

Processo C-254/23**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

20 de abril de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Ustavno sodišče Republike Slovenije (Eslovénia)

Data da decisão de reenvio:

13 de abril de 2023

Requerentes do pedido de fiscalização da constitucionalidade:

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

Interzero Circular Solutions Europe GmbH

e outros

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

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

e outros

Outra parte no processo:

Državni zbor Republike Slovenije,

Objeto do processo principal

Pedido de abertura de um processo de fiscalização da constitucionalidade da Zakon o varstvu okolja [Lei da Proteção do Ambiente], na parte em que regula o regime de responsabilidade alargada do produtor, bem como na parte em que estabelece o período transitório para a entrada em vigor do novo regime de responsabilidade alargada do produtor. Legislação nacional nos termos da qual a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor deve ser exercida sem fins lucrativos por uma única organização [a seguir, «organização»] e que prevê uma proibição de relações de

capital e de parentesco entre a organização e as entidades que efetuam a recolha ou o tratamento dos resíduos no âmbito do regime de responsabilidade alargada do produtor (a seguir «prestadores»).

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do direito da União, artigo 267.º TFUE

Questões prejudiciais

1) Pode uma empresa encarregada da gestão de serviços de interesse económico geral na aceção do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (à luz do artigo 14.º TFUE, do Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral, bem como dos artigos 8.º e 8.º-A da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas), ser considerada uma pessoa coletiva titular do direito exclusivo de exercer a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor para produtos do mesmo tipo no território da República da Eslovénia, atividade essa que inclui:

- a celebração de contratos com os produtores de determinados produtos, ao abrigo dos quais estes encarregam essa pessoa coletiva de assegurar, em seu nome, uma gestão adequada dos resíduos resultantes desses produtos;
- a organização de um sistema de recolha e de tratamento dos resíduos (celebração de contratos com sociedades comerciais que, em nome da organização, efetuam a recolha e o tratamento adequado de todos os resíduos recolhidos resultantes de produtos aos quais se aplica a responsabilidade alargada do produtor), e
- a manutenção de um registo dos produtos aos quais se aplica a responsabilidade alargada do produtor e que são colocados no mercado na República da Eslovénia, bem como a manutenção de um registo dos resíduos recolhidos e tratados resultantes de produtos aos quais se aplica a responsabilidade alargada do produtor, bem como a transmissão destes dados ao Ministério,

e que, no exercício dessa atividade, a pessoa coletiva é obrigada a celebrar contratos, tanto com os produtores, que onera com a obrigação de responsabilidade alargada do produtor, como com as sociedades comerciais que efetuam a recolha e o tratamento dos resíduos.

2) Devem os artigos 16.º e 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, os artigos 49.º, 56.º e 106.º TFUE, a Diretiva 2006/123/CE do

Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, bem como os artigos 8.º e 8.º-A da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas, ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nos termos da qual a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor para produtos do mesmo tipo pode ser legalmente exercida por uma única pessoa coletiva no território do Estado-Membro, sem fins lucrativos, o que significa que as receitas não excedem os custos reais do cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor e que essa pessoa coletiva deve utilizar os lucros unicamente para o exercício das suas atividades e para a aplicação das medidas de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor.

- 3) Em caso de resposta negativa à segunda questão, devem o artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, os artigos 49.º, 56.º e 106.º TFUE, os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, bem como os artigos 8.º e 8.º-A da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas, ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação ao abrigo da qual o Estado-Membro altera a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor para produtos do mesmo tipo, transformando-a, de uma atividade com fins lucrativos, regulamentada e orientada para o mercado, exercida por vários operadores económicos, numa atividade que uma única organização está autorizada a exercer e que deve ser exercida por essa organização sem fins lucrativos, na aceção da segunda questão?
- 4) Devem as disposições do direito da União em causa na terceira questão ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma legislação nacional, ao abrigo da qual, devido à entrada em vigor de um novo regime jurídico em matéria de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor, se verifica, por força da lei (*ex lege*), uma ingerência tal nas relações individuais que deixam de ser aplicáveis os contratos celebrados entre os operadores económicos que exerciam a atividade de cumprimento coletivo da responsabilidade alargada do produtor em conformidade com o regime anterior e os produtores sujeitos a obrigações no contexto da responsabilidade alargada do produtor, bem como entre os operadores económicos que exerciam a atividade de cumprimento coletivo da responsabilidade alargada do produtor nos termos do regime anterior e os operadores económicos que exerciam a atividade de recolha e de tratamento dos resíduos resultantes de produtos que são objeto do cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor.

- 5) Perante a adoção do novo regime jurídico descrito nas terceira e quarta questões, devem os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima serem interpretados no sentido de que o legislador deve prever um período transitório e/ou introduzir um sistema de compensação? Em caso de resposta afirmativa, que critérios devem ser respeitados para a razoabilidade do período transitório ou do sistema de compensação?
- 6) Devem o artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, os artigos 49.º, 56.º e 106.º TFUE, a Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, bem como os artigos 8.º e 8.º-A da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008 relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas, ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação ao abrigo da qual aos produtores com obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor, e que colocam no mercado 51 % dos produtos do mesmo tipo aos quais se aplica a obrigação de responsabilidade alargada do produtor, é imposta a obrigação de constituir uma pessoa coletiva encarregada do exercício da atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor, e por força da qual os produtores de produtos do mesmo tipo devem, no caso de uma eventual revogação da autorização, constituir novamente uma determinada pessoa coletiva, ou devem as referidas disposições do direito da União ser interpretadas no sentido de que se opõem a um regime por força do qual só os produtores podem ser titulares de uma participação social nessa pessoa coletiva?
- 7) Devem o artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, os artigos 49.º, 56.º e 106.º TFUE, a Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, bem como os artigos 8.º e 8.º-A da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008 relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas, ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação ao abrigo da qual os produtores que são titulares de uma participação social na pessoa coletiva que assegura o cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor não podem ser entidades que efetuam a recolha ou o tratamento de resíduos resultantes de produtos que são objeto do cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor no seio dessa pessoa coletiva.
- 8) Devem o artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, os artigos 49.º, 56.º e 106.º TFUE, a Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, bem como os artigos 8.º e 8.º-A da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008 relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas, ser interpretados no sentido de

que se opõem a uma legislação ao abrigo da qual os produtores que são titulares de uma participação social na pessoa coletiva que assegura o cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor e a pessoa coletiva que exerce a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor não podem:

