Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 15. juulil 2021 [1]

Kohtuasi C-181/20

VYSOČINA WIND a.s.
versus
Tšehhi Vabariik

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Nejvyšší soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim kohus))

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2012/19/EL – Jäätmed – Elektri- ja elektroonikaseadmetest tekkinud jäätmed – Päikesepaneelide kogumise, töötlemise, ringlussevõtu ja keskkonnasäästliku kõrvaldamise kulud – Tootja vastutus – Direktiivi vale ülevõtmine – Liikmesriigi vastutus – Põhimõte, et saastaja maksab – Tagasiulatuva jõu puudumine

I. Sissejuhatus

1. Põhikohtuasjas nõuab Vysočina Wind Tšehhi riigilt kahju hüvitamist, sest liikmesriik võttis valesti üle päikesepaneelidega seotud põhimõtet, et saastaja maksab, puudutava täpsustuse direktiivis 2012/19/EL [2].

2. Liidu õigusest tulenev vastutusnõue põhineb kohtuotsusel Francovich [3] ja eeldab muu hulgas liidu õiguse kvalifitseeritud rikkumist. [4] See võib põhineda direktiivi 2012/19 valesti ülevõtmisel, kuid on välistatud juhul, kui rikutud on esimusliku liidu õiguse sätteid, eelkõige tagasiulatuva jõu puudumise põhimõtet.

3. Tšehhi Vabariik kahtleb, kas 2012. aastal avaldatud direktiiv 2012/19 on kooskõlas liidu õigusega osas, milles vastavalt sellele peavad päikesepaneelide tootjad kandma kõikide päikesepaneelide kõrvaldamise kulud, mille nad on juba alates 13. augustist 2005 turule lasknud. Seega kehtestas nimetatud liikmesriik õigusnormi, mis kohustab paneelide kasutajaid kulusid kandma, juhul kui päikesepaneelid lasti turule kuni 1. jaanuarini 2013. Vysočina Wind käitab päikeseelektrijaama ning pidi selle direktiivi alusel kandma kulud, mille hüvitamist ta nüüd nõuab.

1 Algkeel: saksa.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2012. aasta direktiiv elektri- ja elektroonikaseadmetest tekkinud jäätmete (elektroonikaromude) kohta (ELT 2012, L 197, lk 38).

3 19. novembri 1991. aasta kohtuotsus Francovich jt (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428).

4 Vt 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 51), 26. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 30) ning 25. märtsi 2021. aasta kohtuotsus Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, punkt 113).

4. Seega tuleb selgitada, mil määral on tootja vastutuse kehtestamine päikesepaneelide eest kooskõlas tagasiulatuva jõu puudumise põhimõttega.

II. Õiguslik raamistik

A. Elektri- ja elektroonikaseadmete käitlemist käsitlevad liidu õigusnormid

1. Direktiiv 2012/19

5. Direktiivi 2012/19 ese on sätestatud artiklis 1:

„Käesolevas direktiivis sätestatakse meetmed keskkonna ja inimese tervise kaitsmiseks selliselt, et välditakse või vähendatakse elektri- ja elektroonikaseadmetest tekkinud jäätmete (edaspidi „elektroonikaromud") tekke ja käitluse ebasoodsat mõju ning vähendatakse ressursside kasutamise üldmõju ja suurendatakse nende kasutamise tõhusust vastavalt [jäätmedirektiivi[5]] artiklitele 1 ja 4, aidates sellega kaasa säästvale arengule."

6. Direktiivi 2012/19 reguleerimisala tuleneb eelkõige artikli 2 lõikest 1:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse elektri- ja elektroonikaseadmete suhtes järgmiselt:

a) alates 13. augustist 2012 kuni 14. augustini 2018 (edaspidi „üleminekuperiood") ning arvestades lõikes 3 sätestatut – I lisas sätestatud kategooriatesse kuuluvate elektri- ja elektroonikaseadmete suhtes. II lisas on I lisas sätestatud kategooriatesse kuuluvate elektri- ja elektroonikaseadmete näidisloetelu;

b) alates 15. augustist 2018 ning arvestades lõigetes 3 ja 4 sätestatut – kõigi elektri- ja elektroonikaseadmete suhtes. Kõik elektri- ja elektroonikaseadmed tuleb jagada III lisas sätestatud kategooriatesse. IV lisas on III lisas sätestatud kategooriatesse kuuluvate elektri- ja elektroonikaseadmete mitteammendav loetelu. (avatud reguleerimisala)."

