Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 15 de julio de 2021 [1]

Asunto C-181/20

VYSOČINA WIND a.s.
contra
República Checa

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Nejvyšší soud (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, República Checa)]

«Petición de decisión prejudicial — Directiva 2012/19/UE — Residuos — Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos — Financiación de los costes de recogida, tratamiento, valorización y eliminación respetuosa con el medio ambiente de los paneles fotovoltaicos — Responsabilidad del productor — Errónea transposición de una directiva — Responsabilidad de un Estado miembro — Principio de quien contamina paga — Principio de irretroactividad»

I. Introducción

1. En el litigio principal, Vysočina Wind reclama una indemnización por daños y perjuicios al Estado checo, por haber transpuesto incorrectamente la concreción del principio de quien contamina paga que establece la Directiva 2012/19/UE [2] en relación con los paneles fotovoltaicos.

2. La acción indemnizatoria en virtud del Derecho de la Unión se basa en la sentencia Francovich [3] y, en particular, requiere que exista una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión. [4] Esta infracción podría consistir en una errónea transposición de la Directiva 2012/19, pero quedaría descartada si la correspondiente disposición de la Directiva vulnerase normas de rango superior del Derecho de la Unión, como el principio de irretroactividad.

3. La República Checa duda acerca de la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la Directiva 2012/19, publicada en 2012, en la medida en que impone a los productores de paneles fotovoltaicos la financiación de la eliminación de todos los paneles introducidos en el mercado desde el 13 de agosto de 2005. En virtud de dicha Directiva, el mencionado Estado miembro

1 Lengua original: alemán.

2 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) (DO 2012, L 197, p. 38).

3 Sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428).

4 Véanse las sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 51; de 26 de enero de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39), apartado 30, y de 25 de marzo de 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249), apartado 113.

adoptó una legislación que imponía los costes a los usuarios de los paneles introducidos en el mercado hasta el 1 de enero de 2013. Vysočina Wind explota una planta fotovoltaica y, con arreglo a dicha legislación, hubo de asumir unos costes cuyo reembolso ahora reclama.

4. Por lo tanto, procede aclarar hasta qué punto es compatible con el principio de irretroactividad la responsabilidad del productor de paneles fotovoltaicos.

II. Marco jurídico

A. Disposiciones de la Unión relativas a la eliminación de aparatos eléctricos y electrónicos

1. Directiva 2012/19

5. El objeto de la Directiva 2012/19 se establece en su artículo 1:

«La presente Directiva establece medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de los impactos adversos de la generación y gestión de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), y mediante la reducción de los impactos globales del uso de los recursos y la mejora de la eficacia de dicho uso, de conformidad con los artículos 1 y 4 de la [Directiva sobre residuos[5]], contribuyendo así al desarrollo sostenible.»

6. El ámbito de aplicación de la Directiva 2012/19 se deduce, en particular, de su artículo 2, apartado 1:

«La presente Directiva se aplicará a los aparatos eléctricos y electrónicos (AEE) con arreglo a lo siguiente:

a) a partir del 13 de agosto de 2012 hasta el 14 de agosto de 2018 (período transitorio), a reserva de lo dispuesto en el apartado 3, a los AEE pertenecientes a las categorías enumeradas en el anexo I. El anexo II contiene una lista indicativa de AEE que se incluirán en las categorías que figuran en el anexo I;

b) a partir del 15 de agosto de 2018, a reserva de lo dispuesto en los apartados 3 y 4, a todos los AEE. Todos los AEE se clasificarán en las categorías que se recogen en el anexo III. El anexo IV contiene una lista no exhaustiva de AEE correspondientes a las categorías establecidas en el anexo III (ámbito abierto).»

[5] Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (DO 2008, L 312, p. 3); en lo sucesivo, «Directiva sobre residuos».

7. El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2012/19 define diferentes conceptos:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) "aparatos eléctricos y electrónicos" o "AEE": todos los aparatos que para funcionar debidamente necesitan corriente eléctrica o campos electromagnéticos, y los aparatos necesarios para generar, transmitir y medir tales corrientes y campos y que están diseñados para utilizarse con una tensión nominal no superior a 1 000 voltios en corriente alterna y 1 500 voltios en corriente continua;

[…]

e) "residuos de aparatos eléctricos y electrónicos" o "RAEE": todos los aparatos eléctricos y electrónicos que pasan a ser residuos de acuerdo con la definición que consta en el artículo 3, apartado 1, de la [Directiva sobre residuos]; este término comprende todos aquellos componentes, subconjuntos y consumibles que forman parte del producto en el momento en que se desecha.»

8. El anexo I de la Directiva 2012/19 enumera las categorías de aparatos eléctricos y electrónicos comprendidas por la Directiva durante el período transitorio, con arreglo al artículo 2, apartado 1, letra a). Su punto 4 menciona los aparatos electrónicos de consumo y paneles fotovoltaicos.

9. Además, los paneles fotovoltaicos se recogen en el punto 4 de la lista indicativa de AEE del anexo II de la Directiva 2012/19 que están comprendidos en las categorías del anexo I.

10. El artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2012/19 regula la responsabilidad del productor respecto a los costes de eliminación de los aparatos de uso profesional:

«Los Estados miembros velarán por que los productores aporten la financiación de los costes de recogida, tratamiento, valorización y eliminación respetuosa con el medio ambiente de los RAEE no procedentes de hogares particulares derivados de los productos introducidos en el mercado después del 13 de agosto de 2005.

En el caso de los residuos históricos que se sustituyan por nuevos productos equivalentes o por nuevos productos que desempeñen las mismas funciones, la financiación de los costes correrá a cargo de los productores de esos productos cuando los suministren. Los Estados miembros podrán disponer, como alternativa, que los usuarios distintos de los hogares particulares también sean responsables, parcial o totalmente, de dicha financiación.

En el caso de otros residuos históricos, la financiación de los costes será asumida por los usuarios distintos de los hogares particulares.»

11. Por otro lado, del artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2012/19 se deduce que «los RAEE procedentes de productos introducidos en el mercado a fecha de 13 de agosto de 2005» se han de considerar «residuos históricos».

12. Las mismas disposiciones estaban ya recogidas en los artículos 9, apartado 1, y 8, apartado 3, de la Directiva 2002/96/CE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE).[6] No obstante, la Directiva anterior aún no era aplicable a los paneles fotovoltaicos. Estos solo quedaron comprendidos por la Directiva 2012/19.