- ter, direta ou indiretamente, ligações de capital com a entidade que efetua a recolha ou o tratamento dos resíduos resultantes de produtos que são objeto do cumprimento coletivo das obrigações na pessoa coletiva que assegura o cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor, nem ter direitos de gestão ou de controlo nessa entidade;
 - ter ligações de capital ou de parentesco com uma entidade que detém ou controla os direitos de voto no órgão de administração ou no órgão de fiscalização da entidade referida no travessão anterior ou que a representa.
- 9) Devem o artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, os artigos 49.º, 56.º e 106.º TFUE, a Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, bem como os artigos 8.º e 8.º-A da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008 relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas, ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação ao abrigo da qual as restrições referidas nas sétima e oitava questões também se aplicam a um membro do órgão de administração da pessoa coletiva que exerce a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor, a um membro do órgão de fiscalização dessa pessoa coletiva ou ao seu representante?
- 10) Devem o artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e os artigos 49.º e 56.º TFUE ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação ao abrigo da qual os produtores sujeitos à responsabilidade alargada do produtor e que colocam no mercado produtos destinados a uso doméstico devem obrigatoriamente celebrar um contrato através do qual encarregam a pessoa coletiva titular da autorização para exercer a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor de cumprir as obrigações desses produtores decorrentes da responsabilidade alargada do produtor?

Disposições de direito da União invocadas

Artigos 14.º, 49.º, 56.º e 106.º TFUE

Protocolo n.º 26 do TFUE relativo aos serviços de interesse geral

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), artigos 16.º e 17.

Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas, com a última redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2018/851 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos (a seguir «diretiva»): «Diretiva-Quadro Resíduos», em especial os seus artigos 8.º e 8.º-A

Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno: a «Diretiva Serviços».

Disposições nacionais invocadas

Constituição da República da Eslovénia (a seguir «Constituição Eslovena»)

Zakon o varstvu okolja (Lei da Proteção do Ambiente) (a seguir «ZVO-2»)

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Foram apresentados dois pedidos no Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) para abertura de um processo de fiscalização da constitucionalidade da ZVO-2, na parte em que regula o regime de responsabilidade alargada do produtor (a seguir «RAP»), bem como na parte em que regula o período transitório até à entrada em vigor do novo regime RAP. O caso em apreço diz respeito a um processo de fiscalização da constitucionalidade de uma lei e, mais especificamente, de certas disposições da ZVO-2, que foi intentado a pedido de uma parte. Por conseguinte, não se trata de um processo que tenha origem em ações individuais intentadas pelas requerentes nos tribunais comuns.
- 2 O pedido de fiscalização da constitucionalidade foi apresentado por algumas sociedades comerciais que são produtoras de produtos aos quais se aplica o RAP (produtores), por alguns operadores económicos que, com base numa autorização ambiental (a seguir «AA») e em decisões de confirmação de projetos coletivos, exercem a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP nos termos da Zakon o varstvu okolja [Lei da Proteção do Ambiente] (a seguir «ZVO-1») (a seguir «operadores ZVO-1»), e por uma sociedade comercial sediada noutro Estado-Membro da União, que é titular de uma participação como operador ZVO-1 e exerce uma atividade comercial de gestão de resíduos. Foi também apresentado um pedido por sociedades comerciais que são simultaneamente operadores ZVO-1 e titulares de uma AA para o exercício de uma atividade comercial de gestão de resíduos, bem como por sociedades comerciais que são produtores aos quais se aplica o RAP e que são simultaneamente titulares de uma AA para o exercício de uma atividade comercial de gestão dos resíduos.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 3 As requerentes baseiam as suas queixas contra as disposições impugnadas em parte diretamente no direito da União e em parte nas normas da Constituição Eslovena.
- 4 As requerentes sustentam que as disposições impugnadas da ZVO-2 são contrárias aos artigos 2, 3.a, 14, 33 e 74 da Constituição Eslovena, aos artigos 16.º e 17.º da Carta, bem como ao artigo 1.º do Protocolo n.º 1 em anexo à Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. As disposições impugnadas da ZVO-2 seriam também contrárias aos artigos 49.º, 56.º, 102.º e 106.º TFUE, à Diretiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens, com a última redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2018/852 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva 94/62/CE relativa a embalagens e resíduos de embalagens, bem como à Diretiva-Quadro Resíduos. As requerentes alegam ainda que o regime jurídico impugnado é contrário à Diretiva Serviços e à Diretiva (UE) 2015/1535 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de setembro de 2015, relativa a um procedimento de informação no domínio das regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação.
- 5 As requerentes alegam que o regime jurídico impugnado é contrário à Constituição Eslovena e ao TFUE, porque o legislador transformou uma atividade económica orientada para o mercado numa atividade fora do mercado. A transformação da natureza da atividade de uma atividade económica orientada para o mercado numa atividade sem fins lucrativos representa o grau mais elevado de restrição do mercado. O legislador também teria violado os direitos acima referidos pelo facto de estabelecer que apenas uma entidade pode exercer a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP, ou seja, a organização.
- 6 Segundo as requerentes o regime jurídico impugnado constitui uma restrição indevida à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços. Através da legislação impugnada, o Estado colocou obstáculos intransponíveis à entrada no mercado do cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP. O regime em questão teria assim dado origem, através de uma medida estatal, a uma desigualdade de oportunidades entre operadores económicos e provocado uma distorção da concorrência.
- 7 O regime impugnado seria contrário ao direito de propriedade privada, na medida em que limitaria a participação do capital na organização e determinaria de que modo os lucros seriam utilizados. As requerentes sustentam que, através do regime impugnado, foram violadas as suas expectativas jurídicas e desrespeitado o princípio da proteção da confiança nas normas jurídicas. A entrada em vigor do regime impugnado implicaria que as requerentes que são operadores ZVO-1 teriam de cessar a sua atividade. O agravamento da sua situação ter-se-ia

verificado de forma inesperada. O legislador não tinha qualquer razão objetiva, baseada num interesse público superior, para adotar tal regime.

