Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 15. července 2021 [1]

Věc C-181/20

VYSOČINA WIND a.s.
proti
České republice

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Nejvyšším soudem (Česká republika)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Směrnice 2012/19/EU – Odpady – Odpadní elektrická a elektronická zařízení (OEEZ) – Náklady na sběr, zpracování, využití a k životnímu prostředí šetrné odstraňování fotovoltaických panelů – Odpovědnost výrobce – Nesprávné provedení směrnice – Odpovědnost členského státu – Zásada ‚znečišťovatel platí' – Zákaz zpětné účinnosti"

I. Úvod

1. Ve sporu v původním řízení se společnost Vysočina Wind domáhá náhrady škody od českého státu z důvodu, že tento stát, pokud jde o fotovoltaické panely, nesprávně provedl konkretizaci zásady „znečišťovatel platí", kterou stanoví směrnice 2012/19/EU [2].

2. Unijněprávní nárok vyplývající z odpovědnosti za škodu se opírá o rozsudek ve věci Francovich [3] a předpokládá mimo jiné závažné porušení unijního práva [4]. Toto porušení by mohlo spočívat v nesprávném provedení směrnice 2012/19, bylo by však vyloučeno, pokud by dotčené ustanovení směrnice bylo v rozporu s unijním právem vyšší právní síly, zejména se zákazem zpětné účinnosti.

3. Česká republika pochybuje o slučitelnosti směrnice 2012/19, vyhlášené v roce 2012, s unijním právem v rozsahu, v němž stanoví, že výrobci fotovoltaických panelů mají nést náklady na odstranění všech panelů, které uvedli na trh již od 13. srpna 2005. Tento členský stát proto přijal právní úpravu, která stanoví, že tyto náklady nesou uživatelé panelů, pokud byly panely uvedeny na trh před 1. lednem 2013. Společnost Vysočina Wind provozuje solární elektrárnu a musela na základě této právní úpravy převzít náklady, jejichž náhradu nyní požaduje.

[1] – Původní jazyk: němčina.

[2] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 4. července 2012 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ) (Úř. věst. 2012, L 197, s. 38).

[3] – Rozsudek ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428).

[4] – Viz rozsudky ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 51), ze dne 26. ledna 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 30), a ze dne 25. března 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, bod 113).

4. Je tedy třeba vyjasnit, do jaké míry je zavedení odpovědnosti výrobce za fotovoltaické panely slučitelné se zákazem zpětné účinnosti.

II. Právní rámec

A. Unijní právní úprava nakládání s odpadními elektrickými a elektronickými zařízeními (OEEZ)

1. Směrnice 2012/19

5. Předmět směrnice 2012/19 je vymezen v článku 1:

„Touto směrnicí se stanoví opatření na ochranu životního prostředí a lidského zdraví tím, že se zabrání nepříznivým vlivům vzniku odpadu z elektrických a elektronických zařízení (dále jen ‚OEEZ') a nakládání s ním nebo že se tyto vlivy sníží, a tím, že se omezí negativní dopady využívání zdrojů a zlepší se jeho účinnost v souladu s články 1 a 4 [směrnice o odpadech [5]], což přispěje k udržitelnému rozvoji."

6. Oblast působnosti směrnice 2012/19 vyplývá zejména z jejího čl. 2 odst. 1:

„Tato směrnice se použije na elektrická a elektronická zařízení (dále jen ‚EEZ') takto:

a) od 13. srpna 2012 do 14. srpna 2018 (přechodné období), s výhradou odstavce 3, na EEZ spadající do kategorií uvedených v příloze I. Příloha II obsahuje demonstrativní seznam EEZ spadajících do kategorií uvedených v příloze I;

b) od 15. srpna 2018, s výhradou odstavců 3 a 4, na všechna EEZ. Všechna EEZ se zařadí do kategorií uvedených v příloze III. Příloha IV obsahuje nevyčerpávající seznam EEZ spadajících do kategorií uvedených v příloze III (otevřená oblast působnosti)."

7. Článek 3 odst. 1 směrnice 2012/19 obsahuje různé definice:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

a) ‚elektrickým a elektronickým zařízením' nebo ‚EEZ' zařízení, jehož správná funkce závisí na elektrickém proudu nebo na elektromagnetickém poli, a zařízení k výrobě, přenosu a měření tohoto proudu a pole, které je určeno pro použití s napětím nepřesahujícím 1 000 V pro střídavý proud a 1 500 V pro stejnosměrný proud;

[…]

e) ‚odpadním elektrickým a elektronickým zařízením' nebo ‚OEEZ' elektrické a elektronické zařízení, které je odpadem ve smyslu čl. 3 bodu 1 [směrnice o odpadech], včetně všech konstrukčních částí, podsestav a spotřebních materiálů, které jsou součástí výrobku v době jeho vyřazení."

[5] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (Úř. věst. 2008, L 312, s. 3).

8. Příloha I směrnice 2012/19 uvádí kategorie EEZ spadajících do oblasti působnosti této směrnice během přechodného období podle čl. 2 odst. 1 písm. a). Bod 4 uvádí spotřební elektroniku a fotovoltaické panely.

9. Fotovoltaické panely jsou kromě toho uvedeny v bodě 4 přílohy II, jež obsahuje demonstrativní seznam EEZ, které spadají do kategorií uvedených v příloze I.

10. Článek 13 odst. 1 směrnice 2012/19 upravuje odpovědnost výrobce, pokud jde o náklady na odstraňování zařízení, která byla využívána k podnikatelské činnosti:

„Členské státy zajistí, aby výrobci financovali náklady na sběr, zpracování, využití a k životnímu prostředí šetrné odstraňování OEEZ od uživatelů jiných, než jsou domácnosti, pocházejících z výrobků uvedených na trh po 13. srpnu 2005.

Náklady nahrazování historického odpadu rovnocennými novými výrobky nebo novými výrobky plnícími stejnou funkci financují výrobci těchto výrobků při jejich dodání. Jako alternativní řešení mohou členské státy stanovit, že za toto financování částečně nebo úplně odpovídají i uživatelé jiní než domácnosti.

Pokud jde o ostatní historický odpad, financují náklady uživatelé jiní než domácnosti."

11. Kromě toho z čl. 12 odst. 4 směrnice 2012/19 vyplývá, že „OEEZ z výrobků uvedených na trh do 13. srpna 2005" je třeba považovat za „historický odpad".

12. Stejná pravidla byla stanovena již v čl. 9 odst. 1 a čl. 8 odst. 3 směrnice 2002/96/ES o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ)[6]. Předchozí směrnice se však na fotovoltaické panely ještě nevztahovala. Tyto panely byly zahrnuty až do rozsahu působnosti směrnice 2012/19.

