

## MRF 2025.52

EU-Domstolens dom af 10. juli 2025, Store Afd., sag C-254/23, INTERZERO m.fl.

***Affaldsdirektivets art. 8 og 8a om udvidet producentansvar, hvorefter pligten til at håndtere slutbrugernes affald påhviler en kollektiv producentsammenslutning, som på grundlag af et udbud er tillagt en eneret, og som producenterne under bødeansvar har pligt til at indgå kontrakt med, er ikke i modstrid med EU-rettens beskyttelse af ejendomsretten, hvis proportionalitetsprincippet overholdes, og der etableres en overgangsordning og kompensationsordning for de virksomheder, der hidtil har stået for disse tjenesteydelser.***

Dommen vedrører de særlige regler i art. 8 og 8a affaldsdirektivet (2008/98) om udvidet producentansvar, hvorefter medlemsstaterne for at styrke genanvendelse og nyttiggørelse kan indføre lovgivning, hvorefter alle fysiske og juridiske personer, der fremstiller, forarbejder, behandler, sælger og importerer varer, kan pålægges den økonomiske og organisatoriske forpligtelse til at indsamle, genanvende og bortskaffe affald fra deres produkter, og hvorefter forpligtelsen kan etableres som kollektive ordninger for indsamling og håndtering af slutbrugernes affald. Hvor producerende virksomheder efter forureneren betaler princippet i alle tilfælde har forpligtelsen til at få håndteret producentens eget affald, jf. affaldsdirektivets art. 15, indebærer det udvidede producentansvar, at producenten/importøren også kan pålægges den økonomiske og organisatoriske ansvar for håndtering af affaldet fra slutbrugeren, hvilket ellers for almindelige forbrugere normalt varetages af kommunerne. Baggrunden for sagen var, at Slovenien i 2022 havde indført et udvidet producentansvar for affald baseret på kollektive ordninger. Ordningen betød bl.a., at indsamling og håndtering af affald fra bestemte produkter alene kunne foretages af en af producenterne oprettet organisation, som dermed fik monopol på opgaven etableret på grundlag af et udbud, og som producenterne under bødeansvar var forpligtet til at tilslutte sig, hvilket samtidig betød, at de slovenske virksomheder, som tidligere havde udført disse tjenesteydelser med håndtering af affald, var afskåret fra at fortsætte med disse aktiviteter. Dette gav anledning til, at Interzero og flere andre affaldsbehandlingsvirksomheder anfægtede gyldigheden af den slovenske lovgivning ved den slovenske forfatningsdomstol med henvisning til bl.a., at ordningen var i strid med aftalefriheden, TEUF art. 49 om den frie etableringsret, TEUF art. 56 om kapitalens frie bevægelighed og chartrets art. 16 om næringsfrihed og art. 17 om ejendomsretten, og at ordningen hverken opfyldte betingelserne i TEUF art. 106, stk. 2, om

eksklusive rettigheder for tjenesteydelser eller betingelserne i affaldsdirektivets art. 8a eller tjenesteydelsesdirektivet (2006/123). Dette gav anledning til en række præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen, der indledningsvis lagde til grund, at når indsamling og håndtering af affald fra bestemte produktkategorier er overladt en kollektiv producentordning på hele en medlemsstats område med krav om, at aktiviteten udøves på vegne af alle producenter og uden gevinst for øje, er der tale om en virksomhed, som har fået overdraget en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse omfattet af TEUF art. 106, stk. 2, hvis arten og varigheden af forpligtelsen er klart defineret i national ret. Herefter tog EU-Domstolen stilling til, om etablering af et sådant monopol er foreneligt med EU-rettens grundlæggende principper, tjenesteydelsesdirektivet og affaldsdirektivet. Domstolen lagde til grund, at den slovenske ordning for producentansvar måtte anses for en hindring af den frie bevægelighed af tjenesteydelser, hvorfor spørgsmålet var, om betingelserne for disse hindringer opfyldte EU-rettens krav, når ordningen bl.a. var begrundet med, at der under den tidligere ordning var sket en ophobning af emballageaffald hos de lokale tjenesteydelsesudbydere. Domstolen fastslog, mens den økonomiske effektivitet ikke i sig selv kunne begrunde begrænsninger i den frie udveksling af tjenesteydelser, var hensynet til forsvarlig håndtering af affaldet lovligt. Dette forudsætter dog, at begrænsningen i udvekslingen af tjenesteydelser ikke er i modstrid med proportionalitetsprincippet, dvs. at restriktionerne er egnede, nødvendige og forholdsmæssige i snæver forstand. Domstolen fandt ikke, at de fremlagte dokumenter underbyggede sagsøgernes anbringende om, at et monopol ville afholde producenterne fra at udvikle innovative løsninger og forsinke omstilling til cirkulær økonomi, men understregede, at det stiller skærpede krav til den nationale ordning om at fremme innovative løsninger, hvilket bl.a. kan ske ved udbud, idet det blev overladt til den slovenske

domstol at afgøre, om foranstaltningen var egnet til at styrke miljøbeskyttelsen (pr. 129). I forhold til om ordningen var unødigt restriktivt, anførte Domstolen, at det i princippet er overladt til medlemsstaternes skøn, om målet med affaldshåndtering nås ved en eneret eller ved regulering med det forbehold, at indgrebet ikke er uforholdsmæssigt i forhold til det forfulgte mål, hvilket det påhvilede den slovenske domstol at efterprøve. Domstolen fandt herefter, at en eneret, der hindrer de hidtidige tjenesteydere i at fortsætte deres virksomhed, er et indgreb i ejendomsretten i form af en regulering af udnyttelsen af ejendomsretten efter chartrets art. 17. Da indgrebet er begrundet med miljøbeskyttelse og forsvarlig affaldshåndtering, er det afgørende, om indgrebet er i strid med

proportionalitetsprincippet, hvor der må tages hensyn til de hidtidige aktørers berettigede forventninger. Hvor der er tale om en uforudseelig ophævelse af en tidligere ordning, som de erhvervsdrivende har foretaget investeringer i tillid til, kræver EU-retten, at der etableres en overgangsordning af en passende længde og/eller rimelige kompensationsordninger (pr. 153-156 og 160). I forhold de slovenske reglers forpligtelser for indehaveren af monopol og ejerne af monopol fandt Domstolen ligeledes, at reglerne ikke var i modstrid med EU-retten, men understregede dog samtidig, at de berørte producenter ikke måtte pålægges urimelige byrder som følge af vilkårlig og uforudsigelig påvirkning af deres aftaleforhold.

**Kommentar:** Dommen og retssagen vedrører en række af de principielle juridiske problemer, som knytter sig til gennemførelsen af det, der i dansk ret betegnes et udvidet producentansvar for affald, men som mere dækkende må betegnes som en pligt for producenter til økonomisk og organisatorisk at håndtere affald fra slutbrugerne af de produkter, som producenterne har fremstillet og solgt på markedet, når denne forpligtelse er overladt til en producentsammenslutning, som tillægges en eneret, og som producenterne under bødeansvar har pligt til at indgå kontrakt med. I de oprindelige affaldsordninger under emballagedirektivet (94/62), som var inspireret af det tyske "Duales System" for emballageaffald, havde de enkelte producenter mulighed for selv at etablere tilbagetagingsordninger, men med den slovenske ordning er der etableret et egentligt monopol. Dette har flere vidtgående retsvirkninger. Den ene er, at producenterne ikke har aftalefrihed, men har pligt til at indgå kontrakt med en privat organisation, som får monopol på at udføre bestemte tjenesteydelser i form af håndtering af affald fra slutbrugernes produkter, uanset at disse tjenesteydelser kunne udføres af andre. Til sammenligning kan anføres, at når det gælder naturlige monopoler som elektricitet, som nødvendigvis må forsynes af én ledning, har EU netop lagt vægt på konkurrenceudsættelse. Det er i den sammenhæng uforståeligt, at dommen i præmis 66 og præmis 223 refererer til sag C-209/98, Sydhavnens Sten & Grus, der var en dansk sag, hvor Københavns Kommune havde tillagt tre virksomheder eneret til at modtage ikke-farligt genanvendeligt byggeaffald, og hvor EU-Domstolen fandt, at ordningen var i modstrid med TEUF art. 30, hvilket bl.a. blev begrundet med konkurrenceudsættelsens innovative betydning, jf. ligeledes sag C-203/96. EU-Domstolen forbigår, at der reelt er tale om en skift fra sag C-209/98, men anfører i præmis 128 og 129 som begrundelse, at det ikke er godtgjort, at den manglende konkurrenceudsættelse vil bringe en effektiv affaldshåndtering i fare, og at Domstolen i øvrigt forudsætter, at monopol er ledsaget "af lovgivningsmæssige rammer, som er egnede til at sikre, at indehaveren af nævnte monopol reelt sættes i stand til på en sammenhængende og systematisk måde at forfølge det således fastsatte mål ved hjælp af et udbud, hvis kvantitative omfang og kvalitative indhold er fastlagt ud fra disse mål, og som underlægges en streng kontrol fra de offentlige myndigheders side". En anden retsvirkning af den slovenske ordning er, at ordningen hindrer, at de virksomheder, som hidtil har stået for denne affaldshåndtering, kan fortsætte med opgaven, uanset hvilke kontraktlige aftaler de måtte have indgået med de enkelte producenter. EU-Domstolens bemærkninger herom må forstås på den måde, at beskyttelsen af ejendomsretten og allerede indgåede aftaler kan begrunde, at der skal indføres overgangsordninger og/eller kompensationsordninger, men den nærmere rækkevidde heraf er uklar.

*Dommens retlige betydning er ikke begrænset til affald, men vil også have betydning for det nye byspildevandsdirektivs (2024/3019) art. 9 om udvidet producentansvar, hvorefter producenter og importører af medicin og kosmetiske produkter skal betale 80 % af spildevandsanlæggenes udgifter til såkaldt kvarternær rensning (rensning af mikroskopisk plast i spildevand), og hvor der indføres pligt for alle producenter til at være medlem af en producentansvarsorganisation, som samtidig skal stå for håndhævelsen af reglerne. Dette kan i øvrigt forklare, at Kommissionen i præmis 206 tilsluttede sig den obligatoriske kontraheringspligt, hvorved bemærkes, at det modsatte synspunkt ville anfægte gyldigheden af dele af producentansvaret i byspildevandsdirektivet.*

*Dommen indeholder i præmis 139-160 en fyldig gennemgang af relevant retspraksis om EU-Domstolens fortolkning af beskyttelsen af ejendomsretten efter chartrets art. 17. Se herom tillige sag C-221/24 (**MRF 2025.56**), der bl.a. drejede sig om, hvorvidt svenske affaldsmyndigheders indgreb over for ulovlig affaldsoverførsel til tredjelande var i modstrid med chartrets art. 17.*

---



# Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

10. juli 2025 \*

[Tekst berigtiget ved kendelse af 15. september 2025]

## Indhold

|      |                                                         |    |
|------|---------------------------------------------------------|----|
| I.   | Retsforskrifter .....                                   | 5  |
| A.   | EU-retten .....                                         | 5  |
| 1.   | EUF-traktaten .....                                     | 5  |
| 2.   | Protokol nr. 26 .....                                   | 5  |
| 3.   | Chartret .....                                          | 6  |
| 4.   | Direktiv 2006/123 .....                                 | 6  |
| 5.   | Direktiv 2008/98 .....                                  | 10 |
| 6.   | Direktiv 2018/851 .....                                 | 15 |
| B.   | Slovensk ret .....                                      | 16 |
| II.  | Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål .....          | 22 |
| III. | De præjudicielle spørgsmål .....                        | 27 |
| A.   | Det første spørgsmål .....                              | 27 |
| B.   | Det andet til det tiende spørgsmål .....                | 32 |
| 1.   | Indledende bemærkninger .....                           | 33 |
| a)   | Direktiv 2008/98 .....                                  | 33 |
| b)   | Direktiv 2006/123 samt artikel 49 TEUF og 56 TEUF ..... | 35 |

\* Processprog: slovensk.

|     |                                                                                                                                                                           |    |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| c)  | Begrundelsen for restriktionerne for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser i lyset af direktiv 2006/123 samt artikel 49 TEUF og 56 TEUF . . . . . | 37 |
| d)  | Overholdelse af chartret, af retssikkerhedsprincippet og af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning . . . . .                                            | 38 |
| 2.  | Betingelserne for indførelse af et monopol på kollektiv opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar . . . . .                                          | 40 |
| a)  | Restriktioner for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser . . . . .                                                                                 | 40 |
| b)  | Begrundelsen for de pågældende restriktioner . . . . .                                                                                                                    | 41 |
| 1)  | Betingelsen om forbud mod forskelsbehandling . . . . .                                                                                                                    | 41 |
| 2)  | Hvorvidt der foreligger tvingende almene hensyn . . . . .                                                                                                                 | 41 |
| 3)  | Betingelsen om forholdsmæssighed . . . . .                                                                                                                                | 42 |
| i)  | Restriktionernes egnethed til at sikre opfyldelsen af de tilstræbte mål . . . . .                                                                                         | 42 |
| ii) | Hvorvidt de pågældende restriktioner er nødvendige og forholdsmæssige i snæver forstand . . . . .                                                                         | 43 |
| 4)  | Overholdelse af chartrets artikel 16 og 17 samt af retssikkerhedsprincippet og af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning . . . . .                      | 45 |
| 3.  | De foranstaltninger, der er pålagt indehaveren af monopolet og de personer, der ejer andele heri . . . . .                                                                | 49 |
| a)  | Restriktioner for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser . . . . .                                                                                 | 49 |
| b)  | Begrundelsen for de pågældende restriktioner . . . . .                                                                                                                    | 51 |
| 1)  | Betingelsen om forbud mod forskelsbehandling . . . . .                                                                                                                    | 51 |
| 2)  | Hvorvidt der foreligger tvingende almene hensyn . . . . .                                                                                                                 | 52 |
| 3)  | Betingelsen om forholdsmæssighed . . . . .                                                                                                                                | 52 |
| i)  | Restriktionernes egnethed til at sikre opfyldelsen af de tilstræbte mål . . . . .                                                                                         | 52 |
| ii) | Hvorvidt de pågældende restriktioner er nødvendige og forholdsmæssige i snæver forstand . . . . .                                                                         | 53 |
| 4)  | Overholdelsen af chartrets artikel 16 . . . . .                                                                                                                           | 55 |
| 4.  | De foranstaltninger, der er pålagt producenter, som ønsker at få adgang til det nationale marked . . . . .                                                                | 55 |
| a)  | Restriktioner for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser . . . . .                                                                                 | 56 |
| b)  | Begrundelsen for de pågældende restriktioner . . . . .                                                                                                                    | 57 |

|                                                                                                                                                                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1) Hvorvidt der foreligger tvingende almene hensyn . . . . .                                                                                                                                                                                  | 57 |
| 2) Betingelsen om forholdsmæssighed . . . . .                                                                                                                                                                                                 | 57 |
| i) Restriktionernes egnethed til at sikre opfyldelsen af de tilstræbte mål . . . . .                                                                                                                                                          | 57 |
| ii) Hvorvidt de pågældende restriktioner er nødvendige og forholdsmæssige i snæver forstand . . . . .                                                                                                                                         | 58 |
| 3) Overholdelsen af chartrets artikel 16 . . . . .                                                                                                                                                                                            | 59 |
| 5. Betydningen af, at der foreligger en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, for spørgsmålet om, hvorvidt restriktionerne for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser er forenelig med EU-retten . . . . . | 61 |
| IV. Sagsomkostninger . . . . .                                                                                                                                                                                                                | 63 |

»Præjudiciel forelæggelse – etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser – artikel 49 TEUF og 56 TEUF – protokol (nr. 26) om tjenesteydelser af almen interesse, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten – tjenesteydelser i det indre marked – direktiv 2006/123/EF – anvendelsesområde – monopoler og tjenesteydelser af almen økonomisk interesse – krav, der skal vurderes – artikel 15 – affald – direktiv 2008/98/EF – ordninger for udvidet producentansvar – artikel 8 og 8a – oprettelse af et monopol på markedet for kollektiv opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar – én enkelt organisation uden gevinst for øje – artikel 106, stk. 2, TEUF – begrebet »virksomhed« – regler for oprettelse og drift – overgangsbestemmelser – forpligtelse til tilslutning for producenter, der er underlagt udvidet ansvar – artikel 16 og 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – frihed til at oprette og drive egen virksomhed og ejendomsret – retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning – proportionalitet«

I sag C-254/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Ustavno sodišče (forfatningsdomstol, Slovenien) ved afgørelse af 13. april 2023, indgået til Domstolen den 20. april 2023, i sagen

**INTERZERO Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. m.fl.,**

**Surovina, družba za predelavo odpadkov d.o.o. m.fl.,**

procesdeltager:

**Državni zbor Republike Slovenije,**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, T. von Danwitz, afdelingsformændene K. Jürimäe, C. Lycourgos, L. Arastey Sahún, S. Rodin, A. Kumin, N. Jääskinen og M. Gavalec samt dommerne E. Regan, I. Ziemele (refererende dommer), Z. Csehi og O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: A.M. Collins,

justitssekretær: fuldmægtig M. Longar,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. juni 2024,

efter at der er afgivet indlæg af:

- INTERZERO Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. m.fl. ved advokat A. Brezavšček,
- Surovina, družba za predelavo odpadkov d.o.o. m.fl. ved advokaterne M. Senica og M. Urankar,
- [som berigtiget ved kendelse af 15. september 2025] den slovenske regering ved A. Dežman Mušič og T. Mihelič Žitko, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved L. Langrová, M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede,
- den ungarske regering ved Z. Biró-Tóth, som befuldmægtiget,
- den nederlandske regering ved E.M.M. Besselink, K. Bulterman og C.S. Schillemans, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved L. Armati, M. Kocjan, M. Mataija og D. Milanowska, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. september 2024,

afsagt følgende

## Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 14 TEUF, 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF i protokol (nr. 26) om tjenesteydelser af almen interesse, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten (herefter »protokol nr. 26«), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36), artikel 8 og 8a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT 2008, L 312, s. 3), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/851 af 30. maj 2018 (EUT 2018, L 150, s. 109) (herefter »direktiv 2008/98«), artikel 16 og 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) samt retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en procedure til prøvelse af forfatningsmæssigheden af visse bestemmelser i Zakon o varstvu okolja (lov om miljøbeskyttelse) af 16. marts 2022 (Uradni list RS, nr. 44/22) i den affattelse, der finder anvendelse i hovedsagen (herefter »ZVO-2«), som indfører en ordning for udvidet producentansvar i slovensk ret (herefter »den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar«).

## I. Retsforskrifter

### A. EU-retten

#### 1. EUF-traktaten

- 3 Artikel 49 TEUF bestemmer:

»Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser er der forbud mod restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område. Dette forbud omfatter også hindringer for, at statsborgere i en medlemsstat, bosat på en medlemsstats område, opretter agenturer, filialer eller datterselskaber.

[...]«

- 4 Artikel 56 TEUF fastsætter:

»Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser er der forbud mod restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for [Den Europæiske Union], for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i en anden medlemsstat end modtageren af den pågældende ydelse.

[...]«

- 5 Artikel 106 TEUF bestemmer:

»1. Medlemsstaterne afstår for så vidt angår offentlige virksomheder og virksomheder, som de indrømmer særlige eller eksklusive rettigheder, fra at træffe eller opretholde foranstaltninger, som er i strid med traktaternes bestemmelser, navnlig de i artiklerne 18 og 101-109 nævnte.

2. Virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, eller som har karakter af fiskale monopoler, er underkastet traktaternes bestemmelser, navnlig konkurrencereglerne, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem. Udviklingen af samhandelen må ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Unionens interesse.

[...]«

#### 2. Protokol nr. 26

- 6 Artikel 1 i protokol nr. 26 har følgende ordlyd:

»Unionens fælles værdier med hensyn til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, jf. artikel 14 [TEUF], omfatter især

- nationale, regionale og lokale myndigheders vigtige rolle og vide skønsebeføjelser med hensyn til at levere, udlægge og tilrettelægge tjenesteydelser af almen økonomisk interesse så tæt på brugernes behov som muligt
- diversiteten i forskellige tjenesteydelser af almen økonomisk interesse og forskellene mellem brugernes behov og præferencer, der kan være et resultat af forskellige geografiske, sociale eller kulturelle situationer
- et højt niveau med hensyn til kvalitet, sikkerhed og overkommelige priser, lige behandling og fremme af universel adgang og af brugernes rettigheder.«

### **3. Chartret**

- 7 Chartrets artikel 16, der har overskriften »Frihed til at oprette og drive egen virksomhed«, fastsætter:

»Friheden til at oprette og drive egen virksomhed anerkendes i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis.«

- 8 Chartrets artikel 17 med overskriften »Ejendomsret« bestemmer i stk. 1:

»Enhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet.«

- 9 Chartrets artikel 52, der har overskriften »Rækkevidde og fortolkning af rettigheder og principper« fastsætter i stk. 1:

»Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.«

### **4. Direktiv 2006/123**

- 10 6., 17., 70. og 73. betragtning til direktiv 2006/123 har følgende ordlyd:

»(6) Det er ikke muligt at overvinde disse hindringer [for tjenesteyderes etableringsfrihed i medlemsstaterne og for den frie udveksling af tjenesteydelser mellem medlemsstaterne] udelukkende ved at forlade sig på direkte anvendelse af [artikel 49 TEUF og 56 TEUF], da det ville være ekstremt vanskeligt for de nationale myndigheder og Fællesskabets institutioner at gennemføre traktatbrudsprocedurer mod de pågældende medlemsstater i hvert enkelt tilfælde, især efter udvidelsen, og da mange hindringer kun kan fjernes gennem en forhåndsskoordinering af de nationale lovgivninger, bl.a. ved at etablere et administrativt samarbejde. [...]

[...]

- (17) Dette direktiv omfatter kun tjenesteydelser, der udføres med en økonomisk modydelse. Tjenesteydelser af almen interesse er ikke omfattet af definitionen i [artikel 57 TEUF] og falder derfor ikke ind under dette direktivs anvendelsesområde. Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse er tjenesteydelser, der udføres med en økonomisk modydelse, og falder derfor ind under dette direktivs anvendelsesområde. [...]

[...]

- (70) Ved anvendelsen af dette direktiv [...] må tjenesteydelser kun betragtes som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, hvis de udføres for at varetage en særlig opgave af almen interesse, som tjenesteyderen har fået overdraget af den pågældende medlemsstat. Overdragelsen af en sådan opgave bør ske ved en eller flere retsakter, hvis udformning bør fastsættes af den pågældende medlemsstat, og hvori den særlige opgaves nøjagtige karakter er angivet.

[...]

- (73) Blandt de krav, der skal undersøges, er nationale ordninger, der af andre årsager end dem, der vedrører erhvervsmæssige kvalifikationer, forbeholder bestemte tjenesteydere adgangen til visse former for virksomhed. Disse krav omfatter også forpligtelser til, at tjenesteyderen skal have en bestemt retlig form, navnlig at tjenesteyderen skal være en juridisk person, et personligt selskab, en nonprofitorganisation eller et selskab, som udelukkende ejes af fysiske personer, og krav vedrørende besiddelsen af et selskabs kapital, herunder navnlig pligt til at råde over en mindstekapital til visse former for servicevirksomhed eller til at have særlige erhvervsmæssige kvalifikationer for at kunne besidde kapitalandele i eller lede visse selskaber. [...]«

11 Direktivets artikel 1 med overskriften »Genstand« bestemmer:

»1. Dette direktiv fastsætter de almindelige bestemmelser med henblik på at lette udøvelsen af etableringsfriheden for tjenesteydere samt den frie bevægelighed for tjenesteydelser og sikrer samtidig et højt kvalitetsniveau for tjenesteydelser.

2. Dette direktiv vedrører hverken liberalisering af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, der er forbeholdt offentlige eller private enheder, eller privatisering af offentlige enheder, der udfører tjenesteydelser.

3. Dette direktiv vedrører hverken afskaffelse af monopoler, der udfører tjenesteydelser, eller støtte bevilget af medlemsstaterne, som er omfattet af de fælles konkurrenceregler.

Dette direktiv berører ikke medlemsstaternes frihed til i overensstemmelse med fællesskabsretten at fastsætte, hvad de betragter som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, og bestemme, hvordan disse tjenesteydelser skal organiseres og finansieres, i overensstemmelse med statsstøttereglerne, og hvilke specifikke forpligtelser der bør gælde for dem.

[...]«

12 Det nævnte direktivs artikel 2 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat.

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse på følgende former for virksomhed:

a) ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse

[...]«

13 Samme direktivs artikel 4 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

1) »tjenesteydelse«: enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling, jf. [artikel 57 TEUF]

[...]

7) »krav«: enhver forpligtelse, ethvert forbud, enhver betingelse eller enhver begrænsning, der er fastsat i medlemsstaternes love eller administrative bestemmelser, eller som følger af retspraksis, administrativ praksis, faglige foreningers regler eller af kollektive regler, som faglige sammenslutninger og erhvervsorganisationer har vedtaget som led i deres retlige autonomi [...]

8) »tvingende almene hensyn«: hensyn, der er anerkendt som sådan i Domstolens praksis, herunder følgende: [...] den offentlige sundhed, [...] beskyttelsen af miljøet, herunder bymiljøet [...]

