

Rechtssache C-254/23

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 § 1 der
Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

20. April 2023

Vorlegendes Gericht:

Ustavno sodišče Republike Slovenije (Slowenien)

Datum der Vorlageentscheidung:

13. April 2023

**Personen, die einen Antrag auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit gestellt
haben:**

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

Interzero Circular Solutions Europe GmbH

und andere

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

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

und andere

Anderer Beteiligter des Verfahrens:

Državni zbor Republike Slovenije

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Antrag auf Einleitung eines Verfahrens zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des
Zakon o varstvu okolja (Umweltschutzgesetz), soweit es das System der
erweiterten Herstellerverantwortung regelt und soweit es den Übergangszeitraum
für die Umsetzung des neuen Systems der erweiterten Herstellerverantwortung
regelt; nationale Regelung, wonach die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der
Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung von einer einzigen Organisation
ohne Gewinnerzielungsabsicht ausgeübt werden muss, wobei Kapital- und

Verwandtschaftsverflechtungen zwischen der Organisation und den ausführenden Unternehmen verboten sind.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Auslegung des Unionsrechts; Art. 267 AEUV

Vorlagefragen

(1) Kann als ein mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrautes Unternehmen im Sinne von Art. 106 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (unter Berücksichtigung von Art. 14 AEUV, des Protokolls [Nr. 26] über Dienste von allgemeinem Interesse sowie der Art. 8 und 8a der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien) eine juristische Person angesehen werden, die das ausschließliche Recht hat, im Hoheitsgebiet der Republik Slowenien die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung für gleichartige Produkte auszuüben, die Folgendes umfasst:

- den Abschluss von Verträgen mit den Herstellern bestimmter Produkte, mit denen sie diese juristische Person ermächtigen, in ihrem Namen für die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Abfälle von diesen Produkten zu sorgen;
- die Organisation des Systems der Abfallsammlung und -behandlung (Abschluss von Verträgen mit Handelsgesellschaften, damit diese im Namen der Organisation alle Abfälle, die von Produkten stammen, die der erweiterten Herstellerverantwortung unterliegen, sammeln und ordnungsgemäß behandeln); sowie
- die Führung von Registern über die in der Republik Slowenien in Verkehr gebrachten Produkte, die der erweiterten Herstellerverantwortung unterliegen, sowie über die gesammelten und behandelten Abfälle von Produkten, die der erweiterten Herstellerverantwortung unterliegen, und Übermittlung dieser Daten an das Ministerium,

und ist diese juristische Person verpflichtet, im Zusammenhang mit der Ausübung dieser Tätigkeit Verträge sowohl mit den Herstellern, die der erweiterten Herstellerverantwortung unterliegen, als auch mit den Handelsgesellschaften zu schließen, die die Sammlung und Behandlung der Abfälle ausführen werden?

(2) Sind die Art. 16 und 17 der Charta der Europäischen Union über die Grundrechte, die Art. 49, 56 und 106 AEUV, die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt sowie die Art. 8 und 8a der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien dahin auszulegen, dass sie einer Regelung entgegenstehen, wonach die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung für gleichartige Produkte nur von einer einzigen juristischen Person im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ohne Gewinnerzielungsabsicht ausgeübt werden darf, was bedeutet, dass die Einnahmen die tatsächlichen Kosten der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung nicht übersteigen und dass diese juristische Person die Gewinne nur für die Durchführung der Tätigkeiten und Maßnahmen der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung verwenden darf?

(3) Falls Frage 2 verneint wird: Sind Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die Art. 49, 56 und 106 AEUV, die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie die Art. 8 und 8a der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien dahin auszulegen, dass sie einer Regelung entgegenstehen, nach der ein Mitgliedstaat die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung für gleichartige Produkte von einer geregelten, von mehreren Wirtschaftssubjekten mit Gewinnerzielungsabsicht ausgeübten marktorientierten Tätigkeit in eine Tätigkeit umwandelt, die nur von einer einzigen Organisation ausgeübt werden darf, die diese Tätigkeit ohne Gewinnerzielungsabsicht im Sinne der Frage 2 ausüben muss?

(4) Sind die in Frage 3 genannten unionsrechtlichen Bestimmungen dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die aufgrund des Inkrafttretens einer neuen gesetzlichen Regelung für die gemeinsame Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung kraft Gesetzes (*ex lege*) in die individuellen Verhältnisse in der Weise eingreift, dass alle Verträge ihre Gültigkeit verlieren, die geschlossen worden waren zwischen den Wirtschaftssubjekten, die die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung nach der bisherigen Regelung ausübten, und den Herstellern, die der erweiterten Herstellerverantwortung unterliegen, sowie den Wirtschaftssubjekten, die die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung nach der bisherigen Regelung ausübten, und den Wirtschaftssubjekten, die die Tätigkeit der Sammlung und Behandlung von Abfällen von Produkten ausüben, die der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung unterliegen?

(5) Sind die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes vor dem Hintergrund des Erlasses einer neuen gesetzlichen Regelung wie der in den Fragen 3 und 4 beschriebenen so auszulegen, dass der Gesetzgeber eine Übergangsfrist und/oder ein Entschädigungssystem festlegen muss? Wenn ja, welche Kriterien bestimmen die Angemessenheit der Übergangsfrist bzw. die Angemessenheit des Entschädigungssystems?

(6) Sind Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die Art. 49, 56 und 106 AEUV, die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt sowie die Art. 8 und 8a der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien so auszulegen, dass sie einer Regelung entgegenstehen, wonach die Hersteller, die Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung haben und 51 % der gleichartigen Produkte, die den Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung unterliegen, in Verkehr bringen, verpflichtet sind, eine juristische Person zu gründen, die die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung ausüben wird, und wonach die Hersteller der gleichartigen Produkte eine solche juristische Person im Fall der etwaigen Entziehung der Genehmigung neu gründen müssen bzw. sind die oben genannten Vorschriften des Unionsrechts dahin auszulegen, dass sie einer Regelung entgegenstehen, wonach nur die Hersteller eine Beteiligung an dieser juristischen Person halten dürfen?

(7) Sind Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die Art. 49, 56 und 106 AEUV, die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt und die Art. 8 und 8a der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien dahin auszulegen, dass sie einer Regelung entgegenstehen, wonach die Hersteller, die eine Beteiligung an einer juristischen Person halten, welche die gemeinsame Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung übernimmt, nicht die Person sein dürfen, die die Sammlung oder Behandlung von Abfällen von Produkten durchführt, die der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung in dieser juristischen Person unterliegen?

(8) Sind Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die Art. 49, 56 und 106 AEUV, die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt und die Art. 8 und 8a der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien dahin auszulegen, dass sie einer Regelung entgegenstehen, wonach ein Hersteller, der eine Beteiligung an einer juristischen Person hält, welche die gemeinsame

Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung übernimmt, und eine juristische Person, welche die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung ausübt, Folgendes nicht dürfen:

- direkt oder indirekt Kapitalverflechtungen mit der Person haben, die Abfälle aus Produkten sammelt oder behandelt, die der gemeinsamen Erfüllung der Verpflichtung der juristischen Person unterliegen, welche die gemeinsame Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung übernimmt, und über keine Verwaltungs- oder Kontrollrechte in dieser Person verfügen;
- Kapital- oder Verwandtschaftsverflechtungen mit einer Person aufweisen, die Stimmrechte in einem Verwaltungs- oder Aufsichtsorgan besitzt oder kontrolliert oder die unter dem vorstehenden Gedankenstrich genannten Personen vertritt.