13. Odpovědnost výrobce je zmíněna v bodě 23 odůvodnění směrnice 2012/19:

„[…] K dosažení maximálního účinku koncepce odpovědnosti výrobce je třeba, aby každý výrobce odpovídal za financování nakládání s odpady ze svých vlastních výrobků. Výrobce by měl mít možnost výběru, zda chce plnit tuto povinnost samostatně, anebo se zapojit do kolektivního systému. Každý výrobce by měl při uvádění svého výrobku na trh poskytnout finanční záruku, aby se předešlo tomu, že by náklady spojené s nakládáním s OEEZ z bezprizorných výrobků nesla společnost nebo ostatní výrobci. Odpovědnost za financování nakládání s historickými odpady by měli sdílet všichni stávající výrobci v kolektivních systémech financování, do kterých přispívají úměrně všichni výrobci působící na trhu v okamžiku, kdy dochází ke vzniku nákladů. Kolektivní systémy financování by neměly mít za následek vyloučení drobných a malých výrobců, dovozců a nových účastníků trhu. Kolektivní systémy by mohly zavést diferencované poplatky na základě toho, jak snadno lze výrobky a hodnotné druhotné suroviny, které tyto výrobky obsahují, recyklovat. U zařízení s dlouhým životním cyklem, která spadají do oblasti působnosti této směrnice, jako jsou například fotovoltaické panely, by mělo být co nejlépe využito stávajících systémů sběru a využití za předpokladu, že splňují požadavky stanovené touto směrnicí."

14. Směrnice 2012/19 byla vyhlášena dne 24. července 2012 a podle jejího čl. 24 odst. 1 měla být provedena do 14. února 2014.

[6] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. ledna 2003 (Úř. věst. 2003, L 37, s. 24; Zvl. vyd. 15/07, s. 359), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/108/ES ze dne 8. prosince 2003 (Úř. věst. 2003, L 345, s. 106; Zvl. vyd. 15/07, s. 692).

2. Směrnice o odpadech

15. Kromě toho je třeba zmínit ustanovení směrnice o odpadech ve znění platném v dané době, která upravují odpovědnost za odpad.

16. Článek 15 směrnic o odpadech 75/442[7] (v ní původně článek 11) a 2006/12[8] stanovil:

„Na základě zásady ‚znečišťovatel platí' musí náklady na odstraňování odpadů nést:

[…] držitel, který přenechá manipulaci s odpadem zařízení, které odpad sbírá, nebo podniku uvedenému v článku 9, nebo

[…] předchozí držitelé nebo výrobce výrobku, z něhož odpad vznikl."

17. Článek 14 směrnice o odpadech 2008/98, která platí nyní, obsahuje podobnou úpravu:

„1. V souladu se zásadou ‚znečišťovatel platí' musí náklady spojené s nakládáním s odpady nést prvotní původce odpadu, nebo současný či předchozí držitel odpadu.

2. Členské státy mohou rozhodnout, že náklady spojené s nakládáním s odpady musí částečně nebo plně nést výrobce výrobků, z něhož se stal odpad, a že tyto náklady mohou sdílet distributoři tohoto výrobku."

B. České právo

18. Česká republika provedla své závazky vyplývající z původní směrnice 2002/96 přijetím zákona o odpadech. Dne 30. května 2012, ještě před přijetím směrnice 2012/19, byl do tohoto zákona vložen nový § 37p, kterým byl zaveden mechanismus financování nakládání s odpadem z fotovoltaických panelů. Podle tohoto ustanovení má povinnost financovat nakládání s odpadem z fotovoltaických panelů uvedených na trh před 1. lednem 2013 provozovatel solární elektrárny, a to prostřednictvím rovnoměrných dílčích plateb příspěvků na recyklaci. Tomu byla za tímto účelem stanovena povinnost nejpozději do 30. června 2013 uzavřít smlouvu s osobou zajišťující kolektivní systém financování, a to tak, aby bylo toto financování zajištěno nejpozději k 1. lednu 2019. V případě fotovoltaických panelů uvedených na trh po 1. lednu 2013 tato povinnost dopadá na jejich výrobce.

III. Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

19. Společnost Vysočina Wind je provozovatelkou solární elektrárny „Vranovská ves II". Tato elektrárna byla zprovozněna v roce 2009, a to za využití fotovoltaických panelů uvedených na trh po 13. srpnu 2005. Poté, co bylo do českého zákona o odpadech vloženo nové ustanovení § 37p, uzavřela společnost Vysočina Wind s příslušnými subjekty smlouvy, na jejichž základě jim ve třech dílčích platbách v letech 2015 a 2016 uhradila příspěvek na budoucí recyklaci elektroodpadu z fotovoltaických panelů v celkové výši 1 613 773,24 Kč (přibližně 65 000 eur).

[7] – Směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech (Úř. věst. 1975, L 194, s. 47; Zvl. vyd. 15/01, s. 23) ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 ze dne 29. září 2003 (Úř. věst. 2003, L 284 s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 447).

[8] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES ze dne 5. dubna 2006 o odpadech (Úř. věst. 2006, L 114, s. 9).

20. Společnost Vysočina Wind podala proti České republice žalobu, kterou se domáhá náhrady této částky. Před vnitrostátními soudy zastávala názor, že Česká republika provedla směrnici 2012/19 nesprávně. Uvedla, že článek 13 ukládá povinnost financovat nakládání s odpadem z fotovoltaických panelů uvedených na trh po 13. srpnu 2005 výrobci, a nikoli uživateli. V důsledku toho vzniká společnosti Vysočina Wind škoda, neboť podle nadále platného § 37p zákona o odpadech musí i po 14. únoru 2014 (uplynutí lhůty pro provedení směrnice) hradit příspěvek na recyklaci, který má podle unijního práva hradit výrobce.

21. Česká republika namítla, že povinnost výrobců financovat nakládání s odpadem se oproti znění směrnice 2012/19 může vztahovat pouze na fotovoltaické panely, které byly uvedeny na trh po uplynutí lhůty pro provedení směrnice, neboť zpětné uložení této povinnosti by představovalo nepřípustnou retroaktivitu a s ní související porušení obecných zásad ochrany legitimního očekávání a právní jistoty. Dále namítla, že mnoho výrobců, kteří uvedli fotovoltaické panely na trh mezi rokem 2005 a rokem 2013, již neexistuje, a proto jim povinnost financovat nakládání s odpadem nelze uložit.

22. Společnost Vysočina Wind byla se svojí žalobou ve dvou stupních úspěšná. Věc byla předložena k rozhodnutí Nejvyššímu soudu (Česká republika), který Soudnímu dvoru předložil následující otázky:

„1) Musí být článek 13 směrnice 2012/19 vykládán tak, že brání členskému státu uložit povinnost financovat náklady na sběr, zpracování, využití a k životnímu prostředí šetrné odstraňování OEEZ pocházejících z fotovoltaických panelů uvedených na trh před 1. lednem 2013, jejich uživatelům, a nikoli výrobcům?

