodnění pravidla, která uvedená směrnice

stanoví, v zásadě použijí na služby obecného hospodářského zájmu, přičemž jsou z jejich oblasti působnosti vyloučeny jen služby obecného nehospodářského zájmu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. prosince 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, body 43 a 44; ze dne 11. dubna 2019, Repsol Butano a DISA Gas, C-473/17 a C-546/17, EU:C:2019:308, bod 43, jakož i ze dne 17. října 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, bod 61).

94 Pokud jde o svobodu usazování poskytovatelů služeb, čl. 15 odst. 1 první věta směrnice 2006/123 stanoví, že členské státy mají povinnost posoudit, zda jsou v rámci jejich právního systému uplatňovány jeden nebo více požadavků uvedených v čl. 15 odst. 2 této směrnice, a pokud ano, musí zajistit, aby všechny takové požadavky byly slučitelné s podmínkami nepřípustnosti diskriminace, nezbytnosti a přiměřenosti, jež jsou stanoveny v čl. 15 odst. 3 uvedené směrnice. Podle článku 15 odst. 1 druhé věty téže směrnice musí členské státy přizpůsobit právní a správní předpisy tak, aby byly slučitelné s těmito podmínkami (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 129).

95 Ačkoli čl. 15 odst. 4 směrnice 2006/123 upřesňuje, že se odstavce 1 až 3 tohoto článku vztahují na právní předpisy v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu, pouze pokud použití těchto odstavců právně či fakticky nebrání plnění zvláštní úlohy těchto služeb, Soudní dvůr rozhodl, že toto ustanovení automaticky nevylučuje služby obecného hospodářského zájmu z působnosti uvedeného článku. Jak totiž vyplývá ze samotného znění čl. 15 odst. 4 směrnice 2006/123, pokud podmínky nepřípustnosti diskriminace, nezbytnosti a přiměřenosti uvedené v odstavci 3 tohoto článku nebrání plnění konkrétní úlohy vytyčené příslušným orgánem službě obecného hospodářského zájmu, je třeba je dodržovat (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. listopadu 2018, Komise v. Maďarsko, C-171/17, EU:C:2018:881, bod 62, jakož i ze dne 11. dubna 2019, Repsol Butano a DISA Gas, C-473/17 a C 546/17, EU:C:2019:308, bod 47).

96 Z toho vyplývá, že z hlediska článku 49 SFEU musí být zkoumána toliko omezení svobody usazování, na která se nevztahují požadavky uvedené v čl. 15 odst. 2 směrnice 2006/123. Pokud jde o tyto požadavky, je třeba zdůraznit, že podle ustálené judikatury se ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 týkající se svobody usazování pro poskytovatele, jejíž součástí je článek 15 této směrnice, použijí rovněž v situaci, v níž se veškeré relevantní prvky nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 30. ledna 2018, X a Visser, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 110, jakož i ze dne 17. října 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, bod 47 a citovaná judikatura].

97 Pokud jde naproti tomu o volný pohyb služeb uvedený v článku 16 směrnice 2006/123, čl. 17 bod 1 písm. e) této směrnice výslovně stanoví, že se tento článek 16 nepoužije na služby obecného hospodářského zájmu poskytované v jiném členském státě, mimo jiné na služby zpracování odpadů. Co se týče této základní svobody, lze tedy režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení zkoumat pouze z hlediska článku 56 SFEU.

c) K odůvodnění omezení svobody usazování a volného pohybu služeb z hlediska směrnice 2006/123, jakož i článků 49 a 56 SFEU

98 Pokud jde o omezení svobody usazování, na která se vztahují požadavky vyjmenované v čl. 15 odst. 2 směrnice 2006/123, z odstavců 5 a 6 tohoto článku vyplývá, že členské státy mohou zachovat nebo případně zavést požadavky stejného typu, jako jsou požadavky stanovené v odstavci 2 uvedeného článku, za podmínky, že jsou v souladu s podmínkami uvedenými

v odstavci 3 téhož článku [rozsudky ze dne 16. června 2015, Rina Services a další, C-593/13, EU:C:2015:399, bod 33, jakož i ze dne 29. července 2019, Komise v. Rakousko (Stavební inženýři, patentoví zástupci a veterinární lékaři), C-209/18, EU:C:2019:632, bod 80].

99 Podle kumulativních podmínek stanovených v čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123 zaprvé dotyčné požadavky nesmí být přímo ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti zúčastněných nebo v případě společností na základě umístění jejich sídla. Zadruhé tyto požadavky musí být odůvodněné naléhavým důvodem obecného zájmu. Zatřetí musí být uvedené požadavky přiměřené, to znamená, že musí být způsobilé zajistit uskutečnění sledovaného cíle soudržným a systematickým způsobem, aniž by překračovaly rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné, přičemž je není možné nahradit jinými, méně restriktivními opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. listopadu 2018, Komise v. Maďarsko, C-171/17, EU:C:2018:881, bod 80, a ze dne 7. listopadu 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano, C-503/23, EU:C:2024:933, body 79 a 84).

100 Co se týče omezení svobody usazování a volného pohybu služeb zaručených v článcích 49 a 56 SFEU, z ustálené judikatury vyplývá, že tato omezení lze připustit pouze za podmínky, že jsou odůvodněna naléhavým důvodem obecného zájmu a respektují zásadu proporcionality, což znamená, že musí být způsobilá zajistit uskutečnění sledovaného cíle soudržným a systematickým způsobem a nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. června 2019, Rakousko v. Německo, C-591/17, EU:C:2019:504, bod 139 a citovaná judikatura; ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další, C-391/20, EU:C:2022:638, bod 65 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 8. června 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, bod 64).

101 Za účelem určení, zda omezení splňuje podmínku přiměřenosti, přísluší členskému státu, který se hodlá dovolávat cíle, jenž je způsobilý ospravedlnit omezení základní svobody nebo základního práva, aby vnitrostátnímu soudu poskytl všechny informace, které mu umožní ověřit, že dotyčné opatření splňuje požadavky vyplývající ze zásady proporcionality (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. února 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, bod 62 a citovaná judikatura), přičemž odůvodnění, která mohou být uplatňována tímto členským státem, musí být doprovázena analýzou způsobilosti a nezbytnosti tohoto opatření k dosažení tohoto cíle, jakož i přesnými informacemi, které mohou podpořit jeho argumentaci (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. ledna 2023, CIHEF a další, C-147/21, EU:C:2023:31, bod 53 a citovaná judikatura).

102 Z judikatury Soudního dvora však nelze vyvodit, že možnosti prokázat, že omezující opatření splňuje tyto požadavky, je členský stát zbaven pouze z důvodu, že není schopen předložit studie, které by sloužily jako základ pro přijetí dotyčné právní úpravy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. února 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, bod 63 a citovaná judikatura).

103 Vnitrostátní soud je totiž povinen provést objektivní posouzení na základě statistických údajů nebo pomocí jiných prostředků, zda informace předložené orgány dotyčného členského státu umožňují se rozumně domnívat, že zvolené prostředky jsou způsobilé dosáhnout sledovaných cílů, a zda by bylo možné uvedených cílů dosáhnout pomocí méně omezujících opatření (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. října 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, bod 92, jakož i citovaná judikatura).

104 Pokud jde v tomto ohledu o zátěž, kterou dotyčná vnitrostátní opatření kladou na hospodářské subjekty, jsou členské státy povinny, i v případě, že mají prostor pro uvážení, založit své rozhodnutí na objektivních kritériích a v rámci posouzení omezení spojených s různými

možnými opatřeními zjišťovat, zda mohou cíle sledované těmito vnitrostátními opatřeními odůvodnit i značné negativní hospodářské dopady pro dotyčné hospodářské subjekty (obdobně viz rozsudky ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:728, bod 59 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 8. prosince 2020, Polsko v. Parlament a Rada, C-626/18, EU:C:2020:1000, bod 98).

d) K dodržování Listiny, jakož i zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání

105 Z ustálené judikatury vyplývá, že pokud členský stát tvrdí, že určité jeho opatření, které omezuje základní svobodu zaručenou Smlouvou o FEU, je odůvodněno naléhavým důvodem obecného zájmu uznaným unijním právem, je třeba mít za to, že se takovým opatřením uplatňuje unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, takže musí být v souladu se základními právy zakotvenými Listinou [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (Transparentnost sdružování), C-78/18, EU:C:2020:476, bod 101 a citovaná judikatura]. Totéž platí, pokud se členský stát podle čl. 15 odst. 3 písm. b) směrnice 2006/123 dovolává naléhavého důvodu obecného zájmu za účelem odůvodnění požadavku spadajícího do působnosti odstavce 2 tohoto článku [obdobně viz rozsudek ze dne 6. října 2020, Komise v. Maďarsko (Vysokoškolské vzdělávání), C-66/18, EU:C:2020:792, bod 214].

106 Z toho vyplývá, že pokud vnitrostátní právní úprava představuje omezení svobody usazování nebo volného pohybu služeb, musí být slučitelnost této právní úpravy s unijním právem, a tudíž i její odůvodnění, posouzeny nejen s ohledem na výjimky stanovené směrnicí 2006/123 a judikaturou Soudního dvora, ale rovněž s ohledem na práva a svobody zaručené Listinou [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Požívací práva k zemědělské půdě), C-235/17, EU:C:2019:432, bod 66 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 6. října 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, bod 89].

107 Požadavek, aby opatření bylo v souladu s právy a svobodami zaručenými Listinou, znamená ověřit, zda dotyčná vnitrostátní ustanovení s sebou přináší omezení těchto práv a svobod, a je-li tomu tak, zda jsou tato omezení odůvodněná z hlediska požadavků uvedených v čl. 52 odst. 1 Listiny [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (Transparentnost sdružování), C-78/18, EU:C:2020:476, bod 103].

108 V tomto ohledu je třeba připomenout, že ani svoboda podnikání zakotvená v článku 16 Listiny, ani právo na vlastnictví zaručené v jejím článku 17 nejsou absolutními výsadami (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. dubna 2024, Trade Express-L a DEVNIA TSIMENT, C-395/22 a C-428/22, EU:C:2024:374, bod 78, jakož i citovaná judikatura), přičemž jejich výkon může být v souladu s čl. 52 odst. 1 Listiny omezen za podmínky, že tato omezení jsou stanovena zákonem, respektují podstatu této svobody a tohoto práva a jsou při dodržení zásady proporcionality nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

109 V této souvislosti je třeba upřesnit, že vnitrostátní opatření nemůže sledovat takové cíle obecného zájmu, jako je cíl ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, aniž by byla zohledněna potřeba uvést tyto cíle do souladu se základními právy a zásadami, jichž se toto opatření dotýká a které jsou stanoveny ve Smlouvách a v Listině, a to na základě vyváženého poměření těchto cílů obecného zájmu na jedné straně a dotčených práv a zásad na straně druhé ve snaze zajistit, aby nepříznivé následky způsobené uvedeným opatřením nebyly nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům. Možnost odůvodnit omezení práv zaručených v článcích 16 a 17 Listiny musí být posuzována z hlediska závažnosti zásahu, který takové omezení představuje, a musí být ověřeno, že význam

cílů obecného zájmu sledovaných tímto omezením je úměrný závažnosti zásahu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. prosince 2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, bod 93 a citovaná judikatura).

