

**Predmet C-254/23**

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda**

**Datum podnošenja:**

20. travnja 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Ustavno sodišče Republike Slovenije (Slovenija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

13. travnja 2023.

**Podnositelji zahtjeva za ocjenu ustavnosti:**

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

Interzero Circular Solutions Europe GmbH

i drugi

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

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

i drugi

**Druga stranka u postupku:**

Državni zbor Republike Slovenije

**Predmet glavnog postupka**

Zahtjev za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Zakona o varstvu okolja (Zakon o zaštiti okoliša) u dijelu u kojem se njime uređuje sustav proširene odgovornosti proizvođača te u dijelu u kojem se uređuje prijelazno razdoblje za stupanje na snagu novog sustava proširene odgovornosti proizvođača; nacionalni propis na temelju kojeg djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača mora obavljati samo jedna organizacija (u daljnjem tekstu: organizacija) bez namjere ostvarivanja dobiti, pri čemu se zabranjuje povezanost sudjelovanjem u kapitalu i povezanost na temelju srodstva

između organizacije i subjekata koji skupljaju ili obrađuju otpad u okviru sustava proširene odgovornosti proizvođača (u daljnjem tekstu: pružatelji).

## **Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Tumačenje prava Unije; članak 267. UFEU-a

### **Prethodna pitanja**

1. Može li se poduzećem kojem je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa u smislu članka 106. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (s obzirom na članak 14. UFEU-a, Protokol br. 26 o uslugama od općeg interesa te članke 8. i 8.a Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva) smatrati pravna osoba koja ima isključivo pravo obavljanja djelatnosti kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača za proizvode iste vrste na državnom području Republike Slovenije, što je djelatnost koja obuhvaća:

- sklapanje ugovora s proizvođačima određenih proizvoda na temelju kojih proizvođači ovlašćuju tu pravnu osobu da u njihovo ime osigura pravilno gospodarenje otpadom koji je nastao od tih proizvoda;
- uspostavljanje sustava skupljanja i obrade otpada (sklapanje ugovora s trgovačkim društvima koja u ime organizacije pravilno skupljaju i obrađuju sav skupljeni otpad od proizvoda na koje se primjenjuje proširena odgovornost proizvođača);
- vođenje evidencije proizvoda na koje se primjenjuje proširena odgovornost proizvođača i koji se stavljaju na tržište u Republici Sloveniji te vođenje evidencije skupljenog i obrađenog otpada koji je nastao od proizvoda na koje se primjenjuje proširena odgovornost proizvođača, kao i dostava tih podataka ministarstvu,

te pravna osoba koja je, prilikom obavljanja te djelatnosti, obvezna sklapati ugovore i s proizvođačima koji imaju obvezu proširene odgovornosti proizvođača i s trgovačkim društvima koja će skupljati i obrađivati otpad?

2. Treba li članke 16. i 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članke 49., 56. i 106. UFEU-a, Direktivu 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, kao i članke 8. i 8.a Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva, tumačiti na način da im se protivi propis na temelju kojeg djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača za proizvode iste vrste može zakonito obavljati samo jedna

pravna osoba na državnom području države članice bez namjere ostvarivanja dobiti, što znači da prihodi ne premašuju stvarne troškove za kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača i da ta pravna osoba mora upotrijebiti dobit samo u svrhu obavljanja djelatnosti i provedbe mjera za kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača?

3. U slučaju niječnog odgovora na drugo pitanje, treba li članak 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članke 49., 56. i 106. UFEU-a, načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja, kao i članke 8. i 8.a Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva, tumačiti na način da im se protivi propis na temelju kojeg država članica mijenja djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača za proizvode iste vrste na način da je pretvara iz tržišno usmjerene djelatnosti koja se obavlja s namjerom ostvarivanja dobiti, koja se uređuje propisima i koju obavlja više gospodarskih subjekata u djelatnost koju smije obavljati samo jedna organizacija te koju ta organizacija treba obavljati bez namjere ostvarivanja dobiti u smislu drugog pitanja?

4. Treba li odredbe prava Unije iz trećeg pitanja tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis u skladu s kojim, zbog stupanja na snagu novog zakonodavstva o kolektivnom ispunjavanju obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača, na temelju zakona (*ex lege*) dolazi do zadiranja u pojedinačne odnose na način da prestaju važiti svi ugovori sklopljeni između gospodarskih subjekata koji su obavljali djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača u skladu s prethodnim pravilima i proizvođača koji imaju obvezu proširene odgovornosti proizvođača, kao i između gospodarskih subjekata koji su obavljali djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača u skladu s prethodnim pravilima i gospodarskih subjekata koji obavljaju djelatnost skupljanja i obrade otpada koji je nastao od proizvoda na koje se odnosi kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača?

5. Treba li u okolnostima donošenja novog zakonodavstva opisanog u trećem i četvrtom pitanju načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja tumačiti na način da zakonodavac treba odrediti prijelazno razdoblje i/ili uvesti sustav naknada? U slučaju potvrdnog odgovora, koje kriterije treba poštovati kako bi se smatralo da su prijelazno razdoblje ili sustav naknada razumni?

6. Treba li članak 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članke 49., 56. i 106. UFEU-a, Direktivu 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, kao i članke 8. i 8.a Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od

19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva, tumačiti na način da im se protivi propis na temelju kojeg se proizvođačima koji imaju obveze koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača i koji stavljaju na tržište 51 % proizvoda iste vrste na koje se primjenjuje obveza proširene odgovornosti proizvođača nalaže obveza osnivanja pravne osobe zadužene za obavljanje djelatnosti kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača te na temelju kojeg proizvođači proizvoda iste vrste trebaju, u slučaju eventualnog oduzimanja odobrenja, ponovno osnovati takvu pravnu osobu ili navedene odredbe prava Unije treba tumačiti na način da im se protive pravila na temelju kojih samo proizvođači mogu imati udjele u toj pravnoj osobi?

7. Treba li članak 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članke 49., 56. i 106. UFEU-a, Direktivu 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, kao i članke 8. i 8.a Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva, tumačiti na način da im se protivi propis na temelju kojeg proizvođači koji imaju udjele u pravnoj osobi koja osigurava kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača ne mogu biti osobe koje skupljaju ili obrađuju otpad koji je nastao od proizvoda na koje se odnosi kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača u toj pravnoj osobi?

8. Treba li članak 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članke 49., 56. i 106. UFEU-a, Direktivu 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, kao i članke 8. i 8.a Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva, tumačiti na način da im se protivi propis na temelju kojeg proizvođač koji ima udjele u pravnoj osobi koja osigurava kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača i pravna osoba koja obavlja djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača ne mogu:

- biti izravno ili neizravno povezani sudjelovanjem u kapitalu s osobom koja skuplja ili obrađuje otpad koji je nastao od proizvoda na koje se odnosi kolektivno ispunjavanje obveza u pravnoj osobi koja osigurava kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača niti u toj osobi imati upravljačka prava ili prava nadzora;
- biti povezani sudjelovanjem u kapitalu ili biti u srodstvu s osobom koja ima glasačka prava ili nadzire ta prava u upravljačkom ili nadzornom tijelu osobe iz prethodne alineje ili koja zastupa tu osobu?