(9) Sind Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die Art. 49, 56 und 106 AEUV, die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt und die Art. 8 und 8a der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien dahin auszulegen, dass sie einer Regelung entgegenstehen, wonach die in den Fragen 7 und 8 genannten Beschränkungen auch für ein Mitglied des geschäftsführenden Organs der juristischen Person, welche die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung ausübt, für ein Mitglied ihres Aufsichtsorgans oder ihren Vertreter gelten?

(10) Sind Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und die Art. 49 und 56 AEUV dahin auszulegen, dass sie einer Regelung entgegenstehen, wonach die Hersteller, die den Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung unterliegen und bestimmte Produkte für den Haushaltsgebrauch in Verkehr bringen, zwingend einen Vertrag schließen müssen, mit dem sie eine juristische Person, welche die Genehmigung zur Ausübung der Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung hat, ermächtigen, ihre Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung zu erfüllen?

Anwendbares Recht der Europäischen Union

AEUV Art. 14, 49, 56 und 106;

Protokoll (Nr. 26) über Dienste von allgemeinem Interesse;

Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta): Art. 16 und 17;

Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, zuletzt geändert durch die Richtlinie (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle (im Folgenden: Abfallrahmenrichtlinie): Insbesondere die Art. 8 und 8a;

Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (im Folgenden: Dienstleistungsrichtlinie).

Angeführte nationale Vorschriften

Verfassung der Republik Slowenien (im Folgenden: Verfassung)

Zakon o varstvu okolja (im Folgenden: ZVO-2)

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 Dem Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) liegen zwei Anträge auf Einleitung eines Verfahrens zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des ZVO-2 vor, soweit er das System der erweiterten Herstellerverantwortung (Extended Producer Responsibility, im Folgenden: EPR) regelt und soweit er die Übergangsfrist für das Inkrafttreten des neuen EPR-Systems regelt. Der vorliegende Fall betrifft ein Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, konkret einiger Bestimmungen des ZVO-2, das auf Antrag eingeleitet wurde. Es handelt sich also nicht um ein Verfahren, das auf individuellen Verfahren der Antragstellerinnen vor den ordentlichen Gerichten beruht.
- 2 Ein Antrag wurde von Handelsgesellschaften, die der EPR unterliegende Hersteller von Produkten sind (Hersteller), von Wirtschaftssubjekten, die auf der Grundlage einer Umweltgenehmigung und Entscheidungen über die Genehmigung von gemeinsamen Plänen die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten auf der Grundlage des Umweltschutzgesetzes (im Folgenden: ZVO-1) ausüben (im Folgenden: ZVO-1-Wirtschaftssubjekte) und von einer in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union ansässigen Handelsgesellschaft gestellt, die eine Beteiligung an ZVO-1-Wirtschaftssubjekten hält und die wirtschaftliche Tätigkeit der Abfallbewirtschaftung ausübt. Ein Antrag wurde auch von Handelsgesellschaften eingereicht, die gleichzeitig ZVO-1-Wirtschaftssubjekte sind und über eine Umweltgenehmigung für die Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Abfallbewirtschaftung verfügen, sowie von Handelsunternehmen, die Hersteller sind, die der EPR unterliegen und gleichzeitig über eine Umweltgenehmigung für die Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Abfallbewirtschaftung verfügen.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 3 Die Antragstellerinnen stützen ihr Vorbringen gegen die angefochtenen Bestimmungen teilweise unmittelbar auf das Unionsrecht und teilweise auf die Bestimmungen der Verfassung.
- 4 Die Antragstellerinnen bringen vor, dass die angefochtenen Bestimmungen des ZVO-2 mit den Art. 2, 3a, 14, 33 und 74 der Verfassung, den Art. 16 und 17 der Charta und Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten unvereinbar seien. Ihrer Ansicht nach stehen die angefochtenen Bestimmungen des ZVO-2 ebenso wenig im Einklang mit den Art. 49, 56, 102 und 106 AEUV, mit der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zuletzt geändert durch die Richtlinie (EU) 2018/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, und mit der Abfallrahmenrichtlinie. Die Antragstellerinnen machen ferner geltend, dass die angefochtene gesetzliche Regelung nicht mit der Dienstleistungsrichtlinie und der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft vereinbar sei.
- 5 Die Antragstellerinnen tragen vor, dass die angefochtene Regelung insoweit gegen die Verfassung und den AEUV verstoße, als der Gesetzgeber eine marktorientierte Tätigkeit in eine nicht marktorientierte umgewandelt habe. Die Änderung der Art der Tätigkeit von einer marktorientierten wirtschaftlichen Tätigkeit in eine Tätigkeit ohne Gewinnerzielungsabsicht sei gleichbedeutend mit dem höchsten Grad der Marktbeschränkung. Der Gesetzgeber verletze die angeführten Rechte auch dadurch, dass er vorgesehen habe, dass nur ein einziges Subjekt, nämlich eine Organisation, die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten ausüben dürfe.
- 6 Die angefochtene Regelung stelle eine unzulässige Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs dar. Mit den angefochtenen Rechtsvorschriften errichte der Staat unumstößliche Hindernisse für den Zugang zum Markt für die gemeinsame Erfüllung der EPR-Pflichten. Die Regelung schaffe aufgrund der staatlichen Maßnahme ungleiche Chancen für die Wirtschaftssubjekte und verfälsche den Wettbewerb.
- 7 Die angefochtene Regelung sei mit dem Recht auf Privateigentum unvereinbar, da sie die Kapitalbeteiligung an der Organisation einschränke und die Art und Weise der Gewinnverwendung festlege. Die Antragstellerinnen tragen vor, dass mit der angefochtenen Regelung in ihre erwarteten Rechtsansprüche eingegriffen und gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen werde. Das Inkrafttreten der angefochtenen Regelung würde bedeuten, dass die Antragstellerinnen bei denen es sich um ZVO-1-Wirtschaftssubjekte handle, ihre Tätigkeit einstellen

müssten. Die Verschlechterung ihrer Lage werde unerwartet eintreten. Der Gesetzgeber habe für den Erlass einer solchen Regelung keinen sachlichen Grund gehabt, der auf dem überwiegenden öffentlichen Interesse beruht hätte.