110 Kromě toho pokud se členský stát dovolává naléhavých důvodů obecného zájmu k odůvodnění právní úpravy, která může narušit výkon svobody usazování a volného pohybu služeb, musí být toto odůvodnění posuzováno rovněž ve světle obecných zásad unijního práva, mezi něž patří zásada právní jistoty a zásada ochrany legitimního očekávání (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. prosince 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, bod 44 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 22. září 2022, Admiral Gaming Network a další, C-475/20 až C-482/20, EU:C:2022:714, bod 60).

111 S ohledem na všechny výše uvedené úvodní poznámky je třeba jednotlivá opatření režimu rozšířené odpovědnosti výrobce dotčeného ve věci v původním řízení přezkoumat z hlediska ustanovení unijního práva uvedených v předběžných otázkách.

2. K podmínkám zavedení monopolu na činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce

112 První část druhé otázky, jakož i třetí až pátá otázka se týkají nejprve podmínek zavedení monopolu na kolektivní plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce.

a) K omezením svobody usazování a volného pohybu služeb

113 Článek 37 odst. 2 ZVO-2 přiznává výlučné právo jediné organizaci pověřené prováděním této činnosti u dané kategorie výrobků, čímž ve prospěch této organizace zavádí monopolní postavení na uvedenou činnost.

114 Za účelem ověření, zda takové opatření spadá pod článek 15 směrnice 2006/123, je třeba připomenout, že pojmem „požadavek“ uvedeným v odstavci 2 tohoto článku se v souladu s čl. 4 bodem 7 této směrnice rozumí mimo jiné „jakákoli povinnost, zákaz, podmínka nebo omezení vyplývající z právních a správních předpisů členských států“ (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, Komise v. Maďarsko, C-171/17, EU:C:2018:881, bod 77 a citovaná judikatura).

115 Z ustálené judikatury mimoto vyplývá, že se pojem „omezení“ ve smyslu článků 49 a 56 SFEU týká takových opatření, která zakazují, brání nebo činí výkon svobody usazování nebo volného pohybu služeb méně atraktivním, jako jsou opatření přijatá členským státem, která byť používaná bez rozdílu ovlivňují přístup podniků z jiných členských států na trh [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 29. března 2011, Komise v. Itálie, C-565/08, EU:C:2011:188, body 45 a 46, jakož i citovaná judikatura, a ze dne 8. června 2023, Fastweb a další (Frekvence vyúčtování), C-468/20, EU:C:2023:447, body 81 a 82, jakož i citovaná judikatura].

116 V tomto ohledu je třeba mít za to, že zavedení monopolu podle čl. 37 odst. 2 ZVO-2 na činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, který nepředstavuje ani požadavek související se záležitostmi upravenými směrnicí 2005/36, ani požadavek stanovený jinými unijními nástroji, je požadavkem, který vyhrazuje přístup k dotyčné činnosti poskytování služeb určitým poskytovatelům z důvodu zvláštní povahy dotyčné činnosti ve smyslu čl. 15 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/123. Z judikatury totiž vyplývá, že pod takový

požadavek spadá vnitrostátní právní úprava, která zavedením monopolu vyhrazuje přístup k činnosti poskytování služeb jedinému soukromému nebo veřejnému podniku (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, Komise v. Maďarsko, C-171/17, EU:C:2018:881, bod 79).

117 Kromě toho, pokud jde o volný pohyb služeb, z ustálené judikatury vyplývá, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je čl. 37 odst. 2 ZVO-2, která podrobuje výkon hospodářské činnosti režimu výlučnosti ve prospěch jediného subjektu, veřejnoprávního či soukromoprávního, je omezením této základní svobody (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. listopadu 2018, Komise v. Maďarsko, C-171/17, EU:C:2018:881, bod 88 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 2. března 2023, Bursa Română de Mărfuri, C-394/21, EU:C:2023:146, bod 47).

b) K odůvodnění dotyčných omezení

118 V souladu s judikaturou citovanou v bodech 98 až 110 tohoto rozsudku je nicméně třeba ověřit, zda tato omezení mohou být odůvodněna.

1) K podmínce nepřípustnosti diskriminace

119 Pokud jde o podmínku nepřípustnosti diskriminace, je třeba uvést, že se režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení vztahuje na všechny výrobce, kteří uvádějí výrobky na trh ve Slovinsku, aniž by přímo či nepřímo rozlišoval podle státní příslušnosti výrobců, nebo v případě, že se jedná o společnosti, podle umístění sídla společnosti. Konkrétně z čl. 34 odst. 1, 4 a 6 ZVO-2 vyplývá, že výrobce usazený v jiném členském státě než v Republice Slovinsko, který uvádí výrobky na trh v posledně uvedeném členském státě, v zásadě podléhá povinnostem vyplývajícím z rozšířené odpovědnosti, jež tento zákon stanoví.

2) K existenci naléhavých důvodů obecného zájmu

120 Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že slovinský zákonodárce přijal režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení s cílem splnit minimální požadavky stanovené v tomto ohledu v článku 8a směrnice 2008/98, jakož i cíle v oblasti životního prostředí sledované touto směrnicí. Slovinská vláda tvrdí, že tento režim má za cíl zlepšit systém rozšířené odpovědnosti výrobce, jakož i systém nakládání s odpady vzniklými z výrobků, na které se tato rozšířená odpovědnost ve Slovinsku vztahuje, zejména snížením objemu odpadů, které je třeba zpracovat, což je v souladu se sledováním cílů ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. Uvedený režim byl v tomto ohledu reakcí na neúčinnost nakládání s odpady za působnosti ZVO-1, o čemž svědčí hromadění obalových odpadů u poskytovatelů místních veřejných služeb sběru komunálního odpadu.

121 Takové cíle přitom představují naléhavé důvody obecného zájmu, které mohou odůvodnit omezení svobody usazování a volného pohybu služeb. Pokud jde totiž o odůvodnění požadavků spadajících do oblasti působnosti směrnice 2006/123, čl. 4 bod 8 této směrnice definuje pojem „naléhavý důvod obecného zájmu“ tak, že se jím rozumí důvody uznané za takové judikaturou Soudního dvora, mezi něž patří zejména ochrana veřejného zdraví, jakož i ochrana životního prostředí a městského prostředí.

122 Kromě toho z ustálené judikatury vyplývá, že ochrana životního prostředí je naléhavým důvodem obecného zájmu, který může odůvodnit omezení základních svobod (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 14. prosince 2004, Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799,

bod 75, jakož i ze dne 19. ledna 2023, CIHEF a další, C-147/21, EU:C:2023:31, bod 51). Totéž platí pro cíle zaručení kvality služeb, jakož i ochrany veřejného zdraví [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. května 2009, Komise v. Itálie, C-531/06, EU:C:2009:315, bod 51, jakož i ze dne 29. července 2019, Komise v. Rakousko (stavební inženýři, patentoví zástupci a veterinární lékaři), C-209/18, EU:C:2019:632, bod 89 a citovaná judikatura].

123 Pakliže se slovinská vláda dovolává rovněž cíle snížení nákladů dotyčných výrobců na nakládání s odpady a zakládá svou argumentaci na hospodářské účinnosti, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury cíle čistě hospodářské povahy nemohou představovat naléhavý důvod obecného zájmu, který by mohl odůvodnit omezení základní svobody zaručené Smlouvou o FEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. června 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, bod 70, jakož i citovaná judikatura). Soudní dvůr naproti tomu připustil, že vnitrostátní právní úprava může být odůvodněným omezením základní svobody, vychází-li z hospodářských důvodů, které sledují cíl obecného zájmu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. října 2013, Essent a další, C-105/12 až C-107/12, EU:C:2013:677, bod 52, jakož i citovaná judikatura). I za předpokladu, že by režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení vycházel z takových důvodů hospodářské účinnosti, nemohou tyto důvody samy o sobě představovat naléhavé důvody obecného zájmu, které by mohly odůvodnit omezení základní svobody zaručené unijním právem, takže je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda v konečném důsledku tento režim bez ohledu na uvedené důvody sleduje cíl ochrany životního prostředí a veřejného zdraví.

3) K podmínce přiměřenosti

124 Pokud jde o podmínku přiměřenosti, je na předkládajícím soudu, který je jediný příslušný k posouzení skutkového základu původního řízení a k výkladu režimu rozšířené odpovědnosti výrobce dotčeného ve věci v původním řízení, aby ověřil, zda tento režim splňuje podmínky připomenuté v bodech 98 až 103 tohoto rozsudku. Soudní dvůr, jehož úkolem je dát předkládajícímu soudu užitečnou odpověď, má nicméně pravomoc poskytnout tomuto soudu na základě spisu vztahujícího se k věci v původním řízení, jakož i na základě písemných vyjádření, která mu byla předložena, vodítka, která uvedenému soudu umožní rozhodnout (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další, C-391/20, EU:C:2022:638, body 72 a 73, jakož i citovaná judikatura, a ze dne 17. října 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, bod 93).

i) Ke způsobilosti omezení zaručit dosažení sledovaných cílů

125 Pokud jde o způsobilost monopolu na činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce pro každý tok odpadů, na který se tato rozšířená odpovědnost vztahuje, dosáhnout cílů ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, z informací předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že tento monopol byl zaveden za účelem zlepšení dostupnosti, transparentnosti a jednotného stanovování cen systému rozšířené odpovědnosti výrobce použitelného na danou kategorii výrobků, obecně na celý dotyčný systém nakládání s odpady.

126 I když se tedy jeví, že je takové opatření v zásadě způsobilé dosáhnout cílů ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, je podle judikatury citované v bodech 99 a 100 tohoto rozsudku zároveň nezbytné, aby tyto cíle sledovalo soudržným a systematickým způsobem, což přísluší

ověřit předkládajícímu soudu na základě celkového posouzení okolností, za nichž byla dotyčná vnitrostátní ustanovení přijata a uplatňována (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. února 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, bod 64 a citovaná judikatura).

127 V projednávané věci společnost Interzero a další v písemných vyjádřeních tvrdili, že vytvoření monopolu v odvětví kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce nepředstavuje opatření, které by sledovalo cíl ochrany životního prostředí soudržným způsobem, neboť toto opatření může ohrozit přechod k oběhovému hospodářství. Zavedení tohoto monopolu může dotyčné výrobce odradit od vývoje inovativních a z hlediska životního prostředí účinnějších oběhových řešení s cílem zlepšit jejich konkurenční postavení a zároveň zabránit předávání znalostí a osvědčených postupů z jiných členských států. V konečném důsledku by zavedení uvedeného monopolu pro tyto výrobce znamenalo zvýšení nákladů.

128 Je zajisté pravda, jak vyplývá z článku 1 směrnice 2008/98, že systémy rozšířené odpovědnosti výrobce zavedené na základě této směrnice musí být v souladu s logikou přechodu k oběhovému hospodářství a zachování dlouhodobé konkurenceschopnosti Unie. Nic ve spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, však nenasvědčuje tomu, že by situace vyznačující se neexistencí konkurenčního trhu v oblasti činnosti kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, jako je situace vzniklá v důsledku zavedení monopolního postavení organizace pověřené kolektivním plněním povinností v této oblasti, z dlouhodobého hlediska ohrozila účinné nakládání s odpady, o které usiluje členský stát, který uvedený monopol zavedl.