2) V případě, že bude první předložená otázka zodpovězena kladně, má pro posuzování podmínek odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením unijního práva vliv skutečnost, o jakou jde v původním řízení, že členský stát sám upravil způsob financování odpadu z fotovoltaických panelů ještě před přijetím směrnice, která fotovoltaické panely nově zahrnula do rozsahu unijní úpravy a povinnost financovat náklady uložila výrobcům, a to i ve vztahu k těm panelům, které byly uvedeny na trh před uplynutím její implementační lhůty (a samotným přijetím úpravy na unijní úrovni)?“

23. Společnost Vysočina Wind, Česká republika, Spolková republika Německo a Evropská komise předložily písemná vyjádření v souladu s článkem 23 statutu. Kromě toho na žádost Soudního dvora předložily písemné vyjádření Evropský parlament a Rada Evropské unie. Od ústní části řízení Soudní dvůr upustil.

IV. Právní posouzení

24. Cílem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je vyjasnit podmínky pro vznik unijněprávního nároku na náhradu škody vůči státu. Předkládající soud se proto táže, zda článek 13 směrnice 2012/19 brání členskému státu uložit povinnost financovat náklady na odstraňování fotovoltaických panelů uvedených na trh před 1. lednem 2013, jejich uživatelům, a nikoli výrobcům (k tomu níže bod A). Ze skutkových okolností vnitrostátního řízení je třeba vyvodit, že se přitom jedná pouze o panely, které byly uvedeny na trh po 13. srpnu 2005.

25. V případě, že členské státy nemohou tyto náklady uložit uživatelům takovýchto panelů, se Nejvyšší soud dále táže, jaký význam má pro odpovědnost členského státu za škodu okolnost, že členský stát sám upravil odpovědnost za odpad z těchto panelů před přijetím unijních pravidel (k tomu níže bod B).

A. První otázka – počátek odpovědnosti výrobce za fotovoltaické panely

26. Za účelem odpovědi na první otázku nejprve uvádím, že podle článku 13 směrnice 2012/19 musí být náklady na odstraňování fotovoltaických panelů uvedených na trh po 13. srpnu 2005 uloženy výrobcům (k tomu níže bod 1). Následně přezkoumám, zda je tato právní úprava slučitelná se zákazem zpětné účinnosti (k tomu níže bod 2).

1. Normativní obsah čl. 13 odst. 1 směrnice 2012/19

27. Ze směrnice 2012/19 jasně vyplývá, že náklady na odstraňování fotovoltaických panelů uvedených na trh po 13. srpnu 2005 nelze uložit uživatelům. Podle čl. 13 odst. 1 členské státy totiž musí zajistit, aby *výrobci* financovali náklady na sběr, zpracování, využití a k životnímu prostředí šetrné odstraňování OEEZ od uživatelů jiných, než jsou domácnosti, pocházejících z výrobků uvedených na trh po uvedeném datu.

28. Fotovoltaické panely jsou podle směrnice 2012/19 elektrická a elektronická zařízení.

29. V souladu se svým čl. 2 odst. 1 písm. a) se směrnice 2012/19 použije od 13. srpna 2012 na elektrická a elektronická zařízení spadající do kategorií uvedených v příloze I. Demonstrativní seznam EEZ uvedený v příloze II tyto kategorie konkretizuje. Fotovoltaické panely jsou výslovně uvedeny jak v příloze I bodě 4, tak i v příloze II bodě 4. Normotvůrce tedy zjevně vychází z toho, že tyto panely jsou EEZ ve smyslu definice uvedené v čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnice 2012/19, a při formulování jejího nového znění chtěl, aby platila i pro ně.

30. Pokud se držitelé fotovoltaických panelů ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice o odpadech zbavují nebo mají v úmyslu se jich zbavit nebo se od nich požaduje, aby se jich zbavili, stávají se tyto panely odpadem, a tedy *odpadními* elektrickými a elektrotechnickými *zařízeními* ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. e) směrnice 2012/19.

31. Pokud jde o takovéto panely, čl. 13 odst. 1 směrnice 2012/19 stanoví, že náklady na sběr, zpracování, využití a k životnímu prostředí šetrné odstraňování mají financovat *výrobci*.

32. Směrnice 2012/19 byla sice přijata a vyhlášena až v červenci 2012. Pro fotovoltaické panely platila podle čl. 2 odst. 1 písm. a) dokonce až od 13. srpna 2012. Lhůta pro provedení této směrnice uplynula v souladu s čl. 24 odst. 1 až dne 14. února 2014. Článek 13 odst. 1 nicméně jednoznačně stanoví, že výrobce nese odpovědnost za všechna zařízení, která byla uvedena na trh po 13. srpnu 2005. Pro fotovoltaické panely to tedy musí platit rovněž. Komise kromě toho uvádí, že na rozdíl od jiných ustanovení neexistují žádná přechodná ustanovení, která by se týkala odpovědnosti výrobce za fotovoltaické panely.

33. Lhůta pro provedení směrnice a datum, od kdy se směrnice 2012/19 použije, mohou být relevantní pro určení okamžiku, od něhož lze od výrobců fotovoltaických panelů požadovat převzetí dotčených nákladů.

34. Zejména Komise se zabývá otázkou, zda výrobci musí nést náklady za panely, které se před uvedeným datem staly odpadem. Avšak o takovéto panely se v projednávané věci nejedná, protože společnost Vysočina Wind požaduje náhradu za platby, které zaplatila pro případ, že se její panely stanou odpadem v budoucnu, tedy po uplynutí lhůty pro provedení směrnice.

35. Takovéto panely, které byly uvedeny na trh po 13. srpnu 2005, avšak odpadem se stanou až později, podle čl. 13 odst. 1 směrnice 2012/19 bezpochyby spadají do odpovědnosti výrobce.

36. Bylo by neslučitelné s čl. 13 odst. 1 směrnice 2012/19 zprostit výrobce jejich odpovědnosti a místo toho přenést na uživatele fotovoltaických panelů náklady na jejich sběr, zpracování, využití a k životnímu prostředí šetrné odstraňování. Otázka, do jaké míry lze převzetí nákladů požadovat po uživatelích, pokud je nemohou převzít výrobci, není předmětem tohoto řízení.

37. Jako dílčí závěr je tedy nutno konstatovat, že podle čl. 13 odst. 1 směrnice 2012/19 musí členské státy náklady na sběr, zpracování, využití a k životnímu prostředí šetrné odstraňování fotovoltaických panelů od uživatelů jiných, než jsou domácnosti, pocházejících z výrobků uvedených na trh po 13. srpnu 2005, uložit *výrobcům*.

2. Zákaz zpětné účinnosti

38. Uplatnění odpovědnosti výrobce na fotovoltaické panely, které byly uvedeny na trh po 13. srpnu 2005, avšak před uplynutím lhůty pro provedení směrnice 2012/19, by však bylo nutno podle České republiky a Německa považovat za nepřípustný zpětný účinek.

39. Oba tyto členské státy proto Soudnímu dvoru navrhují restriktivní výklad čl. 13 odst. 1 směrnice 2012/19. Podle nich toto ustanovení nebrání tomu, aby právní předpisy členských států stanovily odpovědnost výrobců pouze pro fotovoltaické panely, které byly uvedeny na trh až po uplynutí lhůty pro provedení směrnice.

