

Byla C-254/23

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį santrauka

Gavimo data:

2023 m. balandžio 20 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Ustavno sodišče Republike Slovenije (Konstitucinis Teismas, Slovėnija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2023 m. balandžio 13 d.

Prašymo patikrinti konstitucingumą pareiškėjai:

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

Interzero Circular Solutions Europe GmbH

ir kt.

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

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

ir kt.

Kita proceso šalis

Državni zbor Republike Slovenije

Pagrindinės bylos dalykas

Prašymas pradėti konstitucingumo kontrolės procedūrą dėl *Zakon o varstvu okolja* (Aplinkos apsaugos įstatymas), kiek juo reglamentuojama didesnės gamintojo atsakomybės sistema, taip pat pereinamasis laikotarpis naujai didesnės gamintojo atsakomybės sistemai įgyvendinti; nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos kolektyvinio didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimų veikla, kuria nesiekama pelno, turi užsiimti tik viena organizacija (toliau – organizacija), draudžiant organizacijos ir juridinių asmenų, vykdančių atliekų surinkimo ir

apdoravimo veiklą pagal didesnės gamintojo atsakomybės sistemą (toliau – paslaugų teikėjai), kapitalo ryšius ir giminystės ryšius.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Sąjungos teisės aiškinimas; teisinis pagrindas – SESV 267 straipsnis

Prejudiciniai klausimai

1. Ar įmone, kuriai pavesta teikti visuotinės ekonominės svarbos paslaugas, kaip apibrėžta Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 106 straipsnio 2 dalyje (atsižvelgiant į SESV 14 straipsnį, Protokolą Nr. 26 dėl bendrus interesus tenkinančių paslaugų, taip pat 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinančios kai kurias direktyvas 8 ir 8a straipsnius), galima laikyti juridinį asmenį, kuris turi išimtinę teisę Slovėnijos Respublikos teritorijoje užsiimti kolektyvinio didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimų dėl tos pačios rūšies produktų vykdymo veikla, kai ta veikla apima:

- sutarčių su tam tikrų produktų gamintojais, pagal kurias pastarieji patiki šiam juridiniam asmeniui užduotį jų vardu užtikrinti tinkamą šių produktų atliekų tvarkymą, sudarymą;
- atliekų surinkimo ir apdoravimo sistemos organizavimą (sutarčių su komercinėmis įmonėmis, kurios organizacijos vardu surenka ir tinkamai apdoroja visas surinktas atliekas, susidariusias dėl produktų, dėl kurių taikoma didesnė gamintojo atsakomybė, sudarymą), ir
- produktų, dėl kurių taikoma didesnė gamintojo atsakomybė ir kurie pateikiami Slovėnijos Respublikos rinkai, registro tvarkymą, taip pat surinktų ir apdorotų atliekų, susidariusių dėl produktų, dėl kurių taikoma didesnė gamintojo atsakomybė, registro tvarkymą ir šių duomenų perdavimą ministerijai,

ir kai tas juridinis asmuo, vykdydamas šią veiklą, privalo sudaryti sutartis tiek su gamintojais, kuriems tenka pareiga taikyti didesnę gamintojo atsakomybę, tiek su komercinėmis bendrovėmis, kurios vykdys atliekų surinkimą ir apdorimą?

2. Ar Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 16 ir 17 straipsnius, SESV 49, 56 ir 106 straipsnius, 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje ir 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinančios kai kurias direktyvas 8 ir 8a straipsnius reikia aiškinti taip: pagal juos draudžiami teisės aktai, kuriuose numatoma, kad užsiimti kolektyvinio didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimų dėl

tos pačios rūšies produktų vykdymo veikla valstybės narės teritorijoje gali tik vienas juridinis asmuo ir tik nesiekdamas pelno, o tai reiškia, kad pajamos turi neviršyti faktinių kolektyviai vykdant didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus patirtų išlaidų ir kad šis juridinis asmuo turi naudoti pelną tik kolektyvinio didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimų vykdymo veiklai ir priemonėms įgyvendinti?

3. Jei į antrąjį klausimą būtų atsakyta neigiamai, ar Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 16 straipsnį, SESV 49, 56 ir 106 straipsnius, teisinio saugumo ir teisėtų lūkesčių apsaugos principus bei 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinančios kai kurias direktyvas 8 ir 8a straipsnius reikia aiškinti taip: pagal juos draudžiami teisės aktai, kuriais valstybė narė keičia kolektyvinio didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimų dėl tos pačios rūšies produktų vykdymo veiklą, ją pertvarkydama iš reguliuojamos, į rinką orientuotos, pelningos veiklos, kurią vykdo keli ūkio subjektai, į veiklą, kurią turi teisę vykdyti tik viena organizacija ir kuri turi būti vykdoma nesiekiant pelno, kaip tai suprantama pagal antrą klausimą?
4. Ar trečiajame klausime nurodytas Europos Sąjungos teisės nuostatas reikia aiškinti taip: pagal jas draudžiami nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos, įsigaliojus naujam kolektyvinio didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimų vykdymo teisiniam reguliavimui, pagal įstatymą (*ex lege*) į individualius santykius kišamasi taip, kad nustoja galioti visos sutartys, sudarytos tarp ūkio subjektų, kurie pagal ankstesnes taisykles kolektyviai vykdė didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus, ir gamintojų, kuriems taikomi didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimai, taip pat tarp ūkio subjektų, kurie pagal ankstesnes taisykles kolektyviai vykdė didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus, ir ūkio subjektų, kurie rinko ir tvarkė atliekas, susidariusias dėl produktų, dėl kurių turi būti kolektyviai vykdomi didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimai?
5. Ar teisinio saugumo ir teisėtų lūkesčių apsaugos principus reikia aiškinti taip: įstatymų leidėjas, priimdamas trečiame ir ketvirtame klausimuose aprašytą naują teisinę sistemą, turi nustatyti pereinamąjį laikotarpį ir (arba) kompensavimo sistemą? Jei atsakymas teigiamas, kokie kriterijai turi būti tenkinami, kad pereinamasis laikotarpis arba kompensavimo sistema būtų laikomi pagrįstais?
6. Ar Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 16 straipsnį, SESV 49, 56 ir 106 straipsnius, 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje ir 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinančios kai kurias direktyvas 8 ir 8a straipsnius reikia aiškinti taip: pagal juos draudžiami teisės aktai, kuriais numatoma, kad gamintojams, kuriems taikomi didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimai, ir kurie pateikia rinkai 51 % tos pačios rūšies produktų, dėl kurių taikomi didesnės