129 Kromě toho je třeba zdůraznit, že jelikož vnitrostátní právní úprava, kterou se zavádí monopol, představuje opatření zvláště omezující základní svobody, musí být doprovázena zavedením normativního rámce způsobilého zaručit, že držitel tohoto monopolu bude skutečně schopen soudržným a systematickým způsobem sledovat takto stanovené cíle prostřednictvím nabídky, která je těmto cílům kvantitativně úměrná a kvalitativně uzpůsobená a podléhá přísné kontrole ze strany veřejných orgánů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. září 2010, Stoß a další, C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07, EU:C:2010:504, bod 83). Unijní právo může vyžadovat, aby byla držiteli monopolu uložena určitá omezení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. září 2011, Dickinger a Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, bod 72), zejména s cílem zabránit z jeho strany jakémukoli riziku zneužívajícího jednání, kterým by mohl ohrozit sledované cíle.

130 Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení jako celek stanoví v tomto ohledu nezbytné záruky.

ii) K nezbytnosti a přiměřenosti dotyčných omezení v užším smyslu

131 Jak vyplývá z čl. 15 odst. 3 písm. c) směrnice 2006/123 i z judikatury Soudního dvora, opatření omezující základní svobodu mohou být odůvodněna jen tehdy, nelze-li zamýšleného cíle dosáhnout opatřeními, která jsou stejně účinná, avšak méně omezující (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další, C-391/20, EU:C:2022:638, bod 81 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 7. listopadu 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano, C-503/23, EU:C:2024:933, bod 83).

132 Pokud jde o volbu opatření k dosažení cílů v oblasti ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, je třeba připomenout, že ochrana životního prostředí je jedním ze základních cílů Unie a má průřezovou i základní povahu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, bod 57 a citovaná

judikatura). Veřejné zdraví mimoto zaujímá první místo mezi statky a zájmy chráněnými Smlouvou o FEU a členským státům přísluší rozhodnout o úrovni, na které zamýšlí zajistit ochranu veřejného zdraví, a o způsobu, jímž má být této úrovně dosaženo. Za tímto účelem mají členské státy prostor pro uvážení, aby podle konkrétních vnitrostátních okolností a významu, který přikládají dosažení konkrétních legitimních cílů z hlediska unijního práva, jako je vytvoření kvalitního, vyváženého a všem dostupného systému nakládání s odpady, stanovily opatření, kterými je možné dosáhnout konkrétních výsledků (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 28. září 2006, Ahokainen a Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, bod 32, jakož i ze dne 12. listopadu 2015, Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, bod 118).

133 Z toho vyplývá, že v souladu s požadavky stanovenými zejména směrnicí 2008/98, jakož i relevantními odvětvovými právními předpisy Unie mají členské státy v zásadě právo stanovit cíle své politiky v oblasti nakládání s odpady, případně přesně vymezit požadovanou úroveň ochrany životního prostředí a veřejného zdraví (obdobně viz rozsudek ze dne 15. září 2011, Dickinger a Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, bod 47, jakož i citovaná judikatura).

134 Členský stát, který usiluje o zajištění zvláště vysoké úrovně ochrany v oblasti životního prostředí a veřejného zdraví se proto může důvodně domnívat, že sledovat tyto cíle dostatečně účinným způsobem mu umožňuje pouze přiznání výlučných práv jedinému subjektu, který podléhá důsledné kontrole ze strany orgánů veřejné moci (obdobně viz rozsudky ze dne 8. září 2010, Stoß a další, C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07, EU:C:2010:504, bod 81, jakož i ze dne 15. září 2011, Dickinger a Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, bod 48).

135 V projednávané věci mají stěžovatelky v původním řízení za to, že cílů sledovaných slovinským zákonodárcem může být dosaženo méně omezujícími opatřeními, a sice stanovením podmínek kvality služeb a výše nákladů, které může organizace pověřená kolektivním plněním povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce účtovat dotyčným výrobcům, a zřízením nezávislé agentury, která by nad dotyčným systémem rozšířené odpovědnosti výrobce vykonávala kontrolu.

136 Soudní dvůr v tomto ohledu rozhodl, že otázka, zda by bylo pro dosažení sledovaných cílů vhodnější spíše přijmout právní úpravu ukládající dotyčným hospodářským subjektům nezbytné povinnosti než udělit výlučné právo k provozování oprávněnému subjektu, spadá v zásadě do prostoru pro uvážení členských států, nicméně s výhradou, že se provedená volba nebude jevit jako nepřiměřená sledovanému cíli (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. září 1999, Läärä a další, C-124/97, EU:C:1999:435, bod 39).

137 Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda bylo snahou slovinského zákonodárce přijetím režimu rozšířené odpovědnosti výrobce dotčeného ve věci v původním řízení opravdu zajistit zvláště vysokou úroveň ochrany cílů ochrany životního prostředí a veřejného zdraví a zda ve světle této úrovně ochrany, o niž je usilováno, mohlo být zavedení monopolu na činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce skutečně považováno za nezbytné (obdobně viz rozsudek ze dne 15. září 2011, Dickinger a Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, bod 54).

138 Pokud jde o otázku přiměřenosti dotčených opatření v užším smyslu, jak vyplývá z bodu 104 tohoto rozsudku, předkládající soud bude muset rovněž ověřit, zda tato opatření nejsou nepřiměřená ve vztahu ke sledovaným cílům ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. V této souvislosti bude moci tento soud zohlednit zejména nedostatky, kterými se, jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, režim rozšířené odpovědnosti výrobce stanovený v ZVO-1 vyznačoval a které neumožňovaly zajistit účinné nakládání s odpady. Bude moci rovněž zohlednit argumentaci slovinské vlády, podle níž režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci

v původním řízení umožňuje státu zaručit transparentnost fungování jediné organizace a zabránit narušení hospodářské soutěže na trhu nakládání s odpady a jeví se být pro výrobce ekonomicky účelnější a jednodušší, čímž přispívá k lepší kontrole kvality nakládání s odpady.

4) K dodržování článků 16 a 17 Listiny, jakož i zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání

139 V souladu s judikaturou citovanou v bodech 105 až 110 tohoto rozsudku zbývá posoudit zavedení monopolu na činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce na základě režimu rozšířené odpovědnosti výrobce dotčeného ve věci v původním řízení z hlediska základních práv zaručených Listinou, v projednávané věci článků 16 a 17, jakož i z hlediska obecných zásad unijního práva.

140 Pokud jde v první řadě o článek 16 Listiny, tento článek stanoví, že svoboda podnikání se uznává v souladu s právem Unie a vnitrostátními zákony a zvyklostmi. Ochrana poskytnutá tímto článkem zahrnuje zejména svobodu vykonávat hospodářskou nebo obchodní činnost, jakož i smluvní svobodu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 22. ledna 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, bod 42, jakož i ze dne 30. dubna 2024, Trade Express-L a DEVNIA TSIMENT, C-395/22 a C-428/22, EU:C:2024:374, bod 76).

141 S ohledem na znění tohoto článku 16, který stanoví, že se svoboda podnikání uznává v souladu s právem Unie, jakož i vnitrostátními zákony a zvyklostmi, jež se liší od znění ostatních základních svobod zakotvených v hlavě II Listiny, avšak je blízké znění některých ustanovení hlavy IV Listiny, může být svoboda podnikání předmětem široké škály zásahů ze strany veřejné moci, jimiž lze ve veřejném zájmu stanovit hranice pro výkon hospodářské činnosti. Tato okolnost se odráží zejména ve způsobu, jímž je nutno posuzovat unijní právní předpisy, jakož i vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti z hlediska zásady proporcionality na základě čl. 52 odst. 1 Listiny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Bank Melli Iran, C-124/20, EU:C:2021:1035, body 81 a 82, jakož i judikatura).

142 V tomto ohledu stačí uvést, že vzhledem k tomu, že ustanovení režimu rozšířené odpovědnosti výrobce dotčeného ve věci v původním řízení, která zavádějí monopol na činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, jsou, jak bylo konstatováno v bodě 116 tohoto rozsudku, omezením svobody usazování, jsou v zásadě rovněž omezením výkonu svobody podnikání dotyčných hospodářských subjektů, jež je zakotvená v článku 16 Listiny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. května 2019, PI, C-230/18, EU:C:2019:383, bod 65).

143 Ve druhé řadě podle čl. 17 odst. 1 Listiny platí, že každý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej, nakládat s ním a odkazovat jej a nikdo nesmí být zbaven majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmínek, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu.

144 Článek 17 odst. 1 Listiny obsahuje tři odlišné normy. První, která je obsažena v první větě tohoto ustanovení a má obecnou povahu, konkretizuje zásadu respektování vlastnictví. Druhá, která je uvedena ve druhé větě uvedeného ustanovení, se týká zbavení majetku a podřizuje je určitým podmínkám. Třetí obsažená ve třetí větě téhož ustanovení pak přiznává členským státům pravomoc regulovat užívání majetku v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu. Tato pravidla však nepostrádají vzájemnou spojitost. Druhé a třetí pravidlo se totiž týkají zvláštních příkladů zásahu do práva na vlastnictví a musí být vykládána ve světle zásady zakotvené v prvním z těchto

pravidel (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. září 2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, bod 81 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 4. října 2024, Aeris Invest v. Komise a SRB, C-535/22 P, EU:C:2024:819, bod 214).

145 Ochrana poskytnutá v čl. 17 odst. 1 Listiny se týká práv majetkové hodnoty, z nichž s ohledem na dotyčný právní řád plyne právní postavení umožňující nositeli těchto práv jejich nezávislý výkon na jeho účet [rozsudky ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Požívací práva k zemědělské půdě), C-235/17, EU:C:2019:432, bod 69 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 5. května 2022, BPC Lux 2 a další, C-83/20, EU:C:2022:346, bod 39].

146 V tomto ohledu z judikatury Evropského soudu pro lidská práva týkající se článku 1 dodatkového protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsaného v Paříži dne 20. března 1952, kterou je třeba vzít pro účely výkladu článku 17 Listiny do úvahy na základě čl. 52 odst. 3 Listiny jakožto minimální úroveň ochrany [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Požívací práva k zemědělské půdě), C-235/17, EU:C:2019:432, bod 72 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 10. září 2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, bod 80] vyplývá, že zájmy spojené s využíváním licence představují majetkové zájmy, které vyžadují ochranu poskytovanou v tomto článku 1 (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 7. června 2012, Centro Europa 7 S.r.l. a Di Stefano v. Itálie, CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, bod 178). Odnětí povolení ze zákona, které svému držiteli umožňovalo vykonávat hospodářskou činnost, je v důsledku toho třeba chápat jako omezení práva na vlastnictví zaručeného v tomto článku, které jakožto opatření upravující užívání majetku spadá pod druhý pododstavec uvedeného článku (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 13. ledna 2015, Vékony v. Maďarsko, CE:ECHR:2015:0113JUD006568113, body 29 a 30, jakož i rozsudek ESLP ze dne 5. dubna 2022, NIT S. R. L. v. Moldavská republika, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, body 235 a 236).

