Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 15. juli 2021 [1]

Sag C-181/20

VYSOČINA WIND a.s.
mod
Den Tjekkiske Republik

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Nejvyšší soud (øverste domstol, Den Tjekkiske Republik))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2012/19/EU – affald – affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) – omkostningerne ved indsamling, behandling, nyttiggørelse og miljørigtig bortskaffelse af fotovoltaiske paneler – producentansvar – forkert gennemførelse af et direktiv – en medlemsstats ansvar – princippet om, at forureneren betaler – forbud mod tilbagevirkende gyldighed«

I. Indledning

1. I hovedsagen kræver Vysočina Wind erstatning fra den tjekkiske stat, da denne gennemførte konkretiseringen af princippet om, at forureneren betaler, ved direktiv 2012/19/EU [2] forkert for så vidt angår fotovoltaiske paneler.

2. Det EU-retlige erstatningsansvar beror på Francovich-dommen [3] og forudsætter bl.a. en kvalificeret overtrædelse af EU-retten [4]. En sådan overtrædelse kan bestå i en forkert gennemførelse af direktiv 2012/19, hvilket dog er udelukket, hvis den pågældende bestemmelse i direktivet er i strid med trinhøjere EU-ret, navnlig forbuddet mod tilbagevirkende kraft.

3. Den Tjekkiske Republik betvivler, at direktiv 2012/19, som blev offentliggjort i 2012, er foreneligt med EU-retten, for så vidt som producenterne ifølge direktivet skal bære omkostningerne til bortskaffelse af alle paneler, som de har bragt i omsætning helt tilbage fra den 13. august 2005. Derfor vedtog denne medlemsstat en bestemmelse, som pålægger brugerne af panelerne disse omkostninger, hvis panelerne blev bragt i omsætning inden den 1. januar 2013. Vysočina Wind driver et solcelleanlæg og måtte på grund af denne bestemmelse påtage sig omkostninger, som virksomheden nu kræver erstattet.

[1] – Originalsprog: tysk.

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) af 4.7.2012 (EUT 2012, L 197, s. 38).

[3] – Dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428).

[4] – Jf. dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 51), af 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 30), og af 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, præmis 113).

4. Det skal derfor afklares, om indførelse af producentansvaret for fotovoltaiske paneler er foreneligt med forbuddet mod tilbagevirkende kraft.

II. Retsforskrifter

A. EU-regler om bortskaffelse af affald af elektrisk og elektronisk udstyr

1. Direktiv 2012/19

5. Genstanden for direktiv 2012/19 er fastsat i direktivets artikel 1:

»I dette direktiv fastsættes foranstaltninger for at beskytte miljøet og menneskers sundhed ved at forebygge eller mindske de negative følgevirkninger af at frembringe og håndtere affald fra elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) ved at mindske de negative følgevirkninger af ressourceudnyttelse og ved at forbedre effektiviteten af denne udnyttelse i overensstemmelse med artikel 1 og 4 i [affaldsdirektivet [5]] og derved bidrage til en bæredygtig udvikling.«

6. Anvendelsesområdet for direktiv 2012/19 fremgår navnlig af artikel 2, stk. 1:

»Dette direktiv finder anvendelse på elektrisk og elektronisk udstyr (EEE) som følger:

a) fra 13. august 2012 til 14. august 2018 (overgangsperiode), dog jf. stk. 3, for EEE, som henhører under kategorierne i bilag I. Bilag II indeholder en vejledende liste over EEE, som henhører under kategorierne i bilag I

b) fra 15. august 2018, dog jf. stk. 3 og 4, for alt EEE. Alt EEE klassificeres under kategorierne i bilag III. Bilag IV indeholder en ikke-udtømmende liste over EEE, som henhører under kategorierne i bilag III. (åbent anvendelsesområde).«

7. Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2012/19 definerer forskellige begreber:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »elektrisk og elektronisk udstyr« eller »EEE«: udstyr, som er afhængigt af elektrisk strøm eller et elektromagnetisk felt for at kunne fungere korrekt, og udstyr til produktion, transmission og måling af elektriske strømme og elektromagnetiske felter, som er bestemt til brug ved en spænding på højst 1 000 volt for vekselstrøms vedkommende og 1 500 volt for jævnstrøms vedkommende

[…]

e) »affald af elektrisk og elektronisk udstyr« eller »WEEE«: elektrisk eller elektronisk udstyr, der i henhold til artikel 3, stk. 1, i [affaldsdirektivet] er affald, herunder alle komponenter, delkomponenter og hjælpematerialer, som indgår i produktet på bortskaffelsestidspunktet.«

[5] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19.11.2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT 2008, L 312, s. 3).

8. I bilag I til direktiv 2012/19 opregnes de kategorier af affald af elektrisk og elektronisk udstyr, som er omfattet af direktivet under overgangsfristen i henhold til artikel 2, stk. 1, litra a). I nr. 4) nævnes forbrugerudstyr og fotovoltaiske paneler.

9. Fotovoltaiske paneler er desuden nævnt i nr. 4) i den vejledende liste over elektrisk og elektronisk udstyr i bilag II til direktiv 2012/19, som henhører under kategorierne i bilag I.

10. Artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 regulerer producentansvaret for omkostningerne til bortskaffelse af erhvervsmæssigt benyttet udstyr:

»Medlemsstaterne sikrer, at producenterne sørger for finansiering af omkostningerne ved indsamling, behandling, nyttiggørelse og miljørigtig bortskaffelse af WEEE fra andre brugere end private husholdninger af produkter, der bringes i omsætning efter den 13. august 2005.

Erstattes historisk affald af tilsvarende nye produkter eller nye produkter, som tjener samme formål, sørger producenterne af disse produkter for finansiering af omkostningerne på det tidspunkt, hvor produkterne leveres. Alternativt kan medlemsstaterne fastsætte, at andre brugere end private husholdninger gøres helt eller delvis ansvarlige for denne finansiering.

Finansiering af omkostningerne i forbindelse med andet historisk affald påhviler de andre brugere end private husholdninger.«

11. I øvrigt fremgår det af artikel 12, stk. 4, i direktiv 2012/19, at »WEEE fra produkter, der er bragt i omsætning senest den 13. august 2005« anses for »historisk affald«.

12. De samme bestemmelser fandtes allerede i artikel 9, stk. 1, og artikel 8, stk. 3, i direktiv 2002/96/EF om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE)[6]. Det tidligere direktiv gjaldt imidlertid endnu ikke for fotovoltaiske paneler. Disse blev først omfattet med direktiv 2012/19.