- 8 Die Antragstellerinnen machen ferner geltend, dass gerade der freie Wettbewerb auf dem Markt für die gemeinsame Erfüllung der EPR-Pflichten ermöglicht habe, die Kosten für die Entsorgung von Verpackungsabfällen erheblich zu senken. Als Beispiel führen sie die Regelung in der Bundesrepublik Deutschland an, wo nach der Abschaffung des Monopols neue Investitionen in die Infrastruktur gefördert, die Betriebskosten gesenkt und die Verwertungsquoten verbessert worden seien.
- 9 Die Antragstellerinnen wenden sich auch gegen eine Regelung, die zwischen Herstellern, die die Organisation gründen würden, und Herstellern, die nur Verträge mit der Organisation abschließen würden, unterscheide. Sie weisen darauf hin, dass Vertreter der einen und der anderen Gruppe von Herstellern auf dem Produktmarkt miteinander konkurrierten. Die angefochtene Regelung bedeute, dass eine Gruppe von Herstellern gezwungen sein werde, einen Vertrag mit einer Organisation zu schließen, die im Eigentum ihrer Konkurrenten auf dem Markt stehen werde. Die Antragstellerinnen machen geltend, dass die Regelung in der ZVO-2, die die Beschränkungen für Kapitalverflechtungen über das zur Beseitigung von Interessenkonflikten erforderliche Maß hinaus ausdehne, bestimmte Antragstellerinnen an der weiteren gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten hindere. Die zu weit gefasste Beschränkung der Kapitalverflechtung sei unverhältnismäßig und überzogen.
- 10 Der Državni zbor (die Nationalversammlung) hat nicht auf den Antrag reagiert.
- 11 Die Regierung der Republik Slowenien hat ihre Stellungnahme zu diesem Antrag abgegeben. Die Regierung trägt vor, dass mit der Abfallrahmenrichtlinie die Mindestanforderungen an das EPR-System festgelegt würden, die in nationales Recht umgesetzt werden müssten. Daher habe das EPR-System auch in der slowenischen Rechtsordnung neu geregelt werden müssen. Mit dem ZVO-2 hätten geeignete und gesetzliche Maßnahmen zur Umsetzung der Verpflichtungen der Abfallrahmenrichtlinie erlassen werden müssen. Das Ziel des EPR-Systems und Zweck der Einführung der EPR-Pflichten habe darin bestanden, die Effizienz der getrennten Sammlung von Abfällen zu gewährleisten, das Bewusstsein für die Bedeutung der Abfallvermeidung und der Wiederverwendung und Rückgabe von Abfällen zu schärfen und darüber zu informieren, die Verhaltensmuster aller an der Verwendung von Produkten Beteiligten zu ändern und eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung von Produktabfällen im gesamten nationalen Staatsgebiet sicherzustellen. Daher werde die wirtschaftliche Effizienz des EPR-Systems vollständig von der Erfüllung der EPR-Pflichten überlagert. Der Hersteller von Produkten solle dafür verantwortlich sein, dass die Umweltaspekte des Produkts während seines gesamten Lebenszyklus (von der Planung bis zur Behandlung, wenn es zu Abfall wird) berücksichtigt werden.

- 12 Nach Auffassung der Regierung lässt die Abfallrahmenrichtlinie sowohl EPR-Systeme zu, bei denen die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten von einer einzigen Organisation ausgeübt wird, als auch Systeme, bei denen diese Tätigkeit von mehreren Organisationen verrichtet wird. Ein zentralisiertes System mit einer einzigen Organisation sei in mehreren Mitgliedstaaten eingeführt worden, zum Beispiel in der Tschechischen Republik und in der Republik Estland. Nach Ansicht der Regierung verbessert der Wettbewerb zwischen den Organisationen nicht die Effizienz des EPR-Systems, wie die Regelung in der Tschechischen Republik zeige. Die Regierung wendet sich gegen das Vorbringen der Antragstellerinnen, dass das EPR-System im ZVO-2 auf die Einführung eines Monopolsystems mit Auswirkungen auf die unternehmerische Freiheit hinauslaufe. Für die Wirksamkeit des EPR-Systems sei es wichtiger, dass der Staat die Transparenz der Tätigkeit der Organisation und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen auf dem Abfallbewirtschaftungsmarkt sicherstelle, aber auch der Umstand, dass die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten von nur einer einzigen Organisation ausgeübt werde. Die Regierung ist der Ansicht, dass gerade ein System mit nur einer Organisation eine größere Effizienz des EPR-Systems gewährleiste.
- 13 Nach Auffassung der Regierung sollen die Hersteller eine Schlüsselrolle in der Funktionsweise des EPR-Systems spielen. Eine vergleichende Betrachtung ausländischer Regelungen zeige, dass die von den Herstellern eingerichteten, betriebenen und in ihrem Eigentum befindlichen EPR-Systeme von einem wirtschaftlichen und einem ökologischen Standpunkt aus am effizientesten seien. Das EPR-System solle die Hersteller dazu bewegen, ihr Verhalten so zu ändern, dass bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten möglichst wenig Abfälle entstünden bzw. möglichst viele Abfälle zur Wiederverwendung geeignet seien. Die Verantwortung der Hersteller gehe über die bloße Verpflichtung zur Übernahme der Kosten für die Gewährleistung der Erfüllung der EPR-Pflichten hinaus und umfasse auch die tatsächliche Umsetzung der vorgeschriebenen Abfallbewirtschaftung und die Übernahme von Verantwortung und Sorge für den gesamten Lebenszyklus der Produkte. Es müsse also eine Verbindung zwischen den Herstellern und der Organisation bestehen, damit Letztere im Namen und auf Rechnung des Herstellers die ordnungsgemäße Abfallbewirtschaftung sicherstellen könne.
- 14 Die Regierung betont, dass bei der Einrichtung des EPR-Systems und der Regulierung der Tätigkeit der Organisation das Risiko einer Wettbewerbsverzerrung auf dem Abfallbewirtschaftungsmarkt vermieden werden müsse. Das Verbot für die Organisation, Abfallbewirtschaftungstätigkeiten durchzuführen, und das Verbot von Kapital- und Verwandtschaftsverflechtungen zwischen der Organisation und den ausführenden Unternehmen sollten zudem sicherstellen, dass die Organisation ausschließlich zum Zweck der Erfüllung der EPR-Pflichten tätig sei, und sollten Wettbewerbsverzerrungen auf dem Abfallbewirtschaftungsmarkt verhindern.