147 Mimoto podle uvedené judikatury může i legislativní zásah do stávajících smluvních pohledávek představovat opatření upravující užívání majetku, a tudíž omezení práva na vlastnictví (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 20. července 2004, Bäck v. Finsko, CE:ECHR:2004:0720JUD003759897, body 57 a 68)

148 V projednávané věci z informací předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že s výhradou ověření předkládajícím soudem má zavedení monopolu jediné organizace na základě režimu rozšířené odpovědnosti výrobce dotčeného ve věci v původním řízení za následek jak zákonné odnětí environmentálních povolení a zákonné zrušení rozhodnutí o schválení stávajících společných plánů adresovaných hospodářským subjektům ZVO-1 za účelem výkonu činnosti kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, tak ze zákona skončení platnosti všech smluv uzavřených mezi těmito hospodářskými subjekty na straně jedné a výrobci, jakož i poskytovateli služeb nakládání s odpady na straně druhé. Takové následky lze přitom považovat za omezení výkonu práva na vlastnictví, na které se vztahuje právní úprava užívání majetku ve smyslu čl. 17 odst. 1 třetí věty Listiny.

149 Pokud jde o odůvodnění takových omezení svobody a práva stanovených v článcích 16 a 17 Listiny, je zaprvé nesporné, že tato omezení, která spočívají v zavedení monopolu, jakož i v přechodných pravidlech stanovených v této souvislosti slovinským zákonodárcem, jsou součástí režimu rozšířené odpovědnosti výrobce dotčeného ve věci v původním řízení, jak byl zaveden ZVO-2.

150 Zadruhé uvedená omezení dodržují podstatu článků 16 a 17 Listiny. Pokud jde totiž o podmínku týkající se dodržení podstaty svobody podnikání, je třeba uvést, že zavedení monopolu na hospodářskou činnost v neprospěch stávajících hospodářských subjektů nebrání jakékoli podnikatelské činnosti těchto hospodářských subjektů jako takové, jelikož primární právo ostatně výslovně umožňuje přiznat jednomu nebo více veřejným nebo soukromým hospodářským subjektům výlučná práva k dané hospodářské činnosti, přičemž podmínky zavedení monopolu na činnost vyplývající z přiznání těchto práv, jak bylo připomenuto v bodě 141 tohoto rozsudku, musí být posouzeny v rámci přezkumu přiměřenosti takového opatření.

151 Dále, jak je konstatováno v bodě 148 tohoto rozsudku, jelikož toto opatření spadá pod právní úpravu užívání majetku ve smyslu čl. 17 odst. 1 třetí věty Listiny, nemůže narušit podstatu práva na vlastnictví (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. září 2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, bod 88 a citovaná judikatura).

152 Zatřetí tatáž omezení mají, jak je konstatováno v bodě 120 tohoto rozsudku, zaručit účinný systém nakládání s odpady, a tudíž dosažení cílů ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, takže skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie.

153 Pokud jde začtvrté o dodržení zásady proporcionality, z bodů 125 až 136 tohoto rozsudku vyplývá, že se taková omezení sama o sobě jeví k dosažení sledovaných cílů způsobilá, jakož i za tímto účelem nezbytná. V kontextu změny právní úpravy však dodržování základních práv hospodářských subjektů dotčených touto změnou rovněž vyžaduje, aby vnitrostátní zákonodárce zavedl vhodná opatření na ochranu těchto hospodářských subjektů před opatřeními, která na ně s ohledem na jejich zvláštní situaci kladou nadměrnou zátěž (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 13. ledna 2015, Vékony v. Maďarsko, CE:ECHR:2015:0113JUD006568113, body 34 a 35; rozsudek ESLP ze dne 16. října 2018, Könyv-Tár Kft a další v. Maďarsko, CE:ECHR:2018:1016JUD002162313, body 48 a 50).

154 Z judikatury Soudního dvora týkající se zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání vyplývá, že v kontextu změny právní úpravy musí vnitrostátní zákonodárce přihlédnout ke zvláštní situaci hospodářských subjektů dotčených touto změnou a případně stanovit opatření pro přechod na nová právní pravidla (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. června 2005, VEMW a další, C-17/03, EU:C:2005:362, bod 81, jakož i ze dne 17. prosince 2015, Szemerey, C-330/14, EU:C:2015:826, bod 48).

155 Soudní dvůr v tomto ohledu rozhodl, že hospodářský subjekt, který za účelem dosažení souladu s právní úpravou dříve přijatou vnitrostátním zákonodárcem učinil nákladné investice, může být považován za subjekt, jehož zájmy jsou značně dotčeny předčasným zrušením této právní úpravy, a to tím spíše, když je toto zrušení provedeno náhlým a nepředvídatelným způsobem, aniž mu byl ponechán čas nezbytný k přizpůsobení se nové právní situaci (rozsudky ze dne 11. června 2015, Berlington Hungary a další, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 87 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 22. září 2022, Admiral Gaming Network a další, C-475/20 až C-482/20, EU:C:2022:714, bod 64).

156 Vnitrostátnímu zákonodárci přísluší stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, jež hospodářským subjektům umožní přizpůsobit se změnám, které se jich týkají, nebo systém přiměřené náhrady škody, která jim vznikla (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 14. prosince 2004, Radlberger Getränkegesellschaft et S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, bod 81; ze dne 11. června 2015, Berlington Hungary e.a., C-98/14, EU:C:2015:386, bod 85 a citovaná

judikatura, jakož i ze dne 20. prosince 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, bod 48). Jeví-li se to jako nezbytné k tomu, aby se zabránilo nadměrnému zatížení těchto hospodářských subjektů, není vyloučeno, že obě tato opatření mohou být vyžadována kumulativně.

157 V projednávané věci předkládající soud uvádí, že přechodná ustanovení ZVO-2 obsažená v článku 275 tohoto zákona nestanoví konkrétní lhůtu, jejímž uplynutím končí platnost povolení udělených hospodářským subjektům ZVO-1, jakož i smluv, které tyto hospodářské subjekty uzavřely s výrobci a poskytovateli služeb nakládání s odpady. Tato lhůta je totiž vázána na sdělení ze strany jediné organizace, že začala provádět kolektivní plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, jakož i na přijetí určovacího rozhodnutí příslušného ministerstva. Kromě toho režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení nestanoví pro hospodářské subjekty ZVO-1 žádný systém náhrad.

158 Je na předkládajícím soudu, aby přezkoumal, zda za okolností projednávané věci může režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení představovat pro hospodářské subjekty ZVO-1 nadměrnou zátěž. Předkládající soud bude muset pro tento účel zohlednit veškeré relevantní skutečnosti vyplývající zejména ze znění, účelu nebo systematiky dotyčné právní úpravy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. září 2022, Admiral Gaming Network a další, C-475/20 až C-482/20, EU:C:2022:714, bod 65, jakož i citovaná judikatura), jakož i ověřit, zda opatrný a obezřetný hospodářský subjekt mohl předvídat přijetí opatření, které se může nepříznivě dotknout jeho zájmů [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. dubna 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) a další, C-798/18 a C-799/18, EU:C:2021:280, bod 42, jakož i ze dne 22. září 2022, Admiral Gaming Network a další, C-475/20 až C-482/20, EU:C:2022:714, bod 62].

159 V tomto ohledu bude třeba zohlednit veškeré okolnosti charakterizující individuální situaci dotyčných hospodářských subjektů ZVO-1, jako je skutečnost, že povolení, která jim byla udělena, byla vydána na dobu neurčitou, jakož i veškeré okolnosti, které provázely přijetí režimu rozšířené odpovědnosti výrobce dotčeného ve věci v původním řízení. Jeví se totiž, že před přijetím ZVO-2 slovinský zákonodárce do režimu rozšířené odpovědnosti výrobce, který byl do té doby stanoven v ZVO-1, dvakrát zasáhl, zejména tím, že s účinností od 1. ledna 2021 tento režim rozšířené odpovědnosti změnil, když zrušil výjimku z použití uvedeného režimu, která se dosud vztahovala na výrobce uvádějící na trh méně než 15 tun obalů ročně.

160 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že s výhradou dodržení zásady proporcionality články 8 a 8a směrnice 2008/98, článek 15 směrnice 2006/123, články 49 a 56 SFEU, články 16 a 17 Listiny, jakož i zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání nebrání vnitrostátní právní úpravě, která zavádí monopolní postavení tím, že zřizuje organizaci pověřenou kolektivním plněním povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, která je držitelem výlučného práva vykonávat tuto činnost u dané kategorie výrobků, přičemž stanoví ze zákona jak odnětí povolení, která hospodářské subjekty dosud opravňovala k výkonu uvedené činnosti, tak skončení platnosti všech smluv, které tyto hospodářské subjekty při vykonávání téže činnosti uzavřely, avšak za podmínky, že je tato právní úprava jednak doprovázena zavedením normativního rámce způsobilého zaručit, že držitel tohoto monopolu bude skutečně schopen soudržným a systematickým způsobem sledovat cíle ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, které si dotyčný členský stát stanovil, prostřednictvím nabídky, která je těmto cílům kvantitativně úměrná a kvalitativně uzpůsobená a podléhá přísné kontrole ze strany veřejných orgánů, a jednak stanoví opatření pro přechod na nová právní pravidla, aby se zabránilo

nadměrnému zatížení dotyčných hospodářských subjektů, zejména dostatečně dlouhé přechodné období, jež těmto hospodářským subjektům umožní přizpůsobit se změnám, nebo systém přiměřené náhrady škody, kterou utrpěly.

3. K opatřením uloženým držiteli monopolu a osobám, které v něm mají podíly

161 Druhou částí druhé otázky, jakož i šestou až devátou otázkou se předkládající soud dále táže na určitá opatření uložená organizaci, která je držitelem monopolu na plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, jakož i osobám, které v této organizaci mají podíly.

a) K omezením svobody usazování a volného pohybu služeb

162 V první řadě se předkládající soud druhou částí druhé otázky táže na požadavek stanovený v čl. 38 odst. 1 ZVO-2, podle něhož je jediná organizace povinna vykonávat činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce na neziskovém základě.

163 V tomto ohledu je třeba uvést, že takový požadavek lze kvalifikovat jako povinnost poskytovatele mít určitou právní formu ve smyslu čl. 15 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/123 za podmínky, že vnitrostátní právo zvláštní právní formu pro neziskové organizace skutečně stanoví. Soudní dvůr totiž rozhodl, že s ohledem na bod 73 odůvodnění této směrnice se posledně uvedené ustanovení týká zejména požadavku, aby byl poskytovatel služby založen jako nezisková organizace (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko, C-179/14, EU:C:2016:108, bod 62, a ze dne 26. června 2019, Komise v. Řecko, C-729/17, EU:C:2019:534, bod 60).