40. Tento výsledek by však byl *contra legem*, a nelze jej tedy dosáhnout výkladem čl. 13 odst. 1 směrnice 2012/19[9]. Toto ustanovení totiž jasně stanoví počátek odpovědnosti výrobce při uvedení na trh po 13. srpnu 2005. Pakliže je tato právní úprava neslučitelná se zákazem zpětné účinnosti, byla by proto neplatná.

41. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce sice platnost čl. 13 odst. 1 směrnice 2012/19 nezpochybňuje, Soudní dvůr přesto výjimečně zkoumá platnost ustanovení unijního práva i bez návrhu, pokud je to nezbytné za účelem poskytnutí úplné odpovědi předkládajícímu soudu[10].

[9] – Viz rozsudky ze dne 1. října 2020, Entoma (C-526/19, EU:C:2020:769, bod 43), jakož i ze dne 17. prosince 2020, De Masi a Varoufakis v. ECB (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, body 35 a 36). K významu znění viz také rozsudky ze dne 24. listopadu 2005, Deutsches Milch-Kontor (C-136/04, EU:C:2005:716, bod 32), a ze dne 19. prosince 2019, Puppinck a další v. Komise (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, bod 76).

[10] – Rozsudky ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 67), ze dne 16. července 2020, Facebook Ireland a Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, bod 161), a ze dne 17. září 2020, Compagnie des pêches de Saint-Malo (C-212/19, EU:C:2020:726, bod 30).

a) Zpětná účinnost odpovědnosti výrobce za fotovoltaické panely

42. Judikatura týkající se zpětné účinnosti je založena na zásadách ochrany legitimního očekávání a právní jistoty, které jsou součástí unijního právního řádu. Z tohoto důvodu je musí dodržovat unijní orgány, ale rovněž členské státy při výkonu pravomocí, které jim svěřují unijní směrnice [11].

43. Zásada právní jistoty obecně brání tomu, aby byl počátek časové působnosti unijního právního aktu stanoven na okamžik předcházející jeho vyhlášení [12]. Směrnice 2012/19 ale nestanoví, že odpovědnost výrobce za fotovoltaické panely platí již před jejím vyhlášením dne 24. července 2012. Naopak členské státy musí tuto odpovědnost výrobce stanovit až od okamžiku uplynutí lhůty pro provedení směrnice, tedy od 14. února 2014. Směrnice tedy nevyžaduje, aby výrobci před 14. únorem 2014 převzali odpovědnost za panely, které se staly odpadem.

44. Podmínka odpovědnosti výrobce nicméně mohla vzniknout již před vyhlášením směrnice 2012/19, protože se tato směrnice vztahuje na fotovoltaické panely, které byly uvedeny na trh po 13. srpnu 2005, tedy dříve, než byla směrnice dne 24. července 2012 vyhlášena.

45. Takováto legislativní technika není nutně v rozporu se zásadami ochrany legitimního očekávání a právní jistoty. Naopak, jak zdůrazňují Komise, Rada a Parlament, se nové pravidlo okamžitě vztahuje na budoucí účinky situace, která vznikla za platnosti dřívějšího pravidla (návaznost na dřívější situaci) [13]. Působnost zásady ochrany legitimního očekávání totiž nemůže být rozšířena natolik, že se zcela vyloučí použití nového pravidla na budoucí účinky dříve vzniklých situací [14].

46. Je však třeba rovněž zohlednit skutečnost, že se nová právní norma nepoužije na právní situace vzniklé a právní postavení s konečnou platností nabytá před tímto datem [15]. Jednání uskutečněná přede dnem vstupu nových právních předpisů v platnost se i nadále řídí dřívějším právním předpisem [16]. To platí například pro zapsané ochranné známky, jejichž zápis nelze zpochybňovat pozdějšími požadavky [17].

47. Rozhodující otázkou tedy je, zda zavedení odpovědnosti výrobce na základě odpadového práva za fotovoltaické panely, které výrobci již uvedli na trh, tedy zpravidla prodali, pozměňuje právní důsledky ukončeného jednání, nebo zda pouze upravuje budoucí účinky situace, která vznikla za platnosti dřívějšího pravidla.

[11] – Rozsudky ze dne 3. prosince 1998, Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, bod 26), ze dne 26. dubna 2005, „Goed Wonen“ (C-376/02, EU:C:2005:251, bod 32), ze dne 10. září 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, bod 43), a ze dne 10. prosince 2015, Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, bod 30).

[12] – Rozsudky ze dne 25. ledna 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, bod 20), ze dne 26. dubna 2005, „Goed Wonen“ (C-376/02, EU:C:2005:251, bod 33), a ze dne 30. dubna 2019, Itálie v. Rada (Kvóta pro rybolov mečouna obecného ve Středozemním moři) (C-611/17, EU:C:2019:332, bod 106).

[13] – Rozsudky ze dne 5. prosince 1973, SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, bod 8), ze dne 29. ledna 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, bod 49), a ze dne 6. října 2015, Komise v. Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, bod 49).

[14] – Rozsudky ze dne 16. května 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, bod 21), ze dne 29. ledna 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, bod 55), a ze dne 6. října 2015, Komise v. Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, bod 49).

[15] – Rozsudky ze dne 16. prosince 2010, Stichting Natuur en Milieu a další (C-266/09, EU:C:2010:779, bod 32), ze dne 7. listopadu 2013, Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 22), a ze dne 14. května 2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, bod 57).

[16] – Rozsudek ze dne 27. ledna 2011, Flos (C-168/09, EU:C:2011:29, bod 51).

[17] – Rozsudek ze dne 14. března 2019, Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, body 30 až 32).

48. Již při výrobě panelů musí výrobci vycházet z toho, že se tyto panely v budoucnu stanou odpadem. Z tohoto pohledu se zavedení odpovědnosti výrobce jeví pouze jako právní úprava budoucích účinků situace, která vznikla dříve.

49. V tomto smyslu Soudní dvůr nedávno posoudil zvýšení nákladů spojených s nakládáním s odpady. V dané věci se jednalo o prodloužení doby následné péče po uzavření skládky, které vedlo ke zvýšeným nákladům. Tyto náklady měli nést původní držitelé odpadů, které tam byly v minulosti uloženy, protože prodloužení následné péče se týkalo pouze budoucího účinku uložení odpadů, za které byli odpovědní původní držitelé odpadů [18]. Podobně Soudní dvůr posoudil výpočet budoucích nároků na důchod za období zaměstnání předcházející přijetí příslušné směrnice [19] a účinky nových pravidel na stávající pracovní smlouvy [20].

50. Pouhé přenesení této judikatury na projednávaný případ by však opomíjelo skutečnost, že v okamžiku zavedení odpovědnosti výrobce byla odpovědnost za fotovoltaické panely, které již byly uvedeny na trh, z hlediska odpadového práva již upravena a zpravidla byla v konečném důsledku zohledněna v ujednáních uzavřených mezi výrobci a uživateli.