13. A la responsabilidad del productor se alude en el considerando 23 de la Directiva 2012/19:

«[…] A fin de dar el máximo efecto al principio de responsabilidad del productor, cada productor debe ser responsable de financiar la gestión de los residuos procedentes de sus propios productos. El productor debe poder optar por cumplir dicha obligación individualmente o adhiriéndose a un programa colectivo. Al introducir un producto en el mercado, cada productor debe proporcionar una garantía financiera para evitar que los costes de la gestión de RAEE procedentes de productos huérfanos recaigan en la sociedad o en los demás productores. La obligación de financiar la gestión de los residuos históricos debe ser compartida por todos los productores existentes en programas de financiación colectiva, a los que contribuirán de manera proporcional todos los productores que estén en el mercado en el momento en que se produzcan los costes. Los programas de financiación colectiva no deben tener el efecto de excluir a los productores, importadores o nuevos operadores que atiendan a un determinado segmento del mercado o que tengan pequeños volúmenes de producción. Los programas colectivos podrían establecer tasas diferenciadas basadas en la facilidad de reciclado de los productos y de las materias primas secundarias valiosas que contengan. En lo que se refiere a los productos con un ciclo de vida largo y que ahora entran en el ámbito de aplicación de la presente Directiva, como los paneles fotovoltaicos, se deben aprovechar de la mejor forma posible los sistemas de recogida y valorización existentes, a condición de que cumplan los requisitos establecidos en la presente Directiva.»

14. La Directiva 2012/19 se publicó el 24 de julio de 2012 y, con arreglo a su artículo 24, apartado 1, su plazo de transposición expiraba el 14 de febrero de 2014.

2. Directiva sobre residuos

15. Es preciso hacer referencia también a las disposiciones de las distintas Directivas sobre residuos en relación con la responsabilidad por los residuos.

16. El artículo 15 tanto de la Directiva 75/442[7] (inicialmente artículo 11) como de la Directiva 2006/12[8] disponía lo siguiente:

«De conformidad con el principio "quien contamina paga", el coste de la eliminación de los residuos deberá recaer sobre:

[…] el poseedor que remitiere los residuos a un recolector o a una empresa de las mencionadas en el artículo 9, y/o

[…] los poseedores anteriores o el productor del producto generador de los residuos.»

6 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 2003 (DO 2003, L 37, p. 24), en su versión resultante de la Directiva 2003/108/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de diciembre de 2003 (DO 2003, L 345, p. 106).

7 Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO 1975, L 194, p. 47), en la versión resultante del Reglamento (CE) n.º 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003 (DO 2003, L 284, p. 1).

8 Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos (DO 2006, L 114, p. 9).

17. El artículo 14 de la actualmente vigente Directiva 2008/98 contiene una normativa similar:

«1. De acuerdo con el principio de quien contamina paga, los costes relativos a la gestión de los residuos tendrán que correr a cargo del productor inicial de residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos.

2. Los Estados miembros podrán decidir que los costes relativos a la gestión de los residuos tengan que ser sufragados parcial o totalmente por el productor del producto del que proceden los residuos y que los distribuidores de dicho producto puedan compartir los costes.»

B. Derecho checo

18. La República Checa cumplió sus obligaciones resultantes de la Directiva original 2002/96 adoptando la Ley de residuos. El 30 de mayo de 2012, todavía antes de la adopción de la Directiva 2012/19, se añadió a dicha Ley un nuevo artículo 37p, en virtud del cual se estableció un mecanismo de financiación de la gestión de los residuos de paneles fotovoltaicos. Conforme a esta disposición, la obligación de financiar la gestión de los residuos de paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado antes del 1 de enero de 2013 recae en el titular de la planta fotovoltaica y se cumple mediante el pago de la tasa de reciclado en cuotas iguales. A tal fin, se impuso a los titulares de plantas fotovoltaicas la obligación de celebrar, no más tarde del 30 de junio de 2013, un contrato con una entidad gestora de un sistema colectivo de financiación para que se garantizase dicha financiación no más tarde del 1 de enero de 2019. En el caso de paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado después del 1 de enero de 2013, la citada obligación recae en sus productores.

III. Hechos y petición de decisión prejudicial

19. Vysočina Wind es titular de la planta fotovoltaica «Vranovská ves II». Esta central eléctrica fue puesta en marcha en 2009 utilizando paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado después del 13 de agosto de 2005. En consecuencia, tras la introducción del nuevo artículo 37p en la Ley de residuos checa, Vysočina Wind celebró sendos contratos con las entidades correspondientes con arreglo a los cuales pagó entre los años 2015 y 2016, en tres plazos, la tasa correspondiente al futuro reciclado de los residuos eléctricos de los paneles fotovoltaicos, por un importe total de 1 613 773,24 coronas checas (CZK) (aproximadamente, 65 000 euros).

20. Vysočina Wind presentó una demanda contra la República Checa dirigida al reembolso de esta cantidad. Ante los tribunales nacionales, alegó que la República Checa había transpuesto incorrectamente la Directiva 2012/19. Con arreglo a su artículo 13, es el productor y no el usuario quien tiene la obligación de financiar la eliminación de los residuos de los paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado después del 13 de agosto de 2005. A raíz de ello, Vysočina Wind afirma haber sufrido un perjuicio, puesto que, con arreglo al todavía vigente artículo 37p de la Ley de residuos, tiene que seguir pagando la tasa de reciclado, aún después del 14 de febrero de 2014 (expiración del plazo de transposición), cuando, conforme al Derecho de la Unión, corresponde al productor satisfacerla.

21. Por el contrario, la República Checa considera que, en contra del tenor de la Directiva 2012/19, la obligación de los productores de financiar la eliminación de los residuos solo afecta a los paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado después de la expiración del plazo de transposición, ya que la imposición retroactiva de esa obligación supondría un caso de

retroactividad inadmisible y la consiguiente vulneración de los principios jurídicos de confianza legítima y de seguridad jurídica. Asimismo, alegó que muchos de los productores que, en los años 2005 a 2013, introdujeron en el mercado paneles fotovoltaicos ya no existen y, por ende, no es posible imponerles la obligación de financiar la gestión de los residuos.

22. La demanda de Vysočina Wind prosperó en dos instancias. Actualmente, el asunto está pendiente ante el Nejvyšší soud (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, República Checa), que ha planteado al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 13 de la Directiva 2012/19 en el sentido de que se opone a que un Estado miembro imponga a sus usuarios y no a sus productores la obligación de financiar los costes de recogida, tratamiento, valorización y eliminación respetuosa con el medio ambiente de los RAEE procedentes de paneles fotovoltaicos, introducidos en el mercado antes del 1 de enero de 2013?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿es relevante para apreciar los requisitos de la responsabilidad de un Estado miembro por daños causados al particular por una violación del Derecho de la Unión el hecho de que, como ocurre en el procedimiento principal, el Estado miembro haya establecido por propia iniciativa normas de financiación de los residuos de paneles fotovoltaicos antes de la adopción de la Directiva en virtud de la cual los paneles fotovoltaicos fueron objeto de regulación por el Derecho de la Unión y de que se impusiera a los productores la obligación de financiar los consiguientes costes, en particular, respecto de aquellos paneles introducidos en el mercado antes de la expiración del plazo para transponer la Directiva (y de la propia adopción de normas a nivel del Derecho de la Unión)?»