164 Pokud jde ve druhé řadě o vnitrostátní právní úpravu uvedenou v šesté předběžné otázce, čl. 38 odst. 4 ZVO-2 zavádí pro výrobce, kteří mají povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce a uvádějí na trh alespoň 51 % celkového množství stejné kategorie výrobků, na které se tato rozšířená odpovědnost vztahuje, povinnost založit jedinou organizaci, která bude vykonávat činnost kolektivního plnění povinností těchto výrobců v této oblasti, a mít v této organizaci podíl. Kromě toho těmito výrobci nemohou být osoby, které shromažďují nebo zpracovávají odpady vzniklé z těchto výrobků.

165 Na jednu stranu povinnost některých výrobců založit organizaci, která je u dotyčné kategorie odpadů pověřena kolektivním plněním povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, s níž je povinnost mít v této organizaci podíl neoddělitelně spjata, nespadá do žádné z kategorií požadavků uvedených v čl. 15 odst. 2 směrnice 2006/123.

166 Vzhledem k tomu, že – jak vyplývá z bodů 96 a 97 tohoto rozsudku – tento požadavek musí být posuzován z hlediska primárního práva, je třeba připomenout, že má-li vnitrostátní opatření vztah současně ke svobodě usazování a volnému pohybu služeb, Soudní dvůr toto opatření v zásadě přezkoumává pouze z hlediska jediné z těchto svobod, ukáže-li se, že za okolností projednávaného případu je druhá svoboda zcela druhotná ve vztahu k první a může s ní být spojena. Za účelem určení převažující základní svobody je třeba zohlednit předmět dotyčné právní úpravy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další, C-391/20, EU:C:2022:638, body 50 a 51, jakož i citovaná judikatura).

167 Za účelem rozlišení oblasti působnosti svobody usazování a volného pohybu služeb je třeba určit, zda je dotyčný hospodářský subjekt usazen v členském státě, v němž nabízí předmětnou službu, či nikoli. Pojem „usazení“ v tomto ohledu zahrnuje skutečný výkon hospodářské činnosti prostřednictvím stálé provozovny v hostitelském členském státě po neurčitou dobu [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 22. listopadu 2018, Vorarlberger Landes – und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, body 34 a 35, jakož i ze dne 4. října 2024, Litva a další v. Parlament a Rada (Státní zastupitelství mobility), C-541/20 až C-555/20, EU:C:2024:818, bod 364 a citovaná judikatura].

168 Naproti tomu „službami“ ve smyslu článku 56 SFEU jsou všechny služby, které nejsou nabízeny stále a trvale z provozovny v členském státě určení (rozsudky ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další, C-391/20, EU:C:2022:638, bod 53 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 21. prosince 2023, European Superleague Company, C-333/21, EU:C:2023:1011, bod 245).

169 V projednávané věci čl. 38 odst. 4 a 5 ZVO-2 ukládá některým výrobcům, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce, konkrétní povinnosti z důvodu zvláštního významu objemu jejich hospodářské činnosti na slovinském trhu. V tomto ohledu je třeba mít za to, že hospodářské činnosti vykonávané výrobci takového významu na vnitrostátním trhu jsou zpravidla vykonávány stabilně a trvale z provozovny v dotyčném členském státě. Z toho vyplývá, že s výhradou ověření situace dotyčných výrobců předkládajícím soudem toto ustanovení spadá převážně pod svobodu usazování.

170 I když státním příslušníkům jiných členských států, na které se může uvedené ustanovení vztahovat, není bráněno v usazení se na slovinském území za účelem výkonu hospodářské činnosti, případná povinnost založit entitu usazenou ve Slovinsku, která bude pověřena výkonem činnosti kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, jakož i povinnost mít v jediné organizaci podíl, přitom může vést k administrativní a finanční zátěži vedle zátěže spojené s výkonem vlastní hospodářské činnosti.

171 Z toho vyplývá, že režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení je způsobilý činit usazování státních příslušníků jiných členských států v dotyčném členském státě méně atraktivním, takže představuje omezení svobody usazování zaručené v článku 49 SFEU.

172 Na druhou stranu podmínka, podle které mohou mít podíl v jediné organizaci pouze výrobci, představuje požadavek související s držením podílu na kapitálu společnosti ve smyslu čl. 15 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123. Toto ustanovení se totiž vztahuje na jakýkoliv požadavek související se složením dotyčné entity nebo postavením držitelů podílů na kapitálu této entity [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 1. března 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, bod 77; ze dne 26. června 2019, Komise v. Řecko, C-729/17, EU:C:2019:534, bod 63, a ze dne 29. července 2019, Komise v. Rakousko (stavební inženýři, patentoví zástupci a veterinární lékaři), C-209/18, EU:C:2019:632, bod 84].

173 Pokud jde ve třetí řadě o vnitrostátní právní úpravu uvedenou v sedmé až deváté otázce, čl. 38 odst. 6 až 9 ZVO-2 stanoví jednak zákaz provádění sběru a zpracování odpadů pro výrobce, kteří mají v jediné organizaci podíl, a jednak zákaz kapitálového propojení nebo příbuzenských vztahů mezi touto organizací, členy jejího řídícího orgánu a výrobci, kteří mají v uvedené organizaci podíl, na jedné straně a osobami, které shromažďují a zpracovávají odpady, jakož i osobami, které mají hlasovací právo ve správním nebo kontrolním orgánu téže organizace, na straně druhé.

174 S ohledem na definici připomenutou v bodě 172 tohoto rozsudku, která zahrnuje všechny požadavky související se složením dotyčné entity nebo postavením držitelů podílů na kapitálu této entity, je třeba mít za to, že taková právní úprava představuje požadavek související s držením podílu na kapitálu společnosti ve smyslu čl. 15 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123.

b) K odůvodnění dotyčných omezení

175 V souladu s judikaturou citovanou v bodech 98 až 110 tohoto rozsudku je nicméně třeba ověřit, zda tato omezení mohou být odůvodněna.

1) K podmínce nepřípustnosti diskriminace

176 Jak je uvedeno v bodě 119 tohoto rozsudku, režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení se vztahuje na všechny výrobce, kteří uvádějí výrobky na trh ve Slovinsku, aniž by přímo či nepřímo rozlišoval podle státní příslušnosti výrobců, nebo v případě, že se jedná o společnosti, podle umístění sídla společnosti. Z toho vyplývá, že aspekty tohoto režimu uvedené v bodech 162 až 174 tohoto rozsudku nejsou přímo ani nepřímo diskriminační.

2) K existenci naléhavých důvodů obecného zájmu

177 Jak vyplývá ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, cílem všech povinností, které jsou uloženy jediné organizaci, jakož i výrobcům, jež mají v této organizaci podíly, je posílit organizační odpovědnost výrobců v rámci systémů rozšířené odpovědnosti výrobce, zaručit procesní podmínky monopolního poskytování služeb kolektivního plnění povinností v této oblasti, jakož i zabránit střetu zájmů mezi dotyčnými hospodářskými subjekty. Tyto požadavky slouží obecně k zefektivnění systému nakládání s odpady vzniklými z výrobků, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce ve Slovinsku, a to odstraněním problémů v oblasti nakládání s odpady, které byly zjištěny za působnosti ZVO-1. Takový účel je přitom součástí sledování cílů ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, které představují, jak vyplývá z bodů 120 až 122 tohoto rozsudku, naléhavé důvody obecného zájmu, které mohou odůvodnit omezení volného pohybu služeb.

178 Pakliže se slovinská vláda dovolává rovněž cíle snížení nákladů uloženého výrobcům a zakládá svou argumentaci na hospodářské účinnosti, je na předkládajícím soudu, jak bylo připomenuto v bodě 123 tohoto rozsudku, aby ověřil, zda dotyčná omezení v konečném důsledku sledují cíl ochrany životního prostředí a veřejného zdraví.

3) K podmínce přiměřenosti

i) Ke způsobilosti omezení zaručit dosažení sledovaných cílů

179 Pokud jde zaprvé o požadavek, podle něhož je jediná organizace povinna vykonávat činnost na neziskovém základě, nic ve spise, který má Soudní dvůr k dispozici, nenasvědčuje tomu, že by takové opatření nebylo způsobilé zaručit účinný systém nakládání s odpady, a tudíž dosažení cílů ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, které sleduje slovinský zákonodárce. Jak tvrdí slovinská vláda, požadavek, aby byla činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce vykonávána na neziskovém základě, může zaručit, že náklady na takovou službu budou výrobcům účtovány pouze se zohledněním skutečných nákladů na

plnění těchto povinností, přičemž tyto náklady jsou stanoveny v závislosti na míře udržitelnosti, opravitelnosti, opětovné použitelnosti a recyklovatelnosti dotyčného výrobku. Takové opatření je zejména v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“ zakotvenou v unijním právu, jak je připomenuto v bodě 81 tohoto rozsudku.

180 Pokud jde zadruhé o opatření týkající se založení organizace pověřené kolektivním plněním povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, jakož i držby podílů v této organizaci, je třeba připomenout, že jak vyplývá z definice uvedené v čl. 3 bodě 21 směrnice 2008/98, účelem systémů rozšířené odpovědnosti výrobce zavedených v souladu s články 8 a 8a této směrnice je zajistit, aby výrobci, kteří mají povinnosti rozšířené odpovědnosti, nesli nejen finanční odpovědnost za nakládání s odpady vzniklými z těchto výrobků, ale i případnou organizační odpovědnost za tuto činnost.

181 Jak povinnost výrobců, kteří mají povinnosti rozšířené odpovědnosti a uvádějí na trh alespoň 51 % celkového množství stejné kategorie výrobků, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce, založit organizaci vykonávající činnost kolektivního plnění jejich povinností v této oblasti a mít v této organizaci podíl, tak povinnost držitelů podílu v uvedené organizaci být výrobci, spadají přímo pod tento účel, a jeví se tedy jako způsobilé zaručit dosažení cílů ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. To platí tím spíše, že tato pravidla ve skutečnosti umožňují, aby se výrobci s největšími podíly na dotyčném trhu nutně podíleli nejen na finanční, ale i organizační odpovědnosti ve fázi nakládání s „odpady“ životního cyklu výrobku.

182 Pokud jde zatřetí o pravidla týkající se zákazu vertikálních vazeb mezi organizacemi pověřenými kolektivním plněním povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, držiteli podílů v takových organizacích, správními orgány těchto organizací, jakož i poskytovateli služeb nakládání s odpady, z bodu 22 odůvodnění směrnice 2018/851 vyplývá, že minimální požadavky stanovené v článku 8a směrnice 2008/98 mají zejména zaručit rovné podmínky a snížit možnost střetu zájmů mezi uvedenými organizacemi a zpracovateli odpadů, s nimiž mají tytéž organizace smluvní vztahy.