- gamintojo atsakomybės įsipareigojimai, privalo įsteigti juridinį asmenį, kuriam patiktų kolektyviai vykdyti didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus, ir pagal kuriuos tos pačios rūšies produktų gamintojai, galimo leidimo panaikinimo atveju, privalo vėl įsteigti tokį juridinį asmenį, ar minėtas Sąjungos teisės nuostatas reikia aiškinti taip: pagal jas draudžiama taisyklė, pagal kurią tik gamintojai gali turėti šio juridinio asmens akcijų?
7. Ar Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 16 straipsnį, SESV 49, 56 ir 106 straipsnius, 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje ir 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinamosios kai kurias direktyvas 8 ir 8a straipsnius reikia aiškinti taip: pagal juos draudžiami teisės aktai, pagal kuriuos gamintojai, kuriems priklauso juridinio asmens, kolektyviai vykdančio didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus, akcijų dalis, negali būti asmenimis, tame juridiniame asmenyje vykdančiais atliekų, susidariusių dėl produktų, dėl kurių taikomi didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimai, surinkimą ar apdorojimą?
8. Ar Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 16 straipsnį, SESV 49, 56 ir 106 straipsnius, 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje ir 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinamosios kai kurias direktyvas 8 ir 8a straipsnius reikia aiškinti taip: pagal juos draudžiami teisės aktai, pagal kuriuos gamintojas, kuriam priklauso juridinio asmens, kolektyviai vykdančio didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus, akcijų dalis, ir juridinis asmuo, kolektyviai vykdančios didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus, negali
- turėti tiesioginių ar netiesioginių kapitalo ryšių su asmeniu, vykdančiu atliekų, susidariusių dėl produktų, dėl kurių taikomi didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimai, surinkimą ar apdorojimą juridiniame asmenyje, kolektyviai vykdančiame didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus, arba turėti valdymo ar kontrolės teisių tame juridiniame asmenyje;
 - turėti kapitalo ryšių arba šeimyninių ryšių su asmeniu, kuris turi arba kontroliuoja balsavimo teises ankstesnėje įtraukoje nurodyto juridinio asmens valdymo ar priežiūros organe, arba su to juridinio asmens atstovu?
9. Ar Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 16 straipsnį, SESV 49, 56 ir 106 straipsnius, 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje ir 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinamosios kai kurias direktyvas 8 ir 8a straipsnius reikia aiškinti taip:

pagal juos draudžiami teisės aktai, pagal kuriuos septintame ir aštuntame klausimuose nurodyti apribojimai taip pat taikomi kiekvienam juridinio asmens, kolektyviai vykdančio didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus, administracijos organo nariui, to juridinio asmens priežiūros organo nariui arba to juridinio asmens atstovui?

10. Ar Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 16 straipsnį ir SESV 49 bei 56 straipsnius reikia aiškinti taip: pagal juos draudžiami teisės aktai, pagal kuriuos gamintojai, kuriems taikomi didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimai ir kurie teikia rinkai namų ūkio reikmėms skirtus produktus, be jokių išimčių privalo sudaryti sutartį, kuria jie paveda jiems tenkančius didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus vykdyti juridiniam asmeniui, turinčiam teisę kolektyviai vykdyti didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimus?

Nurodytos Sąjungos teisės nuostatos

SESV 14, 49, 56 ir 106 straipsniai

SESV Protokolas Nr. 26 dėl bendrus interesus tenkinančių paslaugų

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 16 ir 17 straipsniai

2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas, su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/851, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2008/98/EB dėl atliekų (toliau – Pagrindinė atliekų direktyva):

2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje (toliau – Paslaugų direktyva):

Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos

Slovėnijos Respublikos Konstitucija (toliau – Slovėnijos Konstitucija)

Zakon o varstvu okolja (Aplinkos apsaugos įstatymas; toliau – ZVO-2)

Trumpas faktinių aplinkybių išdėstymas ir pagrindinė byla

- 1 *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) (Konstitucinis teismas, Slovėnija) buvo pateikti du prašymai pradėti konstitucingumo kontrolės procedūrą dėl ZVO-2, kiek juo reglamentuojama didesnės gamintojo atsakomybės (toliau – DGA) sistema, taip pat pereinamasis laikotarpis naujai DGA sistemai įgyvendinti. Ši byla susijusi su įstatymo, konkrečiai tam tikrų ZVO-2 nuostatų, konstitucingumo

patikrinimo procedūra, kuri pradėta šalių prašymu. Taigi tai nėra byla, kuri būtų kilusi iš individualaus ieškovų pareikšto ieškinio bendrosios kompetencijos teisme.

- 2 Prašymą patikrinti konstitucingumą pateikė kelios komercinės bendrovės, gaminančios produktus, dėl kurių taikoma DGA (toliau – gamintojai), keli ūkio subjektai, kurie, remdamiesi aplinkosaugos leidimu (toliau – AL) ir sprendimais dėl kolektyvinių projektų patvirtinimo, kolektyviai vykdo DGA įsipareigojimus pagal *Zakon o varstvu okolja*, (Aplinkos apsaugos įstatymą; toliau – ZVO-1 operatoriai) ir kitoje Sąjungos valstybėje narėje įsteigta komercinė bendrovė, kuri turi ZVO-1 operatoriaus akcijų ir vykdo komercinę atliekų tvarkymo veiklą. Prašymą taip pat pateikė komercinės bendrovės, kurios tuo pačiu metu yra ZVO-1 operatoriai ir turi AL komercinei atliekų tvarkymo veiklai vykdyti, kartu su komercinėmis bendrovėmis, kurios yra gamintojai, kuriems taikoma DGA, ir tuo pačiu metu turi AL komercinei atliekų tvarkymo veiklai vykdyti.

Pagrindiniai šalių argumentai pagrindinėje byloje

- 3 Skundus dėl ginčijamų nuostatų pareiškėjai iš dalies tiesiogiai grindžia Europos Sąjungos teise ir iš dalies – Slovėnijos Konstitucijos nuostatomis.
- 4 Pareiškėjai teigia, kad ginčijamos ZVO-2 nuostatos prieštarauja Slovėnijos Konstitucijos 2, 3.a, 14, 33 ir 74 straipsniams, Chartijos 16 ir 17 straipsniams ir Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos protokolo Nr. 1 1 straipsniui. Be to, ginčijamos ZVO-2 nuostatos prieštarauja SESV 49, 56, 102 ir 106 straipsniams, 1994 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvai 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/852, kuria iš dalies keičiama Direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų, ir Pagrindinei atliekų direktyvai. Be to, pareiškėjai teigia, kad ginčijamos teisės nuostatos prieštarauja Paslaugų direktyvai ir 2015 m. rugsėjo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvai (ES) 2015/1535, kuria nustatoma informacijos apie techninius reglamentus ir informacinės visuomenės paslaugų taisyklės teikimo tvarka.
- 5 Pareiškėjai tvirtina, kad ginčijamos teisės nuostatos prieštarauja Slovėnijos Konstitucijai ir SESV, nes įstatymų leidėjas į rinką orientuotą ekonominę veiklą pertvarkė už rinkos ribų esančią veiklą. Veiklos pobūdžio pakeitimas iš į rinką orientuotos ekonominės veiklos į pelno nesiekiančią veiklą yra aukščiausias rinkos apribojimas. Įstatymų leidėjas taip pat pažeidžia minėtas teises dėl to, kad nustatė, jog kolektyvinio DGA įsipareigojimų vykdymo veiklą gali vykdyti tik vienas subjektas, t. y. organizacija.
- 6 Ginčijamomis teisės nuostatomis nepagrįstai ribojama įsisteigimo laisvė ir laisvė teikti paslaugas. Ginčijamomis teisės nuostatomis valstybė sudarė neįveikiamas kliūtis patekti į rinką kolektyviniam DGA įsipareigojimų vykdymui. Ginčijamais

teisės aktais buvo sudarytos nevienodos galimybės ūkio subjektams ir iškreipta konkurencija.