23. Han presentado observaciones por escrito con arreglo al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia Vysočina Wind, la República Checa, la República Federal de Alemania y la Comisión Europea. Asimismo, a petición del Tribunal de Justicia han presentado observaciones escritas el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea. El Tribunal de Justicia ha renunciado a celebrar una vista oral.

IV. Apreciación jurídica

24. Con la petición de decisión prejudicial se pretenden aclarar los requisitos de la acción por responsabilidad del Estado que existe en el Derecho de la Unión. Por este motivo, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el artículo 13 de la Directiva 2012/19 prohíbe a los Estados miembros imponer a los usuarios y no a los productores la obligación de financiar el coste de la eliminación de los paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado antes del 1 de enero de 2013 (véase A). De los hechos del procedimiento nacional se deduce que a este respecto se trata solo de los paneles introducidos en el mercado después del 13 de agosto de 2005.

25. En caso de que los Estados miembros no puedan imponer dichos costes a los usuarios de estos paneles, el Tribunal Supremo de lo Civil y Penal pretende aclarar también la relevancia que tiene para la responsabilidad del Estado miembro el hecho de que este mismo haya regulado la responsabilidad por los residuos de los referidos paneles antes de la adopción de la norma de la Unión (véase B).

A. Primera cuestión: comienzo de la responsabilidad del productor por los paneles fotovoltaicos

26. Para responder a la primera cuestión voy a exponer, en primer lugar, que, con arreglo al artículo 13 de la Directiva 2012/19, el coste de la eliminación de los paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado después del 13 de agosto de 2005 se ha de imponer a los productores (véase 1). A continuación, analizaré si esta norma es compatible con el principio de irretroactividad (véase 2).

1. Contenido normativo del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2012/19

27. De la Directiva 2012/19 se deduce claramente que no se puede imponer a los usuarios el coste de la eliminación de los paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado después del 13 de agosto de 2005. En efecto, con arreglo al artículo 13, apartado 1, los Estados miembros deben velar por que los productores aporten la financiación de los costes de recogida, tratamiento, valorización y eliminación respetuosa con el medio ambiente de los RAEE no procedentes de hogares particulares de los productos introducidos en el mercado después de la mencionada fecha.

28. A tenor de la Directiva 2012/19 los paneles fotovoltaicos son AEE.

29. Con arreglo a su artículo 2, apartado 1, letra a), desde el 13 de agosto de 2012 la Directiva 2012/19 se aplica a los AEE pertenecientes a las categorías enumeradas en el anexo I. La lista indicativa de AEE del anexo II concreta estas categorías. Los paneles fotovoltaicos se mencionan expresamente tanto en el anexo I, punto 4, como en el anexo II, punto 4. De este modo, el legislador claramente considera que estos son AEE en el sentido de la definición que contiene el artículo 3, apartado 1, letra a), de la Directiva 2012/19 y en la refundición de la Directiva ha querido extender su ámbito de aplicación a estos productos.

30. Cuando los poseedores de paneles fotovoltaicos en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre residuos se desprendan o tengan la intención o la obligación de desprenderse de ellos, estos adquieren la condición de residuos y, por tanto, quedan comprendidos en la definición de RAEE que contiene el artículo 3, apartado 1, letra e), de la Directiva 2012/19.

31. Para dichos paneles, el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2012/19 dispone que *los productores* deben aportar la financiación de los costes de recogida, tratamiento, valorización y eliminación respetuosa con el medio ambiente.

32. Aunque la Directiva 2012/19 se adoptó y publicó en julio de 2012, con arreglo a su artículo 2, apartado 1, letra a), no comenzó a aplicarse hasta el 13 de agosto de 2012 en lo que respecta a los paneles fotovoltaicos. Su plazo de transposición, de conformidad con el artículo 24, apartado 1, no expiró hasta el 14 de febrero de 2014. Sin embargo, el artículo 13, apartado 1, dispone inequívocamente que la responsabilidad del productor se extiende a todos los aparatos introducidos en el mercado después del 13 de agosto de 2005. En consecuencia, lo mismo resulta de aplicación a los paneles fotovoltaicos. Por otro lado, la Comisión alega que, a diferencia de otras disposiciones, no existe un régimen transitorio para la responsabilidad del productor de los paneles fotovoltaicos.

33. El plazo de transposición y la fecha de entrada en vigor de la Directiva 2012/19 pueden determinar el momento a partir del cual se puede exigir a los productores de paneles fotovoltaicos la asunción de los costes pertinentes.

34. En particular, la Comisión se plantea si los productores deben soportar el coste correspondiente a los paneles que pasaron a ser residuos antes de dichas fechas. No obstante, en el presente procedimiento no se trata de tales paneles, pues Vysočina Wind reclama el reembolso de los pagos realizados para el caso de que sus paneles adquieran en el futuro la condición de residuos, es decir, una vez expirado el plazo de transposición.

35. Es indudable que los paneles introducidos en el mercado después del 13 de agosto de 2005 pero que solo posteriormente pasaron a ser residuos son responsabilidad del productor, en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2012/19.

36. No sería compatible con el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2012/19 exonerar a los productores de su responsabilidad y hacer que la financiación de los costes de recogida, tratamiento, valorización y eliminación respetuosa con el medio ambiente de los paneles fotovoltaicos recaiga sobre los usuarios. No es objeto del presente procedimiento determinar en qué medida puede exigirse de los usuarios dicho coste cuando los productores no lo pueden asumir.

37. Así pues, como conclusión parcial, procede declarar que, de conformidad con el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2012/19, los Estados miembros deben imponer a *los productores* la financiación de los costes de recogida, tratamiento, valorización y eliminación respetuosa con el medio ambiente de los paneles fotovoltaicos no procedentes de hogares particulares, cuando se trate de productos introducidos en el mercado después del 13 de agosto de 2005.

2. El principio de irretroactividad

38. Sin embargo, en opinión de la República Checa y Alemania constituiría una retroactividad ilícita aplicar la responsabilidad del productor a los paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado después del 13 de agosto de 2005, pero antes de expirar el plazo de transposición de la Directiva 2012/19.

39. Por consiguiente, ambos Estados miembros proponen al Tribunal de Justicia una interpretación restrictiva del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2012/19. Esta disposición no se opone a que la legislación de los Estados miembros solo imponga a los productores la responsabilidad por los paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado después de expirar el plazo de transposición de la Directiva.