13. Producentansvaret omtales i 23. betragtning til direktiv 2012/19:

»(…) For at fordelene ved producentansvarskonceptet kan udnyttes bedst muligt, bør hver enkelt producent være ansvarlig for at finansiere behandlingen af affald fra producentens egne produkter. Den enkelte producent bør kunne vælge at opfylde denne forpligtelse enten individuelt eller ved at deltage i en kollektiv ordning. Hver enkelt producent bør, når et produkt bringes i omsætning, stille en finansiel garanti for at forhindre, at omkostningerne ved håndtering af WEEE fra forældreløse produkter påhviler samfundet eller de øvrige producenter. Ansvaret for at finansiere håndteringen af historisk affald bør deles af alle producenter i form af kollektive finansieringsordninger, hvortil alle producenter, der findes på markedet på det tidspunkt, omkostningerne opstår, bidrager forholdsmæssigt. Kollektive finansieringsordninger bør ikke medføre, at niche- og småproducenter og -importører og nytilkomne på markedet udelukkes. Kollektive ordninger kunne foreskrive differentierede takster baseret på, hvor let produkter og værdifulde sekundære råstoffer, som de indeholder, kan genanvendes. De eksisterende ordninger for indsamling og nyttiggørelse bør anvendes bedst muligt i forbindelse med produkter med lang livscyklus, der nu falder ind under dette direktivs anvendelsesområde, som f.eks. fotovoltaiske paneler, under forudsætning af, at kravene i dette direktiv overholdes.«

[6] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 27.1.2003 (EUT 2003, L 37, s. 24), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/108/EF af 8.12.2003 (EUT 2003, L 345, s. 106).

14. Direktiv 2012/19 blev offentliggjort den 24. juli 2012 og skulle i henhold til artikel 24, stk. 1, gennemføres senest den 14. februar 2014.

2. Affaldsdirektivet

15. Desuden skal der henvises til bestemmelserne i de respektive gældende affaldsdirektiver om ansvaret for affald.

16. Artikel 15 i henholdsvis affaldsdirektiv 75/442[7] (heri oprindeligt artikel 11) og 2006/12[8] fastsatte følgende:

»I henhold til princippet om, at forureneren betaler, skal omkostningerne ved bortskaffelsen af affaldet afholdes:

– af den indehaver, der overlader affald til en indsamler eller til en virksomhed som omhandlet i artikel 9, og/eller

– af de tidligere indehavere eller producenten af det produkt, som affaldet hidrører fra.«

17. Artikel 14 i det nugældende affaldsdirektiv 2008/98 indeholder en lignende bestemmelse:

»1. I overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler, skal omkostningerne ved affaldshåndtering, herunder den nødvendige infrastruktur og driften heraf, afholdes af den oprindelige affaldsproducent eller de nuværende eller tidligere affaldsindehavere.

2. Medlemsstaterne kan beslutte, at omkostningerne ved affaldshåndtering enten helt eller delvist afholdes af producenten af det produkt, hvorfra affaldet stammer, og at distributører af et sådant produkt kan deltage i afholdelsen af disse omkostninger.«

B. Tjekkisk ret

18. Den Tjekkiske Republik opfyldte sine forpligtelser i henhold til det oprindelige direktiv 2002/96 ved at vedtage affaldsloven. Den 30. maj 2012, allerede inden vedtagelsen af direktiv 2012/19, blev der indsat en ny § 37p i loven, hvorved der blev indført en finansieringsordning for affaldshåndtering for fotovoltaiske paneler. I overensstemmelse med denne bestemmelse påhviler forpligtelsen til at finansiere affaldshåndtering for fotovoltaiske paneler, som er bragt i omsætning før den 1. januar 2013, solcelleanlægsoperatørerne, og realiseres ved en genanvendelsesafgift, som betales i lige store rater. Med henblik herpå blev solcelleanlægsoperatørerne pålagt en forpligtelse til senest den 30. juni 2013 at indgå en aftale med aktører, der tilvejebringer et kollektivt finansieringssystem på en sådan måde, at finansieringen tilvejebringes senest den 1. januar 2019. For så vidt angår fotovoltaiske paneler, som er bragt i omsætning efter den 1. januar 2013, påhviler den beskrevne forpligtelse derimod producenterne.

[7] – Rådets direktiv 75/442/EF af 15.7.1975 om affald (EFT 1975, L 194, s. 47), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29.9.2003 (EUT 2003, L 284, s. 1).

[8] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5.4.2006 om affald (EUT 2006, L 114, s. 9).

III. Sagens faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

19. Vysočina Wind driver solcelleanlægget »Vranovská ves II«. Anlægget blev taget i brug i 2009 ved anvendelse af fotovoltaiske paneler, som blev bragt i omsætning efter den 13. august 2005. Efter indførelsen af den tjekkiske affaldslovs nye § 37p indgik Vysočina Wind derfor en aftale med relevante aktører, hvorefter virksomheden i årene 2015 og 2016 i tre rater betalte disse aktører en afgift på i alt 1 613 773,24 CZK (65 000 EUR) for den fremtidige genanvendelse af elektrisk affald fra fotovoltaiske paneler.

20. Vysočina Wind anlagde sag mod Den Tjekkiske Republik med påstand om erstatning af dette beløb. For de nationale domstole gjorde virksomheden gældende, at Den Tjekkiske Republik havde gennemført direktiv 2012/19 forkert. I henhold til direktivets artikel 13 påhviler forpligtelsen til at finansiere affaldshåndteringen for fotovoltaiske paneler, som er bragt i omsætning efter den 13. august 2005, producenten og ikke brugeren. Som følge heraf har Vysočina Wind lidt et tab, idet sagsøgeren i henhold til den fortsat gældende affaldslovs § 37p også skal betale genanvendelsesafgiften efter den 14. februar 2014 (gennemførelsesfristens udløb), som i henhold til EU-retten skal betales af producenten.

21. Den Tjekkiske Republik anførte heroverfor, at producenternes forpligtelse til at finansiere affaldshåndteringen i modsætning til ordlyden i direktiv 2012/19 kun kan omfatte fotovoltaiske paneler, som er bragt i omsætning efter udløbet af gennemførelsesfristen, da pålæggelse af en sådan forpligtelse med tilbagevirkende kraft vil indebære en uacceptabel tilbagevirkende kraft og en tilsvarende tilsidesættelse af de almindelige retsprincipper om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet. Den Tjekkiske Republik gjorde endvidere gældende, at flere producenter, som bragte fotovoltaiske paneler i omsætning i årene 2005-2013, ikke længere eksisterer, og at det derfor ikke længere er muligt at pålægge dem at finansiere affaldshåndteringen.

22. Vysočina Wind fik medhold i sit søgsmål i to retsinstanser. Sagen verserer nu for Nejvyšší soud (øverste domstol, Den Tjekkiske Republik), som har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Skal artikel 13 i direktiv 2012/19/EU fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at en medlemsstat pålægger brugerne forpligtelsen til at finansiere omkostningerne ved indsamling, behandling, nyttiggørelse og miljørigtig bortskaffelse af WEEE, som stammer fra fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning før den 1. januar 2013, og ikke producenterne?

