



Objavljeni ID	:	C-254/23
Številka akta	:	1
Številka vpisa v vpisnik	:	1255013
Datum vložitve	:	20/04/2023
Datum vpisa v vpisnik	:	21/04/2023
Vrsta akta	:	Predlog za sprejetje predhodne odločbe
<hr/>		
Številka vložitve prek e-Curie	:	Akt
Zaporedna številka datoteke	:	DC186342
Vlagatelj	:	1
	:	Božič Štajnpihler Vesna (J359137)

RS
USREPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE RS REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČEPodpisnik: Malej Accetto
Izdajatelj: SIGOV-CA
Številka certifikata: 00080AED0300000009567DD1F4
Potek veljavnosti: 23. 03. 2027
Čas podpisa: 20. 04. 2023 10:51

Številka: U-I-104/22-50
Datum: 13. 4. 2023

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudi družbe Interzero, d. o. o., Ljubljana (prej družba Interseroh, d. o. o., Ljubljana), in drugih, ki jih vse zastopa Odvetniška pisarna Brezavšček Žgavec, d. o. o., Ljubljana, in družbe Surovina, d. o. o., Maribor, in drugih, ki jih vse zastopa Odvetniška pisarna Senica & partnerji, d. o. o., Ljubljana, na seji 13. aprila 2023

sklenilo:

1. Sodišču Evropske unije se na podlagi 267. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016) predložijo v predhodno odločanje naslednja vprašanja glede razlage 16. in 17. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016), 49., 56. in 106. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije, načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj, Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, 27. 12. 2006) ter 8. in 8.a člena Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL L 312, 22. 11. 2008, nazadnje spremenjena z Direktivo (EU) 2018/851 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive 2008/98/ES o odpadkih, UL L 150, 14. 6. 2018), in sicer:

(1) Ali se lahko šteje za podjetje, ki je pooblaščen za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena iz drugega odstavka 106. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (upoštevaje 14. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, Protokol št. 26 o storitvah splošnega pomena ter 8. in 8.a člen Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv), pravna oseba z izključno pravico do izvajanja dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti za istovrstne proizvode na ozemlju Republike Slovenije, ki obsega:

- sklepanje pogodb s proizvajalci določenih proizvodov, s katerimi ti pooblastijo to pravno osebo, da v njihovem imenu zagotovi ustrezno ravnanje z odpadki iz teh proizvodov;
- organizacijo sistema zbiranja in obdelave odpadkov (sklepanje pogodb z gospodarskimi družbami, da v imenu organizacije zberejo in ustrezno obdelajo vse zbrane odpadke iz proizvodov, za katere velja proizvajalčeva razširjena odgovornost); in
- vodenje evidence o proizvodih, za katere velja proizvajalčeva razširjena odgovornost in so dani na trg v Republiki Sloveniji, ter evidence o zbranih in obdelanih odpadkih iz proizvodov, za katere velja proizvajalčeva razširjena odgovornost, ter posredovanje teh podatkov ministrstvu,

in je dolžna v zvezi z opravljenem te dejavnosti sklepati pogodbe tako s proizvajalci, ki imajo obveznost proizvajalčeve razširjene odgovornosti, kot z gospodarskimi družbami, ki bodo izvajale zbiranje in obdelavo odpadkov?

(2) Ali je treba 16. in 17. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, 49., 56. in 106. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu ter 8. in 8.a člen Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri sme dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti za istovrstne proizvode opravljati le ena pravna oseba na ozemlju države članice na nepridobiten način, kar pomeni, da prihodki ne presegajo dejanskih stroškov za skupno izpolnjevanje obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti in da mora ta pravna oseba dobiček uporabiti le za izvajanje aktivnosti in ukrepov za skupno izpolnjevanje obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti?

(3) Če je odgovor na vprašanje (2) nikalen, ali je treba 16. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, 49., 56. in 106. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj ter 8. in 8.a člen Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri država članica spremeni dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti za istovrstne proizvode iz regulirane pridobitne tržne dejavnosti, ki jo opravlja več gospodarskih subjektov, v dejavnost, ki jo sme izvajati le ena organizacija in ki mora to dejavnost izvajati nepridobitno v smislu vprašanja iz točke (2)?

(4) Ali je treba določbe prava EU iz vprašanja iz točke (3) razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, po kateri zaradi uveljavitve nove zakonske ureditve skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti posledično po sili zakona (*ex lege*) ta posega v posamična razmerja tako, da prenehajo veljati vse pogodbe, sklenjene med gospodarskimi subjekti, ki so izvajali dejavnost skupnega izpolnjevanja proizvajalčeve razširjene odgovornosti po prejšnji ureditvi, in proizvajalci, ki imajo obveznost proizvajalčeve razširjene odgovornosti, ter med gospodarskimi subjekti, ki so izvajali dejavnost skupnega izpolnjevanja proizvajalčeve razširjene odgovornosti po prejšnji ureditvi, in gospodarskimi subjekti, ki izvajajo dejavnost zbiranja in obdelave odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti?

(5) Ali je treba v okoliščinah sprejetja nove zakonske ureditve, opisane v vprašanjih iz točk (3) in (4), načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da zakonodajalec mora določiti prehodno obdobje in/ali sistem nadomestil? Če je odgovor pritrdilen, katera merila opredeljujejo razumnost prehodnega obdobja oziroma razumnost sistema nadomestil?

(6) Ali je treba 16. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, 49., 56. in 106. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu ter 8. in 8.a člen Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri je proizvajalcem, ki imajo obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti in dajejo na trg 51 odstotkov istovrstnih proizvodov, za katere velja obveznost proizvajalčeve razširjene odgovornosti, naložena obveznost ustanovitve pravne osebe, ki bo izvajala dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, in morajo proizvajalci istovrstnih proizvodov ob morebitnem odvzemu dovoljenja tako pravno osebo ponovno ustanoviti oziroma ali je treba zgoraj navedene določbe prava EU razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri smejo biti imetniki poslovnega deleža v tej pravni osebi le proizvajalci?

(7) Ali je treba 16. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, 49., 56. in 106. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu ter 8. in 8.a člen Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv razlagati na način, da nasprotujejo ureditvi, po kateri proizvajalci, ki so lastniki poslovnega deleža pravne osebe, ki izvaja skupno

izpolnjevanje obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, ne smejo biti oseba, ki izvaja zbiranje ali obdelavo odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti v tej pravni osebi?

(8) Ali je treba 16. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, 49., 56. in 106. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu ter 8. in 8.a člen Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv razlagati na način, da nasprotujejo ureditvi, po kateri proizvajalec, ki je lastnik poslovnega deleža pravne osebe, ki izvaja skupno izpolnjevanje obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, in pravna oseba, ki izvaja dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, ne smeta biti:

- neposredno ali posredno kapitalsko povezana z osebo, ki izvaja zbiranje ali obdelavo odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti v pravni osebi, ki izvaja skupno izpolnjevanje obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, in ne smeta imeti v njej upravljavskih ali nadzorstvenih pravic;
- kapitalsko ali sorodstveno povezana z osebo, ki ima ali nadzira glasovalne pravice v organu upravljanja ali organu nadzora ali zastopa osebe iz prejšnje alineje.

(9) Ali je treba 16. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, 49., 56. in 106. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu ter 8. in 8.a člen Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri omejitve iz vprašanj (7) in (8) veljajo tudi za člana poslovnega organa pravne osebe, ki izvaja dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, njenega nadzornega organa ali zastopnika?

(10) Ali je treba 16. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter 49. in 56. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri morajo proizvajalci, za katere velja obveznost proizvajalčeve razširjene odgovornosti in dajejo na trg proizvode, namenjene za uporabo v gospodinjstvu, obvezno skleniti pogodbo, s katero pooblastijo pravno osebo, ki ima dovoljenje za izvajanje dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, za izpolnjevanje svojih obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti?

2. Postopek za oceno ustavnosti prvega do četrtega odstavka 37. člena, prvega in tretjega do dvanajstega odstavka 38. člena, devetega odstavka 39. člena, prvega in petega odstavka 40. člena, 41. člena, tretjega in četrtega odstavka 43. člena, prvega, tretjega, četrtega, petega, šestega, osmega in devetega odstavka 275. člena in drugega odstavka 321. člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 44/22) se prekine do odločitve Sodišča Evropske unije.

OBRAZLOŽITEV**KAZALO**

I. Dejanski in pravni okvir postopka pred Ustavnim sodiščem.....	6
II. Za postavitev vprašanj za predhodno odločanje upoštevne navedbe pobudnikov v postopku pred Ustavnim sodiščem	7
III. Mnenje Vlade Republike Slovenije o navedbah pobudnikov, ki so upoštevne za predhodno odločanje	11
IV. Upoštevne določbe nacionalnega prava	16
V. Pravni interes pobudnikov za pobudo za presojo ustavnosti, odločitve Ustavnega sodišča v pripravljalnem postopku in obseg presoje	16
VI. Opis izpodbijane zakonske ureditve in zakonske ureditve, ki je sistem PRO urejala pred tem.....	18
Splošno o PRO.....	19
Sistem PRO po ZVO-2	20
Sistem PRO po ZVO-1 in primerjava obeh sistemov PRO	24
Prehodna ureditev	27
VII. Razlogi Ustavnega sodišča za vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe	28
VIII. Vprašanja za predhodno odločanje SEU	35
Povzetek postavljenih vprašanj za predhodno odločanje SEU	35
Prvo vprašanje	36
Drugo vprašanje	45
Tretje, četrto in peto vprašanje.....	54
Šesto vprašanje.....	60
Sedmo, osmo in deveto vprašanje	63
Deseto vprašanje	68
IX. Prekinitev postopka za oceno ustavnosti izpodbijanih določb.....	72

A.**I. Dejanski in pravni okvir postopka pred Ustavnim sodiščem**

1. Ustavno sodišče je prejelo dve pobudi (št. U-I-104/22 in št. U-I-220/22) za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju ZVO-2) v delu, v katerem ureja sistem proizvajalčeve razširjene odgovornosti (v nadaljevanju PRO), in delu, ki ureja prehodno obdobje za uveljavitev novega sistema PRO.

2. Glede na vsebino zatrjevanih protiuustavnosti v obeh pobudah je Ustavno sodišče štelo, da pobudniki vlagajo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 25. člena, osmega odstavka 34. člena, prvega do četrtega odstavka 37. člena, prvega in tretjega do dvanajstega odstavka 38. člena, devetega odstavka 39. člena, prvega in petega odstavka 40. člena, 41. člena, tretjega in četrtega odstavka 43. člena, prvega odstavka 47. člena, prvega in tretjega odstavka 267. člena, prvega, tretjega, četrtega, petega, šestega, osmega in devetega odstavka 275. člena ter drugega odstavka 321. člena ZVO-2.

II. Za postavitev vprašanj za predhodno odločanje upoštevne navedbe pobudnikov v postopku pred Ustavnim sodiščem

3. Pobudniki zatrjujejo, da so izpodbijane določbe ZVO-2 v neskladju z 2., 3.a, 14., 33. in 74. členom Ustave, 16. in 17. členom Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju Listina) in 1. členom Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). Izpodbijane določbe ZVO-2 naj bi bile tudi v neskladju z 41. (pravilno 49.), 56., 102. in 106. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU), Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 94/62/ES z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži (UL L 365, 31. 12. 1994, zadnjič spremenjena z Direktivo (EU) 2018/852 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži, UL L 150, 14. 6. 2018 – v nadaljevanju Direktiva o embalaži in odpadni embalaži), ter Direktivo 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (v nadaljevanju Okvirna direktiva o odpadkih).

4. Pobudniki tudi menijo, da je izpodbijana zakonska ureditev v neskladju z Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (v nadaljevanju Direktiva o storitvah) in Direktivo (EU) 2015/1535 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih predpisov in pravil za storitve informacijske družbe (UL L 241, 17. 9. 2015).

5. Izpodbijana zakonska ureditev naj bi bila v neskladju z 2. in 74. členom Ustave, 16. členom Listine ter 49. in 56. členom PDEU, ker naj bi zakonodajalec tržno dejavnost preoblikoval v netržno. Sprememba narave dejavnosti iz tržne gospodarske dejavnosti v nepridobitno naj bi pomenila najvišjo stopnjo omejevanja trga. Zakonodajalec naj bi v navedene pravice posegel tudi, ker je določil, da sme dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO opravljati le en subjekt, t. i. organizacija. S tem naj bi zakonodajalec uvedel monopol na trgu skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO. Določil naj bi tudi pogoje, ki jih mora izpolnjevati lastnik poslovnega deleža organizacije. Pobudniki menijo, da je z vidika javnega interesa bistveno zagotoviti učinkovito

ravnanje z odpadki in ustrezen nadzor nad delovanjem sistema. Zato naj ne bi bilo razlogov za nepridobitno izvajanje navedene dejavnosti in omejitev števila subjektov, ki smejo to dejavnost izvajati. Izpodbijana ureditev naj bi posegala tudi v pogodbeno avtonomijo pobudnikov, saj jim nalaga obvezno sklenitev pogodbe z organizacijo.

6. Izpodbijana ureditev naj bi pomenila nedovoljeno omejitev svobode ustanavljanja in opravljanja storitev. Z izpodbijano ureditvijo naj bi država določila neizogibne ovire za vstop na trg skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO. Ureditev naj bi zaradi državnega ukrepa ustvarjala neenake možnosti gospodarskih subjektov in izkrivljala konkurenco. Zato naj bi bila v neskladju s 102. in 106. členom PDEU. Ureditev naj bi bila v neskladju tudi z Okvirno direktivo o odpadkih, ki naj bi v sistemih z več organizacijami za ravnanje z odpadki zahtevala le uvedbo nadzornega organa, ne pa uvedbe monopolnega izvajanja navedene dejavnosti. Ureditev naj bi bila v neskladju z Direktivo o embalaži in odpadni embalaži, po kateri morajo biti sistemi vračanja embalaže odprti za sodelovanje vseh gospodarskih subjektov. Države pa naj bi bile pri uvedbi sistema PRO dolžne spoštovati pomen pravilnega delovanja notranjega trga.

7. Izpodbijana ureditev naj bi bila v neskladju s pravico do zasebne lastnine (33. člen Ustave, 17. člen Listine in 1. člen Prvega protokola k EKČP), ker naj bi omejevala kapitalsko udeležbo v organizaciji (peti in šesti odstavek 38. člena ZVO-2) in določala način uporabe dobička (peti odstavek 40. člena ZVO-2). Pobudo so vložili tudi pobudniki, ki so proizvajalci, ki imajo obveznost PRO in hkrati tudi izvajajo dejavnost zbiranja in obdelave odpadkov. Zaradi ureditve, ki določa, da imetniki poslovnega deleža organizacije ne smejo biti gospodarski subjekti, ki izvajajo dejavnost zbiranja in obdelave odpadkov, naj bi bilo tem proizvajalcem onemogočeno pridobiti poslovni delež v organizaciji. Zakonska ureditev, ki prepoveduje kapitalske in sorodstvene povezave med proizvajalci, ki ustanovijo organizacijo, ter organizacijo in subjekti, ki izvajajo zbiranje ali obdelavo odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO (v nadaljevanju izvajalci), naj bi bila v neskladju s 14., 33. in 74. členom Ustave, 1. členom Prvega protokola k EKČP in 1. členom Protokola št. 12 k EKČP (Uradni list RS, št. 46/10, MP, št. 8/10).

8. Pobudniki zatrjujejo, da so peti, osmi in deveti odstavek 275. člena ZVO-2 v neskladju z 2., 33., 74. in 155. členom Ustave ter 1. členom Prvega protokola k EKČP, ker določajo, da *ex lege* prenehajo veljati že izdana okoljevarstvena dovoljenja (v nadaljevanju OVD) in pogodbe, sklenjene med gospodarskimi subjekti, ki izvajajo dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO po Zakonu o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16 in 158/20 – v nadaljevanju ZVO-1) in proizvajalci ter med gospodarskimi subjekti, ki izvajajo dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO po ZVO-1 (v nadaljevanju GSZVO-1) in izvajalci. Zatrjujejo, da je z izpodbijano ureditvijo poseženo v njihova pričakovana pravna upravičenja in je kršeno načelo varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave). Uveljavitev izpodbijane ureditve naj bi pomenila, da bi pobudniki, ki so GSZVO-1, morali prenehati s svojim delovanjem. Do

poslabšanja njihovega položaja naj bi prišlo nepričakovano. Zakonodajalec naj za sprejetje takšne ureditve ne bi imel stvarnega razloga, ki bi bil utemeljen v prevladujočem javnem interesu. Prvi odstavek 275. člena ZVO-2 naj bi bil v neskladju s 155. členom Ustave, saj naj bi v celoti odvzel pravico GSZVO-1, da na trgu izvajajo dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO.

9. Pobudniki menijo, da omejitev izvajanja dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO le z eno organizacijo ni pogojena z zahtevami prava Evropske unije (v nadaljevanju EU). Menijo, da je enak cilj mogoče doseči z milejšimi ukrepi, in sicer z regulacijo cen in poostrenim inšpekcijskim nadzorom. Zatrjujejo, da Vlada ni priložila strokovnih študij, s katerimi bi utemeljila spremembo sistema. Analiza, ki naj bi bila pripravljena ob spremembi zakonodaje, naj bi razkrivala hude metodološke pomanjkljivosti. Iz študije, ki so jo priložili pobudniki, smernic Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD) ter empiričnih in historičnih podatkov pa naj bi izhajalo, da je bolj učinkovit, tako stroškovno kot okoljsko, sistem z več organizacijami, ki si med seboj konkurirajo pod pogojem, da je ustrezno urejen tudi nadzor in sankcioniranje. Država naj ne bi izkazala, da bi bil sistem z eno monopolno organizacijo stroškovno bolj učinkovit oziroma da je sistem, v katerem so organizacije med seboj konkurirale, neučinkovit. Vlada naj bi se pri tem sklicevala le na težave s področja odpadne embalaže, na drugih podsistemih PRO pa naj bi monopol uvedla, ne da bi zato obstajal kakršenkoli razlog. Pobudniki se sklicujejo tudi na mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora (mnenje Zakonodajno-pravne službe št. 801-01/21-22/15 z dne 14. 2. 2022), iz katerega izhaja, da naj bi bila z vidika pravice do svobodne gospodarske pobude vprašljiva ureditev, po kateri se sme ustanoviti le ena organizacija, zlasti ob dejstvu, da je mogoče obveznost PRO izpolnjevati tudi individualno. Torej naj organizacija ne bi bila edini subjekt, ki bo izpolnjeval obveznosti PRO.

10. Pobudniki poudarjajo, da je treba razlikovati med položajem, ko se sistem PRO šele ustanavlja in organizacije, ki izvajajo dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO, še ne obstajajo, in položajem, ko država z zakonsko ureditvijo poseže v že obstoječ sistem. Glede na to naj s trditvami, da v drugih državah članicah EU obstajajo sistemi, v katerih deluje le ena organizacija za izvajanje dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO, ne bi bilo mogoče utemeljiti posega v pravno zavarovana pričakovanja pobudnikov. Iz navedb Vlade pa naj ne bi izhajalo, da bi v katerikoli državi članici EU s pravili (torej *de iure*) prišlo do spremembe konkurenčnega sistema PRO v monopolni sistem. Monopoli, kjer obstajajo, naj bi bili posledica dejanskih okoliščin in ne zakonodajnega urejanja. Pobudniki menijo tudi, da je prav svobodna konkurenca na trgu skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO omogočila bistveno znižanje stroškov ravnanja z odpadno embalažo. Kot primer navajajo ureditev v Zvezni republiki Nemčiji, kjer naj bi se po odpravi monopola spodbudile nove investicije v infrastrukturo in zmanjšali operativni stroški, izboljšali pa naj bi se deleži recikliranja.

11. Pobudniki zatrjujejo, da je dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO gospodarska dejavnost. Člen 49 PDEU naj bi bilo treba razlagati široko. Pri presoji, ali posamezna dejavnost sodi na področje varovanja 49. člena PDEU, naj bi bilo treba presojsati njen ekonomski značaj. V skladu s sodno prakso Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU) lahko tudi dejavnost, ki se izvaja nepridobitno, če se za opravljene storitve prejme plačilo, sodi na področje varovanja 49. člena PDEU.

12. Pobudniki menijo, da je uvedba zakonskega monopola v neskladju s pravico do ustanavljanja in pravili konkurenčnega prava iz PDEU. Čeprav naj Okvirna direktiva o odpadkih ne bi urejala organizacije sistema PRO, naj bi bile države članice dolžne zagotavljati pravilno delovanje notranjega trga in spoštovanje temeljnih svoboščin, ki jih na ravni EU zagotavlja tudi Listina. Tudi posegi, ki naj bi bili namenjeni izvrševanju pravice do zdravega življenjskega okolja, bi morali biti primerni.

13. Pobudniki nasprotujejo tudi ureditvi, ki ločuje med proizvajalci, ki bodo organizacijo ustanovili, in proizvajalci, ki bodo z organizacijo le sklenili pogodbo. Poudarjajo, da predstavniki ene in druge skupine proizvajalcev med seboj konkurirajo na trgu proizvodov. Izpodbijana ureditev naj bi pomenila, da bo ena skupina proizvajalcev dolžna skleniti pogodbo z organizacijo, ki bo v lasti njihovih konkurentov na trgu. Zaradi obveznosti PRO naj bi bili nekateri proizvajalci dolžni organizaciji, ki bo v lasti njihovih konkurentov na trgu proizvodov, predajati informacije o svojih izdelkih, količini in zasnovi proizvodov. Pobudniki, ki bodo imeli poslovni delež v organizaciji, bi lahko vplivali na organizacijo tako, da bi ta skupini proizvajalcev, ki ne bi bila lastnica poslovnih deležev v organizaciji, določila slabše pogoje pri izpolnjevanju obveznosti PRO. Proizvajalci s poslovnim deležem v organizaciji naj bi tako imeli ugodnejši dostop do trga sekundarnih surovin oziroma recikliranega materiala. Razlogi, s katerimi Vlada utemeljuje ureditev, po kateri morajo biti ustanovitelji organizacije proizvajalci, naj bi bili zgrešeni. Tista skupina proizvajalcev, ki ne bi bila ustanovitelj organizacije, naj bi bila izključena iz upravljanja in naj ne bi imela vloge, ki jo Vlada pripisuje proizvajalcem.

14. Pobudniki se ne strinjajo, da Okvirna direktiva o odpadkih določa, da se mora dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO izvajati nepridobitno, kar trdi Vlada. Menijo, da Okvirna direktiva o odpadkih določa, da sme organizacija za izvajanje navedenih storitev zaračunati običajno maržo in pri tem ustvarjati take dobičke, ki so potrebni za razvoj te panoge.

15. Pobudniki trdijo, da naj bi ureditev v ZVO-2, ki omejitve kapitalskih povezav širi čez rob nujno potrebnega za odpravo nasprotja interesov, nekaterim pobudnikom onemogočala nadaljnje izvajanje skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO. Preširoka omejitev kapitalskih povezav naj bi bila nesorazmerna in prekomerna.

16. Pobudniki družba Interzero in drugi so odgovorili na mnenje Vlade z dne 23. 3. 2023. Iz odgovora izhaja, da vztrajajo pri svojih dosedanjih navedbah. Dodatno

navajajo, da ureditev v drugih državah članicah ne more biti upoštevna za presojo v obravnavanem primeru. Zatrjujejo, da ne drži navedba Vlade, da je v Češki republiki in Republiki Estoniji število organizacij omejeno z nacionalno zakonodajo, temveč da je pri izvrševanju zakonodaje v praksi prišlo do takega položaja, da le ena organizacija opravlja dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO. Trdijo tudi, da češko ureditev preverja Evropska komisija zaradi potencialne kršitve zakonodaje EU (št. AT40775). Dodatno navajajo, da so odpadki blago v pomenu prostega pretoka blaga iz 30. člena PDEU (pravilno 34. člen PDEU). Menijo, da bi bil pretok blaga lahko omejen, če bi imela monopol nad upravljanjem z odpadki le ena organizacija. Taka omejitev prostega pretoka blaga naj bi povzročila, da proizvajalci, čigar izdelki po izteku življenjske dobe postanejo odpadki, ne bi mogli odpadkov upravljati oziroma jih pošiljati v druge države članice. Pobudniki opozarjajo na Direktivo (EU) 2022/2464 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2022 o spremembi Uredbe (EU) št. 537/2014, Direktive 2004/109/ES, Direktive 2006/43/ES in Direktive 2013/34/EU glede poročanja podjetij o trajnostnosti (UL L 322, 16. 12. 2022) in na Uredbo (EU) 2020/852 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2020 o vzpostavitvi okvira za spodbujanje trajnostnih naložb ter spremembi Uredbe (EU) 2019/2088 (UL L 198, 22. 6. 2020). V navedenih aktih naj bi bila jasno določena merila, ki jih bodo podjetja morala izpolnjevati, da bodo njihove dejavnosti prepoznavne kot trajnostne. Trajnostne dejavnosti pa naj bi imele lažji dostop do financiranja na kapitalskih trgih in bankah. Pobudniki menijo, da sistem PRO, kot ga ureja ZVO-2, omejuje konkurenco pri doseganju okoljskih ciljev. Vsi proizvajalci naj bi bili enaki, zato naj med njimi ne bi bilo konkurence pri doseganju okoljskih ciljev.

III. Mnenje Vlade Republike Slovenije o navedbah pobudnikov, ki so upoštevne za predhodno odločanje

17. Državni zbor na pobudo ni odgovoril.

18. Mnenje o pobudi je poslala Vlada. Vlada zatrjuje, da so bile z Okvirno direktivo o odpadkih določene minimalne zahteve sistema PRO, ki jih je bilo treba prenesti v notranjo zakonodajo. Zato naj bi bilo treba tudi v slovenskem pravnem redu na novo urediti sistem PRO. Z ZVO-2 naj bi bili sprejeti ustrezni in zakoniti ukrepi za prenos obveznosti iz Okvirne direktive o odpadkih. Cilj sistema PRO in namen uvedbe obveznosti PRO naj bi bila zagotoviti učinkovitost ločenega zbiranja odpadkov, ozaveščati ter informirati o pomenu preprečevanja nastanka odpadkov ter ponovne uporabe in vračanja odpadkov, spreminjati vedenjske vzorce vseh udeležencev uporabe proizvodov, zagotoviti ustrezno ravnanje z odpadki iz proizvodov na celotnem ozemlju države. Zato naj bi bila ekonomska učinkovitost sistema PRO v celoti podrejena izpolnjevanju obveznosti PRO. Proizvajalec proizvodov naj bi bil odgovoren za upoštevanje okoljskih vidikov proizvoda v njegovi celotni življenjski dobi (od načrtovanja do ravnanja z njim, ko postane odpadek).

19. Okvirna direktiva o odpadkih naj bi zahtevala, da skupno izpolnjevanje obveznosti PRO zasleduje javno korist varstva okolja. Namen dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO naj bi bilo doseganje okoljskih ciljev, ne pa pridobivanje dobička. Vlada zatrjuje, da so s prvim odstavkom 38. člena ZVO-2, ki določa nepridobitno delovanje organizacije, v slovenski pravni red prenesene obveznosti iz točke (c) četrtega odstavka 8.a člena Okvirne direktive o odpadkih. Nosilec skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO naj bi bila organizacija, ki deluje izključno z namenom izpolnjevanja proizvajalčeve obveznosti PRO in doseganja okoljskih ciljev. Izvajanje dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO, pri katerem prevladujejo poslovni in ekonomski interesi, naj bi ustvarjalo konflikt interesov. Pri podrejanju izpolnjevanja obveznosti PRO finančnemu interesu subjekta, ki izvaja dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO, naj bi nastajalo znatno tveganje za izkrivljanje sistema PRO. Ker naj bi bila dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO nepridobitna, z izpodbijano ureditvijo naj ne bi bilo mogoče poseči v pravico do svobodne gospodarske pobude. Vlada tudi zatrjuje, da je tudi v drugih državah članicah EU predpisan nepridobitni status organizacije, npr. v Republiki Estoniji. Meni, da je zato sistem PRO skladen z 49. členom PDEU.

20. Okvirna direktiva o odpadkih naj bi dopuščala tako sisteme PRO, v katerih dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO izvaja ena organizacija, kot sisteme, v katerih navedeno dejavnost opravlja več organizacij. Centraliziran sistem z eno organizacijo naj bi bil uveden v več državah članicah EU, denimo v Češki republiki in Republiki Estoniji. Po mnenju Vlade konkurenca med organizacijami ne izboljša učinkovitosti sistema PRO, kar naj bi bilo razvidno iz ureditve v Češki republiki. Vlada nasprotuje trditvam pobudnikov, da naj bi sistem PRO v ZVO-2 pomenil uvedbo monopolnega sistema z vplivom na svobodno gospodarsko pobudo. Za učinkovitost sistema PRO naj bi bilo bolj pomembno, da država zagotavlja transparentnost delovanja organizacije in preprečevanje izkrivljanja konkurence na trgu ravnanja z odpadki, kot pa okoliščina, da dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO izvaja le ena organizacija. Vlada meni, da je prav s sistemom z eno organizacijo zagotovljena večja učinkovitost sistema PRO. Tak sistem naj bi bil bolj ekonomičen in enostavnejši za proizvajalce. Zagotovljena naj bi bila večja transparentnost in boljši nadzor nad kakovostjo ravnanja z odpadki, poleg tega naj ne bi bilo treba ustanoviti koordinacijskega telesa, ki bi nadzoroval izvajanje obveznosti PRO.

21. Vlada pojasnjuje, da je namen četrtega odstavka 38. člena ZVO-2, ki določa, da organizacijo ustanovijo in imajo v njej poslovne deleže proizvajalci istovrstnih proizvodov, za katere velja obveznost PRO, ki skupaj dajejo na trg najmanj 51 odstotkov celotne količine teh proizvodov, zagotoviti uspešno izvedbo postopka pridobitve dovoljenja za izvajanje dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO. Navedeni delež mora biti predpisan, saj je le tako mogoče zagotoviti, da bo zakonske pogoje izpolnjevala le ena organizacija. Če delež ne bi bil predpisan, bi lahko pogoje izpolnjevalo več organizacij. Četrty odstavek 38. člena in četrti odstavek 41. člena ZVO-

2 naj bi omogočala delovanje sistema PRO, s katerim bodo ustrezno prenesene zahteve iz Okvirne direktive o odpadkih.