51. Článek 14, resp. 15 příslušné, tehdy platné směrnice o odpadech totiž požadoval, aby členské státy upravily, kdo nese náklady spojené s nakládáním s odpady. Toto ustanovení ponechávalo členským státům možnost volby, zda náklady spojené s nakládáním s odpady uloží držiteli, u něhož se výrobek stal odpadem, výrobci, nebo určitým jiným osobám.

52. Pokud příslušný členský stát již ke dni 13. srpna 2005 stanovil odpovědnost výrobce za fotovoltaické panely, čl. 13 odst. 1 směrnice 2012/19 žádnou změnu právního stavu nepožadoval a prakticky tedy rovněž žádný zpětný účinek nevyvolával. Takovéto členské státy tedy ani nemohou mít povinnost změnit svou právní úpravu, pokud by se ukázalo, že čl. 13 odst. 1 vyvolává v souvislosti s fotovoltaickými panely nepřípustný zpětný účinek.

53. Pokud ale příslušný členský stát odpovědnost na základě odpadového práva dříve uložil jiným osobám, zasahovalo by provedení čl. 13 odst. 1 směrnice 2012/19 do vnitrostátního práva do existujících právních vztahů. Členský stát tak mohl odpovědnost z hlediska odpadového práva podle směrnice o odpadech uložit držiteli, u něhož se výrobek stal odpadem, tedy poslednímu uživateli panelů. V tomto případě musel výrobce vycházet z toho, že odpovědnost z hlediska práva o odpadech přenesl předáním fotovoltaických panelů na uživatele, a sám tedy byl této povinnosti zproštěn.

54. Je třeba vycházet z toho, že tento právní stav s sebou nesl značné hospodářské důsledky: výrobci a uživatelé fotovoltaických panelů museli platnou právní úpravu odpovědnosti z hlediska odpadového práva zohledňovat ve sjednaných cenách. V případě odpovědnosti výrobce je nutno vycházet z vyšších cen za fotovoltaické panely než v případě odpovědnosti uživatele, protože výrobce musí při své kalkulaci zohlednit náklady na pozdější odstraňování.

55. Článek 12 odst. 3 druhý pododstavec směrnice 2012/19 to ilustruje pro EEZ z domácností. Podle tohoto ustanovení má každý výrobce již při uvedení výrobku na trh poskytnout záruku, že bude zajištěno financování nakládání s těmito zařízeními.

[18] – Rozsudek ze dne 14. května 2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, bod 58).

[19] – Rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879, body 35 a 36).

[20] – Rozsudky ze dne 29. ledna 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, bod 52), a ze dne 12. září 2013, Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544, bod 31).

56. Pokud dotyčný členský stát původně stanovil odpovědnost uživatele, dodatečné zavedení odpovědnosti výrobce za výrobky, které již byly uvedeny na trh, tedy – na rozdíl od uvedeného případu prodloužení povinnosti následné péče[21] – neupřesňuje již existující povinnosti. Nezakládá ani nové povinnosti, s kterými musel obezřetný hospodářský subjekt počítat. Naopak dochází k dodatečnému přesunu povinností a s nimi spojených nákladů mezi různými hospodářskými subjekty. Tyto hospodářské subjekty však již nemohou tento přesun zohlednit ve svých cenách, protože příslušné obchodní transakce již byly uzavřeny. Náhrada za toto dodatečné zatížení výrobců není rovněž stanovena.

57. Zavedení odpovědnosti výrobce za fotovoltaické panely, které již byly uvedeny na trh, proto zasahuje do právních situací vzniklých a právních postavení s konečnou platností nabytých před tímto okamžikem, resp. do uskutečněných jednání, pokud odpovědnost výrobce ještě nebyla ve vnitrostátním právu stanovena.

58. Komise ostatně s tímto posouzením implicitně souhlasí, když uvádí, že článek 13 směrnice nemůže být vykládán v tom smyslu, že zpochybňuje platnost dohod, které na základě tehdy platných českých pravidel uzavřeli uživatelé fotovoltaických panelů s podniky zabývajícími se nakládáním s odpadem před uplynutím lhůty pro provedení směrnice 2012/19. Pokud by v tom ale bylo nutno spatřovat zpětný účinek, pak je třeba jej spatřovat také v tom, že jsou výrobcům uloženy náklady na odstraňování, které v době, kdy byly sjednávány ceny za jejich výrobky, byli ještě povinni nést uživatelé.

b) Nerovné zacházení

59. Normotvůrce ostatně při původním zavedení odpovědnosti výrobce za jiná OEEZ do směrnice 2002/96 přijetím směrnice 2003/108[22] zajistil, že výrobci nemuseli podle práva o odpadech nést odpovědnost za „historický“ odpad pocházející ze zařízení určených k profesionálnímu použití, která byla uvedena na trh před 13. srpnem 2005.

60. Členské státy byly naopak oprávněny uložit odpovědnost za historický odpad při dodání náhradních výrobků výrobcům těchto nových výrobků nebo uživatelům. V případě vyřazení těchto zařízení bez náhrady nesou náklady v každém případě uživatelé. V tomto ohledu bod 3 odůvodnění směrnice 2003/108 konstatoval, že povinnost přijímat zpět OEEZ uvedená na trh v minulosti by představovala závazek se zpětným účinkem, k němuž nebyla přijata žádná opatření a který by některé výrobce pravděpodobně vystavil závažnému ekonomickému riziku.

61. Směrnice 2003/108 tedy nejen že vyloučila zpětný účinek, ale poskytla i přechodné období v délce přibližně jednoho a půl roku.

62. Ve srovnání s těmito výrobci jiných EEZ byli tedy výrobci fotovoltaických panelů značně znevýhodněni, neboť jejich odpovědnost za odpad nebyla zavedena s přechodným obdobím, nýbrž dokonce se zpětnou účinností k 13. srpnu 2005. Zavedením odpovědnosti výrobce za fotovoltaické panely, které již byly uvedeny na trh, tedy byla dotčena nejen právní jistota a ochrana legitimního očekávání, nýbrž, jak uvádí Německo a Česká republika, i zásada rovného zacházení.

[21] – Viz bod 49 výše.

[22] – Citované v poznámce pod čarou 6.

c) Odůvodnění zpětné účinnosti

63. Zpětná účinnost může být výjimečně přípustná, pokud to vyžaduje sledovaný cíl a pokud je náležitě respektováno legitimní očekávání dotčených osob [23]. Kromě toho Soudní dvůr dokonce částečně vyžadoval, aby se v odůvodněních takovýchto rozhodnutí uváděly okolnosti, které zamýšlenou zpětnou účinnost odůvodňují [24].