9. Treba li članak 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članke 49., 56. i 106. UFEU-a, Direktivu 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, kao i članke 8. i 8.a Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva, tumačiti na način da im se protivi propis na temelju kojeg se ograničenja iz sedmog i osmog pitanja primjenjuju i na člana upravljačkog tijela pravne osobe koja obavlja djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača, člana nadzornog tijela te pravne osobe ili zastupnika te osobe?

10. Treba li članak 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima te članke 49. i 56. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi propis na temelju kojeg proizvođači na koje se primjenjuje obveza proširene odgovornosti proizvođača i koji stavljaju na tržište proizvode namijenjene uporabi u kućanstvu obvezno trebaju sklopiti ugovor kojim ovlašćuju pravnu osobu koja ima odobrenje za obavljanje djelatnosti kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača da ispuni obveze tih proizvođača koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača?

### **Navedene odredbe prava Unije**

Članci 14., 49., 56. i 106. UFEU-a

Protokol br. 26 UFEU-a o uslugama od općeg interesa

Povelja Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), članci 16. i 17.

Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva, kako je zadnje izmijenjena Direktivom (EU) 2018/851 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu (u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva o otpadu), konkretno, članci 8. i 8.a

Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (u daljnjem tekstu: Direktiva o uslugama).

### **Navedene nacionalne odredbe**

Ustav Republike Slovenije (u daljnjem tekstu: slovenski Ustav)

Zakon o varstvu okolja (Zakon o zaštiti okoliša) (u daljnjem tekstu: ZVO-2)

### **Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka**

- 1 Ustavnom sodišću (Ustavni sud, Slovenija) podnesena su dva zahtjeva za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti zakona ZVO-2 u dijelu u kojem se njime uređuje sustav proširene odgovornosti proizvođača te u dijelu u kojem se uređuje prijelazno razdoblje do stupanja na snagu novog sustava proširene odgovornosti proizvođača. U ovom slučaju riječ je o postupku za ocjenu ustavnosti zakona, konkretnije, određenih odredbi zakona ZVO-2, koji je pokrenut na zahtjev stranke. Stoga nije riječ o postupku koji proizlazi iz pojedinačnih postupaka koje su podnositelji zahtjeva pokrenuli pred redovnim sudovima.
- 2 Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnijelo je nekoliko trgovačkih društava koja su proizvođači proizvoda na koje se primjenjuje proširena odgovornost proizvođača (proizvođači), određeni gospodarski subjekti koji na temelju okolišnog odobrenja i odluka o potvrđivanju skupnih projekata obavljaju djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača u skladu sa Zakonom o varstvu okolja (Zakon o zaštiti okoliša) (u daljnjem tekstu: ZVO-1) (u daljnjem tekstu: gospodarski subjekti u smislu zakona ZVO-1) i jedno trgovačko društvo sa sjedištem u drugoj državi članici Unije koje ima udjele u svojstvu gospodarskog subjekta u smislu zakona ZVO-1 i koje obavlja trgovačku djelatnost gospodarenja otpadom. Jedan zahtjev podnijela su i trgovačka društva koja su istodobno gospodarski subjekti u smislu zakona ZVO-1 i imaju okolišno odobrenje za obavljanje trgovačke djelatnosti gospodarenja otpadom, kao i trgovačka društva koja su proizvođači na koje se primjenjuje proširena odgovornost proizvođača i koja istodobno imaju okolišno odobrenje za obavljanje trgovačke djelatnosti gospodarenja otpadom.

### **Glavni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 3 Prigovori podnositelja zahtjeva protiv pobijanih odredbi jednim se dijelom temelje na pravu Unije, a drugim dijelom na pravnim pravilima slovenskog Ustava.
- 4 Podnositelji zahtjeva tvrde da se osporavane odredbe zakona ZVO-2 protive člancima 2., 3.a, 14., 33. i 74. slovenskog Ustava, člancima 16. i 17. Povelje, kao i članku 1. Protokola br. 1 priloženog Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Osporavane odredbe zakona ZVO-2 protive se i člancima 49., 56., 102. i 106. UFEU-a, Direktivi 94/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu, kako je zadnje izmijenjena Direktivom (EU) 2018/852 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu, kao i Okvirnoj direktivi o otpadu. Osim toga, podnositelji zahtjeva tvrde da se osporavano zakonodavstvo protivi Direktivi o uslugama i Direktivi (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva.

- 5 Podnositelji zahtjeva tvrde da se osporavano zakonodavstvo protivi slovenskom Ustavu i UFEU-u jer je zakonodavac promijenio tržišno usmjerenu gospodarsku djelatnost u netržišnu djelatnost. Promjena prirode djelatnosti iz tržišno usmjerene gospodarske djelatnosti u djelatnost koja se obavlja bez namjere ostvarivanja dobiti predstavlja najvišu razinu ograničavanja tržišta. Zakonodavac je povrijedio navedena prava i zato što je utvrdio da samo jedan subjekt može obavljati djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača, odnosno da tu djelatnost može obavljati samo organizacija.
- 6 Osporavanim pravilima neopravdano se ograničavaju sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga. Osporavanim propisom država je stvorila nesavladive prepreke za pristup tržištu kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača. Pravila o kojima je riječ dovela su, na temelju državne mjere, do nejednakih mogućnosti među gospodarskim subjektima te su narušila tržišno natjecanje.
- 7 Osporavana pravila protive se pravu privatnog vlasništva jer se njima ograničava sudjelovanje u kapitalu organizacije i jer su njima utvrđeni načini korištenja dobiti. Podnositelji zahtjeva tvrde da su osporavanim pravilima povrijeđena njihova pravna očekivanja te da je povrijeđeno načelo zaštite legitimnih očekivanja. Stupanje na snagu osporavanih pravila znači da podnositelji zahtjeva koji su gospodarski subjekti u smislu zakona ZVO-1 moraju prestati s obavljanjem svoje djelatnosti. Njihov položaj neočekivano se pogoršao. Zakonodavac nije imao nijedan objektivan razlog koji se temelji na prevladavajućem javnom interesu za donošenje takvih pravila.
- 8 Podnositelji zahtjeva također tvrde da je uistinu slobodno tržišno natjecanje na tržištu kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača omogućavalo znatno smanjenje troškova gospodarenja ambalažnim otpadom. Navedeni podnositelji zahtjeva navode kao primjer pravila donesena u Saveznoj Republici Njemačkoj, gdje su se nakon ukidanja monopola poticala nova ulaganja u infrastrukturu te su smanjeni operativni troškovi, ali i povećane stope recikliranja.
- 9 Podnositelji zahtjeva osporavaju i propis u kojem se pravi razlika između proizvođača koji osnivaju organizaciju i proizvođača koji s organizacijom samo sklapaju ugovor. Ističu da su predstavnici jedne i druge skupine proizvođača u konkurentskom odnosu na tržištu proizvoda. Osporavana pravila podrazumijevaju da će jedna skupina proizvođača biti obvezna sklopiti ugovor s organizacijom koja će biti u vlasništvu njezinih konkurenata na tržištu. Podnositelji zahtjeva tvrde da pravila utvrđena zakonom ZVO-2, kojima se ograničenja u pogledu povezanosti sudjelovanjem u kapitalu proširuju izvan onog što je apsolutno nužno za uklanjanje sukoba interesa, za neke od navedenih podnositelja zahtjeva onemogućuju nastavak djelatnosti kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača. Preširoko ograničenje povezanosti sudjelovanjem u kapitalu neproporcionalno je i pretjerano.