22. Po mnenju Vlade naj bi ključno vlogo pri delovanju sistema PRO imeli proizvajalci. Primerjalni pregled tujih ureditev naj bi kazal, da so sistemi PRO, ki jih vzpostavijo, upravljajo in jih imajo v lasti proizvajalci, najbolj učinkoviti z ekonomskega in okoljskega vidika. Sistem PRO naj bi vplival na spremembo ravnanja proizvajalcev, tako da bi pri izvajanju njihove dejavnosti nastalo čim manj odpadkov oziroma da bi bili odpadki v čim večji meri primerni za ponovno uporabo. Odgovornost proizvajalcev naj bi presegala zgolj obveznost plačila stroškov zagotavljanja izpolnjevanja obveznosti PRO in naj bi vključevala tudi dejansko izvedbo predpisanega ravnanja z odpadki ter sprejemanje odgovornosti in skrbi za celoten življenjski cikel proizvodov. Zato bi morala obstajati povezava med proizvajalci in organizacijo, da bi slednja lahko v imenu proizvajalca in za njegov račun zagotovila ustrezno ravnanje z odpadki. Proizvajalcu bi morali biti zaračunani stroški, ki upoštevajo dejanske stroške izpolnjevanja obveznosti PRO, brez ustvarjanja dobička pri izvajanju dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO. Zato naj bi bilo treba pri ugotavljanju višine stroškov za izpolnjevanje obveznosti PRO za posamezni proizvod upoštevati posebnosti posameznih proizvodov in poznavanje vseh dejavnikov na trgu. Takšno uravnavanje stroškov pa naj bi najbolj učinkovito zagotovili proizvajalci.

23. Pomanjkanje medsebojne povezave med proizvajalci in GSZVO-1 naj bi bila največja težava ureditve. Sledenje dobičku v sistemu PRO, v katerem naj bi navedene gospodarske družbe delovale z namenom pridobivanja dobička, ne pa izpolnjevanju vseh obveznosti, naj bi vodilo do oddaljevanja od temeljnega cilja sistema PRO. Z ureditvijo, pri kateri organizacijo ustanovijo le proizvajalci, naj bi se zagotavljala večja učinkovitost sistema, saj naj bi se proizvajalci kot ustanovitelji organizacije zavedali svoje odgovornosti in pritiskov javnosti glede ravnanja z odpadki.

24. Vlada tudi podrobno pojasnjuje, da neučinkovitost sistema PRO ni bila posledica neustrezne zakonodaje, ki je določala visoke količinske prage z vključitev v sistem PRO. Po mnenju Vlade naj bi težave nastale zaradi napačnega enačenja mase embalaže, ki je dana na trg, in mase odpadne embalaže.

25. Vlada poudarja, da je treba pri vzpostavljanju sistema PRO in urejanju delovanja organizacije preprečiti tveganje izkrivljanja konkurence na trgu ravnanja z odpadki. Prepoved organizaciji, da izvaja dejavnosti ravnanja z odpadki, ter prepoved kapitalske in sorodstvene povezanosti organizacije z izvajalci naj bi dodatno zagotavljali delovanje organizacije izključno zaradi izpolnjevanja obveznosti PRO in naj bi preprečevali izkrivljanja konkurence na trgu ravnanja z odpadki. S prepovedjo vertikalnih povezav v obe smeri naj bi se zmanjšala nasprotja interesov pri delovanju organizacije. Organizacija naj bi primarno delovala v javnem interesu, dejavnost ravnanja z odpadki pa naj bi bila gospodarska dejavnost. V primeru lastniških in sorodstvenih povezav bi organizacija lahko vplivala na usmerjanje tokov odpadkov v točno določene

gospodarske obrate. Vzpostavitev sistema PRO in ustanovitev organizacije bi lahko vodila do koncentracije povpraševanja po določeni storitvi ravnanja z odpadki, kar bi lahko organizaciji dajalo dovolj veliko pogajalsko moč, da bi lahko porušila ekonomsko in konkurenčno ravnovesje na trgu ravnanja z odpadki. Podobno tveganje za izkrivljanje konkurence na trgu ravnanja z odpadki naj bi obstajalo, če bi organizacija sama izvajala dejavnost ravnanja z odpadki. Vlada tudi zavrača trditve pobudnikov, da naj bi bili proizvajalci, ki bodo organizacijo ustanovili, v bistveno boljšem (konkurenčnem) položaju kot proizvajalci, ki bodo z organizacijo le sklenili pogodbo. ZVO-2 naj ne bi pri določitvi obveznosti PRO ločeval med prej opisanima skupinama proizvajalcev. ZVO-2 ureja pravice proizvajalca do organizacije. Vsak proizvajalec ima pravico vpogleda v vso dokumentacijo organizacije, ki se nanaša na njegovo izpolnjevanje obveznosti. ZVO-2 naj bi določal tudi, da organizacija izvaja skupno izpolnjevanje obveznosti za vse proizvajalce, tako za proizvajalce, ki so jo ustanovili, kakor za proizvajalce, ki se pridružijo že ustanovljeni organizaciji. Prvi odstavek 37. člena ZVO-2 naj bi določal, da so proizvajalci pri izpolnjevanju obveznosti enakopravni, ne glede na to, ali so organizacijo ustanovili ali se pridružili že ustanovljeni organizaciji. V desetem odstavku 38. člena ZVO-2 naj bi bilo določeno, da nadzorni organ organizacije sestavljajo trije predstavniki proizvajalcev, ki so lastniki poslovnega deleža organizacije, in trije predstavniki proizvajalcev, ki se pridružijo že ustanovljeni organizaciji, ter predstavnik ministrstva, pristojnega za okolje. Predstavniki proizvajalcev, ki so lastniki poslovnega deleža organizacije in predstavniki proizvajalcev, ki se pridružijo že ustanovljeni organizaciji, naj bi bili enakopravni in naj bi imeli enakovredne odločevalske pravice.

26. Vlada zavrača navedbe pobudnikov, da bodo zaradi uvedbe novega sistema PRO razvrednotene investicije in bo prišlo do izgube zaposlitev. Sistem PRO v ZVO-2 pri izpolnjevanju obveznosti PRO loči med organizacijsko in finančno obveznostjo proizvajalcev ter med samim ravnanjem z odpadki iz proizvodov, za katere velja PRO. ZVO-2 naj bi določal, da je izvajalec dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO organizacija, ki zagotavlja izvrševanje organizacijskih in finančnih obveznosti proizvajalcev. Organizacija pa naj ne bi smela sama izvajati zbiranja ali obdelave odpadkov in naj bi zagotavljala ustrezno ravnanje z odpadki s sklenitvijo pogodbenih razmerij z izvajalci. Vlada navaja, da mora organizacija na podlagi javnega razpisa nediskriminatorno in pod enakimi pogoji skleniti pogodbo o izvajanju zbiranja in obdelave odpadkov iz proizvodov z vsako osebo, ki se prijavi na javni poziv in izpolnjuje pogoje, torej tudi s pobudniki. Zato naj ne bi držale trditve pobudnikov, da bi jim bilo v primeru, ko bi prenehale opravljati dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO, onemogočeno izvajanje gospodarskih dejavnosti na trgu ravnanja z odpadki.

27. Ustavno sodišče je v postopku pridobilo mnenje Ministrstva za okolje, podnebje in energijo (v nadaljevanju MOPE). To je pojasnilo, da je namen ZVO-2 ohranjanje okolja in zavarovanje narave ter prenos obveznosti številnih direktiv v slovenski pravni red. Cilj ureditve sistema PRO v ZVO-2 naj bi bilo trajno, kakovostno in ekonomično zagotavljanje sistema PRO, ki bo omogočil zdravo življenjsko okolje in čim cenejše

proizvode na trgu za potrošnike. Uvedba sistema PRO naj bi bila namenjena varstvu okolja in doseganju okoljskih ciljev. Bistveni namen nove ureditve izvajanja dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO naj bi tudi bil zagotoviti večjo učinkovitost in ekonomičnost sistema PRO, poenostavitev in večja preglednost sistema za proizvajalce, poenostavljeno nadziranje izpolnjevanja obveznosti in zagotovitev večje kakovosti ravnanja z odpadki. V sistemih PRO, ki delujejo z eno organizacijo, kot je določeno v ZVO-2, naj ne bi bilo treba vzpostaviti koordinacijskega nadzornega telesa.

28. MOPE meni, da z izpodbijanimi določbami ni bilo protiustavno poseženo v pridobljene pravice pobudnikov. Sistem PRO naj bi pomenil uresničevanje pravice do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena Ustave. Država naj bi lahko izbirala različne ukrepe, s katerimi bi izpolnila svojo obveznost, pri čemer naj bi imela široko polje proste presoje. MOPE navaja, da je bilo treba sistem PRO spremeniti zaradi spoštovanja minimalnih zahtev, določenih v Okvirni direktivi o odpadkih, zato naj ne bi držali očitki pobudnikov, da je bila sprememba zakonske ureditve nepredvidljiva. Trdi, da sprememba zakonske ureditve temelji na strokovno izvedenih in preverjenih študijah, zato naj zakonodajalec ne bi samovoljno in arbitrarno posegel v pridobljene pravice pobudnikov. Poudarja še, da pravo EU ne ureja načina organiziranja sistema PRO v posamezni državi članici. Države članice naj bi bile dolžne pri urejanju sistema PRO upoštevati tehnično izvedljivost in ekonomsko smiselnost ter splošne okoljske in družbene vplive ter vplive na zdravje ljudi, pri tem pa spoštovati potrebo po pravilnem delovanju notranjega trga.

29. Cilji zakonske ureditve naj bi opravičevali poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude in v pravico do zasebne lastnine. MOPE meni, da je ureditev sistema PRO le z eno organizacijo nujno potrebna in da z milejšimi ukrepi ni mogoče doseči ciljev spremembe sistema. Finančni prispevki posameznega proizvajalca naj v skladu z zahtevami Okvirne direktive o odpadkih ne bi smeli presežati stroškov, ki so dejansko potrebni za izpolnitev njegove obveznosti. Zgolj z ureditvijo, po kateri se dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO izvaja nepridobitno, naj bi bilo mogoče zmanjšati stroške, ki so naloženi proizvajalcem. Sistem, v katerem organizacija z izvajanjem te dejavnosti pridobiva dobiček, naj bi nujno pomenil, da je v ceno izvajanja te dejavnosti, poleg dejanskih stroškov, vključen tudi dobiček teh družb. Izvajanje sistema PRO ne bi smelo biti podrejeno pridobivanju dobička. Skupno izpolnjevanje obveznosti PRO po mnenju MOPE ni dejavnost, ki bi se prosto zagotavljala na trgu in bi jo zaradi svojega poslovnega interesa lahko opravljal vsakdo. MOPE meni, da je zakonodajalec dolžan določiti pogoje za izvajanje dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO.

30. Z ureditvijo, po kateri so lahko lastniki poslovnega deleža v organizaciji le proizvajalci, naj bi se dosegla tesna povezava med organizacijo in proizvajalci, zagotovilo naj bi se strokovno izvajanje nalog in možnost vplivanja proizvajalcev na ceno storitve. Sistem PRO naj bi bil torej pristop okoljske politike, po kateri je proizvajalec odgovoren za ravnanje s produktom v njegovem celotnem življenjskem

cilju. Odgovornost proizvajalca naj bi bila finančna in organizacijska. Obveznost PRO poleg ravnanja z odpadki vključuje tudi dejavnost ozaveščanja javnosti in končnih uporabnikov produktov o pomenu ločenega zbiranja odpadkov in vračanja rabljenih proizvodov, za katere velja PRO.

31. MOPE meni, da izpodbijane določbe ne omejujejo svobode ustanavljanja in opravljanja storitev. Ravnanje z odpadki naj bi sodilo med storitve splošnega gospodarskega pomena (v nadaljevanju SSGP), za katere veljajo Direktiva o storitvah ter pravila notranjega trga in konkurence. Vendar naj bi bilo dopustno od navedenih pravil odstopiti, kadar je to treba zaradi varstva dostopa državljanov do osnovnih storitev. Glede na navedeno naj se 16. člen Direktive o storitvah ne bi uporabljal za ravnanje z odpadki. Svoboda opravljanja navedenih storitev naj bi smela biti omejena s sistemom dovoljenj. Omejitev števila organizacij, ki izvajajo skupno izpolnjevanje obveznosti PRO, naj bi bila določena izključno zaradi preprečevanja onesnaževanja okolja in zagotavljanja zdravega življenjskega okolja pri ravnanju z odpadki iz proizvodov. Z omejitvami kapitalskih in sorodstvenih povezav med proizvajalci, ki imajo poslovni delež v organizaciji, ter organizacijo in izvajalci (peti in šesti odstavek 38. člena ZVO-2) naj bi se ohranjala in zagotavljala konkurenčnost na trgu ravnanja z odpadki.

32. MOPE meni, da navedena ureditev tudi ni v neskladju s pravili konkurenčnega prava EU (102. in 106. člen PDEU). Z ZVO-2 naj bi se zagotavljala konkurenčnost na trgu ravnanja z odpadki, saj naj bi morala organizacija na podlagi javnega razpisa izbrati izvajalce. ZVO-2 naj bi omogočal, da proizvajalci obveznosti PRO zagotavljajo tudi samostojno, zato naj bi se lahko sami odločili, po kakšnem sistemu bodo izpolnjevali svoje obveznosti.

IV. Upoštevne določbe nacionalnega prava

33. Upoštevne določbe Ustave in ZVO-2 so navedene v Prilogi 1, ki je sestavni del tega sklepa.

B.

V. Pravni interes pobudnikov za pobudo za presojo ustavnosti, odločitve Ustavnega sodišča v pripravljalnem postopku in obseg presoje

34. Ustavno sodišče je zadevo št. U-I-220/22 zaradi skupnega obravnavanja in odločanja združilo z zadevo št. U-I-104/22.

35. V obravnavani zadevi gre za postopek za presojo ustavnosti zakona, konkretno nekaterih določb ZVO-2, ki je bil začet na pobudo. Pristojnost zanj črpa Ustavno

sodišče v prvi alineji prvega odstavka 160. člena Ustave, ki določa, da Ustavno sodišče odloča o skladnosti zakonov z Ustavo. Ne gre torej za postopek, ki bi izviral iz posamičnih postopkov pobudnic pred rednimi sodišči.

36. Pobudo so vložile gospodarske družbe, ki so proizvajalci proizvodov, za katere velja PRO (proizvajalci), gospodarske družbe, ki na podlagi OVD in odločb o potrditvi skupnih načrtov izvajajo dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO na podlagi ZVO-1 (GSZVO-1), in gospodarska družba, s sedežem v drugi državi članici EU, ki je imetnica poslovnega deleža GSZVO-1 in izvaja gospodarsko dejavnost ravnanja z odpadki.¹ Pobudo so vložile tudi gospodarske družbe, ki so hkrati GSZVO-1 in imajo OVD za izvajanje gospodarske dejavnosti ravnanja z odpadki, ter gospodarske družbe, ki so proizvajalci, za katere velja PRO in imajo hkrati OVD za izvajanje gospodarske dejavnosti ravnanja z odpadki.

37. Ustavno sodišče je v sklepu št. U-I-104/22 z dne 29. 9. 2022 sklenilo, da so pobudniki izkazali pravni interes za presojo ustavnosti prvega do četrtega odstavka 37. člena, prvega in tretjega do dvanajstega odstavka 38. člena, devetega odstavka 39. člena, prvega in petega odstavka 40. člena, 41. člena, tretjega in četrtega odstavka 43. člena, prvega, tretjega, četrtega, petega, šestega, osmega in devetega odstavka 275. člena in drugega odstavka 321. člena ZVO-2, ter je v tem delu pobudo sprejelo.² To pomeni, da mora Ustavno sodišče v tem delu odločiti o njeni utemeljenosti.

38. S sklepom št. U-I-104/22 z dne 19. 5. 2022 (Uradni list RS, št. 81/22) je Ustavno sodišče začasno zadržalo izvrševanje tretjega in četrtega odstavka 37. člena, četrtega, petega, šestega, sedmega, osmega, devetega in enajstega odstavka 38. člena, prvega odstavka 40. člena, 41. člena ter prvega, tretjega, četrtega, petega, šestega, osmega in devetega odstavka 275. člena ZVO-2. Pri tem je upoštevalo, da lahko odloči o začasnem zadržanju le tistih določb ZVO-2, ki jih pobudniki izpodbijajo s pobudo, in da so se nekatere določbe 2. 2. poglavja ZVO-2 začele uporabljati šele s 1. 1. 2023. Z dopolnilnim sklepom št. U-I-104/22 z dne 14. 12. 2022 (Uradni list RS, št. 160/22) je Ustavno sodišče, da bi v času do svoje končne odločitve preprečilo nastanek škodljivih posledic, ki bi nastale zaradi izvrševanja morebitnih protiustavnih določb iz 2. 2. poglavja ZVO-2, in da ne bi obenem ogrozilo pravne varnosti udeležencev v sistemu PRO in učinkovitega izvrševanja sistema PRO, po uradni dolžnosti skladno s tretjim odstavkom 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) določilo način izvršitve začasnega zadržanja iz 1. točke sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-104/22 z dne 19. 5. 2022. Določilo je, da se 1. točka izreka sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-104/22 z dne 19. 5. 2022 izvrši tako, da se od 1. 1. 2023 do končne odločitve Ustavnega

¹ Ravnanje z odpadki je zbiranje, prevoz, predelava in odstranjevanje odpadkov (7.12. točka 3. člena ZVO-2).

² Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-104/22 z dne 29. 9. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.104.22, 1. točka izreka.

sodišča namesto 34. do 53. člena, 274. člena ter drugega in petega odstavka 275. člena ZVO-2 uporabljajo deveti, deseti, enajsti, dvanajsti, trinajsti, štirinajsti in petnajsti odstavek 20. člena ZVO-1 ter podzakonski predpisi, ki urejajo izvajanje sistema PRO za posamezne proizvode. To so Uredba o embalaži in odpadni embalaži (Uradni list RS, št. 54/21, 208/21 in 120/22 – v nadaljevanju UEOE), Uredba o odpadni električni in elektronski opremi (Uradni list RS, št. 55/15, 47/16, 72/18 in 108/20 – v nadaljevanju Uredba o OEEO), Uredba o ravnanju z baterijami in akumulatorji ter odpadnimi baterijami in akumulatorji (Uradni list RS, št. 3/10, 64/12, 93/12, 103/15 in 101/20 – v nadaljevanju Uredba o BAOBA), Uredba o odpadnih nagrobnih svečah (Uradni list RS, št. 25/19), Uredba o ravnanju z odpadnimi zdravili (Uradni list RS, št. 105/08), Uredba o ravnanju z odpadnimi fitofarmaceutskimi sredstvi, ki vsebujejo nevarne snovi (Uradni list RS, št. 119/06), Uredba o izrabljenih vozilih (Uradni list RS, št. 32/11, 45/11 – popr., 26/12 in 101/20), Uredba o ravnanju z izrabljenimi gumami (Uradni list RS, št. 63/09) in Uredba o zmanjšanju vpliva nekaterih plastičnih proizvodov na okolje (Uradni list RS, št. 132/22). To pomeni, da od 1. 1. 2023 do končne odločitve Ustavnega sodišča določbe ZVO-2, ki urejajo sistem PRO, ne morejo imeti pravnih učinkov in se sistem PRO v celoti izvaja po predpisih, ki so ga urejali pred začetkom veljavnosti ZVO-2.

39. Ustavno sodišče pri tem pojasnjuje tudi, da je rok za implementacijo Direktive (EU) 2018/851 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive 2008/98/ES o odpadkih (v nadaljevanju Direktiva 2018/851) že potekel. Ker Republika Slovenija te obveznosti ni izpolnila, je Evropska komisija zoper njo vodila postopek št. INFR(2020)0481 zaradi kršitve. Republika Slovenija je prejela obrazloženo mnenje Evropske komisije z dne 9. 6. 2021, ker ji ni priglasila, da je v notranji pravni red prenesla obveznosti iz Okvirne direktive o odpadkih. Republika Slovenija je ZVO-2 sprejela z namenom prenosa navedene direktive v slovenski pravni red. Zato je Evropska komisija 15. 2. 2023 ustavila postopek št. INFR(2020)0481 zoper Republiko Slovenijo. Kot je bilo pojasnjeno v prejšnji točki obrazložitve, je Ustavno sodišče izvrševanje nekaterih določb ZVO-2 zadržalo do svoje končne odločitve. Pri tej odločitvi je upoštevalo, da bi začasno zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb sicer lahko povzročilo, da ne bodo v celoti spoštovane zahteve prava EU glede skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO. Vendar pa bo takšno stanje trajalo le začasno, do končne odločitve Ustavnega sodišča, in z zadržanjem izvrševanja ne bo praktično onemogočeno ali čezmerno oteženo izvrševanje teh obveznosti.³

VI. Opis izpodbijane zakonske ureditve in zakonske ureditve, ki je sistem PRO urejala pred tem

40. Ustavno sodišče je v nadaljevanju tega sklepa zaradi kompleksnosti zadeve opisalo splošne značilnosti sistema PRO, izpodbijano ureditev, ureditev, ki je veljala pred

³ Glej 29. točko obrazložitve sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-104/22 z dne 19. 5. 2022.

sprejetjem ZVO-2, in pravne posledice, ki jih ima uvedba spremenjenega sistema PRO na dosedanje udeležence tega sistema.

Splošno o PRO

41. Sistem PRO je nastal zaradi številnih izzivov, s katerimi so se srečevale lokalne skupnosti pri upravljanju z odpadki. Zaradi povečanega obsega odpadkov in nasprotovanja javnosti pri umeščanju odlagališč odpadkov v prostor se je pojavila potreba po prenosu bremena upravljanja z odpadki na proizvajalce proizvodov. Proizvajalci morajo v vseh življenjskih fazah produkta, tj. od faze oblikovanja do faze odpadka, upoštevati tudi okoljske vidike.⁴ Sistem PRO je eden glavnih instrumentov pri izvajanju hierarhije ravnanja z odpadki⁵ in pri zagotavljanju trajnostne rabe virov in krožnega gospodarstva.⁶

42. Cilji okoljske politike EU, ki temelji na 191. členu PDEU, so ohranjanje, varovanje in izboljšanje kakovosti okolja ter varovanje zdravja ljudi. EU je pristojna za ukrepanje na področjih okoljske politike, kot so onesnaževanje zraka in vode, varstvo in obnova narave, ravnanje z odpadki ter podnebne spremembe. Področje ravnanja z odpadki ureja Okvirna direktiva o odpadkih. Cilj te direktive je zagotoviti varstvo okolja in zdravja ljudi s poudarkom na pomenu ustreznih tehnik za ravnanje z odpadki, njihove predelave in recikliranja, da bi se zmanjšale obremenitve virov in izboljšala njihova uporaba. V Okvirni direktivi o odpadkih je vzpostavljena hierarhija ravnanja z odpadki in poudarjeno načelo, da stroške ravnanja z odpadki krije izvorni povzročitelj odpadkov. Uresničitev tega načela pa pomeni uvedba sistema PRO. Z namenom zagotoviti učinkovito delovanje sistema PRO v državah članicah so v Okvirni direktivi o odpadkih urejene splošne minimalne zahteve, ki jih morajo države članice upoštevati pri uvedbi sistema PRO.

⁴ Glej Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR), European Commission – DG Environment, Final Report, No 07.0307/2012/63260/ETU/C2, 2014, str. 10.

⁵ Hierarhija ravnanja z odpadki se uporablja kot prednostni vrstni red zakonodaje in politike preprečevanja nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi. Kot prednostni vrstni red se uporablja naslednja hierarhija ravnanja z odpadki: preprečevanje, priprava za ponovno uporabo, recikliranje, druga predelava in odstranjevanje (prvi odstavek 4. člena Okvirne direktive o odpadkih in prvi odstavek 23. člena ZVO-2).

⁶ Krožno gospodarstvo je sistem, ki ohranja vrednost izdelkov, materialov in virov v gospodarstvu, dokler je to mogoče, in zmanjšuje ustvarjanje odpadkov. To pomeni sistem, v katerem se izdelki ponovno uporabljajo, popravljajo, proizvajajo ali reciklirajo. Načelo krožnega gospodarstva stremi k preprečevanju odpadkov, zmanjšanju onesnaževanja okolja in ohranjanju narave z zmanjšanjem uporabe snovi, energije in materialov, še zlasti naravnih dobrin, ter k čim bolj dolgotrajnemu življenjskemu krogu proizvodov, materialov in snovi (glej 6. člen ZVO-2).

43. Sistem PRO je torej sklop ukrepov okoljske politike, ki jih sprejme država, s katerimi proizvajalcem naloži finančno ali finančno in organizacijsko odgovornost za ravnanje z njihovimi proizvodi tudi v fazi odpadka v življenjskem ciklu proizvoda, vključno z ločenim zbiranjem, sortiranjem in postopki obdelave.⁷ Proizvajalci lahko svojo obveznost izpolnjujejo posamično ali skupinsko prek posebnih organizacij.⁸ Posamično izpolnjevanje obveznosti sprejemanja vrnjenih proizvodov in odpadkov je namreč učinkovito le, če je trg upoštevnih produktov zelo zgoščen in če lahko proizvajalci zagotovijo sistem sprejemanja vrnjenih produktov in odpadkov pri vsakem končnem uporabniku.⁹ Če bi bilo posamično izpolnjevanje obveznosti PRO organizacijsko in ekonomsko neučinkovito, je treba organizirati skupno izpolnjevanje obveznosti PRO prek posebnih organizacij, ki izvajajo obveznosti PRO v imenu proizvajalcev.¹⁰ Obveznost PRO ni določena proizvajalcem vseh proizvodov. V Republiki Sloveniji je obveznost PRO določena proizvajalcem embalaže, električne in elektronske opreme, baterij in akumulatorjev, vozil, gum, sveč, fitofarmaceutskih sredstev, ki vsebujejo nevarne snovi, zdravil in nekaterih plastičnih proizvodov.

44. Ustavno sodišče bo moralo v postopku za oceno ustavnosti presoditi skladnost zakonskih določb, ki urejajo skupno izpolnjevanje obveznosti PRO z Ustavo. ZVO-2 je bistveno spremenil način izvajanja skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO in pogoje, pod katerimi smejo organizacije v imenu proizvajalcev proizvodov izvajati obveznosti PRO.

Sistem PRO po ZVO-2

45. Na podlagi ZVO-2 lahko proizvajalci izpolnjujejo obveznost PRO skupaj z drugimi proizvajalci istovrstnih proizvodov, za katere velja PRO (skupno izpolnjevanje obveznosti), ali samostojno (drugi in tretji odstavek 35. člena ZVO-2). Vendar pa morajo tisti proizvajalci, ki dajejo na trg v Republiki Sloveniji proizvode, ki so namenjeni za uporabo v gospodinjstvih, svojo obveznost izpolnjevati skupno (tretji odstavek 35. člena ZVO-2). Skupno izpolnjevanje obveznosti za proizvajalce istovrstnih proizvodov, za katere velja obveznost PRO, izvaja samo ena organizacija (drugi odstavek 37. člena ZVO-2). To pomeni, da je zakonodajalec uvedel sistem z več organizacijami v državi,

⁷ Glej štirinajsto uvodno izjavo Direktive 2018/851; Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR), European Commission – DG Environment, nav. delo, str. 10; in OECD, Extended Producer Responsibility, Guidance for efficient waste management, OECD Publishing, Paris 2016, 1. 2. 1. točka.

⁸ Glej štirinajsto uvodno izjavo Direktive 2018/851.

⁹ Glej Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR), European Commission – DG Environment, nav. delo, str. 78.

¹⁰ Primerjaj z OECD, Extended Producer Responsibility, Guidance for efficient waste management, nav. delo.

vsako za svojo vrsto proizvoda, ki si med seboj ne konkurirajo. Posamezna organizacija torej izvaja skupno izpolnjevanje obveznosti PRO za odpadke iz istovrstnih proizvodov. Ni pa dopustno, da bi bili ustanovljeni dve organizaciji, ki bi si med seboj konkurirali in bi izvajali skupno izpolnjevanje obveznosti PRO za odpadke iz istovrstnih proizvodov. Vendar pa sme posamezna organizacija, razen če bi drugače določal podzakonski akt (drugi odstavek 38. člena ZVO-2), zagotavljati skupno izpolnjevanje obveznosti za več istovrstnih proizvodov, za katere velja PRO.

46. Ustanovitelji organizacije oziroma lastniki poslovnega deleža v organizaciji smejo biti le proizvajalci istovrstnih proizvodov, za katere velja obveznost PRO (prvi odstavek 37. člena in četrti odstavek 38. člena ZVO-2). Organizacijo ustanovijo in imajo v lasti poslovne deleže proizvajalci istovrstnih proizvodov, za katere velja PRO, ki skupaj dajo na trg najmanj 51 odstotkov celotne količine teh proizvodov. Vendar lastniški poslovni delež posameznega proizvajalca v organizaciji ne sme presegati 25 odstotkov (četrti odstavek 38. člena ZVO-2). Proizvajalci, ki obveznost PRO izpolnjujejo skupno in niso ustanovitelji organizacije oziroma niso imetniki poslovnega deleža, morajo v 15-ih delovnih dneh od vpisa v register proizvajalcev¹¹ zahtevati sklenitev pogodbe z organizacijo, na podlagi katere je organizacija pooblaščen za izvajanje obveznosti proizvajalca (tretji in četrti odstavek 37. člena ZVO-2).¹² Organizacija pa je dolžna skleniti pogodbo z vsakim proizvajalcem, ki to zahteva, najkasneje v roku 30 dni od prejema zahteve za sklenitev pogodbe (prvi odstavek 40. člena ZVO-2). Če organizacija ne sprejme vseh proizvajalcev, ki skupno izpolnjujejo obveznost PRO, je dolžna na svoj račun zagotoviti skupno izpolnjevanje obveznosti PRO tudi za te proizvajalce (deveti odstavek 39. člena ZVO-2). Proizvajalci, ki ustanovijo organizacijo, in proizvajalci, ki niso ustanovitelji organizacije, so pri izpolnjevanju obveznosti enakopravni (prvi odstavek 37. člena ZVO-2).

47. Organizacija torej v imenu proizvajalca izvaja aktivnost in ukrepe za izpolnjevanje obveznosti PRO. Če proizvajalec obveznost PRO ne izpolnjuje ali ne sme izpolnjevati posamično, mora skleniti z organizacijo pogodbo, po kateri ji plačuje stroške za izvajanje navedene storitve (prvi odstavek 36. člena, 1. točka šestega odstavka 37. člena in tretji odstavek 40. člena ZVO-2). Vendar pa organizacija ne sme sama izvajati gospodarske dejavnosti zbiranja in obdelave odpadkov iz proizvodov (peti odstavek 38. člena ZVO-2), temveč mora le zagotoviti ustrezno ravnanje z odpadki iz proizvoda tako, da to dejavnost na podlagi sklenjene pogodbe zanj izvajajo pravne ali fizične osebe,

¹¹ V 48. členu ZVO-2 je urejen register proizvajalcev, katerega namen je izvajanje in nadzor nad sistemom PRO. Proizvajalec iz prvega odstavka 34. člena ZVO-2 ali pooblaščen zastopnik iz četrtega in šestega odstavka 34. člena ZVO-2 morata biti vpisana v register proizvajalcev.