7. Direktiivi 2012/19 artikli 3 lõikes 1 määratletakse erinevaid mõisteid:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) „elektri- ja elektroonikaseade" – seade, mis vajab nõuetekohaseks toimimiseks elektrivoolu või elektromagnetvälja, ja seade, mida kasutatakse elektrivoolu ja elektromagnetväljade loomiseks, ülekandmiseks ja mõõtmiseks, ning mis on kavandatud kasutamiseks kuni 1 000-voldise vahelduvvooluga ja 1 500-voldise alalisvooluga;

[…]

e) „elektri- ja elektroonikaseadmest tekkinud jääde" või „elektroonikaromu" – elektri- ja elektroonikaseade, mis on [jäätmedirektiivi] artikli 3 punkti 1 tähenduses jääde, sealhulgas kõik osad, alakoostud ja tarvikud, mis on toote osad selle kasutuselt kõrvaldamise ajal;".

[5] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiv 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (ELT 2008, L 312, lk 3).

8. Direktiivi 2012/19 I lisas on loetletud üleminekuperioodi jooksul käesoleva direktiiviga hõlmatud elektri- ja elektroonikaseadmete kategooriad, nagu on sätestatud artikli 2 lõike 1 punktis a. Selle punktis 4 nimetatakse tarbijatele määratud seadmeid ja päikesepaneele.

9. Lisaks nimetatakse päikesepaneele direktiivi 2012/19 II lisa punktis 4 sätestatud elektri- ja elektroonikaseadmete näidisloetelus, mis kuuluvad I lisas loetletud kategooriatesse.

10. Direktiivi 2012/19 artikli 13 lõige 1 sätestab tootja vastutuse kaubandustegevuses kasutatud seadmete kõrvaldamiskulude eest:

„Liikmesriigid tagavad, et tootjad rahastavad muude kasutajate kui kodumajapidamiste elektroonikaromude kogumisest, töötlemisest, taaskasutamisest ja keskkonnaohutust kõrvaldamisest tulenevad kulud, mis tulenevad pärast 13. augustit 2005 turule lastud toodetest.

Käitluskulud endisaegsete jäätmete puhul, mis asendatakse uute samaväärsete toodetega või sama funktsiooni täitvate uute toodetega, rahastavad kõnealuste toodete tootjad toodete tarnimisel. Liikmesriigid võivad alternatiivina sätestada, et muud kasutajad kui kodumajapidamised on samuti osaliselt või täielikult rahastamise eest vastutavad.

Muude endisaegsete jäätmete käitluskulude rahastamise eest vastutavad muud kasutajad kui kodumajapidamised."

11. Peale selle ilmneb direktiivi 2012/19 artikli 12 lõikest 4, et „13. augustil 2005 või enne seda turule lastud toodetest pärinevaid elektroonikaromusid" loetakse „endisaegseteks jäätmeteks".

12. Samasugused normid olid juba ette nähtud direktiivi 2002/96/EÜ elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmete kohta[6] artikli 9 lõikes 1 ja artikli 8 lõikes 3. Varasem direktiiv ei kehtinud siiski veel päikesepaneelide kohta. Need hõlmati alles direktiiviga 2012/19.

13. Direktiivi 2012/19 põhjenduses 23 räägitakse tootja vastutusest:

„[…] Tootjavastutuse põhimõtte parimaks tagamiseks peaks iga tootja rahastama oma toodetest pärinevate jäätmete käitlust. Tootja peaks saama valida, kas ta täidab selle kohustuse individuaalselt või ühineb kollektiivse süsteemiga. Iga tootja peaks toote turulelaskmisel esitama finantstagatise, et vältida peremeheta toodetest pärinevate elektroonikaromude käitluskulude langemist ühiskonnale või ülejäänud tootjatele. Kohustus rahastada endisaegsete jäätmete käitlust tuleks jaotada kõikide olemasolevate tootjate vahel kollektiivsete rahastamissüsteemide abil, milles kõik kulude tekkimise ajal turul olevad tootjad osalevad proportsionaalselt. Kollektiivsetest rahastamissüsteemidest ei tohi kitsal alal tegutsevaid tootjaid, väiketootjaid, importijaid ega uusi tulijaid välja jätta. Kollektiivsed süsteemid peaksid võimaldama tootjatele diferentseeritud tasusid sõltuvalt sellest, kui lihtsalt on võimalik tooteid ja neis sisalduvaid väärtuslikke teiseseid tooraineid ringlusse võtta. Pika olelusringiga seadmete puhul, mille suhtes kohaldatakse käesolevat direktiivi, nagu näiteks päikesepaneelid, tuleks parimal võimalikul viisil kasutada olemasolevaid kogumise ja taaskasutamise struktuure, tingimusel et järgitakse käesolevas direktiivis sätestatud nõudeid."