[...]«

14 Artikel 15 i direktiv 2006/123 med overskriften »Krav, der skal evalueres« er affattet som følger:

»1. Medlemsstaterne undersøger, om deres retssystem omfatter de i stk. 2 omhandlede krav, og påser, at disse krav er forenelige med betingelserne i stk. 3. De tilpasser deres love og administrative bestemmelser for at gøre dem forenelige med disse betingelser.

2. Medlemsstaterne undersøger, om deres retssystem gør adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed betinget af, at et eller flere af følgende ikke-diskriminerende krav er opfyldt:

a) kvantitative eller territoriale begrænsninger, navnlig i form af begrænsninger fastsat på grundlag af befolkningstallet eller af hensyn til en geografisk minimumsafstand mellem tjenesteyderne

b) krav om, at tjenesteyderen skal have en bestemt retlig form

c) krav vedrørende besiddelsen af et selskabs kapital

- d) krav – bortset fra kravene vedrørende spørgsmål omfattet af [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2005/36/EF [af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EUT 2005, L 255, s. 22)] eller kravene i andre fællesskabsinstrumenter – der forbeholder bestemte tjenesteydere adgangen til den pågældende servicevirksomhed på grund af virksomhedens særlige karakter

[...]

3. Medlemsstaterne sikrer sig, at de i stk. 2 omhandlede krav opfylder følgende betingelser:

- a) forbud mod forskelsbehandling: kravene er hverken direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller – for selskabers vedkommende – det vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed
- b) nødvendighed: kravene er begrundet i et tvingende alment hensyn
- c) proportionalitet: kravene sikrer opfyldelsen af det tilsigtede mål, de går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og dette mål kan ikke nås gennem andre, mindre indgribende foranstaltninger.

4. Stk. 1, 2 og 3 finder kun anvendelse på lovgivningen om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, hvis anvendelsen af disse stykker ikke retligt eller faktisk hindrer de berørte tjenesteydere i at udføre den særlige opgave, der er tillagt dem.

5. I den i artikel 39, stk. 1, omhandlede rapport om den gensidige evaluering anfører medlemsstaterne:

- a) de krav, de agter at opretholde, og hvorfor de anser dem for at opfylde betingelserne i stk. 3
- b) de krav, der er blevet ophævet eller lempet.

6. Fra den 28. december 2006 må medlemsstaterne kun indføre nye krav af den i stk. 2 omhandlede type, hvis de opfylder betingelserne i stk. 3.

[...]«

- 15 Direktivets artikel 16, der har overskriften »Fri udveksling af tjenesteydelser« bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne respekterer tjenesteyderes ret til at udføre tjenesteydelser i en anden medlemsstat end den, de er etableret i.

Den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres, sikrer fri adgang til at optage eller udøve servicevirksomhed på dens område.

[...]«

- 16 Det nævnte direktivs artikel 17 med overskriften »Yderligere undtagelser fra den frie udveksling af tjenesteydelser« fastsætter:

»Artikel 16 finder ikke anvendelse på:

- 1) tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, der udføres i en anden medlemsstat, herunder:

[...]

e) affaldshåndtering

[...]«

## 5. *Direktiv 2008/98*

- 17 Artikel 1 i direktiv 2008/98, der har overskriften »Genstand og anvendelsesområde«, fastsætter:

»I dette direktiv fastsættes foranstaltninger til at beskytte miljøet og menneskers sundhed ved at forebygge eller mindske produktionen af affald og de negative følger af affaldsproduktion og -håndtering og ved at mindske de samlede følger af ressourceanvendelsen og forbedre effektiviteten af en sådan anvendelse, hvilket er afgørende for omstillingen til en cirkulær økonomi og for at sikre Unionens konkurrenceevne på lang sigt.«

- 18 Dette direktivs artikel 3 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- 9) »affaldshåndtering«: indsamling, transport, nyttiggørelse (herunder sortering), og bortskaffelse af affald, herunder tilsyn i forbindelse hermed og efterbehandling af deponeringsanlæg samt forhandleres og mægleres virksomhed

[...]

- 21) »ordninger for udvidet producentansvar«: et sæt af foranstaltninger truffet af medlemsstaterne for at sikre, at producenter af produkter bærer det finansielle ansvar eller det finansielle og organisatoriske ansvar for håndteringen af affaldsfasen i et produkts livscyklus.«

- 19 Det nævnte direktivs artikel 8, der har overskriften »Udvidet producentansvar«, fastsætter:

»1. For at styrke genbrug og forebyggelsen, genanvendelsen og anden nyttiggørelse af affald kan medlemsstaterne træffe lovgivningsmæssige eller ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger til at sikre, at enhver fysisk eller juridisk person, der erhvervsmæssigt udvikler, fremstiller, forarbejder, behandler, sælger eller importerer produkter (produktets producent) har et udvidet producentansvar.

Sådanne foranstaltninger kan omfatte modtagelse af returprodukter og af det affald, der er tilbage, efter at produkterne er blevet anvendt, samt den efterfølgende håndtering af affaldet og det finansielle ansvar for sådanne aktiviteter. Disse foranstaltninger kan omfatte en forpligtelse til at

tilvejebringe offentligt tilgængelige oplysninger om, i hvilket omfang et produkt kan genbruges og genanvendes.

Når sådanne foranstaltninger omfatter fastlæggelse af ordninger for udvidet producentansvar, finder de generelle minimumskrav fastlagt i artikel 8a anvendelse.

Medlemsstaterne kan bestemme, at producenter af produkter, der på eget initiativ varetager det finansielle eller det finansielle og organisatoriske ansvar for håndteringen af affaldsfasen i et produkts livscyklus, bør anvende nogle af eller alle de generelle minimumskrav fastlagt i artikel 8a.

2. Medlemsstaterne kan træffe passende foranstaltninger til at fremme et design af produkter eller produktkomponenter, der mindsker miljøpåvirkningen og produktionen af affald under fremstillingen og den efterfølgende anvendelse af produkterne, og for at sikre, at nyttiggørelse og bortskaffelse af produkter, der er blevet til affald, finder sted i overensstemmelse med artikel 4 og 13.

Sådanne foranstaltninger kan blandt andet fremme udvikling, fremstilling og markedsføring af produkter og produktkomponenter med flere anvendelser, der indeholder genanvendte materialer, der er teknisk holdbare og lette at reparere, og som, efter at de er blevet til affald, er egnede til forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse for at lette en korrekt gennemførelse af affaldshierarkiet. Foranstaltningerne skal tage højde for produkternes indvirkning i hele deres livscyklus, affaldshierarkiet og, hvor det er relevant, potentialet for at kunne genanvendes flere gange.

3. Ved anvendelse af udvidet producentansvar tager medlemsstaterne hensyn til, hvad der er teknisk muligt og økonomisk levedygtigt, og til den generelle indvirkning på miljøet, menneskers sundhed og samfundet og respekterer nødvendigheden af at sikre et velfungerende indre marked.

4. Det udvidede producentansvar anvendes med forbehold af ansvaret for affaldshåndtering som fastlagt i artikel 15, stk. 1, og med forbehold af den eksisterende specifikke lovgivning om affaldsstrømme og produkter.

5. [Europa-]Kommissionen tilrettelægger udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og de aktører, der deltager i ordninger for udvidet producentansvar, om den praktiske gennemførelse af de generelle mindstekrav, der er fastlagt i artikel 8a. Dette omfatter blandt andet udveksling af oplysninger om bedste praksis for at sikre passende forvaltning, grænseoverskridende samarbejde vedrørende ordningerne for udvidet producentansvar og et velfungerende indre marked, om organisatoriske karakteristika ved og overvågning af organisationer, der gennemfører forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar på vegne af producenterne af produkter, om gradueringen af de finansielle bidrag, om udvælgelse af affaldshåndteringsoperatører, og om forebyggelse af henkastning af affald. Kommissionen offentliggør resultaterne af denne udveksling af oplysninger og kan udstikke retningslinjer om disse og andre relevante aspekter.

Kommissionen offentliggør i samråd med medlemsstaterne retningslinjer for grænseoverskridende samarbejde vedrørende ordninger for udvidet producentansvar og for graduering af de finansielle bidrag, der er omhandlet i artikel 8a, stk. 4, litra b).

Hvis det er nødvendigt for at undgå forvridding af det indre marked, kan Kommissionen vedtage gennemførelsesretsakter for at fastsætte kriterier med henblik på en ensartet anvendelse af

artikel 8a, stk. 4, litra b), men uden at fastsætte bidragenes nøjagtige størrelse. Disse gennemførelsesretsakter vedtages efter undersøgelsesproceduren, jf. artikel 39, stk. 2.«

- 20 Samme direktivs artikel 8a med overskriften »Generelle minimumskrav til ordninger for udvidet producentansvar« bestemmer:

»1. Når der etableres ordninger for udvidet producentansvar i overensstemmelse med artikel 8, stk. 1, herunder i henhold til andre EU-retsakter, skal medlemsstaterne:

- a) nøje fastlægge roller og ansvarsområder for alle relevante involverede aktører, herunder producenter af produkter, der markedsfører produkter i medlemsstaten, organisationer, der gennemfører forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar på disses vegne, private eller offentlige aktører på affaldsområdet, lokale myndigheder og, hvor det er relevant, operatører inden for genbrug og forberedelse med henblik på genbrug samt socialøkonomiske virksomheder
- b) i overensstemmelse med affaldshierarkiet fastlægge affaldshåndteringsmål, der som minimum sigter mod at nå de kvantitative mål, der er relevante for ordningen for udvidet producentansvar som fastlagt i dette direktiv og i [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 94/62/EF [af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald (EFT 1994, L 365, s. 10)], [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2000/53/EF [af 18. september 2000 om udrangerede køretøjer (EFT 2000, L 269, s. 34)], [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2006/66/EF [af 6. september 2006 om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer samt om ophævelse af direktiv 91/157/EØF (EUT 2006, L 266, s. 1)] og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/19/EU [af 4. juli 2012 om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) (EUT 2012, L 197, s. 38)], samt fastsætte andre kvantitative og/eller kvalitative mål, der anses som relevante for ordningen for udvidet producentansvar
- c) sikre, at der er etableret et rapporteringssystem til at indsamle data om de produkter, der markedsføres i medlemsstaten af producenter af produkter omfattet af det udvidede producentansvar, og data om indsamlingen og behandlingen af affald fra disse produkter, i givet fald med angivelse af affaldsmaterialestrømme såvel som andre data af relevans for litra b)
- d) sikre ligebehandling af producenter af produkter uanset deres oprindelse eller størrelse, og uden at der lægges en uforholdsmæssig stor regelbyrde på producenter, herunder små og mellemstore virksomheder, der fremstiller produkter i små mængder.

2. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldsindehavere, der omfattes af ordninger for udvidet producentansvar, som er etableret i overensstemmelse med artikel 8, stk. 1, oplyses om affaldsforebyggelsesforanstaltninger, centre for genbrug og forberedelse med henblik på genbrug, tilbagetagelses- og indsamlingssystemer og om bekæmpelse af henkastning af affald. Medlemsstaterne træffer også foranstaltninger for at give affaldsindehavere incitament til at leve op til deres ansvar for at aflevere deres affald i de eksisterende særskilte indsamlingssystemer, navnlig gennem økonomiske incitament eller forskrifter, når det er relevant.

3. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at enhver producent af produkter eller organisation, der gennemfører forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar på vegne af producenter af produkter:

- a) har et klart defineret geografisk, produktmæssigt og materialemæssigt dækningsområde uden, at dette begrænses til de dækningsområder, hvor indsamlingen og håndteringen af affald er mest rentabel
- b) sikrer en passende adgang til affaldsindsamlingsordninger inden for de områder, der er omhandlet i litra a)
- c) råder over de nødvendige finansielle eller finansielle og organisatoriske midler til at opfylde sine forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar
- d) indfører en passende mekanisme for egenkontrol, der, hvor det er relevant, støttes af regelmæssige uafhængige revisioner for at vurdere:
  - i) dens økonomiske forvaltning, herunder overholdelse af kravene fastlagt i stk. 4, litra a) og b)
  - ii) kvaliteten af de indsamlede og rapporterede data i overensstemmelse med denne artikels stk. 1, litra c), og med kravene i [Europa-Parlamentets og Rådets] forordning (EF) nr. 1013/2006 [af 14. juni 2006 om overførsel af affald (EUT 2006, L 190, s. 1)]
- e) gør oplysninger om opfyldelse af målene for affaldshåndtering omhandlet i stk. 1, litra b), offentligt tilgængelige og, i tilfælde af kollektiv opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar også oplysninger om:
  - i) ejerskab og medlemskab
  - ii) de økonomiske bidrag, der betales af producenterne per solgt enhed eller per ton markedsført produkt, og
  - iii) udvælgelsesproceduren for affaldshåndteringsoperatører.

4. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de finansielle bidrag, som producenten af produktet betaler for at opfylde sine forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar:

- a) dækker følgende omkostninger for de produkter, som producenten markedsfører i den pågældende medlemsstat:
  - omkostningerne ved særskilt indsamling af affald og efterfølgende transport og behandling heraf, herunder behandling, der er nødvendig for at opfylde EU-målene for affaldshåndtering, samt de omkostninger, der er nødvendige for at opfylde de andre mål og målsætninger, der er omhandlet i stk. 1, litra b), idet der tages hensyn til indtægterne fra genbrug, fra salg af sekundære råstoffer fra dennes produkter og fra uindløst pant
  - omkostninger ved levering af relevante oplysninger til affaldsindehavere i overensstemmelse med stk. 2
  - omkostninger ved indsamling og rapportering af data i overensstemmelse med stk. 1, litra c).

Dette litra finder ikke anvendelse på ordninger med udvidet producentansvar, der er oprettet i overensstemmelse med direktiv [2000/53], [2006/66] eller [2012/19]

- b) i tilfælde af kollektiv opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar så vidt muligt er gradueret efter individuelle produkter eller grupper af lignende produkter, navnlig ved at tage hensyn til deres holdbarhed, reparerbarhed, genbrugelighed og genanvendelighed og tilstedeværelsen af farlige stoffer, dermed baseret på en livscyklustilgang og en overensstemmelse med de krav, der er fastsat i relevant EU-ret, samt, hvor relevant, baseret på harmoniserede kriterier for at sikre et velfungerende indre marked, og
- c) ikke overstiger de omkostninger, der er nødvendige for at levere affaldshåndteringstjenester på en omkostningseffektiv måde. Sådanne omkostninger skal fastsættes på en gennemsigtig måde af de berørte aktører.

I tilfælde, hvor det er begrundet i behovet for at sikre en passende affaldshåndtering og den økonomiske bæredygtighed af ordningen for udvidet producentansvar, kan medlemsstaterne afvige fra den fordeling af det finansielle ansvar, der er fastsat i litra a), forudsat at:

- i) producenterne af produkter i forbindelse med ordninger for udvidet producentansvar, oprettet med henblik på at nå affaldshåndteringsmål og -målsætninger, der er fastsat i henhold til EU-retsakter, afholder mindst 80% af de nødvendige omkostninger
- ii) producenterne af produkter i forbindelse med ordninger for udvidet producentansvar, der oprettes den 4. juli 2018 eller senere med henblik på at nå affaldshåndteringsmål og -målsætninger, der alene er fastsat i medlemsstaternes lovgivning, afholder mindst 80% af de nødvendige omkostninger
- iii) producenterne af produkter i forbindelse med ordninger for udvidet producentansvar, der oprettes før den 4. juli 2018 med henblik på at nå affaldshåndteringsmål og -målsætninger, der alene er fastsat i medlemsstaternes lovgivning, afholder mindst 50% af de nødvendige omkostninger,

forudsat at de resterende omkostninger afholdes af de oprindelige affaldsproducenter eller -distributører.

Denne undtagelse må ikke anvendes til at sænke den forholdsmæssige andel af omkostninger, der afholdes af producenter af produkter under ordninger for udvidet producentansvar, der er oprettet før den 4. juli 2018.

5. Medlemsstaterne indfører en passende overvågnings- og håndhævelsesramme med henblik på at sikre, at producenter af produkter og organisationer, der gennemfører forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar på deres vegne, opfylder deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, herunder i forbindelse med fjernsalg, at de finansielle midler anvendes korrekt, og at alle de aktører, der deltager i gennemførelsen af ordningerne for udvidet producentansvar, rapporterer pålidelige data.

Hvor flere organisationer på en medlemsstats område varetager forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar på vegne af producenter af produkter, udpeger den pågældende medlemsstat mindst ét organ, som skal være uafhængigt af private interesser, eller en offentlig myndighed til at føre tilsyn med opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar.

Hver medlemsstat tillader, at en producent af produkter, der er etableret i en anden medlemsstat, men markedsfører produkter på førstnævntes område, udpeger en juridisk eller fysisk person, der

er etableret på dens område, som bemyndiget repræsentant med henblik på opfyldelsen af producentens forpligtelser under ordninger for udvidet producentansvar på dens område.

Med henblik på overvågning og verificering af overholdelsen af forpligtelserne for producenten af produktet under ordninger for udvidet producentansvar kan medlemsstaterne fastlægge de krav, såsom registrerings-, oplysnings- og rapporteringskrav, der skal opfyldes af en juridisk eller fysisk person, der skal udpeges som bemyndiget repræsentant på deres område.

6. Medlemsstaterne sikrer en regelmæssig dialog mellem de relevante interessenter, der deltager i gennemførelsen af ordninger for udvidet producentansvar, herunder producenter og distributører, private eller offentlige aktører på affaldsområdet, lokale myndigheder, civilsamfundsorganisationer og, hvor det er relevant, socialøkonomiske aktører, genbrugs- og reparationsnetværk samt operatører inden for forberedelse med henblik på genbrug.

7. Medlemsstaterne træffer foranstaltninger for at sikre, at de ordninger for udvidet producentansvar, der er etableret inden den 4. juli 2018, overholder nærværende artikel senest den 5. januar 2023.

8. Offentliggørelsen af oplysninger i henhold til nærværende artikel berører ikke sikring af fortroligheden af forretningsmæssigt følsomme oplysninger i overensstemmelse med den relevante EU-ret og nationale ret.«

## **6. Direktiv 2018/851**

21 14., 21., 22. og 26. betragtning til direktiv 2018/851 har følgende ordlyd:

»(14) Der bør indføres en definition af ordning for udvidet producentansvar for at præcisere, at det dækker et sæt af foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer for at sikre, at producenter af produkter bærer det finansielle eller det finansielle og organisatoriske ansvar for håndteringen af affaldsfasen i et produkts livscyklus, herunder i form af særskilt indsamling, sortering og behandling. Denne forpligtelse kan også omfatte et organisatorisk ansvar og et ansvar for at bidrage til affaldsforebyggelse og til produkternes genbrugelighed og genanvendelighed. Producenter af produkter kan opfylde forpligtelserne under ordningen for udvidet producentansvar individuelt eller kollektivt.

[...]

(21) Ordninger for udvidet producentansvar er et væsentligt element i effektiv affaldshåndtering. Der er imidlertid stor forskel på ordningernes effektivitet og resultater i de forskellige medlemsstater. Det er derfor nødvendigt at fastsætte minimumsdriftskrav for sådanne ordninger for udvidet producentansvar og at præcisere, at disse krav også gælder for ordninger for udvidet producentansvar, der er indført i henhold til andre EU-retsakter, [...] i tilgift til de krav, der allerede er fastsat deri, medmindre andet udtrykkeligt er anført. [...]

(22) De generelle minimumskrav bør nedbringe omkostningerne og forbedre resultaterne samt sikre lige konkurrencevilkår, herunder for små og mellemstore virksomheder og e-handelsvirksomheder, og fjerne hindringerne for et velfungerende indre marked. De bør også bidrage til, at omkostningerne ved udtjente produkter medtages i produktpriserne, og give producenterne incitamenter til, ved udformningen af deres produkter, at tage bedre

hensyn til genanvendelighed, genbrugelighed, reparerbarhed og tilstedeværelsen af farlige stoffer. Disse krav bør i det hele taget forbedre administrationen og gennemsigtigheden af ordninger for udvidet producentansvar og mindske risikoen for interessekonflikter mellem organisationer, der gennemfører forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar på vegne af producenter af produkter og affaldsoperatører, som sådanne organisationer engagerer. Kravene bør gælde for både nye og eksisterende ordninger for udvidet producentansvar. Det er dog nødvendigt med en overgangsperiode for eksisterende ordninger for udvidet producentansvar, så deres strukturer og procedurer kan tilpasses de nye krav.

[...]

- (26) Producenter af produkter bør dække de omkostninger, som er nødvendige for at opfylde målene for affaldshåndtering og andre mål og målsætninger, herunder om affaldsforebyggelse, der er fastlagt for den relevante ordning for udvidet producentansvar. Sådanne omkostninger kan på strenge betingelser deles med de oprindelige affaldsproducenter eller -distributører, hvis det er begrundet i behovet for at sikre en forsvarlig affaldshåndtering og den økonomiske bæredygtighed af ordningen for udvidet producentansvar.«

## **B. Slovensk ret**

- 22 Artikel 34 i ZVO-2, der har overskriften »Udvidet producentansvar«, fastsætter:

»(1) En producent af produkter omfattet af udvidet producentansvar [...] skal overholde samtlige forbud, krav og andre adfærdsregler for at sikre, at affald, der stammer fra brugen af disse produkter [...], håndteres på den foreskrevne måde.

[...]

- (4) En producent, der er etableret i et andet land, og som i Slovenien foretager fjernsalg af produkter, der er omfattet af [udvidet producentansvar], direkte til forbrugere eller andre slutbrugere, skal udpege en bemyndiget repræsentant, der er ansvarlig for opfyldelsen af producentens forpligtelser.

[...]

- (6) En producent, der er etableret i en anden medlemsstat i [Unionen] eller i et land inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde [...], og hvis produkter, der er omfattet af [udvidet producentansvar], markedsføres i Slovenien, kan påtage sig de forpligtelser, der påhviler en producent, som er etableret i Slovenien, ved at udpege en bemyndiget repræsentant, der er ansvarlig for opfyldelsen af dennes forpligtelser på dette område. I det tilfælde, der er nævnt i det foregående punktum, er det den bemyndigede repræsentant, som påtager sig disse forpligtelser.

[...]«

23 Artikel 35 i ZVO-2 med overskriften »Producentens forpligtelser« bestemmer:

»(1) Producenten skal sikre følgende:

1. indsamling af affald fra produkter på hele Sloveniens område, med undtagelse af indsamling fra de oprindelige affaldsproducenter, når denne indsamling udføres som en obligatorisk kommunal serviceforpligtelse med hensyn til indsamling af kommunalt affald
2. behandling af alt affald fra indsamlede produkter
3. opfyldelse af miljømål ved at sikre håndtering af produktaffald
4. oplysning til offentligheden og affaldsindehavere om metoden til og vigtigheden af at forebygge affald fra produkter, at genbruge og returnere brugte produkter, der er omfattet udvidet producentansvar, at foretage særskilt indsamling af produktaffald og forebygge henkastet affald samt at foretage effektiv miljømæssig håndtering af affald fra produkter
5. underretning af de personer, der er ansvarlige for affaldsbehandling, for så vidt angår produkter, der er omfattet af [udvidet producentansvar], og metoder til behandling af affald fra disse produkter, hvis det er foreskrevet
6. føring af et register over produkter, der er omfattet af [udvidet producentansvar], og som markedsføres i Slovenien, føre et register over indsamling og behandling af affald fra disse produkter, samt fremsende data fra disse registre til ministeriet.

(2) Producenten opfylder de forpligtelser, der er omhandlet i denne artikels stk. 1, sammen med andre producenter af samme type produkter, der er omfattet af [udvidet producentansvar], ved at deltage i den fælles gennemførelse af aktiviteter og foranstaltninger med henblik på at opfylde forpligtelserne vedrørende affald fra sådanne produkter [...]

(3) Uanset det foregående stykke kan en producent individuelt opfylde de forpligtelser, der er omhandlet i denne artikels stk. 1, hvis den pågældende i Slovenien markedsfører produkter, der er omfattet af [udvidet producentansvar], og som ikke er beregnet til husholdningsbrug [...]

[...]«

24 Artikel 37 i ZVO-2, der har overskriften »Kollektiv opfyldelse af forpligtelser«, fastsætter:

»(1) De producenter, der er omhandlet i denne lovs artikel 35, stk. 1, og som ikke individuelt sikrer opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til artikel 35, stk. 3, skal sikre den kollektive gennemførelse af disse forpligtelser. Den kollektive opfyldelse af forpligtelser, der påhviler producenter af produkter af samme type, som er omfattet af [udvidet producentansvar], skal forestås af en organisation for kollektiv opfyldelse af forpligtelser vedrørende [udvidet producentansvar] for affald, der stammer fra sådanne produkter [...] Denne organisation sikrer den kollektive opfyldelse af forpligtelser for producenter, som har deltaget i oprettelsen heraf, og for producenter, der tilslutter sig organisationen på et tidspunkt, hvor den allerede er oprettet. Disse producenter er ligestillet med hensyn til opfyldelsen af disse forpligtelser, uanset om de har deltaget i oprettelsen af den nævnte organisation, eller om de har tilsluttet sig organisationen på et tidspunkt, hvor den allerede var oprettet.