¹² Proizvajalci, ki ustanovijo organizacijo, so dolžni skleniti pogodbo z organizacijo v 15-ih delovnih dneh, ko organizacija pridobi dovoljenje za skupno izpolnjevanje obveznosti (četrti odstavek 37. člena ZVO-2).

ki izpolnjujejo pogoje za opravljanje navedenih gospodarskih dejavnosti,¹³ tako da se zberejo in obdelajo vsi odpadki iz proizvodov, nastali v določenem obdobju na območju Republike Slovenije, za katere velja obveznost PRO. Organizacija mora na podlagi javnega poziva, ki ga mora pred koncem vsakega tekočega koledarskega leta objaviti na svoji spletni strani, na nediskriminatoren način in pod enakimi pogoji za prihodnje koledarsko leto skleniti pogodbo o izvajanju zbiranja in postopkov priprave odpadkov iz proizvodov za končno predelavo ali odstranjevanje z vsako osebo, ki se prijavi na javni poziv in izpolnjuje pogoje iz javnega poziva (šesti odstavek 40. člena ZVO-2).¹⁴

48. Glavne dejavnosti organizacije torej obsegajo: (1) zagotovitev zbiranja, prevoza in obdelave vseh zbranih odpadkov, ki nastanejo iz proizvodnega procesa, (2) obveščanje javnosti in imetnikov odpadkov o načinu in pomenu preprečevanja nastajanja odpadkov iz proizvodov, ponovne uporabe in vračanja rabljenih proizvodov, za katere velja PRO, ločenega zbiranja odpadkov iz proizvodov in preprečevanja smetenja z njimi ter o okoljsko učinkovitem ravnanju z odpadki iz proizvodov ponovne uporabe, (3) zagotavljanje informacij osebam, ki izvajajo obdelavo odpadkov, o proizvodih, za katere velja PRO, in načinih obdelave odpadkov iz teh proizvodov, kadar je to predpisano, in (4) vodenje evidence o proizvodih, za katere velja PRO, ki jih dajejo proizvajalci na trg v Republiki Sloveniji, in evidence o zbranih in obdelanih odpadkih iz proizvodov ter posredovanje podatkov iz evidenc pristojnemu ministrstvu.

49. Skupno izpolnjevanje obveznosti PRO sme organizacija zagotavljati na podlagi dovoljenja (prvi odstavek 40. člena ZVO-2), ki ga izda ministrstvo, pristojno za okolje in prostor (tretji odstavek 41. člena ZVO-2), za nedoločeno obdobje (peti odstavek 41. člena ZVO-2). Ministrstvo, pristojno za okolje, mora vsakih pet let po uradni dolžnosti preveriti izpolnjevanje pogojev (sedmi odstavek 41. člena ZVO-2). Izdano dovoljenje mora biti objavljeno na osrednjem spletnem mestu državne uprave in poslano pristojni inšpekciji, skupaj s skupnim načrtom organizacije (šesti odstavek 41. člena ZVO-2). Če ministrstvo po uradni dolžnosti ugotovi, da organizacija, ki ima dovoljenje, ali proizvajalec, ki je lastnik poslovnega deleža, izvajata zbiranje ali obdelavo odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO (peti odstavek 38. člena ZVO-2), ali da ne spoštujeta prepovedi kapitalske ali sorodstvene povezave z

¹³ Pravna ali fizična oseba, ki opravlja dejavnost obdelave odpadkov v napravi ali brez naprave, mora za opravljanje te dejavnosti in obratovanje naprave, če je ta potrebna za izvajanje dejavnosti obdelave odpadkov, imeti pravnomočno okoljevarstveno dovoljenje (prvi odstavek 25. člena ZVO-2). Pravna ali fizična oseba, ki opravlja dejavnost zbiranja odpadkov ali dejavnost prevoznika odpadkov, trgovca z odpadki ali posrednika odpadkov, mora za opravljanje te dejavnosti pridobiti odločbo o dovolitvi opravljanja priglašene dejavnosti (tretji odstavek 25. člena ZVO-2).

¹⁴ Vlada na podlagi osmega odstavka 34. člena ZVO-2 v podzakonskem aktu določi merila za izbiro oseb, ki bodo za organizacijo izvajale zbiranje in postopke priprave odpadkov iz proizvodov za končno predelavo in odstranjevanje. Vsebino javnega poziva potrjuje tudi telo za sistem PRO (6. točka enajstega odstavka 38. člena ZVO-2).

osebami, ki izvajajo zbiranje ali obdelavo odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti (šesti odstavek 38. člena ZVO-2), pozove proizvajalce, da v dveh mesecih uskladijo delovanje organizacije z zakonskimi pogoji (prvi odstavek 43. člena ZVO-2). Če proizvajalci v roku ne izkažejo uskladitve organizacije z zakonskimi pogoji iz petega in šestega odstavka 38. člena ZVO-2, ministrstvo, pristojno za okolje, dovoljenje odvzame z odločbo (drugi odstavek 43. člena ZVO-2). V takem primeru so proizvajalci, ki obveznosti PRO ne izpolnjujejo ali ne smejo izpolnjevati posamično, dolžni ustanoviti novo organizacijo in zanjo pridobiti novo dovoljenje za skupno izpolnjevanje obveznosti (tretji odstavek 43. člena ZVO-2). Ministrstvo, pristojno za okolje, mora odločiti o izdaji novega dovoljenja v treh mesecih (četrti odstavek 43. člena ZVO-2).

50. Zakonodajalec je določil več pogojev, ki jih mora izpolnjevati organizacija, da lahko pridobi dovoljenje za skupno izpolnjevanje obveznosti PRO (tretji odstavek 41. člena ZVO-2). Organizacija mora biti pravna oseba s sedežem v Republiki Sloveniji (prvi odstavek 38. člena ZVO-2). Dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO mora izvajati kot nepridobitno dejavnost, tako da prihodki ne presegajo dejanskih stroškov za skupno izpolnjevanje obveznosti PRO v skladu z ZVO-2 (prvi odstavek 38. člena ZVO-2). Organizacija lahko premoženje, presežek prihodkov nad odhodki in dobiček uporabi le za izvajanje aktivnosti in ukrepov za skupno izpolnjevanje obveznosti (peti odstavek 40. člena ZVO-2).

51. Proizvajalci, ki so lastniki poslovnega deleža, član poslovodnega organa organizacije, član nadzornega organa organizacije in njen zastopnik praviloma¹⁵ ne smejo izvajati zbiranja¹⁶ ali obdelave odpadkov¹⁷ iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO v tej organizaciji (peti odstavek 38. člena ZVO-2). Take omejitve pa ZVO-2 ne določa za proizvajalce, za katere velja obveznost PRO, ki niso imetniki poslovnega deleža organizacije, temveč morajo z njo skleniti le pogodbo (prvi in tretji odstavek 37. člena ZVO-2).

¹⁵ V petem odstavku 38. člena ZVO-2 sta določeni dve izjemi, ko smejo organizacija, proizvajalec, ki je lastnik poslovnega deleža v organizaciji, član poslovodnega organa organizacije, član nadzornega organa organizacije in njen zastopnik izvajati zbiranje in obdelavo odpadkov, in sicer, če je s podzakonskim aktom določeno, da se za proizvajalca šteje tudi: (1) oseba, ki odpadke iz proizvodov, za katere velja PRO, pripravi za ponovno uporabo in jih drugič daje na trg, ali (2) oseba, ki odpadke iz proizvodov, za katere velja PRO, reciklira v predelano snov ali predmet, ki je proizvod, za katerega velja PRO, vendar ima predelana snov ali predmet drug namen uporabe kot izvorni proizvod, za katerega velja PRO.

¹⁶ Zbiranje odpadkov je prevzemanje odpadkov, vključno z njihovim predhodnim sortiranjem in predhodnim skladiščenjem za namene prevoza odpadkov do naprave za njihovo obdelavo (7.13. točka 3. člena ZVO-2).

¹⁷ Obdelava odpadkov so postopki predelave ali odstranjevanja odpadkov, vključno s postopki priprave odpadkov za predelavo ali odstranjevanja (7.15. točka 3. člena ZVO-2).

52. Organizacija, proizvajalec, ki je lastnik poslovnega deleža, član poslovnega organa organizacije, član nadzornega organa organizacije in njen zastopnik (1) ne smejo biti neposredno ali posredno kapitalsko povezani z osebo, ki izvaja zbiranje ali obdelavo odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO v tej organizaciji, (2) ne smejo imeti v njej upravljalških ali nadzorstvenih pravic in (3) ne smejo biti kapitalsko ali sorodstveno povezani¹⁸ z osebo, ki ima ali nadzira glasovalne pravice¹⁹ v organu upravljanja ali organu nadzora ali zastopa osebo, ki izvaja zbiranje ali obdelavo odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti v tej organizaciji (šesti odstavek 38. člena ZVO-2). To pomeni, da tisti proizvajalci, za katere velja obveznost PRO, ki izvajajo dejavnost zbiranja in obdelave odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO v tej organizaciji, ne morejo biti imetniki poslovnega deleža te iste organizacije.

53. Organizacija mora imeti poseben nadzorni organ, t. i. telo za sistem PRO, ki ga sestavljajo predstavniki proizvajalcev, ki imajo poslovni delež v organizaciji, predstavniki proizvajalcev, ki nimajo poslovnega deleža v organizaciji, imajo pa z njo sklenjeno pogodbo, in predstavnik ministrstva, pristojnega za okolje. Proizvajalci s poslovnim deležem v organizaciji in proizvajalci, ki nimajo poslovnega deleža, so enakopravni in imajo enakovredne odločevalske pravice (deseti odstavek 38. člena ZVO-2).

Sistem PRO po ZVO-1 in primerjava obeh sistemov PRO

54. Pred uveljavitvijo ZVO-2 je sistem PRO urejal ZVO-1. Navedeni sistem se v Republiki Sloveniji še vedno uporablja zaradi sklepov Ustavnega sodišča št. U-I-104/22 z dne 19. 5. 2022 in z dne 14. 12. 2022, s katerima je Ustavno sodišče začasno zadržalo izvrševanje izpodbijanih določb ZVO-2 in hkrati določilo način izvrševanja tega zadržanja tako, da se še naprej uporablja ZVO-1 in podzakonski akti, ki urejajo

¹⁸ Za sorodstveno povezavo se šteje krvno sorodstvo v ravni vrsti ali v stranski vrsti do vštetega četrtega kolena, pravno priznane oblike partnerske zveze ter svaštvo do vštetega drugega kolena, čeprav je zakonska ali zunajzakonska skupnost prenehala ali če je lastnik poslovnega deleža skrbnik ali v razmerju rejništva z osebo, ki ima ali nadzira glasovalne pravice v organu upravljanja ali organu nadzora ali zastopa osebo, ki izvaja zbiranje ali obdelavo odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti v tej organizaciji (sedmi odstavek 38. člena ZVO-2).

¹⁹ Nadzor glasovalnih pravic pomeni pravice, pogodbe ali druga sredstva, ki vsako zase ali skupaj ob upoštevanju ustreznih dejanskih ali pravnih okoliščin lastniku poslovnega deleža omogočajo izvajanje odločilnega vpliva na osebo, ki ima ali nadzira glasovalne pravice v organu upravljanja ali organu nadzora ali zastopa osebo, ki izvaja zbiranje ali obdelavo odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti v tej organizaciji (osmi odstavek 38. člena ZVO-2).

izvajanje sistema PRO za posamezne proizvode. ZVO-1 je enako kot ZVO-2 omogočal, da so proizvajalci izdelkov svoje obveznosti izpolnjevali samostojno ali skupno (deseti odstavek 20. člena ZVO-1). V dvanajstem odstavku 20. člena ZVO-1 je bilo določeno, da združenje proizvajalcev izdelkov ali druga gospodarska družba, ki izvaja skupno izpolnjevanje obveznosti PRO, zagotavlja v svojem imenu in za račun teh proizvajalcev prevzemanje in ravnanje z vsemi odpadki, ki na območju Republike Slovenije nastanejo iz izdelkov PRO.

55. V ZVO-1 način skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO ni bil podrobneje urejen. V zakonu je bilo le pooblastilo Vladi, da sprejme predpis, v katerem določi, za katere proizvode velja obveznost PRO, obveznosti proizvajalcev izdelkov in obveznosti združenja proizvajalcev ali druge gospodarske družbe za izvajanje obveznosti PRO. Na podlagi ZVO-1 sta lahko skupno izpolnjevanje obveznosti PRO izvajala ali združenje proizvajalcev izdelkov ali gospodarska družba, ki sta izpolnjevala pogoje (GSZVO-1). Vlada pa je za vsak proizvod, za katerega velja PRO, uredila način izvajanja obveznosti PRO v podzakonskem aktu. Ravnanje s posamezno vrsto odpadkov, vključno z obveznostjo PRO, so torej urejali tudi UE OE, Uredba o OE EO, Uredba o BA OBA, Uredba o odpadnih nagrobnih svečah, Uredba o ravnanju z odpadnimi zdravili, Uredba o ravnanju z odpadnimi fitofarmaceutskimi sredstvi, ki vsebujejo nevarne snovi, Uredba o izrabljenih vozilih, Uredba o ravnanju z izrabljenimi gumami in Uredba o zmanjšanju vpliva nekaterih plastičnih proizvodov na okolje. Način skupnega izpolnjevanja obveznosti ni bil določen enotno za vse proizvode, za katere velja obveznost PRO, temveč je bil urejen različno za posamezne vrste odpadkov. Podzakonski akti, ki urejajo ravnanje s posamezno vrsto odpadka, ne določajo popolnoma enakih pogojev za pridobitev upravnega akta, ki omogoča izvajanje dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO. Ne glede na navedeno pa je mogoče ugotoviti določene skupne značilnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO.

56. Bistvena razlika med sistemom, ki je urejen v ZVO-2, in sistemom, ki je urejen v ZVO-1, je, da sme na podlagi ZVO-2 dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO za istovrstne proizvode, za katere velja obveznost PRO, izvajati samo ena organizacija, ki pridobi dovoljenje. Na podlagi ZVO-1 in uredb, ki za posamezne proizvode določajo obveznost PRO (v nadaljevanju uredba), pa je dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO lahko izvajala vsaka pravna oseba ali samostojni podjetnik posameznik, ki je na področju ravnanja z odpadno embalažo pridobila OVD (prvi odstavek 41. člena UE OE),²⁰ na področju ravnanja z odpadki iz drugih proizvodov,

²⁰ V skladu z drugim odstavkom 41. člena UE OE je OVD dobila gospodarska družba, ki je bila registrirana za opravljanje dejavnosti zbiranja, odvoza, posredovanja in predelave odpadkov po predpisih, ki urejajo klasifikacijo dejavnosti, je bila sama ali skupaj s podizvajalci ali drugimi osebami, ki izpolnjujejo predpisane pogoje in zagotavljajo zbiranje in predobdelavo odpadne embalaže v skladu s to uredbo, je razpolagala s sredstvi in opremo ter napravami in zbirnimi

za katere velja PRO, pa je pridobila odločbo o potrditvi skupnega načrta.²¹ To pomeni, da je dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO za istovrstne proizvode lahko izvajalo več gospodarskih subjektov, ki so si med seboj konkurirali na istem trgu. OVD in odločba o potrditvi skupnega načrta sta veljala za nedoločen čas. Naslednja bistvena razlika je, da ZVO-1 in uredbe, razen na področju ravnanja z električno in elektronsko opremo,²² tudi niso določali, da morajo GSZVO-1 skupno izpolnjevanje obveznosti PRO opravljati nepridobitno oziroma da bi morali dobiček, premoženje in presežke prihodkov nad odhodki uporabiti le za izvajanje skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO. Iz navedenega izhaja, da je zakonodajalec dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO za istovrstne proizvode iz regulirane tržne dejavnosti spremenil v dejavnost, ki jo lahko izvaja le ena pravna oseba na nepridobiten način.

57. Proizvajalci so na podlagi ZVO-1 in uredb lahko izbirali, ali bodo svoje obveznosti PRO zagotavljali posamično ali skupno. V skladu z ZVO-2 pa proizvajalci, ki dajejo na trg proizvode, ki so namenjeni gospodinjstvom, te izbire nimajo več. Ti proizvajalci so dolžni obveznosti PRO izpolnjevati skupno prek združenja proizvajalcev, tj. organizacije, ki so jo dolžni ustanoviti ali z njo skleniti pogodbo. Proizvajalci, ki so obveznosti PRO izpolnjevali skupno, so tudi na podlagi ZVO-1 in uredb morali skleniti pogodbo z GSZVO-1²³ in plačati stroške ravnanja z odpadki iz proizvodov.²⁴ Podzakonski akti, ki urejajo ravnanje s posamezno vrsto odpadkov, določajo obvezno ravnanje s tovrstnimi odpadki. Obveznosti so naložene vsem subjektom, ki sodelujejo

centri ter je sama ali skupaj s podizvajalci ali drugimi osebami izpolnjevala pogoje za predelavo ali odstranjevanje odpadne embalaže v skladu s predpisi, ki urejajo odpadke.

²¹ Glej 19. člen Uredbe o ravnanju z izrabljenimi gumami, 12. člen Uredbe o ravnanju z odpadnimi fitofarmaceutskimi sredstvi, ki vsebujejo nevarne snovi, 14. člen Uredbe o odpadnih nagrobnih svečah, 29. člen Uredbe o OEEO, 11. člen Uredbe o ravnanju z odpadnimi zdravili, 13., 22. in 28. člen Uredbe o BAOBA in 29. člen Uredbe o izrabljenih vozilih.

²² Glej 4. točko tretjega odstavka 27. člena Uredbe o OEEO.

²³ Glej prvi odstavek 30. člena UEOE, drugi odstavek 25. člena Uredbe o OEEO, prvi odstavek 11. člena, prvi odstavek 20. člena in prvi odstavek 26. člena Uredbe o BAOBA, drugi odstavek 12. člena Uredbe o odpadnih nagrobnih svečah, četrto alinejo četrtega odstavka 11. člena Uredbe o ravnanju z odpadnimi zdravili, tretji odstavek 12. člena Uredbe o ravnanju z odpadnimi fitofarmaceutskimi sredstvi, ki vsebujejo nevarne snovi, tretji odstavek 26. člena Uredbe o izrabljenih vozilih, drugi odstavek 16. člena Uredbe o ravnanju z izrabljenimi gumami in prvi do četrty odstavek 14. člena Uredbe o zmanjšanju vpliva nekaterih plastičnih proizvodov na okolje.

²⁴ Glej drugi odstavek 29. člena in 31. člen UEOE, drugi odstavek 17. člena Uredbe o OEEO, drugi odstavek 13. člena, tretji odstavek 20. člena in drugi odstavek 28. člena Uredbe o BAOBA, drugi odstavek 10. člena Uredbe o odpadnih nagrobnih svečah, drugi odstavek 11. člena Uredbe o ravnanju z odpadnimi zdravili, prvi odstavek 10. člena Uredbe o ravnanju z odpadnimi fitofarmaceutskimi sredstvi, ki vsebujejo nevarne snovi, prvi odstavek 19. člena Uredbe o izrabljenih vozilih, prvi odstavek 9. člena Uredbe o ravnanju z izrabljenimi gumami ter 9. do 12. člen in osmi odstavek 14. člena Uredbe o zmanjšanju vpliva nekaterih plastičnih proizvodov na okolje.

v sistemu PRO (proizvajalci, GSZVO-1, izvajalci javnih služb, distributerji in končni uporabniki). Končni uporabniki so dolžni ločeno zbirati določene vrste odpadkov.²⁵ Na primer na področju odpadne embalaže mora končni uporabnik komunalno odpadno embalažo prepustiti izvajalcu javne službe.²⁶ Izvajalci javne službe morajo nato oddati komunalno odpadno embalažo GSZVO-1, ki so imele OVD za izvajanje dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO na področju odpadne embalaže, to so družbe za ravnanje z odpadno embalažo (v nadaljevanju DROE), brezplačno in brez zahteve za plačilo zaradi njene morebitne vrednosti ali vrednosti posameznih vrst embalažnega materiala v odpadni embalaži, ki nastanejo pri njeni ponovni uporabi ali predelavi.²⁷ Končni uporabnik pa mora nekomunalno odpadno embalažo oddati DROE tako, da jo odda v zbirni center ali se dogovori z DROE za neposredno prevzemanje odpadne embalaže.²⁸ Distributer mora odpadno embalažo, ki jo prevzame od končnih uporabnikov, ali tisto, ki nastane zaradi njegove dejavnosti, brezplačno oddati DROE in brez zahteve za plačilo zaradi njene morebitne vrednosti ali vrednosti posameznih vrst embalažnega materiala v odpadni embalaži, ki nastanejo pri njeni ponovni uporabi ali predelavi.²⁹

58. ZVO-2 je spremenil tudi druge pogoje, ki jih mora izpolnjevati organizacija, ki bo izvajala dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO. Medtem ko ZVO-2 določa, da lahko organizacijo ustanovijo samo proizvajalci, ZVO-1 in uredbe take omejitve niso določali. Pred uveljavitvijo ZVO-2 tudi niso bile določene omejitve glede kapitalskih ali sorodstvenih povezav GSZVO-1 ali imetnikov njihovega poslovnega deleža, članov poslovnega organa, članov nadzornega organa in njihovih zastopnikov s pravnimi osebami ali samostojnimi podjetniki posamezniki, ki izvajajo gospodarsko dejavnost ravnanja z odpadki. ZVO-1 tudi ni določal omejitev glede dejavnosti, ki so jo lahko izvajali GSZVO-1. GSZVO-1 so lahko izvajali tudi druge gospodarske dejavnosti, povezane z ravnanjem z odpadki (zbiranje, prevoz, priprava odpadkov za ponovno uporabo, predelava, recikliranje in odstranjevanje odpadkov).

Prehodna ureditev

59. Ustavno sodišče bo moralo presoditi tudi zakonsko ureditev, ki ureja prehod v novi sistem PRO, ki ga ureja ZVO-2. Proizvajalci proizvodov, za katere ob uveljavitvi ZVO-2 velja obveznost PRO in dajejo na trg proizvode, ki so namenjeni gospodinjstvom, morajo ustanoviti organizacijo, ki izpolnjuje vse pogoje iz 38. in 41. člena ZVO-2 (prvi odstavek 275. člena ZVO-2). Organizacija je dolžna v roku, ki ga določa zakon, vložiti popolno vlogo za pridobitev dovoljenja za izvajanje skupnega izpolnjevanja obveznosti

²⁵ Glej 18. člen Uredbe o odpadkih (Uradni list RS, št. 77/22).

²⁶ Glej prvi odstavek 18. člena UEEOE.

²⁷ Glej prvi odstavek 22. člena UEEOE.

²⁸ Glej drugi odstavek 19. člena in drugi odstavek 44. člena UEEOE.

²⁹ Glej drugi odstavek 28. člena UEEOE.

PRO (drugi odstavek 41. člena ZVO-2). Proizvajalci proizvodov, ki niso ustanovitelji organizacije, pa so dolžni zahtevati sklenitev pogodbe z organizacijo, ki bo pridobila dovoljenje. Proizvajalci, ki ne bi izpolnili navedenih obveznosti, bi izpolnili zakonske znake prekrška in bi lahko bili kaznovani s plačilom globe (tretji odstavek 275. člena ZVO-2).

60. Od petega do devetega odstavka 275. člena ZVO-2 je urejen položaj dosedanjih udeležencev v sistemu PRO na podlagi ZVO-1 in uredb v novem sistemu PRO na podlagi ZVO-2. V skladu s petim odstavkom 275. člena ZVO-2 ministrstvo izda ugotovitveno odločbo, na podlagi katere OVD za skupno izvajanje obveznosti PRO na področju odpadne embalaže, ki so ga gospodarski subjekti pridobili na podlagi UEEOE, preneha veljati. Ministrstvo, pristojno za okolje, ugotovitveno odločbo izda, ko organizacija sporoči, da je na podlagi pravnomočnega dovoljenja iz 41. člena ZVO-2 začela izvajati skupno izpolnjevanje obveznosti. V skladu s šestim odstavkom 275. člena ZVO-2 na podlagi ugotovitvene odločbe prenehajo veljati tudi vse odločbe o potrditvi skupnih načrtov, ki so jih gospodarski subjekti pridobili na podlagi Uredbe o ravnanju z odpadnimi gumami, Uredbe o OEEO, Uredbe o ravnanju z odpadnimi fitofarmaceutskimi sredstvi, ki vsebujejo nevarne snovi, Uredbe o ravnanju z odpadnimi zdravili, Uredbe o izrabljenih vozilih in Uredbe o BAOPA.

61. Z dnem izdaje ugotovitvene odločbe tudi prenehajo veljati dogovori oziroma pogodbe, ki so jih proizvajalci sklenili z GSZVO-1, ter pogodbe med GSZVO-1 in izvajalci, ki so izvajali zbiranje in obdelavo odpadkov iz proizvodov, za katere velja obveznost PRO (osmi in deveti odstavek 275. člena ZVO-2). Iz četrtega odstavka 275. člena ZVO-2 izhaja, da mora ministrstvo, pristojno za okolje, dovoljenje iz 41. člena ZVO-2 izdati v šestih mesecih po objavi zakona v Uradnem listu Republike Slovenije. Iz prvega odstavka 275. člena ZVO-2 izhaja, da morajo proizvajalci skleniti pogodbo o izvajanju obveznosti PRO prek organizacije v devetih mesecih po objavi zakona v Uradnem listu Republike Slovenije. Iz drugega odstavka 275. člena ZVO-2 pa izhaja, da morajo proizvajalci ustanoviti organizacijo, organizacija pa mora vložiti vlogo za pridobitev dovoljenja iz 41. člena ZVO-2 v treh mesecih po objavi zakona v Uradnem listu Republike Slovenije.

62. Iz navedenega izhaja, da GSZVO-1 po izdaji ugotovitvene odločbe iz petega in šestega odstavka 275. člena ZVO-2 ne smejo več izvajati dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO. Z izdajo ugotovitvene odločbe pa tudi prenehajo veljati vse pogodbe, na podlagi katerih so GSZVO-1 uredili konkretna pravna razmerja s proizvajalci in izvajalci.

VII. Razlogi Ustavnega sodišča za vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe

63. Pobudniki med drugim izpodbijajo ureditev, po kateri lahko skupno izpolnjevanje obveznosti PRO za proizvajalce istovrstnih proizvodov izvaja le ena pravna oseba, tj. organizacija (drugi odstavek 37. člena ZVO-2), ureditev, po kateri morajo organizacijo ustanoviti samo proizvajalci istovrstnih proizvodov (prvi odstavek 37. člena, četrti odstavek 38. člena in prvi odstavek 275. člena ZVO-2), in ureditev, da morajo proizvajalci istovrstnih proizvodov ob morebitnem odvzemu dovoljenja organizaciji ponovno ustanoviti tako organizacijo (tretji in četrti odstavek 43. člena ZVO-2). Pobudniki nasprotujejo tudi pravnemu režimu, v katerem mora organizacija dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO izvajati nepridobitno (prvi in tretji odstavek 38. člena in peti odstavek 40. člena ZVO-2). Izpodbijajo tudi ureditev, ki določa prepoved kapitalskih in sorodstvenih povezav med organizacijo in gospodarskimi subjekti, ki izvajajo zbiranje in obdelavo odpadkov, torej izvajalci, ter prepoved navedenih povezav med člani poslovnega organa, nadzornega organa in zastopnika organizacije z izvajalci (peti, šesti, sedmi, osmi in deveti odstavek 38. člena ZVO-2). Pobudniki izpodbijajo tudi ureditev, po kateri morajo proizvajalci, ki dajejo na trg v Republiki Sloveniji proizvode, namenjene gospodinjstvom, obvezno skleniti pogodbo za izvajanje skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO z edino organizacijo (tretji in četrti odstavek 37. člena ter prvi in tretji odstavek 275. člena ZVO-2), in način ureditve njihovega položaja v prehodnem obdobju (prvi, četrti, peti, šesti, osmi in deveti odstavek 275. člena ZVO-2).

64. Protiustavnost zakonskih določb pobudniki utemeljujejo tudi s sklicevanjem na pravo EU oziroma zatrjujejo, da so navedene določbe v neskladju ne le z Ustavo, pač pa tudi s pravom EU. Te trditve oziroma navedbe pobudnikov so povzete v 3.–16. točki obrazložitve tega sklepa. Sklicevanja pobudnikov na pravo EU ni mogoče označiti za pavšalnega oziroma mu odreči upoštevnosti in bistvenosti za ta postopek za oceno ustavnosti. Po presoji Ustavnega sodišča je razlaga prava EU nujno potrebna za odločitev v obravnavani zadevi.

65. Pobudniki svoje očitke zoper izpodbijane določbe deloma opirajo neposredno na pravo EU, deloma pa na določbe Ustave. Sicer pa je Ustavno sodišče vezano na očitke pobudnikov, ne pa tudi na njihovo pravno opredelitev iz pobude za oceno ustavnosti. Zato lahko Ustavno sodišče tudi samo ugotovi pravno upoštevnost drugih določb prava EU in Ustave.

66. Razlaga 16. in 17. člena Listine, 49., 56. in 106. člena PDEU, Direktive o storitvah ter 8. in 8.a člena Okvirne direktive o odpadkih je odločilna za presojno ureditev:

- (i) po kateri morajo organizacijo ustanoviti samo proizvajalci, ki imajo obveznost PRO in dajejo na trg 51 odstotkov istovrstnih proizvodov, za katere velja obveznost PRO, in po kateri morajo ti proizvajalci ob morebitnem odvzemu dovoljenja tako organizacijo ponovno ustanoviti;
- (ii) po kateri sme dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO izvajati le ena organizacija, ki ji je s posebnim dovoljenjem podeljena izključna pravica za izvajanje navedene dejavnosti;

(iii) po kateri mora organizacija dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO opravljati nepridobitno; in

(iv) ki določa prepoved kapitalskih in sorodstvenih povezav med organizacijo in izvajalci ter prepoved navedenih povezav med člani poslovnega organa, nadzornega organa in zastopnika organizacije z izvajalci;

pri čemer pobudniki trdijo, da navedeni ukrepi posegajo v svobodo gospodarske pobude (16. člen Listine), lastninsko pravico (17. člen Listine), svobodo ustanavljanja (49. člen PDEU) oziroma svobodo opravljanja storitev (56. člen PDEU) in kršijo Direktivo o storitvah ter 8. in 8.a člen Okvirne direktive o odpadkih.