2) I tilfælde af et bekræftende svar på det første spørgsmål er det – med henblik på vurderingen af betingelserne for en medlemsstats ansvar for den skade, som forvoldes borgere ved en tilsidesættelse af EU-retten – relevant, sådan som det er tilfældet i hovedsagen, at en medlemsstat selv har fastsat regler for finansiering af affald fra fotovoltaiske paneler før vedtagelsen af et direktiv, hvilket direktiv medførte, at fotovoltaiske paneler blev omfattet af EU-rettens anvendelsesområde og at producenterne herved blev pålagt forpligtelsen til at afholde omkostningerne forbundet hermed, herunder for så vidt angår paneler, der var blevet bragt i omsætning før udløbet af fristen for gennemførelsen af direktivet (og selve vedtagelsen af retsakten på EU-retligt niveau)?«

23. Vysočina Wind, Den Tjekkiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg i henhold til statuttens artikel 23. Derudover har Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union efter forespørgsel fra Domstolen indgivet skriftlige indlæg. Domstolen har ikke afholdt et retsmøde.

IV. Retlig bedømmelse

24. Hensigten med den præjudicielle anmodning er at præcisere betingelserne for erstatningssøgsmål mod staten i henhold til EU-retten. Den forelæggende ret ønsker derfor oplyst, om artikel 13 i direktiv 2012/19 er til hinder for, at en medlemsstat pålægger brugerne og ikke producenterne forpligtelsen til at finansiere udgifterne til bortskaffelse af fotovoltaiske paneler, som er bragt i omsætning før den 1. januar 2013 (herom under A). Det fremgår af de faktiske omstændigheder i den nationale procedure, at det kun drejer sig om paneler, der er bragt i omsætning efter den 13. august 2005.

25. I tilfælde af, at medlemsstaterne ikke må pålægge brugerne af sådanne paneler disse omkostninger, ønsker Nejvyšší soud České republiky (øverste domstol) desuden oplyst, hvilken betydning det har for medlemsstatens ansvar, at medlemsstaten selv har reguleret ansvaret for affald fra disse paneler før vedtagelsen af de EU-retlige forskrifter (herom under B).

A. Det første spørgsmål – begyndelsen af producentens ansvar for fotovoltaiske paneler

26. Med henblik på besvarelsen af det første spørgsmål vil jeg først redegøre for, at omkostningerne til bortskaffelse af fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning efter den 13. august 2005, i henhold til artikel 13 i direktiv 2012/19 skal pålægges producenterne (herom under 1). Efterfølgende vil jeg diskutere, om denne bestemmelse er forenelig med forbuddet mod tilbagevirkende kraft (herom under 2).

1. Indholdet af bestemmelsen i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19

27. Det fremgår klart af direktiv 2012/19, at omkostningerne til bortskaffelse af fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning efter 13. august 2005, ikke kan pålægges brugerne. I henhold til artikel 13, stk. 1, skal medlemsstaterne nemlig sikre, at *producenterne* sørger for finansiering af omkostningerne ved indsamling, behandling, nyttiggørelse og miljørigtig bortskaffelse af WEEE fra andre brugere end private husholdninger af produkter, der bringes i omsætning efter det nævnte tidspunkt.

28. Fotovoltaiske paneler er elektrisk og elektronisk udstyr i henhold til direktiv 2012/19.

29. Direktiv 2012/19 gælder i henhold til artikel 2, stk. 1, litra a), fra den 13. august 2012 for EEE, som henhører under kategorierne i bilag I. Den vejledende liste i bilag II over EEE, som henhører under kategorierne i bilag I, konkretiserer disse kategorier. Fotovoltaiske paneler er udtrykkeligt nævnt i såvel bilag I, nr. 4), som bilag II, nr. 4). Lovgiver lægger således åbenbart til grund, at disse paneler udgør elektrisk og elektronisk udstyr i henhold til definitionen i artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2012/19, og ønskede ved omarbejdningen af direktivet at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte disse paneler.

30. Når en indehaver af fotovoltaiske paneler som omhandlet i affaldsdirektivets artikel 3, stk. 1, skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med panelerne, bliver panelerne til affald og dermed til *affald* af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) som defineret i artikel 3, stk. 1, litra e), i direktiv 2012/19.

31. For sådanne paneler fastsætter artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19, at *producenterne* sørger for finansiering af omkostningerne ved indsamling, behandling, nyttiggørelse og miljørigtig bortskaffelse.

32. Direktiv 2012/19 blev ganske vist først vedtaget og offentliggjort i juli 2012. For fotovoltaiske paneler gjaldt det i henhold til artikel 2, stk. 1, litra a), sågar først fra den 13. august 2012. Fristen for at gennemføre direktivet udløb i henhold til artikel 24, stk. 1, først den 14. februar 2014. Alligevel fastsætter artikel 13, stk. 1, entydigt, at producenternes ansvar gælder for alt udstyr, som er bragt i omsætning efter den 13. august 2005. Dette må derfor ligeledes gælde for fotovoltaiske paneler. Kommissionen har endvidere anført, at der i modsætning til andre bestemmelser ikke gælder en overgangsbestemmelse om producenternes ansvar for fotovoltaiske paneler.

33. Gennemførelsesfristen og datoen for gyldigheden af direktiv 2012/19 kan derfor være afgørende for, fra hvilket tidspunktet det kan forlanges, at producenterne af fotovoltaiske paneler finansierer de pågældende omkostninger.

34. Navnlig Kommissionen behandler spørgsmålet om, hvorvidt producenterne skal finansiere omkostningerne for paneler, som blev til affald før de nævnte datoer. Det er imidlertid ikke sådanne paneler, det drejer sig om i den foreliggende sag, idet Vysočina Wind forlanger erstatning for betalinger, som virksomheden har ydet for det tilfælde, at dens paneler først bliver til affald i fremtiden, altså efter udløbet af gennemførelsesfristen.

35. Sådanne paneler, som blev bragt i omsætning efter den 13. august 2005, men først bliver til affald senere, er i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 uden tvivl omfattet af producenternes ansvar.

36. Det ville ikke være foreneligt med artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 at fritage producenterne for deres ansvar og i stedet pålægge brugerne af fotovoltaiske paneler at finansiere omkostningerne ved indsamling, behandling, nyttiggørelse og miljørigtig bortskaffelse af panelerne. Den foreliggende sag omfatter ikke spørgsmålet om, hvorvidt brugerne kan pålægges at betale, hvis producenterne ikke kan finansiere omkostningerne.

37. Som foreløbigt resultat skal det således fastholdes, at medlemsstaterne i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 skal pålægge *producenterne* at finansiere omkostningerne ved indsamling, behandling, nyttiggørelse og miljørigtig bortskaffelse af fotovoltaiske paneler fra andre brugere end private husholdninger, der bringes i omsætning efter den 13. august 2005.

2. Forbuddet mod tilbagevirkende kraft

38. Ifølge Den Tjekkiske Republik og Tyskland ville det imidlertid udgøre ulovlig tilbagevirkende kraft at anvende producentansvaret på fotovoltaiske paneler, som blev bragt i omsætning efter den 13. august 2005, men før udløbet af gennemførelsesfristen for direktiv 2012/19.