183 Vzhledem k tomu, že cílem těchto pravidel je zabránit střetu zájmů ve vztazích mezi jednotlivými hospodářskými subjekty zapojenými do režimu rozšířené odpovědnosti výrobce dotčeného ve věci v původním řízení, a jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 76 svého stanoviska, umožnit snížení rizika, že při zadávání veřejných zakázek na poskytování služeb nakládání s odpady organizací pověřenou kolektivním plněním povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce mohou být nicméně na základě irelevantních hledisek vybráni uchazeči, kteří nesplňují požadované hospodářské nebo environmentální požadavky, jeví se i tento aspekt režimu rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení jako způsobilý zaručit dosažení cílů ochrany životního prostředí a veřejného zdraví.

ii) K nezbytnosti a přiměřenosti dotyčných omezení v užším smyslu

184 Pokud jde zaprvé o požadavek, podle něhož je jediná organizace povinna vykonávat činnost na neziskovém základě, slovinská vláda tvrdí, že pobídka k dosažení zisku plynoucí ze ZVO-1 bránila dosažení cíle odpovídající ochrany životního prostředí. V každém případě je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda měl slovinský zákonodárce k dispozici méně omezující opatření, která by mu umožnila stejně účinně dosáhnout sledovaných cílů.

185 Pokud jde o přiměřenost dotčených opatření v užším smyslu, jak vyplývá z bodu 104 tohoto rozsudku, předkládající soud bude muset rovněž ověřit, zda tato opatření nejsou nepřiměřená ve vztahu ke sledovaným cílům ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. V této souvislosti bude moci tento soud zohlednit zejména nedostatky, kterými se, jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, režim rozšířené odpovědnosti výrobce stanovený v ZVO-1 vyznačoval a jež ohrožovaly účinné nakládání s odpady.

186 Pokud jde zadruhé o opatření týkající se založení organizace pověřené kolektivním plněním povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, jakož i držby podílů v této organizaci, slovinská vláda poznamenává, že cílem těchto opatření je zajistit, aby pro každou kategorii výrobků, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce, mohla být založena toliko jediná organizace. Kromě toho uvádí, že cílem uvedených opatření je napravit mezery zjištěné za působnosti ZVO-1, pokud jde o organizační vazby mezi výrobci a organizacemi pověřenými kolektivním plněním povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, jakož i maximalizovat vliv výrobců na fungování této organizace. Tento zvýšený vliv na správu, řízení a vnitřní kontrolu organizace vede výrobce k odpovědnosti, neboť tato organizace jejich jménem a na jejich účet zajišťuje řádné nakládání s odpady vzniklými z výrobků, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce.

187 V tomto ohledu je třeba uvést, že cílem těchto opatření je umožnit založení organizace – pověřené kolektivním plněním povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce – výrobcům, kteří uvádějí na trh alespoň 51 % celkového množství dotyčného výrobku. Uvedená opatření mohou zvýšit odpovědnost těchto výrobců a tím zefektivnit fungování režimů rozšířené odpovědnosti výrobce zavedených na základě ZVO-2.

188 S ohledem na prostor pro uvážení, který mají členské státy při volbě opatření k dosažení cílů ochrany životního prostředí a veřejného zdraví za účelem zajištění zvláště vysoké úrovně ochrany, kromě toho může mít vnitrostátní zákonodárce v zásadě za to, že existuje riziko, že pokud na správu organizace pověřené kolektivním plněním povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce mohou mít vliv hospodářské subjekty, které nejsou výrobci působícími na dotyčném trhu, přijmou tyto subjekty rozhodnutí o správě, která mohou ohrozit cíle sledované touto organizací (obdobně viz rozsudek ze dne 1. března 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, bod 82).

189 Pokud jde zatřetí o pravidla týkající se zákazu vertikálních vazeb mezi organizacemi pověřenými kolektivním plněním povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, držiteli podílů v těchto organizacích a poskytovateli služeb nakládání s odpady, slovinská vláda tvrdí, že tato pravidla jsou nezbytná k zajištění konkurenceschopnosti v odvětví nakládání s odpady. Konkrétně může založení jediné organizace pro stejný druh výrobků vést ke koncentraci poptávky po určitých službách, což by této organizaci poskytlo tak silnou vyjednávací pozici, že by mohla narušit hospodářskou a konkurenční rovnováhu na trhu nakládání s odpady. Cílem pravidel týkajících se zákazu vertikálních vazeb je rovněž snížit riziko střetu zájmů mezi organizacemi, které jménem výrobců plní povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce, a poskytovateli služeb nakládání s odpady, s nimiž tyto organizace uzavírají smlouvy.

190 Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda měl slovinský zákonodárce možnost přijmout opatření, která by byla méně omezující, avšak stejně účinná k dosažení sledovaných cílů, s tím, že zachování rovných podmínek hospodářské soutěže v odvětví nakládání s odpady, jakož i řádné fungování

tohoto trhu mají v kontextu provádění článků 8 a 8a směrnice 2008/98 zvláštní význam. V této souvislosti tomuto soudu přísluší, aby s ohledem na bod 134 tohoto rozsudku zohlednil prostor pro uvážení, který mají členské státy při volbě opatření k dosažení uvedených cílů.

4) K dodržení článku 16 Listiny

191 V souladu s judikaturou připomenutou v bodech 105 až 110 tohoto rozsudku je třeba dále ověřit, zda je režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení slučitelný se základními právy zaručenými Listinou, v projednávané věci se svobodou podnikání zakotvenou v jejím článku 16.

192 Ze stejných důvodů, jako jsou důvody uvedené v bodech 179 až 190 tohoto rozsudku, nic ve spise, který má Soudní dvůr k dispozici, nenasvědčuje tomu, že by omezení svobody podnikání nemohla být odůvodněna v souladu s požadavky, které jsou stanoveny v čl. 52 odst. 1 Listiny.

193 S ohledem na výše uvedené je třeba dospět k závěru, že s výhradou dodržení zásady proporcionality články 8 a 8a směrnice 2008/98, článek 15 směrnice 2006/123, článek 49 SFEU, jakož i článek 16 Listiny nebrání vnitrostátní právní úpravě, která

– ukládá organizaci pověřené kolektivním plněním povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, která je držitelem výlučného práva, vykonávat činnost na neziskovém základě;

– stanoví pro výrobce, kteří mají povinnosti rozšířené odpovědnosti výrobce a uvádějí na trh alespoň 51 % celkového množství stejné kategorie výrobků, na které se tato rozšířená odpovědnost vztahuje, povinnost takovou organizaci založit a mít v ní podíl;

– stanoví pro držitele podílu v této organizaci povinnost být výrobci na dotyčném trhu;

– stanoví pro tyto výrobce zákaz provádění sběru a zpracování odpadů, jakož i zákaz kapitálového propojení nebo příbuzenských vztahů mezi uvedenou organizací, členy jejího řídícího orgánu a výrobci, kteří v ní mají podíl, na jedné straně a osobami, které shromažďují a zpracovávají odpady, jakož i osobami, které mají hlasovací právo ve správním nebo kontrolním orgánu téže organizace, na straně druhé.

4. K opatřením uloženým výrobcům, kteří mají v úmyslu vstoupit na vnitrostátní trh

194 A konečně se desátou otázkou předkládající soud táže, zda je povinnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce prostřednictvím jediné organizace, která je uložena výrobcům výrobků určených pro domácí použití, jež mají v úmyslu vstoupit na slovinský trh, slučitelná s články 49 a 56 SFEU, jakož i s článkem 16 Listiny.

a) K omezením svobody usazování a volného pohybu služeb

195 Pokud jde o právní úpravu uvedenou v desáté otázce, čl. 35 odst. 3 ZVO-2 stanoví, že výrobce může povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce v zásadě plnit individuálně, ledaže jsou výrobky, které uvádí na trh ve Slovinsku, určeny pro domácí použití. Článek 37 odst. 3 a 4 ZVO-2 kromě toho výrobcům, kteří jsou povinni plnit povinnosti vyplývající z rozšířené

odpovědnosti výrobce kolektivně, ukládá, aby za tímto účelem uzavřeli smlouvu s jedinou organizací. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, odmítnutí uzavřít takovou smlouvu je postihováno pokutou.

196 Taková ustanovení přitom mohou spadat jak pod svobodu usazování, tak pod volný pohyb služeb v závislosti na tom, zda dotyčný hospodářský subjekt vykonává činnost ve Slovinsku prostřednictvím stálé provozovny ve smyslu judikatury připomenuté v bodech 167 a 168 tohoto rozsudku.

197 Pokud jde o otázku, zda povinné plnění uvedených povinností prostřednictvím určitého poskytovatele představuje omezení volného pohybu služeb, je třeba připomenout, jak bylo uvedeno v bodě 51 tohoto rozsudku, že směrnice 2008/98 umožňuje výrobcům, na které se vztahují systémy rozšířené odpovědnosti výrobce, aby povinnosti v zásadě vykonávali individuálně nebo kolektivně. Pokud se členský stát u dané kategorie výrobků rozhodne pro povinné kolektivní plnění, změny, které musí dotyční výrobci ke splnění této povinnosti provést, mohou vést k dodatečné administrativní a finanční zátěži způsobilé činit přístup na slovinský trh méně atraktivním. To platí tím spíše, že se dotyčná právní úprava vztahuje rovněž na výrobce, kteří poskytují služby na slovinském trhu toliko příležitostně, a nedodržení této právní úpravy je spojeno s peněžitou sankcí.

198 Soudní dvůr dále rozhodl, že povinnost uzavřít smlouvu uložená hospodářským subjektům usazeným v jiném členském státě může představovat omezení volného pohybu služeb, omezuje-li možnost dotyčných hospodářských subjektů účinně hospodářsky soutěžit s hospodářskými subjekty, kteří již v tomto státě působí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie, C-518/06, EU:C:2009:270, bod 70). Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že omezení volného pohybu služeb může vycházet z vnitrostátních ustanovení, která podřizují podmínky přístupu hospodářského subjektu na dotyčný trh, jakož i podmínky výkonu hospodářské činnosti tohoto hospodářského subjektu přímému nebo nepřímému zapojení konkurenčních hospodářských subjektů, které již na dotyčném vnitrostátním trhu působí, čímž těmto posledně uvedeným subjektům mohou poskytovat konkurenční výhody (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. ledna 2002, Komise v. Itálie, C-439/99, EU:C:2002:14, bod 39, jakož i ze dne 1. července 2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, body 38 a 51).

199 V projednávané věci čl. 38 odst. 10 ZVO-2 stanoví, že jediná organizace má pro dotyčný režim rozšířené odpovědnosti výrobce k dispozici kontrolní orgán, který se skládá ze tří zástupců výrobců, kteří jsou držiteli podílů v této organizaci, tří zástupců výrobců, kteří se připojí k již založené organizaci, jakož i jednoho zástupce ministerstva pro životní prostředí. Mezi pravomoci, které tomuto orgánu na základě čl. 38 odst. 11 ZVO-2 náleží, patří zejména pravomoc získat přístup k určitým informacím, které mají výrobci o výrobcích, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce, k dispozici, jakož i pravomoc vybírat za předepsaných podmínek osoby pověřené jménem jediné organizace sběrem a zpracováním odpadů.