- 8 As requerentes alegam também que uma concorrência verdadeiramente livre no mercado do cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP permitia uma diminuição substancial dos custos de gestão dos resíduos de embalagens. As partes acrescentam como exemplo o regime adotado na República Federal da Alemanha, onde, após a abolição do monopólio, foram incentivados novos investimentos em infraestruturas e reduzidas as despesas de funcionamento, mas as taxas de reciclagem foram melhoradas.
- 9 As requerentes opõem-se também à legislação que distingue entre produtores que constituíram a organização e produtores que apenas celebraram um contrato com a organização. Salientam que os representantes de um e do outro grupo de produtores estão em concorrência entre si no mercado dos produtos. O regime impugnado implicaria que um grupo de produtores fosse obrigado a celebrar um contrato com a organização que será propriedade dos seus concorrentes no mercado. As requerentes alegam que o regime previsto na ZVO-2, que alarga as restrições impostas às ligações de capital para além do que é absolutamente necessário para eliminar o conflito de interesses, torna impossível a algumas das partes acima mencionadas a prossecução da atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP. Uma restrição demasiado extensa das ligações de capital seria desproporcionada e excessiva.
- 10 O Državni zbor (Parlamento nacional) não respondeu ao pedido de fiscalização da constitucionalidade.
- 11 O Governo da República da Eslovénia enviou as suas observações sobre o pedido de fiscalização da constitucionalidade. O Governo alega que a Diretiva-Quadro Resíduos estabeleceu requisitos mínimos para o regime RAP que tinham de ser transpostos para o direito interno. Por esta razão, o regime RAP também deveria ter sido recentemente regulamentado *ex novo* no ordenamento jurídico esloveno. Através da ZVO-2, teriam sido tomadas medidas adequadas e jurídicas para a transposição das obrigações estabelecidas na Diretiva-Quadro Resíduos. Os objetivos do regime RAP e a finalidade da introdução de obrigações decorrentes do RAP teriam sido garantir a eficácia da recolha seletiva de resíduos, de sensibilizar e informar sobre a importância da prevenção da produção de resíduos, bem como da reutilização e da retoma dos resíduos, de alterar os padrões de comportamento de todas as entidades envolvidas na utilização dos produtos, de garantir uma gestão adequada dos resíduos resultantes dos produtos em todo o território nacional. Por esta razão, a eficiência económica do regime RAP é secundária em relação ao cumprimento das obrigações decorrentes do RAP. O fabricante dos produtos é responsável pelo cumprimento dos aspetos ambientais do produto durante todo o seu ciclo de vida (desde a sua conceção até à sua gestão no momento em que se torna num resíduo).

- 12 De acordo com o Governo, a Diretiva-Quadro Resíduos permitiria tanto os sistemas de RAP em que a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP é realizada por uma única organização, como os sistemas em que a referida atividade é realizada por várias organizações. O sistema centralizado com uma única organização teria sido introduzido em vários Estados-Membros, por exemplo, na República Checa e na República da Estónia. Na opinião do Governo, a concorrência entre organizações não melhora a eficiência do regime RAP, o que seria evidenciado pela legislação da República checa. O Governo rejeita as alegações das requerentes de que o regime RAP previsto na ZVO-2 implicaria a introdução de um sistema monopolista que afetaria a liberdade de iniciativa económica. Para a eficácia do regime RAP, é muito importante que o Estado garanta a transparência da atividade da organização e a inexistência de distorções da concorrência no mercado da gestão dos resíduos, mas também o facto de a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP ser realizado por uma única organização. O Governo sustenta que é precisamente com o sistema de organização única que é assegurada uma maior eficácia do regime RAP.
- 13 Na opinião do Governo, o papel fundamental no funcionamento do regime RAP será desempenhado pelos produtores. Uma análise comparativa das legislações estrangeiras revela que os sistemas RAP em que são os produtores que instituem, gerem e detêm os próprios sistemas são os mais eficientes do ponto de vista económico e ambiental. O regime RAP promove uma mudança no comportamento dos produtores, de modo que, no exercício da sua atividade, se produza o mínimo possível de resíduos, ou de modo a que os resíduos sejam, tanto quanto possível, adequados para reutilização. A responsabilidade dos produtores ultrapassaria a mera obrigação de pagar os custos para garantir o cumprimento das obrigações decorrentes do RAP e incluiria também a aplicação efetiva da gestão de resíduos prescrita, bem como a assunção das obrigações e dos encargos durante todo o ciclo de vida dos produtos. Por este motivo, deve existir uma ligação entre os produtores e a organização, para que esta possa assegurar, em nome do produtor e por sua conta, uma gestão adequada dos resíduos.
- 14 O Governo sublinha que, ao introduzir o regime RAP e ao regular o funcionamento da organização, deve ser evitado o risco de distorções da concorrência no mercado da gestão de resíduos. A proibição de a organização exercer atividades de gestão de resíduos e a proibição de ter capital e laços familiares com os produtores devem, além disso, garantir o funcionamento da organização apenas para efeitos de cumprimento das suas obrigações ao abrigo do RAP e devem evitar distorções da concorrência no mercado da gestão de resíduos.
- 15 No decurso do processo, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) obteve o parecer do Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo (Ministério do Ambiente, do Clima e da Energia) (a seguir «MACE»). Este último esclareceu que a finalidade do ZVO-2 é a preservação do ambiente e a proteção da natureza, bem como a transposição para o ordenamento jurídico esloveno das obrigações impostas em várias diretivas. O MACE alega que as disposições impugnadas não