67. Razlaga 106. člena PDEU je prav tako odločilna za presojo, če država članica zatrjuje, da je ravnanje z odpadki SSGP, ponudniki pa zatrjujejo, da je podelitev izključne pravice organizaciji, da izvaja dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO, v neskladju s 106. členom v zvezi s 102. členom PDEU.

68. Prav tako je za odločitev bistvena razlaga načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj.³⁰ Pobudniki namreč trdijo, da je zakonodajalec s spremembo sistema PRO arbitrarno in nepričakovano posegel v njihove pričakovane pravice do opravljanja dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO.

69. Razlaga 16. člena Listine ter 49. in 56. člena PDEU je odločilna za presojo ustavnosti nacionalne ureditve, po kateri morajo proizvajalci, za katere velja obveznost PRO in dajejo na trg proizvode, namenjene za uporabo v gospodinjstvu, obvezno za izpolnjevanje svojih obveznosti PRO skleniti pogodbo z organizacijo, ki ima dovoljenje za izključno izvajanje dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO za istovrstne proizvode, če pobudniki trdijo, da navedena nova ureditev posega v njihovo pogodbeno avtonomijo.

70. Razlaga omenjenih pravil prava EU je bistvena za presojo skladnosti izpodbijanih določb ZVO-2 z Ustavo zaradi specifičnega načina vstopanja prava EU v pravni sistem Republike Slovenije, ki ga mora Ustavno sodišče upoštevati tudi v tem postopku ocene ustavnosti določb ZVO-2. Republika Slovenija je s pristopom k EU in na podlagi 3.a člena Ustave prenesla izvrševanje dela suverenih pravic na EU.³¹ Iz tretjega odstavka

³⁰ Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-295/13 z dne 19. 10. 2016 (Uradni list RS, št. 71/16, in OdlUS XXI, 28, ECLI:SI:USRS:2016:U.I.295.13, 100. točka obrazložitve) pojasnilo, da načelo varstva legitimnih pričakovanj kot splošno načelo prava EU funkcionalno ustreza načelu zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave.

³¹ Pogodba med Kraljevino Belgijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko, Združenim kraljestvom Velike Britanije in Severne Irske (državami članicami Evropske unije) in Češko republiko, Republiko Estonijo, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Republiko Madžarsko, Republiko Malto, Republiko Poljsko,

3.a člena Ustave izhaja, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru EU, uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo EU.³² Ustavno sodišče mora pri presoji predpisov, ki pomenijo izvajanje prava EU, tudi na podlagi tretjega odstavka 3.a člena Ustave upoštevati primarno in sekundarno zakonodajo EU ter sodno prakso SEU.³³ Ta ustavna določba zavezuje Ustavno sodišče, da pri izvrševanju svojih pristojnosti upošteva pravo EU tako, kot to iz njega izhaja.³⁴ Zaradi nje so temeljna načela prava EU, ki opredeljujejo razmerje med notranjim pravom in pravom EU, hkrati tudi notranja ustavnopravna načela, ki zavezujejo z močjo Ustave.³⁵

71. Ustavno sodišče se je že izreklo, da njegova pristojnost za presoj skladnosti predpisov, ki prenašajo direktive v notranji pravni red, z Ustavo ni izključena.³⁶ Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da je Ustavno sodišče izhodišča iz prejšnje točke obrazložitve tega sklepa upoštevalo tudi v drugih zadevah, v katerih je šlo za

Republiko Slovenijo in Slovaško republiko o pristopu Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike k Evropski uniji (UL L 236, 23. 9. 2003, in Uradni list RS, št. 12/04, MP, št. 3/04 – MPPEU).

³² Tretji odstavek 3.a člena Ustave določa: "Pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, se v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij."

³³ Prvi in drugi odstavek 3.a člena Ustave določata procesne in vsebinske pogoje za prenos izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodno organizacijo (M. Avbelj, Slovensko ustavno pravo v odnosu do prava EU, v: I. Kaučič (ur.), Pomen ustavnosti in ustavna demokracija, znanstveni zbornik Dvajset let Ustave Republike Slovenije, Ustavno sodišče Republike Slovenije, Ljubljana 2012, str. 346). Prvi odstavek 3.a člena Ustave je Republiku Sloveniji ustavnopravno omogočil oziroma ji omogoča prenos izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, v prvi vrsti na EU, ter s tem Ustavi vsaj deloma odreka tisto moč, ki ji je bila v klasičnem državnopravnem duhu pripisana ob njenem sprejetju (M. Cerar v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 74).

³⁴ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-65/13 z dne 26. 9. 2013, ECLI:SI:USRS:2014:U.I.65.13, 6. točka obrazložitve. To pomeni, da mora Ustavno sodišče v postopku presoje predpisov pri razlagi nacionalnega prava (Ustave in drugih predpisov) upoštevati pravo EU, in sicer tako, kot izhaja iz aktov EU oziroma kot se je razvilo v praksi SEU (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013, Uradni list RS, št. 107/13, in OdlUS XX, 10, ECLI:SI:USRS:2013:U.I.146.12, 34. točka obrazložitve).

³⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-146/12, 32. točka obrazložitve. Podrobneje o temeljnih načelih prav tam, 33. točka obrazložitve, ter odločba Ustavnega sodišča št. U-I-295/13 z dne 19. 10. 2016 (Uradni list RS, št. 71/16, in OdlUS XXI, 28), ECLI:SI:USRS:2016:U.I.295.13, 67. točka obrazložitve.

³⁶ Glej na primer sklep Ustavnega sodišča št. U-I-113/04 z dne 7. 2. 2007 (Uradni list RS, št. 16/07, in OdlUS XVI, 16), ECLI:SI:USRS:2007:U.I.113.04.

presojo ustavnosti predpisov, ki so izvajali pravo EU oziroma so urejali pravna razmerja, ki jih pravo EU zadeva.

72. Vse navedeno pomeni, da se bo Ustavno sodišče pri odločanju o tej pobudi za oceno ustavnosti moralo opredeliti do trditev pobudnikov o vsebini in pomenu določenih pravil prava EU in oceniti njihovo utemeljenost. Ta pravila prava EU in tudi druga njegova pravila, na katera se pobudniki izrecno ne sklicujejo, se kažejo kot vsebinsko odločujoče povezana s predmetom odločanja, tj. je z vprašanjem ustavnosti izpodbijanih določb ZVO-2. V okviru trditev pobudnikov jih bo Ustavno sodišče moralo upoštevati pri razlagi tako izpodbijanega zakona kot Ustave.

73. V skladu s 4. členom PDEU sodi okolje na področje deljenih pristojnosti, torej pristojnosti, pri katerih se ukrepanje deli med EU in državami članicami. Iz Protokola (št. 25) o izvajanju deljenih pristojnosti³⁷ izhaja, da kadar EU ukrepa na posameznem področju, potem glede na drugi odstavek 2. člena PDEU zajema obseg izvajanja pristojnosti le elemente, ki jih ureja zadevni akt EU, in torej ne zajema celotnega področja.

74. Področje ravnanja z odpadki ureja Okvirna direktiva o odpadkih. Poleg navedenega pravo EU ureja tudi ravnanje s posameznimi vrstami odpadkov. Obveznost PRO je urejena v direktivah, ki urejajo ravnanje z izrabljenimi vozili,³⁸ odpadnimi baterijami in akumulatorji³⁹ ter odpadno električno in elektronsko opremo.⁴⁰ V Republiki Sloveniji je obveznost PRO naložena tudi proizvajalcem embalaže, zato je upoštevna tudi Direktiva o embalaži in odpadni embalaži.

75. Okvirna direktiva o odpadkih organiziranost sistema PRO prepušča državam članicam. Gre za položaj, ko imajo na podlagi akta EU države članice svobodo izbire med različnimi izvedbenimi načini, ki so najprimernejši, da se doseže spoštovanje zavez iz akta EU. V takem primeru gre za izvajanje prava EU v pomenu iz prvega odstavka 51. člena Listine.⁴¹ Poleg navedenega iz sodne prakse SEU tudi izhaja, da

³⁷ V skladu z 51. členom Pogodbe o Evropski uniji (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PEU) so protokoli sestavni del pogodb in imajo torej enak pravni status kot PEU in PDEU.

³⁸ Direktiva 2000/53/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. septembra 2000 o izrabljenih vozilih (UL L 269, 21. 10. 2000 – v nadaljevanju Direktiva 2000/53/ES).

³⁹ Direktiva 2006/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o baterijah in akumulatorjih ter odpadnih baterijah in akumulatorjih in razveljavitvi Direktive 91/157/EGS (UL L 266, 26. 9. 2006 – v nadaljevanju Direktiva 2006/66/ES).

⁴⁰ Direktiva 2012/19/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o odpadni električni in elektronski opremi (OEEO) (prenovitev) (UL L 197, 24. 7. 2012 – v nadaljevanju Direktiva 2012/19/EU).

⁴¹ Glej sodbe SEU v zadevah *N. S. in drugi proti Secretary of State for the Home Department*, C-411/10 in C-493/10, z dne 21. 12. 2011, ECLI:EU:C:2011:865, 64.–68. točke obrazložitve, C.

sklicevanje države članice na izjeme, ki jih določa pravo EU, za utemeljitev omejevanja temeljne svoboščine, ki jo zagotavlja PDEU, tudi šteje za izvajanje prava EU v smislu prvega odstavka 51. člena Listine.⁴² Zato se v konkretnem primeru uporabljajo določbe Listine.⁴³

76. Nacionalni organi so pri sprejetju ukrepov na podlagi predpisov EU, tudi če imajo svobodo izbire med različnimi izvedbenimi načini, ki so najprimernejši, da se doseže spoštovanje zavez iz akta EU, dolžni spoštovati temeljna načela prava EU, med drugim tudi načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj.⁴⁴

77. Iz sodne prakse SEU izhaja, da se PDEU na področju temeljnih svoboščin ne uporablja za položaj, v katerem so vsi elementi omejeni le na eno državo članico.⁴⁵ Vendar v konkretnem primeru ne gre za tak položaj. Ena od pobudnic je gospodarska družba s sedežem v Republiki Avstriji. Navedena pobudnica je družbenica in imetnica poslovnega deleža GSZVO-1. Izpodbijane določbe med drugim določajo tudi pogoje, ki jih morajo izpolnjevati lastniki poslovnih deležev organizacije, ki bo v spremenjenem sistemu izvajala dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO. Poleg navedenega tudi urejajo prehod v nov sistem izvajanja dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO. S tem pa izpodbijane določbe vplivajo na položaj pobudnice, ki ima sedež v Republiki Avstriji.

78. Če pa bi se postavil dvom, ali gre za položaj, v katerem so vsi elementi omejeni le na eno državo, pa Ustavno sodišče še pojasnjuje, da gre v navedeni zadevi tudi za

K. in drugi proti Republiki Sloveniji, C-578/16 PPU, z dne 16. 2. 2017, ECLI:EU:C:2017:127, 53. točka obrazložitve, in *Florescu in drugi proti Casa Județeană de Pensii Sibiu in drugi*, C-258/14, z dne 13. 6. 2017, ECLI:EU:C:2017:448, 48. točka obrazložitve.

⁴² Glej sodbi SEU v zadevah *Pfleger in drugi*, C-390/12, z dne 30. 4. 2014, ECLI:EU:C:2014:281, 36. točka obrazložitve, in *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)*, C-201/15, z dne 21. 12. 2016, ECLI:EU:C:2016:972, 64. točka obrazložitve.

⁴³ Glej sodbi SEU v zadevah *Åklagaren proti Hansu Åkerbergu Franssonu*, C-617/10, z dne 26. 2. 2013, ECLI:EU:C:2013:105, 19. točka obrazložitve; in *Cruciano Siragusa proti Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo*, C-206/13, z dne 6. 3. 2014, ECLI:EU:C:2014:126, 20. točka obrazložitve; ter sodbo SEU v združenih zadevah *Eurosaneamientos SL in drugi proti ArcelorMittal Zaragoza SA ter Francisc de Bolós Pi proti Urbaser SA*, C-532/15 in C-538/15, z dne 8. 12. 2016, ECLI:EU:C:2016:932, 52. točka obrazložitve.

⁴⁴ Glej sodbi SEU v zadevah *Mulligan in drugi*, C-313/99, ECLI:EU:C:2002:386, z dne 20. 6. 2002 3, 35. in 36. točka obrazložitve, in *Johan Piek proti Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, C-384/05, z dne 11. 1. 2007, ECLI:EU:C:2007:21, 34. točka obrazložitve.

⁴⁵ Glej sodbi SEU v zadevah *Fernand Ullens de Schooten proti État belge*, C-268/15, z dne 15. 11. 2016, ECLI:EU:C:2016:874, 47. točka obrazložitve, in *Boriss Cilevičš in drugi*, C-391/20, z dne 7. 9. 2022, ECLI:EU:C:2022:638, 31. točka obrazložitve.

postopek za oceno ustavnosti ZVO-2 (torej za abstraktno in ne posamično presojo). V navedenem postopku Ustavno sodišče presoja skladnost zakona z Ustavo ob upoštevanju vseh oseb, za katere se te določbe uporabijo.⁴⁶ V postopku za oceno ustavnosti zakona ni mogoče izključiti, da bi se izpodbijane določbe lahko uporabljale tudi za državljane drugih držav članic in pravne osebe, ki imajo sedež v drugih državah članicah, zato ni mogoče sprejeti stališča, da bi bili vsi elementi spora omejeni le na eno državo članico in so zato v takem primeru temeljne svoboščine vedno upoštevne. Ob tem je v obravnavanem primeru treba upoštevati tudi Direktivo o storitvah, ki konkretizira temeljne svoboščine iz 49. in 56. člena PDEU in kodificirano povzema ustaljeno sodno prakso SEU, v skladu s katero posamezne nacionalne zahteve niso združljive s temeljnimi svoboščinami, na katere se lahko sklicujejo gospodarski subjekti.⁴⁷ Iz sodne prakse SEU pa izhaja, da se določbe III. poglavja Direktive o storitvah uporabljajo tudi za položaj, v katerem so vsi upoštevni elementi omejeni le na eno državo članico.⁴⁸

79. Ne glede na to, da gre v obravnavanem primeru za položaj, ki je predmet urejanja s sekundarnim pravom EU, pa je po mnenju Ustavnega sodišča odločilnega pomena tudi razlaga Pogodb. Upoštevati je namreč treba, da zakonska ureditev, ki jo mora presoditi Ustavno sodišče, pomeni prenos zahtev Okvirne direktive o odpadkih v notranji pravni red. Čeprav smejo države članice sistem PRO urediti samostojno, morajo pri tem spoštovati določene pogoje. Sistem PRO mora izpolnjevati minimalne zahteve, ki jih določa Okvirna direktiva o odpadkih, pri tem pa morajo države članice spoštovati potrebo po zagotavljanju pravilnega delovanja notranjega trga (tretji odstavek 8. člena Okvirne direktive o odpadkih). To pomeni, da je razlaga Okvirne direktive o odpadkih neposredno povezana z razlago določb PDEU, ki urejajo delovanje notranjega trga (49. in 56. člen PDEU). Ustavno sodišče še dodaja, da je treba upoštevati, da se na podlagi točke (e) prvega odstavka 17. člena Direktive o storitvah⁴⁹ 16. člen te direktive ne uporablja za SSGP ravnanja z odpadki. Če v to

⁴⁶ Primerjaj s sodbo SEU v zadevi *Boriss Cilevičš in drugi*, C-391/20, z dne 7. 9. 2022, ECLI:EU:C:2022:638, 32. in 33. točka obrazložitve.

⁴⁷ Glej sodbo SEU v zadevi *Presidenza del Consiglio dei Ministri in drugi proti Rina Services SpA in Rina SpA*, C-593/13, z dne 6. 6. 2015, ECLI:EU:C:2015:399, 40. točka obrazložitve.

⁴⁸ Glej sodbo SEU v združenih zadevah *College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort proti X BV in Visser Vastgoed Beleggingen BV proti Raad van de gemeente Appingedam*, C-360/15 in C-31/16, z dne 30. 1. 2018, ECLI:EU:C:2018:44, 110. točka obrazložitve.

⁴⁹ Iz sodne prakse SEU izhaja, da se določbe III. poglavja Direktive o storitvah uporabljajo tudi za položaj, v katerem so vsi upoštevni elementi omejeni le na eno državo članico. Glej sodbi SEU v združenih zadevah *College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort proti X BV in Visser Vastgoed Beleggingen BV proti Raad van de gemeente Appingedam*, C-360/15 in C-31/16, z dne 30. 1. 2018, ECLI:EU:C:2018:44, 110. točka obrazložitve, in v zadevi *Kirschstein*, C-393/17, z dne 4. 7. 2019, ECLI:EU:C:2019:563, 24. točka obrazložitve.

izjemo spada tudi sistem PRO, so za presojo posameznih omejitev temeljnih svoboščin v smislu 15. člena Direktive o storitvah še vedno upoštevne določbe PDEU.⁵⁰ Ko je tako, je razlaga sekundarnega prava EU (direktiv), ki ni pogojena s čezmejnimi elementom, odvisna od razlage primarnega prava (PDEU, Listina). Pogoj čezmejnega elementa, ki sicer velja za uporabo Pogodb, pa v teh okoliščinah razlage slednjih ne bi smel preprečiti.

80. Iz navedenega izhaja, da izpodbijane določbe ZVO-2 segajo na področje, na katero vplivajo oziroma na katerem pravotvorno dejavnost držav članic EU omejujejo pravila primarnega in sekundarnega prava EU.

81. Ustavno sodišče bo odločalo o očitkih predlagateljice o kršitvi prava EU tako, da bo pri presoji njenih trditev o kršitvah Ustave upoštevalo tudi te očitke, ki po vsebini zatrjujejo neskladje izpodbijanih določb ZVO-2 z nekaterimi pravili prava EU (glej 3. do 7. točko, 9. točko in 11. do 12. točko obrazložitve tega sklepa). Poleg tega bo Ustavno sodišče moralo pri svoji presoji upoštevati vsebino in obseg pravic EKČP, saj se pobudniki sklicujejo tudi nanje. Pri tem ni mogoče prezreti, da kolikor Listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP, sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa EKČP (tretji odstavek 52. člena Listine).⁵¹ Zato je odločitev SEU glede razlage upoštevne prava EU ključnega pomena za presojo ustavnosti določb nacionalne zakonodaje. O razlagi aktov institucij, organov, uradov ali agencij EU je na podlagi b) točke prvega odstavka 267. člena PDEU izključno pristojno presojati SEU. Ker se v obravnavani zadevi zastavljajo vprašanja o razlagi aktov EU, je odgovor SEU na ta vprašanja bistven za nadaljnje odločanje Ustavnega sodišča.

VIII. Vprašanja za predhodno odločanje SEU

Povzetek postavljenih vprašanj za predhodno odločanje SEU

82. Vprašanja je mogoče razvrstiti v štiri vsebinske sklope. Prvi sklop – vprašanja (1) in (2) – je povezan z vprašanjem, ali je dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO mogoče opredeliti za SSGP. Ne glede na to, ali res gre za SSGP, pa je za odločitev Ustavnega sodišča bistveno vprašanje, ali izpodbijana zakonska ureditev, ki določa

⁵⁰ Glej sodbo SEU v zadevi *Evropska komisija proti Madžarski*, C-171/17, z dne 7. 11. 2018, ECLI:EU:C:2018:881, 63. točka obrazložitve.

⁵¹ Pri tem je že SEU poudarilo, da ima EKČP prav poseben pomen, glej zlasti sodbi SEU v zadevi *ERT*, C-260/89, z dne 18. 6. 1991, ECLI:EU:C:1991:254, 41. točka obrazložitve, in v združenih zadevah *Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji*, C-402/05 P in C-415/05 P, z dne 3. 9. 2008, ECLI:EU:C:2008:461, 283. točka obrazložitve). Ta sodna praksa je bila kodificirana s tretjim odstavkom 6. člena PEU.

monopol in neprofitno delovanje organizacije, morda pomeni nacionalni ukrep, ki mu pravo EU nasprotuje.

83. Drugi sklop – vprašanja (3) do (5) – je povezan z dopustnostjo spremembe pravnega režima sistema PRO in s prehodnim režimom. Najprej Ustavno sodišče zastavlja vprašanje, ali je dopustno tržno regulirano dejavnost spremeniti v netržno nepridobitno dejavnost, v nadaljevanju pa še vprašanje o dopustnosti načina, na katerega je zakonodajalec uredil prehod na novo zakonsko ureditev (*ex lege* prenehanje vseh pogodb in prenehanje veljavnosti dovoljenj za opravljanje dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO). Ustavno sodišče sprašuje SEU tudi, ali mora zakonodajalec v okoliščinah konkretnega primera sploh določiti prehodno obdobje in če, kakšna so merila prava EU glede razumnosti tega obdobja oziroma sistema nadomestil.

84. Tretji sklop – vprašanja od (6) do (9) – je povezan s presojo skladnosti zakonske ureditve, ki se nanaša na lastništvo deleža v organizaciji, s PDEU in Direktivo o storitvah. Ne glede na to, ali je dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO SSGP, je za odločitev bistveno tudi vprašanje, ali zakonska ureditev, ki določa, kdo je lahko ustanovitelj organizacije, katere dejavnosti sme opravljati organizacija in kakšne lastnosti morajo imeti imetniki poslovnega deleža v organizaciji, člani poslovnega in nadzornega organa organizacije in njeni zastopniki, morda pomeni nacionalne ukrepe, ki jim pravo EU nasprotuje.

85. Četrty sklop – vprašanje (10) – je povezan s pogodbeno avtonomijo. Ustavno sodišče sprašuje SEU, ali obvezna sklenitev pogodbe z organizacijo morda pomeni nacionalni ukrep, ki mu pravo EU nasprotuje.

Prvo vprašanje

86. Prvo vprašanje, ki ga Ustavno sodišče zastavlja SEU, je: **Ali se lahko šteje za podjetje, ki je pooblaščen za opravljanje SSGP iz drugega odstavka 106. člena PDEU (upoštevaje 14. člen PDEU, Protokol št. 26 o storitvah splošnega pomena ter 8. in 8.a člen Okvirne direktive o odpadkih), organizacija z izključno pravico do izvajanja dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO za istovrstne proizvode na ozemlju Republike Slovenije, ki obsega:**

- **sklepanje pogodb s proizvajalci določenih proizvodov, s katerimi ti pooblastijo to pravno osebo, da v njihovem imenu zagotovi ustrezno ravnanje z odpadki iz teh proizvodov;**
- **organizacijo sistema zbiranja in obdelave odpadkov (sklepanje pogodb z gospodarskimi družbami, da v imenu organizacije zberejo in ustrezno obdelajo vse zbrane odpadke iz proizvodov, za katere velja PRO); in**
- **vođenje evidence o proizvodih, za katere velja PRO in so dani na trg v Republiki Sloveniji, ter evidence o zbranih in obdelanih odpadkih iz**

proizvodov, za katere velja PRO, ter posredovanje teh podatkov ministrstvu,

in je dolžna v zvezi z opravljenem te dejavnosti sklepati pogodbe tako s proizvajalci, ki imajo obveznost PRO, kot z izvajalci?

87. Vlada oziroma MOPE pri svojih trditvah o naravi dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO prihajata sama s seboj v nasprotje. Na eni strani trdita, da sploh ne gre za izvajanje gospodarske dejavnosti, ker se dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO po ZVO-2 opravlja nepridobitno, na drugi strani pa zatrjujeta, da gre pri ravnanju z odpadki za SSGP. Pobudniki trditvi, da gre za SSGP, ne nasprotujejo, vendar navajajo, da ureditev, kot je izpodbijana, že sama po sebi pomeni kršitev 106. člena v zvezi s 102. členom PDEU, ker omogoča razširjanje prevladujočega položaja na drug trg, in da ni treba dokazati dejanske zlorabe prevladujočega položaja.

88. V skladu s 1. členom Protokola (št. 26) o storitvah splošnega pomena imajo države članice široko polje proste presoje pri zagotavljanju, naročanju in organiziranju SSGP, in sicer čim bolj v skladu s potrebami uporabnikov. Države članice tako ob spoštovanju prava EU lahko opredelijo obseg in organizacijo svojih SSGP zlasti ob upoštevanju ciljev svoje nacionalne politike. V zvezi s tem imajo države članice široko diskrecijsko pravico, ki jo Evropska komisija lahko izpodbija le v primeru očitne napake.⁵² V skladu s sodno prakso SEU ima storitev splošen gospodarski pomen, če ima pomen te dejavnosti posebne značilnosti v primerjavi s pomenom drugih gospodarskih dejavnosti.⁵³

89. Ker se SEU še ni opredelilo do vprašanja, ali je dejavnost v smislu skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO z vidika prava EU mogoče opredeliti kot SSGP, se je Ustavnemu sodišču zastavilo navedeno vprašanje, zavedajoč se, da mora predložitveno sodišče na koncu preveriti, ali gre za naloge, povezane s SSGP.⁵⁴ Pri

⁵² Sodbi SEU v združenih zadevah *Comunidad Autónoma del País Vasco in drugi proti Evropski komisiji*, C-66/16 P do C-69/16 P, z dne 20. 12. 2017, ECLI:EU:C:2017:999, 69. in 70. točka obrazložitve, in v zadevi *Evropska komisija proti Madžarski*, C-171/17, z dne 7. 11. 2018, ECLI:EU:C:2018:881, 49. točka obrazložitve.

⁵³ Glej v tem smislu sodbe SEU v zadevah *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, z dne 10. 12. 1991, ECLI:EU:C:1991:464, 27. točka obrazložitve; *Corsica Ferries France*, C-266/96, z dne 18. 6. 1998, ECLI:EU:C:1998:306, 45. točka obrazložitve; *Sydhavnens Sten & Grus*, C-209/98, z dne 23. 5. 2000, ECLI:EU:C:2000:279, 75. točka obrazložitve; in *AG2R Prévoyance*, C-437/09, z dne 3. 3. 2011, ECLI:EU:C:2011:112, 71. in 72. točka obrazložitve.

⁵⁴ Sodba SEU v zadevi *Gebhart Hiebler proti Walterju Schlagbauerju*, C-293/14, z dne 23. 12. 2015, ECLI:EU:C:2015:843. 43. točka obrazložitve.

tem mu SEU lahko vseeno posreduje vse koristne napotke za rešitev spora, ki mu je predložen.⁵⁵

90. Iz izpodbijane zakonske ureditve izhaja, da bo organizacija edina smela izvajati dejavnost skupnega izpolnjevanje obveznosti PRO za istovrstne proizvode, kar izhaja tako iz ZVO-2 kot tudi iz dovoljenja, ki ga bo za to dejavnost morala pridobiti v skladu z 41. členom ZVO-2. Podeljena ji je torej izključna pravica opravljanja dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO za istovrstne proizvode, pri čemer Ustavno sodišče meni, da gre za opravljanje gospodarske dejavnosti. Organizacija sklene pogodbo s proizvajalci, s katero se zaveže, da bo v njihovem imenu izvajala obveznosti PRO, in zato prejme ustrezno plačilo. Gre torej za ponujanje storitev, ki se opravljajo za plačilo.⁵⁶ Plačilo pomeni ekonomsko protivrednost zadevne storitve.⁵⁷ Pri tem ni treba, da ponudnik sledi cilju ustvarjanja dobička.⁵⁸ Čeprav mora torej organizacija delovati nepridobitno, to ne more vplivati na opredelitev narave zadevne dejavnosti.

91. Že Direktiva o storitvah v točki (e) prvega odstavka 17. člena predvideva, da je ravnanje z odpadki v državi članici lahko opredeljeno kot SSGP, če so izpolnjeni kriteriji v sedemdeseti uvodni izjavi k tej direktivi. Poleg tega iz dosedanje sodne prakse SEU izhaja, da je na več različnih področjih ravnanja z odpadki to dopustilo SSGP, denimo glede zbiranja gradbenih odpadkov,⁵⁹ odstranjevanja oziroma sežiga odpadkov,⁶⁰ vključno z nevarnimi odpadki,⁶¹ ter odstranjevanja in obdelave gospodinjskih odpadkov.⁶² Poleg tega iz štiriindvajsete uvodne izjave Direktive 2018/851 izhaja, da so lahko tudi javni organi pristojni za organizacijo operativnih vidikov ravnanja z odpadki iz proizvodov, za katere veljajo sistemi PRO proizvodov, kar kaže na to, da je *a fortiori* mogoče sistem skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO opredeliti kot SSGP.

⁵⁵ Sodbi SEU v zadevi *Nestrade*, C-562/17, z dne 14. 2. 2019, ECLI:EU:C:2019:115, 36. točka obrazložitve, in v združenih zadevah *Repsol Butano SA in drugi*, C-473/17 in C-546/17, z dne 11. 4. 2019, ECLI:EU:C:2019:308, 49. točka obrazložitve.

⁵⁶ Glej sodbo SEU v združenih zadevah *Peter Pavlov in drugi*, C-180/98 do C-184/98, z dne 12. 9. 2000, ECLI:EU:C:2000:428, 25. točka obrazložitve, in v zadevi *Evropska komisija proti Madžarski*, C-179/14, z dne 23. 2. 2016, ECLI:EU:C:2016:108, 149. točka obrazložitve.

⁵⁷ Glej sodbo SEU v zadevah *Jundt*, C-281/06, z dne 18. 12. 2007, ECLI:EU:C:2007:816, 28. in 29. točka obrazložitve, in *Evropska komisija proti Madžarski*, C-179/14, z dne 23. 2. 2016, ECLI:EU:C:2016:108, 153. točka obrazložitve.

⁵⁸ Glej sodbo SEU v zadevah *Jundt*, C-281/06, z dne 18. 12. 2007, ECLI:EU:C:2007:816, 32. in 33. točka obrazložitve, in *Evropska komisija proti Madžarski*, C-179/14, z dne 23. 2. 2016, ECLI:EU:C:2016:108, 154. točka obrazložitve.

⁵⁹ Sodba SEU v zadevi *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) proti Københavns Kommune*, C-209/98, z dne 23. 5. 2000, ECLI:EU:C:2000:279.

⁶⁰ Sodba SEU v zadevi *Komisija proti Nemčiji*, C-480/06, z dne 9. 6. 2009, ECLI:EU:C:2009:357.

⁶¹ Sodba SEU v zadevi *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV in drugi*, C-203/96, z dne 25. 6. 1998, ECLI:EU:C:1998:316.

⁶² Sodba SEU v zadevi *Gemeente Arnhem*, C-360/96, z dne 10. 11. 1998, ECLI:EU:C:1998:525.