- 10 Državni zbor (Parlament Republike Slovenije) nije odgovorio na zahtjev za ocjenu ustavnosti.
- 11 Vlada Republike Slovenije dostavila je svoja očitovanja o zahtjevu za ocjenu ustavnosti. Vlada tvrdi da su u Okvirnoj direktivi o otpadu utvrđeni minimalni zahtjevi sustava proširene odgovornosti proizvođača koje je trebalo prenijeti u nacionalno zakonodavstvo. Zbog toga je trebalo iznova urediti sustav proširene odgovornosti proizvođača u slovenskom pravnom poretku. Zakonom ZVO-2 donesene su odgovarajuće i zakonite mjere za prenošenje obveza utvrđenih Okvirnom direktivom o otpadu. Ciljevi sustava proširene odgovornosti proizvođača i svrha uvođenja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača bili su osiguravanje učinkovitosti odvojenog skupljanja otpada, podizanje razine svijesti i informiranje o važnosti sprečavanja stvaranja otpada te ponovne uporabe i povrata otpada, promjena ponašanja svih osoba koje upotrebljavaju proizvode i osiguravanje pravilnog gospodarenja otpadom koji je nastao od predmetnih proizvoda na cijelom državnom području. Zbog toga je ekonomska učinkovitost sustava proširene odgovornosti proizvođača bila potpuno sporedna u odnosu na ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača. Proizvođač proizvoda odgovoran je za to da se tijekom cijelog životnog vijeka proizvoda (od dizajna do gospodarenja njime u trenutku kad postane otpad) poštuju aspekti zaštite okoliša tog proizvoda.
- 12 Prema tvrdnjama vlade, Okvirnom direktivom o otpadu omogućuju se i sustavi proširene odgovornosti proizvođača u kojima djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača obavlja samo jedna organizacija i sustavi u kojima navedenu djelatnost obavlja više organizacija. Centralizirani sustav sa samo jednom organizacijom uveden je u nekoliko država članica, primjerice u Češkoj Republici i Republici Estoniji. Prema mišljenju vlade, tržišno natjecanje među organizacijama ne povećava učinkovitost sustava proširene odgovornosti proizvođača, kao što to jasno proizlazi iz propisa Češke Republike. Vlada odbija tvrdnje podnositelja zahtjeva, prema kojima sustav proširene odgovornosti proizvođača u zakonu ZVO-2 znači uvođenje sustava monopola koji utječe na slobodu poduzetništva. Za učinkovitost sustava proširene odgovornosti proizvođača važnije je da država osigura transparentnost djelatnosti organizacije i onemogućiti narušavanje tržišnog natjecanja na tržištu gospodarenja otpadom, ali i činjenica da djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača obavlja samo jedna organizacija. Vlada tvrdi da se upravo sustavom koji se temelji na samo jednoj organizaciji osigurava veća učinkovitost sustava proširene odgovornosti proizvođača.
- 13 Prema mišljenju vlade, proizvođači imaju ključnu ulogu u funkcioniranju sustava proširene odgovornosti proizvođača. Usporedna analiza stranih propisa pokazuje da su s ekonomskog i okolišnog aspekta najučinkovitiji sustavi proširene odgovornosti proizvođača koje uspostavljaju, kojima upravljaju i raspolazu proizvođači. Sustav proširene odgovornosti proizvođača trebao bi utjecati na promjenu ponašanja proizvođača na način da prilikom obavljanja njihove djelatnosti nastaje što manja količina otpada odnosno na način da otpad bude što



prikladniji za ponovnu uporabu. Odgovornost proizvođača nadilazi jednostavnu obvezu plaćanja troškova kako bi se osiguralo ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača te obuhvaća i stvarnu provedbu propisanog gospodarenja otpadom, kao i preuzimanje obveza i brige tijekom cijelog životnog vijeka proizvodâ. Zbog toga je potrebna veza između proizvođača i organizacije kako bi organizacija mogla u ime i za račun proizvođača osigurati pravilno gospodarenje otpadom.

- 14 Vlada naglašava da prilikom uvođenja sustava proširene odgovornosti proizvođača i uređenja funkcioniranja organizacije treba spriječiti opasnost od narušavanja tržišnog natjecanja na tržištu gospodarenja otpadom. Nadalje, zabrana za organizaciju da obavlja djelatnosti gospodarenja otpadom i zabrana povezanosti s proizvođačima sudjelovanjem u kapitalu i na temelju srodstva trebale bi osigurati funkcioniranje organizacije isključivo radi ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača i spriječiti narušavanje tržišnog natjecanja na tržištu gospodarenja otpadom.
- 15 Ustavno sodišče (Ustavni sud) pribavilo je tijekom postupka mišljenje Ministarstva za okolje, podnebnje in energijo (Ministarstvo zaštite okoliša, klime i energetike, Slovenija) (u daljnjem tekstu: MOPE). To je ministarstvo pojasnilo da je cilj zakona ZVO-2 očuvanje okoliša i zaštita prirode te prenošenje obveza određenih brojnim direktivama u slovenski pravni poredak. MOPE tvrdi da iz pobijanih odredbi nije proizašla nikakva neustavna povreda prava koja su stekli podnositelji zahtjeva. Prema MOPE-ovim tvrdnjama, izmjena sustava proširene odgovornosti proizvođača bila je potrebna kako bi se poštovali minimalni zahtjevi utvrđeni Okvirnom direktivom o otpadu, zbog čega nisu utemeljeni prigovori koje su istaknuli podnositelji zahtjeva i u skladu s kojima je izmjena zakonodavstva bila neočekivana. Ciljevi zakonodavstva opravdali su zadiranje u pravo na slobodu poduzetništva i u pravo privatnog vlasništva. MOPE tvrdi da su potrebna pravila o sustavu proširene odgovornosti proizvođača, kojima se predviđa samo jedna organizacija, te da se manje ograničavajućim mjerama ne mogu postići ciljevi izmjene sustava. Provedba sustava proširene odgovornosti proizvođača ne bi smjela biti podređena ostvarivanju dobiti. Prema MOPE-ovu mišljenju, kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača nije djelatnost koja se može slobodno obavljati na tržištu i koju svatko može obavljati u skladu s nekim svojim poslovnim interesom. MOPE tvrdi da se pobijanim odredbama ne ograničavaju sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga. Gospodarenje otpadom trebalo bi smatrati dijelom usluga od općeg gospodarskog interesa na koje se primjenjuju Direktiva o uslugama i pravna pravila o unutarnjem tržištu i tržišnom natjecanju. Međutim, dopušteno je odstupiti od navedenih pravnih pravila kad je to potrebno kako bi se zaštitio pristup građana osnovnim uslugama. Ograničenja povezanosti sudjelovanjem u kapitalu i povezanosti na temelju srodstva između, s jedne strane, proizvođača koji imaju udjele u organizaciji i same organizacije te, s druge strane, pružatelja, služi očuvanju i osiguravanju tržišnog natjecanja na tržištu gospodarenja otpadom.

**Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 16 Podnositelji zahtjeva ističu neustavnost zakonskih odredbi, pri čemu se pozivaju i na pravo Unije, odnosno tvrde da se navedene odredbe protive ne samo slovenskom Ustavu, nego i pravu Unije. Pozivanje podnositeljâ zahtjeva na pravo Unije ne može se smatrati ni paušalnim niti se mogu isključiti njegova relevantnost i važnost za ovaj postupak za ocjenu ustavnosti. Prema mišljenju Ustavnog sudišća (Ustavni sud), tumačenje prava Unije neophodno je za odluku u ovom predmetu. Naime, Ustavno sudišće (Ustavni sud) vezano je za prigovore koje su istaknuli podnositelji zahtjeva, ali ne i za njihovu pravnu kvalifikaciju navedenu u zahtjevu za ocjenu ustavnosti. Zbog toga Ustavno sudišće (Ustavni sud) može i samoinicijativno utvrditi pravnu relevantnost drugih odredbi prava Unije i slovenskog Ustava.
- 17 Sud koji je uputio zahtjev navodi da je tumačenje članaka 16. i 17. Povelje, članaka 49., 56. i 106. UFEU-a, Direktive o uslugama te članaka 8. i 8.a Okvirne direktive o otpadu odlučujuće za ocjenu propisa:
- i. na temelju kojeg bi organizaciju trebali osnovati samo proizvođači koji imaju obveze koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača i koji stavljaju na tržište 51 % proizvoda iste vrste na koje se primjenjuje obveza proširene odgovornosti proizvođača te na temelju kojeg ti proizvođači trebaju, u slučaju eventualnog oduzimanja odobrenja, ponovno osnovati takvu organizaciju;
  - ii. na temelju kojeg djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača može zakonito obavljati samo jedna organizacija kojoj se posebnim odobrenjem dodjeljuje isključivo pravo obavljanja navedene djelatnosti;
  - iii. na temelju kojeg organizacija treba obavljati djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača bez namjere ostvarivanja dobiti i
  - iv. kojim se utvrđuje zabrana povezanosti sudjelovanjem u kapitalu i povezanosti na temelju srodstva između organizacije i pružateljâ, kao i zabrana takve povezanosti između članova upravljačkog ili nadzornog tijela organizacije odnosno njezina zastupnika i pružateljâ,
- pri čemu se uzima u obzir da podnositelji zahtjeva u tom pogledu tvrde da se navedenim mjerama povređuju sloboda poduzetništva (članak 16. Povelje), pravo vlasništva (članak 17. Povelje), sloboda poslovnog nastana (članak 49. UFEU-a) odnosno sloboda pružanja usluga (članak 56. UFEU-a) te Direktiva o uslugama, kao i članci 8. i 8.a Direktive o otpadu.
- 18 Tumačenje članka 106. UFEU-a također je odlučujuće za ocjenu u slučaju kad država članica smatra da je gospodarenje otpadom usluga od općeg gospodarskog interesa, dok podnositelji zahtjeva tvrde da se članku 106. UFEU-a u vezi s

člankom 102. UFEU-a protivi situacija kad se organizaciji dodijeli isključivo pravo obavljanja djelatnosti kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača.

- 19 Isto tako, za odluku je ključno tumačenje načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja. Naime, podnositelji zahtjeva tvrde da je zakonodavac izmjenom sustava proširene odgovornosti proizvođača arbitrarno i neočekivano povrijedio njihova stečena prava na obavljanje djelatnosti kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača.
- 20 Tumačenje navedenih pravila prava Unije ključno je za ocjenu usklađenosti osporavanih odredbi zakona ZVO-2 sa slovenskim Ustavom zbog specifičnog načina prenošenja prava Unije u pravni poredak Republike Slovenije, koje Ustavno sodišče (Ustavni sud) također treba uzeti u obzir u ovom postupku za ocjenu ustavnosti odredbi zakona ZVO-2. Prilikom ocjene pravnih pravila kojima se prenosi pravo Unije Ustavno sodišče (Ustavni sud) mora, također u skladu sa slovenskim Ustavom, uzeti u obzir primarno i sekundarno zakonodavstvo Unije, kao i sudsku praksu Suda. U okviru odlučivanja o ovom zahtjevu za ocjenu ustavnosti Ustavno sodišče (Ustavni sud) treba odlučiti o tvrdnjama podnositeljâ zahtjeva u pogledu sadržaja i značenja određenih pravila prava Unije i ocijeniti njihovu osnovanost. Sadržaj tih pravila prava Unije i drugih pravila tog prava, na koja se podnositelji zahtjeva ne pozivaju izričito, odlučujući je za predmet odluke, odnosno za pitanje ustavnosti pobijanih odredbi zakona ZVO-2. U okviru tvrdnji podnositeljâ zahtjeva Ustavno sodišče (Ustavni sud) treba uzeti u obzir navedena pravna pravila prilikom tumačenja osporavanog zakona i slovenskog Ustava.

### **Obrazloženje prethodnih pitanja**

- 21 Prethodna pitanja mogu se po sadržaju podijeliti u četiri skupine. Prva skupina, odnosno prvo i drugo pitanje, povezana je s pitanjem može li se djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača smatrati uslugom od općeg gospodarskog interesa. Druga skupina pitanja, odnosno treće, četvrto i peto pitanje, odnosi se na zakonitost izmjene pravnog režima sustava proširene odgovornosti proizvođača i na prethodne režime. Treća skupina, odnosno šesto, sedmo, osmo i deveto pitanje, povezana je s ocjenom usklađenosti zakonodavstva o udjelima u organizaciji s UFEU-om i Direktivom o uslugama. Četvrta skupina, odnosno deseto pitanje, odnosi se na slobodu ugovaranja.