constituem uma violação constitucionalmente ilegal dos direitos adquiridos das requerentes. O MACE alega que era necessário alterar o regime RAP para cumprir os requisitos mínimos estabelecidos na Diretiva-Quadro Resíduos, razão pela qual as objeções suscitadas pelas requerentes de que a alteração do regime jurídico era imprevisível não fazem sentido. As finalidades do regime jurídico teriam legitimado uma ingerência no direito à livre iniciativa económica, bem como no direito à propriedade privada. O MACE argumenta que o regime RAP que prevê uma única organização é necessária e que, com medidas menos intrusivas não é possível alcançar as finalidades de alteração do sistema. Não é admissível que a aplicação do regime RAP esteja subordinada à obtenção de lucros. O cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP não constitui, no entender do MACE, uma atividade que possa ser livremente exercida no mercado e que qualquer pessoa possa exercer em virtude de um seu interesse comercial. O MACE alega que as disposições impugnadas não restringem a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços. A gestão de resíduos deve ser abrangida pelo âmbito dos serviços de interesse económico geral (a seguir «SIEG»), aos quais se aplicam a Diretiva Serviços, bem como as normas do mercado interno e da concorrência. Todavia, seria permitido desviar-se destas normas sempre que tal fosse necessário para proteger o acesso dos cidadãos aos serviços básicos. Através da restrição das ligações de capital e de parentesco entre, por um lado, os produtores que têm uma participação social na organização e a própria organização e, por outro, seria preservada e garantida a concorrência no mercado da gestão dos resíduos.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 16 As requerentes invocam a inconstitucionalidade das disposições legislativas também com base no direito da União, ou seja, sustentam que as disposições mencionadas são contrárias, não só à Constituição Eslovena, mas também ao direito da União. A referência das requerentes ao direito da União não pode ser qualificada de genérica, nem lhe pode ser negada relevância e pertinência para efeitos do presente processo de fiscalização da constitucionalidade. No entender do Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional), a interpretação do direito da União é indispensável para a decisão no presente processo. Na verdade, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional), está vinculado às críticas suscitadas pelas requerentes, mas não à sua qualificação jurídica tal como consta do pedido de fiscalização da constitucionalidade. Por esta razão, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) pode também, por sua própria iniciativa, verificar a relevância jurídica de outras disposições do direito da União e da Constituição Eslovena.
- 17 O órgão jurisdicional de reenvio refere que a interpretação dos artigos 16.º e 17.º da Carta, dos artigos 49.º, 56.º e 106.º TFUE, da Diretiva Serviços e dos artigos 8.º e 8.º-A da Diretiva-Quadro Resíduos é determinante para a apreciação de uma legislação:

- (i) nos termos da qual a organização deve ser constituída unicamente pelos produtores que têm obrigações decorrentes do RAP e que colocam no mercado 51 % dos produtos do mesmo tipo para os quais se aplica a obrigação do RAP, e nos termos da qual esses produtores devem, no caso de uma eventual revogação da autorização, constituir novamente uma organização desse tipo;
- (ii) nos termos da qual a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP pode ser legalmente exercida por uma única organização, à qual é concedido, através de uma autorização especial, o direito exclusivo de exercer essa atividade;
- (iii) nos termos da qual a organização deve exercer a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP sem fins lucrativos, e
- (iv) que prevê a proibição de ligações de capital e de parentesco entre a organização e os prestadores, bem como a proibição de tais ligações e vínculos entre os membros do órgão de administração ou de fiscalização da organização ou o seu representante e os prestadores,

tendo presente que, neste contexto, as requerentes alegam que as medidas acima mencionadas violam a liberdade de iniciativa económica (artigo 16.º da Carta), o direito de propriedade (artigo 17.º da Carta), a liberdade de estabelecimento (artigo 49.º TFUE) ou a livre prestação de serviços (artigo 56.º TFUE), bem como a Diretiva Serviços e os artigos 8.º e 8.º-A da Diretiva- Quadro Resíduos.

- 18 A interpretação do artigo 106.º TFUE é igualmente decisiva para apreciar um caso em que o Estado-Membro alega que a gestão de resíduos é um SIEG, mas as requerentes alegam que a concessão à organização do direito exclusivo de exercer a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP é contrária ao artigo 106.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 102.º TFUE.
- 19 Do mesmo modo, a interpretação dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima é essencial para a decisão. Com efeito, as requerentes alegam que, ao alterar o regime RAP, o legislador violou de forma arbitrária e inesperada os seus direitos adquiridos à realização da atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP.
- 20 A interpretação das normas de direito da União acima referidas é essencial para a apreciação da conformidade das disposições contestadas da ZVO-2 com a Constituição Eslovena, devido à forma específica como o direito da União foi transposto para a ordem jurídica da República da Eslovénia, que o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) também deve ter em consideração no presente processo de fiscalização da constitucionalidade das disposições da ZVO-2. Ao apreciar as normas que constituem a aplicação do direito da União, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) deve, também em conformidade com a Constituição Eslovena, ter em consideração as normas primárias e secundárias da

União, bem como a jurisprudência do Tribunal de Justiça. Ao decidir sobre este pedido de fiscalização da constitucionalidade, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) deverá pronunciar-se sobre as alegações das requerentes relativas ao conteúdo e ao sentido de determinadas normas do direito da União e apreciar o seu mérito. Estas normas do direito da União, bem como outras normas deste direito a que as requerentes não fazem expressamente referência, revelam-se decisivamente ligadas em termos de conteúdo ao objeto da decisão, ou seja, à questão da constitucionalidade das disposições impugnadas da ZVO-2. No quadro das alegações das requerentes, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) deverá ter em conta, na sua interpretação da lei impugnada e da Constituição Eslovena, as normas acima referidas.