92. Ravnanje s posamezno vrsto odpadkov se lahko šteje za SSGP, še posebej takrat, ko je dejavnost usmerjena v reševanje okoljskega problema.⁶³ Vlada posebej opozarja na specifične razmere v Republiki Sloveniji, ki naj bi zahtevale uvedbo presojanega sistema PRO. Zatrjuje, da je bilo treba drugače urediti sistem PRO, ker je bil prejšnji sistem neučinkovit, zato je pri posameznih odpadnih tokovih (izrazito pa pri odpadni embalaži) prišlo do izkrivljanja sistema PRO v taki meri, da je morala intervenirati država. Prejšnji sistem PRO naj ne bi temeljil na proizvajalčevi odgovornosti za ravnanje z odpadki iz njegovih proizvodov in zato ni omogočal izvajanja skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO predvsem s ciljem zagotoviti ustrezno ravnanje z odpadki iz proizvodov, za katere velja PRO, temveč naj bi bil temeljni cilj GSZVO-1 pridobivanje dobička. Vlada tudi podrobno pojasnjuje, da neučinkovitost sistema PRO ni bila posledica neustrezne zakonodaje, ki je določala visoke količinske prage za vključitev v sistem PRO. Po mnenju Vlade naj bi težave nastale zaradi napačnega enačenja mase embalaže, ki je dana na trg, in mase odpadne embalaže. Pobudniki sicer ne zanikajo, da sistem PRO na področju odpadne embalaže ni deloval učinkovito, saj je prišlo do kopičenja odpadne embalaže pri izvajalcih lokalne javne službe zbiranja komunalnih odpadkov, in da je morala država z interventnim zakonom zagotoviti ustrezno ravnanje z odpadno embalažo. Vendar pa menijo, da navedena neučinkovitost ni bila povezana s spornim ravnanjem GSZVO-1 na področju odpadne embalaže, temveč je nastala zaradi ureditve, ki je velik delež odpadne embalaže, ki so jo zbrali izvajalci javnih komunalnih služb, izključila iz sistema PRO. Zato naj bi po mnenju pobudnikov neučinkovitost sistema PRO na področju odpadne embalaže povzročila sama država. Pobudniki tudi menijo, da bi bilo treba težave s koordinacijo delovanja več organizacij za skupno izpolnjevanje obveznosti PRO za istovrstne proizvode reševati z ustanovitvijo učinkovitega organa nadzora, ne pa z ureditvijo, ki dopušča izvajanje te dejavnosti le eni organizaciji.

93. Neustrezno delovanje sistema PRO izhaja tudi iz revizijskega poročila Računskega sodišča.⁶⁴ Med drugim je Računsko sodišče ugotovilo, da ministrstvo, pristojno za okolje, ni vzpostavilo ustrezne normativne ureditve ravnanja z odpadki. Pri urejanju ravnanja z embalažo in odpadno embalažo ni jasno uredilo razmerij med GSZVO-1, ki so imele OVD za izvajanje dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO na področju odpadne embalaže, to so DROE, in izvajalci gospodarskih javnih služb. Prav tako ni določilo jasnih meril za določitev deleža odpadne embalaže, za katerega mora posamezna DROE zagotoviti ustrezno ravnanje. Nekatere DROE zato niso prevzele

⁶³ Sodba SEU v zadevi *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) proti Københavns Kommune*, C-209/98, z dne 23. 5. 2000, ECLI:EU:C:2000:279, 75. točka obrazložitve.

⁶⁴ Računsko sodišče, Ravnanje s komunalnimi odpadki, revizijsko poročilo z dne 2. 9. 2015, doi: Računsko sodišče - Revizija (rs-rs.si). Računsko sodišče je opravilo revizijo poslovanja ministrstva, pristojnega za okolje, in Carinske uprave Republike Slovenije, ki od 1. 8. 2014 nadaljuje z delom kot Finančna uprava Republike Slovenije, pri vzpostavitvi pogojev in nadzora ravnanja s komunalnimi odpadki v obdobju od leta 2009 do leta 2012.

vse odpadne embalaže pri izvajalcih gospodarskih javnih služb. Ministrstvo pa ni predvidelo niti sankcij za take primere niti ustreznih zavarovanj za primer, če bi morala Republika Slovenija sama zagotoviti prevzem in obdelavo teh odpadkov. Ministrstvo ni imelo zanesljivih in verodostojnih podatkov za izračunavanje doseganja predpisanih okoljskih ciljev pri ravnanju z odpadno embalažo. Količina embalaže, ki naj bi bila po podatkih v uradnih evidencah dana v promet, je bila manjša od količine odpadne embalaže, ki je bila zbrana v zbirnih centrih. Po stališču Računskega sodišča naj bi ta razlika deloma nastala, ker proizvajalci, ki so letno dajali na trg manj kot 15 ton embalaže, niso bili dolžni sporočiti podatkov o dajanju embalaže na trg, deloma pa zato, ker država ni imela ustreznih podatkov o vseh proizvajalcih, ki so imeli obveznost PRO.⁶⁵ Računsko sodišče je ugotovilo tudi druge pomanjkljivosti sistema PRO. Ocenilo je, da v sistem PRO na področju embalaže ni bila vključena vsaj polovica embalaže, dane na trg, in da je obveznost PRO izvajala manj kot polovica vseh proizvajalcev, torej le 50 odstotkov.

94. Računsko sodišče je zahtevalo sprejetje popravljalnih ukrepov, s katerimi bi se zagotovilo smotrnejše ravnanje z odpadno embalažo. Zakonodajalec je sprejel Zakon o interventnih ukrepih pri ravnanju s komunalno odpadno embalažo in z odpadnimi nagrobnimi svečami (Uradni list RS, št. 84/18 – ZIURKOE), s katerim je sprejel ukrepe pri ravnanju s komunalno odpadno embalažo in z odpadnimi nagrobnimi svečami zaradi odvrnitve tveganja za onesnaževanje okolja in zdravja ljudi ter zaradi doseganja okoljskih ciljev na področju ravnanja z odpadki. Ministrstvo, pristojno za okolje, je spremenilo podzakonski akt, ki je urejal sistem PRO za embalažo. V podzakonskem aktu so bila podrobneje urejena razmerja med DROE in izvajalci javnih služb ter način določanja deleža odpadne embalaže, ki jo mora DROE prevzeti pri izvajalcih javnih služb.⁶⁶ Kljub sprejetju navedenih ukrepov Vlada v odgovoru na pobudo navaja, da sistem PRO na področju embalaže še vedno ni v celoti ustrezno deloval. Zato je bilo treba po mnenju Vlade ob prenosu obveznosti iz Direktive 2018/851 spremeniti način izvajanja skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO.

95. Ob navedenih okoliščinah Ustavno sodišče ocenjuje, da je bila organizaciji zaupana SSGP v smislu drugega odstavka 106. člena PDEU. V slovenskem pravnem redu ni opredelitve SSGP, temveč je uveljavljen pojem gospodarske javne službe, ki se ne prekriva nujno s pojmom SSGP. Sistem javnih služb na področju gospodarskih dejavnosti na splošno ureja Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 in 57/11 – v nadaljevanju ZGJS). Gospodarske javne službe so dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo materialne dobrine kot proizvodi ali storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo je v javnem interesu (drugi odstavek 1. člena ZGJS). Ta javni interes se po ZGJS kaže v tem, da gre za zadovoljevanje javnih potreb, kadar in kolikor

⁶⁵ Prav tam.

⁶⁶ Glej Računsko sodišče, Popravljalni ukrepi Ministrstva za okolje in prostor pri ravnanju s komunalnimi odpadki, porevizijsko poročilo z dne 18. 2. 2016, doi: Porevizijsko poročilo: Popravljalni ukrepi Ministrstva za okolje in prostor pri ravnanju s komunalnimi odpadki (rs-rs.si).

jih ni mogoče zagotavljati na trgu, ter da je pri zagotavljanju teh dobrin pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb. Ustaljeno stališče Ustavnega sodišča je, da vzpostavitev pravne ureditve gospodarske javne službe, ki temelji na ustavni določbi, da se gospodarske dejavnosti ne smejo izvajati v nasprotju z javno koristjo, pomeni dopustno omejitev svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave).⁶⁷ Gospodarsko dejavnost je tako v skladu z ustavno zajamčeno svobodno gospodarsko pobudo dopustno z zakonom določiti kot gospodarsko javno službo, če gre za zagotavljanje prej omenjenega javnega interesa. S tem je zakonodajalec opredelil pravni režim javnih služb, saj nobena gospodarska dejavnost ni javna služba sama po sebi, temveč to postane s trenutkom vzpostavitve javnopravnega režima, ki je njeno bistvo.⁶⁸ Pri tem je bistveno, da je zakon tisti, ki izrecno opredeli neko dejavnost kot gospodarsko javno službo.⁶⁹

96. Obravnavani primer je drugačen. Čeprav ureditev skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO po svojih značilnostih (npr. nepridobitnost, dostopnost vsem proizvajalcem ipd.), podrobneje opisanih v 45. do 53. točki obrazložitve tega sklepa, kaže na to, da je zakonodajalec želel vzpostaviti gospodarsko javno službo, je v ZVO-2 ni izrecno opredelil kot gospodarske javne službe.

97. Iz ustaljene sodne prakse SEU izhaja, da državni poseg na trg v smislu posredovanja v delovanje trga sicer pomeni oviro za vzpostavitev konkurenčnega trga, vendar je tak poseg lahko kljub temu dopusten, če so izpolnjeni trije pogoji.⁷⁰ Prvič, s tem posegom je treba uresničevati cilj v splošnem gospodarskem interesu, drugič, z njim je treba upoštevati načelo sorazmernosti, ter, tretjič, obveznosti javnih storitev, ki jih tak poseg določa, morajo biti jasno opredeljene, pregledne, nediskriminatorne in preverljive.

98. Kot izhaja iz tretjega odstavka 3. člena PEU ter prvega in drugega odstavka 191. člena PDEU, mora EU zagotoviti visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja.

⁶⁷ Glej zlasti odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-49/95 z dne 4. 3. 1999 (Uradni list RS, št. 24/99, in OdlUS VIII, 45, ECLI:SI:USRS:1999:U.I.49.95), št. U-I-48/97 z dne 6. 7. 2000 (Uradni list RS, št. 66/2000, in OdlUS IX, 185, ECLI:SI:USRS:2000:U.I.48.97), št. U-I-384/98 z dne 19. 12. 2001 (Uradni list RS, št. 2/02, in OdlUS X, 217, ECLI:SI:USRS:2001:U.I.384.98) in št. U-I-159/01 z dne 11. 12. 2003 (Uradni list RS, št. 134/03, in OdlUS XII, 97, ECLI:SI:USRS:2003:U.I.159.01).

⁶⁸ Tako v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-48/97 z dne 6. 7. 2000 (Uradni list RS, št. 66/2000, in OdlUS IX, 185, ECLI:SI:USRS:2000:U.I.48.97), 7. točka obrazložitve.

⁶⁹ Glej denimo odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-80/96 z dne 19. 9. 1996 (Uradni list RS, št. 55/96, in OdlUS V, 127, ECLI:SI:USRS:1996:U.I.80.96).

⁷⁰ Glej sodbe SEU v zadevah *ANODE*, C-121/15, z dne 7. 9. 2016, ECLI:EU:C:2016:637, 36. točka obrazložitve, *Overgas Mreži in Balgarska gazova asotsiatsia*, C-5/19, z dne 30. 4. 2020, ECLI:EU:C:2020:343, 56. točka obrazložitve, in *Viesgo Infraestructuras Energéticas SL proti Administración General del Estado in drugi*, C-683/19, z dne 14. 10. 2021, ECLI:EU:C:2021:847, 44. točka obrazložitve.

Iz 37. člena Listine izhaja, da je treba v politike EU vključiti visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja, ki se zagotavljata v skladu z načelom trajnostnega razvoja. Iz štiridesete uvodne izjave Direktive o storitvah izhaja, da je varstvo okolja lahko nujni razlog v splošnem interesu. Tudi iz prve uvodne izjave Direktive 2018/851 izhaja, da so cilji te direktive izboljšati ravnanje z odpadki zaradi varstva, ohranjanja in izboljševanja kakovosti okolja, varovanja zdravja ljudi in spodbujanje načel krožnega gospodarstva. Iz enaindvajsete uvodne izjave Direktive 2018/851 izhaja, da so sistemi PRO bistveni elementi učinkovitega ravnanja z odpadki, iz dvaindvajsete uvodne izjave te direktive pa, da morajo sistemi PRO zmanjšati stroške in izboljšati učinkovitost, zagotoviti enake konkurenčne pogoje, prispevati k vključevanju stroškov ob koncu življenjske dobe proizvodov v njihovo ceno ter izboljšati upravljanje in preglednost sistemov PRO. Glede na to bi bilo mogoče sprejeti stališče, da so cilji nacionalne ureditve, ki določa, da lahko dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO za istovrstne proizvode izvaja le ena organizacija, utemeljeni s cilji v splošnem gospodarskem interesu. V skladu z ustaljeno sodno prakso SEU sta varstvo okolja in varovanje zdravja pripoznana kot nujna razloga v splošnem interesu,⁷¹ tudi kadar gre za vprašanja, povezana z ravnanjem z odpadki.⁷² Glede na to Ustavno sodišče meni, da je določitev dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO za posebno nalogo v javnem interesu v splošnem (gospodarskem) interesu.

99. Čeprav bo Ustavno sodišče v okviru postopka za oceno ustavnosti moralo presoditi, ali je zahteva po sorazmernosti presojanih ukrepov izpolnjena, pa je SEU v predhodno odločanje predložilo navedeno vprašanje, da mu to sodišče na podlagi razpoložljivih informacij poda vse smernice, ki so v ta namen potrebne glede prava EU.⁷³ SEU se namreč še ni opredelilo do vprašanja, katere okoliščine so pri opredelitvi dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO kot SSGP upoštevne za presojo, ali bi uporaba pravil PDEU pravno ali dejansko ovirala izvajanje te dejavnosti oziroma ali bi bilo organizaciji onemogočeno uresničevanje posebnih nalog, ki so ji dodeljene, oziroma ali je ohranjanje teh pravic nujno, da se organizaciji omogoči uresničevanje nalog SSGP v gospodarsko sprejemljivih okoliščinah.⁷⁴

⁷¹ Glej sodbe SEU v zadevah *Procureur de la République proti Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, C-240/83, z dne 7. 2. 1985, ECLI:EU:C:1985:59, 15. točka obrazložitve, *Komisija proti Danskii*, C-302/86, z dne 20. 9. 1988, ECLI:EU:C:1988:421, 9. točka obrazložitve, in *Attanasio Group Srl*, C-384/08, z dne 11. 3. 2010, ECLI:EU:C:2010:133, 50. točka obrazložitve.

⁷² Sodba SEU v zadevi *Radlberger Getränkegesellschaft in S. Spitz*, C-309/02, z dne 14. 12. 2004, ECLI:EU:C:2004:799, 75. točka obrazložitve.

⁷³ Sodba SEU v zadevi *Federutility in drugi*, C-265/08, z dne 20. 4. 2010, ECLI:EU:C:2010:205, 34. točka obrazložitve.

⁷⁴ Glej sodbo SEU v zadevi *AG2R Prévoyance*, C-437/09, z dne 3. 3. 2011, ECLI:EU:C:2011:112, 76. točka obrazložitve.

100. Spoštovanje načela sorazmernosti pomeni, prvič, da je z zadevnim ukrepom mogoče zagotoviti uresničitev zasledovanega cilja splošnega gospodarskega interesa.⁷⁵

101. Pobudniki menijo, da navedena ureditev ne more doseči cilja večje ekonomske učinkovitosti sistema PRO in da bo uvedba sistema, v katerem izvaja dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO za istovrstne proizvode le ena organizacija, povzročila povečanje stroškov za proizvajalce, ne pa njihovega znižanja.

102. Vlada v odgovoru navaja, da gre za določitev načina uresničevanja pravice do zdravega življenjskega okolja in zato ureditev sistema PRO sodi v polje proste presoje zakonodajalca. Meni, da imajo države članice tudi na podlagi Okvirne direktive o odpadkih prosto presojo, kakšen sistem skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO bodo uvedle. Vlada tudi poudarja, da ni cilj navedenega ukrepa zagotoviti le ekonomsko učinkovitost sistema PRO, temveč predvsem večjo učinkovitost ravnanja z odpadki iz proizvodov, za katere velja PRO.

103. Iz drugega pododstavka petega odstavka 8.a člena Okvirne direktive o odpadkih ne izhaja, da na ozemlju države članice obveznosti PRO v imenu proizvajalcev ne more izvajati le ena organizacija. S sistemi z zgolj eno organizacijo, ki izvaja dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO za istovrstne proizvode, je mogoče zagotoviti poenostavitev sistema PRO za proizvajalce in večjo transparentnost sistema. Z navedenim ukrepom bi se lahko doseglo ustrezno ravnanje z vsemi odpadki, ki nastanejo iz proizvodov, za katere velja obveznost PRO, na celotnem ozemlju nacionalne države. S tem bi se lahko zagotovilo trajno zagotavljanje podobnih pogojev kakovosti, brez upoštevanja posebnih okoliščin ali stopnje gospodarske donosnosti vsakega posameznega posla.

104. Ustavno sodišče ocenjuje, da je z ukrepom, s katerim se dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO določi za posebno nalogo v javnem interesu, mogoče zagotoviti uresničitev zasledovanega cilja splošnega gospodarskega interesa. Že iz petindvajsete uvodne izjave Okvirne direktive o odpadkih namreč izhaja, da se teh storitev ne bi smelo omejiti z vidikov geografske pokritosti ter proizvodov in materialov, ki jih zajemajo na območja, kjer sta zbiranje in ravnanje z odpadki najbolj dobičkonosna.⁷⁶

⁷⁵ Sodba SEU v zadevi *Enel Produzione*, C-242/10, z dne 21. 12. 2011, EU:C:2011:861, 55. točka obrazložitve.

⁷⁶ Prim. tudi sodbo SEU v zadevi *Gebhart Hiebler proti Walterju Schlagbauerju*, C-293/14, z dne 23. 12. 2015, ECLI:EU:C:2015:843, 60. točka obrazložitve.

105. Drugič, zaradi spoštovanja načela sorazmernosti mora biti državni poseg omejen na to, kar je nujno za doseg uresničevanega cilja, zaradi česar se zahteva redno preverjanje nujnosti ukrepa.⁷⁷

106. Iz izpodbijane zakonske ureditve izhaja, da za podelitev izključne pravice organizaciji ni določena nobena omejitev trajanja obveznosti opravljanja dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO, zato Ustavno sodišče šteje, da je navedena obveznost trajna. Po ustaljeni praksi SEU izhaja, da mora predložitveno sodišče v takih primerih preveriti, ali in v kolikšnem obsegu veljavno nacionalno pravo določa, da se mora redno preverjati – v rednih obdobjih, ki so dovolj pogosta – nujnost in pogoje nacionalnega posega glede na razvoj trga odpadkov.⁷⁸ Sedmi odstavek 41. člena ZVO-2 izrecno določa, da mora ministrstvo, pristojno za okolje, vsakih pet let po uradni dolžnosti preverjati izpolnjevanje pogojev iz tretjega odstavka tega člena. Poleg tega na podlagi prvega odstavka 42. člena ZVO-2 ministrstvo, pristojno za okolje, spremeni dovoljenje za skupno opravljanje obveznosti po uradni dolžnosti, če to zahtevajo spremembe predpisov s področja varstva okolja, ki urejajo sistem PRO.

107. Tretjič, uporabljena metoda ne sme presegati tega, kar je nujno za doseg zastavljenega cilja splošnega gospodarskega interesa.⁷⁹

108. Omejitve konkurence drugih gospodarskih subjektov morajo biti dovoljene, če so potrebne, da se podjetju, ki mu je zaupana takšna naloga splošnega pomena, omogoči njeno izvajanje. Pri tem je treba upoštevati gospodarske pogoje, v katerih podjetje deluje, zlasti stroške, ki jih mora nositi, in zakonodajo, ki velja zanj, še posebej okoljsko.⁸⁰ Ustavnemu sodišču se zato zastavlja vprašanje, katere okoliščine mora upoštevati pri presoji, ali uporabljena metoda posega ne presega tega, kar je nujno za doseg zastavljenih ciljev splošnega gospodarskega interesa, in ali ne obstajajo manj omejujoči ukrepi.⁸¹

109. Glede pogoja, da morajo biti obveznosti javnih storitev jasno določene, pregledne, nediskriminatorne in preverljive, Ustavno sodišče meni, da je dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO v ZVO-2, zlasti v 9.1. točki 3. člena, drugem odstavku 35. člena in 39. členu ZVO-2 in v dovoljenju, ki ga bo za to dejavnost morala pridobiti v

⁷⁷ Glej v tem smislu sodbo SEU v zadevi *ANODE*, C-121/15, z dne 7. 9. 2016, ECLI:EU:C:2016:637, 60. točka obrazložitve in tam navedena sodna praksa.

⁷⁸ Prim. sodbo SEU v zadevi *Overgas Mrezhi in Balgarska gazova asotsiatsia*, C-5/19, z dne 30. 4. 2020, ECLI:EU:C:2020:343, 71. točka obrazložitve.

⁷⁹ Prav tam, 64. točka obrazložitve in tam navedena sodna praksa.

⁸⁰ Glej sodbo SEU v zadevi *Gemeente Almelo in drugi*, C-393/92, z dne 27. 4. 1994, ECLI:EU:C:1994:171, 49. točka obrazložitve.

⁸¹ Prim. sodbo SEU v zadevi *ANODE*, C-121/15, z dne 7. 9. 2016, ECLI:EU:C:2016:637, 66. točka obrazložitve.

skladu z 41. členom ZVO-2,⁸² jasno in pregledno določena kot posebna naloga javnega pomena. Glede nediskriminatornosti prvi odstavek 40. člena ZVO-2 nalaga, da mora organizacija skleniti pogodbo iz tretjega odstavka 37. člena tega zakona z vsakim proizvajalcem in ne le nekaterimi. Ustavno sodišče ocenjuje, da je izpolnjeno tudi merilo preverljivosti, ki zapoveduje, da so akti, s katerimi se te obveznosti določijo, obrazloženi in objavljeni ter da je nad njimi mogoče opraviti sodni nadzor.⁸³ Preden predpisi začnejo veljati, morajo biti objavljeni. Predpis začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno. Državni predpisi se objavljajo v državnem uradnem listu (glej 154. člen Ustave). Če predpis ni objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, ne more začeti veljati.⁸⁴ ZVO-2 je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije št. 44/22. V skladu s šestim odstavkom 41. člena ZVO-2 mora biti objavljeno tudi dovoljenje za skupno izpolnjevanje obveznosti PRO, in sicer na osrednjem spletnem mestu državne uprave. Poleg tega je mogoča presoja ustavnosti ZVO-2, kar izkazuje predmetni postopek, sodna presoja zakonitosti dovoljenja iz 41. člena ZVO-2 pa je zagotovljena v upravnem sporu (2. člen Zakona o upravnem sporu, Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12 – ZUS-1).

Drugo vprašanje

110. Drugo vprašanje, ki ga Ustavno sodišče zastavlja SEU, je: **Ali je treba 16. in 17. člen Listine, 49., 56. in 106. člen PDEU, Direktivo o storitvah ter 8. in 8.a člen Okvirne direktive o odpadkih razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri sme dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO za istovrstne proizvode opravljati le ena organizacija na ozemlju države članice na nepridobiten način, kar pomeni, da prihodki ne presegajo dejanskih stroškov za skupno izpolnjevanje obveznosti PRO in da mora ta organizacija dobiček uporabiti le za izvajanje aktivnosti in ukrepov za skupno izpolnjevanje obveznosti PRO?**

111. Pobudniki menijo, da svoboda gospodarske pobude iz 16. člena Listine in lastninska pravica iz 17. člena Listine, pravica do ustanavljanja iz 49. člena PDEU, pravica do opravljanja storitev iz 56. člena PDEU, Direktiva o storitvah ter 8. in 8.a člen Okvirne direktive o odpadkih nasprotujejo ureditvi, po kateri država članica izvajanje dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO uredi tako, da jo sme izvajati le en subjekt za istovrstne proizvode, ki pridobi izključno pravico in mora to dejavnost izvajati nepridobitno.

⁸² Prim. tudi sodbo SEU v zadevi *Gebhart Hiebler proti Walterju Schlagbauerju*, C-293/14, z dne 23. 12. 2015, ECLI:EU:C:2015:843, 41. točka obrazložitve in tam navedena sodna praksa.

⁸³ Prim. sodbo SEU v zadevi *Overgas Mrezhi in Balgarska gazova asotsiatsia*, C-5/19, z dne 30. 4. 2020, ECLI:EU:C:2020:343, 95. točka obrazložitve.

⁸⁴ Prim. delno odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-445/20, U-I-473/20 z dne 3. 12. 2020 (Uradni list RS, št. 179/20, in OdlUS XXV, 25), ECLI:SI:USRS:2021:U.I.445.20, 14. in 20. točka obrazložitve.

112. Pobudniki tudi menijo, da ureditev, kot je izpodbijana, že sama po sebi pomeni kršitev 106. člena v zvezi s 102. členom PDEU, ker omogoča razširjanje prevladujočega položaja na drug trg. Zatrjujejo tudi, da za ugotovitev kršitve zadostuje že ugotovitev potencialne protikonkurenčne posledice.

113. Člen 16 Listine določa, da je svoboda gospodarske pobude priznana v skladu s pravom EU, nacionalnimi zakonodajami in običaji. Varstvo, ki se priznava s 16. členom Listine, zajema tudi pravico do izvajanja gospodarske ali trgovske dejavnosti.⁸⁵ Člen 17 Listine določa, da ima vsakdo pravico imeti v posesti svojo zakonito pridobljeno lastnino, jo uporabljati, z njo razpolagati in jo komu zapustiti. Lastnina se nikomur ne sme odvzeti, razen v javno korist v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon, vendar le proti pravični in pravočasni odškodnini za njeno izgubo. Uživanje lastnine se lahko uredi z zakonom, kolikor je to potrebno zaradi splošnega interesa. V skladu s prvim odstavkom 49. člena in prvim odstavkom 56. člena PDEU so omejitve svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev prepovedane. Pojem ustanavljanja v smislu PDEU je zelo širok in državljanu EU omogoča, da stalno in neprekinjeno sodeluje na gospodarskem področju države članice.⁸⁶ Svoboda ustanavljanja zajema pravico začeti in opravljati dejavnost kot samozaposlena oseba ter pravico do ustanovitve in vodenja podjetij, pod enakimi pogoji, kot jih za svoje državljane določa zakonodaja države članice.⁸⁷ Pojem "omejitev" v smislu 49. člena PDEU se nanaša zlasti na ukrepe države članice, ki – čeprav veljajo brez razlikovanja – vplivajo na dostop podjetij iz drugih držav članic do trga in tako ovirajo trgovino v EU in bi – tudi če se uporabijo brez diskriminacije glede na državljanstvo – izvrševanje svobode ustanavljanja lahko ovirali ali ga naredili manj privlačnega.⁸⁸ Člen 56 PDEU zahteva odpravo vsakršne omejitve svobode opravljanja storitev, čeprav se ta omejitev uporablja brez razlikovanja za nacionalne ponudnike in ponudnike iz drugih držav članic, če lahko onemogoča, ovira ali zmanjšuje privlačnost dejavnosti ponudnika s sedežem v drugi državi članici, v kateri ta zakonito opravlja podobne storitve.⁸⁹ Iz

⁸⁵ Glej sodbe SEU v zadevah *Sky Österreich*, C-283/11, z dne 22. 1. 2013, ECLI:EU:C:2013:28, 42. točka obrazložitve, *Herbert Schaible proti Land Baden-Württemberg*, C-101/12, z dne 17. 10. 2013, ECLI:EU:C:2013:661, 25. točka obrazložitve, "*Spika*" *UAB in drugi proti Žuvininkystės tarnyba prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos*, C-540/16, z dne 12. 7. 2018, ECLI:EU:C:2018:565, 34. točka obrazložitve, ter *OC in drugi proti Banca d'Italia in drugi*, C-686/18, z dne 6. 7. 2020, ECLI:EU:C:2020:567, 82. točka obrazložitve.

⁸⁶ Glej sodbo SEU v zadevi *Reinhard Gebhard*, C-55/94, z dne 30. 11. 1995, ECLI:EU:C:1995:411, 25. točka obrazložitve.

⁸⁷ Glej sodbo v zadevi *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)*, C-201/15, z dne 21. 12. 2016, ECLI:EU:C:2016:972, 45. točka obrazložitve.

⁸⁸ Glej sodbo v zadevi *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)*, C-201/15, z dne 21. 12. 2016, ECLI:EU:C:2016:972, 48. in 49. točka obrazložitve.

⁸⁹ Glej sodbo SEU v zadevi *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft in drugi*, C-98/14, z dne 11. 6. 2015, ECLI:EU:C:2015:386, 35. točka obrazložitve.

obrazložitve k vprašanju a) pa so že razvidna stališča SEU glede vsebine 106. člena PDEU.

114. Po mnenju Ustavnega sodišča nacionalna ureditev, ki je predmet presoje, spada na področje urejanja 16. in 17. člena Listine, 49., 56. in 106. člena PDEU, Direktive o storitvah in Okvirne direktive o odpadkih.

115. Ob upoštevanju sodne prakse SEU Ustavno sodišče meni, da bi nacionalna ureditev, na podlagi katere za opravljanje neke gospodarske dejavnosti velja sistem izključenosti v korist le enega javnega ali zasebnega podjetja, pomenila omejitev svobode ustanavljanja (49. člen PDEU) in svobode opravljanja storitev (56. člen PDEU).⁹⁰ Iz sodne prakse SEU pa bi tudi lahko izhajalo, da bi taka nacionalna ureditev pomenila tudi omejitev svobode gospodarske pobude iz 16. člena Listine.⁹¹ Prav tako bi taka nacionalna ureditev lahko pomenila zahtevo, navedeno v d) točki drugega odstavka 15. člena Direktive o storitvah.⁹² Četudi bi bila dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO opredeljena kot SSGP, je glede svobode ustanavljanja upoštevna Direktiva o storitvah.⁹³

116. SEU je že sprejelo stališče, da okoliščina, da se določena dejavnost izvaja nepridobitno oziroma da mora biti ustvarjen dobiček uporabljen izključno za uresničevanje nekaterih ciljev, ne more vplivati na naravo zadevne dejavnosti in ji zato odvzeti gospodarskega značaja.⁹⁴ Iz sodne prakse SEU ne izhaja, da bi se to sodišče že opredelilo do vprašanja, ali okoliščina, da se mora dejavnost izvajati na nepridobiten način, in sicer tako, da prihodki ne presegajo dejanskih stroškov za izvajanje dejavnosti in da se mora dobiček uporabiti le izključno za uresničevanje nekaterih ciljev, pomeni

⁹⁰ Glej sodbo SEU v zadevi *Evropska komisija proti Madžarski*, C-179/14, z dne 23. 2. 2016, ECLI:EU:C:2016:108, 164. točka obrazložitve.