- 15 Das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) hat im Verfahren die Stellungnahme des Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo (Ministerium für Umwelt, Klima und Energie, im Folgenden: MOPE) eingeholt. Dieses stellte klar, dass der Zweck des ZVO-2 darin bestehe, die Umwelt zu erhalten und die Natur zu schützen sowie die Verpflichtungen einer Reihe von Richtlinien in die slowenische Rechtsordnung umzusetzen. Das MOPE ist der Ansicht, dass mit den angefochtenen Bestimmungen nicht in verfassungswidriger Weise in die wohlerworbenen Rechte Antragstellerinnen eingegriffen werde. Das MOPE führt aus, dass das EPR-System geändert werden müsse, um die in der Abfallrahmenrichtlinie festgelegten Mindestanforderungen zu erfüllen, und daher das Vorbringen der Antragstellerinnen, die Änderung der rechtlichen Regelung sei nicht vorhersehbar gewesen, nicht haltbar sei. Ziel der gesetzlichen Regelung sei es, einen Eingriff in das Recht auf unternehmerische Freiheit und in das Recht auf Privateigentum zu rechtfertigen. Nach Auffassung des MOPE ist die Regelung des EPR-Systems mit nur einer einzigen Organisation zwingend erforderlich und die Ziele der Änderung des Systems können nicht durch mildere Maßnahmen erreicht werden. Die Umsetzung des EPR-Systems sollte nicht dem Gewinnstreben untergeordnet werden. Nach Ansicht des MOPE handelt es sich bei der gemeinsamen Erfüllung von EPR-Pflichten nicht um eine Tätigkeit, die frei auf dem Markt bereitgestellt werden könne und die jeder aus eigenem wirtschaftlichen Interesse ausüben könne. Das MOPE ist der Ansicht, dass die angefochtenen Bestimmungen die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr nicht einschränken. Die Abfallbewirtschaftung sei als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (im Folgenden: DAWI) anzusehen, die der Dienstleistungsrichtlinie sowie den Regeln des Binnenmarktes und des Wettbewerbs unterliege. Es sollte jedoch zulässig sein, von den angeführten Regeln abzuweichen, wenn dies erforderlich sei, um den Zugang der Bürger zu wesentlichen Dienstleistungen zu schützen. Die Beschränkungen der Kapital- und Verwandtschaftsverflechtungen zwischen Herstellern, die an einer Organisation eine Kapitalbeteiligung hielten, sowie zwischen der Organisation und den ausführenden Unternehmen sollten den Wettbewerb auf dem Abfallbewirtschaftungsmarkt aufrechterhalten und sicherstellen.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 16 Die Antragstellerinnen stützen die Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Bestimmungen auch auf das Recht der Europäischen Union bzw. bringen vor, dass die angeführten Bestimmungen nicht nur mit der Verfassung, sondern auch mit dem Unionsrecht unvereinbar seien. Weder kann die Berufung der Antragstellerinnen auf das Unionsrecht als beiläufige Erwähnung charakterisiert noch können ihr die Relevanz und Erheblichkeit für das vorliegende Verfahren der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit abgesprochen werden. Nach Ansicht des Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) ist eine Auslegung des Unionsrechts für die Entscheidung des vorliegenden Falles unerlässlich. Das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) ist zwar an das Vorbringen der Antragstellerinnen gebunden, nicht aber an deren rechtliche Einordnung im Antrag auf Prüfung der

Verfassungsmäßigkeit. Daher kann das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) auch selbst die rechtliche Relevanz anderer Bestimmungen des Unionsrechts und der Verfassung feststellen.

17 Das vorliegende Gericht führt aus, dass die Auslegung der Art. 16 und 17 der Charta, der Art. 49, 56 und 106 AEUV, der Dienstleistungsrichtlinie sowie der Art. 8 und 8a der Abfallrahmenrichtlinie entscheidend ist für die Beurteilung der Regelung:

- (i) wonach nur Hersteller, die der EPR-Pflicht unterliegen und 51 % der gleichartigen Produkte, die der EPR-Pflicht unterliegen, in Verkehr bringen, die Organisation gründen müssen, und wonach diese Hersteller im Fall der etwaigen Entziehung der Genehmigung eine solche Organisation neu gründen müssen;
- (ii) wonach die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten nur von einer einzigen Organisation ausgeübt werden darf, der das ausschließliche Recht zur Ausübung der angeführten Tätigkeit durch eine besondere Genehmigung erteilt wurde;
- (iii) wonach die Organisation die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten ohne Gewinnerzielungsabsicht auszuüben hat; und
- (iv) die das Verbot von Kapital- und Verwandtschaftsverflechtungen zwischen der Organisation und den ausführenden Unternehmen sowie das Verbot solcher Verflechtungen zwischen den Mitgliedern des geschäftsführenden Organs, des Aufsichtsorgans und dem Vertreter der Organisation und den ausführenden Unternehmen vorsieht;

wobei die Antragstellerinnen geltend machen, dass diese Maßnahmen in die unternehmerische Freiheit (Art. 16 der Charta), in das Eigentumsrecht (Art. 17 der Charta), in die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) bzw. die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) eingriffen und gegen die Dienstleistungsrichtlinie sowie die Art. 8 und 8a der Abfallrahmenrichtlinie verstießen.

18 Die Auslegung von Art. 106 AEUV ist auch für die Beurteilung entscheidend, wenn der Mitgliedstaat vorbringt, die Abfallbewirtschaftung sei eine DAWI, die Antragstellerinnen aber geltend machen, dass die Gewährung eines ausschließlichen Rechts an eine Organisation zur Ausübung der Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung von EPR-Pflichten mit Art. 106 AEUV in Verbindung mit Art. 102 AEUV unvereinbar sei.

19 Wesentlich für die Entscheidung ist auch die Auslegung der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes. Die Antragstellerinnen tragen nämlich vor, dass der Gesetzgeber durch die Änderung des EPR-Systems willkürlich und unerwartet in ihre wohl erworbenen Rechte auf Ausübung der Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten eingegriffen habe.

- 20 Die Auslegung der erwähnten Unionsrechtsvorschriften ist wesentlich für die Beurteilung der Vereinbarkeit der angefochtenen Bestimmungen des ZVO-2 mit der Verfassung wegen der spezifischen Art und Weise, wie das Unionsrecht in die Rechtsordnung der Republik Slowenien umgesetzt wird, die das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) auch in diesem Verfahren der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Bestimmungen des ZVO-2 zu berücksichtigen hat. Das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) muss bei der Beurteilung der Vorschriften, die eine Umsetzung des Unionsrechts implizieren, auch auf der Grundlage der Verfassung das primäre und sekundäre Unionsrecht sowie die Rechtsprechung des Gerichtshofs beachten. Bei der Entscheidung über diesen Antrag auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit wird sich das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) zum Vorbringen der Antragstellerinnen hinsichtlich des Inhalts und der Bedeutung bestimmter Unionsrechtsvorschriften äußern und dessen Begründetheit beurteilen müssen. Diese Unionsrechtsvorschriften und auch andere Unionsrechtsvorschriften, auf die sich die Antragstellerinnen ausdrücklich nicht berufen, erweisen sich als inhaltlich entscheidend verbunden mit dem Gegenstand der Entscheidung, d. h. mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit der angefochtenen Bestimmungen des ZVO-2. Im Rahmen des Vorbringens der Antragstellerinnen wird sie das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) bei der Auslegung sowohl des angefochtenen Gesetzes als auch der Verfassung zu berücksichtigen haben.

Begründung der Vorlagefragen

- 21 Die zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen lassen sich in vier inhaltliche Bereiche einteilen. Der erste Teilbereich – Fragen 1 und 2 – betrifft die Frage, ob die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten als DAWI eingestuft werden kann. Der zweite Block – Fragen 3, 4 und 5 – hängt mit der Zulässigkeit einer Änderung der rechtlichen Regelung des EPR-Systems und der Übergangsregelung zusammen. Die dritte Gruppe von Fragen – Fragen 6, 7, 8 und 9 – bezieht sich auf die Beurteilung der Vereinbarkeit der gesetzlichen Regelung, die das Eigentum an einer Beteiligung an einer Organisation betrifft, mit dem AEUV und der Dienstleistungsrichtlinie. Die vierte Rubrik – Frage 10 – bezieht sich auf die Vertragsautonomie.