200 Jeví se tedy, že činnost jediné organizace, s níž je každý výrobce, který má v úmyslu vstoupit na slovinský trh, povinen uzavřít smlouvu, je podstatnou měrou určována výrobci, kteří již na slovinském trhu působí. Jak mimoto uvedla Komise v písemném vyjádření, nelze vyloučit, že zástupci těchto výrobců mohou vykonávat funkci se zaměřením na hospodářské zájmy těchto výrobců a s přihlédnutím k pravomocem, které má tato organizace k dispozici, zajistit uvedeným výrobcům z důvodu jejich působení v uvedené organizaci konkurenční výhody. I když je pravda, že z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že výrobci, kteří jsou v kontrolním orgánu zastoupeni,

výrobci, kteří mají v uvedené organizaci podíl, i výrobci, kteří v ní podíl nemají, mají rovné postavení a stejná rozhodovací práva, nic to nemění na tom, že všichni tito výrobci jsou hospodářskými subjekty, které konkurují výrobcům usilujícím o přístup na slovinský trh.

201 Za těchto podmínek je povinné plnění uvedených povinností prostřednictvím určitého poskytovatele způsobilé činit výkon volného pohybu služeb v členském státě, který takovou povinnost ukládá, pro státní příslušníky jiných členských států méně atraktivním, a představuje tudíž omezení volného pohybu služeb zaručeného v článku 56 SFEU. Z obdobných důvodů jsou způsobilá činit usazování státních příslušníků jiných členských států v dotyčném členském státě méně atraktivním ustanovení uvedená v bodech 197 až 199 tohoto rozsudku, takže rovněž představují omezení svobody usazování zaručené v článku 49 SFEU.

b) K odůvodnění dotyčných omezení

202 V souladu s judikaturou citovanou v bodech 98 až 110 tohoto rozsudku je nicméně třeba ověřit, zda tato omezení mohou být odůvodněna.

1) K existenci naléhavých důvodů obecného zájmu

203 Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, povinnost uzavřít smlouvu s jedinou organizací za účelem kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce uložená výrobcům, kteří mají v úmyslu vstoupit na slovinský trh, má za cíl posílit organizační odpovědnost výrobců v rámci režimu rozšířené odpovědnosti výrobce dotčeného ve věci v původním řízení, a tudíž zvýšit účinnost systému nakládání s odpady vzniklými z výrobků, na které se tento režim ve Slovinsku vztahuje. Tento účel je součástí sledování cílů ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, které představují, jak vyplývá z bodů 120 až 122 tohoto rozsudku, naléhavé důvody obecného zájmu, které mohou odůvodnit omezení volného pohybu služeb.

2) K podmínce přiměřenosti

i) Ke způsobilosti omezení zaručit dosažení sledovaných cílů

204 Pokud jde o způsobilost opatření, které stanoví povinnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce prostřednictvím jediného poskytovatele, k dosažení cílů ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, které sleduje ZVO-2, jak závazná povaha plnění uvedených povinností prostřednictvím jediného poskytovatele, tak povinnost výrobců, na které se vztahuje tato rozšířená odpovědnost, uzavřít smlouvu s organizací, která je držitelem výlučného práva k výkonu této činnosti, podle všeho takový požadavek splňují.

205 Nic ve spise, který má Soudní dvůr k dispozici, totiž neumožňuje se domnívat, že by kolektivní plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce mohlo být oproti individuálnímu plnění těchto povinností nevýhodné, zejména pokud jde o toky odpadů. Naopak, jak tvrdila nizozemská vláda v písemném vyjádření, povinnost výrobců výrobků určených pro domácí použití plnit své povinnosti kolektivně prostřednictvím jediné organizace může přispět k zabránění nebo alespoň omezení určitého zneužívajícího jednání ze strany výrobců, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce, jež by mohli využít zařízení pro zpětný odběr, sběr nebo recyklaci zavedených v rámci tohoto kolektivního plnění, aniž by museli platit příspěvky stanovené v závislosti na množství a druhu odpadů, které vytvářejí.

206 Kromě toho, jak uvedla Komise v písemném vyjádření, povinnost uzavřít smlouvu uložená výrobcům, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce, je součástí systematického a soudržného přístupu při zavedení monopolu na činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce. Zavedení povinného režimu kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, koncipovaného kolem jediné organizace podle tvrzení slovinské a nizozemské vlády v řízení před Soudním dvorem může v každém případě usnadnit vytvoření účinného systému nakládání s odpady zejména v malých a středně velkých členských státech.

ii) K nezbytnosti a přiměřenosti dotyčných omezení v užším smyslu

207 Pokud jde o otázku, zda by cílů ochrany životního prostředí a veřejného zdraví mohlo být dosaženo méně omezujícími opatřeními, jeví se, jak vyplývá z bodů 132 až 134 tohoto rozsudku a s výhradou, že vnitrostátní zákonodárce měl skutečně v úmyslu dosáhnout zvláště vysoké úrovně ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, že povinnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce prostřednictvím jediného poskytovatele může být považována za nezbytnou k dosažení těchto cílů.

208 V každém případě je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda slovinský zákonodárce neměl možnost přijmout opatření, která by byla pro dosažení sledovaných cílů stejně účinná, avšak méně omezující, zejména proto, že se režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení vztahuje rovněž na výrobce, kteří poskytují služby na slovinském trhu toliko příležitostně.

209 Kromě toho, jak vyplývá z bodu 104 tohoto rozsudku, bude muset předkládající soud ověřit, zda opatření dotčená ve věci v původním řízení nejsou nepřiměřená ve vztahu ke sledovaným cílům ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. V této souvislosti bude moci tento soud zohlednit zejména nedostatky, kterými se, jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, režim rozšířené odpovědnosti výrobce stanovený v ZVO-1 vyznačoval.

3) K dodržení článku 16 Listiny

210 V souladu s judikaturou připomenutou v bodech 105 až 110 tohoto rozsudku je třeba dále ověřit, zda je režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení slučitelný se základními právy zaručenými Listinou, v projednávané věci se svobodou podnikání zakotvenou v jejím článku 16.

211 Z judikatury Soudního dvora v tomto ohledu vyplývá, že omezením výkonu svobody podnikání je každé opatření, které může mít dostatečně přímý a významný účinek na svobodný výkon profesní nebo podnikatelské činnosti dotyčných hospodářských subjektů (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 23. září 2004, Springer, C-435/02 a C-103/03, EU:C:2004:552, bod 49).

212 Soudní dvůr dále rozhodl, že ochrana přiznaná článkem 16 Listiny zahrnuje v rámci smluvní svobody rovněž svobodnou volbu hospodářského partnera [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 22. ledna 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, bod 43 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 12. ledna 2023, TP (Audiovizuální editor pro veřejnoprávní televizi), C-356/21, EU:C:2023:9, bod 74] a uložení povinnosti uzavřít smlouvu představuje podstatné omezení smluvní svobody, kterou v zásadě mají hospodářské subjekty (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie, C-518/06, EU:C:2009:270, bod 66).

213 V projednávané věci mohou mít jak povinnost výrobců výrobků určených pro domácí použití plnit své povinnosti kolektivně, tak povinnost uzavřít smlouvu s jedinou organizací uložená těmto výrobcům v rozsahu, v němž představují omezení volného pohybu služeb, jakož i svobody usazování, dostatečně přímý a významný účinek na svobodný výkon profesní činnosti uvedených výrobců, takže představují omezení výkonu svobody podnikání zaručené v článku 16 Listiny. Jak je připomenuto v bodě 108 tohoto rozsudku, taková omezení nicméně mohou být odůvodněna.

214 Pokud jde o odůvodnění závazné povahy kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce za odpady vzniklé z výrobků určených pro domácí použití, jakož i povinnosti uzavřít smlouvu uložené výrobcům takových výrobků, je zaprvé nesporné, že tyto povinnosti jsou stanoveny v rámci režimu rozšířené odpovědnosti výrobce dotčeném ve věci v původním řízení.

215 Zadruhé tato omezení svobody podnikání dodržují podstatu svobody zaručené článkem 16 Listiny. Takto uložené povinnosti totiž nebrání jakékoli podnikatelské činnosti jako takové, nýbrž představují opatření regulující profesní nebo podnikatelskou činnost dotyčných hospodářských subjektů, jejichž podmínky musí být, jak vyplývá z bodu 141 tohoto rozsudku, posouzeny v rámci přezkumu přiměřenosti těchto opatření.

216 Zatřetí uvedená omezení mají, jak je konstatováno v bodě 120 tohoto rozsudku, zaručit účinný systém nakládání s odpady, a tudíž dosažení cílů ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, takže skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie.

217 Pokud jde začtvrté o dodržení zásady proporcionality, z bodů 204 až 206 tohoto rozsudku vyplývá, že režim rozšířené odpovědnosti výrobce dotčený ve věci v původním řízení se sám o sobě jeví jako vhodný k dosažení sledovaných cílů, jakož i za tímto účelem nezbytný. Z judikatury Soudního dvora však lze vyvodit, že dodržování smluvní svobody rovněž vyžaduje, aby byl každý právní nebo správní zásah členského státu do smluvních vztahů hospodářského subjektu s jinými hospodářskými subjekty upraven tak, aby se minimalizoval jeho dopad na zájmy tohoto hospodářského subjektu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. července 2013, Alemo-Herron a další, C-426/11, EU:C:2013:521, body 34 a 35).

218 Stejně tak z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že v případě rozsáhlého právního omezení smluvní svobody musí být toto omezení doprovázeno soudržnými procesními zárukami, aby se zabránilo jakémukoli nadměrnému zatížení dotyčných osob a zajistilo, že fungování systému a jeho dopad na práva těchto osob nebude svévolné ani nepředvídatelné (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 19. června 2006, Hutten-Czapska v. Polsko, CE:ECHR:2006:0619JUD003501497, body 167 a 168; rozsudek ESLP ze dne 14. října 2008, Maria Dumitrescu a Sorin Mugur Dumitrescu v. Rumunsko, CE:ECHR:2008:1014JUD000729302, body 47 a 54, jakož i rozsudek ESLP ze dne 28. ledna 2014, Bittó v. Slovensko, CE:ECHR:2014:0128JUD003025509, bod 98).

219 Z toho vyplývá, že pokud členský stát ukládá výrobcům, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce, povinnost kolektivního plnění povinností v této oblasti prostřednictvím jediné organizace, musí zajistit, aby byla tato povinnost doprovázena dostatečnými procesními zárukami, zejména pokud jde o možné střety zájmů nebo konkurenční nevýhody, aby se zabránilo jakémukoli nadměrnému zatížení dotyčných výrobců při výkonu hospodářské činnosti v důsledku svévolných nebo nepředvídatelných účinků na jejich smluvní vztahy. Vzhledem k tomu, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, musí být upravena tak, aby se minimalizoval její dopad na zájmy dotyčných hospodářských

subjektů, bude muset předkládající soud rovněž ověřit, jak vyplývá z bodu 109 tohoto rozsudku, zda je význam cílů obecného zájmu sledovaných tímto omezením úměrný závažnosti zásahu, jehož je uvedené omezení součástí.

220 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že s výhradou dodržení zásady proporcionality články 8 a 8a směrnice 2008/98, článek 56 SFEU, jakož i článek 16 Listiny nebrání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví povinnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce pro výrobce, na které se tato rozšířená odpovědnost vztahuje, a ukládá těmto výrobcům povinnost uzavřít smlouvu s organizací, která je držitelem výlučného práva k výkonu této činnosti, avšak za podmínky, že jsou tyto povinnosti doprovázeny dostatečnými procesními zárukami, zejména pokud jde o možné střety zájmů nebo konkurenční nevýhody, aby se zabránilo jakémukoli nadměrnému zatížení dotyčných výrobců při výkonu hospodářské činnosti v důsledku svévolných nebo nepředvídatelných účinků na jejich smluvní vztahy.