⁹¹ Glej sodbe SEU v zadevah *Evropska komisija proti Madžarski*, C-179/14, z dne 23. 2. 2016, ECLI:EU:C:2016:108, 118. točka obrazložitve, *Global Starnet*, C-322/16, z dne 20. 12. 2017, ECLI:EU:C:2017:985, 50. točka obrazložitve, *Boriss Cilevičš in drugi*, C-391/20, z dne 7. 9. 2022, ECLI:EU:C:2022:638, 56. točka obrazložitve.

⁹² Glej sodbe SEU v zadevah *Evropska komisija proti Madžarski*, C-179/14, z dne 23. 2. 2016, ECLI:EU:C:2016:108, 81. točka obrazložitve, *Evropska komisija proti Madžarski*, C-171/17, z dne 7. 11. 2018, ECLI:EU:C:2018:881, 78. točka obrazložitve, in *Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO) proti Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor*, C-297/16, z dne 1. 3. 2018, ECLI:EU:C:2018:141, 53. točka obrazložitve.

⁹³ Glej sodbo SEU v zadevi *Evropska komisija proti Madžarski*, C-171/17, z dne 7. 11. 2018, ECLI:EU:C:2018:881, 61. točka obrazložitve.

⁹⁴ Glej v tem smislu sodbi SEU v zadevah *Her Majesty's Customs and Excise proti Gerhart Schindler in Jörg Schindler*, C-275/92, z dne 24. 3. 1994, ECLI:EU:C:1994:119, 35. točka obrazložitve, in *Evropska komisija proti Madžarski*, C-179/14, z dne 23. 2. 2016, ECLI:EU:C:2016:108, 157. točka obrazložitve.

omejitev svobode gospodarske pobude (16. člen Listine), svobode ustanavljanja (49. člen PDEU) in svobode opravljanja storitev (56. člen PDEU).

117. Iz sodne prakse SEU izhaja tudi, da se varstvo lastninske pravice, ki ga daje 17. člen Listine, ne nanaša na gole poslovne interese ali priložnosti, katerih negotovost je značilna za samo bistvo gospodarske dejavnosti, temveč na pravice, ki imajo premoženjsko vrednost in iz katerih glede na pravni red izhaja pridobljen pravni položaj, ki imetniku teh pravic omogoča samostojno izvajanje teh pravic v njegovo korist.⁹⁵ Iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), ki jo je treba na podlagi tretjega odstavka 52. člena Listine prav tako upoštevati, v zvezi s 1. členom Prvega protokola k EKČP izhaja, da se prihodnji dohodek lahko šteje za "premoženje", za katero velja varstvo iz tega člena, le če je bil že pridobljen, če je predmet gotove terjatve ali če obstajajo posebne okoliščine, ki pri zadevni osebi lahko utemeljijo legitimno pričakovanje glede pridobitve premoženjske koristi.⁹⁶ Ker je mogoče šteti, da je ustvarjen dobiček iz opravljanja dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO pridobljen pravni položaj, se zastavlja tudi vprašanje, ali ureditev, po kateri se mora dobiček uporabiti izključno le za uresničevanje nekaterih ciljev, ne pa prosto, pomeni omejitev lastninske pravice iz 17. člena Listine.

118. Če bi šlo za ukrepe, ki bi lahko ovirali izvajanje svoboščin iz 49. in 56. člena PDEU ali naredili to izvajanje manj privlačno, bi v skladu z ustaljeno sodno prakso SEU morali izpolnjevati štiri pogoje, da bi lahko bili utemeljeni: da se uporabljajo nediskriminatorno, da jih upravičujejo nujni razlogi v splošnem interesu, da so primerni za zagotovitev cilja, ki ga zasledujejo, in da ne presegajo tega, kar je nujno potrebno za uresničitev tega cilja.⁹⁷ Prav tako iz tretjega odstavka 15. člena Direktive o storitvah izhaja, da morajo države članice preveriti, ali zahteve iz drugega odstavka 15. člena navedene direktive izpolnjujejo tri kumulativne pogoje, in sicer, da so nediskriminatorne, potrebne in sorazmerne za uresničitev nujnega razloga v splošnem interesu.⁹⁸

119. Iz navadnega izhaja, da morajo biti podani nujni razlogi v splošnem interesu, da bi bila omejitev svobode ustanavljanja oziroma opravljanja storitev lahko utemeljena. Vlada trdi, da je cilj nove ureditve sistema PRO, vključno z omejitvijo števila organizacij,

⁹⁵ Glej sodbo SEU v zadevi *Sky Österreich*, C-283/11, z dne 22. 1. 2013, ECLI:EU:C:2013:28, 34. točka obrazložitve in tam navedeno sodno prakso.

⁹⁶ Glej zlasti sodbi ESČP v zadevah *Anheuser-Busch Inc. proti Portugalski*, št. 73049/01, z dne 11. 1. 2007, 64. in 65. točka obrazložitve, in *Malik proti Združenemu kraljestvu*, št. 23780/08, z dne 13. 3. 2012, 93. točka obrazložitve.

⁹⁷ Glej sodbo SEU v zadevi *Reinhard Gebhard*, C-55/94, z dne 30. 11. 1995, ECLI:EU:C:1995:411, 37. točka obrazložitve.

⁹⁸ Glej sodbi SEU v zadevah *Evropska komisija proti Madžarski*, C-179/14, z dne 23. 2. 2016, ECLI:EU:C:2016:108, 80. točka obrazložitve, in *Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO) proti Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor*, C-297/16, z dne 1. 3. 2018, ECLI:EU:C:2018:141, 54. točka obrazložitve.

ki lahko izvajajo skupno izpolnjevanje obveznosti PRO za istovrstne proizvode in omejitvijo uporabe dobička, uskladitev nacionalne zakonodaje z Direktivo 2018/851, ki je določila minimalne zahteve za sisteme PRO. Ob upoštevanju Okvirne direktive o odpadkih naj bi bil cilj ureditve sistema PRO doseganje okoljskih ciljev glede recikliranja odpadkov in s tem zagotavljanje varstva okolja in zdravja ljudi pri ravnanju z odpadki iz proizvodov. Z uvedbo centraliziranega sistema z eno organizacijo naj bi se ob upoštevanju količine odpadkov iz proizvodov v Republiki Sloveniji, za katere velja obveznost PRO, zagotovila velja učinkovitost in ekonomičnost sistema PRO, boljša kakovost ravnanja z odpadki, večja transparentnost sistema, boljše upravljanje sistema in učinkovitejši nadzor. Učinkovitost sistema PRO naj ne bi pomenila le ekonomske učinkovitosti. Učinkovitost sistema naj bi bilo treba presojati z vidika učinkovitosti ločenega zbiranja odpadkov iz proizvodov, ozaveščanja in informiranja o pomenu preprečevanja odpadkov ter ponovne uporabe in vračanja rabljenih proizvodov. S sistemom PRO naj bi bilo treba zagotoviti ustrezno ravnanje z odpadki, ki nastanejo na celotnem ozemlju države, ne glede na njihovo dodano vrednost in ne glede na to, ali odpadki nastanejo v urbanih ali ruralnih okoljih. Vlada trdi, da je treba ekonomsko učinkovitost sistema PRO podrediti doseganju ciljev sistema PRO, ne pa doseganju dobička z izvajanjem dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO. Vlada meni, da iz točke (c) četrtega odstavka 8.a člena Okvirne direktive o odpadkih izhaja zahteva, da se mora navedena dejavnost izvajati nepridobitno. Z ureditvijo, po kateri skupno izpolnjevanje obveznosti PRO izvaja ena organizacija, naj bi se zagotovila poenostavitev sistema PRO za proizvajalce, saj v takem primeru ni potrebe po vzpostavitvi neodvisnega organa, ki izvaja nadzor nad izvajanjem obveznosti PRO. Cilja navedene ureditve naj bi bila tudi zmanjšanje stroškov proizvajalcev in prispevanje k vključitvi stroškov, povezanih z ravnanjem z odpadki iz proizvodov, za katere velja obveznost PRO, v ceno proizvoda. Ureditev sistema PRO, vključno s skupnim izpolnjevanjem obveznosti PRO naj bi temeljila na načelu plačila za obremenjevanja okolja (12. člen ZVO-2) in načelu enake obravnave proizvajalcev (prvi odstavek 37. člena in deseti odstavek 38. člena ZVO-2).

120. Pobudniki menijo, da bi moral zakonodajalec za uvedbo sistema, v katerem izvaja dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO za istovrstne proizvode le ena organizacija, posebej utemeljiti javni interes. Menijo, da zmanjšanje konkurence skoraj vedno pomeni slabše storitve, nižjo stopnjo tehničnega in gospodarskega napredka in višje cene, ki jih na koncu prek višjih cen proizvodov plačujejo potrošniki. Zato menijo, da je presojana ureditev celo v nasprotju z javnim interesom.

121. Ustavno sodišče meni, da je država z ureditvijo, po kateri sme dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO za istovrstne proizvode nepridobitno izvajati le ena organizacija, zasledovala cilje iz Direktive 2018/851 in s tem tudi cilje, povezane z varstvom okolja. Iz te obrazložitve že izhaja, da je bil temeljni cilj zakonodajalca pri ureditvi sistema PRO zagotovitev učinkovitega ravnanja z odpadki in s tem varstvo okolja. Poseben pomen varstva okolja po pravu EU je bil pojasnjen že v 98. točki obrazložitve tega sklepa.

122. Ker nacionalna zakonodaja prepoveduje, da bi katera koli druga oseba, razen organizacije, ki ima dovoljenje, lahko izvajala dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO, se ta omejitev uporablja brez diskriminacije na podlagi državljanstva in brez razlikovanja za gospodarske subjekte, ki bi jih ta dejavnost lahko zanimala, ne glede na to, ali imajo sedež v Republiki Sloveniji ali v drugi državi članici.⁹⁹ Vse torej kaže na to, da se navedena ureditev uporablja nediskriminatorno.

123. Čeprav bo Ustavno sodišče v okviru postopka za oceno ustavnosti moralo presoditi, ali so omejitve v nacionalnem pravu primerne za zagotovitev cilja, ki ga zasledujejo, in ali ne presegajo tega, kar je nujno potrebno za uresničitev tega cilja, pa je v pristojnosti SEU podati Ustavnemu sodišču na podlagi razpoložljivih informacij vse smernice, ki so v ta namen potrebne glede prava EU.¹⁰⁰ Iz sodne prakse SEU sicer izhaja, da je to sodišče že sprejelo več sodb, v katerih se je opredelilo do pogojev, ki morajo biti izpolnjeni na podlagi 16. člena Listine ter 49. in 56. člena PDEU oziroma tretjega odstavka 15. člena Direktive o storitvah, da bi nacionalni ukrepi, ki bi lahko ovirali izvajanje svobode ustanavljanja in opravljanja storitev, lahko bili utemeljeni. Vendar pa v sodni praksi ni zaslediti stališč SEU, povezanih prav z izvajanjem dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO.

124. Zastavlja se vprašanje, ali presojani ukrepi lahko zagotovijo uresničitev zastavljenega cilja. Četudi ureditev načeloma lahko uresniči cilj v splošnem interesu, pa je potrebno še, da ta ureditev dosledno sledi temu cilju. V skladu s sodno prakso SEU je namreč nacionalna zakonodaja primerna za zagotavljanje uresničitve zatrjevanega cilja, le če resnično odraža namen doslednega in sistematičnega doseganja tega cilja.¹⁰¹ Ustavnemu sodišču se zato zastavlja vprašanje, katere okoliščine mora upoštevati pri presoji, da bi ureditev, po kateri sme skupno izpolnjevanje obveznosti PRO nepridobitno izvajati le ena organizacija, lahko dosledno zagotovila uresničitev zgoraj navedenih ciljev v splošnem interesu.

125. Pobudniki menijo, da navedena ureditev ne more doseči cilja večje ekonomske učinkovitosti sistema PRO. Dodajajo, da bo uvedba sistema, v katerem izvaja dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO za istovrstne proizvode le ena organizacija, povzročila povečanje stroškov za proizvajalce, ne pa znižanja stroškov.

⁹⁹ Glej sodbo SEU v zadevi *Markku Juhani Läärä, Cotswold Microsystems Ltd in Oy Transatlantic Software Ltd proti Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä) in Suomen valtio (Finska država)*, C-124/97, z dne 21. 9. 1999, ECLI:EU:C:1999:435, 29. točka obrazložitve.

¹⁰⁰ Sodba SEU v zadevi *Federutility in drugi*, C-265/08, z dne 20. 4. 2010, ECLI:EU:C:2010:205, 34. točka obrazložitve.

¹⁰¹ Glej sodbe SEU v združenih zadevah *Blanco Pérez in Chao Gómez*, C-570/07 in C-571/07, z dne 1. 6. 2010, EU:C:2010:300, 94. točka obrazložitve, v zadevi *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, C-539/11, z dne 26. 9. 2013, ECLI:EU:C:2013:591, 47. točka obrazložitve, in zadevi *Sokoll-Seebacher*, C-367/12, z dne 13. 2. 2014, ECLI:EU:C:2014:68, 39. točka obrazložitve.

Pobudniki sicer ne navedejo kakšnih posebnih razlogov, zakaj ukrep, po katerem mora organizacija delovati nepridobitno, ne bi mogel zagotoviti uresničitve zastavljenega cilja. Vendar pa zatrjujejo, da država ne sme obiti prava EU o notranjem trgu tako, da bi samovoljno in brez prepričljive utemeljitve, ki bi jo terjal javni interes, določeno dejavnost označila za nepridobitno.

126. Čeprav Vlada v odgovoru izrecno ne utemelji primernosti presojanega ukrepa, navaja, da gre za določitev načina uresničevanja pravice do zdravega življenjskega okolja in zato ureditev sistema PRO sodi v polje proste presoje zakonodajalca. Meni, da imajo države članice tudi na podlagi Okvirne direktive o odpadkih prosto presojo, kakšen sistem skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO bodo uvedle. Vlada tudi poudarja, da ni cilj navedenega ukrepa zagotoviti le ekonomsko učinkovitost sistema PRO, temveč predvsem večjo učinkovitost ravnanja z odpadki iz proizvodov, za katere velja PRO. Poudarja, da je treba upoštevati tudi ekonomijo obsega, pri ureditvi sistema PRO pa tudi količino odpadkov iz proizvodov, za katere velja PRO, ki nastanejo na ozemlju Republike Slovenije. Presojana ureditev sistema PRO naj bi temeljila na načelu plačila za obremenjevanja okolja in načelu enake obravnave proizvajalcev. Vlada zatrjuje, da sme biti finančni prispevek proizvajalca, ki ga ta plača organizaciji, takšen, da ne presega stroškov, ki so potrebni za zagotavljanje obveznosti PRO.

127. Iz sodne prakse SEU izhaja, da država članica ni dolžna predložiti študije, ki naj bi bila osnova za sprejetje nacionalnega omejevalnega ukrepa, da bi lahko dokazala, da ukrep izpolnjuje vse zahteve iz 56. člena PDEU.¹⁰² Država članica, ki se za utemeljitev zahteve v smislu 15. člena Direktive o storitvah sklicuje na nujni razlog v splošnem interesu, mora sicer dokazati, da je njena ureditev primerna in potrebna za doseg zakonitega cilja, ki ga želi doseči, vendar to dokazno breme ne sme biti tako, da bi se od te države članice zahtevalo, naj pozitivno dokaže, da navedenega cilja v enakih razmerah ne bi bilo mogoče izpolniti z nobenim predstavljenim ukrepom.¹⁰³ Taka zahteva bi v praksi pomenila, da je zadevna država članica prikrajšana za svoje regulativne pristojnosti na zadevnem področju.¹⁰⁴ Zato ni mogoče slediti navedbam pobudnikov, da bi morala država za uvedbo presojanega sistema PRO pripraviti posebno analizo oziroma študijo.

128. Iz drugega pododstavka petega odstavka 8.a člena Okvirne direktive o odpadkih izhaja, da ureditev, po kateri lahko na ozemlju države članice obveznosti PRO v imenu proizvajalcev izvaja le ena organizacija, ni sama po sebi v nasprotju s to direktivo. S

¹⁰² Glej sodbo SEU v zadevi *Robert Pflieger in drugi*, C-390/12, z dne 30. 4. 2014, ECLI:EU:C:2014:281, 51. točka obrazložitve.

¹⁰³ Glej sodbi SEU v zadevah *Komisija proti Italijanski republiki*, C-518/06, z dne 28. 4. 2009, ECLI:EU:C:2009:270, 84. točka obrazložitve, in *Evropska komisija proti Kraljevini Španiji*, C-400/08, z dne 24. 3. 2011, ECLI:EU:C:2011:172, 123. točka obrazložitve.

¹⁰⁴ Glej sodbo SEU v zadevi *Evropska komisija proti Republiki Avstriji*, C-209/18, z dne 29. 7. 2019, ECLI:EU:C:2019:632, 82. točka obrazložitve.

sistemom z zgolj eno organizacijo, ki izvaja skupno izpolnjevanje obveznosti PRO za istovrstne proizvode, bi bilo mogoče zagotoviti poenostavitev sistema PRO za proizvajalce in večjo transparentnost sistema. Z navedenim ukrepom bi se tudi lahko doseglo ustrezno ravnanje z vsemi odpadki, ki nastanejo iz proizvodov, za katere velja obveznost PRO, na celotnem ozemlju nacionalne države, tako da bi se zagotovilo trajno zagotavljanje podobnih pogojev kakovosti, brez upoštevanja posebnih okoliščin ali stopnje gospodarske donosnosti vsakega posameznega posla.¹⁰⁵ Poleg navedenega Ustavno sodišče meni, da bi bilo mogoče z ureditvijo, po kateri sme dejavnost skupnega izvajanja obveznosti PRO nepridobitno izvajati le ena organizacija, zagotoviti izvrševanje načela plačila za obremenjevanje okolja in načela enake obravnave proizvajalcev.¹⁰⁶

129. Nadalje se zastavlja vprašanje, ali omejitev izpolnjuje pogoj v zvezi z obstojem manj omejevalnih nacionalnih ukrepov, s katerimi se lahko doseže želeni cilj.

130. Pobudniki menijo, da pomeni ureditev, po kateri sme gospodarsko dejavnost opravljati le ena organizacija, najvišjo stopnjo omejevanja delovanja trga, zato bi vsak drug ukrep pomenil milejši ukrep. Navedena ureditev naj ne bi zagotavljala bolj učinkovitega sistema PRO, kar naj bi izhajalo tudi iz študije, ki je bila pripravljena po njihovem naročilu. Pobudniki menijo, da bo ureditev, v kateri bo dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO izvajala le ena organizacija, povzročila višje stroške, produktivno neučinkovitost in zmanjšanje inovacij, ki naj bi prispevale k povečanju učinkovitosti sistema PRO. Trdijo, da iz drugega pododstavka petega odstavka 8.a člena Okvirne direktive o odpadkih izhaja, da bi morala država obstoječi sistem PRO prilagoditi minimalnim zahtevam iz 8.a člena Okvirne direktive o odpadkih tako, da bi imenovala neodvisen organ za nadzor sistema PRO, ne pa z ureditvijo, ki dopušča obstoj le ene organizacije za izvajanje skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO. Zakonodajalec bi moral tudi upoštevati značilnosti posameznih podsistemov PRO glede na značilnosti odpadnega toka in presoditi, ali so navedene omejitve nujne za vse podsisteme PRO. Pobudniki menijo, da bi bilo cilje mogoče doseči z milejšimi ukrepi, in sicer z določanjem pogojev za opravljanje dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO, določanjem pogojev glede kakovosti storitev in glede višine stroškov, ki jih smejo organizacije zaračunavati proizvajalcem, in z ustanovitvijo neodvisne agencije, ki bi izvajala nadzor nad sistemom PRO.

131. Vlada navaja, da z drugačnim milejšim ukrepom ni mogoče doseči cilja ukrepa. Dodaja, da so centralizirani sistemi z le eno organizacijo ustanovljeni tudi v drugih državah članicah. Meni, da je treba pri presoji nujnosti ureditve, po kateri dejavnost

¹⁰⁵ Primerjaj s sodbo SEU v zadevi v zadevi *Gebhart Hiebler proti Walterju Schlagbauerju*, C-293/14, z dne 23. 12. 2015, ECLI:EU:C:2015:843, 60. točka obrazložitve.

¹⁰⁶ Primerjaj s Study to Support Preparation of the Commission's Guidance for Extended Producer Responsibility Schemes, Recommendations for Guidance, European Commission, April 2020, str. 84–86 in 88.

skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO za istovrstne proizvode izvaja le ena organizacija na celotnem ozemlju države, upoštevati tudi druge mehanizme, s katerimi se zagotavljata preglednost delovanja organizacije in preprečevanje izkrivljanja konkurence na trgu ravnanja z odpadki. Vlada pri tem izpostavlja, da mora organizacija dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti izvajati nepridobitno, da ne sme izvajati gospodarske dejavnosti zbiranja in obdelave odpadkov in da mora organizacija izvajalce izbirati pod enakimi pogoji na podlagi javnega razpisa. Ob ureditvi, pri kateri bi bilo izvajanje dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO podrejeno pridobivanju dobička, bi obstajalo znatno tveganje za izkrivljanje sistema PRO, saj bi bilo doseganje okoljskih ciljev podrejeno pridobivanju dobička. Vlada meni, da z navedenim ukrepom ni poseženo v jedro podjetniške svobode, saj smejo gospodarske družbe dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO opravljati v drugih državah članicah. Zatrjuje, da je v Republiki Sloveniji le z ureditvijo, v kateri dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO za istovrstne proizvode nepridobitno izvaja ena organizacija, mogoče uresničevati politiko in cilje na področju ravnanja z odpadki.

132. Ker se SEU še ni opredelilo do vprašanja, katere okoliščine bi lahko utemeljile nujnost omejitev, ki bi lahko ovirale ali naredile dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO manj privlačne, se je Ustavnemu sodišču zastavilo navedeno vprašanje, zavedajoč se, da mora predložitveno sodišče na koncu preveriti, ali so navedene zahteve izpolnjene.¹⁰⁷ Pri tem Ustavno sodišče meni, da SEU lahko poda napotke za rešitev spora, ki mu je predložen.¹⁰⁸

133. Če je treba dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO šteti za SSGP, pa iz drugega odstavka 106. člena PDEU izhaja, da podjetja, pooblaščenca za opravljanje SSGP, ravnajo po pravilih iz PEU in PDEU, zlasti po pravilih o konkurenci, kolikor uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene, in razvoj trgovine ne bi bil prizadet v takšnem obsegu, ki bi bil v nasprotju z interesi EU. Iz sodne prakse SEU pa izhaja, da se zahteve iz prvega, drugega in tretjega odstavka 15. člena Direktive o storitvah uporabijo samo pod pogojem, da uporaba teh določb pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebne naloge, ki jim je dodeljena. V skladu s sodno prakso SEU pravo EU ne nasprotuje ureditvi, ki sicer pomeni omejitev svobode ustanavljanja iz 49. člena PDEU oziroma pomeni zahtevo iz drugega odstavka 15. člena Direktive o storitvah, če je ta omejitev nujna za izvajanje SSGP.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Sodba SEU v zadevi *Gebhart Hiebler proti Walterju Schlagbauerju*, C-293/14, z dne 23. 12. 2015, ECLI:EU:C:2015:843, 43. točka obrazložitve.

¹⁰⁸ Sodbi SEU v zadevi *Nestrade*, C-562/17, z dne 14. 2. 2019, ECLI:EU:C:2019:115, 36. točka obrazložitve, in v združenih zadevah *Repsol Butano SA in drugi*, C-473/17 in C-546/17, z dne 11. 4. 2019, ECLI:EU:C:2019:308, 49. točka obrazložitve.

¹⁰⁹ Primerjaj s sodbo SEU v zadevi *Evropska komisija proti Madžarski*, C-171/17, z dne 7. 11. 2018, ECLI:EU:C:2018:881, 85. točka obrazložitve.

134. V obrazložitvi k vprašanju (1) je Ustavno sodišče že opredelilo okoliščine, ki bi lahko bile upoštevne za presojo navedenega vprašanja.

Tretje, četrto in peto vprašanje

135. Tretje, četrto in peto vprašanje, ki jih Ustavno sodišče zastavlja na SEU, so:

(3) Če je odgovor na vprašanje (2) nikalen, ali je treba 16. člen Listine, 49., 56. in 106. člen PDEU, načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj ter 8. in 8.a člen Okvirne direktive o odpadkih razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri država članica spremeni dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO za istovrstne proizvode iz regulirane pridobitne tržne dejavnosti, ki jo opravlja več gospodarskih subjektov, v dejavnost, ki jo sme izvajati le ena organizacija in ki mora to dejavnost izvajati nepridobitno v smislu vprašanja iz točke (2)?

(4) Ali je treba določbe prava EU iz vprašanja iz točke (3) razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, po kateri zaradi uveljavitve nove zakonske ureditve skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO posledično po sili zakona (*ex lege*) ta posega v posamična razmerja tako, da prenehajo veljati vse pogodbe, sklenjene med GSZVO-1, in proizvajalci, ki imajo obveznost PRO, ter med GSZVO-1 in izvajalci?

(5) Ali je treba v okoliščinah sprejetja nove zakonske ureditve, opisane v vprašanjih iz točk (3) in (4), načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da zakonodajalec mora določiti prehodno obdobje in/ali sistem nadomestil? Če je odgovor pritrdilen, katera merila opredeljujejo razumnost prehodnega obdobja oziroma razumnost sistema nadomestil?

136. Iz obrazložitve (glej 40. do 62. točko obrazložitve tega sklepa) že izhaja, da je zakonodajalec z ureditvijo v ZVO-2 bistveno spremenil sistem PRO. S tem je tudi bistveno vplival na položaje vseh subjektov, ki sodelujejo v navedenem sistemu. Iz opisa zakonske ureditve izhaja, da je zakonodajalec bistveno spremenil tudi naravo dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO. Dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO je iz regulirane tržne dejavnosti spremenil v dejavnost, ki jo sme izvajati le ena organizacija in ki mora to dejavnost izvajati nepridobitno. To pomeni, da nekateri GSZVO-1, ki so dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO izvajali ali na podlagi OVD ali odločb o potrditvi skupnih načrtov, ki so bili izdani za nedoločen čas, te dejavnosti ne bodo mogli več izvajati. Upoštevati je tudi treba, da *ex lege* prenehajo veljati vse pogodbe, ki so jih GSZVO-1 sklenili tako s proizvajalci kot izvajalci. V petem in šestem odstavku 275. člena ZVO-1 sicer ni natančno določen rok, v katerem bodo OVD in odločbe o potrditvi skupnih načrtov prenehali veljati, ker je rok vezan na sporočilo organizacije, da je začela izvajati skupno izpolnjevanja obveznosti

PRO, in izdajo ugotovitvene odločbe ministrstva, pristojnega za okolje. Vendar pa glede na roke, ki so določeni v prvem in četrtem odstavku 275. člena ZVO-2, mogoče sklepati, da bi do prenehanja veljavnosti OVD, odločb o potrditvi skupnih načrtov in pogodb, ki jih so jih GSZVO-1 sklenili s proizvajalci in izvajalci, če ne bi Ustavno sodišče začasno zadržalo izvrševanja izpodbijanih določb, prišlo približno v devetih mesecih po objavi ZVO-2 v Uradnem listu Republike Slovenije. Zakonodajalec tudi ni predvidel, da bi GSZVO-1 zaradi prenehanja možnosti opravljanja dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO in *ex lege* prenehanja veljavnosti vseh sklenjenih pogodb med GSZVO-1 in proizvajalci, ki imajo obveznost PRO, ter med GSZVO-1 in izvajalci, prejeli kakršnokoli nadomestilo.

137. Poudariti je treba, da je zakonodajalec spremenil le pogoje za izvajanje dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO, ni pa spremenil pogojev za izvajanje gospodarskih dejavnosti ravnanja z odpadki. Te dejavnosti se tudi po uveljavitvi ZVO-2 opravljajo na trgu z namenom pridobivanja dobička. Do uveljavitve ZVO-2 so GSZVO-1 smeli poleg dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO izvajati tudi druge dejavnosti, povezane z ravnanjem z odpadki. Izpodbijana ureditev v možnosti GSZVO-1, da nadaljujejo z izvajanjem teh dejavnosti, ne posega. Organizacija lahko, če bo izbrana na javnem razpisu, z njimi sklene pogodbo o izvajanju teh storitev.

138. Upoštevati je tudi treba, da je zakonodajalec pred sprejetjem ZVO-2 že podrobneje uredil sistem PRO z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 158/20 – v nadaljevanju ZVO-1J). Spremenjeni sistem PRO na podlagi ZVO-1J se je začel uporabljati 1. 1. 2021, torej le eno leto in štiri mesece preden je zakonodajalec z ZVO-2 ponovno, tokrat v bistveno večji meri, spremenil sistem PRO. Opozoriti je treba, da iz zakonodajnega gradiva k sprejetju ZVO-1J ne izhaja, da bi bile z ZVO-1J v notranji pravni red prenesene minimalne zahteve za sisteme PRO iz 8.a člena Direktive 2018/851. Države članice so morale obstoječe sisteme PRO prilagoditi zahtevam iz Direktive 2018/851 do 5. 1. 2023 (sedmi odstavek 8.a člena Okvirne direktive o odpadkih), zato so udeleženci sistema PRO lahko pričakovali spremembe zakonodaje, niso pa mogli pričakovati, da bo zakonodajalec v takem obsegu posegel v obstoječi sistem PRO (glej 45. do 62. točko obrazložitve tega sklepa).

139. Pobudniki posebej poudarjajo, da presojana ureditev spreminja dejavnost, ki se je izvajala na trgu z namenom pridobivanja dobička, v nepridobitno dejavnost, ki jo sme izvajati le ena organizacija na celotnem ozemlju države. Menijo, da taka sprememba narave dejavnosti pomeni najhujšo omejitev svobode opravljanja gospodarske dejavnosti, svobode ustanavljanja in opravljanja storitev. Poudarjalo tudi, da ureditev v ZVO-2 ne omogoča, da bi se GSZVO-1 sploh lahko prilagodili novim pogojem in bi dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO smeli izvajati pod spremenjenimi pogoji. Menijo, da v situaciji, ko že deluje več organizacij, ki izvajajo skupno izpolnjevanje obveznosti PRO, drugi pododstavek petega odstavka 8.a člena Okvirne direktive o odpadkih nalaga državi, da mora imenovati neodvisen organ za nadzor, ne

sme pa sistema spremeniti tako, da bi omejila izvajanje skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO le na eno organizacijo. Pobudniki torej zatrjujejo, da sprememba zakonske ureditve, kot je ta iz postopka, krši 16. člen Listine, 49. in 56. člen PDEU, načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj ter 8.a člen Okvirne direktive o odpadkih.