39. Disse to medlemsstater foreslår derfor Domstolen en indskrænkende fortolkning af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19. Denne bestemmelse er ikke til hinder for nationale regler, som fastsætter et producentansvar alene for fotovoltaiske paneler, som først blev bragt i omsætning efter udløbet af gennemførelsesfristen.

40. Dette resultat ville imidlertid være contra legem og kan derfor ikke nås gennem en fortolkning af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 [9]. Ifølge denne bestemmelse gælder producentansvaret nemlig utvetydigt ved markedsføringen fra den 13. august 2005. Hvis denne bestemmelse er uforenelig med forbuddet mod tilbagevirkende kraft, er den derfor ugyldig.

41. Anmodningen om præjudiciel afgørelse rejser ganske vist ikke tvivl om gyldigheden af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19, men Domstolen prøver undtagelsesvis af egen drift bestemmelsers gyldighed, hvis dette er nødvendigt med henblik på at give den forelæggende ret en fuldstændig besvarelse [10].

a) Tilbagevirkende kraft for producenternes ansvar for fotovoltaiske paneler

42. Retspraksis vedrørende tilbagevirkende kraft er baseret på princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet, som udgør en del af Unionens retsorden. De skal derfor overholdes af EU-institutionerne, men også af medlemsstaterne i forbindelse med udøvelsen af de beføjelser, EU-lovgivningen tillægger dem [11].

43. Retssikkerhedsprincippet er i almindelighed til hinder for, at en EU-retsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før dens offentliggørelse [12]. Direktiv 2012/19 fastsætter imidlertid ikke, at producentansvaret for fotovoltaiske paneler gælder allerede før direktivets offentliggørelse den 24. juli 2012. Tværtimod skal medlemsstaterne først realisere dette producentansvar ved udløbet af gennemførelsesfristen den 14. februar 2014. Direktivet forlanger således ikke, at producenterne skulle overtage ansvaret for paneler, der blev til affald, før den 14. februar 2014.

44. En af betingelserne for producentansvaret kunne imidlertid begrundes allerede før offentliggørelsen af direktiv 2012/19, idet direktivet omfatter fotovoltaiske paneler, som blev bragt i omsætning fra den 13. august 2005, altså før offentliggørelsen af direktivet den 24. juli 2012.

45. En sådan reguleringsteknik er ikke nødvendigvis i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet. Som Kommissionen, Rådet og Parlamentet har påpeget, finder en ny ordning tværtimod umiddelbart anvendelse på endnu ikke indtrådte virkninger af en situation, der er opstået, mens den gamle regel var gældende (tilbagevirkende tilknytning) [13]. Anvendelsesområdet for princippet om beskyttelse af den berettigede forventning må nemlig ikke udvides i en sådan grad, at princippet generelt forhindrer, at en ny ordning kan finde anvendelse på de fremtidige virkninger af situationer, som er opstået tidligere [14].

[9] – Jf. dom af 1.10.2020, Entoma (C-526/19, EU:C:2020:769, præmis 43), samt af 17.12.2020, De Masi og Varoufakis mod ECB (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, præmis 35 og 36). Jf. vedrørende ordlydens betydning ligeledes dom af 24.11.2005, Deutsches Milch-Kontor (C-136/04, EU:C:2005:716, præmis 32), og af 19.12.2019, Puppinck m.fl. mod Kommissionen (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, præmis 76).

[10] – Dom af 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, præmis 67), af 16.7.2020, Facebook Ireland og Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, præmis 161), og af 17.9.2020, Compagnie des pêches de Saint-Malo (C-212/19, EU:C:2020:726, præmis 30).

[11] – Dom af 3.12.1998, Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, præmis 26), af 26.4.2005, »Goed Wonen« (C-376/02, EU:C:2005:251, præmis 32), af 10.9.2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, præmis 43), og af 10.12.2015, Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, præmis 30).

[12] – Dom af 25.1.1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, præmis 20), af 26.4.2005, »Goed Wonen« (C-376/02, EU:C:2005:251, præmis 33), og af 30.4.2019, Italien mod Rådet (Fangstkvoter for sværdfisk i Middelhavet) (C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 106).

[13] – Dom af 5.12.1973, SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, præmis 8), af 29.1.2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, præmis 49), og af 6.10.2015, Kommissionen mod Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, præmis 49).

[14] – Dom af 16.5.1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, præmis 21), af 29.1.2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, præmis 55), og af 6.10.2015, Kommissionen mod Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, præmis 49).

46. Der skal imidlertid også tages hensyn til, at en ny retsregel ikke finder anvendelse på retlige situationer, der er opstået og endeligt fastlagt før dette tidspunkt [15]. Tværtimod finder den tidligere lov fortsat anvendelse på handlinger, som er afsluttet, inden den nye lovgivning trådte i kraft [16]. Dette gælder f.eks. for registrerede varemærker, hvis registrering ikke bør drages i tvivl af senere krav [17].

47. Det afgørende spørgsmål er således, om indførelsen af det affaldsretlige producentansvar for fotovoltaiske paneler, som producenten allerede har bragt i omsætning, altså i reglen solgt, ændrer retsvirkningerne af en afsluttet handling eller kun de fremtidige virkninger af faktiske omstændigheder, som er opstået, mens den gamle bestemmelse var gældende.

48. Allerede ved produktionen af panelerne må producenterne lægge til grund, at de på et senere tidspunkt bliver til affald. Set fra dette synspunkt forekommer indførelsen af producentansvaret kun at regulere de fremtidige virkninger af en situation, som er opstået tidligere.

49. Således har Domstolen for nylig bedømt en forhøjelse af omkostningerne til affaldshåndtering. Den pågældende sag drejede sig om forlængelse af varigheden af efterbehandlingsperioden på et nedlagt deponeringsanlæg, som førte til højere omkostninger. Disse omkostninger skulle pålægges de oprindelige indehavere af det affald, der tidligere var deponeret på anlægget, da forlængelsen af efterbehandlingen kun vedrørte endnu ikke indtrådte virkninger af deponeringen af affald, som de oprindelige indehavere af affaldet var ansvarlige for [18]. På lignende vis bedømte Domstolen beregningen af fremtidige pensionskrav for beskæftigelsesperioder forud for vedtagelsen af det pågældende direktiv [19] og nye reglers indvirkning på eksisterende ansættelsesaftaler [20].

50. Hvis denne retspraksis blot blev overført til den foreliggende sag, ville der imidlertid ikke blive taget hensyn til, at det affaldsretlige ansvar for de fotovoltaiske paneler, der var bragt i omsætning, allerede var reguleret på det tidspunkt, hvor producentansvaret blev indført, og i reglen indgik i aftalerne mellem producenterne og brugerne.

51. Artikel 14 henholdsvis artikel 15 i de respektive gældende affaldsdirektiver krævede nemlig, at medlemsstaterne skulle regulere, hvem der skulle finansiere affaldshåndteringen. Denne bestemmelse overlod det til medlemsstaterne at vælge, om de ville pålægge indehaveren, hos hvem produktet blev til affald, producenten eller visse andre personer at finansiere omkostningerne til affaldshåndteringen.