64. Vzhledem k tomu, že v projednávané věci nebyl počátek platnosti tohoto pravidla stanoven na okamžik před vyhlášením směrnice, není nutno na toto odůvodnění klást nadměrné požadavky. Nicméně z důvodu hospodářského významu zavedení odpovědnosti výrobce za panely, které již byly uvedeny na trh, a vzhledem k nerovnému zacházení, které je s tím spojeno, musí mít odůvodnění určitou váhu.

Cíle právní úpravy

65. Z bodů odůvodnění směrnice 2012/19 přitom nevyplývá žádný důvod, který by vyžadoval zavedení odpovědnosti výrobce za fotovoltaické panely, které již byly uvedeny na trh.

66. Pokud jde o věc samou, Německo správně uvádí, že zavedení odpovědnosti výrobce za výrobky, které již byly uvedeny na trh, není způsobilé, aby ve smyslu bodu 12 odůvodnění směrnice 2012/19 přimělo výrobce k tomu, aby při vývoji svých výrobků zcela zohlednili a usnadnili jejich opravu, možnou modernizaci, opětovné použití, demontáž a recyklaci. Výrobci totiž při výrobě výrobků, které již byly uvedeny na trh, ještě nevěděli, že odpovědnost za nakládání s odpady bude později přenesena na ně. Argument Rady, že zavedení odpovědnosti výrobce se *zpětnou účinností* bylo nezbytné pro podporu oběhového hospodářství, proto není přesvědčivý [25].

67. Rovněž cíle jednotné odpovědnosti výrobce, který je uveden v bodě 6 odůvodnění směrnice 2012/19, spočívajícího v zajištění srovnatelné hospodářské zátěže, by změnou odpovědnosti za výrobky, které v době zavedení tohoto pravidla již byly uvedeny na trh, nebylo dosaženo. Naopak byly by vytvořeny nové rozdíly v zatížení, protože výrobci ve svých cenách již zohlednili právní úpravu odpovědnosti, která dříve platila v příslušném členském státě.

68. Ani historie vzniku směrnice 2012/19 neposkytuje vodítko k důvodům, proč byl přijat právě tento režim, místo toho, aby byl omezen pouze panely, které budou uvedeny na trh v budoucnu.

69. Původní návrh Komise ještě nestanovil, že by fotovoltaické panely vůbec spadaly do oblasti působnosti této směrnice [26], a Parlament jejich zahrnutí v prvním čtení ještě výslovně zamítl [27]. Také v Radě se proti němu nejprve postavily některé členské státy [28], nicméně ve svém společném

[23] – Rozsudky ze dne 25. ledna 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, bod 20), ze dne 12. listopadu 1981, Meridionale Industria Salumi a další (212/80 až 217/80, EU:C:1981:270, bod 10), ze dne 13. listopadu 1990, Fédesa a další (C-331/88, EU:C:1990:391, bod 45), a ze dne 28. listopadu 2006, Parlament v. Rada (C-413/04, EU:C:2006:741, bod 75).

[24] – Rozsudek ze dne 1. dubna 1993, Diversinte a Iberlacta (C-260/91 a C-261/91, EU:C:1993:136, bod 10). Viz rovněž usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 1. února 1984, Ilford v. Komise (1/84 R, EU:C:1984:41, bod 19), rozsudky ze dne 11. července 1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, bod 20), a ze dne 29. dubna 2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, bod 36), jakož i stanoviska generálního advokáta Mischa ve věcech Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:125, bod 17) a Cargill v. Komise (C-248/89, EU:C:1991:141, bod 52).

[25] – Podobná situace byla v rozsudku ze dne 11. července 1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, bod 18 a 19).

[26] – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ) (přepracované znění) ze dne 3. prosince 2008 [COM (2008) 810 final].

[27] – Bod 10 odůvodnění postoje Evropského parlamentu přijatého v prvním čtení dne 3. února 2011 k přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/…/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ) (přepracované znění) (Úř. věst. 2012, C 182 E, s. 50).

[28] – Viz dokumenty Rady 16041/09 ze dne 17. listopadu 2009, s. 2, a 17345/09 ze dne 14. prosince 2009, s. 4.

postoji[29] Rada nakonec zastávala názor, že výjimka pro fotovoltaické panely není odůvodněná. Komise to pochopila v tom smyslu, že Rada navrhla, aby byl rozsah působnosti směrnice *od data jejího vstupu v platnost* rozšířen na fotovoltaické panely[30]. Neexistuje však žádné přechodné ustanovení, které by například odpovědnost výrobce omezovalo na panely, jež byly uvedeny na trh poté, co směrnice vstoupila v platnost.

70. Komise sice během legislativního procesu nechala vypracovat studii týkající se zahrnutí fotovoltaických panelů do směrnice[31], tato studie se nicméně nezabývá rozšířením odpovědnosti výrobce na panely, které při přijetí této právní úpravy již byly uvedeny na trh.

71. Parlament, Rada a Komise v projednávané věci rovněž neuvedly žádné přesvědčivé důvody pro zpětnou účinnost odpovědnosti výrobce.

72. Uvádějí sice, že odpovědnost výrobce by vzhledem k životnosti panelů, která činí 25 let, nabývala účinnosti s velkým zpožděním. Parlament v této souvislosti poukazuje na nezbytnost financování odstraňování odpadů. Tato úvaha nicméně nemůže odůvodnit zpětný zásah do dohod, které vycházely z jiného rozdělení odpovědnosti.

73. Na rozdíl od výše uvedeného případu prodloužení povinností následné péče[32] se bez zpětné účinnosti není třeba rovněž obávat žádné mezery ve financování. Pokud totiž jde o starší panely, odpovědnost za náklady by byla upravena ustanoveními vnitrostátního práva provádějícími směrnici o odpadech.

74. Ani zásada „znečišťovatel platí“ uplatňovaná Komisí výše uvedený závěr nezpochybňuje. Je sice pravda, že zásada „znečišťovatel platí“ může odůvodnit odpovědnost výrobců. Jak však dokládá článek 14 směrnice o odpadech, umožňuje rovněž zapojení současných či předchozích držitelů odpadu, tedy zejména uživatelů.

Legitimní očekávání dotčených osob

75. Kromě toho nebylo náležitě respektováno legitimní očekávání dotčených osob.

76. Právo dovolávat se ochrany legitimního očekávání se vztahuje na každého jednotlivce, pokud u něj unijní správa vyvolala podloženou naději. Naproti tomu se nikdo nemůže dovolávat porušení této zásady, pokud mu správa neposkytla konkrétní ujištění. Je-li dále opatrný a obezřetný hospodářský subjekt schopen předvídat přijetí unijního opatření, které se může nepříznivě dotknout jeho zájmů, nemůže se takovéto zásady dovolávat, pokud je toto opatření přijato[33].

77. Je pravda, že není patrné, že by unijní správa poskytla specifické ujištění, že nebude zavedena odpovědnost výrobce. Naopak již článek 13 směrnice 2002/96 předvídal možnost zahrnutí fotovoltaických panelů do rozsahu působnosti této směrnice.