Zur ersten Vorlagefrage

- 22 Nach Artikel 1 des Protokolls (Nr. 26) über Dienste von allgemeinem Interesse verfügen die Mitgliedstaaten über einen weiten Ermessensspielraum, wie DAWI auf eine den Bedürfnissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechende Weise zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind. Daher sind die Mitgliedstaaten berechtigt, unter Beachtung des Unionsrechts den Umfang und die Organisation ihrer DAWI zu bestimmen, wobei sie insbesondere Ziele berücksichtigen können, die ihrer nationalen Politik eigen sind. Insoweit verfügen die Mitgliedstaaten über ein weites Ermessen, das von der Europäischen Kommission nur im Fall eines offenkundigen Fehlers in Frage gestellt werden

kann. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs liegt eine Dienstleistung von allgemeiner wirtschaftlicher Bedeutung vor, wenn die Bedeutung dieser Tätigkeit im Vergleich zur Bedeutung anderer wirtschaftlicher Tätigkeiten besondere Merkmale aufweist.

- 23 Da sich der Gerichtshof noch nicht zu der Frage geäußert hat, ob eine Tätigkeit im Sinne der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten vom Standpunkt des Unionsrechts aus als DAWI eingestuft werden kann, hat sich dem Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) die angeführte Frage gestellt, wobei es sich bewusst ist, dass es letztlich Sache des vorliegenden Gerichts ist, festzustellen, ob es sich um Aufgaben handelt, die mit DAWI einhergehen.
- 24 Aus der angefochtenen gesetzlichen Regelung geht hervor, dass die Organisation als Einzige die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten für gleichartige Produkte ausüben darf, was sowohl dem ZVO-2 als auch der Genehmigung zu entnehmen ist, die ihr für diese Tätigkeit gemäß dem ZVO-2 zu erteilen sein wird. Es wird ihr also das ausschließliche Recht zur Verrichtung der Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten für gleichartige Produkte verliehen, wobei es dabei nach Auffassung des Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) um die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit geht. Die Organisation schließt einen Vertrag mit den Herstellern ab, in dem sie sich verpflichtet, die EPR-Pflichten in deren Namen zu erfüllen, wofür sie eine entsprechende Vergütung erhält. Es handelt sich also darum, Dienstleistungen gegen Entgelt anzubieten. In diesem Zusammenhang braucht der Anbieter keine Gewinnerzielungsabsicht zu verfolgen. Selbst wenn also die Organisation ohne Gewinnerzielungsabsicht handeln muss, kann dies keinen Einfluss auf die Bestimmung der Art der in Rede stehenden Tätigkeit haben.
- 25 Die Dienstleistungsrichtlinie sieht bereits in ihrem Art. 17 Nr. 1 Buchst. e vor, dass die Abfallbewirtschaftung in einem Mitgliedstaat als DAWI eingestuft werden kann, wenn die im 70. Erwägungsgrund dieser Richtlinie genannten Kriterien erfüllt sind. Außerdem ergibt sich aus der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass dieser in mehreren unterschiedlichen Bereichen der Abfallbewirtschaftung eine DAWI zugelassen hat, z. B. in Bezug auf die Sammlung von Bauabfällen, die Beseitigung oder Verbrennung von Abfällen einschließlich gefährlicher Abfälle sowie die Beseitigung und Behandlung von Haushaltsabfällen. Außerdem geht aus dem 24. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/851 hervor, dass die Behörden auch für die Organisation der operativen Aspekte der Bewirtschaftung von Abfällen von Produkten, die unter EPR-Regime fallen, verantwortlich sein können, was nahelegt, dass ein System der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten erst recht als DAWI eingestuft werden kann.
- 26 Das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) ist der Auffassung, dass die Organisation im Sinne von Art. 106 Abs. 2 AEUV mit einer DAWI betraut wurde. In der slowenischen Rechtsordnung gibt es keine Definition von DAWI, sondern es hat sich der Begriff der öffentlichen Dienstleistung durchgesetzt, der sich nicht

zwangsläufig mit dem Begriff der DAWI deckt. Öffentliche Dienstleistungen sind Tätigkeiten, die Sachgüter als Produkte oder Dienstleistungen sicherstellen, deren permanente und ungestörte Schaffung im öffentlichen Interesse liegt. Dieses öffentliche Interesse kommt darin zum Ausdruck, dass es um die Befriedigung öffentlichen Bedarfs geht, wenn und soweit er nicht auf dem Markt gedeckt werden kann, und dass die Versorgung mit diesen Gütern von der Deckung öffentlichen Bedarfs abhängt.

- 27 Der vorliegende Fall liegt anders. Die Regelung der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten deutet aufgrund ihrer Merkmale (z. B. keine Gewinnerzielungsabsicht, Zugänglichkeit für alle Hersteller) zwar darauf hin, dass der Gesetzgeber eine öffentliche Dienstleistung schaffen wollte, doch wurde sie im ZVO-2 nicht ausdrücklich als öffentliche Dienstleistung bezeichnet.
- 28 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs stellt zwar eine staatliche Intervention auf dem Markt im Sinne eines Eingriffs in das Funktionieren des Marktes ein Hindernis für die Errichtung eines wettbewerbsorientierten Marktes dar, kann aber dennoch zulässig sein, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind. Erstens muss diese Intervention ein Ziel von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verfolgen, zweitens muss sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten, und drittens müssen die darin vorgesehenen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen klar festgelegt, transparent, nicht-diskriminierend und überprüfbar sein.
- 29 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind der Umweltschutz und der Gesundheitsschutz als zwingende Gründe des Allgemeininteresses anerkannt, und zwar auch dann, wenn es sich um Fragen im Zusammenhang mit der Abfallbewirtschaftung handelt. In diesem Zusammenhang ist das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) der Auffassung, dass die Einstufung der Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten als eine besondere, im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse ist. Der Gerichtshof hat noch nicht zu der Frage Stellung genommen, welche Umstände bei der Einstufung der Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten als DAWI für die Beurteilung relevant sind, ob die Anwendung der Vorschriften des AEU-Vertrags die Ausübung dieser Tätigkeit rechtlich oder tatsächlich behindern würde bzw. ob die Organisation an der Verwirklichung der ihr übertragenen spezifischen Aufgaben gehindert wäre bzw. ob die Aufrechterhaltung dieser Rechte erforderlich ist, um der Organisation die Erfüllung ihrer DAWI-Aufgabe unter wirtschaftlich tragbaren Bedingungen zu ermöglichen.
- 30 Das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) ist der Auffassung, dass es mit einer Maßnahme, mit der eine gemeinsame Erfüllung der EPR-Pflichten als spezifische Aufgabe von allgemeinem Interesse eingestuft wird, möglich ist, die Erreichung des verfolgten Ziels von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu gewährleisten. Um dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu genügen, muss die staatliche Intervention auf das zur Erreichung des verfolgten Ziels Erforderliche beschränkt werden, was eine regelmäßige Prüfung der Erforderlichkeit der Maßnahme

verlangt. Aus der angefochtenen gesetzlichen Regelung geht hervor, dass die Gewährung eines ausschließlichen Rechts an die Organisation keiner Befristung der Verpflichtung unterliegt, die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten auszuüben, so dass diese Verpflichtung vom Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) als permanent angesehen wird. Zweitens darf die angewandte Methode nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des verfolgten, im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse liegenden Ziels erforderlich ist. Wettbewerbsbeschränkungen anderer Wirtschaftssubjekte müssen erlaubt sein, wenn sie erforderlich sind, damit das mit einer Aufgabe von allgemeinem Interesse betraute Unternehmen sie ausführen kann. Dabei sind die wirtschaftlichen Bedingungen, unter denen das Unternehmen tätig ist, insbesondere die von ihm zu tragenden Kosten und die für das Unternehmen geltenden Rechtsvorschriften, insbesondere die Umweltvorschriften, zu berücksichtigen. Das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) stellt sich daher die Frage, welche Umstände er bei der Beurteilung der Frage zu berücksichtigen hat, ob die verwendete Interventionsmethode nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung der verfolgten Ziele von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erforderlich ist, und ob es keine weniger einschneidenden Maßnahmen gibt.