52. Hvis den pågældende medlemsstat allerede den 13. august 2005 havde fastsat et producentansvar for fotovoltaiske paneler, krævede artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 ingen ændring af retsstillingen og havde dermed heller ingen tilbagevirkende kraft i praksis. Sådanne medlemsstater kan derfor heller ikke være forpligtet til at ændre deres ordning, hvis det skulle vise sig, at artikel 13, stk. 1, har en ulovlig tilbagevirkende kraft for så vidt angår fotovoltaiske paneler.

15 – Dom af 16.12.2010, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-266/09, EU:C:2010:779, præmis 32), af 7.11.2013, Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 22), og af 14.5.2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, præmis 57).

16 – Dom af 27.1.2011, Flos (C-168/09, EU:C:2011:29, præmis 51).

17 – Dom af 14.3.2019, Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, præmis 30-32).

18 – Dom af 14.5.2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, præmis 58).

19 – Dom af 7.11.2018, O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879, præmis 35 og 36).

20 – Dom af 29.1.2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, præmis 52), og af 12.9.2013, Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544, præmis 31).

53. Såfremt den pågældende medlemsstat imidlertid tidligere pålagde andre personer det affaldsretlige ansvar, ville gennemførelsen af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 gribe ind i eksisterende retsforhold. Således kunne medlemsstaten pålægge den indehaver, hos hvem produktet blev til affald, dvs. den sidste bruger af panelerne, det affaldsretlige ansvar i henhold til affaldsdirektivet. I så fald måtte producenten lægge til grund, at han med overdragelsen af de fotovoltaiske paneler til brugeren også overdrog det affaldsretlige ansvar til denne og altså selv blev frigjort fra det.

54. Det må lægges til grund, at denne retsstilling var forbundet med betydelige økonomiske konsekvenser: Producenter og brugere af fotovoltaiske paneler måtte således tage hensyn til de gældende regler for det affaldsretlige ansvar i forbindelse med de aftalte priser. Når ansvaret påhviler producenten, må det lægges til grund, at priserne for fotovoltaiske paneler er højere, end når ansvaret påhviler brugeren, idet producenten ved sin kalkulation må tage hensyn til omkostningerne til den senere bortskaffelse.

55. Artikel 12, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2012/19 illustrerer dette for elektrisk og elektronisk udstyr fra private husholdninger. Ifølge denne bestemmelse skal hver enkelt producent, når et produkt bringes i omsætning, stille en garanti for, at bortskaffelsen vil blive finansieret,

56. I tilfælde af, at den pågældende medlemsstat oprindeligt fastsatte et brugeransvar, præciserer den efterfølgende indførelse af producentansvaret for produkter, der allerede er bragt i omsætning – til forskel for det nævnte tilfælde med forlængelse af efterbehandlingsforpligtelserne [21] – ikke allerede eksisterende forpligtelser. I stedet forskydes forpligtelser og de medfølgende omkostninger efterfølgende mellem forskellige markedsaktører. Disse markedsaktører kan imidlertid ikke længere tage hensyn til denne forskydning ved fastsættelsen af deres priser, fordi de pågældende forretninger allerede er afsluttet. Der er heller ikke fastsat nogen udligning for denne ekstra belastning af producenterne.

57. Følgelig griber indførelsen af producentansvaret for fotovoltaiske paneler, som allerede er bragt i omsætning, ind i retlige situationer, der er opstået og endeligt fastlagt før dette tidspunkt, og i afsluttede handlinger, såfremt producentansvaret endnu ikke var fastsat i national ret.

58. Denne bedømmelse har Kommissionen i øvrigt implicit accepteret, idet den har anført, at direktivets artikel 13 ikke kan fortolkes således, at bestemmelsen rejser tvivl om gyldigheden af aftaler, som brugere af fotovoltaiske paneler havde indgået med bortskaffelsesaktører før udløbet af gennemførelsesfristen for direktiv 2012/19 på grundlag af de dengang gældende tjekkiske regler. Hvis dette indebærer en tilbagevirkende kraft, indebærer det imidlertid også en sådan tilbagevirkende kraft at pålægge producenterne at finansiere bortskaffelsesomkostninger, der påhvilede aftagerne, da priserne for deres produkter blev aftalt.

b) Forskelsbehandling

59. I øvrigt sikrede lovgiver i forbindelse med den oprindelige indførelse af et producentansvar for andet elektrisk og elektronisk udstyr i direktiv 2002/96 ved udstedelsen af direktiv 2003/108 [22], at producenterne ikke skulle bære et affaldsretligt ansvar for erhvervsmæssige brugeres »historiske« udstyr, som var bragt i omsætning før den 13. august 2005.

[21] – Jf. ovenfor, punkt 49.

[22] – Citeret i fodnote 6.

60. I stedet måtte medlemsstaterne i forbindelse med levering af erstatningsprodukter pålægge producenterne af disse nye produkter eller brugerne ansvaret for historisk udstyr. Når sådant udstyr bortskaffes uden erstatning, påhviler omkostningerne under alle omstændigheder brugerne. I denne forbindelse anførtes det i tredje betragtning til direktiv 2003/108, at tilbagetagelsespligten for WEEE af produkter, som er markedsført tidligere, udløser en økonomisk forpligtelse med tilbagevirkende kraft, der ikke er taget højde for, og som sandsynligvis udgør en alvorlig økonomisk trussel mod visse producenter.

61. Direktiv 2003/108 udelukkede således ikke kun den tilbagevirkende kraft, men indrømmede også en overgangsfrist på ca. halvandet år.

62. I forhold til disse producenter af andet elektrisk og elektronisk udstyr blev producenterne af fotovoltaiske paneler således stillet betydeligt dårligere, idet deres affaldsretlige ansvar ikke blev indført med en overgangsfrist, men sågar med tilbagevirkende kraft til den 13. august 2005. Dermed er det ikke kun retssikkerheden og beskyttelsen af den berettigede forventning, der berøres af indførelsen af et producentansvar for fotovoltaiske paneler, som allerede er bragt i omsætning, men – som det også bemærkes af Tyskland og Den Tjekkiske Republik – også princippet om ligebehandling.

c) Begrundelsen for den tilbagevirkende kraft

63. Undtagelsesvis kan en tilbagevirkende kraft være lovlig, når det tilstræbte formål fordrer det, og de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt [23]. Derudover har Domstolen til dels sågar krævet, at sådanne beslutninger i deres betragtninger skal begrunde, hvorfor den ønskede tilbagevirkende gyldighed er fundet berettiget [24].

64. Da bestemmelsens begyndelse i den foreliggende sag ikke blev lagt på et tidspunkt før offentliggørelsen af direktivet, bør der ikke stilles uforholdsmæssigt store krav til denne begrundelse. På grund af den økonomiske betydning af at indføre et producentansvar for paneler, der allerede er bragt i omsætning, og under hensyntagen til den forskelsbehandling, der er forbundet hermed, skal begrundelsen dog tillægges en vis vægt.