[29] – Společný postoj Rady přijatý v prvním čtení k přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (přepracované znění) – přijatý Radou dne 19. července 2011 (dokument Rady 7906/2/11).

[30] – Sdělení Komise Evropskému parlamentu podle čl. 294 odst. 6 SFEU týkající se postoje Rady k přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ) [COM (2011) 478 final].

[31] – Bio Intelligence Service, Study on phtovoltaic Panels: Supplementing the Impact Assessment for a Recast of the WEEE Directive (2011).

[32] – Viz bod 49 výše.

[33] – Rozsudky ze dne 11. března 1987, Van den Bergh en Jurgens a Van Dijk Food Products (Lopik) v. EHS (265/85, EU:C:1987:121, bod 44), ze dne 15. července 2004, Di Lenardo a Dilexport (C-37/02 a C-38/02, EU:C:2004:443, bod 70), a ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 153).

78. Výrobci nicméně mohli mít při uvádění fotovoltaických panelů na trh legitimní důvěru ve vnitrostátní právní úpravu odpovědnosti za odpady, která prováděla směrnici o odpadech. Tato právní úprava byla konkrétním ujištěním, které vycházelo z požadavků Unie.

79. Není patrné, že by zákonodárce toto očekávání při zavedení odpovědnosti výrobce za fotovoltaické panely, které již byly uvedeny na trh, vůbec vzal v potaz, natož aby k nim náležitě přihlédl.

80. Ani právní úprava článku 13 předchozí směrnice 2002/96, kterou zdůrazňují orgány, podle níž Komise může do předchozí právní úpravy zahrnout fotovoltaické panely, nevedla k tomu, že výrobci museli počítat s odpovědností výrobce, která by měla zpětnou účinnost. Zpětný účinek má totiž zcela jinou povahu než prosté zahrnutí do systému. Neexistence zjevné nezbytnosti zpětného účinku tuto analýzu potvrzuje.

d) Podobné úpravy

81. Dotčené orgány nicméně varují, že konstatováním nepřípustného zpětného účinku článku 13 směrnice 2012/19, pokud jde o fotovoltaické panely, bude zpochybněna i další právní úprava týkající se odpovědnosti výrobce v unijním odpadovém právu.

82. Tímto argumentem však nelze zpochybnit předchozí posouzení odpovědnosti výrobce za fotovoltaické panely. Naopak – pokud by měly existovat další případy nepřípustného zpětného účinku, musí být tato legislativní praxe tím spíše zpochybněna.

83. Kromě toho nelze vyloučit, že v ostatních uvedených případech může být zpětný účinek, v případě konkrétního přezkumu příslušné právní úpravy, odůvodněný.

84. Například směrnice 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností[34] zakládá odpovědnost výrobce za vozidla s ukončenou životností, která byla uvedena na trh dlouho před přijetím směrnice. Zdá se však, že zatížení touto odpovědností je z důvodu zbytkové hodnoty vozidel relativně omezené[35]. Kromě toho jsou motorová vozidla komplexními výrobky. Je tedy možné, že znalosti výrobců mají pro odstraňování zvláštní význam.

85. Pokud jde o časově nerozlišenou odpovědnost výrobců baterií a akumulátorů podle čl. 16 odst. 1 a 6 směrnice o bateriích[36], je možné argumentovat jinak zvýšeným rizikem, že tyto relativně malé předměty budou odstraňovány se zbytkovým odpadem. Kromě toho by individuální přezkum data, kdy byly uvedeny na trh, byl s největší pravděpodobností nepřiměřený a v mnoha případech i nemožný.

86. V projednávané věci však není třeba o všech těchto otázkách rozhodovat. Další úvahy jsou proto nadbytečné.

[34] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 18. září 2000 (Úř. věst. 2000, L 269, s. 34; Zvl. vyd. 15/05, s. 224).

[35] – Viz Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive (EC) 2000/53 of 18 September 2000 on end-of-life vehicles, SWD(2021) 60 final ze dne 15. března 2021, s. 57 až 59.

[36] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/66/ES ze dne 6. září 2006 o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice 91/157/EHS (Úř. věst. 2006, L 266, s. 1).

3. Dílčí závěr

87. Je tedy třeba konstatovat, že zavedení odpovědnosti výrobce za fotovoltaické panely, které již byly uvedeny na trh, prostřednictvím čl. 13 odst. 1 směrnice 2012/19, bez dostatečného odůvodnění a zohlednění legitimního očekávání dotčených osob zasahuje do právních situací vzniklých a právních postavení s konečnou platností nabytých před tímto okamžikem, resp. do uskutečněných jednání, pokud odpovědnost výrobce ještě nebyla ve vnitrostátním právu stanovena,

88. Datem rozhodným pro určení právních situací, které je nutno chránit, je datum vyhlášení směrnice [37], v projednávaném případě 24. červenec 2012. Na rozdíl od toho, co tvrdí Spolková republika Německo a Česká republika, není v tomto ohledu relevantní uplynutí lhůty pro provedení směrnice, neboť již od data vyhlášení musely hospodářské subjekty počítat s tím, že příslušný členský stát upraví odpovědnost za odstraňování fotovoltaických panelů v souladu se směrnicí.

89. Teprve s účinností od tohoto data tedy členské státy mohly a musely zavést odpovědnost výrobce za fotovoltaické panely podle čl. 13 odst. 1 směrnice 2012/19.

90. Článek 13 odst. 1 směrnice 2012/19 je tedy z důvodu porušení zákazu zpětné účinnosti neplatný v rozsahu, v němž stanoví zavedení předtím ve vnitrostátním právu nezakotvené odpovědnosti výrobce za fotovoltaické panely, které výrobci uvedli na trh mezi 13. srpnem 2005 a 24. červencem 2012.

91. Naproti tomu náklady na sběr, zpracování, využití a k životnímu prostředí šetrné odstraňování fotovoltaických panelů od uživatelů jiných, než jsou domácnosti, uvedených na trh po 24. červenci 2012, kdy byla vyhlášena směrnice 2012/19, musí členské státy podle čl. 13 odst. 1 směrnice uložit výrobcům.

B. Druhá otázka – dopad vnitrostátních právních předpisů

92. Druhá otázka se týká toho, do jaké míry je odpovědnost členského státu za škody vyplývající z porušení unijního práva ovlivněna tím, že vnitrostátní právní úprava, která je v rozporu s unijním právem, byla přijata dříve než směrnice, z níž vyplývá údajné porušení.

93. Tato otázka je položena pouze pro případ, že čl. 13 odst. 1 směrnice 2012/19 vyžaduje odpovědnost výrobce za fotovoltaické panely, které byly uvedeny na trh před 1. lednem 2013. Z odpovědi na první otázku vyplývá, že odpovědnost výrobce musí být zavedena minimálně za ty fotovoltaické panely, které výrobci uvedli na trh od 24. července 2012.