Fundamentação das questões prejudiciais

- 21 As questões prejudiciais podem ser divididas por conteúdo em quatro grupos. O primeiro grupo - primeira e segunda questões - está relacionado com a questão de saber se a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP pode ser qualificada como SIEG. O segundo grupo de questões – terceira, quarta e quinta questões - diz respeito à legalidade da alteração do regime jurídico do regime RAP e dos regimes anteriores. O terceiro grupo - sexta, sétima, oitava e nona questões – prende-se com a apreciação da conformidade do regime jurídico relativo à participação no capital social na organização com o TFUE e com a Diretiva Serviços. O quarto grupo - décima questão – é respeitante à autonomia contratual.

Quanto à primeira questão prejudicial

- 22 Nos termos do artigo 1.º do Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral, os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de apreciação para prestar, mandar executar e organizar SIEG de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores. Os Estados-Membros podem, portanto, no respeito do direito da União, definir o alcance e a organização dos seus SIEG, em especial tendo em conta as finalidades da sua política nacional. Nesse contexto, os Estados-Membros dispõem de um amplo poder de apreciação que a Comissão Europeia só pode contestar em caso de erro manifesto. Conforme jurisprudência do Tribunal de Justiça, o serviço é de interesse económico geral quando a importância dessa atividade apresenta características especiais relativamente à importância de outras atividades económicas.
- 23 Uma vez que o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou sobre a questão de saber se a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP pode ser definida, do ponto de vista do direito da União, como um SIEG, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) colocou a si próprio essa questão, sabendo que, em última análise, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se essas funções estão ligadas a um SIEG.

- 24 Resulta do regime jurídico impugnado que a organização será a única que poderá exercer a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP para produtos do mesmo tipo, o que resulta tanto da ZVO-2 como da autorização que essa organização deverá obter nos termos da ZVO-2 para exercer essa atividade. Assim, à organização em questão é concedido o direito exclusivo de exercer a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP para produtos do mesmo tipo, quando, neste contexto, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) considera que se trata do exercício de uma atividade económica. A organização celebra um contrato com os produtores, pelo qual se compromete a cumprir, por conta destes, as obrigações decorrentes do RAP e recebe, em contrapartida, uma remuneração adequada. Trata-se, portanto, de uma oferta de serviços prestada mediante pagamento. Neste contexto, não é necessário que o prestador de serviços tenha como objetivo a obtenção de lucros. Por conseguinte, apesar de a organização ser obrigada a atuar sem fins lucrativos, tal não pode ter qualquer influência na definição da natureza da atividade em questão.
- 25 A Diretiva Serviços já prevê, no artigo 17.º, n.º 1, alínea e), que a gestão dos resíduos num Estado-Membro pode ser definida como um SIEG se os critérios do considerando 70 da referida Diretiva estiverem preenchidos. Além do mais, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça até à data que este reconheceu a existência de um SIEG em vários setores da gestão de resíduos, por exemplo, no que respeita à recolha de resíduos de construção, à eliminação ou incineração de resíduos, incluindo resíduos perigosos, e à eliminação e tratamento dos resíduos domésticos. Além disso, decorre do considerando 24 da Diretiva 2018/851 que os organismos públicos também podem ser competentes para organizar aspetos operacionais da gestão dos resíduos resultantes de produtos aos quais se aplicam sistemas RAP, o que sugere que é possível, *a fortiori*, qualificar como SIEG um sistema de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP.
- 26 O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) considera que foi confiado à organização um SIEG na aceção do artigo 106.º, n.º 2, TFUE. No ordenamento jurídico esloveno não existe uma definição de SIEG, sendo antes generalizado o conceito de serviço público de natureza económica, que não coincide necessariamente com o conceito de SIEG. Os serviços públicos de natureza económica são as atividades através das quais se garantem determinados bens materiais, como produtos ou serviços, cuja prestação duradoura e regular é de interesse público. Esse interesse público manifesta-se no facto de se tratar da satisfação de necessidades públicas, sempre e na medida em que esses produtos e serviços não possam ser assegurados no mercado, e no facto de, ao assegurar esses bens, a obtenção de lucros passar a ser secundária em relação à satisfação das necessidades públicas.
- 27 O presente caso é diferente. Embora o regime que regula o cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP leve a supor, com base nas suas características (por exemplo, sem fins lucrativos, acesso aberto a todos os produtores), que o legislador pretendeu estabelecer um serviço público de natureza económica, nunca utilizou esta expressão na ZVO-2.

- 28 Resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a intervenção do Estado no mercado, entendida no sentido de intervenção no funcionamento do mercado, constitui certamente um obstáculo à criação de um mercado aberto à concorrência, mas essa intervenção pode ser lícita se estiverem reunidas três condições. Em primeiro lugar, essa intervenção deve destinar-se a alcançar objetivos de interesse económico geral; em segundo lugar, neste contexto, o princípio da proporcionalidade deve ser respeitado; por fim, em terceiro lugar, as obrigações de serviço público estabelecidas em resultado dessa intervenção devem ser claramente definidas, inequívocas, não discriminatórias e verificáveis.
- 29 Conforme jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a proteção do ambiente e a proteção da saúde são reconhecidas como razões imperiosas de interesse geral, mesmo quando se trata de questões relacionadas com a gestão de resíduos. À luz do exposto, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) considera que a determinação da atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP, tendo em vista uma missão especial de interesse público, é do interesse geral (económico). O Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou sobre a questão de saber quais as circunstâncias que devem ser tidas em conta - quando se define como SIEG a atividade de cumprimento coletivo de obrigações decorrentes do RAP - para avaliar se a aplicação das normas do TFUE impediria, de facto ou de direito, o exercício dessa atividade, ou se a organização for impedida de desempenhar as tarefas especiais que lhe são atribuídas, ou se a manutenção desses direitos é necessária para permitir à organização a realização de funções de SIEG em circunstâncias economicamente aceitáveis.
- 30 O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) considera que, através da medida pela qual a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP é designada como uma missão especial de interesse público, é possível assegurar a realização do objetivo prosseguido de interesse económico geral. A fim de respeitar o princípio da proporcionalidade, a intervenção do Estado deve limitar-se ao necessário para alcançar o objetivo pretendido, razão pela qual é necessária uma verificação regular da necessidade da medida adotada. Resulta do regime jurídico impugnado que, para a concessão de um direito exclusivo à organização, não está estabelecida nenhuma limitação da duração da obrigação de exercício da atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP, pelo que o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) considera que a obrigação referida é permanente. O método aplicado não pode exceder o necessário para alcançar o objetivo prosseguido de interesse económico geral. As restrições à concorrência em detrimento de outros operadores económicos devem ser autorizadas se forem necessárias para permitir à empresa encarregada de uma missão de importância geral a sua realização. Neste contexto, importa ter em consideração as condições económicas em que a empresa opera, e, em especial, os custos que têm de suportar, bem como a legislação que lhe é aplicável, mais concretamente a legislação ambiental. O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) interroga-se, portanto, sobre as circunstâncias que deve ter em conta para avaliar se o método de intervenção aplicado não vai além do que é necessário para alcançar os