140. Iz sodne prakse SEU izhaja, da novi pogoji za opravljanje storitve, ki zmanjšajo privlačnost uresničevanja svoboščin ali celo onemogočijo izvajanje, če jim ti pogoji preprečijo povrnitev investicije, pomenijo omejitve svoboščin iz 49. in 56. člena PDEU.¹¹⁰ Glede na navedeno Ustavno sodišče meni, da nacionalna ureditev, ki spremeni dejavnost, ki se je izvajala na trgu z namenom pridobivanja dobička, v nepridobitno dejavnost, ki jo sme izvajati le ena organizacija na celotnem ozemlju države in s tem dosedanjim izvajalcem te dejavnosti onemogoči nadaljnje izvajanje te dejavnosti, pomeni omejitve svobode gospodarske pobude iz 16. člena Listine ter svoboščin iz 49. in 56. člena PDEU. Poleg navedenega pa tak položaj varuje tudi načelo pravne varnosti, katerega korelat je načelo varstva legitimnih pričakovanj, ki zlasti zahteva, da so pravna pravila jasna, natančna in imajo predvidljive učinke, predvsem če imajo lahko neugodne posledice za posameznike in podjetja.¹¹¹ V skladu s sodno prakso SEU se lahko sklicujejo na načelo varstva legitimnih pričakovanj vsi gospodarski subjekti, pri katerih je nacionalni organ ustvaril upravičena pričakovanja. Vendar kadar lahko razumen in preudaren gospodarski subjekt predvidi sprejetje ukrepa, ki lahko vpliva na njegove interese, se v primeru sprejetja tega ukrepa na to načelo ne more sklicevati.¹¹²

141. Vendar pa Ustavno sodišče meni, da ni mogoče slediti navedbam pobudnikov, da zgoraj opisana sprememba sistema PRO z vidika 16. člena Listine ter 49. in 56. člena PDEU sploh ne bi bila dopustna. Iz sodne prakse SEU izhaja, da se gospodarski subjekt ne more zanašati na to, da ne bo nikakršnih zakonskih sprememb, ampak lahko le izpodbija način izvajanja take spremembe.¹¹³ Iz sodne prakse SEU tudi izhaja, da so pogodbene stranke – ob spoštovanju zavezujočih določb in pravnega reda – svobodne

¹¹⁰ Glej sodbo SEU v zadevi *Global Starnet Ltd.*, C-322/16, z dne 20. 12. 2017, ECLI:EU:C:2017:985, 36. točka obrazložitve.

¹¹¹ Glej sodbo SEU v zadevi *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft in drugi*, C-98/14, z dne 11. 6. 2015, ECLI:EU:C:2015:386, 77. točka obrazložitve.

¹¹² Glej sodbo SEU v združenih zadevah *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) in drugi*, C-798/18 in C-799/18, z dne 15. 4. 2021, ECLI:EU:C:2021:280, 42. točka obrazložitve.

¹¹³ Glej sodbi SEU v združenih zadevah *Gemeente Leusden in Holin Groep*, C-487/01 in C-7/02, z dne 29. 4. 2004, ECLI:EU:C:2004:263, 81. točka obrazložitve, in v zadevi *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft in drugi*, C-98/14, z dne 11. 6. 2015, ECLI:EU:C:2015:386, 78. točka obrazložitve.

pri opredeljevanju vsebine njihovega pravnega razmerja, vključno s posledicami morebitne odpovedi ali nespoštovanja svojih obveznosti.¹¹⁴

142. Ustavno sodišče meni, da v primeru, če je skupno izpolnjevanje obveznosti PRO SSGP z vidika 16. člena Listine ter 49., 56. in 106. člena PDEU sprememba dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO iz dejavnosti, ki se izvaja na trgu, v dejavnost, ki jo nepridobitno izvaja le ena organizacija, ta sama po sebi ni prepovedana, kot tudi ni prepovedana sama sprememba dejavnosti iz tržne v netržno. Iz 12. točke Sporočila Komisije o uporabi pravil Evropske unije o državni pomoči za nadomestilo, dodeljeno za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena (UL C 8, 11. 1. 2012 – v nadaljevanju Sporočilo), izhaja, da je obstoj trga odvisen od organizacije sistema v zadevni državi članici. Gospodarska narava nekaterih storitev se med državami članicami lahko razlikuje, zato okoliščina, da se v drugih državah članicah določena dejavnost opravlja na trgu, ne more biti odločilna za presojo dopustnosti spremembe v netržno dejavnost. Iz iste točke Sporočila tudi izhaja, da se zaradi politične izbire ali gospodarskega razvoja razvrstitev posamezne storitve sčasoma lahko spremeni. Današnje netržne dejavnosti lahko v prihodnosti postanejo tržne in obratno. Iz sodne prakse SEU tudi izhaja, da dejstvo, da se neka storitev že opravlja na trgu, vendar na način, ki ni ustrezen ali združljiv z javnim interesom, kot ga opredeli država članica, lahko opraviči, da se storitev opredeli kot SSGP.¹¹⁵

143. Iz sodne prakse SEU izhaja, da sme država članica pod določenimi pogoji spremeniti sisteme ravnanja z odpadki.¹¹⁶ Nov sistem se mora uveljaviti brez prekinitve ogrožanja možnosti gospodarskih subjektov iz zadevnih sektorjev, da učinkovito sodelujejo pri novem sistemu od začetka njegove veljavnosti.¹¹⁷ Iz dvaindvajsete uvedne izjave Direktive 2018/851 izhaja, da je treba določiti prehodno obdobje za prilagoditev strukture in postopkov obstoječih sistemov razširjene odgovornosti proizvajalca na nove zahteve. S spremenjenim sistemom bi se moralo doseči cilje Okvirne direktive o odpadkih in cilje, ki jih določajo posamezne direktive, ki urejajo ravnanje s posebnimi vrstami odpadkov.¹¹⁸

144. Pobudniki zatrjujejo, da bi moral zakonodajalec izkazati posebej utemeljen javni interes za tako spremembo sistema PRO in bi ga moral utemeljiti že v zakonodajnem gradivu. Poleg tega menijo, da bi bila taka ureditev upravičena le, če bi temeljila na

¹¹⁴ Glej sodbo SEU v zadevi *Société thermale d'Eugénie-les-Bains proti Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, C-277/05, z dne 18. 7. 2007, ECLI:EU:C:2007:440, 28. točka obrazložitve.

¹¹⁵ Glej sodbo SEU v zadevi *Evropska komisija proti Madžarski*, C-171/17, z dne 7. 11. 2018, ECLI:EU:C:2018:881, 55. točka obrazložitve.

¹¹⁶ Primerjaj s sodbo SEU v zadevi *Radlberger Getränkegesellschaft in S. Spitz*, C-309/02, z dne 14. 12. 2004, ECLI:EU:C:2004:799, 43. točka obrazložitve.

¹¹⁷ Primerjaj prav tam, 48. in 50. točka obrazložitve.

¹¹⁸ Direktiva 2000/53/ES, Direktiva 2006/66/ES in Direktiva 2012/19/EU.

empiričnih podatkih, ki bi dokazovali večjo učinkovitost presoje ureditve sistema PRO, česar pa država naj ne bi storila. Pobudniki zatrjujejo, da je odločitev zakonodajalca arbitrarna.

145. Iz obrazložitve k vprašanju (2) že izhaja, da državi ni treba predložiti študije, ki naj bi bila osnova za sprejetje nacionalnega omejevalnega ukrepa¹¹⁹ ali da bi morala država članica pozitivno dokazati, da cilja v splošnem interesu v enakih razmerah ne bi bilo mogoče izpolniti z nobenim predstavljivim ukrepom.¹²⁰

146. Ustavno sodišče je v obrazložitvi k vprašanju (1) navedlo razloge, ki so Vlado vodili pri odločitvi, da spremeni sistem PRO. Vlada zatrjuje, da je sistem PRO spremenila tudi z upoštevanjem specifičnih razmer v Republiki Sloveniji, ker naj bi bil prejšnji sistem neučinkovit. Iz obrazložitve k vprašanju (1) tudi izhaja, da se pobudniki s tem stališčem Vlade ne strinjajo. Pobudniki trdijo, da neučinkovitost sistema PRO na področju ravnanja z odpadno embalažo ni bila posledica ravnanja DROE, temveč ravnanja države.

147. Ustavno sodišče meni, da je torej sprememba zakonodaje, po kateri se tudi znatno spremenijo pogoji za opravljanje dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO in hkrati prenehajo veljati tako obstoječa OVD oziroma odločbe o potrditvi skupnih načrtov kot tudi pogodbe, sklenjene med GSZVO-1 in proizvajalci ter med GSZVO-1 in izvajalci, dopustna, če to zahtevajo nujni razlogi v splošnem interesu. Vendar pa vsaka sprememba zakonske ureditve zahteva bodisi razumno dolg prehodni režim (še posebno pri tako znatni spremembi, opisani v 45. do 62. točki obrazložitve tega sklepa) bodisi sistem razumnih nadomestil.

148. Čeprav bo Ustavno sodišče v okviru postopka za oceno ustavnosti moralo presoditi, ali nacionalna ureditev, ki spreminja sistem PRO, ustreza vsem zahtevam prava EU, bo SEU na podlagi razpoložljivih smernic Ustavnemu sodišču podalo vse elemente razlage prava EU, ki bodo Ustavnemu sodišču omogočile presojo te skladnosti.¹²¹

149. Načelo pravne varnosti ne prepoveduje zakonskih sprememb, zahteva pa, da zakonodajalec upošteva posebne okoliščine gospodarskih subjektov in po potrebi

¹¹⁹ Glej sodbo SEU v zadevi *Robert Pflieger in drugi*, C-390/12, z dne 30. 4. 2014, ECLI:EU:C:2014:281, 51. točka obrazložitve.

¹²⁰ Glej sodbi SEU v zadevah *Komisija proti Italijanski republiki*, C-518/06, z dne 28. 4. 2009, ECLI:EU:C:2009:270, 84. točka obrazložitve, in *Evropska komisija proti Kraljevini Španiji*, C-400/08, z dne 24. 3. 2011, ECLI:EU:C:2011:172, 123. točka obrazložitve.

¹²¹ Glej sodbo SEU v združenih zadevah *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) in drugi*, C-798/18 in C-799/18, z dne 15. 4. 2021, ECLI:EU:C:2021:280, 43. točka obrazložitve.

predvidi prilagoditev na uporabo novih predpisov.¹²² SEU je sicer v zvezi s proizvajalci in distributerji že sprejelo stališče, da mora biti ob spremembi obstoječega sistema ravnanja z odpadno embalažo zagotovljeno razumno prehodno obdobje, da bi se nanj prilagodili, in da lahko ob spremembi sistema ravnanja z odpadno embalažo vsak proizvajalec in distributer dejansko sodelujeta v operativnem sistemu.¹²³ Prav tako je že pojasnilo, da se v primeru, ko nacionalni zakonodajalec prekliče dovoljenja, ki njihovim imetnikom omogočajo opravljanje gospodarske dejavnosti, mora za te imetnike predvideti ali prehodno obdobje, ki je dovolj dolgo, da se lahko ti prilagodijo, ali sistem razumnih nadomestil.¹²⁴ Vendar pa iz sodne prakse SEU izhajajo tudi nasprotna stališča, po katerih v določenih okoliščinah prehodno obdobje sploh ni potrebno. Kot je SEU že presodilo, čeprav načelo varstva legitimnih pričakovanj spada med temeljna načela EU, gospodarski subjekti ne morejo imeti legitimnih pričakovanj glede ohranitve obstoječega položaja, ki ga lahko bodisi institucije EU¹²⁵ bodisi nacionalni organi¹²⁶ spremenijo na podlagi svoje diskrecijske pravice, in to zlasti na področju delovanja trga, ki se stalno prilagaja spremembam gospodarskih razmer. Poleg tega se razumen in preudaren gospodarski subjekt, kadar lahko predvidi sprejetje ukrepa EU¹²⁷ oziroma nacionalnega ukrepa,¹²⁸ ki lahko vpliva na njegove interese, v primeru njegovega sprejetja ne more sklicevati na to načelo. V zvezi s prehodnim obdobjem je prav tako SEU že presodilo, da tudi ob predpostavki, da je EU predhodno ustvarila položaj, ki bi lahko vzbudil legitimna pričakovanja, tj. kadar organi EU dajo prizadeti osebi natančna, brezpogojna in skladna zagotovila, ki izhajajo iz

¹²² Glej sodbo SEU v zadevi *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft in drugi*, C-98/14, z dne 11. 6. 2015, ECLI:EU:C:2015:386, 78. točka obrazložitve.

¹²³ Sodba SEU v zadevi *Radlberger Getränkegesellschaft in S. Spitz*, C-309/02, z dne 14. 12. 2004, ECLI:EU:C:2004:799, 81. točka obrazložitve.

¹²⁴ Sodba SEU v zadevi *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft in drugi*, C-98/14, z dne 11. 6. 2015, ECLI:EU:C:2015:386, 85. točka obrazložitve, s sklicevanjem na sodbo ESČP v zadevi *Vékony proti Madžarski*, št. 65681/13, z dne 13. 1. 2015, 34. in 35. točka obrazložitve.

¹²⁵ Glej npr. sodbe SEU v zadevah *Kühn proti Landeswirtschaftskammer Weser-Ems*, C-177/90, z dne 10. 1. 1992, ECLI:EU:C:1992:2, 13. točka obrazložitve; *Poljska proti Evropski komisiji*, C-335/09 P, z dne 26. 6. 2012, ECLI:EU:C:2012:385, 80. točka obrazložitve, in *Kotnik in drugi*, C-526/14, z dne 19. 7. 2016, ECLI:EU:C:2016:570, 66. točka obrazložitve.

¹²⁶ Glej sodbe SEU v zadevi *Plantanoil GmbH & Co. KG proti Hauptzollamt Darmstadt*, C-201/08, z dne 10. 9. 2009, ECLI:EU:C:2009:539, 53. točka obrazložitve; v združenih zadevah *Agrenergy*, C-180/18, C-286/18 in C-287/18, z dne 11. 7. 2019, ECLI:EU:C:2019:605, 31. točka obrazložitve; in v združenih zadevah *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) in drugi*, C-798/18 in C-799/18, z dne 15. 4. 2021, ECLI:EU:C:2021:280, 42. točka obrazložitve.

¹²⁷ Glej npr. sodbi SEU v zadevah *AJD Tuna*, C-221/09, z dne 17. 3. 2011, ECLI:EU:C:2011:153, 71. do 73. točka obrazložitve, in *Italijanska republika proti Svetu Evropske unije*, C-611/17, z dne 30. 4. 2019, ECLI:EU:C:2019:332, 112. točka obrazložitve.

¹²⁸ Glej npr. sodbo SEU v zadevi *Plantanoil GmbH & Co. KG proti Hauptzollamt Darmstadt*, C-201/08, z dne 10. 9. 2009, ECLI:EU:C:2009:539, 57. točka obrazložitve

pooblaščenih in zanesljivih virov,¹²⁹ lahko prevladujoč javni interes nasprotuje sprejetju prehodnih ukrepov za položaje, ki so nastali pred začetkom veljavnosti nove ureditve, vendar se še razvijajo.¹³⁰ Glede na to se Ustavnemu sodišču zastavlja vprašanje, ali je v okoliščinah, opisanih v tem sklepu,¹³¹ prehodno obdobje sploh potrebno, in če odgovor pritrdilen, katera merila opredeljujejo razumnost prehodnega obdobja oziroma razumnost sistema nadomestil.

Šesto vprašanje

150. Šesto vprašanje, ki ga Ustavno sodišče zastavlja SEU, je: **Ali je treba 16. člen Listine, 49., 56. in 106. člen PDEU, Direktivo o storitvah ter 8. in 8.a člen Okvirne direktive o odpadkih razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri je proizvajalcem, ki imajo obveznosti PRO in dajejo na trg 51 odstotkov istovrstnih proizvodov, za katere velja obveznost PRO, naložena obveznost ustanovitve organizacije, ki bo izvajala dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO, in morajo proizvajalci istovrstnih proizvodov ob morebitnem odvzemu dovoljenja tako organizacijo ponovno ustanoviti oziroma ali je treba zgoraj navedene določbe prava EU razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri smejo biti imetniki poslovnega deleža v tej organizaciji le proizvajalci?**

151. ZVO-2 ureja način ustanovitve organizacije, ki izvaja dejavnost skupnega izpolnjevanje obveznosti PRO. Proizvajalci, za katere velja obveznost PRO in dajejo na trg najmanj 51 odstotkov celotne količine teh proizvodov, pri čemer lastniški poslovni delež posameznega proizvajalca v organizaciji ne sme presegati 25 odstotkov, morajo ustanoviti organizacijo in imeti v njej poslovne deleže (prvi odstavek 37. člena in četrti odstavek 38. člena ZVO-2). Iz navedenega izhaja, da je proizvajalcem naložena obveznost ustanovitve posebne pravne osebe – organizacije, ki bo izvajala obveznosti PRO v imenu proizvajalcev. Poleg tega navedena zakonska ureditev določa, da morajo biti poslovni deleži organizacije v izključni lasti proizvajalcev istovrstnih proizvodov, za katere velja PRO in ki bodo obveznosti PRO izpolnjevali skupno prek navedene organizacije.

¹²⁹ Glej sodbe SEU v zadevi *Kahla Thüringen Porzellan proti Evropski komisiji*, C-537/08 P, z dne 16. 12. 2010, ECLI:EU:C:2010:769, 63. točka obrazložitve; v združenih zadevah *HGA in drugi proti Evropski komisiji*, od C-630/11 P do C-633/11 P, z dne 13. 6. 2013, ECLI:EU:C:2013:387, 132. točka obrazložitve, in v zadevi *Kotnik in drugi*, C-526/14, z dne 19. 7. 2016, ECLI:EU:C:2016:570, 62. točka obrazložitve.

¹³⁰ Glej sodbe SEU v zadevah *Affish*, C-183/95, z dne 17. 7. 1997, ECLI:EU:C:1997:373, 57. točka obrazložitve; *Komisija proti Koninklijke FrieslandCampina*, C-519/07 P, z dne 17. 9. 2009, ECLI:EU:C:2009:556, 85. točka obrazložitve, in *Kotnik in drugi*, C-526/14, z dne 19. 7. 2016, ECLI:EU:C:2016:570, 68. točka obrazložitve.

¹³¹ Še posebej pri tako znatni spremembi, primerjaj s 138. točko obrazložitve tega sklepa.

152. Ustavno sodišče meni, da se SEU še ni opredelilo do vprašanja, ali nacionalna ureditev, na podlagi katere morajo proizvajalci ustanoviti organizacijo in po kateri morajo biti lastniki poslovnih deležev v tej organizaciji izključno le proizvajalci, pomeni omejitev svobodne gospodarske pobude (16. člen Listine), svobode ustanavljanja (49. člen PDEU) in svobode opravljanja storitev (56. člen PDEU).

153. Če bi navedeni ukrepi pomenili omejitev svobodne gospodarske pobude ter svobode ustanavljanja in opravljanja storitev, pa se Ustavnemu sodišču zastavlja vprašanje, ali bi ti ukrepi lahko bili utemeljeni.

154. Preveriti je treba, ali bi presoјane omejitve lahko bile neposredno ali posredno diskriminatorne. Presojana zahteva po mnenju Ustavnega sodišča ni neposredno ali posredno diskriminatorna, saj obveznost ne razlikuje med proizvajalci glede na kraj registriranega sedeža. Iz 34. člena ZVO-2 izhaja, da so obveznosti PRO naložene vsem proizvajalcem, ki dajejo proizvode na trg Republike Slovenije.¹³²

155. Pobudniki sicer menijo, da ureditev, ki zahteva, da so ustanovitelji organizacije proizvajalci, ki dajejo na trg 51 odstotkov istovrstnih proizvodov, za katere velja obveznost PRO, posredno diskriminira med potencialnimi ustanovitelji organizacije na podlagi kraja registriranega sedeža. Večino proizvodov dajejo na slovenski trg podjetja, ki imajo sedež v Republiki Sloveniji. Ker naj bi proizvode na slovenski trg v večji meri dali proizvajalci s sedežem v Republiki Sloveniji, naj bi imeli ti proizvajalci prednost pri ustanovitvi organizacije na podlagi registriranega sedeža v primerjavi s proizvajalci, ki imajo sedež zunaj Republike Slovenije.

156. Vlada pojasnjuje, da je cilj zakonske ureditve, po kateri morajo organizacijo ustanoviti proizvajalci, ki skupaj dajejo na trg najmanj 51 odstotkov celotne količine proizvodov, za katere velja obveznost PRO, uspešna izvedba upravnega postopka pridobitve dovoljenja iz 41. člena ZVO-2. Če navedeni delež ne bi bil predpisan, bi lahko vlogo za pridobitev dovoljenja vložilo več organizacij, ki bi želele izvajati dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO za istovrstne proizvode. To pa bi onemogočilo izvrševanje zakonske ureditve, v kateri lahko dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO za istovrstne proizvode izvaja le ena organizacija.

157. Vlada poudarja, da imajo ključno vlogo pri delovanju sistema PRO proizvajalci. Z ureditvijo, po kateri so le proizvajalci lastniki poslovnih deležev organizacije, se zagotavlja čim večji vpliv proizvajalcev na poslovanje organizacije. Proizvajalci so odgovorni za ravnanje s proizvodom v njegovem celotnem ciklu. To pomeni, da proizvajalci z upravljanjem, usmerjanjem in samonadzorom organizacije poskrbijo, da organizacija v njihovem imenu in na njihov račun zagotovi ustrezno ravnanje z odpadki iz proizvodov, za katere velja PRO. Pomanjkanje povezave med proizvajalci in

¹³² Primerjaj s sodbo SEU v zadevi *Evropska komisija proti Helenski republiki*, C-729/17, z dne 26. 6. 2019, ECLI:EU:C:2019:534, 66. točka obrazložitve.

organizacijo naj bi bila največja težava sistema PRO po prejšnji ureditvi. V prejšnjem sistemu naj bi proizvajalci svojo odgovornost izpolnili zgolj s sklenitvijo pogodbe s pravno osebo, ki je izvajala skupno izpolnjevanje obveznosti PRO. S tem naj bi bila proizvajalcem naložena zgolj finančna odgovornost, ne pa tudi organizacijska. S presojo ureditvijo naj bi se doseglo, da bi bili proizvajalci v večji meri tudi organizacijsko odgovorni za ravnanje s proizvodi v fazi odpadkov.

158. Ustavno sodišče meni, da je država z ureditvijo, s katero je določila zahteve, ki so povezane z lastništvom organizacije, zasledovala cilje iz Direktive 2018/851, po kateri naj proizvajalci prevzemajo tudi organizacijsko odgovornost za ravnanje z odpadki iz proizvodov, za katere velja PRO, in s tem tudi cilje, povezane z varstvom okolja. Iz te obrazložitve že izhaja, da je bil temeljni cilj zakonodajalca pri ureditvi sistema PRO zagotovitev učinkovitega ravnanja z odpadki in s tem varstvo okolja. Poseben pomen varstva okolja po pravu EU je bil že pojasnjen v 98. točki obrazložitve tega sklepa.

159. Nadaljnje vprašanje je, ali omejitev lahko zagotovi uresničitev zastavljenega cilja. Ukrepi, s katerimi država članica omeji lastništvo podjetja, ker meni, da obstaja tveganje, da bi osebe, ki niso proizvajalci, lahko vplivale na upravljanje organizacije tako, da bi ta sprejela ekonomske strategije, ki bi lahko ogrozile cilj zagotavljanja kakovostnega ravnanja z odpadki iz proizvodov, za katere velja PRO, in ki bi zmanjševali stroške upravljanja, bi verjetno lahko bili primeren ukrep za doseg cilja učinkovitega delovanja sistema PRO.¹³³

160. Naslednje vprašanje je, ali omejitev izpolnjuje pogoj v zvezi z obstojem manj omejevalnih nacionalnih, s katerimi se lahko doseže želeni cilj. Ker se SEU še ni opredelilo do vprašanja, katere okoliščine bi lahko utemeljile nujnost omejitev, ki bi lahko ovirale ali naredile dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO manj privlačne, se je Ustavnemu sodišču zastavilo navedeno vprašanje, zavedajoč se, da mora predložitveno sodišče na koncu preveriti, ali so navedene zahteve izpolnjene.¹³⁴ Glede na navedeno Ustavno sodišče potrebuje razlago upoštevanih določb prava EU in koristne napotke SEU za rešitev spora, ki mu je predložen.¹³⁵

161. Pobudniki menijo, da bi bilo cilje enako mogoče doseči, če bi dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO izvajala gospodarska družba, ki bi bila specializirana za tako dejavnost. Menijo, da bi morale biti v prosti presoji proizvajalcev, na kakšen način

¹³³ Primerjaj s sodbo SEU v zadevi *Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO) proti Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor*, C-297/16, z dne 1. 3. 2018, ECLI:EU:C:2018:141, 82. točka obrazložitve.

¹³⁴ Sodba SEU v zadevi *Gebhart Hiebler proti Walterju Schlagbauerju*, C-293/14, z dne 23. 12. 2015, ECLI:EU:C:2015:843, 43. točka obrazložitve.

¹³⁵ Sodbi SEU v zadevi *Nestrade*, C-562/17, z dne 14. 2. 2019, EU:C:2019:115, 36. točka obrazložitve, in v združenih zadevah *Repsol Butano SA in drugi*, C-473/17 in C-546/17, z dne 11. 4. 2019, ECLI:EU:C:2019:308, 49. točka obrazložitve.

bodo izvrševali obveznosti PRO, in da ni nujno, da bi bili tudi organizacijsko vpeti v ravnanje z odpadki iz proizvodov, za katere obstaja obveznost PRO. Ocenjujejo, da bi kapitalska povezava med proizvajalci in organizacijo povzročala konflikt interesov, saj bi lahko proizvajalci s kapitalsko udeležbo v organizaciji brez kazni posredovali podatke o nižjih količinah proizvodov, ki jih dajo na trg, in si tako zniževali stroške, organizacija pa naj ne bi imela interesa za preverjanje svojih lastnikov.

162. Vlada po drugi strani pojasnjuje, da omejitev lastništva poslovnega deleža v organizaciji na proizvajalce prispeva k večji proaktivnosti proizvajalcev, saj se s tem zavedajo svoje odgovornosti in pritiskov javnosti, da ustrezno ravnaajo z odpadki iz svojih proizvodov. Ker proizvajalci vplivajo na poslovanje organizacije, s tem vplivajo na zmanjševanje svojih stroškov ter izboljšajo upravljanje in preglednost sistemov PRO. S tako ureditvijo se zagotavlja zaračunavanje stroškov proizvajalcev ob upoštevanju dejanskih stroškov izpolnjevanja obveznosti PRO in njihovo uravnavanje glede na trajnost, popravljivost, ponovno uporabljivost in možnost recikliranja proizvoda. Za učinkovito uravnavanje stroškov je treba poznati posebnosti posameznih proizvodov in njihove lastnosti, kar pa lahko najbolj učinkovito izvajajo sami proizvajalci.

163. Če pa je dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO treba šteti za SSGP, iz drugega odstavka 106. člena PDEU izhaja, da podjetja, pooblašena za opravljanje SSGP, ravnaajo po pravilih iz PEU in PDEU, zlasti po pravilih o konkurenci, kolikor uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene, in razvoj trgovine ne bi bil prizadet v takšnem obsegu, ki bi bil v nasprotju z interesi EU. Iz sodne prakse SEU tudi izhaja, da se zahteve iz prvega, drugega in tretjega odstavka 15. člena Direktive o storitvah uporabijo samo, pod pogojem, da uporaba teh določb pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebne naloge, ki jim je dodeljena. Iz sodne prakse SEU izhaja, da pravo EU ne nasprotuje ureditvi, ki sicer pomeni omejitev svobode ustanavljanja iz 49. člena PDEU oziroma pomeni zahtevo iz drugega odstavka 15. člena Direktive o storitvah, če je ta omejitev nujna za izvajanje SSGP.¹³⁶

164. V obrazložitvi k vprašanju (1) pa je Ustavno sodišče že opredelilo okoliščine, ki bi lahko bile upoštevene za presojo navedenega vprašanja.

Sedmo, osmo in deveto vprašanje

165. Sedmo, osmo in deveto vprašanje, ki jih Ustavno sodišče zastavlja SEU, so:

(7) Ali je treba 16. člen Listine, 49., 56. in 106. člen PDEU, Direktivo o storitvah ter 8. in 8.a člen Okvirne direktive o odpadkih razlagati na način, da nasprotujejo

¹³⁶ Primerjaj s sodbo SEU v zadevi *Evropska komisija proti Madžarski*, C-171/17, z dne 7. 11. 2018, ECLI:EU:C:2018:881, 85. točka obrazložitve.

ureditvi, po kateri proizvajalci, ki so lastniki poslovnega deleža organizacije, ne smejo biti oseba, ki izvaja zbiranje ali obdelavo odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO v tej organizaciji?

(8) Ali je treba 16. člen Listine, 49., 56. in 106. člen PDEU, Direktivo o storitvah ter 8. in 8.a člen Okvirne direktive o odpadkih razlagati na način, da nasprotujejo ureditvi, po kateri proizvajalec, ki je lastnik poslovnega deleža organizacije, in organizacija, ne smeta biti:

- neposredno ali posredno kapitalsko povezana z osebo, ki izvaja zbiranje ali obdelavo odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti v tej organizaciji, in ne smeta imeti v njej upravljaljskih ali nadzorstvenih pravic;
- kapitalsko ali sorodstveno povezana z osebo, ki ima ali nadzira glasovalne pravice v organu upravljanja ali organu nadzora ali zastopa osebe iz prejšnje alineje?

(9) Ali je treba 16. člen Listine, 49., 56. in 106. člen PDEU, Direktivo o storitvah ter 8. in 8.a člen Okvirne direktive o odpadkih razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri omejitve iz vprašanj (7) in (8) veljajo tudi za člana poslovodnega organa organizacije, njenega nadzornega organa ali zastopnika?

166. Presojana ureditev določa po vsebini sicer podobne omejitve za različne subjekte, ki imajo različen položaj v sistemu PRO. Zato bi lahko obstajali razlogi za različno razlago upoštevanih določb prava EU z vidika posameznega subjekta, ki ga sporna omejitev zadeva. Vendar niti pobudniki niti država ne navedejo kakšnih posebnih razlogov, ki bi bili povezani s položajem zadevnega subjekta v sistemu PRO. Glede na navedeno Ustavno sodišče meni, da je treba navedene položaje, čeprav bi lahko obstajali razlogi za različno presojo, obravnavati skupaj.