- 7 Ginčijamos teisės nuostatos prieštarauja teisei į privačią nuosavybę, nes apriboja kapitalo dalyvavimą organizacijoje ir nustato, kaip turi būti naudojamas pelnas. Pareiškėjai teigė, kad ginčijamomis nuostatomis buvo pažeisti jų teisėti lūkesčiai ir pasitikėjimo teisės nuostatomis apsaugos principas. Ginčijamoms teisės nuostatoms įsigaliojus pareiškėjai, kurie yra ZVO-1 ūkio subjektai, turėtų nutraukti savo veiklą. Jų padėtis pablogėjo netikėtai. Įstatymų leidėjas neturėjo jokio objektyvaus pagrindo, grindžiamo svarbesniu viešuoju interesu, priimti toki reguliavimą.
- 8 Pareiškėjai taip pat teigia, kad iš tiesų laisva konkurencija kolektyvinio DGA įsipareigojimų vykdymo rinkoje leistų iš esmės sumažinti pakuočių atliekų tvarkymo sąnaudas. Šalys kaip pavyzdį pateikia Vokietijos Federacinėje Respublikoje priimtą reglamentavimą, kai panaikinus monopolį buvo skatinamos naujos investicijos į infrastruktūrą ir sumažintos veiklos išlaidos, tačiau pagerėjo perdirbimo rodikliai.
- 9 Pareiškėjai taip pat nesutinka su nuostata, pagal kurią išskiriami gamintojai, kurie įsteigia organizaciją, ir gamintojai, kurie tik sudaro sutartį su organizacija. Jie nurodo, kad vienos ir kitos gamintojų grupės atstovai konkuruoja tarpusavyje produktų rinkoje. Ginčijama tvarka lemtų, kad gamintojų grupė privalėtų sudaryti sutartį su organizacija, kuri priklausys jos konkurentams rinkoje. Pareiškėjai teigia, kad ZVO-2 nustatytas reguliavimas, kuriuo kapitalo ryšiams taikomi apribojimai išplečiami daugiau, nei yra absoliučiai būtina interesų konfliktui pašalinti, kai kurioms iš minėtų šalių neleidžia tęsti veiklos, susijusios su kolektyviniu DGA įsipareigojimų vykdymu. Per platus kapitalo ryšių ribojimas būtų neproporcingas ir perteklinis.
- 10 *Državni zbor* (Nacionalinis parlamentas) nepateikė atsakymo į prašymą patikrinti konstitucingumą.
- 11 Slovėnijos Respublikos Vyriausybė atsiuntė savo pastabas dėl prašymo atlikti konstitucingumo patikrinimą. Vyriausybė teigia, kad Pagrindinėje atliekų direktyvoje nustatyti minimalūs reikalavimai DGA sistemai, kurie turėjo būti perkelti į vidaus teisę. Dėl šios priežasties DGA sistema taip pat turėjo būti naujai reglamentuota Slovėnijos teisinėje sistemoje. ZVO-2 būtų imtasi tinkamų ir teisėtų priemonių, kad į nacionalinę teisę būtų perkelti Pagrindinėje atliekų direktyvoje nustatyti įpareigojimai. DGA sistemos tikslai ir su DGA susijusių įsipareigojimų įvedimo tikslas – užtikrinti atliekų rūšiuojamojo surinkimo efektyvumą, supažindinti ir informuoti žmones apie atliekų susidarymo prevencijos, taip pat pakartotinio naudojimo ir atliekų surinkimo svarbą, keisti visų asmenų, susijusių su gaminių naudojimu, elgesio įpročius, užtikrinti tinkamą gaminių atliekų tvarkymą visoje šalies teritorijoje. Dėl šios priežasties DGA sistemos ekonominis veiksmingumas visai nesvarbus DGA įsipareigojimų vykdymo atžvilgiu. Produktų gamintojas atsakingas už gaminio aplinkosauginių

aspektų laikymąsi per visą jo gyvavimo ciklą (nuo jo sukūrimo iki sutvarkymo, kai jis tampa atliekomis).

- 12 Vyriausybės teigimu, pagal Pagrindinė atliekų direktyvą galima taikyti tiek DGA sistemas, kuriose kolektyvinio DGA įsipareigojimų vykdymo veiklą vykdo viena organizacija, tiek sistemas, kuriose minėtą veiklą vykdo kelios organizacijos. Centralizuota sistema su viena organizacija įdiegta keliose valstybėse narėse, pvz. Čekijos Respublikoje ir Estijos Respublikoje. Vyriausybės nuomone, organizacijų konkurencija nepadidina DGA sistemos veiksmingumo. Vyriausybė atmeta pareiškėjų teiginius, kad DGA sistema ZVO-2 reikštų monopolinės sistemos, darančios poveikį ūkinės iniciatyvos laisvei, įvedimą. Siekiant DGA sistemos veiksmingumo, valstybei svarbiausia užtikrinti organizacijos veiklos skaidrumą ir konkurencijos iškreipimų atliekų tvarkymo rinkoje nebuvimą. Vyriausybė teigia, kad būtent vienos organizacijos sistema užtikrina DGA sistemos veiksmingumą.
- 13 Vyriausybės nuomone, pagrindinis vaidmuo DGA sistemos veikloje tektų gamintojams. Lyginamoji užsienio šalių reglamentavimo analizė rodo, kad DGA sistemos, kuriose gamintojai steigia, administruoja ir valdo sistemas, yra ekonomiškai ir ekologiškai efektyviausios. DGA sistema darys įtaką gamintojų elgsenos pokyčiams taip, kad jų veiklos metu susidarytų kuo mažiau atliekų arba kad atliekos būtų kuo tinkamesnės pakartotiniam naudojimui. Gamintojų atsakomybė neapsiribos vien prievole atlyginti išlaidas, kad būtų užtikrintas DGA įsipareigojimų vykdymas, bet apims ir faktinį nustatytų atliekų tvarkymo priemonių įgyvendinimą, taip pat įsipareigojimų ir naštos prisiėmimą per visą gaminių gyvavimo ciklą. Taigi tarp gamintojų ir organizacijos turi būti toks ryšys, kad ji gamintojo vardu ir jo naudai galėtų užtikrinti tinkamą atliekų tvarkymą.
- 14 Vyriausybė pabrėžia, kad, diegiant DGA sistemą ir reglamentuojant organizacijos veiklą, būtina užkirsti kelią konkurencijos iškreipimo atliekų tvarkymo rinkoje rizikai. Draudimas organizacijai vykdyti atliekų tvarkymo veiklą ir tuo pačiu turėti kapitalo ar giminystės ryšių su gamintojais, be to, turi užtikrinti, kad organizacija veiktų tik siekdama vykdyti DGA įsipareigojimus ir užkirsti kelią konkurencijos iškreipimams atliekų tvarkymo rinkoje.
- 15 Nagrinėjant bylą *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) *Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo* (Aplinkos, klimato ir energetikos ministerija, toliau – MOPE) pateikė savo nuomonę. Ji aiškiai nurodo, kad ZVO-2 tikslas yra išsaugoti aplinką ir apsaugoti gamtą bei perkelti į Slovėnijos teisę įsipareigojimus pagal kelias direktyvas. MOPE tvirtina, kad ginčijamos nuostatos nesukėlė jokio konstituciškai neteisėto kišimosi į pareiškėjų įgytas teises. MOPE tvirtina, kad DGA sistemą buvo būtina pakeisti, kad ji atitiktų minimalius Pagrindinėje atliekų direktyvoje nustatytus reikalavimus, todėl pareiškėjų pareiškimai, kad teisės aktų sistemos pakeitimas buvo nenumatytas, yra nepagrįsti. Teisinės sistemos tikslas pateisina kišimąsi į naudojimąsi teise į laisvą ekonominę iniciatyvą, taip pat teise į privačią nuosavybę. MOPE tvirtina, kad DGA sistemos reguliavimas, pasitelkiant vieną organizaciją, yra būtinas ir kad mažiau intervencinėmis priemonėmis neįmanoma pasiekti sistemos pakeitimo tikslų. Būtų neleistina, kad DGA sistemos