40. Sin embargo, tal conclusión sería *contra legem* y no podría alcanzarse con una interpretación del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2012/19.[9] Esta disposición establece claramente que la responsabilidad del productor comienza con la comercialización a partir del 13 de agosto de 2005. Por lo tanto, si fuese incompatible con el principio de irretroactividad, la disposición sería inválida.

[9] Véanse las sentencias de 1 de octubre de 2020, Entoma (C-526/19, EU:C:2020:769), apartado 43, y de 17 de diciembre de 2020, De Masi y Varoufakis/BCE (C-342/19 P, EU:C:2020:1035), apartados 35 y 36. Respecto del significado de ese tenor literal, véanse asimismo las sentencias de 24 de noviembre de 2005, Deutsches Milch-Kontor, (C-136/04, EU:C:2005:716), apartado 32, y de 19 de diciembre de 2019, Puppinck y otros/Comisión (C-418/18 P, EU:C:2019:1113), apartado 76.

41. Si bien la petición de decisión prejudicial no cuestiona la validez del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2012/19, excepcionalmente el Tribunal de Justicia examina de oficio la validez de las disposiciones de Derecho de la Unión cuando ello es necesario para dar una respuesta completa al órgano jurisdiccional remitente. [10]

a) La retroactividad de la responsabilidad del productor por los paneles fotovoltaicos

42. La jurisprudencia relativa a la retroactividad se basa en los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica, que forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión. Por esta razón, deben ser respetados por las instituciones de la Unión y también por los Estados miembros en el ejercicio de las facultades que les confieren las directivas de la Unión. [11]

43. Con carácter general, el principio de seguridad jurídica se opone a que el punto de partida del ámbito de aplicación temporal de un acto de la Unión se fije en una fecha anterior a su publicación. [12] No obstante, la Directiva 2012/19 no dispone que la responsabilidad del productor por sus paneles fotovoltaicos comience antes de su publicación el 24 de julio de 2012. Por el contrario, los Estados miembros solo deben establecer esta responsabilidad desde la conclusión del plazo de transposición, el 14 de febrero de 2014. En consecuencia, la Directiva no exige que los productores respondan antes de dicha fecha por los paneles que ya hubiesen adquirido la condición de residuos.

44. Pese a todo, antes de la publicación de la Directiva 2012/19 podría darse ya una condición para la responsabilidad del productor, puesto que dicha Directiva se aplica a los paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado desde el 13 de agosto de 2005, es decir, antes de su publicación el 24 de julio de 2012.

45. Tal técnica legislativa no vulnera necesariamente los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica. Tal como subrayan la Comisión, el Consejo y el Parlamento, una norma nueva se aplica inmediatamente a los efectos futuros de una situación nacida bajo el imperio de la antigua norma (aplicación a una situación nacida con anterioridad). [13] El ámbito de aplicación del principio de protección de la confianza legítima no puede extenderse hasta el punto de impedir, de manera general, que una nueva normativa se aplique a los efectos futuros de situaciones nacidas con anterioridad. [14]

[10] Sentencias de 6 de octubre de 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), apartado 67; de 16 de julio de 2020, Facebook Ireland y Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559), apartado 161, y de 17 de septiembre de 2020, Compagnie des pêches de Saint-Malo (C-212/19, EU:C:2020:726), apartado 30.

[11] Sentencias de 3 de diciembre de 1998, Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589), apartado 26; de 26 de abril de 2005, «Goed Wonen» (C-376/02, EU:C:2005:251), apartado 32; de 10 de septiembre de 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), apartado 43, y de 10 de diciembre de 2015, Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803), apartado 30.

[12] Sentencias de 25 de enero de 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14), apartado 20; de 26 de abril de 2005, «Goed Wonen» (C-376/02, EU:C:2005:251), apartado 33, y de 30 de abril de 2019, Italia/Consejo (Cuota de pesca del pez espada del Mediterráneo) (C-611/17, EU:C:2019:332), apartado 106.

[13] Sentencias de 5 de diciembre de 1973, SOPAD (143/73, EU:C:1973:145), apartado 8; de 29 de enero de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57), apartado 49, y de 6 de octubre de 2015, Comisión/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647), apartado 49.

[14] Sentencias de 16 de mayo de 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129), apartado 21; de 29 de enero de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57), apartado 55, y de 6 de octubre de 2015, Comisión/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647), apartado 49.

46. No obstante, también se ha de tener en cuenta que una norma jurídica nueva no se aplica a las situaciones jurídicas nacidas y definitivamente consolidadas con anterioridad a su entrada en vigor. [15] Por el contrario, los actos realizados antes de la entrada en vigor de una nueva normativa se siguen rigiendo por la antigua. [16] Es lo que sucede, por ejemplo, con las marcas registradas, cuyo registro no puede quedar desvirtuado por la imposición de requisitos posteriores. [17]

47. Por lo tanto, la cuestión es si, con la introducción de la responsabilidad del productor en materia de residuos respecto a los paneles fotovoltaicos ya introducidos por él en el mercado y que, por tanto, en general ya han sido vendidos, se modifican las consecuencias jurídicas de un acto consumado o solamente se regulan los efectos futuros de una situación nacida bajo el imperio de la antigua norma.

48. Desde el momento en que fabrican los paneles, los productores deben tener en cuenta que en el futuro dichos paneles se convertirán en residuos. Visto así, la introducción de la responsabilidad del productor parece simplemente regular los efectos futuros de una situación creada previamente.

49. En este sentido, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado recientemente acerca del incremento de los costes de la gestión de los residuos. En aquel asunto se trataba de la extensión del período de mantenimiento de un vertedero tras su cierre, con el consiguiente aumento de los costes. Estos costes debían ser soportados por los poseedores originales de los residuos que allí se almacenaron en el pasado, ya que la prolongación del mantenimiento tras el cierre del vertedero afectaba solamente a los efectos futuros del almacenamiento de los residuos, de los cuales eran responsables sus antiguos poseedores. [18] De forma similar ha juzgado el Tribunal de Justicia el cálculo de los futuros derechos a pensión correspondientes a períodos de antigüedad anteriores a la adopción de la Directiva de que se trataba, [19] así como los efectos de la nueva legislación sobre los contratos de trabajo existentes. [20]

50. No obstante, si se trasladase directamente esta jurisprudencia al presente asunto se pasaría por alto que la responsabilidad en materia de residuos por los paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado ya estaba regulada cuando se estableció la responsabilidad del productor y, por lo general, afectaba de forma decisiva al contenido de los contratos entre productores y usuarios.

51. En efecto, los artículos 14 y 15 de las respectivas Directivas sobre residuos exigían que los Estados miembros regulasen quién debía soportar el coste de la gestión de los residuos. Con ello se cedía a los Estados miembros la decisión de imponer el coste de la gestión de los residuos al poseedor en el momento en que el producto adquiere la condición de residuo, al productor o a determinadas otras personas.