Bestemmelsens formål

65. Af betragtningerne til direktiv 2012/19 fremgår der imidlertid ingen grunde, som gør det nødvendigt at indføre producentansvaret for fotovoltaiske paneler, der allerede er bragt i omsætning.

66. I sagen har Tyskland med rette gjort gældende, at indførelse af et producentansvar for fotovoltaiske paneler, som allerede er bragt i omsætning, ikke er egnet til som omhandlet i 12. betragtning til direktiv 2012/19 at tilskynde producenterne til udformning og produktion af EEE, som tager fuldstændig hensyn til og letter reparation, mulig opgradering, genbrug, adskillelse og genanvendelse heraf. Ved produktionen af de produkter, der allerede var bragt i omsætning,

[23] – Dom af 25.1.1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, præmis 20), af 12.11.1981, Meridionale Industria Salumi m.fl. (212/80 – 217/80, EU:C:1981:270, præmis 10), af 13.11.1990, Fédesa m.fl. (C-331/88, EU:C:1990:391, præmis 45), og af 28.11.2006, Parlamentet mod Rådet (C-413/04, EU:C:2006:741, præmis 75).

[24] – Dom af 1.4.1993, Diversinte og Iberlacta (C-260/91 og C-261/91, EU:C:1993:136, præmis 10). Jf. også kendelse afsagt af Domstolens præsident den 1.2.1984, Ilford SpA mod Kommissionen (1/84 R, EU:C:1984:41, præmis 19), dom af 11.7.1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, præmis 20), og af 29.4.2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, præmis 36), samt generaladvokat Mischos forslag til afgørelse Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:125, punkt 17) og Cargill mod Kommissionen (C-248/89, EU:C:1991:141, punkt 52).

vidste producenterne nemlig endnu ikke, at de senere ville få pålagt ansvaret for affaldshåndteringen. Rådets argument om, at indførelsen af producentansvaret *med tilbagevirkende kraft* var nødvendig for at fremme den cirkulære økonomi, er derfor ikke overbevisende [25].

67. Målet for det fælles producentansvar, som er fastlagt i sjette betragtning til direktiv 2012/19, og som består i at sikre en sammenlignelig økonomisk belastning, ville heller ikke blive nået med ændringen af ansvaret for de produkter, som på reguleringstidspunktet allerede var bragt i omsætning. Tværtimod ville der blive skabt nye forskelle i belastningen, fordi producenterne i deres priser allerede havde taget hensyn til den tidligere ordning i deres respektive medlemsstater.

68. Historien bag direktiv 2012/19 giver heller ingen indikationer af, hvorfor man valgte netop denne ordning i stedet for at begrænse den til paneler, som ville blive bragt i omsætning i fremtiden.

69. I Kommissionens oprindelige forslag var det endnu ikke hensigten overhovedet at inddrage fotovoltaiske paneler i anvendelsesområdet [26], og under førstebehandlingen afviste Parlamentet udtrykkeligt at inddrage dem [27]. Også i Rådet var der i begyndelsen modstand fra visse medlemsstater [28], men i Rådets fælles holdning argumenterede det for, at undtagelsen for fotovoltaiske paneler ikke var begrundet [29]. Dette forstod Kommissionen således, at Rådet foreslog at udvide direktivets anvendelsesområde til at omfatte fotovoltaiske paneler fra *ikrafttrædelsesdatoen* [30]. Der findes imidlertid ingen tilsvarende overgangsbestemmelse, som f.eks. begrænser producentansvaret til paneler, som blev bragt i omsætning efter direktivets ikrafttrædelse.

70. Under lovgivningsproceduren fik Kommissionen ganske vist udarbejdet en undersøgelse om inddragelsen af fotovoltaiske paneler i direktivet [31], men denne undersøgelse behandler ikke udvidelsen af producentansvaret til paneler, som allerede var bragt i omsætning ved udstedelsen af bestemmelsen.

71. I den foreliggende sag har Parlamentet, Rådet eller Kommissionen heller ikke fremlagt overbevisende grunde til at lade producentansvaret gælde bagudrettet.

72. De har ganske vist gjort gældende, at producentansvaret på grund af panelernes levetid på 25 år kun vil have effekt med meget stor forsinkelse. Parlamentet har i denne forbindelse henvist til nødvendigheden af at finansiere bortskaffelsen af affald. Denne overvejelse kan imidlertid ikke begrunde et tilbagevirkende indgreb i aftaler, som var baseret på en anden fordeling af ansvaret.

[25] – Tilsvarende situationen i dom af 11.7.1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, præmis 18 og 19).

[26] – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) (omarbejdning) af 3.12.2008 (KOM(2008) 810 endelig).

[27] – Tiende betragtning til Europa-Parlamentets holdning fastlagt ved førstebehandlingen den 3.2.2011 med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/…/EU om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) (omarbejdning) (EUT 2012, C 182 E, s. 50).

[28] – Jf. Rådets dokument 16041/09 af 17.11.2009, s. 2, og 17345/09 af 14.12.2009, s. 4.

[29] – Rådets fælles holdning under førstebehandlingen med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) (omarbejdning) – vedtaget af Rådet den 19.7.2011 (Rådets dokument 7906/2/11).

[30] – Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet i henhold til artikel 294, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde vedrørende Rådets fælles holdning til vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) (KOM/2011/0478 endelig).

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

73. Til forskel fra det allerede nævnte tilfælde med forlængelse af efterbehandlingsforpligtelserne [32] er der heller ikke grund til at frygte manglende finansiering, hvis der ikke indføres tilbagevirkende kraft. For ældre paneler ville ansvaret for omkostningerne nemlig afhænge af de nationale bestemmelser til gennemførelse af affaldsdirektivet.

74. Princippet om, at forureneren betaler, som Kommissionen har gjort gældende, rejser heller ikke tvivl om det foreløbige resultat. Det er ganske vist rigtigt, at princippet om, at forureneren betaler, kan begrunde producenternes ansvar. Som det fremgår af affaldsdirektivets artikel 14, giver det dog også mulighed for at lægge ansvaret på de nuværende eller tidligere affaldsindehavere, altså navnlig brugerne.

De berørtes berettigede forventning

75. I øvrigt blev der heller ikke taget behørigt hensyn til de berørtes berettigede forventning.

76. Retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning omfatter enhver borger, hos hvem EU's administration har givet anledning til begrundede forhåbninger. Ingen kan derimod påberåbe sig tilsidesættelse af dette princip, såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter. Når forudseende og påpasselige erhvervsdrivende kan påregne gennemførelsen af en EU-foranstaltning, der kan påvirke deres interesser, kan de ikke påberåbe sig et sådant princip, når foranstaltningen gennemføres [33].

77. Der ses ganske vist ikke noget individuelt løfte fra EU's administrations side om, at der ikke ville blive indført producentansvar. Tværtimod indeholdt allerede artikel 13 i direktiv 2002/96 muligheden for at inddrage fotovoltaiske paneler i anvendelsesområdet.