### ***Prvo prethodno pitanje***

- 22 U skladu s člankom 1. Protokola br. 26 o uslugama od općeg interesa države članice raspoložu širokim diskrecijskim pravom u pružanju, naručivanju i organiziranju usluga od općeg gospodarskog interesa u najvećoj mogućoj mjeri povezanih s potrebama korisnika. Stoga države članice mogu, u skladu s pravom Unije, odrediti opseg i ustrojstvo svojih usluga od općeg gospodarskog interesa,

pri čemu osobito uzimaju u obzir ciljeve svoje nacionalne politike. Države članice u tom kontekstu imaju široku diskrecijsku ovlast koju Europska komisija može osporavati samo u slučaju očite pogreške. Prema sudskoj praksi Suda, usluga je od općeg gospodarskog interesa ako važnost te djelatnosti ima specifična obilježja u usporedbi s važnošću drugih gospodarskih djelatnosti.

- 23 Budući da Sud još nije odlučivao o pitanju može li se djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača s aspekta prava Unije smatrati uslugom od općeg gospodarskog interesa, Ustavno sodišče (Ustavni sud) postavilo je navedeno pitanje svjesno činjenice da je sud koji je uputio zahtjev taj koji treba na kraju ocijeniti je li riječ o zadaćama povezanim s uslugom od općeg gospodarskog interesa.
- 24 Iz osporavanog zakonodavstva proizlazi da je organizacija jedina koja može obavljati djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača za proizvode iste vrste, što proizlazi i iz zakona ZVO-2 i iz odobrenja koje navedena organizacija treba ishoditi za obavljanje te djelatnosti u skladu sa zakonom ZVO-2. Stoga se organizaciji o kojoj je riječ dodjeljuje isključivo pravo obavljanja djelatnosti kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača za proizvode iste vrste, pri čemu Ustavno sodišče (Ustavni sud) smatra da je riječ o obavljanju gospodarske djelatnosti. Organizacija s proizvođačima sklapa ugovor na temelju kojeg se obvezuje na to da će u njihovo ime ispunjavati obveze koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača i za to prima odgovarajuću naknadu. Stoga je riječ o ponudi usluga koje se pružaju uz plaćanje naknade. U tom kontekstu nije potrebno da je cilj pružatelja usluga ostvarivanje dobiti. Unatoč tomu što je organizacija stoga dužna djelovati bez namjere ostvarivanja dobiti, to ne može ni na koji način utjecati na definiciju prirode djelatnosti o kojoj je riječ.
- 25 Već se u članku 17. stavku 1. točki (e) Direktive o uslugama utvrđuje da se gospodarenje otpadom u državi članici može smatrati uslugom od općeg gospodarskog interesa ako se poštuju kriteriji iz uvodne izjave 70. te direktive. Osim toga, iz dosadašnje sudske prakse Suda proizlazi da je njome u raznim sektorima gospodarenja otpadom potvrđeno postojanje usluge od općeg gospodarskog interesa, primjerice kad je riječ o skupljanju građevinskog otpada, odlaganju i spaljivanju otpada, uključujući opasan otpad, te odlaganju i obradi otpada iz kućanstva. Usto, iz uvodne izjave 24. Direktive 2018/851 proizlazi da i tijela javne vlasti mogu biti odgovorna za organizaciju operativnih aspekata gospodarenja otpadom od proizvoda koji podliježu proširenoj odgovornosti proizvođača, što ukazuje na to da se sustav kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača može *a fortiori* smatrati uslugom od općeg gospodarskog interesa.
- 26 Ustavno sodišče (Ustavni sud) smatra da je obavljanje usluge od općeg gospodarskog interesa povjereno organizaciji u smislu članka 106. stavka 2. UFEU-a. U slovenskom pravnom poretku ne postoji definicija usluge od općeg gospodarskog interesa, ali je uveden koncept javne usluge gospodarske prirode

koji se ne podudara nužno s pojmom usluge od općeg gospodarskog interesa. Javne usluge gospodarske prirode su djelatnosti kojima se osiguravaju određena materijalna dobra kao što su proizvodi ili usluge čija je trajna i redovita isporuka u javnom interesu. Taj javni interes očituje se u činjenici da je riječ o zadovoljenju javnih potreba kada i u opsegu u kojem se ti proizvodi i usluge ne mogu osigurati na tržištu, kao i u činjenici da ostvarivanje dobiti prilikom osiguravanja tih dobara postaje sporedno u odnosu na zadovoljenje javnih potreba.

- 27 Ovaj je slučaj drukčiji. Iako pravila o kolektivnom ispunjavanju obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača na temelju svojih obilježja (primjerice, nepostojanje namjere ostvarivanja dobiti, slobodan pristup osiguran svim proizvođačima) navode na zaključak da je zakonodavac namjeravao uspostaviti javnu uslugu gospodarske prirode, on ni u jednom dijelu zakona ZVO-2 nije upotrijebio taj izraz.
- 28 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da iako intervencija države na tržištu, u smislu intervencije u funkcioniranje tržišta, predstavlja prepreku stvaranju tržišta otvorenog za tržišno natjecanje, takvo zadiranje može biti zakonito ako su ispunjena tri uvjeta. Kao prvo, ta intervencija treba služiti postizanju ciljeva u općem gospodarskom interesu, kao drugo, u tom kontekstu treba poštovati načelo proporcionalnosti i, naposljetku, kao treće, obveze pružanja javne usluge utvrđene zbog te intervencije trebaju biti jasno definirane, nedvosmislene, nediskriminirajuće i treba ih moći provjeriti.
- 29 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, zaštita okoliša i zaštita zdravlja priznaju se kao važni razlozi u općem interesu i u slučaju kad je riječ o pitanjima povezanima s gospodarenjem otpada. Uzimajući to u obzir, Ustavno sodišče (Ustavni sud) smatra da je određivanje djelatnosti kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača s obzirom na posebnu zadaću u javnom interesu obuhvaćeno općim (gospodarskim) interesom. Sud još nije odlučivao o pitanju koje okolnosti, prilikom određivanja djelatnosti kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača kao usluge od općeg gospodarskog interesa, treba uzeti u obzir kako bi se ocijenilo sprečava li primjena pravnih pravila UFEU-a u činjeničnom ili pravnom pogledu obavljanje te djelatnosti, odnosno je li organizaciji onemogućeno izvršavanje posebnih zadaća koje su joj povjerene, ili je zadržavanje tih prava potrebno kako bi se organizaciji omogućilo izvršavanje zadaća povezanih s uslugama od općeg gospodarskog interesa u gospodarski prihvatljivim okolnostima.
- 30 Ustavno sodišče (Ustavni sud) smatra da se postizanje željenog cilja u općem gospodarskom interesu može osigurati mjerom kojom se određuje da djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača spada u posebnu zadaću u javnom interesu. Kako bi se poštovalo načelo proporcionalnosti, intervencija države treba biti ograničena na ono što je nužno za postizanje željenog cilja, što je razlog zbog kojeg je potrebna redovita provjera nužnosti donesene mjere. Iz osporavanog zakonodavstva proizlazi da se za dodjelu isključivog prava organizaciji ne utvrđuje nijedno ograničenje u