įgyvendinimas būtų siejamas su pelno siekimu. Kolektyvinis DGA įsipareigojimų vykdymas, MOPE nuomone, nėra veikla, kurią galima laisvai vykdyti rinkoje ir kuria gali užsiimti bet kuris asmuo, turintis komercinį interesą. MOPE teigia, kad ginčijamomis nuostatomis neribojama įsisteigimo laisvė ir laisvė teikti paslaugas. Atliekų tvarkymas turi būti priskiriama prie visuotinės ekonominės svarbos paslaugų (toliau – VESP), kurioms taikoma Paslaugų direktyva ir vidaus rinkos bei konkurencijos taisyklės. Tačiau leistina nukrypti nuo šių nuostatų, kai tai būtina siekiant apsaugoti piliečių galimybes naudotis pagrindinėmis paslaugomis. Apribojus kapitalo ir giminystės ryšius tarp gamintojų, turinčių organizacijos akcijų, ir pačios organizacijos, ir paslaugų teikėjų, būtų išsaugota ir užtikrinta konkurencija atliekų tvarkymo rinkoje.

Trumpas prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvavimas

- 16 Pareiškėjai teigia, kad teisės aktų nuostatos prieštarauja Konstitucijai remiantis ir Europos Sąjungos teise, t. y. jie teigia, kad nagrinėjamos nuostatos prieštarauja ne tik Slovėnijos Konstitucijai, bet ir Europos Sąjungos teisei. Pareiškėjų nuorodos į Europos Sąjungos teisę negalima apibūdinti kaip bendro pobūdžio, taip pat negalima paneigti jos svarbos ir tinkamumo šioje konstitucingumo kontrolės procedūroje. *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) nuomone, Europos Sąjungos teisės aiškinimas yra būtinas priimant sprendimą šioje byloje. Iš tiesų *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) yra saistomas pareiškėjų pateiktų skundų, bet ne jų konstitucingumo kontrolės prašyme pateikto teisinio vertinimo. Dėl šios priežasties *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) taip pat gali savo iniciatyva nustatyti kitų Sąjungos teisės ir Slovėnijos Konstitucijos nuostatų teisinę reikšmę.
- 17 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekęs teismas nurodė, kad Chartijos 16 ir 17 straipsnių, SESV 49, 56 ir 106 straipsnių, Paslaugų direktyvos ir Pagrindinės atliekų direktyvos 8 ir 8a straipsnių išaiškinimas lemiamą reikšmę turi, įvertinant teisės nuostatas:
- i) pagal kurias organizaciją turi sudaryti tik tie gamintojai, kurie turi DGA įsipareigojimus ir kurie pateikia rinkai 51 % tos pačios rūšies produktų, dėl kurių taikomi DGA įsipareigojimai, ir pagal kurias šie gamintojai, galimo leidimo panaikinimo atveju, turi iš naujo sudaryti tokią organizaciją;
 - ii) pagal kurias kolektyvinio DGA įsipareigojimų vykdymo veikla teisėtai užsiimti gali tik viena organizacija, kuriai specialiu leidimu suteikiama išimtinė teisė vykdyti šią veiklą;
 - iii) pagal kurias organizacija turi užsiimti kolektyvinio DGA įsipareigojimų vykdymo veikla nesiekdama pelno, ir
 - iv) kuriose nustatomas organizacijos ir paslaugų teikėjų kapitalo ryšių ir giminystės ryšių draudimas, taip pat tokių organizacijos

administracinio ar priežiūros organo narių arba jos atstovo ir paslaugų teikėjų ryšių draudimas,

atsižvelgiant į tai, kad šiame kontekste pareiškėjai teigia, jog minėtos priemonės pažeidžia laisvę užsiimti verslu (Chartijos 16 straipsnis), teisę į nuosavybę (Chartijos 17 straipsnis), įsisteigimo laisvę (SESV 49 straipsnis) arba laisvę teikti paslaugas (SESV 56 straipsnis) ir pažeidžia Paslaugų direktyvą bei Atliekų direktyvos 8 ir 8a straipsnius.

- 18 SESV 106 straipsnio aiškinimas taip pat yra lemiamas vertinant, jei valstybė narė teigia, kad atliekų tvarkymas yra VESP, o pareiškėjai tvirtina, kad išimtinės teisės užsiimti kolektyvinio DGA įsipareigojimų vykdymo veikla suteikimas organizacijai prieštarauja SESV 106 straipsniui, kartu su SESV 102 straipsniu.
- 19 Taip pat sprendimui esminę reikšmę turi teisinio tikrumo ir teisėtų lūkesčių apsaugos principų aiškinimas. Iš tiesų pareiškėjai teigia, kad pakeisdamas DGA sistemą įstatymų leidėjas savavališkai ir netikėtai pažeidė jų įgytas teises užsiimti kolektyvinio DGA įsipareigojimų vykdymo veikla.
- 20 Pirmiau minėtų Sąjungos teisės normų išaiškinimas yra būtinas siekiant įvertinti ginčijamų ZVO-2 nuostatų atitiktį Slovėnijos Konstitucijai dėl to, kad Sąjungos teisė į Slovėnijos Respublikos teisinę sistemą yra patekusi ypatingu būdu, į kurią *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) turi atsižvelgti ir šioje ZVO-2 nuostatų konstitucingumo kontrolės byloje. Vertindamas taisykles, kuriomis įgyvendinama Sąjungos teisė, *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas), taip pat vadovaudamasis Slovėnijos Konstitucija, turi atsižvelgti į pirmines ir antrines Sąjungos nuostatas ir Teisingumo Teismo jurisprudenciją. Priimdamas sprendimą dėl šio prašymo ištirti konstitucingumą, *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) turės priimti sprendimą dėl pareiškėjų teiginių, susijusių su tam tikrų Sąjungos teisės nuostatų turiniu ir reikšme, ir įvertinti jų pagrįstumą. Šios Sąjungos teisės normos, taip pat kitos šios teisės normos, kurių pareiškėjai aiškiai nenurodo, savo turiniu yra lemiamai susijusios su sprendimo dalyku, t. y. su ginčijamų ZVO-2 nuostatų konstitucingumo klausimu. *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas), aiškindamas tiek ginčijamą įstatymą, tiek Slovėnijos Konstituciją, turės atsižvelgti į minėtas taisykles.

Priežastys pateikti prejudicinius klausimus

- 21 Prejudicinius klausimus pagal turinį galima suskirstyti į keturias grupes. Pirmoji grupė (pirmasis ir antrasis klausimai) susijusi su klausimu, ar kolektyvinio DGA įsipareigojimų vykdymo veikla gali būti priskiriama VESP. Antroji grupė (trečiasis, ketvirtasis ir penktasis klausimai) susijusi su DGA sistemos teisinio režimo ir ankstesnių režimų pakeitimo teisėtumu. Trečioji grupė (šeštasis, septintasis, aštuntasis ir devintasis klausimai) yra susijusi su teisinėmis nuostatomis, kuriomis reglamentuojamas organizacijos akcijų turėjimas, atitiktis SESV ir Paslaugų direktyvai vertinimu. Ketvirtoji grupė (dešimtas klausimas) susijusi su sutarčių autonomija.