(2) Én enkelt organisation skal sikre en kollektiv opfyldelse af de forpligtelser, der påhviler producenter af samme type produkter, som er omfattet af [udvidet producentansvar].

(3) De producenter, der er omhandlet i denne artikels stk. 1, indgår en skriftlig kontrakt med denne organisation, hvorved de giver organisationen fuldmagt til at opfylde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til denne lovs artikel 35, stk. 1.

[...]«

25 Artikel 38 i ZVO-2 med overskriften »Organisation« bestemmer:

»(1) En organisation er en juridisk person, der er etableret i Slovenien, med henblik på, at producenter af samme typer produkter, som er omfattet af udvidet producentansvar, og som skal sikre den kollektive opfyldelse af forpligtelserne på området i overensstemmelse med stk. 1 i den foregående artikel, opfylder disse forpligtelser kollektivt i forbindelse med udførelsen af en aktivitet, der foretages uden gevinst for øje, idet indtægterne fra den kollektive opfyldelse af de nævnte forpligtelser i henhold til denne lov ikke må overstige de faktiske omkostninger ved opfyldelsen.

[...]

(3) Organisationen må ikke udøve aktiviteter, der ikke er knyttet til det formål, som er omhandlet i denne artikels stk. 1.

(4) Organisationen skal oprettes og ejes af producenter af bestemte produkter af samme type, der er omfattet af [udvidet producentansvar], og som tilsammen markedsfører mindst 51% af den samlede mængde af disse produkter, idet hver producents andel heraf ikke må overstige 25%. De nærmere regler for, hvorledes det påvises, at betingelsen i det foregående punktum er opfyldt, fastsættes af regeringen i de bestemmelser, der er omhandlet i denne lovs artikel 34, stk. 8.

(5) Den samme organisation og den producent, der ejer en andel heri, må ikke være personer, der varetager indsamling eller behandling af affald fra produkter, som er genstand for den kollektive opfyldelse af forpligtelser i henhold til denne lov, medmindre det i bestemmelserne i denne lovs artikel 34, stk. 8, er fastsat, at der ved producent forstås en person, der forbereder affald fra produkter, som er omfattet af udvidet producentansvar med henblik på genbrug, og som på ny bringer det i omsætning, eller en person, der genanvender dette affald til et nyttiggjort stof eller en nyttiggjort genstand, som er et produkt, der er omfattet af udvidet producentansvar, men som har en anden anvendelse end det oprindelige produkt.

(6) Den pågældende organisation og den producent, der ejer en andel heraf, må ikke

1. direkte eller indirekte have kapitalforbindelser med den person, der indsamler eller behandler affald fra produkter, som er genstand for den kollektive opfyldelse af forpligtelser i denne organisation eller have ledelses- eller kontrolbeføjelser i den pågældende juridiske person
2. have kapitalmæssige eller familiemæssige bånd til en person, der besidder eller kontrollerer stemmerettighederne i det administrative organ eller tilsynsorganet, eller som repræsenterer den juridiske person, der er nævnt i nr. 1

(7) Ved familiemæssige bånd som omhandlet i denne artikels stk. 6, nr. 2, forstås blodslægtskab eller slægtskab i sidelinjen indtil fjerde led, bånd, der hidrører fra retligt anerkendte former for partnerskab og ægteskab til og med andet led, selv om partnerskabet eller ægteskabet er opløst, eller indehaveren af kapitalandelen er værge eller samværge i forhold til en person, der har eller kontrollerer stemmerettighederne i det administrative organ eller tilsynsorganet, eller som repræsenterer den person, der er omhandlet i stk. 6, nr. 1.

(8) Den kontrol med stemmerettigheder, der er omhandlet i denne artikels stk. 6, nr. 2, henviser til de rettigheder, kontrakter eller andre midler, som enkeltvis eller samlet og under hensyntagen til de relevante faktiske eller retlige omstændigheder gør det muligt for indehaveren af en kapitalandel at udøve en afgørende indflydelse på en person, der har eller kontrollerer stemmerettighederne i det administrative organ eller tilsynsorganet, eller som repræsenterer den person, der er omhandlet i stk. 6, nr. 1.

(9) De begrænsninger, der er omhandlet i denne artikels stk. 5 og 6, finder også anvendelse på et medlem af den pågældende organisations ledelsesorgan, dens tilsynsorgan eller dennes repræsentant.

(10) En organisation skal have et tilsynsorgan for så vidt angår ordningen for [udvidet producentansvar], som skal bestå af tre repræsentanter for producenterne, indehaverne af andele i organisationen og tre repræsentanter for de producenter, der har tilsluttet sig den allerede oprettede organisation, og en repræsentant for miljøministeriet. Repræsentanterne for de producenter, der opretter en organisation, og repræsentanterne for de producenter, der tilslutter sig en allerede oprettet organisation, er ligestillet og har samme beslutningsrettigheder. Proceduren for udpegelse af individuelle repræsentanter for de producenter, der er omhandlet i det foregående punktum, til det i denne bestemmelse omhandlede organ, samt varigheden af den periode, hvori de varetager hvervet i forhold til ordningen for [udvidet producentansvar], fastsættes af regeringen i de bestemmelser, der er omhandlet i denne lovs artikel 38, stk. 8.

(11) Det i foregående stykke nævnte organ

1. underrettes regelmæssigt om den pågældende organisations kollektive opfyldelse af forpligtelserne
2. bekræfter størrelsen af det økonomiske bidrag, som producenten skal betale pr. salgsenhed eller pr. ton af et produkt, der er omfattet af [udvidet producentansvar], og som markedsføres i Slovenien
3. bekræfter de miljømål, som organisationen har fastlagt og nået i forbindelse med håndteringen af affald fra produkter
4. vedtager en generel retsakt, der fastsætter de standarder for håndtering af affald fra produkter, der er omfattet af [udvidet producentansvar], som skal overholdes af de personer, der indsamler eller behandler affald fra produkter af denne type på vegne af den nævnte organisation, ud over de krav, der er fastsat i de bestemmelser, som er omhandlet i denne lovs artikel 24, stk. 6, og i de bestemmelser, der er nævnt i lovens artikel 34, stk. 8

5. gennemgår eller organiserer den dokumentation, der er omhandlet i denne lovs artikel 37, stk. 6, nr. 4, og i overensstemmelse med lovens artikel 40, stk. 11, inspicerer affaldsindsamlings- og affaldsbehandlingsanlæg hos de personer, der på vegne af samme organisation indsamler eller behandler affald fra produkter, der er omfattet af [udvidet producentansvar], og vurderer deres konklusioner i overensstemmelse med de kriterier, der er fastsat i bestemmelserne i denne lovs artikel 38, stk. 8, og
6. bekræfter indholdet af det udbud, der er omhandlet i denne lovs artikel 40, stk. 6, og fastlægger på grundlag af de kriterier, der er fastsat af regeringen i de bestemmelser, som er omhandlet i denne lovs artikel 34, stk. 8, og resultaterne af gennemgangen af de dokumenter, der er udarbejdet, og de inspektioner, som er foretaget, i forbindelse med de affaldsindsamlings- og affaldsbehandlingsanlæg, der er nævnt i det foregående nummer, på ikke-diskriminerende vis de personer, der for den pågældende organisation i henhold til denne lovs artikel 37, stk. 1, foretager indsamling og forberedelse af affald fra produkter med henblik på endelig nyttiggørelse eller bortskaffelse i det kommende kalenderår.

[...]«

- 26 Artikel 39 i ZVO-2 med overskriften »Organisationens forpligtelser« fastsætter:

»(1) Organisationen sikrer den kollektive opfyldelse af forpligtelser i henhold til denne lovs artikel 35, stk. 1 og 2, på en omkostningseffektiv måde. Organisationen sikrer opfyldelsen af de forpligtelser, der er omhandlet i det foregående punktum, for så vidt angår håndtering af alt affald fra produkter, der produceres på Republikken Sloveniens område i en given periode. Organisationen sikrer, at indsamlingen og behandlingen af affald fra produkter udføres på en sådan måde, at overbelastning undgås i løbet af året.

[...]

(3) Organisationen skal have en plan for kollektiv opfyldelse af forpligtelserne [...], hvori den fastlægger aktiviteterne og foranstaltningerne til opfyldelse af de forpligtelser, der er omhandlet i denne artikels stk. 1.

[...]«

- 27 Artikel 41 i ZVO-2, der har overskriften »Tilladelse til kollektiv opfyldelse af forpligtelser«, bestemmer:

»(1) Den pågældende organisation skal for at kunne foretage den kollektive opfyldelse af forpligtelser være i besiddelse af en tilladelse hertil.

[...]

(5) Tilladelsen til kollektiv opfyldelse af forpligtelser udstedes for en ubegrænset periode fra dens ikrafttræden. [...]

[...]«

28 Artikel 275 i ZVO-2 med overskriften »Tilpasning af nuværende [berørte] producenters opfyldelse af forpligtelserne vedrørende [udvidet producentansvar]« er affattet som følger:

»(1) Eksisterende producenter af produkter, som på tidspunktet for denne lovs ikrafttræden er underlagt [udvidet producentansvar], og som er forpligtet til at opfylde deres forpligtelser på området for ordningen for kollektiv opfyldelse af forpligtelserne i denne lovs artikel 37, opretter en organisation i henhold til denne lovs artikel 38, og denne organisation indgiver en fuldstændig ansøgning om tilladelse til kollektiv opfyldelse af forpligtelser i henhold til den nævnte lovs artikel 41 senest den 31. juli 2022. Eksisterende producenter af produkter, som på tidspunktet for denne lovs ikrafttræden er underlagt [udvidet producentansvar], og som ikke er stifter af en organisation i henhold til lovens artikel 38, skal senest den 31. december 2022 indgå en kontrakt med en organisation, der opnår en tilladelse til kollektiv opfyldelse af forpligtelser i henhold til denne lovs artikel 41.

[...]

(3) En eksisterende producent af produkter, der på tidspunktet for denne lovs ikrafttræden er underlagt [udvidet producentansvar], og som ikke overholder bestemmelserne i de foregående stykker i denne artikel, pålægges følgende sanktioner:

1. en bøde på mellem 75 000 og 250 000 EUR, når der er tale om en juridisk person
2. en bøde på mellem 45 000 og 135 000 EUR, når der er tale om en enkeltmandsvirksomhed eller en fysisk person, der udøver virksomhed for egen regning.

[...]

(5) Når en organisation i henhold til denne lovs artikel 38, stk. 1, skriftligt meddeler ministeriet, at den på grundlag af den endelige tilladelse, der er omhandlet i denne lovs artikel 41, stk. 3, begynder at sikre den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende håndtering af emballageaffald i henhold til denne lov, træffer ministeriet en konstaterende afgørelse om udløbet af tilladelsen til kollektiv opfyldelse af forpligtelserne til håndtering af emballageaffald, hvilket indebærer, at miljøtilladelser til kollektiv opfyldelse af forpligtelserne vedrørende håndtering af emballageaffald, der er udstedt på grundlag af Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo [(bekendtgørelse om håndtering af emballage og emballageaffald)] af 27. juli 2006 (Uradni list RS, nr. 84/06) eller Uredba o embalaži in odpadni embalaži [(bekendtgørelse om emballage og emballageaffald)] af 8. april 2021 (Uradni list RS, nr. 54/21), bortfalder.

(6) Afgørelser om godkendelse af fælles planer, der er vedtaget på grundlag af Uredba o odpadni električni in elektronski opremi [(bekendtgørelse om affald af elektrisk og elektronisk udstyr)] af 23. juli 2015 (Uradni list RS, nr. 55/15), Uredba o ravnanju z baterijami in akumulatorji ter odpadnimi baterijami in akumulatorji [(bekendtgørelse om håndtering af batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer)] af 14. januar 2010 (Uradni list, nr. 3/10), Uredba o odpadnih nagrobnih svečah [(bekendtgørelse om affald af gravlys)] af 18. april 2019 (Uradni list RS, nr. 25/19), Uredba o ravnanju z odpadnimi zdravili [(bekendtgørelse om håndtering af lægemidler)] af 30. oktober 2008 (Uradni list RS, nr. 105/08), Uredba o ravnanju z odpadnimi fitofarmaceutskimi sredstvi, ki vsebujejo nevarne snovi [(bekendtgørelse om håndtering af affald fra plantebeskyttelsesmidler, der indeholder farlige stoffer)] af 9. november 2006 (Uradni list RS, nr. 119/06), Uredba o izrabljenih vozilih [(bekendtgørelse om

udrangerede køretøjer]] den 28. april 2011 (Uradni list RS, nr. 32/11) og Uredba o ravnanju z izrabljenimi gumami [(bekendtgørelse om håndtering af brugte dæk)] af 30. juli 2009 (Uradni list RS, nr. 63/09), ophører med at have virkning på grundlag af ministeriets konstaterende afgørelser om, at de af ministeriet vedtagne fælles planer ikke længere er gyldige, når den organisation, der er omhandlet i denne lovs artikel 38, stk. 1, skriftligt meddeler ministeriet, at den på grundlag af den endelige tilladelse, der er omhandlet i denne lovs artikel 41, stk. 3, er begyndt at foretage den kollektive opfyldelse af forpligtelserne til at forvalte disse produkter i henhold til denne lov.

(7) Afgørelser om godkendelse af individuelle planer, der er vedtaget på grundlag af bekendtgørelsen om håndtering af emballage og emballageaffald [...], eller bekendtgørelsen om emballage og emballageaffald [...], bekendtgørelsen om affald af elektrisk og elektronisk udstyr [...], bekendtgørelsen om håndtering af batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer [...], bekendtgørelsen af gravlys [...], bekendtgørelsen om håndtering af lægemidler [...], bekendtgørelsen om håndtering af affald fra plantebeskyttelsesmidler, der indeholder farlige stoffer [...], bekendtgørelsen om udrangerede køretøjer [...] og bekendtgørelsen om håndtering af brugte dæk [...], ophører med at være gyldige fra den 1. januar 2023, og ministeriet træffer en konstaterende afgørelse senest den 5. januar 2023.

(8) I de tilfælde, der er omhandlet i denne artikels stk. 5 og 6, ophører de kontrakter, der er indgået med henblik på at opfylde forpligtelser, der påhviler producenter af produkter i forbindelse med håndteringen af affald fra produkter, inden for rammerne af hvilke der er givet tilladelse til opfyldelse af forpligtelserne til et selskab på grundlag af artikel 20, stk. 10, nr. 2, i Zakon o varstvu okolja [(miljøbeskyttelsesloven)] (Uradni list RS, nr. 39/06, herefter »ZVO-1«), med at have virkning fra datoen for vedtagelsen af den konstaterende afgørelse.

(9) I de tilfælde, der er omhandlet i denne artikels stk. 5-7, ophører kontrakter, der er indgået mellem et selskab, som har tilladelse til at opfylde forpligtelser i henhold til artikel 20, stk. 10, nr. 2, i ZVO-1, eller en producent, der individuelt har opfyldt forpligtelser i henhold til artikel 20, stk. 10, nr. 1, i ZVO-1, og de enheder, der behandler affald fra produkter på grundlag af disse aftaler, med at have virkning fra den dato, hvor den konstaterende afgørelse træffes.«

## **II. Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 29 Den 29. marts 2022 gennemførte den slovenske lovgiver en lovreform ved at vedtage ZVO-2, som med virkning fra den 13. april 2022 erstattede ZVO-1 med den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar samt flere sektorspecifikke bestemmelser, der fandt anvendelse på visse produktkategorier.
- 30 Som det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, fastsatte ZVO-1 en ordning, hvorefter en producent, der var underlagt forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, kunne opfylde disse forpligtelser enten individuelt eller kollektivt gennem en producentsammenslutning eller et handelsselskab, der havde tilladelse hertil (herefter »erhvervsdrivende i henhold til ZVO-1«). De nærmere bestemmelser for gennemførelsen af denne ordning fandtes i sektorspecifikke bestemmelser for de forskellige produktkategorier, der var omfattet af dette udvidede ansvar, og kunne ligeledes afhænge af forretningsmodellen for hver enkelt erhvervsdrivende i henhold til ZVO-1.

- 31 Hvad angår emballage til husholdningsprodukter og gravlys blev der konstateret væsentlige mangler i forbindelse med gennemførelsen af den nævnte ordning. Den slovenske lovgiver greb således første gang ind i 2018 for at sikre tilbagetagelse og behandling af akkumuleret affald fra emballage og gravlys. Før vedtagelsen af ZVO-2 greb lovgiveren på ny ind, idet den med virkning fra den 1. januar 2021 ændrede den nævnte ordning, bl.a. således at udelukkelsen fra ordningens anvendelsesområde ikke længere omfattede de producenter, der bringer mindre end 15 ton emballage i omsætning om året.
- 32 I to sager, hvoraf den første blev anlagt af INTERZERO Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o og andre selskaber og fysiske personer (herefter »Interzero m.fl.«) og den anden af Surovina, družba za predelavo odpadkov d.o.o. og andre selskaber, indledte Ustavno sodišče (forfatningsdomstol, Slovenien), som er den forelæggende ret, en procedure til prøvelse af forfatningsmæssigheden af den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar. De selskaber, der er sagsøgere i hovedsagen, er erhvervsselskaber med hjemsted i Slovenien. Der er tale om producenter af produkter, som er omfattet af den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar, erhvervsdrivende i henhold til ZVO-1 og/eller erhvervsdrivende, der udøver affaldshåndtering.
- 33 Ved kendelser af 19. maj og 14. december 2022 udsatte den forelæggende ret anvendelsen af visse bestemmelser i ZVO-2, som sagsøgerne i hovedsagen har anfægtet, således at bestemmelserne i ZVO-1 og de relevante sektorspecifikke bestemmelser, der er nævnt i denne doms præmis 30, fortsat finder anvendelse, indtil der er truffet endelig afgørelse i hovedsagen.
- 34 Den forelæggende ret har konstateret, at ZVO-2 grundlæggende har ændret de nærmere regler for opfyldelsen af de forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, der er fastsat i ZVO-1, og er i tvivl om, hvorvidt en række lovgivningsmæssige foranstaltninger, der således er vedtaget, er i overensstemmelse med EU-retten.
- 35 For det første har den forelæggende ret anført, at den aktivitet, der består i kollektiv opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, for hver af de omhandlede produktkategorier ikke længere kan udøves af en eller flere erhvervsdrivende, der konkurrerer på det samme marked, idet de producenter, der markedsfører mindst 51% af den samlede mængde af produkterne, for hver af disse produktkategorier skal oprette én enkelt organisation (herefter »producentorganisationen«). Desuden skal aktiviteten udøves uden gevinst for øje og udgør således ikke længere en reguleret og markedsorienteret aktivitet.
- 36 Den forelæggende ret har anført, at en fortolkning af artikel 106 TEUF er nødvendig for, at den kan tage stilling til den argumentation, som sagsøgerne i hovedsagen har fremført, hvorefter tildelingen af en eneret til producentorganisationen med henblik på udøvelsen af den nævnte aktivitet er i strid med denne artikel, sammenholdt med artikel 102 TEUF.
- 37 Endvidere er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt en sådan monopolsituation er forenelig med artikel 8 og 8a i direktiv 2008/98, direktiv 2006/123, artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF samt chartrets artikel 16 og 17. Hvad angår begrundelsen for en restriktion, henset til såvel artikel 49 TEUF og 56 TEUF som artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123, ønsker den forelæggende ret navnlig oplyst, om den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar er egnet til på sammenhængende vis at sikre gennemførelsen af målene om beskyttelse af miljøet og menneskers sundhed som fastsat i direktiv 2008/98 og 2018/851, og om denne ordning er begrænset til det strengt nødvendige.

- 38 For det andet har den forelæggende ret anført, at den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar fastsætter, at de kontrakter, der er indgået mellem på den ene side de erhvervsdrivende i henhold til ZVO-1 og på den anden side producenterne af produkter, der er omfattet af en ordning med udvidet producentansvar, og de leverandører, der leverer affaldshåndteringsydelser, ophører ex lege. Dette ophør er ikke underlagt nogen bestemt frist, for så vidt som dette først skal ske, når producentorganisationen har påbegyndt sine aktiviteter, og miljøministeriet har truffet en konstaterende afgørelse herom. Desuden er der ikke fastsat kompensationsforanstaltninger for de pågældende erhvervsdrivende i henhold til ZVO-1.
- 39 Idet den forelæggende ret er af den opfattelse, at udelukkelsen af de nuværende leverandører af tjenester indebærer en restriktion for friheden til at oprette og drive egen virksomhed som fastsat i chartrets artikel 16 samt i artikel 49 TEUF og 56 TEUF, er den i tvivl om, hvorvidt de overgangsbestemmelser, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar, er forenelige med EU-retten. Navnlig er det nødvendigt at foretage en fortolkning af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, for så vidt som sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at den ændring, der blev foretaget ved denne ordning, »vilkårligt og uventet« har skadet deres berettigede forventning om at kunne forestå den kollektive opfyldelse af deres forpligtelser på området. Den forelæggende ret er endvidere i tvivl om, hvorvidt reglen om, at producentorganisationen udelukkende må anvende overskuddet til den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar og til de med henblik herpå nødvendige foranstaltninger, er forenelig med ejendomsretten, der er sikret ved chartrets artikel 17.
- 40 I denne henseende er den forelæggende ret af den opfattelse, at de eksisterende ordninger for udvidet producentansvar ganske vist skulle tilpasses kravene i direktiv 2018/851 inden den 5. januar 2023. Eftersom den slovenske lovgiver allerede havde foretaget ændringer på området fra den 1. januar 2021, havde de berørte erhvervsdrivende imidlertid ikke mulighed for at forudse andre ændringer, der tilmed var lige så væsentlige som dem, der blev indført ved den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar.
- 41 For det tredje har den forelæggende ret konstateret, at den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar fastsætter en række restriktioner med hensyn til kapitalforbindelser, familiemæssige bånd og tilladte aktiviteter for så vidt angår de forskellige aktører, der er involveret i den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar. Det gælder navnlig, at producentorganisationen kun kan oprettes af producenter, og at alene de producenter, der har oprettet en sådan organisation, kan eje andele heri. Endvidere kan de producenter, der ejer andele i den nævnte organisation, ikke foretage indsamling og behandling af det omhandlede affald, mens de producenter, der påtager sig forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, og som samtidig foretager indsamling og behandling af affald, ikke kan eje sådanne andele.
- 42 I denne henseende ønsker den forelæggende ret oplyst, om sådanne krav, der kan forstås således, at de har til formål henholdsvis at beskytte mod risikoen for, at ikke-producenter kan øve indflydelse på forvaltningen af producentorganisationen, og at mindske interessekonflikter mellem denne organisation og de erhvervsdrivende, der håndterer affald med henblik på miljøbeskyttelse og konkurrence, er i overensstemmelse med artikel 15 i direktiv 2006/123, artikel 49 TEUF og 56 TEUF samt chartrets artikel 16.

43 For det fjerde har den forelæggende ret forklaret, at de producenter, der er omfattet af den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar, under bødeansvar er forpligtede til at indgå aftaler med producentorganisationen i forbindelse med den kollektive opfyldelse af deres forpligtelser på området. Den forelæggende ret ønsker således oplyst, om en sådan restriktion af aftalefriheden og friheden til at oprette og drive egen virksomhed er i overensstemmelse med chartrets artikel 16 samt artikel 49 TEUF og 56 TEUF, så meget desto mere som sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at en sådan kontraheringspligt stiller visse producenter i en ugunstig situation i forhold til de producenter, der allerede ejer en andel i producentorganisationen.

44 På denne baggrund har Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal en juridisk person, som på Republikken Sloveniens område har eneret til den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar for så vidt angår produkter af samme type, anses for at være en virksomhed, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse som omhandlet i artikel 106, stk. 2, [TEUF] (i lyset af artikel 14 TEUF, protokol nr. 26 [...] samt artikel 8 og 8a i [direktiv 2008/98]), for så vidt som den kollektive opfyldelse omfatter:

- indgåelse af aftaler med producenter af visse produkter, hvorved disse producenter overlader den juridiske person opgaven med på deres vegne at sikre en hensigtsmæssig håndtering af affald fra de omhandlede produkter
- opbygning af en affaldsindsamlings- og behandlingsordning (indgåelse af aftaler med erhvervsvirksomheder, der på vegne af [producentorganisationen] står for indsamling og passende behandling af alt indsamlet affald fra produkter, der er omfattet af det udvidede producentansvar), og
- føring af et register over produkter, der er omfattet af det udvidede producentansvar, og som markedsføres i [...] Slovenien, og af en optegnelse over indsamlet og behandlet affald, der er omfattet af det udvidede producentansvar, samt fremsendelse af disse oplysninger til ministeriet,

når den juridiske person i forbindelse med den kollektive opfyldelse er forpligtet til at indgå aftaler med såvel producenter, der er omfattet af det udvidede producentansvar, som med de erhvervsvirksomheder, der skal stå for indsamling og behandling af affald?

2) Skal [chartrets] artikel 16 og 17 [...], artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF, [...] direktiv [2006/123] og artikel 8 og 8a i [direktiv 2008/98] fortolkes således, at disse bestemmelser og dette direktiv er til hinder for en lovgivning, hvorefter forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar for så vidt angår produkter af samme type lovligt kan opfyldes kollektivt af kun én enkelt juridisk person på den berørte medlemsstats område, såfremt den kollektive opfyldelse sker uden gevinst for øje, hvilket indebærer, at eventuelle indtægter ikke må overstige de faktiske omkostninger ved den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, og at den pågældende juridiske person udelukkende kan anvende et overskud til den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar og til de med henblik herpå nødvendige foranstaltninger?