5. K dopadu existence služby obecného hospodářského zájmu na slučitelnost omezení svobody usazování a volného pohybu služeb s unijním právem

221 Pokud by měl předkládající soud za to, že s ohledem na odpověď na první předběžnou otázku musí být činnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce kvalifikována jako služba obecného hospodářského zájmu ve smyslu čl. 15 odst. 4 směrnice 2006/123 a čl. 106 odst. 2 SFEU a že jedno nebo více ustanovení režimu rozšířené odpovědnosti výrobce dotčeného ve věci v původním řízení nejsou v souladu s čl. 15 odst. 1 až 3 této směrnice anebo s články 49 nebo 56 SFEU, jak jsou případně vykládány ve světle práv a svobod zakotvených v článcích 16 a 17 Listiny a zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, bude muset dále ověřit, zda tato omezení mohou být odůvodněna na základě čl. 15 odst. 4 směrnice 2006/123 nebo čl. 106 odst. 2 SFEU.

222 Článek 15 odst. 4 směrnice 2006/123 totiž stanoví, že odstavce 1 až 3 tohoto článku se vztahují na právní předpisy v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu, pouze pokud použití těchto odstavců právně či fakticky nebrání plnění zvláštní úlohy, která byla dotyčnému podniku svěřena. Uvedený článek nebrání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví požadavek ve smyslu jeho odstavce 2, jenž nesplňuje podmínky nepřípustnosti diskriminace, nezbytnosti a přiměřenosti stanovené v odstavci 3, jestliže je tento požadavek nezbytný k plnění dotyčného zvláštního úkolu veřejné služby za hospodářsky životaschopných podmínek (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. prosince 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, bod 73, a ze dne 7. listopadu 2018, Komise v. Maďarsko, C-171/17, EU:C:2018:881, bod 85).

223 Článek 106 odst. 2 SFEU ve spojení s odstavcem 1 tohoto článku mimoto umožňuje odůvodnit udělení zvláštních nebo výlučných práv podniku pověřenému službou obecného hospodářského zájmu, která jsou v rozporu s pravidly Smluv, členským státem v rozsahu, v němž plnění zvláštní úlohy, která byla tomuto podniku svěřena, nemůže být zajištěno jinak než udělením takových práv, a pokud není rozvoj obchodu dotčen v míře, která by byla v rozporu se zájmem Unie (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. května 2000, Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, EU:C:2000:279, bod 74; ze dne 18. prosince 2007, Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia, C-220/06, EU:C:2007:815, bod 78, jakož i ze dne 1. října 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, bod 44).

224 Bude na předkládajícím soudu, aby podle vlastních zjištění ověřil, zda jsou splněny podmínky připomenuté v bodech 222 a 223 tohoto rozsudku, přičemž aby bylo možné se domnívat, že povinnosti uložené podniku pověřenému poskytováním služby obecného hospodářského zájmu

spadají pod zvláštní úlohu, která byla tomuto podniku svěřena, je třeba, aby souvisely s předmětem dotyčné služby obecného hospodářského zájmu a jejich cílem bylo přímo přispívat k uspokojení tohoto zájmu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. října 1997, Komise v. Francie, C-159/94, EU:C:1997:501, bod 68).

225 V každém případě je na vnitrostátních orgánech, které se dovolávají existence služby obecného hospodářského zájmu, aby podrobně uvedly důvody, proč by neexistence omezení svobody usazování nebo volného pohybu služeb bránila právně nebo fakticky plnění zvláštní úlohy veřejné služby svěřené dotyčnému podniku (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. května 2003, Komise v. Španělsko, C-463/00, EU:C:2003:272, bod 82, jakož i ze dne 8. června 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, bod 75). Tento požadavek však nemůže být takového rozsahu, že by bylo vyžadováno, aby tyto orgány pozitivně prokázaly, že dosáhnout této úlohy neumožňovalo za týchž podmínek žádné jiné představitelné opatření (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. října 1997, Komise v. Nizozemsko, C-157/94, EU:C:1997:499, bod 58).

226 S ohledem na všechny výše uvedené důvody je třeba na druhou až desátou předběžnou otázku odpovědět tak, že články 8 a 8a směrnice 2008/98, článek 15 směrnice 2006/123, články 49, 56 a 106 SFEU, články 16 a 17 Listiny, jakož i zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání musí být vykládány v tom smyslu, že s výhradou dodržení zásady proporcionality nebrání vnitrostátní právní úpravě, která

– zavádí monopolní postavení tím, že zřizuje organizaci pověřenou kolektivním plněním povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, která je držitelem výlučného práva vykonávat tuto činnost u dané kategorie výrobků, přičemž stanoví ze zákona jak odnětí povolení, která hospodářské subjekty dosud opravňovala k výkonu uvedené činnosti, tak skončení platnosti všech smluv, které tyto hospodářské subjekty při vykonávání téže činnosti uzavřely, avšak za podmínky, že je tato právní úprava jednak doprovázena zavedením normativního rámce způsobilého zaručit, že držitel tohoto monopolu bude skutečně schopen soudržným a systematickým způsobem sledovat cíle ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, které si dotyčný členský stát stanovil, prostřednictvím nabídky, která je těmto cílům kvantitativně úměrná a kvalitativně uzpůsobená a podléhá přísné kontrole ze strany veřejných orgánů, a jednak stanoví opatření pro přechod na nová právní pravidla, aby se zabránilo nadměrnému zatížení dotyčných hospodářských subjektů, zejména dostatečně dlouhé přechodné období, jež těmto hospodářským subjektům umožní přizpůsobit se změnám, nebo systém přiměřené náhrady škody, kterou utrpěly;

– ukládá této organizaci, aby vykonávala činnost na neziskovém základě;

– stanoví pro výrobce, kteří mají povinnosti rozšířené odpovědnosti výrobce a uvádějí na trh alespoň 51 % celkového množství stejné kategorie výrobků, na které se tato rozšířená odpovědnost vztahuje, povinnost takovou organizaci založit a mít v ní podíl;

– stanoví pro držitele podílu v této organizaci povinnost být výrobci na dotyčném trhu;

– stanoví pro tyto výrobce zákaz provádění sběru a zpracování odpadů, jakož i zákaz kapitálového propojení nebo příbuzenských vztahů mezi uvedenou organizací, členy jejího řídícího orgánu a uvedenými výrobci na jedné straně a osobami, které shromažďují a zpracovávají odpady, jakož i osobami, které mají hlasovací právo v jejím správním nebo kontrolním orgánu, na straně druhé;

– stanoví povinnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce pro výrobce, na které se tato rozšířená odpovědnost vztahuje, a ukládá těmto výrobcům povinnost uzavřít smlouvu s toutéž organizací, avšak za podmínky, že jsou tyto povinnosti doprovázeny dostatečnými procesními zárukami, zejména pokud jde o možné střety zájmů nebo konkurenční nevýhody, aby se zabránilo jakémukoli nadměrnému zatížení dotyčných výrobců při výkonu hospodářské činnosti v důsledku svévolných nebo nepředvídatelných účinků na jejich smluvní vztahy.

IV. K nákladům řízení

227 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) Článek 106 odst. 2 SFEU

musí být vykládán v tom smyslu, že

právnická osoba, která je v souladu s články 8 a 8a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018, držitelem výlučného práva vykonávat u dané kategorie výrobků na celém území členského státu a jménem dotyčných výrobců činnost spočívající v plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce a je povinna tuto činnost vykonávat na neziskovém základě, musí být považována za podnik pověřený poskytováním služby obecného hospodářského zájmu ve smyslu tohoto čl. 106 odst. 2 za podmínky, že tato právnická osoba byla plněním povinností veřejné služby skutečně pověřena a povaha, doba trvání a rozsah těchto povinností jsou ve vnitrostátním právu jasně definovány.

2) Články 8 a 8a směrnice 2008/98 ve znění směrnice 2018/851, článek 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu, články 49, 56 a 106 SFEU, články 16 a 17 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání

musí být vykládány v tom smyslu, že

s výhradou dodržení zásady proporcionality nebrání vnitrostátní právní úpravě, která

– **zavádí monopolní postavení tím, že zřizuje organizaci pověřenou kolektivním plněním povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce, která je držitelem výlučného práva vykonávat tuto činnost u dané kategorie výrobků, přičemž stanoví ze zákona jak odnětí povolení, která hospodářské subjekty dosud opravňovala k výkonu uvedené činnosti, tak skončení platnosti všech smluv, které tyto hospodářské subjekty při vykonávání téže činnosti uzavřely, avšak za podmínky, že je tato právní úprava jednak doprovázena zavedením normativního rámce způsobilého zaručit, že držitel tohoto monopolu bude skutečně schopen soudržným a systematickým způsobem sledovat cíle ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, které si dotyčný členský stát stanovil, prostřednictvím nabídky, která je těmto cílům kvantitativně úměrná a kvalitativně uzpůsobená a podléhá přísné kontrole ze strany veřejných orgánů, a jednak stanoví opatření pro přechod na nová právní pravidla, aby se zabránilo nadměrnému zatížení dotyčných hospodářských subjektů, zejména dostatečně dlouhé přechodné období, jež těmto hospodářským subjektům umožní přizpůsobit se změnám, nebo systém přiměřené náhrady škody, kterou utrpěly;**

– **ukládá této organizaci, aby vykonávala činnost na neziskovém základě;**

– **stanoví pro výrobce, kteří mají povinnosti rozšířené odpovědnosti výrobce a uvádějí na trh alespoň 51 % celkového množství stejné kategorie výrobků, na které se tato rozšířená odpovědnost vztahuje, povinnost takovou organizaci založit a mít v ní podíl;**

– **stanoví pro držitele podílu v této organizaci povinnost být výrobci na dotyčném trhu;**

– **stanoví pro tyto výrobce zákaz provádění sběru a zpracování odpadů, jakož i zákaz kapitálového propojení nebo příbuzenských vztahů mezi uvedenou organizací, členy jejího řídícího orgánu a uvedenými výrobci na jedné straně a osobami, které shromažďují a zpracovávají odpady, jakož i osobami, které mají hlasovací právo v jejím správním nebo kontrolním orgánu, na straně druhé;**

– **stanoví povinnost kolektivního plnění povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobce pro výrobce, na které se tato rozšířená odpovědnost vztahuje, a ukládá těmto výrobcům povinnost uzavřít smlouvu s toutéž organizací, avšak za podmínky, že jsou tyto povinnosti doprovázeny dostatečnými procesními zárukami, zejména pokud jde o možné střety zájmů nebo konkurenční nevýhody, aby se zabránilo jakémukoli nadměrnému zatížení dotyčných výrobců při výkonu hospodářské činnosti v důsledku svévolných nebo nepředvídatelných účinků na jejich smluvní vztahy.**

Podpisy