pogledu trajanja obveze kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača, tako da Ustavno sodišće (Ustavni sud) smatra je navedena obveza trajna. Primijenjena metoda ne smije prekoračiti ono što je nužno za postizanje cilja u općem gospodarskom interesu. Ograničenja tržišnog natjecanja na štetu drugih gospodarskih subjekata treba dopustiti samo ako su ona potrebna kako bi se poduzeću kojem je povjerena zadaća u općem interesu omogućilo da izvrši tu zadaću. U tom kontekstu treba uzeti u obzir gospodarske uvjete u kojima poduzeće posluje, a osobito troškove koje ono treba snositi, kao i zakonodavstvo koje se na njega primjenjuje, konkretnije, zakonodavstvo u području okoliša. Ustavno sodišće (Ustavni sud) stoga pita koje okolnosti treba uzeti u obzir kako bi ocijenilo prekoračuje li primijenjena metoda intervencije ono što je nužno kako bi se postigli utvrđeni ciljevi u općem gospodarskom interesu te postoje li u tom pogledu manje ograničavajuće mjere.

### *Drugo prethodno pitanje*

- 31 Prema mišljenju Ustavnog sodišća (Ustavni sud), nacionalna pravila o kojima je riječ obuhvaćena su područjem primjene članaka 16. i 17. Povelje, članaka 49., 56. i 106. UFEU-a, Direktive o uslugama i Okvirne direktive o otpadu. S obzirom na sudsku praksu Suda, Ustavno sodišće (Ustavni sud) smatra da se nacionalnim pravilima, na temelju kojih se na obavljanje određene gospodarske djelatnosti primjenjuje sustav isključivih prava u korist jednog javnog ili privatnog poduzeća, ograničavaju sloboda poslovnog nastana (članak 49. UFEU-a) i sloboda pružanja usluga (članak 56. UFEU-a). Moguće je da iz sudske prakse također proizlazi da se takvim nacionalnim pravilima ograničava i sloboda poduzetništva zajamčena člankom 16. Povelje. Isto tako, takva nacionalna pravila mogla bi predstavljati zahtjev naveden u članku 15. stavku 2. točki (d) Direktive o uslugama. Čak i da se djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača smatra uslugom od općeg gospodarskog interesa, kad je riječ o slobodi poslovnog nastana potrebno je uzeti u obzir Direktivu o uslugama.
- 32 Iz sudske prakse Suda ne proizlazi da je Sud već razmatrao pitanje ograničavaju li se sloboda poduzetništva (članak 16. Povelje), sloboda poslovnog nastana (članak 49. UFEU-a) i sloboda pružanja usluga (članak 56. UFEU-a) činjenicom da djelatnost treba obavljati bez namjere ostvarivanja dobiti, konkretnije, na način da prihodi ne premašuju stvarne troškove obavljanja djelatnosti te da se dobit smije upotrijebiti isključivo za postizanje određenih ciljeva.
- 33 Iako Ustavno sodišće (Ustavni sud) u okviru postupka za ocjenu ustavnosti treba odlučiti jesu li ograničenja u nacionalnom pravu primjerena za postizanje cilja koji se njima nastoji ostvariti te prekoračuje li se njima one što je nužno za postizanje tog cilja, Sud ipak treba Ustavnom sodišću (Ustavni sud) na temelju dostupnih informacija pružiti sve smjernice koje su s obzirom na pravo Unije potrebne u tu svrhu. Naime, iz sudske prakse Suda proizlazi da je Sud već donio razne presude u kojima je odlučio o uvjetima koje treba ispuniti na temelju članka 16. Povelje te članaka 49. i 56. UFEU-a odnosno članka 15. stavka 3. Direktive o uslugama kako bi se mogle opravdati nacionalne mjere koje mogu

otežati ostvarivanje slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga. Međutim, u sudskoj praksi Suda ne postoje odluke koje se odnose upravo na obavljanje djelatnosti kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača.

- 34 Postavlja se pitanje može li se osporavanim mjerama osigurati postizanje utvrđenog cilja. Iako se određenim pravilima u načelu može postići cilj u općem interesu, potrebno je i da se njima dosljedno postiže taj cilj. Naime, prema sudskoj praksi Suda, nacionalnim propisom može se osigurati postizanje utvrđenog cilja samo ako on vjerno odražava namjeru postizanja tog cilja na dosljedan i sustavan način. Stoga Ustavno sodišče (Ustavni sud) pita koje okolnosti taj sud treba uzeti u obzir kako bi smatrao da se pravilima, na temelju kojih kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača treba obavljati samo jedna organizacija bez namjere ostvarivanja dobiti, može na dosljedan način osigurati postizanje navedenih ciljeva u općem interesu.
- 35 Također se postavlja pitanje ispunjava li ograničenje uvjet koji se odnosi na postojanje manje ograničavajućih nacionalnih mjera kojima se može postići željeni cilj. Sud još nije odlučivao ni o pitanju koje okolnosti mogu opravdati nužnost ograničenja koja mogu otežati ili učiniti manje privlačnima djelatnosti kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača.

### ***Treće, četvrto i peto prethodno pitanje***

- 36 Na temelju pravila utvrđenih zakonom ZVO-2 zakonodavac je znatno izmijenio sustav proširene odgovornosti proizvođača. Na temelju tih pravila značajno je utjecao i na situaciju svih subjekata koji su dio navedenog sustava. Djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača pretvorena je iz redovne tržišne djelatnosti u djelatnost koju smije obavljati samo jedna organizacija, i to isključivo bez namjere ostvarivanja dobiti. To znači da određeni gospodarski subjekti u smislu zakona ZVO-1, koji su obavljali djelatnost kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača na temelju okolišnog odobrenja ili na temelju odluka o potvrđivanju skupnih projekata koje su izdane na neodređeno vrijeme, više neće moći obavljati tu djelatnost. Osim toga, valja uzeti u obzir da će *ex lege* prestati vrijediti svi ugovori koje su gospodarski subjekti u smislu zakona ZVO-1 sklopili i s proizvođačima i s pružateljima. Valja naglasiti da je zakonodavac izmijenio samo uvjete za obavljanje djelatnosti kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača, ali ne i uvjete za obavljanje gospodarskih djelatnosti gospodarenja otpadom.
- 37 Ustavno sodišče (Ustavni sud) smatra da se nacionalnim pravilima, kojima je djelatnost koja se obavljala na tržištu s namjerom ostvarivanja dobiti pretvorena u djelatnost bez namjere ostvarivanja dobiti koju smije obavljati samo jedna organizacija na cijelom državnom području i kojim se za aktualne pružatelje koji obavljaju tu djelatnost onemogućuje nastavak njezina obavljanja, ograničavaju

sloboda poduzetništva zajamčena člankom 16. Povelje te slobode predviđene člancima 49. i 56. UFEU-a. Međutim, osim navedenog, takvom situacijom štiti se i načelo pravne sigurnosti čija je posljedica načelo zaštite legitimnih očekivanja, kojim se osobito zahtijeva da pravna pravila trebaju biti jasna i precizna te imati predvidljive učinke, osobito ako mogu negativno utjecati na pojedince i poduzeća. Prema sudskoj praksi Suda, na to načelo zaštite legitimnih očekivanja mogu se pozvati svi gospodarski subjekti kod kojih je nacionalno tijelo stvorilo legitimna očekivanja. Međutim, ako pažljiv i razborit gospodarski subjekt može predvidjeti donošenje mjere koja može utjecati na njegove interese, on se ne može pozivati na to načelo kad se ta mjera usvoji.