- 3) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, skal [chartrets] artikel 16 [...], artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF, retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning samt artikel 8 og 8a i [direktiv 2008/98] da fortolkes således, at disse bestemmelser og principper er til hinder for en lovgivning, hvorefter en medlemsstat kan ændre den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende det udvidede producentansvar for så vidt angår produkter af samme type, fra at være en reguleret og markedsorienteret [aktivitet, der udføres] med gevinst for øje, [og] som en række [erhvervsdrivende] har ansvaret for, til en [aktivitet], som kun en enkelt organisation har tilladelse til at udføre, [og] som skal udføres uden gevinst for øje som omhandlet i det andet spørgsmål?
- 4) Skal de i tredje spørgsmål nævnte EU-retlige bestemmelser fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, der – som følge af ikrafttrædelsen af en ny ordning for den kollektive opfyldelse af forpligtelser i henhold til det udvidede producentansvar – ex lege medfører, at der sker indgreb i individuelle forhold, således at alle kontrakter, der er indgået dels mellem erhvervsdrivende, der [udførte den aktivitet, som bestod i kollektivt at opfylde forpligtelserne vedrørende] det udvidede producentansvar [...] i overensstemmelse med de tidligere regler, og producenter, der er underlagt det udvidede producentansvar, dels mellem erhvervsdrivende, der [udførte den aktivitet, der bestod i kollektivt at opfylde forpligtelserne vedrørende] det udvidede producentansvar [...] i overensstemmelse med de tidligere regler, og erhvervsdrivende, der indsamler og behandler affald fra produkter, og som [kollektivt] skal opfylde forpligtelserne vedrørende producentansvar, [...] ophører med at gælde?
- 5) Skal [retssikkerhedsprincippet] og [princippet om] beskyttelse af den berettigede forventning i forbindelse med vedtagelsen af den nye lovgivning, der er beskrevet i det tredje og [det] fjerde spørgsmål, fortolkes således, at lovgiver skal fastsætte en overgangsperiode og/eller indføre en kompensationsordning? Hvis svaret er bekræftende, hvilke kriterier skal i så fald opfyldes, for at overgangsperioden eller kompensationsordningen kan anses for rimelig?
- 6) Skal [chartrets] artikel 16 [...], artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF, [direktiv 2006/123] og artikel 8 og 8a i [direktiv 2008/98] fortolkes således, at disse bestemmelser og dette direktiv er til hinder for en lovgivning, hvorefter producenter, der har et udvidet producentansvar, og som markedsfører 51% af [den samlede mængde af] produkter af samme type, som [er omfattet af det udvidede] producentansvar [...], er forpligtede til at oprette en juridisk person, der er ansvarlig for den kollektive opfyldelse af [disse forpligtelser], [...] hvorefter producenter af produkter af samme type i tilfælde af en eventuel tilbagekaldelse af [den tilladelse, der er tildelt denne juridiske person,] skal genoprette [denne, og] hvorefter det kun er producenter, som kan eje en andel i en sådan juridisk person?
- 7) Skal [chartrets] artikel 16 [...], artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF, [direktiv 2006/123] og artikel 8 og 8a i [direktiv 2008/98] fortolkes således, at disse bestemmelser og dette direktiv er til hinder for en lovgivning, hvorefter producenter, der har en andel i en juridisk person, der kollektivt sikrer opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, ikke må indsamle eller behandle affald fra produkter, der er genstand for den nævnte juridiske persons kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar?
- 8) Skal [chartrets] artikel 16 [...], artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF, [direktiv 2006/123] og artikel 8 og 8a i [direktiv 2008/98] fortolkes således, at disse bestemmelser og dette direktiv er til hinder for en lovgivning, hvorefter en producent, der har en andel i en juridisk person, der sikrer den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, og [denne juridiske person] ikke

- direkte eller indirekte må have kapitalforbindelser med den person, der indsamler eller behandler affald fra produkter, der er genstand for den kollektive opfyldelse af forpligtelser i [d]en juridiske person, der sikrer den kollektive opfyldelse af [disse] forpligtelser [...], eller have ledelses- eller kontrolbeføjelser i den pågældende juridiske person
  - må have kapitalmæssige eller familiemæssige bånd til en person, der besidder eller kontrollerer stemmerettighederne i det administrative organ eller tilsynsorganet i den juridiske person, der er nævnt i det foregående led, eller med den pågældende juridiske persons repræsentant?
- 9) Skal [chartrets] artikel 16 [...], artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF, [direktiv 2006/123] samt artikel 8 og 8a i [direktiv 2008/98] fortolkes således, at disse bestemmelser og dette direktiv er til hinder for en lovgivning, hvorefter de i det syvende og det ottende spørgsmål omhandlede begrænsninger også finder anvendelse på et medlem af [ledelsesorganet] i den juridiske person, der har ansvaret for den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, på et medlem af tilsynsorganet i den pågældende juridiske person eller på den nævnte juridiske persons repræsentant?
- 10) Skal [chartrets] artikel 16 [...] og artikel 49 TEUF samt 56 TEUF fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en lovgivning, hvorefter producenter, der er omfattet af det udvidede producentansvar, og som markedsfører produkter til husholdningsbrug, er forpligtede til at indgå en aftale, hvorved de overlader det til den juridiske person, der er bemyndiget til kollektivt at opfylde forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, at opfylde deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar?»

### III. De præjudicielle spørgsmål

#### A. Det første spørgsmål

- 45 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 106, stk. 2, TEUF skal fortolkes således, at en juridisk person, der dels har eneret til i overensstemmelse med artikel 8 og 8a i direktiv 2008/98 at udøve en aktivitet, der består i for en given produktkategori og på hele en medlemsstats område at opfylde forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar på de berørte producenters vegne, dels er forpligtet til at udøve denne aktivitet uden gevinst for øje, skal anses for at være en virksomhed, der har fået overdraget at udføre en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse som omhandlet i denne artikel 106, stk. 2.
- 46 Med henblik på at besvare dette spørgsmål skal det først undersøges, om en juridisk person, der virker under sådanne omstændigheder, kan anses for at være en »virksomhed« som omhandlet i den nævnte bestemmelse, og derefter, om den aktivitet, som denne juridiske person skal udøve i medfør af en sådan eneret, kan kvalificeres som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse i denne bestemmelses forstand.
- 47 Hvad således for det første angår begrebet »virksomhed« som omhandlet i artikel 106, stk. 2, TEUF skal det bemærkes, at det af fast retspraksis inden for EU-konkurrencerettens område fremgår, at dette begreb omfatter enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde (jf. i denne retning dom af 11.6.2020,

Kommissionen og Den Slovakiske Republik mod Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P og C-271/18 P, EU:C:2020:450, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis, og af 18.1.2024, Lietuvos notarų rūmai m.fl., C-128/21, EU:C:2024:49, præmis 55).

- 48 Det fremgår af fast retspraksis, at enhver virksomhed, hvorved der udbydes varer og tjenesteydelser på et bestemt marked, dvs. ydelser, der normalt udføres mod betaling, udgør en økonomisk virksomhed. I denne forbindelse ligger det væsentlige kendetegn ved betalingen i det forhold, at betalingen udgør det økonomiske modstykke til den pågældende tjenesteydelse (jf. i denne retning dom af 3.10.2002, Danner, C-136/00, EU:C:2002:558, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis, af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis, og af 11.6.2020, Kommissionen og Den Slovakiske Republik mod Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P og C-271/18 P, EU:C:2020:450, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 Derimod falder en aktivitet, der som følge af sin art, sit formål og de regler, den er undergivet, ikke er af økonomisk karakter, eller som er knyttet til udøvelsen af beføjelser, der henregnes til offentlig myndighed, uden for anvendelsesområdet for traktatens regler (jf. i denne retning dom af 19.2.2002, Wouters m.fl., C-309/99, EU:C:2002:98, præmis 57, og af 28.2.2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, præmis 40).
- 50 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgårelsen, at den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar fastsætter, at producentorganisationen tildeles eneretten til uden gevinst for øje og på hele det slovenske område at foretage den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar for en given produktkategori, der omfattet af dette udvidede ansvar. Denne aktivitet består i det væsentlige i, at der indføres en ordning for indsamling og behandling af affald fra disse produkter, i hvilken forbindelse de producenter, der er tilsluttet denne organisation, skal betale et gebyr.
- 51 Hvad angår de regler, som denne aktivitet er underlagt, henhører den under ordningen for udvidet producentansvar som omhandlet i artikel 8 og 8a i direktiv 2008/98. EU-lovgiver har imidlertid begrænset sig til at fastsætte minimumskrav for udvidet producentansvar uden at præcisere, hvorledes de berørte producenter skal opfylde de forpligtelser, som de er underlagt i medfør af en ansvarsordning, der er fastsat i henhold til disse bestemmelser. Denne lovgiver har ikke desto mindre i 14. betragtning til direktiv 2018/851 anført, at disse producenter i princippet kan opfylde disse forpligtelser enten individuelt eller kollektivt. Når sådanne producenter opretter en organisation, der har til opgave at foretage den kollektive opfyldelse af de nævnte forpligtelser i overensstemmelse med disse bestemmelser, udgør dette således en af de måder, hvorpå de kan opfylde de forpligtelser, som de er underlagt i henhold til en ordning for udvidet producentansvar.
- 52 Som det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, fremgår det i øvrigt af artikel 39, stk. 1 og 3, i ZVO-2, at producentorganisationen har pligt til at foretage den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar på en omkostningseffektiv måde, idet de gebyrer, der opkræves som modydelse for dens ydelser, skal dække samtlige omkostninger ved denne aktivitet. Desuden geninvesteres eventuelle overskud, som denne organisation opnår på grundlag af de gebyrer, som de berørte producenter betaler til den, i denne aktivitet og kan således styrke organisationens økonomiske kapacitet med henblik på at etablere en ordning for indsamling og behandling af affald fra produkter, der er omfattet af udvidet producentansvar.

- 53 Uanset den betydelige indflydelse, som de offentlige myndigheder generelt skal udøve på producentorganisationens aktiviteter – således som den slovenske regering bekræftede i retsmødet – navnlig med hensyn til fastsættelsen af gebyrernes størrelse, handler denne organisation selvstændigt med hensyn til den måde, hvorpå den leverer sine tjenesteydelser på området for kollektiv opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar.
- 54 Under disse omstændigheder kan den aktivitet, der er nævnt i denne doms præmis 50, ikke anses for at være knyttet til udøvelsen af offentlige myndigheders beføjelser på området for affaldshåndtering.
- 55 Hvad endvidere angår spørgsmålet om, hvorvidt den aktivitet, der udøves af producentorganisationen, kan anses for at have økonomisk karakter, bemærkes, at den omstændighed alene, at en enhed ikke arbejder med gevinst for øje, ikke er tilstrækkelig til at konkludere, at enheden ikke udøver økonomisk virksomhed (jf. i denne retning dom af 26.3.2009, SELEX Sistemi Integrati mod Kommissionen, C-113/07 P, EU:C:2009:191, præmis 116). Den omstændighed, at den nationale lovgivning fastsætter, at de indtægter, som en enhed oppebærer gennem sin virksomhed, skal anvendes til visse mål af almen interesse, er således ikke tilstrækkelig til at ændre karakteren af denne virksomhed og til at fratage den dens økonomiske karakter (jf. i denne retning dom af 24.3.1994, Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, præmis 35, og af 23.2.2016, Kommissionen mod Ungarn, C-179/14, EU:C:2016:108, præmis 157).
- 56 Endvidere kan der ikke rejses tvivl om en aktivitets økonomiske karakter alene af den grund, at en medlemsstat – som i det foreliggende tilfælde – af hensyn til den offentlige interesse vælger at unddrage denne virksomhed konkurrencen ved at skabe et lovbestemt monopol til fordel for en enhed, der har fået overdraget eksklusive rettigheder (jf. i denne retning dom af 30.4.1974, Sacchi, 155/73, EU:C:1974:40, præmis 14, og af 3.10.1985, CBEM, 311/84, EU:C:1985:394, præmis 16). Det fremgår nemlig af artikel 106, stk. 1 og 2, TEUF, at uanset om denne enhed arbejder med gevinst for øje, kan den måde, hvorpå dette monopol er opbygget eller udøves, være i strid med traktaternes regler, bl.a. reglerne om fri bevægelighed og konkurrencereglerne (jf. i denne retning dom af 18.6.1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, præmis 11).
- 57 Det forholder sig ganske vist anderledes, når den pågældende enhed medvirker ved administrationen af den offentlige sociale sikring og opfylder en rent social funktion, idet dets virksomhed således bygger på solidaritetsprincippet (jf. i denne retning dom af 17.2.1993, Poucet og Pistre, C-159/91 og C-160/91, EU:C:1993:63, præmis 18, og af 22.10.2015, EasyPay og Finance Engineering, C-185/14, EU:C:2015:716, præmis 38). En aktivitet som den, der er nævnt i denne doms præmis 50, er imidlertid ikke omfattet af dette tilfælde.
- 58 Henset til det ovenstående kan en juridisk person såsom producentorganisationen således anses for at udøve økonomisk virksomhed som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 47 og 48, og dermed for at udgøre en »virksomhed« som omhandlet i artikel 106, stk. 2, TEUF.
- 59 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar kan kvalificeres som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, skal det bemærkes, at artikel 106, stk. 2, TEUF, med hvilken det tilsigtes at forlige medlemsstaternes interesse i at anvende visse virksomheder som økonomiske eller sociale instrumenter med Unionens interesse i, at konkurrencereglerne overholdes, og at det indre markeds enhed bevares, skal fortolkes under hensyntagen til de præciseringer, der er foretaget ved protokol nr. 26, idet dennes artikel 1 bl.a. bestemmer, at medlemsstaterne har »vide

skønsbeføjelser« med hensyn til at levere, udlægge og tilrettelægge tjenesteydelser af almen økonomisk interesse så tæt på brugernes behov som muligt (jf. i denne retning dom af 24.11.2020, Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, præmis 30 og 31 og den deri nævnte retspraksis).

- 60 Medlemsstaterne har således ret til under overholdelse af EU-retten at fastlægge rækkevidden og tilrettelæggelsen af deres tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse under særlig hensyntagen til egne indenrigspolitiske mål. Den vide skønsbeføjelse, som medlemsstaterne råder over i denne henseende, kan kun anfægtes i tilfælde af en åbenbar fejl (jf. i denne retning dom af 20.4.2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 29, af 15.5.2019, Achema m.fl., C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 104, og af 8.6.2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, præmis 76). Medlemsstaternes beføjelse til at definere en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse kan nemlig ikke udøves vilkårligt alene med det formål at undtage en bestemt erhvervssektor fra anvendelsen af traktaternes bestemmelser.
- 61 Inden for rammerne af direktiv 2006/123 er denne skønsbeføjelse blevet bekræftet af EU-lovgiver i dette direktivs artikel 1, stk. 3, andet afsnit, hvorefter fremgår, at det nævnte direktiv ikke berører medlemsstaternes frihed til i overensstemmelse med EU-retten at fastsætte, hvad de betragter som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, og bestemme, hvordan disse tjenesteydelser skal organiseres og finansieres, i overensstemmelse med statsstøttere reglerne, og hvilke specifikke forpligtelser der bør gælde for dem (jf. i denne retning dom af 7.11.2018, Kommissionen mod Ungarn, C-171/17, EU:C:2018:881, præmis 50).
- 62 Det fremgår af fast retspraksis, at en aktivitet kun har almen økonomisk interesse, hvis denne interesse adskiller sig fra andre af erhvervslivets aktiviteter (dom af 7.11.2018, Kommissionen mod Ungarn, C-171/17, EU:C:2018:881, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis, og af 8.6.2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, præmis 77).
- 63 Desuden præciseres det i 70. betragtning til direktiv 2006/123, at en tjenesteydelse for at kunne kvalificeres som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse skal udføres for at varetage en særlig opgave af almen interesse, som tjenesteyderen har fået overdraget af den pågældende medlemsstat (dom af 7.11.2018, Kommissionen mod Ungarn, C-171/17, EU:C:2018:881, præmis 52, og af 8.6.2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, præmis 78).
- 64 Den støttemodtagende virksomhed skal således faktisk have været pålagt at udføre forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart fastsat i national ret, hvilket forudsætter, at der foreligger en eller flere offentlige myndighedsakter, der på en tilstrækkeligt præcis måde definerer i det mindste arten, varigheden og rækkevidden af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der påhviler den virksomhed, som har fået overdraget at opfylde disse forpligtelser (jf. i denne retning dom af 20.12.2017, Comunidad Autónoma del País Vasco m.fl. mod Kommissionen, C-66/16 P – C-69/16 P, EU:C:2017:999, præmis 73, og af 8.6.2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, præmis 79).
- 65 Hvad således angår spørgsmålet om, hvorvidt den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar kan have en almindelig økonomisk interesse, følger det ganske vist af retspraksis, at den blotte organisatoriske overtagelse af økonomiske transaktioner for tredjemands regning i princippet ikke har særlige karakteristika i forhold til dem, der kendetegner andre af erhvervslivets aktiviteter (jf. i denne retning dom af 21.3.1974, BRT og

Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs, 127/73, EU:C:1974:25, præmis 23, af 10.12.1991, Merci convenzionali porto di Genova, C-179/90, EU:C:1991:464, præmis 27, og af 28.2.2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, præmis 105).

- 66 Imidlertid har Domstolen fastslået, at visse aspekter af affaldshåndtering, såsom indsamling og behandling, i betragtning af deres betydning for beskyttelsen af miljøet og menneskers sundhed kan være genstand for en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, navnlig når den pågældende tjenesteydelse har til formål at løse et miljøproblem (jf. i denne retning dom af 10.11.1998, BFI Holding, C-360/96, EU:C:1998:525, præmis 52, og af 23.5.2000, Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, EU:C:2000:279, præmis 75).
- 67 Med henblik på at efterprøve, om et tilsvarende ræsonnement kan finde anvendelse på den aktivitet, der består i at foretage kollektiv opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, skal det bemærkes, at artikel 8, stk. 1, første og tredje afsnit, i direktiv 2008/98 bestemmer, at medlemsstaterne for at styrke genbrug og forebyggelse, genanvendelse og anden nyttiggørelse af affald kan indføre ordninger for udvidet producentansvar, idet sådanne ordninger i så fald skal være i overensstemmelse med de generelle minimumskrav, der er fastsat i dette direktivs artikel 8a, som indført ved direktiv 2018/851.
- 68 Det følger af definitionen af »ordning for udvidet producentansvar« i artikel 3, nr. 21), i direktiv 2008/98, sammenholdt med 21. betragtning til direktiv 2018/851, at ordningerne for udvidet producentansvar har til formål finansielt og eventuelt organisatorisk at regulere håndteringen af affald fra visse produktkategorier og således udgør et væsentligt element i en forsvarlig håndtering af dette affald. Sådanne ordninger bidrager nemlig direkte til gennemførelsen af formålet med direktiv 2008/98, som bl.a. er at mindske affaldshåndterings negative indvirkning på miljøet og menneskers sundhed mest muligt (jf. i denne retning dom af 14.10.2020, Sappi Austria Produktion og Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein«, C-629/19, EU:C:2020:824, præmis 59, og af 11.11.2021, Regione Veneto (Overførsel af blandet kommunalt affald), C-315/20, EU:C:2021:912, præmis 19).
- 69 Som det er fastslået i denne doms præmis 51, udgør den omstændighed, at producenter, der er underlagt forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, gør brug af en organisation, der har til opgave at varetage den kollektive opfyldelse af forpligtelserne på området, i overensstemmelse med artikel 8 og 8a i direktiv 2008/98 et af de midler, hvormed disse producenter kan opfylde de forpligtelser, som de således er underlagt. Det fremgår endvidere af den forelæggende rets forklaringer, at det var med henblik på at sikre en effektiv affaldshåndtering og dermed navnlig med henblik på at beskytte miljøet, at den slovenske lovgiver vedtog ZVO-2, som fastsætter, at den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar for en type af produkter kun kunne udøves af én enkelt organisation. Det følger heraf, at denne aktivitet, for så vidt som den bidrager til at sikre en effektiv anvendelse af ordningerne for udvidet producentansvar, kan anses for at have en almindelig økonomisk interesse, som adskiller sig fra andre af erhvervslivets aktiviteter, og som følgelig kan være genstand for en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.
- 70 Hvad endvidere angår spørgsmålet om, hvorvidt producentorganisationen i forbindelse med udøvelsen af den aktivitet, der består i kollektiv opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, leverer sine tjenesteydelser inden for rammerne af en særlig opgave af almen interesse, som den har fået overdraget, fremgår det af retspraksis, at den offentlige myndighedsakt, hvorved den støttemodtagende virksomhed har fået overdraget at udføre en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, ikke blot kan have karakter af en lov eller andre

forskrifter, men ligeledes kan have administrativ karakter, navnlig i form af en offentligretlig koncession, der i givet fald tildeles med henblik på nærmere at fastlægge de retlige forpligtelser, der er pålagt denne virksomhed (jf. i denne retning dom af 23.10.1997, Kommissionen mod Frankrig, C-159/94, EU:C:1997:501, præmis 65 og 66).

- 71 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at producentorganisationen i henhold til artikel 41 i ZVO-2 har til opgave at foretage den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar i medfør af en tilladelse, der er udstedt til netop dette formål af det kompetente ministerium. Denne artikel 41, stk. 5, bestemmer, at tilladelsen udstedes for et ubegrænset periode og indeholder nærmere oplysninger om indholdet og rækkevidden af de forpligtelser, der påhviler producentorganisationen i forbindelse med udøvelsen af denne aktivitet.
- 72 Det fremgår således, at en sådan lovgivning opfylder kravet om, at de pågældende tjenesteydelser skal leveres for at varetage en særlig opgave af almen interesse, som tjenesteyderen har fået overdraget af den pågældende medlemsstat i medfør af en eller flere retsakter, der opfylder de betingelser, der er nævnt i denne doms præmis 64. Det tilkommer den nationale ret at foretage den nødvendige efterprøvelse i denne forbindelse.
- 73 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 106, stk. 2, TEUF skal fortolkes således, at en juridisk person, der dels har eneret til i overensstemmelse med artikel 8 og 8a i direktiv 2008/98 at udøve en aktivitet, der består i for en given produktkategori og på hele en medlemsstats område at opfylde forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar på de berørte producenters vegne, dels er forpligtet til at udøve denne aktivitet uden gevinst for øje, skal anses for at være en virksomhed, der har fået overdraget at udføre en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse som omhandlet i denne artikel 106, stk. 2, forudsat at denne juridiske person faktisk har fået overdraget at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og at arten, varigheden og rækkevidden af disse forpligtelser er klart defineret i national ret.

## **B. Det andet til det tiende spørgsmål**

- 74 Med det andet til det tiende spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 8 og 8a i direktiv 2008/98, direktiv 2006/123, artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF, chartrets artikel 16 og 17 samt retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal fortolkes således, at disse bestemmelser, dette direktiv og disse principper er til hinder for en national lovgivning, som
- indfører en monopolsituation ved at oprette en organisation, der har fået overdraget at foretage den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, og som har eneret til at udøve denne aktivitet for en given produktkategori, samtidig med at den ex lege medfører, at de tilladelser, der har gjort det muligt for de erhvervsdrivende hidtil at udøve den nævnte aktivitet, tilbagekaldes, og at alle de kontrakter, som disse erhvervsdrivende har indgået i forbindelse med udøvelsen heraf, opsiges
  - pålægger denne organisation at udøve den samme aktivitet uden gevinst for øje
  - fastsætter en forpligtelse for producenter, der er omfattet af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, og som markedsfører mindst 51% af den samlede mængde af produkter

inden for samme kategori, der er omfattet af dette udvidede ansvar, til at oprette og eje en andel i en sådan organisation

- fastsætter en forpligtelse for indehavere af en andel i denne organisation til at være producenter på det pågældende marked
- fastsætter et forbud mod, at disse producenter foretager indsamling og behandling af affald, samt et forbud mod, at der består kapitalforbindelser eller familiemæssige bånd mellem på den ene side organisationen, medlemmerne af dens ledelsesorgan og de producenter, der ejer andele heri, og på den anden side de personer, der varetager indsamling og behandling af affald, samt personer, der har stemmeret i samme organisations administrative organ eller tilsynsorgan
- gør det obligatorisk, at disse producenter af produkter kollektivt opfylder deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, og pålægger dem at indgå aftale med en organisation, der har eneretten til at udøve denne aktivitet.

### **1. Indledende bemærkninger**

- 75 Den forelæggende rets spørgsmål vedrører såvel betingelserne for at indføre et monopol med hensyn til opfyldelsen af de forpligtelser på området for udvidet producentansvar, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar, som visse foranstaltninger, der i denne sammenhæng er pålagt producentorganisationen som indehaver af dette monopol og de producenter, der er underlagt forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar i henhold til slovensk ret. Med henblik på at besvare disse spørgsmål, og henset til samtlige de EU-retlige bestemmelser, som den forelæggende ret har henvist til, skal det indledningsvis præciseres, i hvilket omfang disse bestemmelser kan have betydning for undersøgelsen af de nævnte spørgsmål.