objetivos estabelecidos de interesse económico geral e se não existem medidas menos restritivas.

Segunda questão prejudicial

- 31 Na opinião do Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional), o regime nacional em causa está abrangido pelo âmbito de aplicação dos artigos 16.º e 17.º da Carta, dos artigos 49.º, 56.º e 106.º TFUE, da Diretiva Serviços e da Diretiva-Quadro Resíduos. À luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) considera que o regime nacional, com base na qual se aplica um regime de exclusividade em benefício de uma única empresa pública ou privada para o exercício de uma determinada atividade económica, constituiria uma restrição à liberdade de estabelecimento (artigo 49.º TFUE) e à livre prestação de serviços (artigo 56.º TFUE). Poderá igualmente resultar da jurisprudência do Tribunal de Justiça que esse regime nacional configura também uma restrição à liberdade de iniciativa económica consagrada no artigo 16.º da Carta. Do mesmo modo, esse regime nacional constituiria o requisito mencionado no artigo 15.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva Serviços. Mesmo que a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP seja definida como SIEG, a Diretiva Serviços deve ser tida em conta no que diz respeito à liberdade de estabelecimento.
- 32 Não resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que este já tenha abordado a questão de saber se o facto de a atividade dever ser exercida sem fins lucrativos – e precisamente de modo a que as receitas não excedam os custos reais de exercício da atividade e que o lucro deva ser exclusivamente utilizado para prosseguir determinados objetivos – implica uma restrição da liberdade de iniciativa económica (artigo 16.º da Carta), da liberdade de estabelecimento (artigo 49.º TFUE) e da livre prestação de serviços (artigo 56.º TFUE).
- 33 Embora o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) deva decidir, no âmbito do processo de fiscalização da constitucionalidade, se as restrições do direito nacional são adequadas para a realização do objetivo por si prosseguido e se não vão além do que é necessário para alcançar esse objetivo, compete ao Tribunal de Justiça fornecer ao Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional), com base nas informações disponíveis, todos os elementos necessários para esse efeito em matéria de direito da União. Na verdade, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que este já proferiu vários acórdãos nos quais se pronunciou sobre as condições que devem estar preenchidas, por força do artigo 16.º da Carta e dos artigos 49.º e 56.º TFUE ou do artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva Serviços, para que sejam justificadas as medidas nacionais suscetíveis de afetar o exercício da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços. Todavia, a jurisprudência do Tribunal não contém quaisquer decisões respeitantes precisamente à realização da atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP.

- 34 Coloca-se a questão de saber se as medidas impugnadas são suscetíveis de garantir a realização do objetivo estabelecido. Embora um regime possa, em princípio, realizar um objetivo de interesse geral, é também necessário que prossiga esse objetivo de forma coerente. Com efeito, segundo jurisprudência do Tribunal, uma legislação nacional só é adequada para assegurar a realização do objetivo declarado se refletir realmente a intenção de alcançar esse objetivo de forma coerente e sistemática. Assim, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) é confrontado com a questão de saber quais são as circunstâncias que deve ter em conta para considerar que o regime, ao abrigo do qual o cumprimento coletivo e sem fins lucrativos das obrigações decorrentes do RAP deve ser realizado por uma única organização, podem assegurar de forma coerente a realização desses objetivos no interesse geral.
- 35 Além disso, coloca-se a questão de saber se a restrição satisfaz a condição da existência de medidas nacionais menos restritivas através das quais poderia ser alcançado o objetivo pretendido. O Tribunal de Justiça também ainda não se pronunciou sobre a questão de saber quais as circunstâncias que podem justificar a necessidade de restrições suscetíveis de prejudicar ou de tornar menos atrativa a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP.

Terceira, quarta e quinta questões prejudiciais

- 36 Com o regime previsto na ZVO-2, o legislador alterou substancialmente o regime RAP. Este regime influenciou significativamente a situação de todos os sujeitos envolvidos neste sistema. A atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP passou de uma atividade regular de mercado numa atividade que uma única organização está autorizada a realizar e somente sem fins lucrativos. Isto significa que alguns operadores ZVO-1, que exerciam a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP com base numa AA ou em decisões de confirmação de projetos coletivos emitidas por tempo indeterminado, deixarão de poder exercer essa atividade. Além disso, deve também ter-se em conta que todos os contratos que os operadores ZVO-1 tinham celebrado tanto com produtores como com prestadores deixarão de ser aplicáveis *ex lege*. Deve sublinhar-se que o legislador alterou apenas as condições de exercício da atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP, mas não as condições de exercício das atividades económicas de gestão dos resíduos.
- 37 O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) considera que o regime nacional, que converte uma atividade que era exercida no mercado com fins lucrativos numa atividade sem fins lucrativos que uma única organização está autorizada a exercer em todo o território nacional, e que impossibilita os atuais prestadores dessa atividade de a prosseguirem, constitui uma restrição à liberdade de iniciativa económica que está consagrada no artigo 16.º da Carta, bem como das liberdades previstas nos artigos 49.º e 56.º TFUE. No entanto, além do exposto, tal situação protege também o princípio da segurança jurídica, cujo corolário é o princípio da proteção da confiança legítima, que exige, em especial, que as normas jurídicas

sejam claras e precisas e tenham efeitos previsíveis, sobretudo quando podem ter consequências desfavoráveis para os particulares e para as empresas. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o princípio da proteção da confiança legítima pode ser invocado por todos os operadores económicos em relação aos quais um organismo nacional tenha dado origem a expectativas fundadas. Todavia, quando um operador económico prudente e avisado esteja em condições de prever a adoção de uma medida suscetível de afetar os seus interesses, não pode invocar o benefício de tal princípio quando essa medida for adotada.