52. En el caso de que el 13 de agosto de 2005 un Estado miembro ya hubiese establecido la responsabilidad del productor respecto a los paneles fotovoltaicos, el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2012/19 no requería modificación alguna de la legislación, por lo que en la práctica

15 Sentencias de 16 de diciembre de 2010, Stichting Natuur en Milieu y otros (C-266/09, EU:C:2010:779), apartado 32; de 7 de noviembre de 2013, Gemeinde Altrip y otros (C-72/12, EU:C:2013:712), apartado 22, y de 14 de mayo de 2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371), apartado 57.

16 Sentencia de 27 de enero de 2011, Flos (C-168/09, EU:C:2011:29), apartado 51.

17 Sentencia de 14 de marzo de 2019, Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199), apartados 30 a 32.

18 Sentencia de 14 de mayo de 2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371), apartado 58.

19 Sentencia de 7 de noviembre de 2018, O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879), apartados 35 y 36.

20 Sentencias de 29 de enero de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57), apartado 52, y de 12 de septiembre de 2013, Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544), apartado 31.

tampoco tenía efectos retroactivos. En consecuencia, tal Estado miembro no puede estar obligado a modificar su legislación ni siquiera si se llega a la conclusión de que el artículo 13, apartado 1, introduce una retroactividad ilícita en relación con los paneles fotovoltaicos.

53. En cambio, si el Estado miembro hubiera impuesto a otras personas la responsabilidad por los residuos, la transposición del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2012/19 sí incidiría en las relaciones jurídicas ya existentes. En efecto, el Estado miembro pudo imponer dicha responsabilidad, de conformidad con la Directiva sobre residuos, al poseedor del producto cuando este adquirió la condición de residuo, es decir, al último usuario de los paneles, y en tal caso el productor podía considerar que, al entregar los paneles fotovoltaicos al usuario, le transmitía también la responsabilidad en materia de residuos, quedando él exento de esta.

54. Es de presumir que esta opción legislativa implicaba considerables consecuencias económicas. Los productores y los usuarios de paneles fotovoltaicos debían tener en cuenta la regulación vigente de la responsabilidad por los residuos al acordar los precios. Si la responsabilidad recae sobre el productor, cabe esperar que se acuerden precios más elevados que cuando la responsabilidad pesa sobre el usuario, pues en el primer caso el productor debe incluir en el cálculo el coste de la futura eliminación.

55. Lo anterior queda patente en el artículo 12, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2012/19 respecto a los AEE procedentes de hogares particulares. Dicha disposición prevé que cada productor, cuando introduzca en el mercado un producto, garantice que se financiará la gestión de los residuos.

56. En los casos en que el Estado miembro inicialmente disponía la responsabilidad del usuario, el posterior establecimiento de la responsabilidad del productor por los productos ya introducidos en el mercado (a diferencia del caso antes mencionado de prolongación de la obligación de mantenimiento)[21] no constituye una precisión de obligaciones ya existentes. Tampoco fundamenta nuevas obligaciones con las que debía contar un operador económico prudente. Por el contrario, se produce un traslado *a posteriori* de las obligaciones y los consiguientes costes de un operador económico a otro. Sin embargo, los operadores económicos ya no pueden tener en cuenta este traslado en sus precios, pues los correspondientes negocios ya se perfeccionaron. Tampoco se prevé una compensación por la carga adicional soportada por los productores.

57. En consecuencia, el establecimiento de la responsabilidad del productor en relación con los paneles fotovoltaicos ya introducidos en el mercado constituye una injerencia en las situaciones jurídicas nacidas y definitivamente consolidadas y en los actos jurídicos celebrados con anterioridad a ese momento, a no ser que en el Derecho interno ya estuviese establecida la responsabilidad del productor.

58. Por lo demás, la Comisión admite implícitamente esta apreciación, cuando alega que el artículo 13 de la Directiva no se debe interpretar en el sentido de que cuestiona la validez de los acuerdos celebrados por los usuarios de paneles fotovoltaicos, antes de expirar el plazo de transposición de la Directiva 2012/19, con empresas de gestión de residuos de conformidad con la legislación checa entonces vigente. Pero, si esto implica un efecto retroactivo, ese efecto también se produce cuando se imponen a los productores unos costes de eliminación que, al acordar los precios de sus productos, aún eran soportados por los usuarios.

[21] Véase el punto 49 de las presentes conclusiones.

b) Diferencia de trato

59. Por otro lado, al introducir inicialmente la responsabilidad del productor en relación con otros AEE en la Directiva 2002/96 mediante la adopción de la Directiva 2003/108, [22] el legislador se aseguró de que no se impusiera a los productores una responsabilidad en materia de residuos por los «residuos históricos» de usuarios profesionales, procedentes de productos introducidos en el mercado antes del 13 de agosto de 2005.

60. Los Estados miembros estaban facultados para imponer la responsabilidad por los residuos históricos, en caso de entrega de productos de sustitución, a los productores de estos nuevos productos o a los usuarios. En caso de eliminación sin sustitución por productos nuevos, el coste ha de corresponder siempre al usuario. A este respecto, el considerando 3 de la Directiva 2003/108 explicaba que la obligación de recogida de los RAEE puestos en el mercado en el pasado creaba una responsabilidad retroactiva sobre la cual no había ninguna disposición y que podría exponer a algunos productores a un grave peligro económico.

61. Por este motivo, la Directiva 2003/108 no solo excluyó la retroactividad, sino que concedió además un período transitorio de aproximadamente un año y medio.

62. En consecuencia, los productores de paneles fotovoltaicos se vieron claramente desfavorecidos en comparación con estos productores de otros AEE, pues su responsabilidad en materia de residuos no quedó sujeta a un período transitorio, sino que se introdujo incluso con efectos retroactivos a partir del 13 de agosto de 2005. De este modo, la introducción de la responsabilidad del productor por los paneles fotovoltaicos ya puestos en el mercado no solo afectó a la seguridad jurídica y la confianza legítima, sino también (como subrayan Alemania y la República Checa) al principio de igualdad de trato.

c) Justificación de la retroactividad

63. Únicamente con carácter excepcional puede admitirse la retroactividad, siempre que lo exija el fin perseguido y se respete debidamente la confianza legítima de los interesados. [23] Además, en ocasiones el Tribunal de Justicia ha llegado a exigir que tales decisiones contengan en su exposición de motivos las indicaciones que justifiquen los efectos retroactivos que se pretenden. [24]

64. Dado que en el presente caso la entrada en vigor del régimen no se anticipó a una fecha anterior a la publicación de la Directiva, no es preciso imponer excesivas exigencias a la mencionada justificación. Sin embargo, debido a la trascendencia económica de la introducción de una responsabilidad del productor por los paneles ya puestos en el mercado, y teniendo en cuenta la diferencia de trato que implica, la justificación adquiere cierta importancia.