#### **a) Direktiv 2008/98**

- 76 I henhold til artikel 8, stk. 1, første og tredje afsnit, i direktiv 2008/98 kan medlemsstaterne for at styrke genbrug og forebyggelse, genanvendelse og anden nyttiggørelse af affald underlægge producenter ordninger for udvidet producentansvar, idet sådanne ordninger i så fald skal være i overensstemmelse med de generelle minimumskrav, der er fastsat i dette direktivs artikel 8a.
- 77 Som anført i denne doms præmis 51 kan producenter af produkter, der er omfattet af disse ordninger, og som er etableret i overensstemmelse med artikel 8 og 8a i direktiv 2008/98, i princippet opfylde deres forpligtelser på området enten individuelt eller kollektivt ved at oprette en organisation, der har til opgave at opfylde disse forpligtelser på deres vegne.
- 78 I denne henseende giver direktiv 2008/98 ikke blot medlemsstaterne mulighed for at lade visse produktkategorier henhøre under ordninger for udvidet producentansvar, men indrømmer dem ligeledes – under forudsætning af, at de minimumskrav, der er fastsat i dette direktivs artikel 8a, er overholdt – en skønsbeføjelse ved udformningen af disse ordninger og navnlig af de nærmere regler for den kollektive opfyldelse af forpligtelserne på området.

- 79 Artikel 8a, stk. 5, andet afsnit, i direktiv 2008/98 fastsætter således kun, at når flere organisationer varetager forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar på vegne af producenter af produkter, udpeger den pågældende medlemsstat mindst ét organ, som skal være uafhængigt af private interesser, eller en offentlig myndighed til at føre tilsyn med opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar.
- 80 Endvidere fremgår det af artikel 8a, stk. 4, litra c), i direktiv 2008/98, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de finansielle bidrag, som producenten af det pågældende produkt betaler for at opfylde sine forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, ikke overstiger de omkostninger, der er nødvendige for at levere affaldshåndteringstjenester på omkostningseffektiv måde. I modsætning til hvad den slovenske regering har gjort gældende, giver en sådan regel vedrørende prissætning af affaldshåndteringstjenester imidlertid ikke grundlag for at drage konklusioner med hensyn til muligheden for, at en organisation, der varetager den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, kan forfølge et formål med gevinst for øje eller ej.
- 81 Når dette er sagt, fremgår det af 22. og 26. betragtning til direktiv 2018/851, at de ordninger for udvidet producentansvar, der er indført i henhold til artikel 8 og 8a i direktiv 2008/98, bl.a. har til formål effektivt at vælte de omkostninger, der er nødvendige for at nå de mål for affaldshåndtering og affaldsforebyggelse, der er fastsat for den pågældende ordning, over på producenterne, samt at øge affaldshåndteringssystemernes miljøpræstationer. Det følger heraf, at medlemsstaterne ved indførelsen af ordninger for udvidet producentansvar skal tage hensyn til disse mål, samtidig med at de tager hensyn til det overordnede formål med direktiv 2008/98, som består i at minimere de negative virkninger af affaldsproduktion og -håndtering for miljøet og menneskers sundhed (jf. i denne retning dom af 4.7.2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, præmis 18), og til artikel 191, stk. 2, TEUF, der bestemmer, at Unionens politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau og bl.a. bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats samt princippet om, at forureneren betaler.
- 82 Desuden præciserer artikel 8, stk. 3, i direktiv 2008/98, at medlemsstaterne, når de udøver den skønsmæssige beføjelse, der er nævnt i denne doms præmis 78, i forbindelse med anvendelsen af ordninger for udvidet producentansvar er forpligtet til at sikre et velfungerende indre marked. Med forbehold af de undtagelsesbestemmelser, der er fastsat i EU-retten på området for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, skal enhver national lovgivning, hvorved der indføres en ordning for udvidet producentansvar i overensstemmelse med dette direktivs artikel 8 og 8a, følgelig være i overensstemmelse med de EU-regler, der har til formål at sikre et velfungerende indre marked, dvs. bl.a. artikel 49 TEUF og 56 TEUF, der fastsætter henholdsvis etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, samt de retsakter, der er vedtaget i henhold til artikel 53 TEUF og 62 TEUF, såsom direktiv 2006/123.
- 83 I denne forbindelse skal det præciseres, at artikel 8, stk. 3, i direktiv 2008/98 har til formål at sikre anvendelsen af reglerne for EU's indre marked ikke alene i forholdet mellem producenterne af selve produkterne og mellem disse producenter og de organisationer, der ønsker at foretage den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, men ligeledes i forholdet mellem de organisationer, der ønsker at udøve denne aktivitet.

**b) Direktiv 2006/123 samt artikel 49 TEUF og 56 TEUF**

- 84 Det fremgår af sjette betragtning til direktiv 2006/123, at overvindelsen af hindringerne for den frie udveksling af tjenesteydelser ikke er mulig udelukkende ved at forlade sig på direkte anvendelse af artikel 49 TEUF og 56 TEUF, bl.a. som følge af den ekstreme vanskelighed, der ville være forbundet med at behandle hvert enkelt tilfælde af hindringer for disse grundlæggende friheder (jf. i denne retning dom af 16.6.2015, Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, præmis 38, og af 7.11.2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano, C-503/23, EU:C:2024:933, præmis 46).
- 85 Hvis en national foranstaltning undersøges i lyset af bestemmelserne i direktiv 2006/123 og bestemmelserne i EUF-traktaten samtidigt, ville dette nemlig være ensbetydende med, at der i hvert enkelt tilfælde indføres en undersøgelse i henhold til den primære ret, hvilket ville bringe den harmonisering, der tilsigtes med direktivet, i fare (jf. i denne retning dom af 30.1.2018, X og Visser, C-360/15 og C-31/16, EU:C:2018:44, præmis 96, og af 7.11.2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano, C-503/23, EU:C:2024:933, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 86 Det følger heraf, at kun såfremt en restriktion for etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser ikke henhører under anvendelsesområdet for kapitel III og IV i direktiv 2006/123, navnlig direktivets artikel 15 og 16, er der anledning til at undersøge den i lyset af artikel 49 TEUF og 56 TEUF (jf. i denne retning dom af 26.6.2019, Kommissionen mod Grækenland, C-729/17, EU:C:2019:534, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis, og af 7.11.2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano, C-503/23, EU:C:2024:933, præmis 48).
- 87 Med henblik på at besvare det andet til det tiende spørgsmål skal bestemmelserne i direktiv 2006/123 derfor fortolkes i det omfang, de finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen.
- 88 I henhold til artikel 1, stk. 1, i direktiv 2006/123 fastsætter dette direktiv de almindelige bestemmelser med henblik på at lette udøvelsen af etableringsfriheden for tjenesteydere og den frie udveksling af tjenesteydelser. Det fremgår af dette direktivs artikel 2, stk. 1, at det finder anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat, idet begrebet »tjenesteydelse« i overensstemmelse med direktivets artikel 4, nr. 1), omfatter enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling, jf. artikel 57 TEUF.
- 89 I det foreliggende tilfælde vedrører den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar forskellige aspekter af leveringen af tjenesteydelser i form af kollektiv opfyldelse af forpligtelserne på området og visse krav, som de producenter, der er omfattet af denne ordning, og som udøver deres økonomiske virksomhed på slovensk område, er underlagt, således at direktiv 2006/123 i princippet finder anvendelse i hovedsagen.
- 90 Som det er fastslået i besvarelsen af det første præjudicielle spørgsmål, kan den aktivitet, der består i for en given produktkategori og på hele en medlemsstats område at opfylde forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar på de berørte producenters vegne, og som skal udøves uden gevinst for øje i henhold til denne medlemsstats lovgivning, ikke desto mindre kvalificeres som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Desuden indfører den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar et monopol vedrørende udøvelsen af den nævnte aktivitet. Det bemærkes i denne henseende, at i henhold til artikel 1, stk. 2 og artikel 1, stk. 3, første afsnit,

i direktiv 2006/123 omhandler direktivet hverken liberalisering af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, der er forbeholdt offentlige eller private enheder, eller afskaffelse af monopoler, der udfører tjenesteydelser.

- 91 Disse bestemmelser i direktiv 2006/123 indebærer, at situationer, hvor leveringen af en tjenesteydelse er undtaget fra konkurrence, idet en national lovgivning har givet et monopol på levering af visse tjenester til en bestemt udbyder, og hvor anvendelsen af disse bestemmelser ville rejse tvivl om monopolets eksistens, er udelukket fra direktivets anvendelsesområde (jf. i denne retning dom af 17.10.2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, præmis 55). Domstolen har imidlertid fortolket de nævnte bestemmelser således, at de kun vedrører tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse og tjenestemonopoler, som eksisterede på det tidspunkt, hvor direktivet trådte i kraft (jf. i denne retning dom af 7.11.2018, Kommissionen mod Ungarn, C-171/17, EU:C:2018:881, præmis 42 og 43).
- 92 Det følger heraf, at den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar ikke er omfattet af den udelukkelse fra anvendelsesområdet for direktiv 2006/123, der er fastsat i direktivets artikel 1, stk. 2, og artikel 1, stk. 3, første afsnit.
- 93 Det fremgår ganske vist af artikel 1, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2006/123, at dette direktiv ikke berører medlemsstaternes frihed til i overensstemmelse med EU-retten at fastsætte, hvad de betragter som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, og bestemme, hvordan disse tjenesteydelser skal organiseres og finansieres i overensstemmelse med statsstøttereglerne, og hvilke specifikke forpligtelser der bør gælde for dem. Det forholder sig ikke desto mindre således, at med dette forbehold – henset til direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 2, stk. 2, litra a), sammenholdt med 17. betragtning hertil – finder de regler, der er fastsat i det nævnte direktiv, i princippet anvendelse på tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, idet alene ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse er udelukket fra disse bestemmelsers anvendelsesområde (jf. i denne retning dom af 23.12.2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, præmis 43 og 44, af 11.4.2019, Repsol Butano og DISA Gas, C-473/17 og C-546/17, EU:C:2019:308, præmis 43, og af 17.10.2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, præmis 61).
- 94 Hvad angår etableringsfriheden for tjenesteudbydere bestemmer artikel 15, stk. 1, første punktum, i direktiv 2006/123, at det påhviler medlemsstaterne at undersøge, om deres retssystem omfatter et eller flere af de krav, der er opregnet i direktivets artikel 15, stk. 2, og i givet fald at påse, at disse krav overholder betingelserne om forbud mod forskelsbehandling og om nødvendighed og proportionalitet som omhandlet i direktivets artikel 15, stk. 3. I henhold til samme direktivs artikel 15, stk. 1, andet punktum, skal medlemsstaterne tilpasse deres love og administrative bestemmelser for at gøre dem forenelige med disse betingelser (jf. i denne retning dom af 30.1.2018, X og Visser, C-360/15 og C-31/16, EU:C:2018:44, præmis 129).
- 95 Selv om artikel 15, stk. 4, i direktiv 2006/123 præciserer, at denne artikels stk. 1-3 kun finder anvendelse på lovgivningen om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, hvis anvendelsen af disse stykker ikke retligt eller faktisk hindrer de berørte tjenesteydere i at udføre den særlige opgave, der er tillagt dem, har Domstolen fastslået, at denne bestemmelse ikke automatisk udelukker tjenesteydelser af almen økonomisk interesse fra denne artikels anvendelsesområde. Som det således følger af selve ordlyden af artikel 15, stk. 4, i direktiv 2006/123, skal betingelserne om forbud mod forskelsbehandling og om nødvendighed og proportionalitet som omhandlet i direktivets artikel 15, stk. 3, nemlig overholdes, for så vidt som disse betingelser ikke hindrer den særlige tjenesteydelsesopgave af almen økonomisk interesse, som den kompetente myndighed har

fastsat (jf. i denne retning dom af 7.11.2018, Kommissionen mod Ungarn, C-171/17, EU:C:2018:881, præmis 62, og af 11.4.2019, Repsol Butano og DISA Gas, C-473/17 og C-546/17, EU:C:2019:308, præmis 47).

- 96 Det følger heraf, at kun de restriktioner for etableringsfriheden, som ikke er omfattet af de krav, der er opregnet i artikel 15, stk. 2, i direktiv 2006/123, skal undersøges i lyset af artikel 49 TEUF. Hvad angår disse krav skal det bemærkes, at det af fast retspraksis fremgår, at bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2006/123 om etableringsfrihed for tjenesteydere, som indeholder dette direktivs artikel 15, skal fortolkes således, at disse bestemmelser også finder anvendelse på en situation, hvor alle relevante elementer findes inden for en enkelt medlemsstat (jf. i denne retning dom af 30.1.2018, X og Visser, C-360/15 og C-31/16, EU:C:2018:44, præmis 110, og af 17.10.2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 97 Hvad derimod angår den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 16 i direktiv 2006/123 bestemmer direktivets artikel 17, nr. 1), litra e), udtrykkeligt, at denne artikel 16 ikke finder anvendelse på tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, der udføres i en anden medlemsstat, herunder affaldshåndtering. Hvad angår denne grundlæggende frihed kan den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar derfor kun undersøges på grundlag af artikel 56 TEUF.

***c) Begrundelsen for restriktionerne for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser i lyset af direktiv 2006/123 samt artikel 49 TEUF og 56 TEUF***

- 98 Hvad angår de restriktioner for etableringsfriheden, der henhører under de krav, som er opregnet i artikel 15, stk. 2, i direktiv 2006/123, følger det af denne artikels stk. 5 og 6, at medlemsstaterne må opretholde eller i givet fald indføre krav af samme type som dem, der er nævnt i denne artikels stk. 2, forudsat at disse krav er i overensstemmelse med de i denne artikels stk. 3 omhandlede betingelser (dom af 16.6.2015, Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, præmis 33, og af 29.7.2019, Kommissionen mod Østrig (Civilingeniører, patentagenter og dyrlæger), C-209/18, EU:C:2019:632, præmis 80).
- 99 I henhold til de kumulative betingelser, der er fastsat i artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123, må de pågældende krav for det første ikke være direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af de pågældendes nationalitet eller, for selskabers vedkommende, det vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed. For det andet skal betingelserne være begrundet i et tvingende alment hensyn. For det tredje skal de være forholdsmæssige, dvs. de skal på en sammenhængende og systematisk måde være egnede til at sikre gennemførelsen af det tilsigtede mål, og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, idet der ikke må findes andre, mindre indgribende foranstaltninger, der gør det muligt at nå det samme mål (jf. i denne retning dom af 7.11.2018, Kommissionen mod Ungarn, C-171/17, EU:C:2018:881, præmis 80, og af 7.11.2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano, C-503/23, EU:C:2024:933, præmis 79 og 84).
- 100 Hvad angår restriktionerne for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 49 TEUF og 56 TEUF, følger det af fast retspraksis, at sådanne restriktioner kun tillades, hvis de er begrundet ved et tvingende alment hensyn og overholder proportionalitetsprincippet, hvilket indebærer, at de skal være egnede til på en sammenhængende og systematisk måde at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte mål og ikke går videre end nødvendigt for at nå dette mål (jf. i denne retning dom af 18.6.2019, Østrig mod

Tyskland, C-591/17, EU:C:2019:504, præmis 139 og den deri nævnte retspraksis, af 7.9.2022, Cilevičs m.fl., C-391/20, EU:C:2022:638, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis, og af 8.6.2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, præmis 64).

- 101 Med henblik på at afgøre, om en restriktion opfylder betingelsen om forholdsmæssighed, påhviler det den medlemsstat, som ønsker at påberåbe sig et mål, der kan begrunde en restriktion for en grundlæggende frihed eller en grundlæggende rettighed, at forsyne den nationale domstol med alle de oplysninger, som kan gøre det muligt for denne at sikre sig, at den pågældende foranstaltning opfylder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis), idet de hensyn, der kan påberåbes af denne medlemsstat, skal ledsages af en analyse af egnetheden og forholdsmæssigheden af den foranstaltning, der er truffet for at nå målet, såvel som af præcise oplysninger til støtte for dens argumentation (jf. i denne retning dom af 19.1.2023, CIHEF m.fl., C-147/21, EU:C:2023:31, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 102 Det kan derimod ikke udledes af Domstolens praksis, at en medlemsstat fratages muligheden for at påvise, at en national restriktiv foranstaltning opfylder disse krav, alene fordi medlemsstaten ikke er i stand til at fremlægge undersøgelser, som har ligget til grund for vedtagelsen af den omhandlede lovgivning (jf. i denne retning dom af 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 103 Den nationale ret er forpligtet til ved hjælp af statistiske oplysninger eller på anden måde at foretage en objektiv vurdering af, om de af myndighederne i den pågældende medlemsstat fremlagte oplysninger støtter den konklusion, at der er rimelig grund til at antage, at de valgte midler er egnede til at opfylde de forfulgte formål, såvel som af, om det er muligt at opnå disse formål gennem foranstaltninger, der er mindre restriktive (jf. i denne retning dom af 17.10.2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).
- 104 Hvad i denne forbindelse angår den byrde, der pålægges de erhvervsdrivende ved de pågældende nationale foranstaltninger, er medlemsstaterne, selv når der er tale om udøvelsen af et skøn, forpligtet til at basere deres valg på objektive kriterier og inden for rammerne af vurderingen af de begrænsninger, der er forbundet med de forskellige mulige foranstaltninger, at undersøge, om de formål, der forfølges med disse nationale foranstaltninger, er egnede til at begrunde selv betydelige negative økonomiske følger for de berørte erhvervsdrivende (jf. analogt dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis, og af 8.12.2020, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-626/18, EU:C:2020:1000, præmis 98).

***d) Overholdelse af chartret, af retssikkerhedsprincippet og af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning***

- 105 Det fremgår af fast retspraksis, at når en medlemsstat gør gældende, at en foranstaltning, som denne medlemsstat er ophavsmand til, og som begrænser en grundlæggende frihed, der er sikret ved EUF-traktaten, er begrundet i et i EU-retten anerkendt tvingende alment hensyn, skal en sådan foranstaltning anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, således at den skal være i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastslået i chartret (jf. i denne retning dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn (Foreningers gennemsigtighed), C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 101 og den deri nævnte retspraksis). Det samme gælder, når en medlemsstat i henhold til artikel 15, stk. 3, litra b), i

direktiv 2006/123 påberåber sig et tvingende alment hensyn med henblik på at begrunde et krav, der henhører under denne artikels stk. 2 (jf. analogt dom af 6.10.2020, Kommissionen mod Ungarn (Undervisning på videregående uddannelser), C-66/18, EU:C:2020:792, præmis 214).

- 106 Det følger heraf, at når en national lovgivning udgør en restriktion for etableringsfriheden og/eller den frie udveksling af tjenesteydelser, skal denne lovgivnings forenelighed med EU-retten og dermed begrundelsen herfor ikke alene undersøges i forhold til de undtagelser, der er fastsat i direktiv 2006/123 og Domstolens praksis, men ligeledes i forhold til de rettigheder og friheder, der er sikret ved chartret (jf. i denne retning dom af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer), C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis), og af 6.10.2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, præmis 89).
- 107 Kravet om, at en foranstaltning skal være i overensstemmelse med de rettigheder og friheder, der er sikret ved chartret, indebærer, at det skal undersøges, om de pågældende nationale bestemmelser indeholder begrænsninger herfor, og i bekræftende fald, om disse begrænsninger er begrundet, henset til de krav, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn (Foreningers gennemsigtighed), C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 103).
- 108 I denne henseende skal det bemærkes, at hverken friheden til at oprette og drive egen virksomhed, som er sikret ved chartrets artikel 16, eller ejendomsretten, der er sikret ved chartrets artikel 17, er absolutte rettigheder (jf. i denne retning dom af 30.4.2024, Trade Express-L og DEVNIA TSIMENT, C-395/22 og C-428/22, EU:C:2024:374, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis), idet udøvelsen heraf i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, kan gøres til genstand for begrænsninger, forudsat at disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, respekterer denne friheds og rettigheds væsentligste indhold og under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.
- 109 I denne henseende skal det præciseres, at mål af almen interesse, såsom målet om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed, ikke kan forfølges med en national foranstaltning uden at tage hensyn til, at de skal være forenelige med de grundlæggende rettigheder og de principper, der berøres af denne foranstaltning, som fastsat i traktaterne og chartret, hvilket skal ske ved at foretage en afvejning mellem på den ene side disse mål af almen interesse og på den anden side de pågældende rettigheder og principper med henblik på at sikre, at de ulemper, som denne foranstaltning medfører, ikke er uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål. Muligheden for at begrunde en begrænsning af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 16 og 17, skal således vurderes ved at bedømme alvoren af det indgreb, som en sådan begrænsning indebærer, og ved at kontrollere, at betydningen af de mål af almen interesse, der forfølges med denne begrænsning, står i forhold til denne alvor (jf. i denne retning dom af 5.12.2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, præmis 93 og den deri nævnte retspraksis).
- 110 Når en medlemsstat påberåber sig tvingende almene hensyn for at begrunde en lovgivning, som kan begrænse etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, skal denne begrundelse i øvrigt fortolkes i lyset af de almindelige EU-retlige principper, som bl.a. omfatter retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. i denne retning dom af 20.12.2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis, og af 22.9.2022, Admiral Gaming Network m.fl., C-475/20 – C-482/20, EU:C:2022:714, præmis 60).

- 111 Det er under hensyntagen til samtlige ovenstående indledende bemærkninger, at de forskellige foranstaltninger i den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar skal undersøges i lyset af de EU-retlige bestemmelser, der er omhandlet i de præjudicielle spørgsmål.

***2. Betingelserne for indførelse af et monopol på kollektiv opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar***

- 112 Den første del af det andet spørgsmål og det tredje til det femte spørgsmål vedrører betingelserne for oprettelse af et monopol på kollektiv opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar.

***a) Restriktioner for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser***

- 113 Artikel 37, stk. 2, i ZVO-2 bestemmer, at der tildeles en eneret til én enkelt organisation, der har til opgave at udøve denne aktivitet for en given produktkategori, og derved skabes der en monopolstilling for denne organisation med hensyn til den nævnte aktivitet.
- 114 Med henblik på at efterprøve, om en sådan foranstaltning er omfattet af artikel 15 i direktiv 2006/123, skal det bemærkes, at begrebet »krav« i denne artikels stk. 2 i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4, nr. 7), skal forstås således, at det bl.a. omfatter »enhver forpligtelse, ethvert forbud, enhver betingelse eller enhver begrænsning, der er fastsat i medlemsstaternes love eller administrative bestemmelser« (jf. i denne retning dom af 7.11.2018, Kommissionen mod Ungarn, C-171/17, EU:C:2018:881, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).
- 115 Det fremgår i øvrigt af fast retspraksis, at begrebet »restriktion« som omhandlet i artikel 49 TEUF og 56 TEUF vedrører foranstaltninger, som forbyder, er til hinder for eller indebærer ulemper for udøvelsen af etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser, såsom foranstaltninger truffet af en medlemsstat, der, selv om de anvendes uden forskel, påvirker adgangen til markedet for erhvervsdrivende fra andre medlemsstater (jf. i denne retning dom af 29.3.2011, Kommissionen mod Italien, C-565/08, EU:C:2011:188, præmis 45 og 46 og den deri nævnte retspraksis, og af 8.6.2023, Fastweb m.fl. (Faktureringshyppighed), C-468/20, EU:C:2023:447, præmis 81 og 82 og den deri nævnte retspraksis).
- 116 I denne henseende skal det fastslås, at indførelsen ved artikel 37, stk. 2, i ZVO-2 af et monopol med hensyn til den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, er et krav, der forbeholder bestemte tjenesteydere adgangen til den pågældende servicevirksomhed på grund af den pågældende virksomheds særlige karakter som omhandlet i artikel 15, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123, eftersom det således indførte monopol hverken udgør et krav vedrørende de områder, der er omfattet af direktiv 2005/36, eller et krav, der er fastsat i andre EU-retsakter. Det fremgår således af retspraksis, at en national lovgivning, der ved indførelsen af et monopol forbeholder en enkelt privat eller offentlig virksomhed adgangen til at levere tjenesteydelser, er omfattet af et sådant krav (jf. i denne retning dom af 7.11.2018, Kommissionen mod Ungarn, C-171/17, EU:C:2018:881, præmis 79).
- 117 Hvad i øvrigt angår den frie udveksling af tjenesteydelser fremgår det af fast retspraksis, at en national lovgivning som artikel 37, stk. 2, i ZVO-2, der underlægger udøvelsen af en erhvervsvirksomhed en eksklusivordning til fordel for en eneste offentlig eller privat udbyder,

udgør en restriktion for denne grundlæggende frihed (jf. i denne retning dom af 7.11.2018, Kommissionen mod Ungarn, C-171/17, EU:C:2018:881, præmis 88 og den deri nævnte retspraksis, og af 2.3.2023, Bursa Română de Mărfuri, C-394/21, EU:C:2023:146, præmis 47).

***b) Begrundelsen for de pågældende restriktioner***

- 118 I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 98-110, skal det undersøges, om disse restriktioner ikke desto mindre kan begrundes.