- 38 O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) considera que não podem ser aceites as alegações das requerentes de que a alteração do regime RAP acima descrita não é lícita à luz do artigo 16.º da Carta e dos artigos 49.º e 56.º TFUE. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que um operador económico não pode confiar no facto de que não haverá qualquer tipo de alteração legislativa, mas pode contestar a forma como essas alterações são aplicadas. Decorre igualmente desta jurisprudência que as partes contratantes são livres de definir, no respeito das disposições imperativas e de ordem pública, o conteúdo da sua relação jurídica, incluindo as consequências resultantes de uma eventual cessação ou incumprimento das respetivas obrigações.
- 39 Por conseguinte, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) considera que a alteração da legislação – na base da qual as condições para o exercício da atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP também são significativamente alteradas e, ao mesmo tempo, tanto as AA ou decisões existentes que confirmam projetos coletivos como os contratos celebrados entre os operadores ZVO-1 e os produtores e entre os operadores ZVO-1 e os prestadores deixam de ser aplicáveis - é, por conseguinte, legal, se for exigida por razões imperiosas de interesse geral. Todavia, qualquer alteração do regime jurídico exige ou um regime transitório razoavelmente longo ou um sistema de compensações razoáveis.
- 40 O princípio da segurança jurídica não proíbe as alterações legislativas, mas exige que o legislador tenha em conta as circunstâncias específicas dos operadores económicos e, se necessário, preveja adaptações à aplicação das novas normas. Na verdade, o Tribunal de Justiça já decidiu, no que respeita aos produtores e distribuidores, que, quando um sistema de gestão de resíduos de embalagens é alterado, deve ser assegurado um período transitório razoável para que essas entidades possam adaptar-se e que, no momento em que o sistema de gestão dos resíduos de embalagens é alterado, cada produtor ou distribuidor pode efetivamente participar no sistema operativo. Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça já esclareceu que, no caso de o legislador nacional revogar as autorizações que permitem aos seus titulares exercer uma atividade económica, é necessário prever para esses titulares quer um período transitório suficientemente longo para que estes se possam adaptar, quer um sistema de compensações razoáveis. Todavia, da jurisprudência do Tribunal de Justiça também resultam acórdãos contraditórios, segundo os quais, em determinadas circunstâncias, não é de todo necessário um período transitório. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça declarou

que, embora o princípio da proteção da confiança legítima constitua um dos princípios fundamentais do direito da União, os operadores económicos não podem alimentar expectativas assentes na manutenção de uma situação existente, a qual poderá ser alterada, quer pelas instituições da União, quer pelas autoridades nacionais no exercício do seu poder discricionário, e, em especial, no domínio do funcionamento do mercado pois este adapta-se constantemente às mudanças que se verificam nas relações económicas. Além disso, um operador económico prudente e avisado não pode, sempre que esteja em condições de prever a adoção de uma medida da União ou de uma medida nacional suscetível de afetar os seus interesses, invocar esse princípio no caso de essa medida ser adotada.

- 41 No que diz respeito ao período transitório, o Tribunal de Justiça também já decidiu que, mesmo admitindo que a União tenha criado previamente uma situação suscetível de dar origem a uma confiança legítima, ou seja, sempre que os organismos da União Europeia deem ao interessado garantias precisas, incondicionais e concordantes, provenientes de fontes autorizadas e fiáveis, um interesse público superior pode opor-se à adoção de medidas transitórias para situações ocorridas antes da entrada em vigor da nova legislação, mas que ainda não foram concluídas. Dito isto, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional), nas circunstâncias descritas na decisão de reenvio, interroga-se sobre se é realmente necessário um período transitório e, em caso afirmativo, quais são os critérios que permitem definir como razoável um período transitório ou um sistema de compensações.

Sexta questão prejudicial

- 42 O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) considera que o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou sobre a questão de saber se um regime nacional, nos termos do qual os produtores devem constituir uma organização e só eles podem ser titulares de participações sociais nela, constitui uma restrição à liberdade de iniciativa económica (artigo 16.º da Carta), à liberdade de estabelecimento (artigo 49.º TFUE) e à livre prestação de serviços (artigo 56.º TFUE). No caso de as medidas acima referidas constituírem uma restrição à liberdade de iniciativa económica, bem como à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) interroga-se sobre se essas medidas podem ser justificadas.
- 43 A questão seguinte consiste em saber se a restrição pode garantir a realização do objetivo estabelecido. As medidas através das quais um Estado-Membro restringe o direito de propriedade de uma empresa, por considerar que existe o risco de que pessoas que não são produtores podem influenciar a gestão da organização, de modo a que esta adote estratégias económicas que possam ameaçar o objetivo de assegurar a gestão qualitativa dos resíduos resultantes de produtos aos quais se aplica o RAP e que reduzam os custos de gestão, podem provavelmente ser medidas adequadas para alcançar o objetivo de um funcionamento eficaz do regime RAP.

44 Coloca-se também a questão de saber se a restrição preenche a condição da existência de medidas nacionais menos restritivas através das quais poderia ser alcançado o objetivo pretendido. Uma vez que o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou sobre a questão de saber quais as circunstâncias que podem justificar o carácter necessário de restrições que podem prejudicar ou tornar menos atrativa as atividades de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) colocou a si mesmo a questão acima referida.