Pirmasis prejudicinis klausimas

- 22 Pagal Protokolo Nr. 26 dėl bendrus interesus tenkinančių paslaugų I straipsnį valstybės narės turi plačią diskreciją teikti, užsakyti ir organizuoti VESP taip. Kad jos kuo labiau atitiktų naudotojų poreikius. Todėl valstybės narės, laikydamosi Sąjungos teisės, gali apibrėžti savo VESP apimtį ir organizavimą, visų pirma atsižvelgdamos į savo nacionalinės politikos tikslus. Šiuo klausimu valstybės narės turi plačią diskreciją, kurią Europos Komisija gali ginčyti tik akivaizdžios klaidos atveju. Pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją paslauga yra visuotinės ekonominės svarbos, jei ši veikla yra ypač svarbi palyginti su kita ekonomine veikla.
- 23 Kadangi Teisingumo Teismas dar nėra priėmęs sprendimo dėl to, ar kolektyvinio DGA įsipareigojimų vykdymo veikla gali pagal Sąjungos teisę būti apibrėžiama kaip VESP, *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) uždavė šį klausimą žinodamas, kad, ar šios užduotys yra susijusios su VESP, galiausiai turi nuspręsti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.
- 24 Iš ginčijamo teisinio reglamentavimo aišku, kad tik ši organizacija galės užsiimti kolektyvinio DGA įsipareigojimų dėl tos pačios rūšies produktų vykdymo veikla ir tai matyti tiek iš ZVO-2, tiek iš leidimo, kurį ši organizacija turės gauti pagal ZVO-2, kad galėtų vykdyti šią veiklą. Taigi nagrinėjamai organizacijai suteikiama išimtinė teisė užsiimti kolektyvinio DGA įsipareigojimų dėl tos pačios rūšies produktų vykdymo veikla; šiomis aplinkybėmis *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) mano, kad tai yra ekonominės veiklos vykdymas. Organizacija su gamintojais sudaro sutartį, kuria įsipareigoja jų vardu vykdyti DGA įsipareigojimus, ir už tai gauna atitinkamą atlygį. Taigi tai yra už atlygį teikiamų paslaugų pasiūlymas. Šiomis aplinkybėmis nėra būtina, kad paslaugų teikėjas siektų pelno. Taigi, nors organizacija turi veikti nesiekdama pelno, tai neturi jokios įtakos nagrinėjamos veiklos pobūdžio apibrėžčiai.
- 25 Paslaugų direktyvos 17 straipsnio 1 dalies e punkte jau numatyta, kad atliekų tvarkymas valstybėje narėje gali būti apibrėžiamas kaip VESP, jei atitinka tos direktyvos 70 konstatuojamojoje dalyje nurodytus kriterijus. Be to, iš Teisingumo Teismo suformuotos jurisprudencijos matyti, kad jis pripažino VESP egzistavimą įvairiose atliekų tvarkymo srityse, pavyzdžiui, susijusiose su statybinių atliekų surinkimu, atliekų, įskaitant pavojingas atliekas, šalinimu ar deginimu, taip pat buitinių atliekų šalinimu ir apdorojimu. Be to, iš Direktyvos (ES) 2018/851 24 konstatuojamosios dalies matyti, kad viešosios įstaigos taip pat gali būti kompetentingos organizuoti tam tikrus atliekų, susidariusių dėl produktų, dėl kurių taikoma DGA sistema, tvarkymo veiklos aspektus, o tai leidžia daryti prielaidą, kad *a fortiori* kolektyvinio DGA įsipareigojimų vykdymo sistema galima priskirti prie VESP.
- 26 *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) mano, kad organizacijai buvo patikėta teikti VESP, kaip tai apibrėžta SESV 106 straipsnio 2 dalyje. Slovėnijos teisinėje sistemoje nėra VESP apibrėžties, nors ir paplitusi ekonominio pobūdžio viešųjų

paslaugų sąvoka, kuri nebūtinai sutampa su VESP sąvoka. Ekonominio pobūdžio viešosios paslaugos – tai veikla, kuria užtikrinamas tam tikrų materialinių gėrybių, pavyzdžiui, produktų ar paslaugų, teikimas, kurių ilgalaikis ir reguliarus teikimas atitinka viešąjį interesą. Šis viešasis interesas pasireiškia tuo, kad kalbama apie visuomenės poreikių tenkinimą, kai ir tiek, kiek šių produktų ir paslaugų negalima užtikrinti rinkoje, ir tuo, kad užtikrinant šias gėrybes pelno siekimas yra antroje vietoje po visuomenės poreikių tenkinimo.

- 27 Šis atvejis yra kitoks. Nors iš kolektyvinių DGA įsipareigojimų vykdymą reglamentuojančių taisyklių galima daryti prielaidą, kad įstatymų leidėjas, remdamasis jo savybėmis (pvz., pelno nesiekimas, atvira prieiga visiems gamintojams), ketino sukurti ekonominio pobūdžio viešąją paslaugą, jis niekada nevertė šios sąvokos ZVO-2.
- 28 Iš Teisingumo Teismo suformuotos jurisprudencijos matyti, kad valstybės kišimasis į rinką, suprantamas kaip kišimasis į rinkos veikimą, neabejotinai yra kliūtis sukurti konkurencijai atvirą rinką, tačiau toks kišimasis gali būti teisėtas, jei tenkinamos trys sąlygos. Pirmą, tokia intervencija turi būti siekiama bendros ekonominės svarbos tikslų; antra, šiame kontekste turi būti laikomasi proporcingumo principo; galiausiai, trečia, dėl tokios intervencijos nustatyti su viešąja paslauga susiję įsipareigojimai turi būti aiškiai apibrėžti, nedviprasmiški, nediskriminaciniai ir patikrinami.
- 29 Pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją aplinkos apsauga ir sveikatos apsauga pripažįstamos svarbiausiais viešojo intereso pagrindais net ir sprendžiant atliekų tvarkymo klausimus. Atsižvelgdamas į tai, *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) mano, kad kolektyvinių DGA įsipareigojimų vykdymo priskyrimas prie specialių viešojo intereso užduočių atitinka bendrąjį (ekonominį) interesą. Teisingumo Teismas dar nepriėmė sprendimo dėl to, į kokias aplinkybes reikia atsižvelgti apibrėžiant kolektyvinių DGA įsipareigojimų vykdymo veiklą kaip VESP, kad būtų galima įvertinti, ar SESV taisyklių taikymas faktiškai ar teisiškai užkirstų kelią organizacijai vykdyti šią veiklą, ar šių teisių išsaugojimas yra būtinas, kad organizacija galėtų vykdyti jai priskirtas specialias užduotis ekonomiškai priimtinais sąlygomis.
- 30 *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) mano, kad priemonė, kuria kolektyvinių DGA įsipareigojimų vykdymo veikla būtų įvardyta kaip speciali viešojo intereso užduotis, galėtų užtikrinti siekiamo bendrojo ekonominio intereso tikslo įgyvendinimą. Laikantis proporcingumo principo, valstybės įsikišimas turi apsiriboti tik tuo, kas būtina siekiamam tikslui pasiekti, dėl šios priežasties turi būti reguliariai tikrinamas priimtą priemonės būtinumas. Iš ginčijamų teisės nuostatų matyti, kad išimtinės teisės suteikimo organizacijai atveju nenustatyta įsipareigojimo kolektyviai vykdyti DGA įsipareigojimus trukmė, todėl *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) mano, kad minėtas įsipareigojimas yra nuolatinis. Taikomas metodas negali viršyti to, kas yra būtina siekiamam bendrojo ekonominio intereso tikslui įgyvendinti. Konkurencijos apribojimai, dėl kurių nukenčia kiti ūkio subjektai, turi būti leidžiami, jei jie būtini tam, kad įmonė,