*1) Betingelsen om forbud mod forskelsbehandling*

- 119 Hvad angår betingelsen om forbud mod forskelsbehandling bemærkes, at den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar finder anvendelse på alle producenter, der markedsfører produkter i Slovenien, uden direkte eller indirekte at sondre på grundlag af deres nationalitet eller, for så vidt angår selskaber, deres vedtægtsmæssige hjemsted. Det fremgår navnlig af artikel 34, stk. 1, 4 og 6, i ZVO-2, at en producent, der er etableret i en anden medlemsstat end Republikken Slovenien, og som markedsfører produkter i sidstnævnte medlemsstat, i princippet er underlagt de forpligtelser vedrørende udvidet ansvar, der er fastsat i denne lov.

*2) Hvorvidt der foreligger tvingende almene hensyn*

- 120 Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den slovenske lovgiver har vedtaget den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar med henblik på at opfylde de minimumskrav på området, der er fastsat i artikel 8a i direktiv 2008/98, og de miljømål, der forfølges med dette direktiv. Den slovenske regering har gjort gældende, at denne ordning har til formål at forbedre ordningen for udvidet producentansvar og ordningen for håndtering af affald fra produkter, der er omfattet af dette udvidede ansvar i Slovenien, bl.a. ved at reducere mængden af affald, der skal behandles, hvilket er i overensstemmelse med målene om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed. Den nævnte ordning blev i denne henseende indført, som følge af at affaldshåndteringen i henhold til ZVO-1 ikke var effektiv, hvilket kom til udtryk ved, at der skete en ophobning af emballageaffald hos de lokale offentlige tjenesteudbydere, der havde til opgave at indsamle kommunalt affald.
- 121 Sådanne mål udgør imidlertid tvingende almene hensyn, der kan begrunde restriktioner for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Hvad for det første angår begrundelsen for de krav, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2006/123, definerer dette direktivs artikel 4, nr. 8), begrebet »tvingende almene hensyn« således, at det henviser til de hensyn, der er anerkendt som sådanne i Domstolens praksis, herunder bl.a. beskyttelsen af den offentlige sundhed samt beskyttelsen af miljøet og bymiljøet.
- 122 For det andet fremgår det af fast retspraksis, at miljøbeskyttelse udgør et tvingende alment hensyn, der kan begrunde restriktioner for de grundlæggende friheder (jf. i denne retning dom af 14.12.2004, Radlberger Getränkegesellschaft og S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, præmis 75, og af 19.1.2023, CIHEF m.fl., C-147/21, EU:C:2023:31, præmis 51). Det samme gør sig gældende for målene om at sikre tjenesteydelsers kvalitet og om beskyttelse af den offentlige sundhed (jf. i denne retning dom af 19.5.2009, Kommissionen mod Italien, C-531/06, EU:C:2009:315, præmis 51, og af 29.7.2019, Kommissionen mod Østrig (Civilingeniører, patentagenter og dyrlæger), C-209/18, EU:C:2019:632, præmis 89 og den deri nævnte retspraksis).

123 For så vidt som den slovenske regering ligeledes har henvist til målet om at nedbringe de berørte producenters affaldshåndteringsomkostninger og således har baseret sin argumentation på økonomisk effektivitet, skal det bemærkes, at det af fast retspraksis fremgår, at formål af rent økonomisk karakter ikke kan udgøre et tvingende alment hensyn, der kan begrunde en restriktion for en grundlæggende frihed, der er sikret ved EUF-traktaten (jf. i denne retning dom af 8.6.2023, *Prestige and Limousine*, C-50/21, EU:C:2023:448, præmis 70 og af den deri nævnte retspraksis). Domstolen har derimod anerkendt, at en national lovgivning kan udgøre en begrundet restriktion for en grundlæggende frihed, når den er nødvendig af økonomiske hensyn, der forfølger et mål af almen interesse (jf. i denne retning dom af 22.10.2013, *Essent m.fl.*, C-105/12 – C-107/12, EU:C:2013:677, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis). Selv hvis det antages, at den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet ansvar er nødvendig af sådanne hensyn til økonomisk effektivitet, kan disse hensyn ikke som sådan udgøre tvingende almene hensyn, der kan begrunde en restriktion for en grundlæggende frihed, som er sikret ved EU-retten, hvilket indebærer, at det tilkommer den forelæggende ret endeligt at efterprøve, om denne ordning, uanset de nævnte hensyn, forfølger målet om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed.

### *3) Betingelsen om forholdsmæssighed*

124 Hvad angår betingelsen om forholdsmæssighed tilkommer det den forelæggende ret, som er enekompetent til at vurdere de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for hovedsagen, og til at fortolke den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar, at efterprøve, om denne ordning opfylder de betingelser, der er anført i denne doms præmis 98-103. Domstolen, hvis opgave det er at give den forelæggende ret en hensigtsmæssig besvarelse, har imidlertid kompetence til på grundlag af det i hovedsagen oplyste samt de for Domstolen indgivne skriftlige indlæg at vejlede den nævnte ret på en sådan måde, at denne kan træffe sin afgørelse (jf. i denne retning dom af 7.9.2022, *Cilevičs m.fl.*, C-391/20, EU:C:2022:638, præmis 72 og 73 og den deri nævnte retspraksis, og af 17.10.2024, *FA.RO. di YK & C.*, C-16/23, EU:C:2024:886, præmis 93).

#### *i) Restriktionernes egnethed til at sikre opfyldelsen af de tilstræbte mål*

125 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt monopolet på den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar for hver enkelt affaldsstrøm, der er omfattet af dette udvidede ansvar, er egnet til at nå målene om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed, fremgår det af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, at dette monopol blev indført for at forbedre tilgængeligheden, gennemsigtigheden og den ensartede prissætning af ordningen for udvidet producentansvar for en given produktkategori og mere generelt hele det omhandlede affaldshåndteringssystem.

126 Selv om det således fremgår, at en sådan foranstaltning i princippet er egnet til at nå målene om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed, skal den ifølge den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 99 og 100, desuden forfølge disse mål på en sammenhængende og systematisk måde, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve efter en samlet vurdering af omstændighederne omkring vedtagelsen og gennemførelsen af de pågældende nationale bestemmelser (jf. i denne retning dom af 28.2.2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

- 127 I det foreliggende tilfælde har Interzero m.fl. i deres skriftlige indlæg gjort gældende, at oprettelsen af et monopol i sektoren for kollektiv opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar ikke udgør en foranstaltning, der på sammenhængende måde kan forfølge målet om beskyttelse af miljøet, eftersom denne foranstaltning kan være til skade for formålet om omstilling til en cirkulær økonomi. Indførelsen af dette monopol kan dels afholde de berørte producenter fra at udvikle innovative cirkulære løsninger, der tilbyder de bedste miljøpræstationer, for således at kunne forbedre deres konkurrencesituation, dels forhindre overførsel af viden og bedste praksis fra andre medlemsstater. Resultatet vil i sidste ende være en omkostningsstigning for disse producenter.
- 128 Det er ganske vist korrekt, således som det fremgår af artikel 1 i direktiv 2008/98, at de ordninger for udvidet producentansvar, der indføres i henhold til dette direktiv, skal anvende en tilgang, der lægger vægt på omstillingen til en cirkulær økonomi, og på opretholdelsen af Unionens konkurrenceevne på lang sigt. Der er imidlertid intet i de sagsakter, som Domstolen råder over, der gør det muligt at fastslå, at en situation, der er kendetegnet ved fraværet af et konkurrencepræget marked på området for kollektiv opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, såsom den, der følger af indførelsen af en monopolsituation for den organisation, der har fået overdraget at foretage den kollektive opfyldelse af forpligtelserne på området, på sigt vil bringe den effektive affaldshåndtering, som tilstræbes af den medlemsstat, der har indført det nævnte monopol, i fare.
- 129 I øvrigt skal det fremhæves, at for så vidt som en national lovgivning, der indfører et monopol, udgør en særlig restriktiv foranstaltning for de grundlæggende friheder, skal den ledsages af gennemførelsen af lovgivningsmæssige rammer, som er egnede til at sikre, at indehaveren af nævnte monopol reelt sættes i stand til på en sammenhængende og systematisk måde at forfølge det således fastsatte mål ved hjælp af et udbud, hvis kvantitative omfang og kvalitative indhold er fastlagt ud fra disse mål, og som underlægges en streng kontrol fra de offentlige myndigheders side (jf. i denne retning dom af 8.9.2010, Stoß m.fl., C-316/07, C-358/07 – C-360/07, C-409/07 og C-410/07, EU:C:2010:504, præmis 83). EU-retten kan således kræve, at indehaveren af et monopol pålægges visse restriktioner (jf. i denne retning dom af 15.9.2011, Dickinger og Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, præmis 72), navnlig med henblik på at undgå enhver risiko for misbrug fra indehaverens side, som vil kunne skade de formål, der forfølges.
- 130 Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar i sin helhed fastsætter de nødvendige garantier i denne henseende.

*ii) Hvorvidt de pågældende restriktioner er nødvendige og forholdsmæssige i snæver forstand*

- 131 Som det fremgår af såvel artikel 15, stk. 3, litra c), i direktiv 2006/123 som af Domstolens praksis, kan restriktive foranstaltninger for en grundlæggende frihed kun begrundes, hvis det tilsigtede mål ikke kan nås ved mindre indgribende foranstaltninger, der gør det muligt lige så effektivt at nå dette mål (jf. i denne retning dom af 7.9.2022, Cilevičs m.fl., C-391/20, EU:C:2022:638, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis, og af 7.11.2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano, C-503/23, EU:C:2024:933, præmis 83).
- 132 Hvad angår valget af de foranstaltninger, hvormed målene på området for beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed kan nås, bemærkes, at beskyttelsen af miljøet udgør et af Unionens væsentligste tværgående og grundlæggende mål (jf. i denne retning dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis). Endvidere skal det bemærkes, at den offentlige sundhed står øverst

blandt de goder og interesser, som er beskyttet ved EUF-traktaten, og at det tilkommer medlemsstaterne at træffe bestemmelse om det niveau for beskyttelsen af den offentlige sundhed, som de ønsker at sikre, og hvorledes dette niveau skal nås. Medlemsstaterne råder nemlig over et skøn med hensyn til vurderingen af – på grundlag af de særlige nationale sammenhænge og den betydning, som de tillægger virkeliggørelsen af mere specifikke mål i henhold til EU-retten, såsom indførelsen af et afbalanceret affaldshåndteringssystem af høj kvalitet, som er tilgængeligt for enhver – hvilke foranstaltninger der er egnet til at nå konkrete resultater (jf. i denne retning dom af 28.9.2006, Ahokainen og Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, præmis 32, og af 12.11.2015, Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, præmis 118).

- 133 Det følger heraf, at medlemsstaterne under overholdelse af de krav, der navnlig fremgår af direktiv 2008/98 og af de relevante sektorspecifikke EU-regler, i princippet frit kan fastsætte målene for deres politik på området for affaldshåndtering og i givet fald nøjagtigt fastsætte det ønskede beskyttelsesniveau for miljøet og den offentlige sundhed (jf. analogt dom af 15.9.2011, Dickinger og Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 134 Følgelig kan en medlemsstat, der ønsker at sikre et særligt højt beskyttelsesniveau på området for miljø og offentlig sundhed, med rette lægge til grund, at det kun er tildelingen af enerettigheder til én enkelt organisation, som er underlagt en snæver kontrol fra de offentlige myndigheders side, der kan gøre det muligt for dem at forfølge disse mål på en tilstrækkelig effektiv måde (jf. analogt dom af 8.9.2010, Stoß m.fl., C-316/07, C-358/07 – C-360/07, C-409/07 og C-410/07, EU:C:2010:504, præmis 81, og af 15.9.2011, Dickinger og Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, præmis 48).
- 135 I det foreliggende tilfælde er sagsøgerne i hovedsagen af den opfattelse, at de mål, som den slovenske lovgiver forfølger, kan nås ved mindre indgribende foranstaltninger, nemlig ved at opstille betingelser med hensyn til tjenesternes kvalitet og størrelsen af de omkostninger, som den organisation, der har fået overdraget at foretage den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, kan opkræve hos de berørte producenter, og ved at oprette et uafhængigt organ, der udøver kontrol med den pågældende ordning for udvidet producentansvar.
- 136 I denne forbindelse har Domstolen fastslået, at spørgsmålet om, hvorvidt det for at nå de forfulgte mål ville være at foretrække, at der, i stedet for at det godkendte organ tildeles en eneret til udnyttelse, vedtages bestemmelser, hvorved de pågældende erhvervsdrivende pålægges den fornødne regulering, i princippet henhører under medlemsstaternes skøn, dog med det forbehold, at det trufne valg ikke forekommer uforholdsmæssigt i forhold til det forfulgte mål (jf. i denne retning dom af 21.9.1999, Läära m.fl., C-124/97, EU:C:1999:435, præmis 39).
- 137 Det tilkommer således den forelæggende ret at efterprøve, om den slovenske lovgiver med vedtagelsen af den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar reelt tilsigtede at sikre et særligt højt beskyttelsesniveau for målene om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed, og om indførelsen af et monopol på den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar i lyset af dette ønskede beskyttelsesniveau faktisk kan anses for at være nødvendig (jf. analogt dom af 15.9.2011, Dickinger og Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, præmis 54).
- 138 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt de omhandlede foranstaltninger er forholdsmæssige i snæver forstand, således som det fremgår af denne doms præmis 104, skal den forelæggende ret ligeledes efterprøve, om disse foranstaltninger ikke er uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte

mål om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed. I denne sammenhæng kan den forelæggende ret bl.a. tage hensyn til de mangler, der – således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen – blev konstateret i forbindelse med den ordning for udvidet producentansvar, der var fastsat i ZVO-1, og som ikke gjorde det muligt at sikre en effektiv affaldshåndtering. Den kan ligeledes tage hensyn til den slovenske regerings argument om, at den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar gør det muligt for staten at sikre gennemsigtighed med hensyn til, hvordan producentorganisationen fungerer, og at forhindre konkurrenceforvridning på markedet for affaldshåndtering, og at den er mere økonomisk og mere enkel for producenterne og således bidrager til en bedre kontrol af affaldshåndteringskvalitet.

*4) Overholdelse af chartrets artikel 16 og 17 samt af retssikkerhedsprincippet og af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning*

- 139 I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 105-110, står det tilbage at undersøge, om indførelsen af et monopol for den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar ved den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar er forenelig med de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret, og nærmere bestemt chartrets artikel 16 og 17, samt de almindelige EU-retlige principper.
- 140 Hvad i første række angår chartrets artikel 16 bestemmer denne, at friheden til at oprette og drive egen virksomhed anerkendes i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis. Den beskyttelse, der er fastsat i denne artikel, omfatter navnlig friheden til at udøve økonomisk virksomhed og handelsvirksomhed samt aftalefriheden (jf. i denne retning dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 42, og af 30.4.2024, Trade Express-L og DEVNIA TSIMENT, C-395/22 og C-428/22, EU:C:2024:374, præmis 76).
- 141 Henset til ordlyden af denne artikel 16, som fastsætter, at friheden til at oprette og drive egen virksomhed anerkendes i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis, hvorved denne ordlyd således adskiller sig fra formuleringen af de andre grundlæggende friheder, der er sikret ved chartrets afsnit II, men dog samtidig ligner ordlyden af visse af bestemmelserne i chartrets afsnit IV, kan denne frihed undergives en lang række myndighedsindgreb, som af hensyn til den almene interesse kan sætte begrænsninger for udøvelsen af erhvervsvirksomhed. Denne omstændighed afspejles bl.a. af den måde, hvorpå EU-retten samt national lovgivning og praksis skal vurderes i lyset af proportionalitetsprincippet i medfør af chartrets artikel 52, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 21.12.2021, Bank Melli Iran, C-124/20, EU:C:2021:1035, præmis 81 og 82 og den deri nævnte retspraksis).
- 142 I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at for så vidt som bestemmelserne i den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar, der indfører et monopol på den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, udgør en restriktion for etableringsfriheden, således som det er fastslået i denne doms præmis 116, udgør de ligeledes principielt en begrænsning af de pågældende erhvervsdrivendes frihed til at oprette og drive egen virksomhed, som er sikret ved chartrets artikel 16 (jf. i denne retning dom af 8.5.2019, PI, C-230/18, EU:C:2019:383, præmis 65).
- 143 I anden række bemærkes, at i overensstemmelse med chartrets artikel 17, stk. 1, har enhver ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv, og ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets

interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til almenvellet.

- 144 Chartrets artikel 17, stk. 1, indeholder tre forskellige regler. Den første, som kommer til udtryk i første punktum i denne bestemmelse, og som har en generel karakter, konkretiserer princippet om overholdelse af ejendomsretten. Den anden, der er indeholdt i bestemmelsens andet punktum, vedrører berøvelse af ejendom og opstiller visse betingelser herfor. Hvad angår den tredje, der er indeholdt i samme bestemmelses tredje punktum, giver den medlemsstaterne beføjelse til bl.a. at regulere anvendelsen af ejendommen i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til almenvellet. Der er imidlertid en sammenhæng mellem disse regler. Den anden og tredje regel vedrører særlige eksempler på krænkelse af ejendomsretten og skal fortolkes i lyset af det princip, der er fastsat i den første af disse regler (jf. i denne retning dom af 10.9.2024, *Neves 77 Solutions*, C-351/22, EU:C:2024:723, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis, og af 4.10.2024, *Aeris Invest mod Kommissionen mod Afviklingsinstansen*, C-535/22 P, EU:C:2024:819, præmis 214).
- 145 Den beskyttelse, der er fastsat i chartrets artikel 17, stk. 1, vedrører rettigheder, der har en formueværdi, og som i henhold til retsordenen medfører en erhvervet retsstilling, der gør det muligt for indehaveren selvstændigt at udøve disse rettigheder til sin fordel (dom af 21.5.2019, *Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer)*, C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis, og af 5.5.2022, *BPC Lux 2 m.fl.*, C-83/20, EU:C:2022:346, præmis 39).
- 146 I denne henseende fremgår det af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Paris den 20. marts 1952, hvortil der i medfør af chartrets artikel 52, stk. 3, skal tages hensyn som tærskel for minimumsbeskyttelse ved fortolkningen af chartrets artikel 17 (jf. i denne retning dom af 21.5.2019, *Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer)*, C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis, og af 10.9.2024, *Neves 77 Solutions*, C-351/22, EU:C:2024:723, præmis 80), at de interesser, der er forbundet med udnyttelsen af en licens, udgør økonomiske interesser, som er omfattet af beskyttelsen i henhold til denne artikel 1 (jf. i denne retning *Menneskerettighedsdomstolen*, 7.6.2012, *Centro Europa 7 S.r.l. og Di Stefano mod Italien*, CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, § 178). Følgelig udgør tilbagekaldelsen ex lege af en tilladelse, der gør det muligt for indehaveren heraf at udøve en økonomisk virksomhed, en begrænsning af den ejendomsret, der er sikret ved denne artikel, og som i sin egenskab af foranstaltning, der regulerer anvendelsen af ejendommen, henhører under nævnte artikels stk. 2 (jf. i denne retning *Menneskerettighedsdomstolen*, 13.1.2015, *Vékony mod Ungarn*, CE:ECHR:2015:0113JUD006568113, §§ 29 og 30, og *Menneskerettighedsdomstolen*, den 5.4.2022, *NIT S.R. L. mod Republikken Moldova*, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, §§ 235 og 236).
- 147 Det følger i øvrigt af den nævnte retspraksis, at et lovgivningsmæssigt indgreb i eksisterende kontraktlige krav ligeledes kan udgøre en regulering af anvendelsen af ejendommen og dermed en begrænsning af ejendomsretten (jf. i denne retning *Menneskerettighedsdomstolen*, 20.7.2004, *Bäck mod Finland*, CE:ECHR:2004:0720JUD003759897, §§ 57 og 68).

- 148 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, at indførelsen af et monopol for producentorganisationen ved den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar – med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse – medfører såvel ex lege tilbagekaldelse af miljøtilladelserne og af afgørelserne om godkendelse af de eksisterende fælles planer, der er udstedt til erhvervsdrivende i henhold til ZVO-1 med henblik på varetagelsen af den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, som ophævelse ex lege af samtlige de kontrakter, der er indgået mellem disse erhvervsdrivende og producenterne samt med de leverandører, der leverer affaldshåndteringsydelser. Sådanne konsekvenser kan imidlertid anses for en begrænsning i udøvelsen af ejendomsretten, der er omfattet af reguleringen af anvendelsen af ejendommen som omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1, tredje punktum.
- 149 Hvad angår begrundelsen for sådanne begrænsninger af den frihed og de rettigheder, der er fastsat i chartrets artikel 16 og 17, er det for det første ubestridt, at disse begrænsninger, der vedrører indførelsen af et monopol, og de overgangsbestemmelser, som den slovenske lovgiver har fastsat i denne forbindelse, indgår i den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar, således som denne er fastsat ved ZVO-2.
- 150 For det andet overholder disse begrænsninger det væsentligste indhold af chartrets artikel 16 og 17. Hvad angår betingelsen om overholdelse af det væsentligste indhold af friheden til at oprette og drive egen virksomhed skal det bemærkes, at indførelsen af et monopol på en økonomisk aktivitet, der sker på bekostning af de eksisterende erhvervsdrivende, ikke er til hinder for, at disse erhvervsdrivende kan udføre iværksætteraktiviteter som sådan, idet den primære ret i øvrigt udtrykkeligt tillader, at der tildeles enerettigheder til en eller flere offentlige eller private erhvervsdrivende med hensyn til en bestemt økonomisk virksomhed, og idet betingelserne for indførelsen af et monopol på en virksomhed, der følger af tildelingen af sådanne rettigheder, skal vurderes, således som det er anført i denne doms præmis 141, i forbindelse med undersøgelsen af, om en sådan foranstaltning er forholdsmæssig.
- 151 Det bemærkes endvidere, at eftersom denne foranstaltning, således som det er fastslået i denne doms præmis 148, henhører under reguleringen af brugen af ejendommen som omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1, tredje punktum, kan den ikke gøre indgreb i ejendomsrettens væsentligste indhold (jf. i denne retning dom af 10.9.2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, præmis 88 og den deri nævnte retspraksis).
- 152 For det tredje har disse begrænsninger, således som det er fastslået i denne doms præmis 120, til formål at sikre en velfungerende ordning for affaldshåndtering og dermed virkeliggørelsen af målene om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed, hvilket indebærer, at de faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen.
- 153 Hvad for det fjerde angår overholdelsen af proportionalitetsprincippet fremgår det af denne doms præmis 125-136, at de nævnte begrænsninger i sig selv fremstår som egnede til at nå de forfulgte mål, og at de er nødvendige herfor. I forbindelse med en lovændring kræver overholdelsen af de grundlæggende rettigheder for de erhvervsdrivende, der er berørt af denne ændring, imidlertid ligeledes, at den nationale lovgiver indfører passende foranstaltninger, der gør det muligt at beskytte disse erhvervsdrivende mod foranstaltninger, som i betragtning af deres særlige situation pålægger dem en urimelig byrde (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 13.1.2015, Vékony mod Ungarn, CE:ECHR:2015:0113JUD006568113, §§ 34 og 35, Menneskerettighedsdomstolen, 16.10.2018, Könyv-Tár Kft m.fl. mod Ungarn, CE:ECHR:2018:1016JUD002162313, §§ 48 og 50).

- 154 Det følger således af Domstolens praksis vedrørende retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, at en national lovgiver i forbindelse med en lovændring skal tage hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende for de erhvervsdrivende, der berøres af ændringen, og i givet fald tilpasse anvendelsen af de nye regler (jf. i denne retning dom af 7.6.2005, VEMW m.fl., C-17/03, EU:C:2005:362, præmis 81, og af 17.12.2015, Szemerey, C-330/14, EU:C:2015:826, præmis 48).
- 155 I denne henseende har Domstolen fastslået, at en erhvervsdrivende, der har foretaget store investeringer med henblik på at overholde den ordning, som tidligere er blevet vedtaget af den nationale lovgiver, kan se sine interesser blive væsentligt påvirket af en fremrykket ophævelse af denne ordning, så meget desto mere som ophævelsen sker pludseligt og uforudsigeligt, uden at den erhvervsdrivende gives den nødvendige tid til at tilpasse sig de nye regler (dom af 11.6.2015, Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis, og af 22.9.2022, Admiral Gaming Network m.fl., C-475/20 – C-482/20, EU:C:2022:714, præmis 64).
- 156 Det påhviler således den nationale lovgiver at fastsætte en overgangsordning af en passende længde for de erhvervsdrivende med henblik på at gøre det muligt for dem at tilpasse sig de ændringer, der påvirker dem, eller en rimelig kompensationsordning for det tab, som de måtte lide (jf. i denne retning dom af 14.12.2004, Radlberger Getränkegesellschaft og S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, præmis 81, af 11.6.2015, Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis, og af 20.12.2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, præmis 48). Når det viser sig nødvendigt for at undgå enhver urimelig byrde for disse erhvervsdrivende, er det ikke udelukket, at disse to foranstaltninger kan kræves opfyldt kumulativt.
- 157 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret anført, at overgangsbestemmelserne i ZVO-2, der er indeholdt i denne lovs artikel 275, ikke fastsætter en præcis frist for udløbet af de tilladelser, som de erhvervsdrivende i henhold til ZVO-1 har fået udstedt, og de kontrakter, som disse producenter har indgået med de leverandører, der leverer affaldshåndteringsydelser. Denne frist er nemlig knyttet til producentorganisationens underretning om, at den har påbegyndt den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, og til vedtagelsen af det kompetente ministeriums konstaterende afgørelse. Endvidere fastsætter den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar ikke nogen kompensationsordning for de erhvervsdrivende i henhold til ZVO-1.
- 158 Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar under omstændighederne i den foreliggende sag kan udgøre en urimelig byrde for de erhvervsdrivende i henhold til ZVO-1. Den skal i denne forbindelse tage hensyn til alle de relevante faktorer, der fremgår af bl.a. den pågældende lovgivnings ordlyd, formål eller opbygning (jf. i denne retning dom af 22.9.2022, Admiral Gaming Network m.fl., C-475/20 – C-482/20, EU:C:2022:714, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis), og efterprøve, om en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende kunne påregne, at der ville blive vedtaget en foranstaltning, der kunne påvirke dennes interesser (jf. i denne retning dom af 15.4.2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl., C-798/18 og C-799/18, EU:C:2021:280, præmis 42, og af 22.9.2022, Admiral Gaming Network m.fl., C-475/20 – C-482/20, EU:C:2022:714, præmis 62).
- 159 I denne henseende skal der tages hensyn til samtlige de omstændigheder, der kendetegner den individuelle situation for de berørte erhvervsdrivende i henhold til ZVO-1, såsom den omstændighed, at de tilladelser, som de har fået udstedt, er blevet udstedt for en ubegrænset

periode, og til samtlige de omstændigheder, der vedrører vedtagelsen af den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar. Det fremgår nemlig, at den slovenske lovgiver inden vedtagelsen af ZVO-2 to gange havde grebet ind for at ændre den ordning for udvidet producentansvar, der indtil da var fastsat i ZVO-1, bl.a. ved fra den 1. januar 2021 at ændre denne ordning for udvidet ansvar således, at udelukkelsen fra ordningens anvendelsesområde ikke længere omfattede de producenter, der bringer mindre end 15 ton emballage i omsætning om året, og som hidtil havde været omfattet heraf.