Zur zweiten Vorlagefrage

- 31 Nach Auffassung des Ustavo sodišče (Verfassungsgericht) fällt die zu beurteilende nationale Regelung in den Anwendungsbereich der Art. 16 und Art. 17 der Charta, der Art. 49, 56 und 106 AEUV, der Dienstleistungsrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie. Im Lichte der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) der Auffassung, dass eine nationale Regelung, auf deren Grundlage für die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit ein System der Ausschließlichkeit zugunsten eines einzigen öffentlichen oder privaten Unternehmens gilt, eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) darstellen würde. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs könnte sich aber auch ergeben, dass eine solche nationale Regelung auch eine Beschränkung der in Art. 16 der Charta verankerten unternehmerischen Freiheit darstellen würde. Ebenso könnte eine solche nationale Regelung eine Anforderung im Sinne von Art. 15 Abs. 2 Buchst. d der Dienstleistungsrichtlinie darstellen. Was die Niederlassungsfreiheit betrifft, so ist, selbst wenn die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten als DAWI eingestuft werden sollte, die Dienstleistungsrichtlinie maßgeblich.
- 32 Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht jedoch nicht hervor, dass er sich bereits zu der Frage geäußert hätte, ob es eine Beschränkung der unternehmerischen Freiheit (Art. 16 der Charta), der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und des freien Dienstleistungsverkehrs (Art. 56 AEUV) darstellt, wenn die Tätigkeit ohne Gewinnerzielungsabsicht ausgeübt werden muss, und zwar so, dass die Einnahmen die tatsächlichen Kosten der Ausübung der Tätigkeit nicht übersteigen und dass der Gewinn ausschließlich zur Erreichung bestimmter Ziele verwendet werden darf.

- 33 Obwohl das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) im Rahmen eines Verfahrens zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit beurteilen wird müssen, ob die im nationalen Recht vorgesehenen Beschränkungen geeignet sind, das mit ihnen verfolgte Ziel zu gewährleisten, und ob sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, liegt es in der Zuständigkeit des Gerichtshofs, dem Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) auf der Grundlage der ihm zur Verfügung stehenden Informationen alle hierfür erforderlichen Hinweise im Hinblick auf das Unionsrecht zu geben. Zwar ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass bereits mehrere Urteile ergangen sind, in denen er zu den Voraussetzungen Stellung genommen hat, die nach Art. 16 der Charta sowie den Art. 49 und 56 AEUV bzw. Art. 15 Abs. 3 der Dienstleistungsrichtlinie erfüllt sein müssen, damit nationale Maßnahmen, welche die Ausübung der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit behindern könnten, gerechtfertigt werden könnten. Der Rechtsprechung lässt sich jedoch nichts dazu entnehmen, welche Auffassungen der Gerichtshof gerade in Bezug auf die Ausübung von Tätigkeiten der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten vertritt.
- 34 Es stellt sich die Frage, ob die angefochtenen Maßnahmen geeignet sind, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten. Zwar ist die Regelung grundsätzlich geeignet, ein im allgemeinen Interesse liegendes Ziel zu erreichen, doch muss sie dieses Ziel in kohärenter Weise verfolgen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist eine nationale Regelung nämlich nur dann geeignet, die Erreichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen. Das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) stellt sich daher die Frage, welche Umstände es bei seiner Beurteilung zu berücksichtigen hat, damit eine Regelung, nach der die gemeinsame Erfüllung der EPR-Pflichten nur durch eine einzige Organisation ohne Gewinnerzielungsabsicht erfolgen kann, geeignet wäre, die Erreichung der oben genannten im allgemeinen Interesse liegenden Ziele in kohärenter Weise zu gewährleisten.
- 35 Es stellt sich auch die Frage, ob die Beschränkung die Voraussetzung erfüllt, dass es weniger einschneidende nationale Maßnahmen gibt, mit denen das gewünschte Ziel erreicht werden kann. Der Gerichtshof hat auch noch nicht zu der Frage Stellung genommen, welche Umstände die Erforderlichkeit von Beschränkungen rechtfertigen können, die geeignet wären, die Tätigkeiten der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten zu behindern oder weniger attraktiv zu machen.

Zur dritten, vierten und fünften Vorlagefrage

- 36 Der Gesetzgeber hat das EPR-System durch die Regelung im ZVO-2 erheblich geändert. Dadurch hat er auch spürbar Einfluss auf die Situation aller an diesem System beteiligten Subjekte genommen. Die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten wird von einer reglementierten marktbestimmten Tätigkeit in eine Tätigkeit umgewandelt, die nur von einer einzigen Organisation ausgeübt werden darf und die diese Tätigkeit ohne Gewinnerzielungsabsicht verrichten

mus. Dies bedeutet, dass einige ZVO-1-Wirtschaftssubjekte, die die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten, sei es auf der Grundlage einer Umweltgenehmigung oder auf der Grundlage von unbefristet ergangenen Entscheidungen über die Genehmigung gemeinsamer Pläne, ausgeübt haben, nicht mehr in der Lage sein werden, diese Tätigkeit auszuüben. Es ist auch zu beachten, dass alle Verträge, die zwischen den ZVO-1-Wirtschaftssubjekten und sowohl den Herstellern als auch den ausführenden Unternehmen geschlossen wurden, *ex lege* ihre Gültigkeit verlieren. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber nur die Bedingungen für die Ausübung der Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten geändert hat, nicht aber die Bedingungen für die Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeiten der Abfallbewirtschaftung.