kuriai patikėta visuotinės svarbos užduotis, galėtų ją atlikti. Šiomis aplinkybėmis reikia atsižvelgti į ekonomines sąlygas, kuriomis įmonė vykdo veiklą, ir ypač į išlaidas, kurias ji turi padengti, taip pat į jai taikomus teisės aktus, ypač aplinkos apsaugos teisės aktus. Taigi *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) klausia, į kokias aplinkybes jis turi atsižvelgti norėdamas įvertinti, ar taikomas intervencijos būdas neviršija to, kas būtina nurodytiems bendrojo ekonominio intereso tikslams pasiekti, ir ar nėra mažiau ribojančių priemonių.

Antrasis pateiktas klausimas

- 31 *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) nuomone, nagrinėjamos nacionalinės teisės nuostatos patenka į Chartijos 16 ir 17 straipsnių, SESV 49, 56 ir 106 straipsnių, Paslaugų direktyvos ir Pagrindinės atliekų direktyvos taikymo sritį. Atsižvelgdamas į Teisingumo Teismo jurisprudenciją, *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) mano, kad nacionalinės teisės aktai, kuriais remiantis tam tikros ekonominės veiklos vykdymui taikoma išimtinių teisių sistema vienos valstybinės ar privačios įmonės naudai, reikštų įsisteigimo laisvės (SESV 49 straipsnis) ir laisvės teikti paslaugas (SESV 56 straipsnis) apribojimą. Iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos taip pat galėtų būti daroma išvada, kad tokia nacionalinė priemonė taip pat yra Chartijos 16 straipsnyje įtvirtintos laisvės užsiimti verslu apribojimas. Taip pat tokia nacionalinė sistema turėtų atitikti Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 2 dalies d punkte nurodytą reikalavimus. Net jei kolektyvinio DGA įsipareigojimų vykdymo veikla būtų apibrėžta kaip VESP, reikia atsižvelgti į Paslaugų direktyvą dėl įsisteigimo laisvės.
- 32 Iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos nematyti, kad jis jau būtų nagrinėjęs klausimą, ar tai, kad veikla turi būti vykdoma nesiekiant pelno, t. y. taip, kad pajamos neviršytų faktinių veiklos vykdymo išlaidų ir kad pelnas turi būti naudojamas tik tam tikriems tikslams pasiekti, lemia laisvės užsiimti verslu (Chartijos 16 straipsnis), įsisteigimo laisvės (SESV 49 straipsnis) ir laisvės teikti paslaugas (SESV 56 straipsnis) apribojimą.
- 33 Nors *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas), vykdydamas konstitucingumo kontrolės procedūrą, turės nuspręsti, ar nacionalinėje teisėje nustatyti apribojimai yra tinkami jų siekiamam tikslui pasiekti ir ar jie neviršija to, kas būtina šiam tikslui pasiekti, Teisingumo Teismas, remdamasis turima informacija, turi pateikti *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) visą šiam tikslui būtiną informaciją, susijusią su Sąjungos teise. Iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad jis jau yra priėmęs nemažai sprendimų, kuriuose pasisakė dėl sąlygų, kurios turi būti įvykdytos pagal Chartijos 16 straipsnį, SESV 49 ir 56 straipsnius arba Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 3 dalį, kad nacionalinės priemonės, galinčios turėti įtakos naudojimuisi įsisteigimo laisve ir laisve teikti paslaugas, būtų pateisinamos. Vis dėlto Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nėra jokių sprendimų, susijusių būtent su kolektyviniu DGA įsipareigojimų vykdymu.
- 34 Kyla klausimas, ar ginčijamomis priemonėmis galima pasiekti nurodytą tikslą. Nors teisės aktais iš esmės gali būti įgyvendinamas viešojo intereso tikslas, taip

pat būtina, kad jais būtų nuosekliai siekiama šio tikslo. Iš tiesų, remiantis Teisingumo Teismo jurisprudencija, nacionalinės teisės aktai yra tinkami užtikrinti nurodyto tikslo pasiekimą tik tuo atveju, jei jie iš tiesų atspindi siekį nuosekliai ir sistemingai siekti šio tikslo. Taigi *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) kyla klausimas, į kokias aplinkybes jis turi atsižvelgti, kad nuspręstų, jog sistema, pagal kurią kolektyviai DGA įsipareigojimus gali vykdyti tik viena pelno nesiekianti organizacija, gali nuosekliai užtikrinti, kad minėti tikslai būtų pasiekti atsižvelgiant į bendrąjį interesą.

- 35 Taip pat kyla klausimas, ar apribojimas atitinka sąlygą, kad egzistuoja mažiau ribojančios nacionalinės priemonės, kuriomis būtų galima pasiekti norimą tikslą. Teisingumo Teismas taip pat dar nėra priėmęs sprendimo dėl to, kokios aplinkybės galėtų pateisinti būtinybę taikyti apribojimus, galinčius pabloginti ar padaryti mažiau patrauklią kolektyvinio DGA įsipareigojimų vykdymo veiklą.

Trečiasis, ketvirtasis ir penktasis prejudiciniai klausimai

- 36 Įstatymų leidėjas ZVO-2 numatyta tvarka iš esmės pakeitė DGA sistemą. Šios taisyklės taip pat turėjo didelės įtakos visų toje sistemoje dalyvaujančių šalių pozicijoms. Kolektyvinis DGA įsipareigojimų vykdymas iš įprastos rinkos veiklos tapo veikla, kurią gali vykdyti tik viena, ir tik ne pelno siekianti organizacija. Tai reiškia, kad tam tikri ZVO-1 operatoriai, kurie užsiėmė kolektyvinio DGA įsipareigojimų vykdymo veiklą pagal AL arba pagal kolektyvinio projekto patvirtinimo sprendimus, priimtus neribotam laikui, nebegalės šia veikla užsiimti. Taip pat reikia atsižvelgti į tai, kad visos sutartys, kurias ZVO-1 operatoriai yra sudarę tiek su gamintojais, tiek su paslaugų teikėjais, nustos galioti *ex lege*. Pabrėžtina, kad įstatymų leidėjas pakeitė tik kolektyvinio DGA įsipareigojimų vykdymo sąlygas, bet ne atliekų tvarkymo ūkinės veiklos vykdymo sąlygas.
- 37 *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) mano, kad nacionalinės teisės nuostatos, pagal kurias veikla, kuri rinkoje buvo vykdoma siekiant pelno, paverčiama veikla, kuria pelno nesiekama ir kurią visoje šalies teritorijoje turi teisę vykdyti tik viena organizacija, dėl kurių dabartiniai šios veiklos vykdytojai negali tęsti šios veiklos, riboja Chartijos 16 straipsnyje įtvirtintą laisvę užsiimti verslu ir SESV 49 ir 56 straipsniuose numatytas laisves. Vis dėlto, tokią situaciją taip pat saugo teisinio tikrumo principas, iš kurio išplaukia teisėtų lūkesčių apsaugos principas, pagal kurį visų pirma reikalaujama, kad teisės normos būtų aiškios ir tikslios bei turėtų numatomą poveikį, ypač tais atvejais, kai jos gali turėti neigiamų pasekmių asmenims ar įmonėms. Pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją teisėtų lūkesčių apsaugos principu gali remtis visi ūkio subjektai, kuriems nacionalinė institucija sukėlė pagrįstų lūkesčių. Tačiau jei apdairus ir rūpestingas ūkio subjektas gali numatyti, kad bus priimta priemonė, galinti turėti įtakos jo interesams, jis negali remtis šiuo principu, jei priemonė yra priimta.
- 38 *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) nesutinka su pareiškėjų teiginiu, kad pirmiau aprašytas DGA sistemos pakeitimas jokių būdu nėra teisėtas Chartijos 16 straipsnio ir SESV 49 ir 56 straipsnių požiūriu. Iš Teisingumo Teismo