78. Da de fotovoltaiske paneler blev bragt i omsætning, kunne producenterne imidlertid have en berettiget forventning til den nationale regulering af det affaldsretlige ansvar, som tjente til gennemførelse af affaldsdirektivet. Denne regulering var et præcist løfte, som var baseret på EU-regler.

79. Ved indførelsen af producentansvaret for fotovoltaiske paneler, som allerede var bragt i omsætning, blev der ikke taget behørigt hensyn til denne berettigede forventning.

80. Bestemmelsen i artikel 13 i det gamle direktiv 2002/96, som institutionerne har fremhævet, og hvorefter Kommissionen kunne inddrage fotovoltaiske paneler i den tidligere ordning, førte heller ikke til, at producenterne måtte regne med et producentansvar med tilbagevirkende kraft. En tilbagevirkende kraft er nemlig grundlæggende af en helt anden karakter end en simpel inddragelse i systemet. Den omstændighed, at den tilbagevirkende kraft ikke er tydeligt nødvendig, bekræfter denne vurdering.

[32] – Jf. ovenfor, punkt 49.

[33] – Dom af 11.3.1987, Van den Bergh en Jurgens og Van Dijk Food Products (Lopik)/EWG (265/85, EU:C:1987:121, præmis 44), af 15.7.2004, Di Lenardo og Dilexport (C-37/02 og C-38/02, EU:C:2004:443, præmis 70), og af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet (C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 153).

d) Lignende ordninger

81. De involverede institutioner advarer imidlertid om, at det også vil rejse tvivl om andre ordninger om producentansvar inden for EU-affaldsretten, hvis det lægges til grund, at den tilbagevirkende kraft i artikel 13 i direktiv 2012/19 vedrørende fotovoltaiske paneler er ulovlig.

82. Dette argument kan imidlertid ikke rejse tvivl om den hidtidige vurdering af producentansvaret for fotovoltaiske paneler. Tværtimod: Hvis der findes flere tilfælde af ulovlig tilbagevirkende kraft, er dette kun en ekstra grund til at tage denne reguleringspraksis op til vurdering.

83. I øvrigt kan det ikke udelukkes, at den tilbagevirkende kraft i de andre anførte tilfælde kan begrundes i forbindelse med en specifik prøvelse af de pågældende ordninger.

84. Således begrunder direktiv 2000/53/EF om brugte biler [34] et producentansvar for brugte biler, som blev bragt i omsætning længe før udstedelsen af direktivet. Det ser dog ud til, at belastningen som følge af dette ansvar er relativt begrænset på grund af køretøjernes restværdi [35]. I øvrigt er motorkøretøjer komplekse produkter. Derfor er producenternes viden muligvis af særlig betydning for bortskaffelsen.

85. Hvad angår det tidsmæssigt udifferentierede ansvar for producenterne af batterier og akkumulatorer i henhold til batteridirektivets artikel 16, stk. 1 og 6 [36], kan der muligvis anføres det argument, at der ellers ville være øget risiko for, at disse relativt små genstande bliver bortskaffet sammen med restaffaldet. Desuden ville en individuel prøvelse af, hvornår de blev bragt i omsætning, højst sandsynligt være uforholdsmæssig og i mange tilfælde måske sågar umulig.

86. Alle disse spørgsmål skal imidlertid ikke afgøres i den foreliggende sag. Der er derfor ikke behov for yderligere overvejelser.

3. Foreløbig konklusion

87. Det må således fastholdes, at indførelsen af producentansvaret for fotovoltaiske paneler, som allerede er bragt i omsætning, ved artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 uden tilstrækkelig begrundelse og hensyntagen til de berørtes berettigede forventning udgør et indgreb i retlige situationer, der er opstået og endeligt fastlagt før dette tidspunkt, og i afsluttede handlinger, såfremt producentansvaret endnu ikke var fastsat i national ret.

88. Det afgørende tidspunkt for bestemmelsen af de retlige situationer, der bør beskyttes, er tidspunktet for direktivets offentliggørelse [37], i dette tilfælde den 24. juli 2012. Udløbet af gennemførelsesfristen er således – i modsætning til Tysklands og Den Tjekkiske Republiks opfattelse – ikke afgørende, idet de erhvervsdrivende allerede fra tidspunktet for offentliggørelsen måtte regne med, at de respektive medlemsstater ville regulere ansvaret for bortskaffelse af fotovoltaiske paneler i overensstemmelse med direktivet.

[34] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 18.9.2000 (EFT 2000, L 269, s. 34).

[35] – Jf. Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive (EC) 2000/53 of 18 September 2000 on end-of-life vehicles, SWD(2021) 60 final af 15.3.2021, s. 57-59.

[36] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/66/EF af 6.9.2006 om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer samt om ophævelse af direktiv 91/157/EØF (EUT 2006, L 266, s. 1).

[37] – Dom af 29.4.2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, præmis 35).

89. Først med virkning fra dette tidspunkt kunne og skulle medlemsstaterne indføre producentansvaret for fotovoltaiske paneler i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19.

90. Artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 er derfor ugyldig på grund af tilsidesættelse af princippet om forbud mod tilbagevirkende kraft, for så vidt som bestemmelsen fastsætter indførelse af et producentansvar, som ikke tidligere fandtes i national ret, for fotovoltaiske paneler, som producenten bragte i omsætning mellem den 13. august 2005 og den 24. juli 2012.

91. Derimod skal medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 13, stk. 1, pålægge producenterne at finansiere omkostningerne ved indsamling, behandling, nyttiggørelse og miljørigtig bortskaffelse af fotovoltaiske paneler fra andre brugere end private husholdninger, der er blevet bragt i omsætning efter offentliggørelsen af direktiv 2012/19 den 24. juli 2012.

B. Det andet spørgsmål – den nationale lovgivnings konsekvenser

92. Det andet spørgsmål tilsigter at få oplyst, hvorvidt en medlemsstats ansvar for tab som følge af tilsidesættelse af EU-retten påvirkes af, at den nationale bestemmelse, der er i strid med EU-retten, blev udstedt før det direktiv, som den angivelige tilsidesættelse følger af.

93. Dette spørgsmål stilles kun for det tilfælde, at artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 kræver et producentansvar for fotovoltaiske paneler, som er blevet bragt i omsætning før den 1. januar 2013. Det fremgår af besvarelsen af det første spørgsmål, at producentansvaret i det mindste skal indføres for de fotovoltaiske paneler, som producenten har bragt i omsætning efter den 24. juli 2012.

94. I hovedsagen er det tvivlsomt, om paneler, som er blevet bragt i omsætning mellem den 24. juli 2012 og den 1. januar 2013, er berørt. Vysočina Wind indledte nemlig driften af solcelleanlægget allerede i 2009. Det kan imidlertid ikke udelukkes med endelig vished, at virksomheden først købte og opstillede bestemte fotovoltaiske paneler i anlægget i den nævnte periode.