Sétima, oitava e nona questões prejudiciais

45 O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) pergunta se um regime que estabelece determinadas características que devem ser satisfeitas pelos produtores que são titulares de uma participação social, membros do órgão de administração da organização, membros do órgão de fiscalização desta e seus representantes pode constituir uma restrição à liberdade de iniciativa económica (artigo 16.º da Carta), à liberdade de estabelecimento (artigo 49.º TFUE) e à livre prestação de serviços (artigo 56.º TFUE). O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) considera que um regime nacional deste tipo pode constituir um requisito, tal como referido no artigo 15.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva Serviços.

46 O regime impugnado afeta também a situação dos produtores que têm obrigações decorrentes do RAP e que, ao mesmo tempo, desenvolvem atividades de recolha ou de tratamento de resíduos resultantes de produtos que são objeto de cumprimento coletivo de obrigações decorrentes do RAP nessa organização. Estes produtores não podem ser titulares de uma participação social na organização, mas podem ter apenas a posição dos produtores que aderem a uma organização já constituída através da celebração de um contrato com esta. Isto significa, de facto, que, por exemplo, um produtor que tenha obrigações decorrentes do RAP no domínio dos resíduos de embalagens e que, simultaneamente, exerça uma atividade de recolha ou de tratamento desses resíduos não pode ser titular de uma participação social na organização que realiza o cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP.

47 O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) considera que o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou sobre a questão de saber se o regime jurídico descrito no número anterior constitui uma restrição à liberdade de iniciativa económica (artigo 16.º da Carta), à liberdade de estabelecimento (artigo 49.º TFUE) e à livre prestação de serviços (artigo 56.º TFUE). O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) considera que essa legislação nacional pode constituir um requisito, tal como previsto no artigo 15.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva Serviços.

48 No caso de as medidas acima referidas constituírem uma restrição à liberdade de iniciativa económica, bem como à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, ou seja, requisitos na aceção do artigo 15.º, n.º 2, da Diretiva Serviços, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) coloca a questão de saber se essas medidas nacionais que podem prejudicar o exercício das liberdades

previstas nos artigos 49.º e 56.º TFUE ou tornar esse exercício menos atrativo, preenchem os requisitos necessários para serem consideradas justificadas.

- 49 Coloca-se também a questão de saber se as restrições em causa podem ser direta ou indiretamente discriminatórias. O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) considera que o requisito em questão não é direta ou indiretamente discriminatório, uma vez que os requisitos que se aplicam aos produtores que são titulares de uma participação social, membros do órgão de administração da organização, membros do órgão de fiscalização da organização e representantes da organização se aplicam independentemente do lugar da sede social ou da nacionalidade dessas pessoas. Por conseguinte, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) considera que os requisitos não são discriminatórios na aceção do artigo 15.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva Serviços.
- 50 A questão seguinte é saber se a restrição pode garantir a realização do objetivo prosseguido. No entender do Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional), as medidas através das quais um Estado-Membro restringe as relações recíprocas entre a organização, os seus proprietários, os seus órgãos de administração e os prestadores, podem ser medidas adequadas para alcançar o objetivo de redução dos conflitos de interesses entre essas entidades por razões de proteção do ambiente e de proteção da concorrência.
- 51 Com a última questão pretende-se saber se a restrição satisfaz a condição da existência de medidas nacionais menos restritivas através das quais seria possível alcançar o objetivo pretendido. O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) coloca esta questão porque o Tribunal de Justiça ainda não se debruçou sobre a questão de saber quais as circunstâncias que podem justificar a necessidade de restrições suscetíveis de prejudicar ou de tornar menos atrativa as atividades de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP.

Décima questão prejudicial

- 52 Resulta do regime jurídico impugnado que os produtores aos quais se aplica a obrigação RAP e que colocam no mercado produtos destinados a uso doméstico são obrigados a celebrar um contrato mediante o qual conferem a uma pessoa coletiva autorizada a exercer a atividade de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP (a organização) a tarefa de cumprir as suas obrigações decorrentes do RAP. A lei obriga-os, portanto, a celebrar um contrato. Se não celebrarem um contrato deste tipo, estão sujeitos a uma coima de 40 000 a 75 000 euros. Por conseguinte, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) considera que a determinação da obrigação de celebrar um contrato constitui uma ingerência substancial na liberdade de celebrar contratos de que, em princípio, gozam os operadores económicos. Por maioria de razão, atendendo à posição do Tribunal de Justiça, a liberdade contratual dos produtores é de tal modo reduzida que essa restrição pode pôr em causa a própria essência do seu direito à livre iniciativa económica. Por conseguinte, o Ustavno sodišče (Tribunal

Constitucional) coloca a questão de saber se tal restrição é conforme com o direito da União.

- 53 Com a questão seguinte pretende-se saber se as restrições à liberdade de estabelecimento, à livre prestação de serviços e à liberdade de iniciativa económica decorrentes do regime jurídico impugnado podem ser justificadas por razões de interesse (económico) geral e, por conseguinte, por razões de proteção do ambiente.
- 54 Como já foi mencionado, a liberdade contratual dos produtores é de tal modo reduzida que essa restrição poderia afetar a própria essência do seu direito à liberdade de iniciativa económica. Todavia, importa sublinhar que a obrigação de cumprimento coletivo das obrigações decorrentes do RAP só se aplica aos produtos para os quais o RAP se aplica e que se destinam a ser utilizados nos agregados familiares, enquanto que para outros produtos para os quais o RAP se aplica e que não se destinam a ser utilizados nos agregados familiares, a ZVO-2 permite o cumprimento independentemente das obrigações decorrentes do RAP. Por esta razão, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) considera que não é possível considerar que tal regime afeta o conteúdo essencial da liberdade de iniciativa económica. Por conseguinte, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) coloca a questão de saber quando se pode considerar que a liberdade contratual está de tal modo comprometida que a restrição afeta a própria essência do direito à livre iniciativa económica.