- 38 Ustavno sodišče (Ustavni sud) smatra da se ne mogu prihvatiti tvrdnje podnositeljâ zahtjeva, prema kojima opisana izmjena sustava proširene odgovornosti proizvođača nije potpuno zakonita s obzirom na članak 16. Povelje te članke 49. i 56. UFEU-a. Iz sudske prakse Suda proizlazi da se gospodarski subjekt ne može osloniti na činjenicu da neće doći ni do kakvih zakonodavnih izmjena, nego može samo osporavati načine primjene tih izmjena. Iz te sudske prakse također proizlazi da su ugovorne strane slobodne, u skladu s obvezujućim odredbama i javnim poretkom, definirati sadržaj svojeg pravnog odnosa, što uključuje posljedice koje proizlaze iz eventualnog otkazivanja ili nepoštovanja pripadajućih obveza.
- 39 Ustavno sodišče (Ustavni sud) stoga smatra da je izmjena zakonodavstva, na temelju koje su značajno promijenjeni i uvjeti za obavljanje djelatnosti kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača i istodobno prestaju važiti i postojeća okolišna odobrenja ili odluke o potvrđivanju skupnih projekata, kao i ugovori sklopljeni između gospodarskih subjekata u smislu zakona ZVO-1 i proizvođača te između gospodarskih subjekata u smislu zakona ZVO-1 i pružateljâ, zakonita ako to zahtijevaju važni razlozi u općem interesu. Međutim, svaka izmjena zakonodavstva zahtijeva ili prijelazni sustav razumno dugog trajanja ili sustav razumnih naknada.
- 40 Načelom pravne sigurnosti ne zabranjuju se zakonodavne izmjene, nego se njime nalaže da zakonodavac uzme u obzir posebne okolnosti gospodarskih subjekata i, ako je to potrebno, predvidi prilagodbe primjeni novih pravnih pravila. Naime, Sud je u pogledu proizvođača i distributera već utvrdio da prilikom izmjene postojećeg sustava gospodarenja ambalažnim otpadom treba osigurati razumno prijelazno razdoblje kako bi se navedeni subjekti mogli prilagoditi izmjeni i kako bi u trenutku izmjene sustava gospodarenja ambalažnim otpadom svaki proizvođač ili distributer mogao stvarno sudjelovati u sustavu koji radi. Isto tako, Sud je već pojasnio da je, u slučaju da nacionalni zakonodavac oduzme odobrenja koja nositeljima tih odobrenja omogućuju obavljanje neke gospodarske djelatnosti, za te nositelje potrebno ili predvidjeti prijelazno razdoblje koje je dovoljno dugo kako bi se tomu mogli prilagoditi ili predvidjeti sustav razumnih naknada. Međutim, iz sudske prakse Suda proizlaze i suprotna stajališta u skladu s kojima u određenim okolnostima uopće nije potrebno prijelazno razdoblje. Sud je u tom smislu utvrdio da iako načelo zaštite legitimnih očekivanja spada među



temeljna načela prava Unije, gospodarski subjekti ne mogu imati legitimna očekivanja u pogledu održavanja na snazi postojeće situacije koju mogu izmijeniti ili institucije Unije ili nacionalna tijela na temelju vlastite diskrecijske ovlasti, i to osobito u području funkcioniranja tržišta koje se neprestano prilagođava promjenama gospodarskih odnosa. Osim toga, pažljiv i razborit gospodarski subjekt ne može se, svaki put kad može predvidjeti donošenje mjere Unije odnosno nacionalne mjere koja može utjecati na njegove interese, pozivati na to načelo kad se ta mjera usvoji.

- 41 Kad je riječ o prijelaznom razdoblju, Sud je također već utvrdio da čak i da se pretpostavi da je Unija prethodno stvorila situaciju koja može dovesti do nastanka legitimnih očekivanja, odnosno svaki put kad tijela Unije dotičnoj osobi daju detaljna, bezuvjetna i usklađena jamstva koja potječu iz ovlaštenih i pouzdanih izvora, donošenje privremenih mjera za situacije nastale prije stupanja na snagu novog propisa, ali koje se još razvijaju, može se protiviti prevladavajućem javnom interesu. S obzirom na navedeno, Ustavno sodišće (Ustavni sud) pita je li prijelazno razdoblje zaista potrebno u okolnostima opisanima u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i, u slučaju potvrdnog odgovora, na temelju kojih se kriterija određuje jesu li prijelazno razdoblje ili sustav naknada razumni.

#### *Šesto prethodno pitanje*

- 42 Ustavno sodišće (Ustavni sud) smatra da Sud još nije odlučivao o pitanju ograničavaju li se nacionalnim pravilima, na temelju kojih proizvođači moraju osnovati organizaciju i samo oni mogu imati udjele u toj organizaciji, sloboda poduzetništva (članak 16. Povelje), sloboda poslovnog nastana (članak 49. UFEU-a) i sloboda pružanja usluga (članak 56. UFEU-a). U slučaju da se navedenim mjerama ograničavaju sloboda poduzetništva te sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga, Ustavno sodišće (Ustavni sud) pita mogu li se takve mjere opravdati.
- 43 Sljedeće pitanje jest može li se ograničenjem osigurati postizanje utvrđenog cilja. Mjere kojima država članica ograničava pravo vlasništva nekog poduzeća jer smatra da postoji opasnost od toga da osobe koje nisu proizvođači utječu na upravljanje organizacijom na način da ta organizacija primijeni ekonomske strategije koje mogu ugroziti cilj osiguravanja kvalitete gospodarenja otpadom koji je nastao od proizvoda na koje se primjenjuje proširena odgovornost proizvođača i koje mogu smanjiti troškove gospodarenja, vjerojatno su primjerene mjere za postizanje cilja učinkovitog funkcioniranja sustava proširene odgovornosti proizvođača.
- 44 Osim toga, postavlja se pitanje ispunjava li ograničenje uvjet koji se odnosi na postojanje manje ograničavajućih nacionalnih mjera kojima se može postići željeni cilj. Budući da Sud još nije odlučivao o pitanju koje okolnosti mogu predstavljati temelj za nužnost ograničenja koja mogu otežati ili učiniti manje privlačnima djelatnosti kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz

proširene odgovornosti proizvođača, Ustavno sodišče (Ustavni sud) postavilo je navedeno pitanje.