[22] Citada en la nota 6.

[23] Sentencias de 25 de enero de 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14), apartado 20; de 12 de noviembre de 1981, Meridionale Industria Salumi y otros (212/80 a 217/80, EU:C:1981:270), apartado 10; de 13 de noviembre de 1990, Fédesa y otros (C-331/88, EU:C:1990:391), apartado 45, y de 28 de noviembre de 2006, Parlamento/Consejo (C-413/04, EU:C:2006:741), apartado 75.

[24] Sentencia de 1 de abril de 1993 Diversinte e Iberlacta (C-260/91 y C-261/91, EU:C:1993:136), apartado 10. Véanse también el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 1 de febrero de 1984, Ilford/Comisión (1/84 R, EU:C:1984:41), apartado 19; las sentencias de 11 de julio de 1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307), apartado 20, y de 29 de abril de 2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242), apartado 36, y las conclusiones del Abogado General Mischo presentadas en los asuntos Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:125), punto 17, y Cargill/Comisión (C-248/89, EU:C:1991:141), punto 52.

Objetivos de la normativa

65. No obstante, de los considerandos de la Directiva 2012/19 no se deducen los motivos que justifican la introducción de la responsabilidad del productor por los paneles fotovoltaicos ya puestos en el mercado.

66. A este respecto, Alemania aduce con acierto que la introducción de la responsabilidad del productor por tales productos no es un medio idóneo para estimular a los productores, de conformidad con el considerando 12 de la Directiva 2012/19, a que el diseño y producción de AEE tenga plenamente en cuenta y facilite su reparación y su posible actualización, así como su reutilización, desmontaje y reciclado. Explica Alemania que, al fabricar los productos ya introducidos en el mercado, los productores aún no sabían que en el futuro se les impondría la responsabilidad de la gestión de residuos. Por lo tanto, no resulta convincente el argumento del Consejo según el cual la introducción *retroactiva* de la responsabilidad del productor es necesaria para promover la economía circular. [25]

67. Asimismo, la modificación de la responsabilidad por los productos ya introducidos en el mercado en el momento de adoptarse la normativa no permite alcanzar el objetivo de la responsabilidad uniforme del productor, proclamado en el considerando 6 de la Directiva 2012/19, consistente en asegurar una carga económica comparable para todos. Antes bien, se producirán nuevas diferencias en dicha carga, pues los productores ya han tenido en cuenta en sus precios el régimen de responsabilidad previamente existente en cada Estado miembro.

68. Los antecedentes de la Directiva 2012/19 tampoco aportan ninguna pista de por qué se optó precisamente por esta regulación, en lugar de limitarla a los paneles que se comercializasen en el futuro.

69. La propuesta original de la Comisión aún no preveía siquiera la inclusión de los paneles fotovoltaicos en el ámbito de aplicación de la Directiva, [26] y en primera lectura el Parlamento descartó expresamente tal inclusión. [27] También en el Consejo se opusieron inicialmente determinados Estados miembros, [28] si bien en su Posición común finalmente se sostuvo que no estaba justificada la excepción relativa a los paneles fotovoltaicos. [29] La Comisión lo entendió en el sentido de que el Consejo proponía extender el ámbito de aplicación de la Directiva a los paneles fotovoltaicos *desde la fecha de su entrada en vigor*. [30] Sin embargo, no existe un régimen transitorio a este respecto que, por ejemplo, limite la responsabilidad del productor a los paneles introducidos en el mercado con posterioridad a la entrada en vigor de la Directiva.

[25] Una situación similar se daba en la sentencia de 11 de julio de 1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307), apartados 18 y 19.

[26] Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) (Refundición), de 3 de diciembre de 2008 [COM(2008) 810 final].

[27] Considerando 10 de la Posición del Parlamento Europeo aprobada en primera lectura el 3 de febrero de 2011 con vistas a la adopción de la Directiva 2011/…/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) (Texto refundido) (DO 2012, C 182E, p. 49).

[28] Véanse los documentos del Consejo 16041/09, de 17 de noviembre de 2009, p. 2, y 17345/09, de 14 de diciembre de 2009, p. 4.

[29] Posición común del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) (Texto refundido), adoptada por el Consejo el 19 de julio de 2011 (Documento del Consejo 7906/2/11).

[30] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo con arreglo al artículo 294 TFUE, apartado 6, acerca de la posición del Consejo con vistas a la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) [COM(2011) 478 final].

70. Aunque durante el proceso legislativo la Comisión encargó un estudio sobre la inclusión de los paneles fotovoltaicos en el ámbito de aplicación de la Directiva, [31] este estudio no se ocupó de la extensión de la responsabilidad del productor a los paneles ya introducidos en el mercado en la fecha de adopción de la normativa.

71. De igual manera, el Parlamento, el Consejo y la Comisión no han aportado en el presente procedimiento razones convincentes para la retroactividad de la responsabilidad del productor.

72. Ciertamente, aducen que, debido a la larga vida útil de los paneles, 25 años, esta responsabilidad solo será efectiva mucho tiempo después. A este respecto, el Parlamento se refiere a la necesidad de financiar la eliminación de los residuos. Sin embargo, estas consideraciones no justifican la injerencia retroactiva en acuerdos que se basaron en un reparto diferente de la responsabilidad.

73. A diferencia del caso antes mencionado de prolongación de la obligación de mantenimiento, [32] la financiación no se vería comprometida aun sin la retroactividad, pues respecto a los paneles más antiguos la responsabilidad se basaría en la normativa nacional adoptada en transposición de la Directiva sobre residuos.

74. El principio de quien contamina paga aludido por la Comisión tampoco desvirtúa la conclusión anterior. Si bien es cierto que dicho principio puede justificar la responsabilidad del productor, el artículo 14 de la Directiva sobre residuos demuestra que también permite cargar la responsabilidad sobre el poseedor actual o anterior del residuo —es decir, en particular, el usuario—.

Confianza legítima de los interesados

75. Por otro lado, tampoco se ha respetado debidamente la confianza de los interesados.

76. El derecho a la protección de la confianza legítima asiste a todo particular al que la Administración de la Unión le haya hecho concebir expectativas fundadas. En cambio, nadie puede invocar una violación de dicho principio si la Administración no le ha proporcionado garantías concretas. Del mismo modo, cuando un operador económico prudente y diligente está en condiciones de prever la adopción de una medida de la Unión que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar tal principio si se adopta dicha medida. [33]

77. Ciertamente, no se aprecia ninguna garantía específica por parte de la Administración de la Unión de no introducir la responsabilidad del productor. Por el contrario, el artículo 13 de la Directiva 2002/96 ya preveía la posibilidad de incluir en su ámbito de aplicación los paneles fotovoltaicos.