jurisprudencijos matyti, kad ūkio subjektas negali remtis aplinkybe, jog nebus jokių teisės aktų pakeitimų, o gali ginčyti tik šių pakeitimų įgyvendinimo būdą. Iš šios jurisprudencijos taip pat matyti, kad sutarties šalys, laikydamosi imperatyvių ir viešosios tvarkos nuostatų, gali laisvai apibrėžti savo teisinių santykių turinį, įskaitant pasekmes, kylančias dėl atitinkamų įsipareigojimų nutraukimo ar nevykdymo.

- 39 Todėl *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) laikosi nuomonės, kad teisės aktų pakeitimas, kuriuo taip pat iš esmės keičiamos kolektyvinio įsipareigojimų pagal DGA vykdymo veiklos vykdymo sąlygos ir tuo pačiu metu nebetaikomi tiek galiojantys AK arba sprendimai, kuriais patvirtinami kolektyviniai projektai, tiek sutartys, sudarytos tarp operatorių ZVO-1 ir gamintojų bei tarp operatorių ZVO-1 ir paslaugų teikėjų, yra teisėtas, jei to reikalauja svarbūs viešojo intereso motyvai. Tačiau bet kokiam teisinės sistemos pakeitimui reikalingas arba pakankamai ilgas pereinamasis laikotarpis, arba pagrįsta kompensavimo sistema.
- 40 Teisinio tikrumo principas nedraudžia teisės aktų pakeitimų, tačiau reikalauja, kad įstatymų leidėjas atsižvelgtų į konkrečias ūkio subjektų aplinkybes ir prirėkusių numatytų naujų taisyklių taikymo pakeitimus. Iš tiesų Teisingumo Teismas gamintojų ir platintojų atžvilgiu jau yra nusprendęs, kad keičiant esamą pakuočių atliekų tvarkymo sistemą turi būti užtikrintas pagrįstas pereinamasis laikotarpis, kad šie subjektai galėtų prisitaikyti ir kad, pakeitus pakuočių atliekų tvarkymo sistemą, kiekvienas gamintojas ar platintojas galėtų realiai dalyvauti veikiančioje sistemoje. Taip pat Teisingumo Teismas jau yra išaiškinęs, kad tuo atveju, kai nacionalinis įstatymų leidėjas panaikina leidimus, leidžiančius jų turėtojams vykdyti ekonominę veiklą, būtina numatyti šiems turėtojams arba pakankamai ilgą pereinamąjį laikotarpį, kad jie galėtų prisitaikyti, arba pagrįstos kompensacijos sistemą. Vis dėlto Teisingumo Teismo jurisprudencijoje taip pat yra prieštaringų sprendimų, pagal kuriuos tam tikromis aplinkybėmis pereinamasis laikotarpis apskritai nėra būtinas. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas nusprendė, kad nors teisėtų lūkesčių apsaugos principas yra vienas iš pagrindinių Sąjungos teisės principų, ūkio subjektai negali turėti pagrįstų lūkesčių dėl esamos padėties, kurią gali pakeisti arba Sąjungos institucijos, arba nacionalinės valdžios institucijos, remdamosi savo diskrecijos teise, išlaikymo, ir kad tai ypač pasakytina apie rinkos, kuri nuolat prisitaiko prie ekonominių santykių pokyčių, veikimą. Be to, kai protingas ir apdairus ūkio subjektas gali numatyti, kad bus priimta Sąjungos priemonė arba nacionalinė priemonė, galinti paveikti jo interesus, negali remtis šiuo principu, jei tokia priemonė būtų priimta.
- 41 Dėl pereinamojo laikotarpio Teisingumo Teismas taip pat jau yra nusprendęs, kad net ir darant prielaidą, jog Europos Sąjunga anksčiau sukūrė situaciją, galinčią sukelti teisėtų lūkesčių, t. y. kai Europos Sąjungos institucijos atitinkamam asmeniui pateikia tikslas, besąlygiškas ir suderintas garantijas iš įgaliotų ir patikimų šaltinių, viršesnis viešasis interesas gali neleisti priimti pereinamojo laikotarpio priemonių situacijoms, kurios susidarė iki naujų taisyklių įsigaliojimo, tačiau dar nėra užbaigtos. Šiomis aplinkybėmis *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) klausia, ar nutartyje pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą

nurodytomis aplinkybėmis pereinamasis laikotarpis iš tiesų yra būtinas ir, jei taip, kokiais kriterijais remiantis pereinamasis laikotarpis arba kompensavimo sistema gali būti laikomi pagrįstais.

Šeštasis prejudicinis klausimas

- 42 *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) mano, kad Teisingumo Teismas dar nepriėmė sprendimo dėl to, ar nacionalinė taisyklė, pagal kurią gamintojai privalo įsteigti organizaciją ir tik jie gali turėti jos akcijų, yra laisvės užsiimti verslu (Chartijos 16 straipsnis), įsisteigimo laisvės (SESV 49 straipsnis) ir laisvės teikti paslaugas (SESV 56 straipsnis) apribojimas. Tuo atveju, jei minėtos priemonės reiškė laisvės užsiimti verslu, taip pat įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas apribojimą, *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) kyla klausimas, ar šios priemonės gali būti pateisinamos.
- 43 Kitas klausimas – ar toks ribojimas gali užtikrinti nurodyto tikslo pasiekimą. Priemonės, kuriomis valstybė narė apriboja įmonės nuosavybės teisę, nes mano, kad yra rizika, jog asmenys, kurie nėra gamintojai, gali daryti įtaką organizacijos valdymui, kad ji imtųsi ekonominių strategijų, kurios galėtų kelti grėsmę tikslui užtikrinti kokybišką atliekų, susidarantių iš produktų, dėl kurių taikoma DGA, tvarkymą ir kurios sumažintų tvarkymo sąnaudas, tikriausiai galėtų būti tinkamos priemonės siekiant efektyvaus DGA sistemos veikimo tikslo.
- 44 Taip pat kyla klausimas, ar apribojimas atitinka sąlygą, susijusią su mažiau ribojančių nacionalinių priemonių, kuriomis būtų galima pasiekti norimą tikslą, buvimu. Teisingumo Teismas dar nėra priėmęs sprendimo dėl to, kokios aplinkybės galėtų pateisinti, kad būtina įvesti apribojimus, galinčius apsunkinti ar padaryti mažiau patrauklų kolektyvinį DGA įsipareigojimų vykdymą, todėl *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) kelia šį klausimą.