- 160 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at forudsat at proportionalitetsprincippet er overholdt, er artikel 8 og 8a i direktiv 2008/98, artikel 15 i direktiv 2006/123, artikel 49 TEUF og 56 TEUF, chartrets artikel 16 og 17 samt retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke til hinder for en national lovgivning, der indfører en monopolsituation ved at oprette en organisation, der har fået overdraget at foretage den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, og som har eneret til at udøve denne aktivitet for en given produktkategori, samtidig med at den ex lege medfører, at de tilladelser, der har gjort det muligt for de erhvervsdrivende hidtil at udøve den nævnte aktivitet, tilbagekaldes, og at alle de kontrakter, som disse erhvervsdrivende har indgået i forbindelse med udøvelsen heraf, opsiges, dog forudsat at denne lovgivning dels ledsages af gennemførelsen af lovgivningsmæssige rammer, som er egnede til at sikre, at indehaveren af monoopolet reelt sættes i stand til på en sammenhængende og systematisk måde at forfølge de mål om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed, som den pågældende medlemsstat har fastsat ved hjælp af et udbud, hvis kvantitative omfang og kvalitative indhold er fastlagt ud fra disse mål, og som underlægges en streng kontrol fra de offentlige myndigheders side, dels fastsætter, at der skal ske tilpasning af anvendelsen af de nye retsregler, der er egnet til at undgå enhver urimelig byrde for de pågældende erhvervsdrivende, navnlig i form af en overgangsperiode af en passende længde med henblik på at gøre det muligt for dem at tilpasse sig ændringerne eller en rimelig kompensationsordning for det tab, som de måtte lide.

### ***3. De foranstaltninger, der er pålagt indehaveren af monoopolet og de personer, der ejer andele heri***

- 161 Den anden del af det andet spørgsmål og det sjette til det niende spørgsmål som stillet af den forelæggende ret vedrører en række foranstaltninger, der er pålagt den organisation, som er indehaver af monoopolet, med hensyn til opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, og de personer, der ejer andele i denne organisation.

#### ***a) Restriktioner for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser***

- 162 I første række vedrører det andet led i den forelæggende rets andet spørgsmål det krav, der er fastsat i artikel 38, stk. 1, i ZVO-2, hvorefter producentorganisationen er forpligtet til at udøve den aktivitet, der består i kollektiv opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, uden gevinst for øje.
- 163 I denne henseende bemærkes, at en sådan forpligtelse kan kvalificeres som et krav om, at tjenesteyderen skal have en bestemt retlig form som omhandlet i artikel 15, stk. 2, litra b), i direktiv 2006/123, forudsat at den nationale lovgivning faktisk fastsætter en specifik retlig form for enheder, der ikke arbejder med gevinst for øje. Domstolen har nemlig fastslået, at sidstnævnte bestemmelse, henset til 73. betragtning til dette direktiv, bl.a. omhandler kravet om, at

tjenesteyderen skal have karakter af en enhed, der arbejder uden gevinst for øje (jf. i denne retning dom af 23.2.2016, Kommissionen mod Ungarn, C-179/14, EU:C:2016:108, præmis 62, og af 26.6.2019, Kommissionen mod Grækenland, C-729/17, EU:C:2019:534, præmis 60).

- 164 I anden række hvad angår den nationale lovgivning, der er omhandlet i det sjette præjudicielle spørgsmål, fastsætter artikel 38, stk. 4, i ZVO-2 for producenter af produkter, der er underlagt forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, og som markedsfører mindst 51% af den samlede mængde af produkter inden for samme kategori, der er omfattet af dette udvidede ansvar, en forpligtelse til at oprette en producentorganisation, der udøver den aktivitet, som består i kollektiv opfyldelse af deres forpligtelser på området, og til at eje en andel i denne organisation. Desuden må disse producenter ikke være personer, der varetager indsamling eller behandling af affald fra disse produkter.
- 165 For det første er forpligtelsen for visse producenter til at oprette en organisation, der skal varetage den kollektive opfyldelse af deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar for den pågældende affaldskategori – som forpligtelsen til at eje en andel i denne organisation uløseligt er forbundet med – ikke omfattet af nogen af de kategorier af krav, der er opregnet i artikel 15, stk. 2, i direktiv 2006/123.
- 166 Eftersom dette krav, således som det fremgår af denne doms præmis 96 og 97, skal vurderes i forhold til den primære ret, skal det bemærkes, at når en national foranstaltning på én gang vedrører etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, undersøger Domstolen principielt kun foranstaltningen i lyset af en af disse friheder, hvis det under de foreliggende omstændigheder viser sig, at den anden er helt sekundær i forhold til den første frihed og kan tilknyttes denne. Ved fastlæggelsen af den fremherskende grundlæggende frihed skal der tages hensyn til formålet med den pågældende lovgivning (jf. i denne retning dom af 7.9.2022, Cilevičs m.fl., C-391/20, EU:C:2022:638, præmis 50 og 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 167 For at afgrænse anvendelsesområdet for henholdsvis etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser er det vigtigt at fastlægge, om den pågældende erhvervsdrivende er etableret i den medlemsstat, hvor vedkommende udbyder den pågældende tjenesteydelse. I denne henseende indebærer begrebet »etablering«, at der rent faktisk udøves erhvervsmæssig virksomhed ved hjælp af en fast indretning i værtsmedlemsstaten i et ikke nærmere angivet tidsrum (jf. i denne retning dom af 22.11.2018, Vorarlberger Landes – und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, præmis 34 og 35, og af 4.10.2024, Litauen m.fl. mod Parlamentet og Rådet (Mobilitetspakken), C-541/20 – C-555/20, EU:C:2024:818, præmis 364 og den deri nævnte retspraksis).
- 168 Derimod omfatter »udveksling af tjenesteydelser« som omhandlet i artikel 56 TEUF alle ydelser, der ikke udbydes på fast og vedvarende måde fra et driftssted i bestemmelsesmedlemsstaten (dom af 7.9.2022, Cilevičs m.fl., C-391/20, EU:C:2022:638, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis, og af 21.12.2023, European Superleague Company, C-333/21, EU:C:2023:1011, præmis 245).
- 169 I det foreliggende tilfælde fastsætter artikel 38, stk. 4 og 5, i ZVO-2 specifikke forpligtelser for visse producenter af produkter, der er omfattet af udvidet producentansvar, som følge af den særlige størrelse af deres økonomiske aktivitet på det slovenske marked. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den økonomiske virksomhed, der udøves af producenter af en sådan størrelse på det nationale marked, som hovedregel udøves på stabil og vedvarende måde fra et

forretningssted i den pågældende medlemsstat. Det følger heraf, at denne bestemmelse, med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse af de pågældende producenters situation, overvejende henhører under etableringsfriheden.

- 170 Selv om statsborgere fra andre medlemsstater, der kan være omfattet af den nævnte bestemmelse, ikke er forhindret i at etablere sig på slovensk område med henblik på at udøve deres økonomiske virksomhed, kan forpligtelsen til i givet fald at oprette en enhed med hjemsted i Slovenien, der skal udøve den aktivitet, som består i kollektiv opfyldelse af deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, og forpligtelsen til at eje en andel i producentorganisationen, medføre administrative og økonomiske byrder ud over dem, der er knyttet til udøvelsen af deres egen økonomiske virksomhed.
- 171 Det følger heraf, at den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar kan gøre det mindre attraktivt for statsborgere fra andre medlemsstater at etablere sig i den pågældende medlemsstat, således at den udgør en restriktion for etableringsfriheden som sikret ved artikel 49 TEUF.
- 172 For det andet udgør betingelsen om, at det kun er producenterne, der kan eje en andel i producentorganisationen, et krav vedrørende besiddelsen af et selskabs kapital som omhandlet i artikel 15, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123. Denne bestemmelse omhandler nemlig ethvert krav vedrørende sammensætningen af den pågældende enhed eller egenskaberne ved ejerne af kapitalandele heri (jf. i denne retning dom af 1.3.2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, præmis 77, af 26.6.2019, Kommissionen mod Grækenland, C-729/17, EU:C:2019:534, præmis 63, og af 29.7.2019, Kommissionen mod Østrig (Civilingeniører, patentagenter og dyrlæger), C-209/18, EU:C:2019:632, præmis 84).
- 173 Hvad i tredje række angår den nationale lovgivning, der er omhandlet i det syvende til det niende spørgsmål, fastsætter artikel 38, stk. 6-9, i ZVO-2 dels et forbud mod, at producenter, der ejer en andel i producentorganisationen, udøver virksomhed med indsamling og behandling af affald, dels et forbud mod kapitalforbindelser eller familiemæssige bånd mellem på den ene side denne organisation, medlemmerne af dens ledelsesorgan og de producenter, der ejer andele heri, og på den anden side de personer, der varetager indsamling og behandling af affald, samt personer, der har stemmeret i samme organisations administrative organ eller tilsynsorgan.
- 174 Henset til den definition, der er nævnt i denne doms præmis 172, og som vedrører ethvert krav vedrørende sammensætningen af den pågældende enhed eller egenskaberne ved ejerne af kapitalandele heri skal det fastslås, at en sådan lovgivning udgør et krav vedrørende besiddelsen af et selskabs kapital som omhandlet i artikel 15, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123.

### ***b) Begrundelsen for de pågældende restriktioner***

- 175 I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 98-110, skal det undersøges, om disse restriktioner ikke desto mindre kan begrundes.

#### ***1) Betingelsen om forbud mod forskelsbehandling***

- 176 Som det fremgår af denne doms præmis 119 finder den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar anvendelse på alle producenter, der markedsfører produkter i Slovenien, uden direkte eller indirekte at sondre på grundlag af deres nationalitet eller, for så vidt

angår selskaber, deres vedtægtsmæssige hjemsted. Det følger heraf, at de aspekter af denne ordning, der er nævnt i denne doms præmis 162-174, hverken er direkte eller indirekte diskriminerende.

## *2) Hvorvidt der foreligger tvingende almene hensyn*

- 177 Som det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, har alle de krav, der er pålagt producentorganisationen og de producenter, der ejer andele heri, til formål at styrke producenternes organisatoriske ansvar inden for ordningerne for udvidet producentansvar, at sikre de proceduremæssige betingelser for den monopolistiske levering af tjenesteydelser i form af kollektiv opfyldelse af forpligtelserne på området samt at undgå interessekonflikter mellem de berørte aktører. Disse krav tjener således mere generelt til at gøre affaldshåndteringssystemet for produkter, der er omfattet af udvidet producentansvar i Slovenien, mere effektivt ved at afhjælpe de affaldshåndteringsproblemer, der blev konstateret under ZVO-1. Sådanne formål indgår imidlertid i forfølgelsen af målene om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed, der, som det fremgår af denne doms præmis 120-122, udgør tvingende almene hensyn, der kan begrunde restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser.
- 178 For så vidt som den slovenske regering ligeledes har påberåbt sig formålet om at nedbringe producenternes omkostninger og således baserer sin argumentation på økonomisk effektivitet, tilkommer det den forelæggende ret, således som det er anført i denne doms præmis 123, at efterprøve, om de omhandlede restriktioner i sidste ende forfølger målet om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed.

## *3) Betingelsen om forholdsmæssighed*

### *i) Restriktionernes egnethed til at sikre opfyldelsen af de tilstræbte mål*

- 179 Hvad for det første angår kravet om, at producentorganisationen skal udøve sin aktivitet uden gevinst for øje, er der intet i de sagsakter, som Domstolen råder over, der tyder på, at en sådan foranstaltning ikke er egnet til at sikre et velfungerende affaldshåndteringssystem og dermed gennemførelsen af de mål om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed, som den slovenske lovgiver forfølger. Som den slovenske regering har gjort gældende, kan kravet om, at den aktivitet, der består i kollektiv opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, udøves uden vinding for øje, sikre, at omkostningerne ved en sådan tjeneste faktureres producenterne alene under hensyntagen til de faktiske omkostninger ved opfyldelsen af disse forpligtelser, idet disse omkostninger fastsættes i forhold til det pågældende produkts holdbarhed, mulighed for reparation, genbrug og genanvendelse. En sådan foranstaltning er bl.a. i overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler, som fastsat i EU-retten, således som det er anført i denne doms præmis 81.
- 180 Hvad for det andet angår foranstaltningerne vedrørende oprettelsen af den organisation, der har fået overdraget at foretage den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, og besiddelsen af andele i denne organisation skal det bemærkes, således som det fremgår af definitionen i artikel 3, nr. 21), i direktiv 2008/98, at formålet med de ordninger for udvidet producentansvar, der er indført i henhold til dette direktivs artikel 8 og 8a, er at sikre, at producenter af produkter, der er omfattet af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, ikke alene bærer det finansielle ansvar for håndteringen af affald fra disse produkter, men også i givet fald det organisatoriske ansvar for denne aktivitet.

- 181 Såvel forpligtelsen for producenter, der er underlagt forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, og som markedsfører mindst 51% af den samlede mængde af den samme kategori af produkter, der er omfattet af udvidet producentansvar, til at oprette en organisation, der kollektivt foretager opfyldelse af deres forpligtelser på området, og til at eje en andel heri, som forpligtelsen for indehavere af en andel i denne organisation til at være producenter, er direkte omfattet af dette formål og synes således egnet til at sikre opfyldelsen af målene om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed. Dette gælder så meget desto mere, som disse regler faktisk indebærer, at det er muligt at gøre det obligatorisk for de producenter, der har de største andele af det pågældende marked, at bære ikke blot det finansielle ansvar, men også et organisatorisk ansvar for håndteringen af affaldsfasen i et produkts livscyklus.
- 182 Hvad for det tredje angår reglerne om forbuddet mod vertikale forbindelser mellem de organisationer, der er ansvarlige for den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, indehaverne af andele i disse organisationer, disse organisationers ledelsesorganer samt leverandørerne af affaldshåndteringstjenester fremgår det af 22. betragtning til direktiv 2018/851, at de minimumskrav, der er fastsat i artikel 8a i direktiv 2008/98, bl.a. har til formål at sikre lige konkurrencevilkår og begrænse risikoen for interessekonflikter mellem de nævnte organisationer og de affaldshåndteringsoperatører, som de samme organisationer anvender.
- 183 For så vidt som disse regler har til formål at undgå interessekonflikter i forholdet mellem de forskellige aktører, der deltager inden for rammerne af den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar, og, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 76 i forslaget til afgørelse, dermed gør det muligt at mindske risikoen for, at den organisation, der har fået overdraget at foretage den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, i forbindelse med tildelingen af offentlige kontrakter om levering af affaldshåndteringstjenester, tager hensyn til irrelevante kriterier ved valget af tilbudsgivere og vælger tilbudsgivere, der ikke opfylder de opstillede økonomiske eller miljømæssige krav, forekommer dette aspekt af den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar også at være egnet til at sikre opfyldelsen af målene om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed.

*ii) Hvorvidt de pågældende restriktioner er nødvendige og forholdsmæssige i snæver forstand*

- 184 Hvad for det første angår kravet om, at producentorganisationen skal udøve sin aktivitet uden gevinst for øje, har den slovenske regering anført, at det incitament til at opnå fortjeneste, der fulgte af ZVO-1, var til hinder for at nå målet om en passende miljøbeskyttelse. Det tilkommer under alle omstændigheder den forelæggende ret at efterprøve, om den slovenske lovgiver havde mulighed for at anvende mindre restriktive foranstaltninger, der gjorde det muligt lige så effektivt at nå de forfulgte mål.
- 185 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt de omhandlede foranstaltninger er forholdsmæssige i snæver forstand, således som det fremgår af denne doms præmis 104, skal den forelæggende ret ligeledes efterprøve, om disse foranstaltninger ikke er uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte mål om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed. I denne sammenhæng kan den forelæggende ret bl.a. tage hensyn til de mangler, der – således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen – blev konstateret i forbindelse med den ordning for udvidet producentansvar, der var fastsat i ZVO-1, og som ikke gjorde det muligt at sikre en effektiv affaldshåndtering.

- 186 Hvad for det andet angår foranstaltningerne vedrørende oprettelsen af den organisation, der har fået overdraget at foretage den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, og ejerskabet af andele i denne organisation, har den slovenske regering anført, at disse foranstaltninger har til formål at sikre, at der kun kan oprettes én enkelt organisation for hver produktkategori, der er omfattet af det udvidede producentansvar. Den har endvidere anført, at de nævnte foranstaltninger har til formål at afhjælpe de mangler, der blevet konstateret med hensyn til ZVO-1, for så vidt angår de organisatoriske forbindelser mellem producenterne og de organisationer, der er ansvarlige for den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, samt at maksimere producenternes indflydelse på denne organisations drift. Denne øgede indflydelse på organisationens forvaltning, ledelse og egenkontrol har til formål at styrke producenternes ansvarsfølelse, når denne organisation i eget navn og for egen regning skal sikre korrekt håndtering af affald fra produkter, der er omfattet af udvidet producentansvar.
- 187 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at disse foranstaltninger har til formål at gøre det muligt at oprette den organisation, der skal foretage den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar for de producenter, der markedsfører mindst 51% af den samlede mængde af det pågældende produkt. De er således egnede til at få producenterne til at føle et større ansvar og dermed gøre de ordninger for udvidet producentansvar, der er indført i henhold til ZVO-2, mere effektive.
- 188 Henset til den skønsmargen, som medlemsstaterne råder over ved valget af de foranstaltninger, der kan opfylde målene om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed med henblik på at sikre et særligt højt beskyttelsesniveau, kan den nationale lovgiver desuden i princippet lægge til grund, at der foreligger en risiko for, at såfremt økonomiske aktører, der ikke er producenter, som opererer på det pågældende marked, er i stand til at udøve indflydelse på forvaltningen af den organisation, der har fået overdraget at foretage den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, kan disse aktører vedtage ledelsesbeslutninger, der kan skade de formål, som denne organisation forfølger (jf. analogt dom af 1.3.2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, præmis 82).
- 189 Hvad for det tredje angår reglerne om forbud mod vertikale forbindelser mellem de organisationer, der har fået overdraget at foretage den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, indehaverne af andele i disse organisationer og leverandørerne af affaldshåndteringstjenester, har den slovenske regering gjort gældende, at disse regler er nødvendige for at sikre konkurrenceevnen i affaldshåndteringssektoren. Navnlig kan oprettelsen af en producentorganisation for den samme type produkter føre til en koncentration af efterspørgslen efter visse tjenesteydelser, hvilket vil give denne organisation en sådan forhandlingsstyrke, at den kan ødelægge den økonomiske og konkurrencemæssige balance på affaldshåndteringsmarkedet. Reglerne om forbud mod vertikale forbindelser tilsigter også at mindske interessekonflikter mellem de organisationer, der opfylder forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar på vegne af producenter, og de affaldsleverandører, som organisationerne indgår kontrakter med.
- 190 Det påhviler den forelæggende ret at efterprøve, om den slovenske lovgiver havde mulighed for at vedtage mindre restriktive foranstaltninger, der ville have gjort det muligt lige så effektivt at nå de forfulgte mål, idet det i forbindelse med gennemførelsen af artikel 8 og 8a i direktiv 2008/98 er af særlig betydning, at der opretholdes lige konkurrencevilkår i sektoren for affaldshåndtering, og at

det sikres, at dette marked fungerer tilfredsstillende. I denne forbindelse tilkommer det den forelæggende ret at tage hensyn til den skønsmargen, som medlemsstaterne har – jf. denne doms præmis 134 – ved valget af de foranstaltninger, der kan opfylde de nævnte mål.

#### *4) Overholdelsen af chartrets artikel 16*

- 191 I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 105-110, skal det endvidere efterprøves, om den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar er forenelig med de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret, i det foreliggende tilfælde friheden til at oprette og drive egen virksomhed, der er fastsat i chartrets artikel 16.
- 192 Af de samme grunde som dem, der er anført i denne doms præmis 179-190, er der intet i de sagsakter, som Domstolen råder over, der tyder på, at restriktionerne for friheden til at oprette og drive egen virksomhed ikke kan begrundes i overensstemmelse med de krav, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1.
- 193 Henset til det ovenstående skal det konkluderes, at med forbehold for overholdelsen af proportionalitetsprincippet er artikel 8 og 8a i direktiv 2008/98, artikel 15 i direktiv 2006/123, artikel 49 TEUF og chartrets artikel 16 ikke til hinder for en national lovgivning, som
- kræver, at en organisation, der har fået overdraget at foretage den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, og som har eneret til at drive sin virksomhed, skal drive denne virksomhed uden gevinst for øje
  - fastsætter en forpligtelse for producenter, der er underlagt forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, og som markedsfører mindst 51% af den samlede mængde af produkter inden for samme kategori, der er omfattet af dette udvidede ansvar, til at oprette og eje en andel i en sådan organisation
  - fastsætter en forpligtelse for indehavere af en andel i denne organisation til at være producenter på det pågældende marked
  - fastsætter et forbud mod, at disse producenter foretager indsamling og behandling af affald, samt et forbud mod, at der består kapitalforbindelser eller familiemæssige bånd mellem på den ene side organisationen, medlemmerne af dens ledelsesorgan og de producenter, der ejer andele heri, og på den anden side de personer, der varetager indsamling og behandling af affald, samt personer, der har stemmeret i samme organisations administrative organ eller tilsynsorgan

#### ***4. De foranstaltninger, der er pålagt producenter, som ønsker at få adgang til det nationale marked***

- 194 Endelig ønsker den forelæggende ret med det tiende spørgsmål oplyst, om det er foreneligt med artikel 49 TEUF og 56 TEUF samt chartrets artikel 16, at det for producenter af produkter, der er tiltænkt husholdningsbrug, og som ønsker at få adgang til det slovenske marked, er obligatorisk at gøre brug af producentorganisationen med henblik på kollektivt at opfylde forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar.