78. Sin embargo, en el momento de introducir sus paneles fotovoltaicos en el mercado, los productores podían confiar en el régimen nacional de responsabilidad en materia de residuos, que a su vez era transposición de la Directiva sobre residuos. Dicha regulación constituía una garantía concreta basada en preceptos de la Unión.

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

[32] Véase el punto 49 de las presentes conclusiones.

[33] Sentencias de 11 de marzo de 1987, Van den Bergh en Jurgens y Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE (265/85, EU:C:1987:121), apartado 44; de 15 de julio de 2004, Di Lenardo y Dilexport (C-37/02 y C-38/02, EU:C:2004:443), apartado 70, y de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo (C-482/17, EU:C:2019:1035), apartado 153.

79. No es posible apreciar que el legislador tomara en consideración esta confianza al introducir la responsabilidad del productor en relación con los paneles fotovoltaicos ya comercializados y mucho menos que la tomara debidamente en consideración.

80. Ni siquiera el artículo 13 de la antigua Directiva 2002/96, invocada por las instituciones de la Unión, según la cual la Comisión podría incluir los paneles fotovoltaicos en el régimen anterior, implicaba que los productores hubiesen de contar con una responsabilidad retroactiva por su parte, pues la retroactividad es un fenómeno de naturaleza esencialmente diferente a la simple inclusión en el sistema. La ausencia de una necesidad apreciable de la retroactividad confirma esta valoración.

d) Regímenes similares

81. No obstante, las instituciones de la Unión advierten de que considerar ilícita la retroactividad del artículo 13 de la Directiva 2012/19 respecto a los paneles fotovoltaicos también pondría en tela de juicio otros regímenes de responsabilidad del productor en materia de residuos.

82. Sin embargo, este argumento no puede cuestionar la anterior conclusión sobre la responsabilidad del productor en relación con los paneles fotovoltaicos. Por el contrario: si hubiese otros casos de retroactividad ilícita, lo que habría que cuestionar tanto más es esta práctica legislativa.

83. Por otro lado, no se puede descartar que la retroactividad en los otros casos aludidos pueda estar justificada, si se realiza un análisis específico de cada regulación.

84. Por ejemplo, la Directiva 2000/53/CE, relativa a los vehículos al final de su vida útil, [34] establece una responsabilidad del productor por vehículos que salieron al mercado mucho tiempo antes de la adopción de la Directiva. Sin embargo, da la impresión de que la carga de esta responsabilidad es relativamente limitada, debido al valor residual de los vehículos. [35] Por lo demás, los vehículos a motor son productos complejos, por lo que parece razonable atribuir una especial relevancia a los conocimientos del productor a la hora de su eliminación.

85. Respecto a la responsabilidad de los productores de pilas y acumuladores con arreglo al artículo 16, apartados 1 y 6, de la Directiva 2006/66, [36] que no establece diferenciación temporal, cabría aducir el elevado riesgo de que, en caso contrario, estos objetos con frecuencia relativamente pequeños se eliminaran como desechos residuales. Además, muy probablemente implicaría un coste desproporcionado, llegando en muchos casos a ser imposible, comprobar de forma individual cuándo fueron comercializados.

86. En cualquier caso, en el presente procedimiento no se han de resolver todas estas cuestiones, por lo que huelga profundizar en ellas.

[34] Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000 (DO 2000, L 269, p. 34).

[35] Véase Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive (EC) 2000/53 of 18 September 2000 on end-of-life vehicles, SWD(2021) 60 final, de 15 de marzo de 2021, pp. 57 a 59.

[36] Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y por la que se deroga la Directiva 91/157/CEE (DO 2006, L 266, p. 1).

3. Conclusión parcial

87. En consecuencia, procede declarar que el establecimiento de la responsabilidad del productor por los paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado, en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2012/19, sin suficiente justificación y sin consideración de la confianza de los interesados, constituye una injerencia en las situaciones jurídicas nacidas y definitivamente consolidadas y en los actos realizados con anterioridad a ese momento, a no ser que en el Derecho interno ya estuviese establecida la responsabilidad del productor.

88. La fecha pertinente para determinar las situaciones jurídicas que merecen protección es la de publicación de la Directiva,[37] en este caso el 24 de julio de 2012. En contra de la opinión de Alemania y la República Checa, no se ha de atender a la fecha de expiración del plazo de transposición, pues ya desde la publicación de la Directiva los operadores económicos debían contar con la posibilidad de que los respectivos Estados miembros regulasen conforme a ella la responsabilidad por la eliminación de los paneles fotovoltaicos.

89. Por tanto, solo con efectos a partir de dicha fecha podían y debían los Estados miembros establecer la responsabilidad del productor por los paneles fotovoltaicos con arreglo al artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2012/19.

90. En consecuencia, el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2012/19 es inválido, por vulnerar el principio de irretroactividad, en la medida en que impone una responsabilidad del productor por los paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado entre el 13 de agosto de 2005 y el 24 de julio de 2012, que no estuviera ya establecida en el Derecho nacional.

91. En cambio, de conformidad con el artículo 13, apartado 1, de la Directiva, los Estados miembros deben imponer a los productores la responsabilidad por los costes de recogida, tratamiento, valorización y eliminación respetuosa con el medio ambiente de los paneles fotovoltaicos no procedentes de hogares particulares e introducidos en el mercado después de la publicación de la Directiva 2012/19 el 24 de julio de 2012.

B. Segunda cuestión: efectos de la legislación nacional

92. Con la segunda cuestión prejudicial se pretende aclarar en qué medida la responsabilidad de un Estado miembro en relación con los daños y perjuicios causados por una infracción del Derecho de la Unión se ve afectada por el hecho de que la legislación nacional contraria al Derecho de la Unión fuese anterior a la Directiva causante de la supuesta infracción.

93. Esta cuestión se plantea solo en caso de que el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2012/19 exija una responsabilidad del productor por los paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado antes del 1 de enero de 2013. De la respuesta a la primera cuestión se deduce que se ha de establecer una responsabilidad del productor, al menos, por los paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado después del 24 de julio de 2012.

[37] Sentencia de 29 de abril de 2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242), apartado 35.

94. En el caso de autos es dudoso que se vean afectados los paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado entre el 24 de julio de 2012 y el 1 de enero de 2013, pues Vysočina Wind puso en servicio su planta fotovoltaica ya en 2009. Sin embargo, no se puede descartar con total seguridad que dicha empresa adquiriese e instalase algunos paneles de su planta fotovoltaica durante dicho período.