95. I hovedsagen skal det indledningsvis konstateres, at den tjekkiske ordning ved første øjekast ikke er i strid med EU-retten, idet den vedrører perioden før udløbet af gennemførelsesfristen for direktiv 2012/19. På dette tidspunkt var fotovoltaiske paneler stadig omfattet af den generelle bestemmelse i affaldsdirektivets artikel 14, stk. 1, som blev gennemført med den tjekkiske ordning. Artikel 14, stk. 1, fastsætter udtrykkeligt, at omkostningerne ved affaldshåndtering afholdes af den oprindelige affaldsproducent eller de nuværende eller tidligere affaldsindehavere. Indførelsen af et producentansvar er ganske vist reguleret i artikel 14, stk. 2, men der er kun tale om en mulighed, som medlemsstaterne kan, men ikke skal vælge.

96. En tilsidesættelse af EU-retten kan derfor højst følge af en forudgående virkning af direktiv 2012/19. De medlemsstater, som er adressater for et direktiv, skal nemlig, mens fristen for dets gennemførelse løber, afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare [38].

[38] – Dom af 18.12.1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, præmis 45), af 11.9.2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. (C-43/10, EU:C:2012:560, præmis 57), og af 13.11.2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, præmis 55).

97. Den tjekkiske ordning blev imidlertid offentliggjort allerede den 30. maj 2012, altså næsten to måneder før offentliggørelsen af direktiv 2012/19 den 24. juli 2012. På dette tidspunkt var direktivet endnu ikke i kraft, og det kunne derfor ikke begrunde forpligtelser for Den Tjekkiske Republik [39].

98. Den foreliggende sag viser imidlertid, at det ikke er tilstrækkeligt kun at beskytte målene for en EU-regel formelt under gennemførelsesfristen. Direktiv 2012/19 er nemlig udtryk for et politisk kompromis mellem Rådet og Parlamentet, som kom i stand allerede den 21. december 2011 [40]. Da Den Tjekkiske Republik udstedte de nationale regler, var den således bekendt med målene for EU-reglerne, som trådte i kraft kort tid efter. Den omstændighed, at sådanne regler omgås deres mål bringes i alvorlig fare, er ikke foreneligt med princippet om loyalt samarbejde. I henhold til artikel 4, stk. 3, tredje afsnit, TEU skal medlemsstaterne nemlig afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af Unionens mål i fare [41].

99. Da brugerne ifølge den tjekkiske ordning i forvejen skulle finansiere omkostningerne til bortskaffelse af fotovoltaiske paneler, kan ordningen ligeledes bringe målet i artikel 13 i direktiv 2012/19 om producentansvar for disse paneler i alvorlig fare. Herved fritages producenterne nemlig helt eller i det mindste overvejende for omkostningerne til bortskaffelse af de pågældende paneler.

100. Således kan den omstændighed, at en medlemsstat før udstedelsen af et direktiv indfører en ordning, som er uforenelig med direktivet og bringer dets mål i alvorlig fare, begrunde dens ansvar for tab, der opstår for borgerne af denne grund. Et sådant ansvar beror på tilsidesættelse af pligten til loyalt samarbejde i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU. Dette kommer i betragtning, når de EU-institutioner, der er involveret i lovgivningsproceduren, før udstedelsen af den nationale ordning allerede havde opnået politisk enighed om den nye EU-regel, og medlemsstaten var bekendt med denne enighed.

101. Dog skal det bemærkes, at overvejelserne om den tilbagevirkende kraft for producentansvaret for fotovoltaiske paneler og om pligten til loyalt samarbejde på grund af den politiske enighed i lovgivningsproceduren rejser tvivl om, hvorvidt den tjekkiske regerings tilsidesættelse af pligten til loyalt samarbejde er tilstrækkeligt kvalificeret [42]. En sådan kvalificering forudsætter, at Den Tjekkiske Republik åbenbart og groft har overskredet grænserne for sit skøn [43]. Det forekommer imidlertid ikke åbenbart, at der i forbindelse med den tilbagevirkende kraft ikke – som anført af den tjekkiske regering – skal tages udgangspunkt i udløbet af gennemførelsesfristen [44], men i tidspunktet for direktivets offentliggørelse [45]. Der foreligger endnu heller ikke relevant retspraksis, som identificerer medlemsstaternes pligt til loyalt samarbejde før

[39] – Jf. dom af 18.12.1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, præmis 41).

[40] – Femte led i Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 19.1.2012 om Rådets førstebehandlingsholdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om elektrisk og elektronisk affald (omarbejdning) (07906/2/2011 – C7-0250/2011 – 2008/0241(COD)).

[41] – Jf. dom af 5.5.1981, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (804/79, EU:C:1981:93, præmis 28), og af 2.6.2005, Kommissionen mod Luxembourg (C-266/03, EU:C:2005:341).

[42] – Jf. dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 51), af 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 30), og af 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, præmis 113).

[43] – Dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 55), og dom af 4.10.2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 105).

[44] – Jf. dom af 15.1.2019, E.B. (C-258/17, EU:C:2019:17, præmis 53).

[45] – Jf. ovenfor, punkt 88.

offentliggørelsen af et direktiv. Endelig er det ikke nødvendigt at træffe afgørelse om kvalificeringen af en eventuel tilsidesættelse, da der ikke ønskes oplysninger herom i den foreliggende sag, og det sandsynligvis heller ikke er afgørende [46].

V. Forslag til afgørelse

102. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe afgørelse som følger:

»1) Det første spørgsmål skal besvares med, at artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19/EF om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) er til hinder for, at medlemsstaterne pålægger brugerne og ikke producenterne at finansiere omkostningerne ved indsamling, behandling, nyttiggørelse og miljørigtig bortskaffelse af fotovoltaiske paneler fra andre brugere end private husholdninger, der bringes i omsætning efter offentliggørelsen af direktiv 2012/19 den 24. juli 2012.

Artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 er derimod ugyldig, for så vidt som bestemmelsen fastsætter indførelse af et producentansvar, som ikke tidligere fandtes i national ret, for fotovoltaiske paneler, som producenten bragte i omsætning mellem den 13. august 2005 og den 24. juli 2012. Hvad dette angår kan medlemsstaterne pålægge brugerne at finansiere omkostningerne.

2) Det andet spørgsmål skal besvares med, at den omstændighed, at en medlemsstat før udstedelsen af et direktiv indfører en ordning, som er uforenelig med direktivet og bringer dets mål i alvorlig fare, kan begrunde dens ansvar for tab, der opstår for borgerne af denne grund. Et sådant ansvar beror på tilsidesættelse af pligten til loyalt samarbejde i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU. Dette kommer i betragtning, når de EU-institutioner, der er involveret i lovgivningsproceduren, før udstedelsen af den nationale ordning allerede havde opnået politisk enighed om den nye EU-regel, og medlemsstaten var bekendt med denne enighed.«

[46] – Jf. ovenfor, punkt 94.