***a) Restriktioner for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser***

- 195 Hvad angår den lovgivning, der er omhandlet i det tiende spørgsmål, bestemmer artikel 35, stk. 3, i ZVO-2, at en producent i princippet individuelt kan opfylde sine forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, medmindre de produkter, som vedkommende markedsfører i Slovenien, er til husholdningsbrug. Desuden pålægger artikel 37, stk. 3 og 4, i ZVO-2 de producenter, der således er forpligtet til at opfylde deres forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, kollektivt at indgå en kontrakt herom med producentorganisationen. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, kan nægtelsen af at indgå en sådan kontrakt straffes med bøde.
- 196 Sådanne bestemmelser kan imidlertid være omfattet af såvel etableringsfriheden som den frie udveksling af tjenesteydelser, alt efter om den pågældende erhvervsdrivende udøver sin virksomhed i Slovenien ved hjælp af en fast indretning som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 167 og 168.
- 197 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt den obligatoriske anvendelse af en bestemt tjenesteyder udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, bemærkes for det første, således som det er anført i denne doms præmis 51, at direktiv 2008/98 i princippet gør det muligt for producenter af produkter, der er omfattet af ordninger for udvidet producentansvar, at vælge, om de ønsker at opfylde deres forpligtelser på området individuelt eller kollektivt. Når en medlemsstat vælger at gøre kollektiv opfyldelse obligatorisk for en bestemt produktkategori, kan de tilpasninger, som de berørte producenter skal foretage for at opfylde et sådant krav, medføre yderligere administrative og finansielle byrder, der kan gøre det mindre attraktivt at få adgang til det slovenske marked. Dette gælder så meget desto mere, som den omhandlede lovgivning også finder anvendelse på producenter, der kun lejlighedsvis leverer tjenesteydelser på det slovenske marked, og idet tilsidesættelsen heraf er forbundet med en økonomisk sanktion.
- 198 For det andet har Domstolen fastslået, at en kontraheringspligt, der er pålagt erhvervsdrivende, som er etableret i en anden medlemsstat, kan udgøre en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, når den begrænser de pågældende erhvervsdrivendes mulighed for at konkurrere effektivt med erhvervsdrivende, der allerede befinder sig i denne stat (jf. i denne retning dom af 28.4.2009, Kommissionen mod Italien, C-518/06, EU:C:2009:270, præmis 70). Det fremgår således af Domstolens praksis, at en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser kan følge af nationale bestemmelser, der indebærer, at betingelserne for en erhvervsdrivendes adgang til det pågældende marked og de betingelser, hvorunder denne erhvervsdrivende kan udøve økonomisk virksomhed, afhænger af, at der direkte eller indirekte inddrages konkurrerende erhvervsdrivende, som allerede er til stede på det pågældende nationale marked, hvilket medfører en risiko for, at de sidstnævnte opnår konkurrencemæssige fordele (jf. i denne retning dom af 15.1.2002, Kommissionen mod Italien, C-439/99, EU:C:2002:14, præmis 39, og af 1.7.2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, præmis 38 og 51).
- 199 I det foreliggende tilfælde bestemmer artikel 38, stk. 10, i ZVO-2, at producentorganisationen skal have et tilsynsorgan for så vidt angår ordningen for udvidet producentansvar, som skal bestå af tre repræsentanter for producenterne, indehaverne af andele i organisationen og tre repræsentanter for de producenter, der har tilsluttet sig den allerede oprettede organisation, samt en repræsentant for miljøministeriet. Blandt de beføjelser, som denne organisation råder over i henhold til artikel 38, stk. 11, i ZVO-2, er bl.a. beføjelsen til at få adgang til visse oplysninger, som producenterne er i besiddelse af vedrørende produkter, der er omfattet af udvidet producentansvar, samt beføjelsen til på den foreskrevne måde at vælge de personer, der er ansvarlige for indsamling og behandling af affald på vegne af producentorganisationen.

- 200 Det fremgår således, at den virksomhed, der udøves af producentorganisationen, med hvilken enhver producent, der ønsker at få adgang til det slovenske marked, er forpligtet til at indgå aftaler, i det væsentlige bestemmes af producenter, der allerede er til stede på det slovenske marked. Som Kommissionen har anført i sit skriftlige indlæg, er det desuden ikke udelukket, at repræsentanterne for disse producenter kan udføre deres opgaver ved at forfølge deres egne økonomiske interesser og, henset til de beføjelser, som denne organisation råder over, give de nævnte producenter konkurrencemæssige fordele, som følge af at de deltager i organisationen. Selv om det ganske vist fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at de producenter, der ejer en andel i den nævnte organisation, og dem, der ikke ejer andele heri, er ligestillet og har samme beslutningsrettigheder for så vidt angår de producenter, der er repræsenteret i tilsynsorganet, forholder det sig ikke desto mindre således, at alle disse producenter er konkurrerende erhvervsdrivende i forhold til de producenter, der ønsker at få adgang til det slovenske marked.
- 201 Under disse omstændigheder kan den obligatoriske anvendelse af en bestemt tjenesteyder gøre det mindre attraktivt for statsborgere fra andre medlemsstater at udøve den frie udveksling af tjenesteydelser i den medlemsstat, der pålægger en sådan forpligtelse, og udgør således en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 56 TEUF. Af tilsvarende grunde kan de bestemmelser, der er nævnt i denne doms præmis 197-199, gøre det mindre attraktivt for statsborgere fra andre medlemsstater at etablere sig i den pågældende medlemsstat, således at de ligeledes udgør en restriktion for etableringsfriheden som sikret ved artikel 49 TEUF.

#### ***b) Begrundelsen for de pågældende restriktioner***

- 202 I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 98-110, skal det undersøges, om disse restriktioner ikke desto mindre kan begrundes.

##### *1) Hvorvidt der foreligger tvingende almene hensyn*

- 203 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, har den forpligtelse, der er pålagt producenter, der ønsker at få adgang til det slovenske marked, til at indgå aftaler med producentorganisationen med henblik på den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar, til formål at styrke producenternes organisatoriske ansvar inden for den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar og dermed effektiviteten af ordningen for håndtering af affald fra produkter, der er omfattet af denne ordning, i Slovenien. Dette formål indgår i forfølgelsen af målene om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed, der, som det fremgår af denne doms præmis 120-122, udgør tvingende almene hensyn, der kan begrunde restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser.

##### *2) Betingelsen om forholdsmæssighed*

###### *i) Restriktionernes egnethed til at sikre opfyldelsen af de tilstræbte mål*

- 204 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt en foranstaltning, der foreskriver obligatorisk anvendelse af en enkelt tjenesteyder med henblik på den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, er egnet til at nå de mål om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed, der forfølges med ZVO-2, synes både den obligatoriske karakter af denne anvendelse af en enkelt

tjenesteyder og forpligtelsen for producenter af produkter, der er omfattet af dette udvidede ansvar, til at indgå aftaler med en organisation, der har eneret til at udøve denne aktivitet, at opfylde et sådant krav.

- 205 For det første er der nemlig intet i de sagsakter, som Domstolen råder over, der gør det muligt at antage, at den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar kan frembyde ulemper i forhold til en individuel opfyldelse af disse forpligtelser, navnlig for så vidt angår affaldsstrømme. Som den nederlandske regering har anført i sit skriftlige indlæg, kan forpligtelsen for producenter af produkter til husholdningsbrug til kollektivt at opfylde deres forpligtelser gennem producentorganisationen tværtimod bidrage til at forhindre eller i det mindste mindske muligheden for, at producenter af produkter, der er omfattet af udvidet producentansvar, begår visse former for misbrug, idet disse producenter ville kunne gøre brug af de ordninger for tilbagetagelse, indsamling eller genanvendelse, der er indført i forbindelse med denne kollektive opfyldelse, men uden at betale de bidrag, der er fastsat i forhold til mængden og typen af det affald, de genererer.
- 206 For det andet er den kontraheringspligt, der er pålagt de producenter, der er underlagt udvidet producentansvar, således som Kommissionen har anført i sit skriftlige indlæg, en del af en systematisk og sammenhængende tilgang i forbindelse med indførelsen af et monopol vedrørende den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar. Under alle omstændigheder kan indførelsen af en obligatorisk ordning for kollektiv opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, der er udformet med fokus på én enkelt organisation, således som den slovenske og den nederlandske regering har gjort gældende under sagen for Domstolen, lette indførelsen af et velfungerende affaldshåndteringssystem, navnlig i små og mellemstore medlemsstater.

*ii) Hvorvidt de pågældende restriktioner er nødvendige og forholdsmæssige i snæver forstand*

- 207 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt målene om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed kan nås ved mindre restriktive foranstaltninger, fremgår det, således som det er anført i denne doms præmis 132-134, og med forbehold for, at den nationale lovgiver reelt har ønsket at opnå et særligt højt beskyttelsesniveau for miljøet og den offentlige sundhed, at en obligatorisk anvendelse af en enkelt tjenesteyder med henblik på kollektiv opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar kan anses for at være nødvendig for at nå disse mål.
- 208 Det tilkommer under alle omstændigheder den forelæggende ret at efterprøve, at den slovenske lovgiver ikke havde mulighed for at vedtage foranstaltninger, der, selv om de var lige så effektive med hensyn til at nå de forfulgte mål, ville have været mindre restriktive, navnlig for så vidt som den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar ligeledes finder anvendelse på producenter, der kun lejlighedsvis leverer tjenesteydelser på det slovenske marked.
- 209 Som det fremgår af denne doms præmis 104, skal den forelæggende ret desuden efterprøve, om de omhandlede foranstaltninger ikke er uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte mål om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed. I denne sammenhæng kan den forelæggende ret bl.a. tage hensyn til de mangler, der – således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen – blev konstateret i forbindelse med den ordning for udvidet producentansvar, der var fastsat i ZVO-1.

### 3) Overholdelsen af chartrets artikel 16

- 210 I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 105-110, skal det endvidere efterprøves, om den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar er forenelig med de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret, i det foreliggende tilfælde friheden til at oprette og drive egen virksomhed, der er fastsat i chartrets artikel 16.
- 211 I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at enhver foranstaltning, der kan have en tilstrækkelig direkte og afgørende virkning på de pågældende erhvervsdrivendes frie udøvelse af forretnings- eller erhvervsmæssig virksomhed, udgør en begrænsning af udøvelsen af friheden til at oprette og drive egen virksomhed (jf. i denne retning kendelse af 23.9.2004, Springer, C-435/02 og C-103/03, EU:C:2004:552, præmis 49).
- 212 Endvidere har Domstolen fastslået, at den beskyttelse, der følger af chartrets artikel 16, i medfør af aftalefriheden ligeledes indebærer det frie valg af medkontrahent (jf. i denne retning dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.1.2023, TP (Audiovisuel redaktør til offentlig TV-station), C-356/21, EU:C:2023:9, præmis 74), og at pålæggelsen af en kontraheringspligt udgør en væsentlig begrænsning af den aftalefrihed, som erhvervsdrivende i princippet har (jf. i denne retning dom af 28.4.2009, Kommissionen mod Italien, C-518/06, EU:C:2009:270, præmis 66).
- 213 I det foreliggende tilfælde kan såvel forpligtelsen for producenter af husholdningsprodukter til kollektivt at opfylde deres forpligtelser som forpligtelsen for disse producenter til at indgå aftaler med producentorganisationen, for så vidt som disse forpligtelser udgør restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden, have en tilstrækkelig direkte og afgørende virkning på de nævnte producenters frie erhvervsudøvelse, således at de udgør begrænsninger for udøvelsen af de erhvervsdrivendes frihed til at oprette og drive egen virksomhed, som er sikret ved chartrets artikel 16. Som anført i denne doms præmis 108 kan sådanne begrænsninger imidlertid være begrundede.
- 214 Hvad angår begrundelsen for, at det er obligatorisk at foretage kollektiv opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar med hensyn til affald fra produkter til husholdningsbrug, og den kontraheringspligt, der er pålagt producenterne af sådanne produkter, er det for det første ubestridt, at disse forpligtelser er fastsat i den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar.
- 215 For det andet respekterer disse begrænsninger af friheden til at oprette og drive egen virksomhed det væsentligste indhold af den frihed, der er sikret ved chartrets artikel 16. De således pålagte krav er nemlig ikke til hinder for enhver erhvervsmæssig aktivitet som sådan, men udgør foranstaltninger til regulering af de pågældende erhvervsdrivendes udøvelse af forretnings- eller erhvervsmæssig virksomhed, hvis betingelser, således som det er anført i denne doms præmis 141, skal vurderes i forbindelse med undersøgelsen af deres forholdsmæssighed.
- 216 For det tredje har disse begrænsninger, således som det er fastslået i denne doms præmis 120, til formål at sikre en velfungerende ordning for affaldshåndtering og dermed virkeliggørelsen af målene om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed, hvilket indebærer, at de faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen.

- 217 Hvad for det fjerde angår overholdelsen af proportionalitetsprincippet fremgår det af denne doms præmis 204-206, at den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar i sig selv forekommer egnet til at nå de forfulgte mål og er nødvendig herfor. Det kan imidlertid udledes af Domstolens praksis, at overholdelsen af aftalefriheden ligeledes kræver, at indgreb, som en medlemsstat – ved lov eller administrative bestemmelser – gør i aftaleforholdene mellem en erhvervsdrivende og andre erhvervsdrivende, skal være udformet således, at indvirkningen på denne erhvervsdrivendes interesser minimeres (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Alemo-Herron m.fl., C-426/11, EU:C:2013:521, præmis 34 og 35).
- 218 Det følger ligeledes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at i tilfælde af en omfattende lovgivningsmæssig begrænsning af aftalefriheden skal denne ledsages af sammenhængende proceduremæssige garantier, der gør det muligt at undgå urimelige byrder for de berørte personer og at sikre, at systemets funktion og dets indvirkning på disse personers rettigheder hverken er vilkårlig eller uforudsigelig (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 19.6.2006, Hutten-Czapska mod Polen, CE:ECHR:2006:0619JUD003501497, §§ 167 og 168, Menneskerettighedsdomstolen, 14.10.2008, Maria Dumitrescu og Sorin Mugur Dumitrescu mod Rumænien, CE:ECHR:2008:1014JUD000729302, §§ 47 og 54, og Menneskerettighedsdomstolen, 28.1.2014, Bittó mod Slovakiet, CE:ECHR:2014:0128JUD003025509, § 98).
- 219 Det følger heraf, at når en medlemsstat pålægger producenter af produkter, der er omfattet af udvidet producentansvar, obligatorisk at gøre brug af én enkelt organisation med henblik på at foretage kollektiv opfyldelse af deres forpligtelser på området, påhviler det denne medlemsstat at sikre, at denne forpligtelse ledsages af tilstrækkelige proceduremæssige garantier, bl.a. med hensyn til eventuelle interessekonflikter eller konkurrencemæssige ulemper, der gør det muligt at undgå, at de berørte producenter i forbindelse med udøvelsen af deres erhvervsmæssige virksomhed pålægges urimelige byrder som følge af vilkårlig og uforudsigelig påvirkning af deres aftaleforhold. For så vidt som en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede skal udformes således, at den minimerer indvirkningen på de berørte erhvervsdrivendes interesser, skal den forelæggende ret ligeledes efterprøve, således som det fremgår af denne doms præmis 109, at betydningen af de mål af almen interesse, der forfølges med den nævnte begrænsning, står i forhold til alvoren af det indgreb, som denne begrænsning indebærer.
- 220 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at med forbehold for overholdelsen af proportionalitetsprincippet er artikel 8 og 8a i direktiv 2008/98, artikel 56 TEUF og chartrets artikel 16 ikke til hinder for en national lovgivning, der gør den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar obligatorisk for producenter af produkter, der er omfattet af dette udvidede ansvar, og pålægger dem at indgå aftale med en organisation, der har eneret til at udøve denne aktivitet, dog forudsat at disse forpligtelser ledsages af tilstrækkelige proceduremæssige garantier, navnlig med hensyn til eventuelle interessekonflikter eller konkurrencemæssige ulemper, som gør det muligt at undgå, at de berørte producenter i forbindelse med udøvelsen af deres erhvervsmæssige virksomhed pålægges urimelige byrder som følge af vilkårlig og uforudsigelig påvirkning af deres aftaleforhold.

***5. Betydningen af, at der foreligger en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, for spørgsmålet om, hvorvidt restriktionerne for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser er forenelig med EU-retten***

- 221 Såfremt den forelæggende ret finder dels, at den kollektive opfyldelse af forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar – henset til besvarelsen af det første præjudicielle spørgsmål – skal kvalificeres som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse som omhandlet i artikel 15, stk. 4, i direktiv 2006/123 og artikel 106, stk. 2, TEUF, dels at en eller flere af bestemmelserne i den i hovedsagen omhandlede ordning for udvidet producentansvar ikke er forenelige med enten dette direktivs artikel 15, stk. 1-3, eller artikel 49 TEUF og/eller 56 TEUF, som fortolket i givet fald i lyset af de rettigheder og friheder, der er fastsat i chartrets artikel 16 og 17, retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, tilkommer det endvidere den forelæggende ret at efterprøve, om disse restriktioner kan begrundes i henhold til artikel 15, stk. 4, i direktiv 2006/123 eller artikel 106, stk. 2, TEUF.
- 222 Artikel 15, stk. 4, i direktiv 2006/123 bestemmer således, at artikel 15, stk. 1-3, kun finder anvendelse på lovgivningen om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, hvis anvendelsen af disse stykker ikke retligt eller faktisk hindrer de berørte tjenesteydere i at udføre den særlige opgave, der er tillagt dem. Den nævnte artikel er ikke til hinder for nationale bestemmelser, der opstiller et krav som omhandlet i artiklens stk. 2, der ikke opfylder betingelserne om forbud mod forskelsbehandling, nødvendighed og proportionalitet som fastsat i artiklens stk. 3, forudsat at dette krav er nødvendigt for udøvelsen på acceptable økonomiske vilkår af den omhandlede særlige opgave i form af en offentlig tjeneste (jf. i denne retning dom af 23.12.2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, præmis 73, og af 7.11.2018, Kommissionen mod Ungarn, C-171/17, EU:C:2018:881, præmis 85).
- 223 Endvidere kan artikel 106, stk. 2, TEUF, sammenholdt med samme artikels stk. 1, nemlig påberåbes som grundlag for, at en medlemsstat tildeler en virksomhed, som har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, særlige eller eksklusive rettigheder, der er i strid med traktaternes bestemmelser, i det omfang opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet den, kun kan sikres ved tildeling af sådanne rettigheder, og forudsat at udviklingen af samhandelen ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Unionens interesse (jf. i denne retning dom af 23.5.2000, Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, EU:C:2000:279, præmis 74, af 18.12.2007, Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia, C-220/06, EU:C:2007:815, præmis 78, og af 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, præmis 44).
- 224 Det tilkommer den forelæggende ret på baggrund af sine egne konstateringer at efterprøve, om de betingelser, der er nævnt i denne doms præmis 222 og 223, er opfyldt, idet det bemærkes, at betingelsen for, at forpligtelser, der er pålagt en virksomhed, som har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, kan anses for at høre til de særlige opgaver, som er betroet den, er, at de har en forbindelse med formålet med den pågældende tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, og at deres formål umiddelbart er at medvirke til at fremme denne interesse (jf. i denne retning dom af 23.10.1997, Kommissionen mod Frankrig, C-159/94, EU:C:1997:501, præmis 68).
- 225 Det påhviler under alle omstændigheder de nationale myndigheder, der påberåber sig, at der foreligger en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, udførligt at redegøre for grundene til, at fraværet af restriktioner for etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af en særlig opgave af almen interesse, som den

pågældende virksomhed har fået overdraget (jf. i denne retning dom af 13.5.2003, Kommissionen mod Spanien, C-463/00, EU:C:2003:272, præmis 82, og af 8.6.2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, præmis 75). Dette krav kan imidlertid ikke gå så vidt som til at kræve, at myndighederne positivt skal bevise, at ingen anden tænkelig foranstaltning kan gøre det muligt at sikre opfyldelsen af denne opgave på de samme vilkår (jf. i denne retning dom af 23.10.1997, Kommissionen mod Nederlandene, C-157/94, EU:C:1997:499, præmis 58).

226 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet til det tiende præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 8 og 8a i direktiv 2008/98, artikel 15 i direktiv 2006/123, artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF, chartrets artikel 16 og 17 samt retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal fortolkes således, at disse bestemmelser og principper, forudsat at proportionalitetsprincippet overholdes, ikke er til hinder for en national lovgivning, som

- indfører en monopolsituation ved at oprette en organisation, der har fået overdraget at foretage den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, og som har eneret til at udøve denne aktivitet for en given produktkategori, samtidig med at den ex lege medfører, at de tilladelser, der har gjort det muligt for de erhvervsdrivende hidtil at udøve den nævnte aktivitet, tilbagekaldes, og at alle de kontrakter, som disse erhvervsdrivende har indgået i forbindelse med udøvelsen heraf, opsiges, dog forudsat at denne lovgivning dels ledsages af gennemførelsen af lovgivningsmæssige rammer, som er egnede til at sikre, at indehaveren af monoopolet reelt sættes i stand til på en sammenhængende og systematisk måde at forfølge de mål om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed, som den pågældende medlemsstat har fastsat ved hjælp af et udbud, hvis kvantitative omfang og kvalitative indhold er fastlagt ud fra disse mål, og som underlægges en streng kontrol fra de offentlige myndigheders side, dels fastsætter, at der skal ske tilpasning af anvendelsen af de nye retsregler, der er egnet til at undgå enhver urimelig byrde for de pågældende erhvervsdrivende, navnlig i form af en overgangsperiode af en passende længde med henblik på at gøre det muligt for dem at tilpasse sig ændringerne eller en rimelig kompensationsordning for det tab, som de måtte lide
- pålægger denne organisation at udøve sine aktiviteter uden gevinst for øje
- fastsætter en forpligtelse for producenter, der er underlagt forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, og som markedsfører mindst 51% af den samlede mængde af produkter inden for samme kategori, der er omfattet af dette udvidede ansvar, til at oprette og eje en andel i en sådan organisation
- fastsætter en forpligtelse for indehavere af en andel i denne organisation til at være producenter på det pågældende marked
- fastsætter et forbud mod, at disse producenter foretager indsamling og behandling af affald, samt et forbud mod, at der består kapitalforbindelser eller familiemæssige bånd mellem på den ene side organisationen, medlemmerne af dens ledelsesorgan og de nævnte producenter, og på den anden side de personer, der varetager indsamling og behandling af affald, samt de personer, der har stemmeret i organisationens administrative organ eller tilsynsorgan
- gør den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar obligatorisk for producenter af produkter, der er omfattet af dette udvidede ansvar, og pålægger dem at indgå aftale med den samme organisation, dog forudsat at disse forpligtelser ledsages af tilstrækkelige proceduremæssige garantier, navnlig med hensyn til eventuelle

interessekonflikter eller konkurrencemæssige ulemper, som gør det muligt at undgå, at de berørte producenter i forbindelse med udøvelsen af deres erhvervmæssige virksomhed pålægges urimelige byrder som følge af vilkårlig og uforudsigelig påvirkning af deres aftaleforhold.

#### IV. Sagsomkostninger

- 227 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

##### 1) Artikel 106, stk. 2, TEUF

**skal fortolkes således, at**

**en juridisk person, der dels har eneret til i overensstemmelse med artikel 8 og 8a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/851 af 30. maj 2018 at udøve en aktivitet, der består i for en given produktkategori og på hele en medlemsstats område at opfylde forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar på de berørte producenters vegne, dels er forpligtet til at udøve denne aktivitet uden gevinst for øje, skal anses for at være en virksomhed, der har fået overdraget at udføre en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse som omhandlet i denne artikel 106, stk. 2, forudsat at denne juridiske person faktisk har fået overdraget at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og at arten, varigheden og rækkevidden af disse forpligtelser er klart defineret i national ret.**

- 2) Artikel 8 og 8a i direktiv 2008/98, som ændret ved direktiv 2018/851, artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked, artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF, artikel 16 og 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder samt retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

**skal fortolkes således, at**

**disse bestemmelser og principper, forudsat at proportionalitetsprincippet er overholdt, ikke er til hinder for en national lovgivning, som**

- indfører en monopolsituation ved at oprette en organisation, der har fået overdraget at foretage den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, og som har eneret til at udøve denne aktivitet for en given produktkategori, samtidig med at den ex lege medfører, at de tilladelser, der har gjort det muligt for de erhvervsdrivende hidtil at udøve den nævnte aktivitet, tilbagekaldes, og at alle de kontrakter, som disse erhvervsdrivende har indgået i forbindelse med udøvelsen heraf, opsiges, dog forudsat at denne lovgivning dels ledsages af**

gennemførelsen af lovgivningsmæssige rammer, som er egnede til at sikre, at indehaveren af monopolet reelt sættes i stand til på en sammenhængende og systematisk måde at forfølge de mål om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed, som den pågældende medlemsstat har fastsat ved hjælp af et udbud, hvis kvantitative omfang og kvalitative indhold er fastlagt ud fra disse mål, og som underlægges en streng kontrol fra de offentlige myndigheders side, dels fastsætter, at der skal ske tilpasning af anvendelsen af de nye retsregler, der er egnet til at undgå enhver urimelig byrde for de pågældende erhvervsdrivende, navnlig i form af en overgangsperiode af en passende længde med henblik på at gøre det muligt for dem at tilpasse sig ændringerne eller en rimelig kompensationsordning for det tab, som de måtte lide

- pålægger denne organisation at udøve sine aktiviteter uden gevinst for øje
- fastsætter en forpligtelse for producenter, der er underlagt forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar, og som markedsfører mindst 51% af den samlede mængde af produkter inden for samme kategori, der er omfattet af dette udvidede ansvar, til at oprette og eje en andel i en sådan organisation
- fastsætter en forpligtelse for indehavere af en andel i denne organisation til at være producenter på det pågældende marked
- fastsætter et forbud mod, at disse producenter foretager indsamling og behandling af affald, samt et forbud mod, at der består kapitalforbindelser eller familiemæssige bånd mellem på den ene side organisationen, medlemmerne af dens ledelsesorgan og de nævnte producenter, og på den anden side de personer, der varetager indsamling og behandling af affald, samt de personer, der har stemmeret i organisationens administrative organ eller tilsynsorgan
- gør den kollektive opfyldelse af forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar obligatorisk for producenter af produkter, der er omfattet af dette udvidede ansvar, og pålægger dem at indgå aftale med denne organisation, dog forudsat at disse forpligtelser ledsages af tilstrækkelige proceduremæssige garantier, navnlig med hensyn til eventuelle interessekonflikter eller konkurrencemæssige ulemper, som gør det muligt at undgå, at de berørte producenter i forbindelse med udøvelsen af deres erhvervmæssige virksomhed pålægges urimelige byrder som følge af vilkårlig og uforudsigelig påvirkning af deres aftaleforhold.

Underskrifter