95. A este respecto procede declarar, en primer lugar, que la normativa checa en principio no parece contraria al Derecho de la Unión, pues se refiere al período anterior a la expiración del plazo de transposición de la Directiva 2012/19. En aquel momento, los paneles fotovoltaicos aún estaban sujetos al régimen general del artículo 14, apartado 1, de la Directiva sobre residuos, que se transpuso por medio de la legislación checa. El artículo 14, apartado 1, dispone expresamente que los costes relativos a la gestión de los residuos tendrán que correr a cargo del productor inicial de residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos. Si bien en el apartado 2 del mismo artículo se establece la introducción de la responsabilidad del productor, se hace únicamente con carácter opcional, como una elección que pueden hacer los Estados miembros, pero sin estar obligados a ello.

96. Por lo tanto, la infracción del Derecho de la Unión podría derivarse únicamente de una eficacia anticipada de la Directiva 2012/19. En efecto, durante el plazo de adaptación del Derecho interno a una directiva, los Estados miembros destinatarios de esta deben abstenerse de adoptar disposiciones que puedan comprometer gravemente el resultado prescrito por esta. [38]

97. Pero la normativa checa se publicó el 30 de mayo de 2012, es decir, casi dos meses antes de la publicación de la Directiva 2012/19 el 24 de julio de 2012. En ese momento, la Directiva aún no estaba en vigor, por lo que no podía generar obligaciones frente a la República Checa. [39]

98. Sin embargo, el presente asunto demuestra que no basta con proteger formalmente los objetivos de un acto de la Unión durante su período de transposición. En la Directiva 2012/19 se plasma un compromiso político entre el Consejo y el Parlamento, que se había alcanzado ya el 21 de diciembre de 2011. [40] Por lo tanto, cuando adoptó la normativa nacional la República Checa ya conocía los objetivos del acto de la Unión, que entraría en vigor poco tiempo después. Sería contrario a la lealtad que rige en la Unión tratar de eludir este acto comprometiendo seriamente sus objetivos. En efecto, con arreglo al artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo tercero, los Estados miembros deben abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión. [41]

99. Dado que, con arreglo a la legislación checa, los usuarios deben soportar por anticipado el coste de la eliminación de los paneles fotovoltaicos, dicha normativa también puede poner en grave peligro la consecución del objetivo de la responsabilidad del productor, establecido en el artículo 13 de la Directiva 2012/19, pues con ella se libera totalmente o, cuando menos, de forma sustancial a los productores de los costes de eliminación de sus paneles.

[38] Sentencias de 18 de diciembre de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628), apartado 45; de 11 de septiembre de 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias y otros (C-43/10, EU:C:2012:560), apartado 57, y de 13 de noviembre de 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), apartado 55.

[39] Véase la sentencia de 18 de diciembre de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628), apartado 41.

[40] Quinto guion de la Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2012, respecto de la Posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) (versión refundida) [07906/2/2011 – C7-0250/2011 – 2008/0241(COD)].

[41] Véanse las sentencias de 5 de mayo de 1981, Comisión/Reino Unido (804/79, EU:C:1981:93), apartado 28, y de 2 de junio de 2005, Comisión/Luxemburgo (C-266/03, EU:C:2005:341).

100. Por lo tanto, el hecho de que un Estado miembro, antes de la adopción de una directiva, apruebe una normativa incompatible con ella y ponga en grave peligro la consecución de sus objetivos puede dar lugar a su responsabilidad por los daños y perjuicios que se ocasionen a los particulares. Tal responsabilidad se basaría en un incumplimiento del deber de lealtad que establece el artículo 4 TUE, apartado 3, y puede plantearse cuando, antes de la adopción de la normativa nacional, las instituciones de la Unión que han intervenido en el procedimiento legislativo se hubieran puesto de acuerdo políticamente sobre la nueva legislación de la Unión y el Estado miembro tuviese conocimiento de tal acuerdo.

101. En cualquier caso, es preciso señalar que las consideraciones relativas a la retroactividad de la responsabilidad del productor en relación con los paneles fotovoltaicos y a las obligaciones de lealtad que se derivan del acuerdo político alcanzado en el procedimiento legislativo suscitan dudas acerca de si la infracción de dichas obligaciones por la normativa checa está suficientemente caracterizada. [42] Ello requeriría la inobservancia manifiesta y grave, por parte de la República Checa, de los límites impuestos a su facultad de apreciación. [43] Sin embargo, no parece evidente que respecto a la retroactividad se haya de atender (como entiende el Gobierno checo) a la finalización del plazo de transposición, [44] sino a la fecha de publicación de la Directiva. [45] Tampoco existe hasta ahora ninguna jurisprudencia pertinente en que se aclaren las obligaciones de lealtad de los Estados miembros antes de la publicación de una directiva. Por último, no es preciso pronunciarse aquí acerca de la caracterización de una eventual infracción, ya que en el presente procedimiento no se ha planteado y probablemente tampoco sea relevante. [46]

V. Conclusión

102. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva de la siguiente manera:

«1) Procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) prohíbe a los Estados miembros imponer a los usuarios, en lugar de a los productores, la financiación de los costes de recogida, tratamiento, valorización y eliminación respetuosa con el medio ambiente de los paneles fotovoltaicos no procedentes de hogares particulares e introducidos en el mercado después de la publicación de la Directiva el 24 de julio de 2012.

En cambio, el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2012/19 es inválido en la medida en que impone una responsabilidad del productor por los paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado entre el 13 de agosto de 2005 y el 24 de julio de 2012, que no estuviera ya establecida en el Derecho nacional. En relación con estos paneles, los Estados miembros pueden imponer la financiación de los costes a los usuarios.

[42] Véanse las sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 51; de 26 de enero de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39), apartado 30, y de 25 de marzo de 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249), apartado 113.

[43] Sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 55, y de 4 de octubre de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), apartado 105.

[44] Véase la sentencia de 15 de enero de 2019, E. B. (C-258/17, EU:C:2019:17), apartado 53.

[45] Véase el punto 88 de las presentes conclusiones.

[46] Véase el punto 94 de las presentes conclusiones.

2) Procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el hecho de que un Estado miembro, antes de la adopción de una directiva, apruebe una normativa incompatible con ella y ponga en grave peligro la consecución de sus objetivos puede dar lugar a su responsabilidad por los daños y perjuicios que se ocasionen a los particulares. Tal responsabilidad se basaría en un incumplimiento del deber de lealtad que establece el artículo 4 TUE, apartado 3, y puede plantearse cuando, antes de la adopción de la normativa nacional, las instituciones de la Unión que han intervenido en el procedimiento legislativo se hubieran puesto de acuerdo políticamente sobre la nueva legislación de la Unión y el Estado miembro tuviese conocimiento de tal acuerdo.»