- 37 Das Verfassungsgericht ist der Auffassung, dass eine nationale Regelung, die eine auf dem Markt mit Gewinnerzielungsabsicht ausgeübte Tätigkeit in eine Tätigkeit ohne Gewinnerzielungsabsicht umwandelt, die nur von einer einzigen Organisation im gesamten Staatsgebiet ausgeübt werden darf, und damit jene, die diese Tätigkeit bisher ausgeübt haben, daran hindert, diese Tätigkeit fortzusetzen, eine Beschränkung der in Art. 16 der Charta verankerten unternehmerischen Freiheit und der in den Art. 49 und 56 AEUV verankerten Freiheiten darstellt. Im Übrigen wird eine solche Stellung auch durch den Grundsatz der Rechtssicherheit geschützt, mit dem der Grundsatz des Vertrauensschutzes zusammenhängt, der insbesondere gebietet, dass Rechtsvorschriften – vor allem dann, wenn sie nachteilige Folgen für Einzelne und Unternehmen haben können – klar, bestimmt und in ihren Auswirkungen voraussehbar sein müssen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs können sich alle Wirtschaftssubjekte, bei denen eine nationale Behörde begründete Erwartungen geweckt hat, auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen. Ist jedoch ein umsichtiges und besonnenes Wirtschaftssubjekt in der Lage, den Erlass einer Maßnahme, die seine Interessen berühren kann, vorherzusehen, so kann es sich im Fall ihres Erlasses nicht auf diesen Grundsatz berufen.
- 38 Nach Auffassung des Verfassungsgerichts kann der Argumentation der Antragstellerinnen nicht gefolgt werden, wonach die oben beschriebene Änderung des EPR-Systems im Hinblick auf Art. 16 der Charta und die Art. 49 und 56 AEUV unzulässig sei. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt sich, dass ein Wirtschaftssubjekt nicht darauf vertrauen darf, dass es keinerlei Gesetzesänderungen geben wird, sondern nur die Art und Weise der Durchführung einer solchen Änderung anfechten kann. Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich auch, dass es den Vertragsparteien freisteht, unter Beachtung der zwingenden Vorschriften und der Rechtsordnung den Inhalt ihres Rechtsverhältnisses einschließlich der Folgen eines etwaigen Verzichts auf ihre Pflichten oder einer Nichteinhaltung ihrer Pflichten festzulegen.
- 39 Das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) ist daher der Auffassung, dass eine Gesetzesänderung, wonach sich auch die Bedingungen für die Ausübung der Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten erheblich ändern und gleichzeitig sowohl bestehende Umweltgenehmigungen bzw. Entscheidungen

über die Genehmigung gemeinsamer Pläne als auch die Verträge, die zwischen den ZVO-1-Wirtschaftssubjekten und den Herstellern sowie zwischen den ZVO-1-Wirtschaftssubjekten und den ausführenden Unternehmen ihre Gültigkeit verlieren, zulässig ist, wenn zwingende Gründe des Allgemeininteresses dies erfordern. Jede Änderung der gesetzlichen Regelung erfordert jedoch entweder eine Übergangsregelung von angemessener Dauer oder ein angemessenes Entschädigungssystem.

- 40 Der Grundsatz der Rechtssicherheit verbietet Gesetzesänderungen nicht, sondern gebietet, dass der Gesetzgeber der besonderen Situation der Wirtschaftssubjekte Rechnung trägt und gegebenenfalls eine Umstellungsphase auf die Anwendung der neuen Vorschriften vorsieht. Der Gerichtshof hat im Übrigen in Bezug auf Hersteller und Vertreiber bereits den Standpunkt eingenommen, dass im Fall einer Änderung des bestehenden Systems der Bewirtschaftung von Verpackungsabfällen eine angemessene Übergangsfrist für die Umstellung darauf vorgesehen werden muss, und dass im Fall einer Änderung des Systems der Bewirtschaftung von Verpackungsabfällen jeder Hersteller und Vertreiber tatsächlich an einem funktionierenden System teilnehmen kann. Des Weiteren hat er klargestellt, dass für den Fall, dass der nationale Gesetzgeber Genehmigungen, die ihren Inhabern die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit gestatteten, widerrufe, für diese Inhaber ein Übergangszeitraum, der hinreichend lang ist, damit sie sich darauf umstellen können, oder ein angemessenes Entschädigungssystem vorgesehen werden muss. Der Rechtsprechung des Gerichtshofs lassen sich jedoch auch gegensätzliche Standpunkte entnehmen, wonach unter bestimmten Umständen eine Übergangszeit überhaupt nicht erforderlich ist. So hat der Gerichtshof entschieden, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes zwar zu den tragenden Grundsätzen des Unionsrechts gehört, die Wirtschaftssubjekte jedoch keine berechtigten Erwartungen in die Aufrechterhaltung einer bestehenden Situation setzen können, die entweder von den Unionsorganen oder den nationalen Behörden im Rahmen ihres Ermessens geändert werden kann, insbesondere im Bereich des Funktionierens des Marktes, das sich ständig an die Veränderungen der wirtschaftlichen Verhältnisse anpasst. Außerdem kann sich ein umsichtiges und besonnenes Wirtschaftssubjekt, das in der Lage ist, den Erlass einer Unionsmaßnahme bzw. einer nationalen Maßnahme, die seine Interessen berühren kann, vorherzusehen, im Fall ihres Erlasses nicht auf diesen Grundsatz berufen.
- 41 In Bezug auf den Übergangszeitraum hat der Gerichtshof ebenso bereits entschieden, dass auch unter der Voraussetzung, dass die Union zuvor eine Situation geschaffen hat, die berechtigte Erwartungen wecken könnte, d. h., wenn die Unionsbehörden der Person präzise, nicht an Bedingungen geknüpfte und übereinstimmende Zusicherungen von zuständiger und zuverlässiger Seite erteilt haben, ein überwiegendes öffentliches Interesse dem Erlass von Übergangsmaßnahmen für vor dem Inkrafttreten der neuen Regelung entstandene, aber noch andauernde Sachverhalte entgegenstehen kann. Im Hinblick darauf stellt sich dem Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) die Frage, ob unter den in diesem Vorlagebeschluss beschriebenen Umständen überhaupt ein

Übergangszeitraum erforderlich ist und, wenn ja, nach welchen Kriterien sich die Angemessenheit des Übergangszeitraums bzw. die Angemessenheit des Entschädigungssystems bestimmt.

Zur sechsten Vorlagefrage

- 42 Das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) ist der Auffassung, dass sich der Gerichtshof noch nicht zu der Frage geäußert hat, ob eine nationale Regelung, die Hersteller verpflichtet, eine Organisation zu gründen, und nach der nur die Hersteller Beteiligungen an dieser Organisation halten dürfen, eine Beschränkung der unternehmerischen Freiheit (Art. 16 der Charta), der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) darstellt. Für den Fall, dass diese angeführten Maßnahmen eine Beschränkung der unternehmerischen Freiheit sowie der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit darstellen sollten, fragt sich das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht), ob diese Maßnahmen gerechtfertigt sein könnten.
- 43 Sodann stellt sich die Frage, ob die Beschränkung geeignet ist, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten. Maßnahmen, mit denen ein Mitgliedstaat das Eigentum an einem Unternehmen einschränkt, weil seiner Auffassung nach die Gefahr besteht, dass Personen, die keine Hersteller sind, Einfluss auf die Leitung der Organisation in der Weise nehmen könnten, dass diese Organisation Wirtschaftsstrategien verfolgt, die das Ziel gefährden könnten, eine qualitativ hochwertige Bewirtschaftung von Abfällen aus der EPR unterliegenden Produkten sicherzustellen und die Verwaltungskosten zu senken, könnten wahrscheinlich eine geeignete Maßnahme darstellen, um das Ziel des wirksamen Funktionierens des EPR-Systems zu erreichen.
- 44 Es stellt sich auch die Frage, ob die Beschränkung die Voraussetzung erfüllt, dass es weniger einschneidende nationale Maßnahmen gibt, mit denen das gewünschte Ziel erreicht werden kann. Da der Gerichtshof noch nicht zu der Frage Stellung genommen hat, welche Umstände die Erforderlichkeit von Beschränkungen rechtfertigen könnten, welche die Tätigkeiten der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten behindern oder weniger attraktiv machen könnten, hat sich dem (Ustavno sodišče) Verfassungsgericht diese Frage gestellt.