167. Ustavnemu sodišču se zastavlja vprašanje, ali bi ureditev, ki določa posebne lastnosti, ki jih morajo izpolnjevati proizvajalci, ki so lastniki poslovnega deleža, člani poslovodnega organa organizacije, člani nadzornega organa organizacije in njeni zastopniki, lahko pomenila omejitev svobodne gospodarske pobude (16. člen Listine), svobode ustanavljanja (49. člen PDEU) in svobode opravljanja storitev (56. člen PDEU). Ustavno sodišče meni, da bi taka nacionalna ureditev lahko pomenila zahtevo, navedeno v točki (c) drugega odstavka 15. člena Direktive o storitvah.¹³⁷

168. Zgoraj opisana ureditev tudi vpliva na položaj tistih proizvajalcev, ki imajo obveznost PRO in hkrati tudi izvajajo dejavnost zbiranja ali obdelave odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO v tej organizaciji. Ti proizvajalci ne bodo smeli biti imetniki poslovnega deleža v organizaciji, temveč bodo lahko imeli položaj le tistih proizvajalcev, ki se pridružijo že ustanovljeni organizaciji,

¹³⁷ Glej triinsedemdeseto uvodno izjavo Direktive o storitvah.

tako da z njo sklenejo pogodbo. To dejansko pomeni, da na primer proizvajalec, ki ima obveznost PRO na področju odpadne embalaže in hkrati izvaja dejavnost zbiranja ali obdelave odpadne embalaže, ne sme biti imetnik poslovnega deleža v organizaciji, ki izvaja skupno izpolnjevanje obveznosti PRO za odpadno embalažo.

169. Ustavno sodišče meni, da se SEU še ni opredelilo do vprašanja, ali zakonska ureditev, opisana v prejšnji točki obrazložitve, pomeni omejitev svobodne gospodarske pobude (16. člen Listine), svobode ustanavljanja (49. člen PDEU) in svobode opravljanja storitev (56. člen PDEU). Ustavno sodišče meni, da bi taka nacionalna ureditev lahko pomenila zahtevo, navedeno v točki (c) drugega odstavka 15. člena Direktive o storitvah.

170. Če bi navedeni ukrepi pomenili omejitev svobode gospodarske pobude ter svobode ustanavljanja in opravljanja storitev oziroma zahteve iz drugega odstavka 15. člena Direktive o storitvah, pa se Ustavnemu sodišču zastavlja vprašanje, ali ti nacionalni ukrepi, ki bi lahko ovirali izvajanje svoboščin iz 49. in 56. člena PDEU ali naredili to izvajanje manj privlačno, izpolnjujejo pogoje, da bi lahko bili utemeljeni.

171. Zastavlja se vprašanje, ali bi presojeane omejitve lahko bile neposredno ali posredno diskriminatorne. Ustavno sodišče meni, da presojana zahteva ni neposredno ali posredno diskriminatorna, saj zahteve, ki veljajo za proizvajalce, ki so lastniki poslovnega deleža, člane poslovnega organa organizacije, člane nadzornega organa organizacije in njene zastopnike, veljajo ne glede na kraj registriranega sedeža ali državljanstvo teh oseb. Zato Ustavno sodišče meni da zahteve niso diskriminatorne v smislu točke (a) tretjega odstavka 15. člena Direktive o storitvah.¹³⁸

172. Vlada navaja tudi, da je treba pri ureditvi sistema PRO posebno pozornost nameniti preprečevanju morebitnega tveganja za izkrivljanje konkurence na trgu ravnanja z odpadki (zbiranje in obdelava odpadkov). Namen omenjenih prepovedi vertikalnih povezav je zmanjšanje nasprotja interesov med organizacijo in gospodarskimi subjekti, ki ravnaajo z odpadki. Če bi bile dopustne vertikalne povezave med organizacijo, njenimi lastniki in organi upravljanja, bi lahko prišlo do obstoja neenakopravnega položaja med gospodarskimi subjekti, ki opravljajo dejavnost ravnanja z odpadki. Vzpostavitev sistema PRO in ustanovitev ene organizacije za istovrstne proizvode naj bi vodili do koncentracije povpraševanja po določeni storitvi, kar bi dajalo organizaciji tako pogajalsko moč, da bi lahko porušila ekonomsko in konkurenčno ravnovesje na trgu ravnanja z odpadki. S presojano prepovedjo vertikalnih povezav je to tveganje zmanjšano.

173. Iz dvaindvajsete uvodne izjave Direktive 2018/851 izhaja, da morajo splošne minimalne zahteve, ki jih morajo izpolnjevati sistemi PRO, tudi zmanjšati možnost

¹³⁸ Primerjaj s sodbo SEU v zadevi *Evropska komisija proti Helenski republiki*, C-729/17, z dne 26. 6. 2019, ECLI:EU:C:2019:534, 66. točka obrazložitve.

nasprotja interesov med organizacijami, ki izvajajo obveznosti PRO v imenu proizvajalcev, in izvajalci ravnanja z odpadki, s katerimi te organizacije sklenejo pogodbe. Ustavno sodišče meni, da je država z ureditvijo, s katero je določila zahteve, ki veljajo za proizvajalce, ki so lastniki poslovnega deleža organizacije, člane poslovnega organa organizacije, člane nadzornega organa organizacije in njene zastopnike, zasledovala cilje iz Direktive 2018/851. Iz te obrazložitve pa že izhaja, (1) da so splošni minimalni pogoji, ki jih morajo izpolnjevati sistemi PRO, določeni zaradi zagotavljanja učinkovitega ravnanja z odpadki; in (2) da je mogoče ukrepe držav članic, ki bi lahko omejevali svobodo ustanavljanja, utemeljiti z nujnimi okoljevarstvenimi zahtevami.¹³⁹ Poleg navedenega iz navedb Vlade izhaja, da je navedeni ukrep namenjen tudi varstvu konkurence na trgu ravnanja z odpadki. Glede na to Ustavno sodišče meni, da je ureditev, po kateri je določena prepoved kapitalskih in sorodstvenih povezav med proizvajalci, ki so lastniki poslovnega deleža, člani poslovnega organa organizacije, člani nadzornega organa organizacije in njenimi zastopniki ter izvajalci, mogoče utemeljiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu.

174. Naslednje vprašanje je, ali omejitev lahko zagotovi uresničitev zastavljenega cilja. Po stališču Ustavnega sodišča so ukrepi, s katerimi država članica omeji medsebojne povezave med organizacijo, njenimi lastniki, organi upravljanja in izvajalci, lahko primeren ukrep za doseg cilja zmanjšanja nasprotja interesov med navedenimi subjekti zaradi varstva okolja in varstva konkurence.¹⁴⁰

175. Zadnje vprašanje je, ali omejitev izpolnjuje pogoj v zvezi z obstojem manj omejujočih nacionalnih ukrepov, s katerimi se lahko doseže zeleni cilj.

176. Pobudniki menijo, da so navedene zahteve prekomerne, saj naj bi omejevale možnost gospodarskih subjektov, ki izvajajo dejavnosti zbiranja in obdelave odpadkov, da pridobijo poslovni delež v organizaciji. Navajajo sicer, da je treba odpraviti nasprotje interesov med organizacijo in gospodarskimi družbami, ki zbirajo in obdelujejo odpadke, saj lahko navedene povezave preprečujejo, omejujejo ali izkrivljajo konkurenco na trgu. Vendar pa menijo, da bi navedena prepoved morala veljati le za regionalen ali nacionalni trg, ne pa za nadnacionalnega. Pobudniki menijo, da sta tako trg dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO kot trg ravnanja z odpadki geografsko zamejena na ozemlje Republike Slovenije, zato so prepovedi povezav med organizacijo in lastniki poslovnega deleža v organizaciji ter gospodarskimi družbami, ki izvajajo dejavnost zbiranja in obdelave odpadkov s sedežem zunaj Republike Slovenije, prekomerne.

¹³⁹ Primerjaj s sodbo SEU v zadevi *Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO) proti Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor*, C-297/16, z dne 1. 3. 2018, ECLI:EU:C:2018:141, 75. točka obrazložitve.

¹⁴⁰ Glej prav tam, 82. točka obrazložitve.

177. Pobudniki tudi zatrjujejo, da bi bilo mogoče varstvo konkurence na trgu zbiranja in obdelave odpadkov doseči z milejšimi sredstvi. Zakonodajalec je sprejel že več zakonov, ki na splošno urejajo konkurenčno delovanje subjektov na trgu. V navedenih zakonih so protikonkurenčna dejanja že sankcionirana. Protikonkurenčno delovanje je tudi določeno za kaznivo dejanje. Takšno ravnanje je tudi temelj za odškodninsko odgovornost. Zakonodajalec pa naj ne bi pojasnil, zakaj splošne zakonodajne varovalke za varovanje konkurence ne bi zadostovale. Pobudniki menijo, da bi moral zakonodajalec navesti poseben razlog, da bi lahko utemeljil tako ureditev. Navajajo tudi, da je trg izvajalcev izjemno razpršen in da na njem obstaja delujoča konkurenca in s tem povezan samonadzor nad tekmeci. Zakonodajalec naj bi cilje lahko dosegel z milejšimi ukrepi, kot na primer: z določitvijo strogih pogojev glede poročanja nadzornemu organu, z določitvijo obveznosti javnega objavljanja informacij in z uvedbo prekrškovnih sankcij. Zakonodajalec bi lahko tudi omejil upravljalvske in/ali sorodstvene povezave le na tiste proizvajalce, ki bi imeli v organizaciji takšen poslovni delež, ki bi lahko povzročil protikonkurenčno tveganje z vplivanjem na trg izvajalcev.

178. Ker se SEU še ni opredelilo do vprašanja, katere okoliščine bi lahko utemeljile nujnost omejitev, ki bi lahko ovirale ali naredile dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO manj privlačne, se je Ustavnemu sodišču zastavilo navedeno vprašanje, zavedajoč se, da mora predložitveno sodišče na koncu preveriti, ali so navedene zahteve izpolnjene.¹⁴¹ Vendar Ustavno sodišče meni, da mu SEU vseeno lahko posreduje vse koristne napotke za rešitev spora, ki mu je predložen.¹⁴²

179. Če pa je dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO treba šteti za SSGP, iz drugega odstavka 106. člena PDEU izhajajo, da podjetja, pooblaščenca za opravljanje SSGP, ravnajo po pravilih iz PEU in PDEU, zlasti po pravilih o konkurenci, kolikor uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene, in razvoj trgovine ne bi bil prizadet v takšnem obsegu, ki bi bil v nasprotju z interesi EU. Iz sodne prakse SEU tudi izhajajo, da se zahteve iz prvega, drugega in tretjega odstavka 15. člena Direktive o storitvah uporabijo zgolj pod pogojem, da pravno ali dejansko ne ovirajo izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljena. Iz sodne prakse SEU izhajajo, da pravo EU ne nasprotuje ureditvi, ki sicer pomeni omejitev svobode ustanavljanja iz 49. člena PDEU oziroma pomenila zahtevo iz drugega odstavka 15. člena Direktive o storitvah, če je ta omejitev nujna za izvajanje SSGP.¹⁴³

¹⁴¹ Sodba SEU v zadevi *Gebhart Hiebler proti Walterju Schlagbauerju*, C-293/14, z dne 23. 12. 2015, ECLI:EU:C:2015:843, 43. točka obrazložitve.

¹⁴² Sodbi SEU v zadevi *Nestrade*, C-562/17, z dne 14. 2. 2019, EU:C:2019:115, 36. točka obrazložitve, in v združenih zadevah *Repsol Butano SA in drugi*, C-473/17 in C-546/17, z dne 11. 4. 2019, ECLI:EU:C:2019:308, 49. točka obrazložitve.

¹⁴³ Primerjaj s sodbo SEU v zadevi *Evropska komisija proti Madžarski*, C-171/17, z dne 7. 11. 2018, ECLI:EU:C:2018:881, 85. točka obrazložitve.

180. V obrazložitvi k vprašanju (1) pa je Ustavno sodišče že opredelilo okoliščine, ki bi lahko bile upoštevne za presojo navedenega vprašanja.

Deseto vprašanje

181. Deseto vprašanje, ki ga Ustavno sodišče zastavlja SEU, je: **Ali je treba 16. člen Listine ter 49. in 56. člen PDEU razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri morajo proizvajalci, za katere velja obveznost PRO in dajejo na trg proizvode, namenjene za uporabo v gospodinjstvu, obvezno skleniti pogodbo, s katero pooblastijo organizacijo za izpolnjevanje svojih obveznosti PRO?**

182. Pobudniki nasprotujejo ureditvi, ki ločuje med proizvajalci, ki bodo organizacijo ustanovili, in proizvajalci, ki bodo z organizacijo le sklenili pogodbo. Poudarjajo, da si predstavniki ene in druge skupine proizvajalcev med seboj konkurirajo na trgu proizvodov. Proizvajalci, ki so hkrati imetniki poslovnega deleža organizacije, naj bi imeli možnost nesankcioniranega posredovanja podatkov o nižjih količinah proizvodov, ki jih dajejo na trg, zato da bi si znižali stroške. Organizacija pa naj ne bi imela prevelikega motiva, da bi svoje lastnike preverjala. Tako naj bi prišlo do položaja, ko bo ena skupina proizvajalcev dolžna skleniti pogodbo z organizacijo, ki bo v lasti njihovih konkurentov na trgu. Zaradi obveznosti PRO naj bi bili dolžni organizaciji, ki bo v lasti njihovih konkurentov na trgu proizvodov, predajati informacije o svojih izdelkih, količini in zasnovi proizvodov. Pobudniki, ki bodo imeli poslovni delež v organizaciji, naj bi vplivali na organizacijo tako, da bo ta določila slabše pogoje pri izpolnjevanju obveznosti PRO za tisto skupino proizvajalcev, ki ne bodo imeli poslovnega deleža v organizaciji. Po mnenju Vlade naj bi proizvajalci s tem, ko so ustanovitelji organizacije, dejansko prevzemali odgovornost in skrb za celoten življenjski cikel svojega proizvoda. Organizacija naj bi zagotavljala ustrezno ravnanje z odpadki s sklenitvijo pogodbenih razmerij s proizvajalci in izvajalci. Vlada navaja, da mora organizacija na podlagi javnega razpisa nediskriminatorno in pod enakimi pogoji skleniti pogodbo o izvajanju zbiranja in predelave odpadkov iz proizvodov z vsako osebo, ki se prijavi na javni poziv in izpolnjuje pogoje, torej tudi s pobudniki. Vlada tudi zavrača trditev pobudnikov, da naj bi bili proizvajalci, ki bodo organizacijo ustanovili, v bistveno boljšem (konkurenčnem) položaju kot proizvajalci, ki bodo z organizacijo le sklenili pogodbo. ZVO-2 naj ne bi pri določitvi obveznosti PRO ločeval med prej opisanimi skupinami proizvajalcev. ZVO-2 ureja pravice proizvajalca do organizacije. Vsak proizvajalec ima pravico vpogleda v vso dokumentacijo organizacije, ki se nanaša na njegovo izpolnjevanje obveznosti. ZVO-2 naj bi določal tudi, da organizacija izvaja skupno izpolnjevanje obveznosti za vse proizvajalce, tako za proizvajalce, ki so jo ustanovili, kakor za proizvajalce, ki se pridružijo že ustanovljeni organizaciji. Prvi odstavek 37. člena ZVO-2 naj bi določal, da so proizvajalci pri izpolnjevanju obveznosti enakopravni, ne glede na to, ali so organizacijo ustanovili ali se pridružili že ustanovljeni organizaciji. V desetem odstavku 38. člena ZVO-2 naj bi bilo določeno, da nadzorni organ organizacije sestavljajo trije predstavniki proizvajalcev, lastnikov poslovnega deleža

organizacije, in trije predstavniki proizvajalcev, ki se pridružijo že ustanovljeni organizaciji, ter predstavnik ministrstva, pristojnega za okolje. Predstavniki proizvajalcev, lastnikov poslovnega deleža organizacije, in predstavniki proizvajalcev, ki se pridružijo že ustanovljeni organizaciji, naj bi bili enakopravni in naj bi imeli enakovredne odločevalske pravice.

183. Varstvo, ki ga daje 16. člen Listine, zajema med drugim tudi pogodbeno svobodo, kakor je razvidno iz pojasnil k temu členu, ki jih je treba v skladu s tretjim pododstavkom prvega odstavka 6. člena PEU in sedmim odstavkom 52. člena Listine upoštevati kot vodilo pri njeni razlagi.¹⁴⁴ Pogodbena svoboda zajema med drugim svobodno izbiro gospodarskega partnerja.¹⁴⁵ Hkrati iz sodne prakse SEU izhaja, da obveznost sklepanja pogodb omejuje svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev.¹⁴⁶

184. Iz izpodbijane zakonske ureditve izhaja, da morajo proizvajalci, za katere velja obveznost PRO in dajejo na trg proizvode, namenjene za uporabo v gospodinjstvu, obvezno skleniti pogodbo, s katero pooblastijo pravno osebo, ki ima dovoljenje za izvajanje dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO (organizacija) za izpolnjevanje svojih obveznosti PRO (tretji in četrti odstavek 37. člena ZVO-2). Zakon jih torej sili, da morajo skleniti pogodbo. Če pogodbe ne sklenejo, gre za prekršek po 5. točki prvega odstavka 260. člena ZVO-2, za katerega so lahko kaznovani z globo 40.000 do 75.000 EUR. Zato Ustavno sodišče meni, da določitev obveznosti skleniti pogodbo pomeni bistven poseg v svobodo sklepanja pogodb, ki jo načeloma imajo gospodarski subjekti. Še več, upošteva stališča SEU, je pogodbena svoboda proizvajalcev tako zelo zmanjšana, da bi taka omejitev lahko posegla v samo bistvo njegove pravice do svobode gospodarske pobude.¹⁴⁷ Zato se Ustavnemu sodišču zastavlja vprašanje, ali je taka omejitev skladna s pravom EU.

185. Vendar v skladu s sodno prakso SEU svoboda gospodarske pobude ni absolutna pravica, temveč jo je treba upoštevati glede na njeno vlogo v družbi.¹⁴⁸ Na podlagi te sodne prakse in glede na besedilo 16. člena Listine, ki se razlikuje od besedila drugih temeljnih svoboščin iz naslova II Listine, hkrati pa je podobno besedilu nekaterih določb

¹⁴⁴ Sodba SEU v zadevi *DEB*, C-279/09, z dne 22. 12. 2010, ECLI:EU:C:2010:811, 32. točka obrazložitve.

¹⁴⁵ Glej v tem smislu sodbo SEU v združenih zadevah *Neu in drugi*, C-90/90 in C-91/90, z dne 10. 7. 1991, ECLI:EU:C:1991:303, 13. točka obrazložitve.

¹⁴⁶ Glej sodbo SEU v zadevi *Komisija proti Italijanski republiki*, C-518/06, z dne 28. 4. 2009, ECLI:EU:C:2009:270, 71. točka obrazložitve.

¹⁴⁷ Glej v tem smislu sodbo SEU v zadevi *Alemo-Herron in drugi*, C-426/11, z dne 18. 7. 2013, ECLI:EU:C:2013:521, 35. točka obrazložitve.

¹⁴⁸ Sodbi SEU v združenih zadevah *Španija in Finska proti Evropskemu parlamentu in Svetu*, C-184/02 in C-223/02, z dne 9. 9. 2004, ECLI:EU:C:2004:497, 51. in 52. točka obrazložitve, ter v zadevi *Deutsches Weintor*, C-544/10, z dne 6. 9. 2012, ECLI:EU:C:2012:526, 53. točka obrazložitve in tam navedena sodna praksa.

iz njenega naslova IV, je lahko svoboda gospodarske pobude podvržena širokemu spektru posegov organov javne oblasti, ki lahko v splošnem interesu določijo omejitve za izvajanje gospodarske dejavnosti. Vendar se ta okoliščina kaže zlasti v načinu, na katerega je treba v skladu s prvim odstavkom 52. člena Listine izvajati načelo sorazmernosti.¹⁴⁹ V skladu z navedeno določbo Listine mora biti vsakršno omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava Listina, predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin ter mora biti ob upoštevanju načela sorazmernosti potrebno in dejansko ustrezati ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali potrebno zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.¹⁵⁰ Prav tako je lahko utemeljena omejitev svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, če ustreza nujnim razlogom v splošnem interesu, če je primerna za uresničitev zastavljenega cilja in če ne presega tega, kar je nujno za njegovo doseganje.¹⁵¹ Kot izhaja iz sodne prakse SEU, se presoji po Listini in PDEU vsebinsko prekrivata – ukrep, ki ni v nasprotju s temeljno svoboščino, tudi ni v nasprotju s svobodo gospodarske pobude.¹⁵²

186. V zvezi s tem vprašanjem Vlada poudarja, da imajo ključno vlogo pri delovanju sistema PRO proizvajalci. Proizvajalci so odgovorni za ravnanje s proizvodom v njegovem celotnem ciklu. To pomeni, da proizvajalci z upravljanjem, usmerjanjem in samonadzorom organizacije poskrbijo, da organizacija v njihovem imenu in na njegov račun zagotovi ustrezno ravnanje z odpadki iz proizvodov, za katere velja PRO. Pomanjkanje povezave med proizvajalci in organizacijo naj bi bila največja težava sistema PRO po prejšnji ureditvi. Proizvajalci naj bi svojo odgovornost izpolnili zgolj s sklenitvijo pogodbe, ki je izvajala skupno izpolnjevanje obveznosti PRO (finančna odgovornost).

¹⁴⁹ Glej sodbe SEU v zadevah *Sky Österreich*, C-283/11, z dne 22. 1. 2013, ECLI:EU:C:2013:28, 45.–47. točka obrazložitve, *AGET Iraklis*, C-201/15, z dne 21. 12. 2016, ECLI:EU:C:2016:972, 70. točka obrazložitve, in *Polkomtel*, C-277/16, z dne 20. 12. 2017, ECLI:EU:C:2017:989, 51. točka obrazložitve.

¹⁵⁰ Sodba SEU v zadevi *Sky Österreich*, C-283/11, z dne 22. 1. 2013, ECLI:EU:C:2013:28, 48. točka obrazložitve.

¹⁵¹ Glej zlasti sodbe SEU v združenih zadevah *Cipolla in drugi*, C-94/04 in C-202/04, z dne 5. 12. 2006, ECLI:EU:C:2006:758, 61. točka obrazložitve, v zadevi *United Pan-Europe Communications Belgium in drugi*, C-250/06, z dne 13. 12. 2007, ECLI:EU:C:2007:783, 39. točka obrazložitve, in v zadevi *Gouvernement de la Communauté française in Gouvernement wallon*, C-212/06, z dne 1. 4. 2008, ECLI:EU:C:2008:178, 55. točka obrazložitve.

¹⁵² Glej sodbe SEU v zadevah *AGET Iraklis*, C-201/15, z dne 21. 12. 2016, ECLI:EU:C:2016:972, *Evropska komisija proti Madžarski*, C-235/17, z dne 21. 5. 2019, ECLI:EU:C:2019:432, in *Evropska komisija proti Madžarski*, C-78/18, z dne 18. 6. 2020, ECLI:EU:C:2020:476.

187. Kot je bilo že pojasnjeno, sta v skladu z ustaljeno sodno prakso SEU varstvo okolja in varovanje zdravja pripoznana kot nujna razloga v splošnem interesu,¹⁵³ tudi kadar gre za vprašanja, povezana z ravnanjem z odpadki.¹⁵⁴ Ureditev, po kateri proizvajalci skupno izpolnjujejo obveznosti PRO tako, da morajo skleniti pogodbo z organizacijo, s katero jo pooblastijo za izpolnjevanje svojih obveznosti PRO, je v splošnem (gospodarskem) interesu. Že iz enaindvajsete uvodne izjave Direktive 2018/851 izhaja, da morajo biti minimalne zahteve določene tudi za organizacije, ki v imenu proizvajalcev izvajajo obveznosti PRO, kar implicira, da mora biti med organizacijo in proizvajalci pogodbeni odnos. Enako pa izhaja tudi iz tretjega odstavka 8.a člena Okvirne direktive o odpadkih, ki prav tako določa, da države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da vsak proizvajalec ali organizacija, ki izvaja obveznost PRO v imenu proizvajalcev proizvodov.

188. Nadaljnje vprašanje je, ali so lahko omejitve svobode ustanavljanja, svobode opravljanja storitev in svobode gospodarske pobude, ki jih povzročata izpodbijana zakonska ureditev, utemeljene z razlogi v splošnem (gospodarskem) interesu, torej z varstvom okolja. Kot je razvidno iz sodne prakse SEU, je za to, da bi to veljalo, potrebno, da so navedene omejitve primerne za uresničitev zastavljenega cilja v splošnem interesu in ne presegajo tega, kar je potrebno za dosego tega cilja. Pri tem je treba opozoriti, da se Vlada sklicuje na to, da imajo države članice široko pooblastilo za prosto presojo pri izbiri ukrepov, s katerimi bi lahko uresničile cilje svoje socialne politike. Vendar pa kljub temu to polje proste presoje ne upravičuje kršenja pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi določb PDEU in PEU, ki predpisujejo njihove temeljne svoboščine.¹⁵⁵ Poleg tega morajo omejitve pri svobodnem uresničevanju temeljnih pravic in svoboščin, zagotovljenih z Listino, in – v obravnavanem primeru – svobode gospodarske pobude iz 16. člena Listine prav tako spoštovati bistveno vsebino navedenih pravic in svoboščin.

189. Prvič, kot je že bilo pojasnjeno, je pogodbeni svoboda proizvajalcev tako zelo zmanjšana, da bi lahko taka omejitev posegla v samo bistvo njihove pravice do

¹⁵³ Glej sodbe SEU v zadevah *Procureur de la République proti Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, C-240/83, z dne 7. 2. 1985, ECLI:EU:C:1985:59, 15. točka obrazložitve, *Komisija proti Danski*, C-302/86, z dne 20. 9. 1988, ECLI:EU:C:1988:421, 9. točka obrazložitve, *Attanasio Group Srl*, C-384/08, z dne 11. 3. 2010, ECLI:EU:C:2010:133, 50. točka obrazložitve.

¹⁵⁴ Sodba SEU v zadevi *Radlberger Getränkegesellschaft in S. Spitz*, C-309/02, z dne 14. 12. 2004, ECLI:EU:C:2004:799, 75. točka obrazložitve.

¹⁵⁵ Glej v tem smislu sodbe SEU v zadevah *ITC*, C-208/05, z dne 11. 1. 2007, ECLI:EU:C:2007:16, 39. in 40. točka obrazložitve; *Confédération générale du travail in drugi*, C-385/05, z dne 18. 1. 2007, ECLI:EU:C:2007:37, 28. in 29. točka obrazložitve, ter *Caves Krier Frères*, C-379/11, z dne 13. 12. 2012, ECLI:EU:C:2012:798, 51. in 52. točka obrazložitve.

svobode gospodarske pobude.¹⁵⁶ Vendar je treba opozoriti, da obveznost skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO velja le za proizvode, za katere velja PRO, ki so namenjeni za uporabo v gospodinjstvih, za druge proizvode, za katere velja PRO, ki niso namenjeni za uporabo v gospodinjstvih, ZVO-2 dopušča samostojno izpolnjevanje obveznosti (tretji odstavek 35. člena ZVO-2). Zato Ustavno sodišče ocenjuje, da ni mogoče kar tako šteti, da taka ureditev vpliva na bistveno vsebino svobode gospodarske pobude. Ustavnemu sodišču se zato zastavlja vprašanje, kdaj je mogoče šteti, da je pogodbeno svoboda tako zelo zmanjšana, da omejitev poseže v samo bistvo pravice do svobode gospodarske pobude.

190. Drugič, prvi odstavek 52. člena Listine določa, da je uresničevanje pravic, ki jih priznava Listina, lahko omejeno, med drugim, če je ob upoštevanju načela sorazmernosti to potrebno in če to dejansko ustreza priznanim ciljem splošnega interesa ali je to potrebno zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih. Tako že 37. člen Listine predvideva, da je v politike EU treba vključiti visoko raven varstva in izboljšanja kakovosti okolja, ki se zagotavlja v skladu z načelom trajnostnega razvoja. Ustavno sodišče meni, da si mora nacionalna ureditev PRO na tem občutljivem področju prizadevati za usklajitev in pravilno ravnotežje med interesi, povezanimi z varstvom okolja, in interesi, povezanimi s svobodo ustanavljanja in opravljanja storitev ter svobodo gospodarske pobude gospodarskih subjektov, ki jih zagotavljajo 49. in 56. člen PDEU ter 16. člen Listine. Poleg tega so države članice glede na polje proste presoje, ki ga imajo pri izvajanju svoje okolijske politike, načeloma upravičene, da obstoj takega sistema ocenijo kot potreben za zagotovitev okrepljene ravni varstva okolja. Zlasti ni očitno, da bi manj zavezujoči ukrepi zagotavljali uresničevanje zastavljenih ciljev tako učinkovito, kot se to doseže z vzpostavitvijo takega okvira. Glede na to Ustavno sodišče ocenjuje, da taka ureditev pogojev skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO lahko torej izpolnjuje zahteve, ki izhajajo iz načela sorazmernosti, in je s tega vidika skladna z 49. in 56. členom PDEU in 16. členom Listine.

IX. Prekinitev postopka za oceno ustavnosti izpodbijanih določb

191. Glede na obstoj prikazanega dvoma glede razlage 16. in 17. člena Listine, 49., 56. in 106. člena PDEU, načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj, Direktive o storitvah ter 8. in 8.a člena Okvirne direktive o odpadkih Ustavno sodišče o zadevi ne more odločiti, dokler SEU, ki je izključno pristojno odločiti o razlagi pravih prava EU, o tem ne odloči. Zato je Ustavno sodišče predložilo v predhodno odločanje SEU vprašanja, navedena v izreku tega sklepa (1. točka izreka), in do njegove odločitve prekinilo postopek odločanja o ustavnosti izpodbijanih določb ZVO-2 (2. točka izreka).

¹⁵⁶ Glej v tem smislu sodbo SEU v zadevi *Alemo-Herron in drugi*, C-426/11, z dne 18. 7. 2013, ECLI:EU:C:2013:521, 35. točka obrazložitve.

C.

192. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi 267. člena PDEU v zvezi s tretjim odstavkom 3.a člena Ustave in drugim odstavkom 41. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič in Marko Šorli. Sklep je sprejelo soglasno.

dr. Matej Accetto
Predsednik