***Sedmo, osmo i deveto prethodno pitanje***

- 45 Ustavno sodišče (Ustavni sud) pita mogu li se pravilima, kojima se utvrđuju određena obilježja koja trebaju imati proizvođači koji imaju udjele, članovi upravljačkog tijela organizacije, članovi njezina nadzornog tijela i njezini zastupnici, ograničiti sloboda poduzetništva (članak 16. Povelje), sloboda poslovnog nastana (članak 49. UFEU-a) i sloboda pružanja usluga (članak 56. UFEU-a). Ustavno sodišče (Ustavni sud) smatra da takva nacionalna pravila mogu predstavljati zahtjev naveden u članku 15. stavku 2. točki (c) Direktive o uslugama.
- 46 Osparavana pravila utječu i na situaciju proizvođača koji imaju obveze koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača i istodobno obavljaju i djelatnost skupljanja ili obrade otpada koji je nastao od proizvoda na koje se odnosi kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača u toj organizaciji. Ti proizvođači ne mogu imati udjele u organizaciji, nego mogu samo imati status proizvođača koji se pridružuju već osnovanoj organizaciji sklapanjem ugovora s tom organizacijom. To zapravo znači, primjerice, da proizvođač koji ima obveze koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača u sektoru ambalažnog otpada i istodobno obavlja djelatnost skupljanja ili obrade takvog otpada ne može imati udjele u organizaciji koja je zadužena za kolektivno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača.
- 47 Ustavno sodišče (Ustavni sud) smatra da Sud još nije odlučivao o pitanju ograničavaju li se zakonodavstvom opisanim u prethodnoj točki sloboda poduzetništva (članak 16. Povelje), sloboda poslovnog nastana (članak 49. UFEU-a) i sloboda pružanja usluga (članak 56. UFEU-a). Prema mišljenju Ustavnog sodišča (Ustavni sud), takvi nacionalni propisi mogu predstavljati zahtjev naveden u članku 15. stavku 2. točki (c) Direktive o uslugama.
- 48 U slučaju da se navedenim mjerama ograničavaju sloboda poduzetništva te sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga, odnosno zahtjevi u smislu članka 15. stavka 2. Direktive o uslugama, Ustavno sodišče (Ustavni sud) pita ispunjavaju li te nacionalne mjere, koje mogu otežati ostvarivanje sloboda iz članka 49. i 56. UFEU-a odnosno učiniti manje privlačnim njihovo ostvarivanje, uvjete potrebne kako bi ih se moglo smatrati opravdanim.
- 49 Postavlja se i pitanje jesu li ograničenja o kojima je riječ izravno ili neizravno diskriminirajuća. Ustavno sodišče (Ustavni sud) smatra da predmetni zahtjev nije izravno ili neizravno diskriminirajući jer se zahtjevi koji vrijede za proizvođače koji imaju udjele, članove upravljačkog tijela organizacije, članove njezina nadzornog tijela i njezine zastupnike primjenjuju neovisno o mjestu registriranog sjedišta ili državljanstva tih osoba. Stoga Ustavno sodišče (Ustavni sud) smatra da

zahtjevi nisu diskriminirajući u smislu članka 15. stavka 3. točke (a) Direktive o uslugama.

- 50 Sljedeće pitanje jest može li se ograničenjem osigurati postizanje željenog cilja. Prema mišljenju Ustavnog sudišta (Ustavni sud), mjere kojima država članica ograničava međusobne odnose između organizacije, njezinih vlasnika, upravljačkih tijela i pružateljâ, mogu biti mjere koje su primjerene za postizanje cilja smanjenja sukoba interesa između navedenih subjekata radi zaštite okoliša i tržišnog natjecanja.
- 51 Posljednje pitanje jest ispunjava li ograničenje uvjet koji se odnosi na postojanje manje ograničavajućih nacionalnih mjera kojima se može postići željeni cilj. Ustavno sudište (Ustavni sud) to pita jer Sud još nije razmatrao pitanje koje okolnosti mogu opravdati nužnost ograničenja koja mogu otežati ili učiniti manje privlačnima djelatnosti kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača.

#### *Deseto prethodno pitanje*

- 52 Iz osporavanog zakonodavstva proizlazi da proizvođači na koje se primjenjuje obveza proširene odgovornosti proizvođača i koji stavljaju na tržištu proizvode namijenjene uporabi u kućanstvu obvezno trebaju sklopiti ugovor na temelju kojeg ovlašćuju pravnu osobu koja ima odobrenje za obavljanje djelatnosti kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača (organizaciju) da ispunji obveze tih proizvođača koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača. Stoga zakon primorava proizvođače na sklapanje ugovora. Ako ne sklope takav ugovor, može ih se kazniti novčanom kaznom od 40 000 do 75 000 eura. Stoga Ustavno sudište (Ustavni sud) smatra da utvrđivanje obveze sklapanja ugovora predstavlja znatno zadiranje u slobodu sklapanja ugovora koju u načelu imaju gospodarski subjekti. Štoviše, uzimajući u obzir stajalište Suda, sloboda ugovaranja proizvođača toliko je ograničena da se takvim ograničenjem može povrijediti sama bit njihova prava na slobodu poduzetništva. Zbog toga Ustavno sudište (Ustavni sud) pita je li takvo ograničenje u skladu s pravom Unije.
- 53 Sljedeće pitanje jest mogu li se ograničenja slobode poslovnog nastana, slobode pružanja usluga i slobode poduzetništva, uzrokovana osporavanim zakonodavstvom, opravdati razlozima općeg (gospodarskog) interesa, odnosno razlozima zaštite okoliša.
- 54 Kao što se to već navodi, sloboda ugovaranja proizvođača toliko je ograničena da se takvim ograničenjem može povrijediti sama bit njihova prava na slobodu poduzetništva. Međutim, valja naglasiti da obveza kolektivnog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača vrijedi samo za proizvode na koje se primjenjuje proširena odgovornost proizvođača i koji su namijenjeni uporabi u kućanstvu, dok se za druge proizvode na koje se primjenjuje proširena odgovornost proizvođača koji nisu namijenjeni uporabi u

kućanstvu zakonom ZVO-2 dopušta samostalno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz proširene odgovornosti proizvođača. Zbog toga je Ustavno sodišče (Ustavni sud) ocijenilo da se ne može bez daljnega smatrati da takva pravila utječu na bit slobode poduzetništva. Stoga Ustavno sodišče (Ustavni sud) pita kad se može smatrati da je sloboda ugovaranja toliko ugrožena da ograničenje utječe na samu bit prava na slobodu poduzetništva.

RADNI DOKUMENT