94. Pokud jde o věc v původním řízení, je nutno pochybovat o tom, že by se v ní jednalo o panely, které byly uvedeny na trh v období od 24. července 2012 do 1. ledna 2013. Společnost Vysočina Wind totiž uvedla solární elektrárnu do provozu již v roce 2009. Nelze však s naprostou jistotou vyloučit, že tento podnik některé fotovoltaické panely této elektrárny zakoupil a instaloval až v uvedeném období.

[37] – Rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, bod 35).

95. Pokud jde o věc samou, je třeba nejprve konstatovat, že česká právní úprava není na první pohled v rozporu s unijním právem, protože se týká období před uplynutím lhůty pro provedení směrnice 2012/19. V té době pro fotovoltaické panely platila ještě obecná právní úprava čl. 14 odst. 1 směrnice o odpadech, který byl proveden českou právní úpravou. Článek 14 odst. 1 výslovně stanoví, že náklady spojené s nakládáním s odpady nese prvotní původce odpadu nebo současný či předchozí držitel odpadu. Zavedení odpovědnosti výrobce je sice upraveno v čl. 14 odst. 2, jedná se nicméně pouze o možnost, kterou si členské státy mohou zvolit, ale nemusí tak učinit.

96. Porušení unijního práva by tedy mohlo vyplývat nanejvýš z předběžného účinku směrnice 2012/19. V době běhu lhůty k provedení směrnice se totiž členské státy, kterým je daná směrnice určena, musejí zdržet přijímání předpisů, které by mohly vážně ohrozit výsledek stanovený touto směrnicí [38].

97. Česká právní úprava ale byla vyhlášena již dne 30. května 2012, tedy téměř dva měsíce předtím, než byla dne 24. července 2012 vyhlášena směrnice 2012/19. K tomuto datu směrnice ještě nevstoupila v platnost, a nemohla tedy České republice ukládat žádné povinnosti [39].

98. Projednávaná věc nicméně ukazuje, že během lhůty pro provedení směrnice nestačí pouze formálně chránit cíle unijní právní úpravy. Směrnice 2012/19 totiž vyjadřuje politický kompromis mezi Radou a Parlamentem, ke kterému došlo již dne 21. prosince 2011 [40]. Při přijímání vnitrostátní právní úpravy tak Česká republika znala cíle unijní právní úpravy, která krátce na to vstoupí v platnost. Obejít takovouto právní úpravu a vážně ohrozit její cíle by bylo neslučitelné s loajalitou k Unii. Podle čl. 4 odst. 3 třetí věty SEU se totiž členské státy zdrží všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie [41].

99. Vzhledem k tomu, že uživatelé podle české právní úpravy musí předem nést náklady na odstraňování fotovoltaických panelů, je tato právní úprava rovněž způsobilá vážně ohrozit cíl odpovědnosti výrobce za tyto panely, který je zakotven v článku 13 směrnice 2012/19. Výrobci tím totiž jsou zcela nebo přinejmenším z větší části zbaveni nákladů na odstraňování dotyčných panelů.

100. Okolnost, že členský stát přijme před přijetím směrnice právní úpravu, která je se směrnicí neslučitelná a vážně ohrožuje její cíle, tak může založit jeho odpovědnost za škody, které v důsledku toho vzniknou jednotlivcům. Takováto odpovědnost je založena na porušení povinnosti loajality zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU. Přichází v úvahu, pokud unijní orgány, které se podílejí na legislativním postupu, dosáhly již před přijetím vnitrostátní právní úpravy politické shody stran nové unijní právní úpravy a tato shoda byla členskému státu známa.

101. Je však třeba poznamenat, že úvahy týkající se zpětného účinku odpovědnosti výrobců za fotovoltaické panely a povinnosti loajality z důvodu politické dohody v rámci legislativního postupu vyvolávají pochybnosti, zda je porušení povinnosti loajality českou právní úpravou

38 – Rozsudky ze dne 18. prosince 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, bod 45), ze dne 11. září 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další (C-43/10, EU:C:2012:560, bod 57), a ze dne 13. listopadu 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, bod 55).

39 – Viz rozsudek ze dne 18. prosince 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, bod 41).

40 – Pátá odrážka legislativního usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. ledna 2012 k postoji Rady v prvním čtení k přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ) (přepracované znění) (07906/2/2011 – C7-0250/2011 – 2008/0241[COD]).

41 – Viz rozsudky ze dne 5. května 1981, Komise v. Spojené království (804/79, EU:C:1981:93, bod 28), a ze dne 2. června 2005, Komise v. Lucembursko (C-266/03, EU:C:2005:341).

dostatečně závažné[42]. Takováto závažnost by předpokládala, že Česká republika zjevně a závažným způsobem překročila meze své posuzovací pravomoci[43]. Jako zjevné se však nejeví, že při posuzování zpětné účinnosti není nutno vycházet z uplynutí lhůty pro provedení směrnice[44], jak uvádí Česká republika, nýbrž ze dne, kdy byla směrnice vyhlášena[45]. Doposud rovněž neexistuje ani relevantní judikatura, která by určovala povinnosti loajality členských států před vyhlášením směrnice. O závažnosti případného porušení však není nutno s konečnou platností rozhodnout, protože v projednávané věci není předmětem otázek a pravděpodobně není ani relevantní[46].

V. Závěry

102. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

„1) Na první otázku je třeba odpovědět, že čl. 13 odst. 1 směrnice 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ) brání tomu, aby členské státy ukládaly uživatelům, a nikoliv výrobcům, náklady na sběr, zpracování, využití a k životnímu prostředí šetrné odstraňování fotovoltaických panelů od uživatelů jiných, než jsou domácnosti, uvedených na trh po 24. červenci 2012, datu vyhlášení směrnice.

Článek 13 odst. 1 směrnice 2012/19 je naproti tomu neplatný v rozsahu, v němž stanoví zavedení předtím ve vnitrostátním právu nezakotvené odpovědnosti výrobce za fotovoltaické panely, které výrobci uvedli na trh mezi 13. srpnem 2005 a 24. červencem 2012. V tomto rozsahu mohou členské státy uložit náklady uživatelům.

2) Na druhou otázku je třeba odpovědět, že okolnost, že členský stát přijme před přijetím směrnice právní úpravu, která je se směrnicí neslučitelná a vážně ohrožuje její cíle, může založit jeho odpovědnost za škody, které v důsledku toho vzniknou jednotlivcům. Takováto odpovědnost je založena na porušení povinnosti loajality zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU. Přichází v úvahu, pokud unijní orgány, které se podílejí na legislativním postupu, dosáhly již před přijetím vnitrostátní právní úpravy politické shody stran nové unijní právní úpravy a tato shoda byla členskému státu známa.“

[42] – Viz rozsudky ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 51), ze dne 26. ledna 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 30), a ze dne 25. března 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, bod 113).

[43] – Rozsudky ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 55), a ze dne 4. října 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, bod 105).

[44] – Viz rozsudek ze dne 15. ledna 2019, E. B. (C-258/17, EU:C:2019:17, bod 53).

[45] – Viz bod 88 výše.

[46] – Viz bod 94 výše.