Septintasis, aštuntasis ir devintasis prejudiciniai klausimai

- 45 *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) kyla klausimas, ar teisės nuostatos, kuriomis nustatomos savybės, kuriomis turi pasižymėti gamintojai, galintys turėti organizacijos akcijų, Organizacijos valdymo organo nariai, jos priežiūros organo nariai ir atstovai, gali būti laisvės užsiimti verslu (Chartijos 16 straipsnis), įsisteigimo laisvės (SESV 49 straipsnis) ir laisvės teikti paslaugas (SESV 56 straipsnis) apribojimas. *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) mano, kad tokios nacionalinės teisės nuostatos galėtų atitikti Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 2 dalies c punkte nurodytus reikalavimus.
- 46 Ginčijamos teisės nuostatos taip pat turi įtakos gamintojų, kuriems taikomi DGA įsipareigojimai ir kurie tuo pačiu vykdo atliekų, susidariusių dėl produktų, dėl kurių taikomas kolektyvinis DGA įsipareigojimų vykdymas, surinkimą ar tvarkymą, padėčiai organizacijoje. Tokie gamintojai negalės turėti organizacijos akcijų ir galės turėti tik gamintojų, kurie prisijungia prie jau įsteigtos organizacijos ir sudaro su ja sutartį, statusą. Tai, be kita ko, reiškia, kad gamintojas, kuriam

taikomi DGA įsipareigojimai, susiję su pakuočių atliekomis, ir kuris užsiima tokių atliekų surinkimu ar apdorojimu, negali turėti organizacijos, užsiimančios kolektyvinio DGA įsipareigojimų vykdymo veikla, akcijų.

- 47 *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) mano, kad Teisingumo Teismas dar nepriėmė sprendimo dėl to, ar ankstesnėje pastraipoje aprašytomis teisės nuostatomis ribojama laisvė užsiimti verslu (Chartijos 16 straipsnis), įsisteigimo laisvė (SESV 49 straipsnis) ir laisvė teikti paslaugas (SESV 56 straipsnis). *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) mano, kad tokios nacionalinės teisės nuostatos galėtų atspindėti Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 2 dalies c punkte numatytą reikalavimą.
- 48 Jei minėtomis priemonėmis buvo apribota laisvė užsiimti verslu, įsisteigimo laisvė ir laisvė teikti paslaugas arba jos atspindi Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 2 dalyje nurodytus reikalavimus, *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) kelia klausimą, ar tokios nacionalinės priemonės, kurios gali trukdyti naudotis SESV 49 ir 56 straipsniuose nurodytomis laisvėmis arba padaryti naudojimąsi šiomis teisėmis mažiau įdomų, atitinka būtinas sąlygas, kad jas būtų galima laikyti pateisinamomis.
- 49 Taip pat kyla klausimas, ar aptariamai apribojimai gali būti tiesiogiai ar netiesiogiai diskriminuojantys. *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) mano, kad nagrinėjamas reikalavimas nėra tiesiogiai ar netiesiogiai diskriminuojantis, nes reikalavimai, kurie taikomi gamintojams, kurie yra organizacijos akcininkai, administracinio organo nariai, priežiūros organo nariai ir jos atstovai, taikomi nepriklausomai nuo šių asmenų registruotos buveinės vietos ar pilietybės. Todėl *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) mano, kad reikalavimai nėra diskriminaciniai, kaip apibrėžta Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 3 dalies a punkte.
- 50 Kitas klausimas – ar apribojimu galima užtikrinti siekiamo tikslo įgyvendinimą. *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) nuomone, priemonės, kuriomis valstybė narė apriboja organizacijos, jos akcininkų, valdymo organų ir paslaugų teikėjų tarpusavio santykius, gali būti tinkamos priemonės siekiant tikslo sumažinti šių subjektų interesų konfliktus aplinkos apsaugos ir konkurencijos apsaugos sumetimais.
- 51 Galutinis klausimas – ar apribojimai atitinka sąlygą, susijusią su mažiau ribojančių nacionalinių priemonių, kuriomis būtų galima pasiekti norimą tikslą, buvimu. *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) kelia šį klausimą, nes Teisingumo Teismas dar nenagrinėjo klausimo, kokios aplinkybės galėtų pateisinti, kad būtina įvesti apribojimus, galinčius apsunkinti ar padaryti mažiau patrauklų kolektyvinį DGA įsipareigojimų vykdymą.

Dešimtasis prejudicinis klausimas

- 52 Iš ginčijamo teisės nuostatų matyti, kad gamintojai, kuriems taikomi DGA įsipareigojimai ir kurie pateikia rinkai namų ūkio reikmėms skirtus produktus, privalo sudaryti sutartį, kuria jie paveda juridiniam asmeniui, turinčiam teisę užsiimti kolektyvinio DGA įsipareigojimų vykdymo veikla, (organizacijai) vykdyti DGA įsipareigojimus. Taigi įstatymu jie verčiami sudaryti sutartį. Nesudarius tokios sutarties, jiems gresia bauda nuo 40 000 iki 75 000 EUR. Taigi *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) mano, kad pareigos sudaryti sutartį nustatymas yra esminis kišimasis į laisvę sudaryti sutartis, kuria iš esmės naudojasi ūkio subjektai. *A fortiori*, atsižvelgiant į Teisingumo Teismo poziciją, gamintojų sutartinė laisvė yra taip apribota, kad toks apribojimas galėtų pažeisti jų laisvės užsiimti verslu esmę. Taigi *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) kelia klausimą, ar toks apribojimas atitinka Europos Sąjungos teisę.
- 53 Kitas klausimas – ar ginčijamomis teisės nuostatomis nustatyti įsisteigimo laisvės, laisvės teikti paslaugas ir laisvės užsiimti verslu apribojimai gali būti pateisinami bendraisiais (ekonominiais) interesais, taigi ir aplinkos apsaugos pagrindais.
- 54 Kaip jau minėta, gamintojų sutarčių sudarymo laisvė yra taip apribota, kad aptariamasis apribojimas gali pakenkti jų laisvės užsiimti verslu esmei. Vis dėlto reikia pabrėžti, kad pareiga kolektyviai vykdyti DGA įsipareigojimus taikoma tik dėl tų produktų, dėl kurių taikoma DGA ir kurie skirti naudoti namų ūkiuose, o dėl kitų produktų, kuriems taikoma DGA, bet kurie nėra skirti naudoti namų ūkiuose, pagal ZVO-2 leidžiama DGA įsipareigojimus vykdyti savarankiškai. Dėl šios priežasties *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) mano, kad toks reguliavimas negali būti laikomas darančiu poveikį laisvės užsiimti verslu esmei. Taigi *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) kelia klausimą, kada galima laikyti, kad sutarčių sudarymo laisvė yra taip suvaržyta, jog apribojimas daro poveikį pačiai laisvės užsiimti verslu esmei.