Zur siebten, zur achten und zur neunten Vorlagefrage

- 45 Das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) stellt sich die Frage, ob eine Regelung, die besondere Eigenschaften vorsieht, welche die Hersteller, die Anteilseigner sind, die Mitglieder des geschäftsführenden Organs der Organisation, die Mitglieder des Aufsichtsorgans der Organisation und deren Vertreter erfüllen müssen, eine Beschränkung der unternehmerischen Freiheit (Art. 16 der Charta), der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) darstellen könnte. Nach Ansicht des Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) könnte eine solche nationale Regelung eine Anforderung im Sinne von Art. 15 Abs. 2 Buchst. c der Dienstleistungsrichtlinie darstellen.

- 46 Ebenso hat die angefochtene Regelung Einfluss auf die Lage jener Hersteller, die eine EPR-Pflicht haben und gleichzeitig auch eine Tätigkeit der Sammlung oder Behandlung von Abfällen aus Produkten ausüben, die der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten in dieser Organisation unterliegen. Diese Hersteller werden keine Beteiligung an der Organisation halten dürfen, sondern befänden sich in Zukunft nur in der Lage jener Hersteller, die sich der bereits gegründeten Organisation anschließen, indem sie mit dieser einen Vertrag schließen. Dies bedeutet in Wirklichkeit, dass z. B. ein Hersteller, der eine EPR-Pflicht im Bereich der Verpackungsabfälle hat und gleichzeitig eine Tätigkeit der Sammlung oder Behandlung von Verpackungsabfällen ausübt, keine Beteiligung an der Organisation halten darf, die die EPR-Pflichten für Verpackungsabfälle gemeinsam erfüllt.
- 47 Das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) ist der Auffassung, dass sich der Gerichtshof noch nicht zu der Frage geäußert hat, ob die in der vorstehenden Randnummer beschriebene Regelung eine Beschränkung der unternehmerischen Freiheit (Art. 16 der Charta), der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) darstellt. Nach Ansicht des Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) könnte eine solche nationale Regelung eine Anforderung im Sinne von Art. 15 Abs. 2 Buchst. c der Dienstleistungsrichtlinie darstellen.
- 48 Für den Fall, dass die angeführten Maßnahmen eine Beschränkung der unternehmerischen Freiheit und der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit bzw. der in Art. 15 Abs. 2 der Dienstleistungsrichtlinie genannten Anforderung darstellen sollten, fragt sich das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht), ob diese nationalen Maßnahmen, welche die Ausübung der in den Art. 49 und 56 AEUV verankerten Freiheiten behindern oder weniger attraktiv machen könnten, die Voraussetzungen erfüllen, um gerechtfertigt zu sein.
- 49 Es stellt sich auch die Frage, ob die untersuchten Beschränkungen unmittelbar oder mittelbar diskriminierend sein könnten. Nach Ansicht des Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) ist die geprüfte Anforderung weder unmittelbar noch mittelbar diskriminierend, da ja die Anforderungen für Hersteller, die eine Beteiligung halten, für Mitglieder des geschäftsführenden Organs der Organisation, für Mitglieder des Aufsichtsorgans der Organisation und für deren Vertreter unabhängig vom Ort ihres satzungsmäßigen Sitzes oder der Staatsangehörigkeit dieser Personen gelten. Das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) ist daher der Auffassung, dass die Anforderungen nicht-diskriminierend im Sinne von Art. 15 Abs. 3 Buchst. a der Dienstleistungsrichtlinie sind.
- 50 Sodann stellt sich die Frage, ob die Beschränkung geeignet ist, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten. Nach Auffassung des Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) können Maßnahmen, mit denen ein Mitgliedstaat die Verflechtungen zwischen der Organisation, ihren Eigentümern, den Verwaltungsbehörden und den ausführenden Unternehmen einschränkt, eine

geeignete Maßnahme darstellen, um das Ziel der Verringerung von Interessenkonflikten zwischen diesen Subjekten aus Gründen des Umweltschutzes und des Wettbewerbsschutzes zu erreichen.

- 51 Es stellt sich zuletzt die Frage, ob die Beschränkung die Voraussetzung erfüllt, dass es weniger einschneidende nationale Maßnahmen gibt, mit denen das gewünschte Ziel erreicht werden kann. Da der Gerichtshof noch nicht zu der Frage Stellung genommen hat, welche Umstände die Erforderlichkeit von Beschränkungen rechtfertigen könnten, die geeignet wären, die Tätigkeiten der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, hat sich dem (Ustavno sodišče) Verfassungsgericht diese Frage gestellt.

Zur zehnten Vorlagefrage

- 52 Aus der angefochtenen gesetzlichen Regelung ergibt sich, dass die der EPR-Pflicht unterliegenden Hersteller, die für den Haushaltsgebrauch bestimmte Produkte in den Verkehr bringen, zwingend einen Vertrag schließen müssen, mit dem sie eine juristische Person ermächtigen, die befugt ist, die Tätigkeit der gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten (die Organisation) im Hinblick auf die Erfüllung ihrer EPR-Pflichten auszuüben. Das Gesetz zwingt sie daher zum Abschluss eines Vertrags. Schließen sie keinen Vertrag, können sie mit einer Geldbuße von 40 000 bis 75 000 Euro bestraft werden. Das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) ist daher der Auffassung, dass die Auferlegung eines Kontrahierungszwangs eine wesentliche Beeinträchtigung der Vertragsfreiheit darstellt, über die die Wirtschaftssubjekte grundsätzlich verfügen. Außerdem ist unter Berücksichtigung der Auffassung des Gerichtshofs die Vertragsfreiheit der Hersteller derart eingeschränkt, dass eine solche Beschränkung den eigentlichen Wesensgehalt ihres Rechts auf unternehmerische Freiheit antasten könnte. Das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) stellt sich daher die Frage der Vereinbarkeit einer solchen Beschränkung mit dem Unionsrecht.
- 53 Sodann stellt sich die Frage, ob die von der angefochtenen Regelung verursachten Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit, des freien Dienstleistungsverkehrs und der unternehmerischen Freiheit durch Gründe des allgemeinen (wirtschaftlichen) Interesses, nämlich des Umweltschutzes, gerechtfertigt werden können.
- 54 Wie bereits ausgeführt, ist die Vertragsfreiheit der Hersteller derart eingeschränkt, dass eine solche Beschränkung den eigentlichen Wesensgehalt ihres Rechts auf unternehmerische Freiheit antasten könnte. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Verpflichtung zur gemeinsamen Erfüllung der EPR-Pflichten nur für Produkte gilt, die der EPR unterliegen und für den Haushaltsgebrauch bestimmt sind, und das ZVO-2 für andere Produkte, die der EPR unterliegen und nicht für den Haushaltsgebrauch bestimmt sind, die eigenständige Erfüllung der Pflichten zulässt. Daher ist das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) der Auffassung, dass eine solche Regelung nicht als Eingriff in den Wesensgehalt der unternehmerischen Freiheit angesehen werden kann. Dem Ustavno sodišče

(Verfassungsgericht) stellt sich daher die Frage, wann davon ausgegangen werden kann, dass die Vertragsfreiheit derart eingeschränkt ist, dass die Beschränkung den eigentlichen Wesensgehalt des Rechts auf unternehmerische Freiheit antastet.

ARBEITSDOKUMENT