[6] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiiv (EÜT 2003, L 37, lk 24; ELT eriväljaanne 15/07, lk 359), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. detsembri 2003. aasta direktiiviga 2003/108/EÜ (EÜT 2003, L 345, lk 106; ELT eriväljaanne 15/17, lk 692).

14. Direktiiv 2012/19 avaldati 24. juulil 2012, see tuli artikli 24 lõike 1 kohaselt 14. veebruariks 2014 üle võtta.

2. Jäätmedirektiiv

15. Lisaks tuleb jäätmete eest vastutamise osas viidata vastaval ajal kehtinud jäätmedirektiivi sätetele.

16. Jäätmedirektiivi 75/442[7] (seal esialgu artikkel 11) ja jäätmedirektiivi 2006/12[8] artikkel 15 nägi vastaval juhul ette:

„Vastavalt „saastaja maksab" põhimõttele tuleb jäätmete kõrvaldamise kulud kanda

[…] jäätmevaldajal, kes on andnud jäätmed jäätmekogumisettevõttele või artiklis 9 osutatud ettevõttele, ja/või

[…] eelmisel valdajal või tootjal, kelle tootest jäätmed on tekkinud."

17. Praegu kehtiva jäätmedirektiivi 2008/98 artikkel 14 sisaldab sarnast õigusnormi:

„1. Kooskõlas põhimõttega, et saastaja maksab, peab jäätmekäitluse kulud kandma esmane jäätmetekitaja või jäätmevaldaja antud ajal või eelmised jäätmevaldajad.

2. Liikmesriigid võivad otsustada, et jäätmekäitluse kulud peab osaliselt või täielikult kandma selle toote tootja, millest jäätmed tekkisid, ja et sellise toote turustajad võivad osaleda kulude kandmises."

B. Tšehhi õigus

18. Tšehhi Vabariik võttis enda algsest direktiivist 2002/96 tulenevad kohustused üle jäätmeseaduse vastuvõtmisega. 30. mail 2012, veel enne direktiivi 2012/19 vastuvõtmist lisati sellele seadusele uus § 37p, milles kehtestati päikesepaneelidest pärinevate jäätmete käitlemise rahastamise mehhanism. Selle sätte kohaselt lasub enne 1. jaanuari 2013 turule lastud päikesepaneelidest pärinevate jäätmete käitlemise rahastamise kohustus päikeseelektrijaamade käitajatel ja seda realiseeritakse võrdsete osamaksetena tasutava ringlussevõtu tasuna. Sel eesmärgil pandi päikeseelektrijaamade käitajatele kohustus sõlmida hiljemalt 30. juunil 2013 leping õigussubjektiga, kes tagaks kollektiivse rahastamise süsteemi nii, et rahastamine oleks tagatud alates 1. jaanuarist 2019. Pärast 1. jaanuari 2013 turule lastud päikesepaneelide korral lasub see kohustus aga paneelide tootjatel.

III. Faktilised asjaolud ja eelotsusetaotlus

19. Vysočina Wind on päikeseelektrijaama „Vranovská ves II" käitaja. See elektrijaam käivitati 2009. aastal ja selles kasutati päikesepaneele, mis olid turule lastud pärast 13. augustit 2005. Pärast § 37p lisamist Tšehhi jäätmeseadusse sõlmis Vysočina Wind seetõttu asjakohaste

[7] Nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiiv 75/442/EMÜ jäätmete kohta (EÜT 1975, L 194, lk 47; ELT eriväljaanne 15/01, lk 23), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrusega (EÜ) nr 1882/2003 (ELT 2003, L 284, lk 1).

[8] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2006. aasta direktiiv 2006/12/EÜ jäätmete kohta (ELT 2006, L 114, lk 9).

õigussubjektidega lepingud, mille alusel ta tasus neile aastatel 2015 ja 2016 kolme osamaksena päikesepaneelidest pärinevate elektroonikajäätmete ringlussevõtmise tasu kogusummas 1 613 773,24 Tšehhi krooni (CZK) (*ca* 65 000 eurot).

20. Vysočina Wind esitas Tšehhi Vabariigi vastu kaebuse selle summa hüvitamiseks. Liikmesriigi kohtutes väljendas ta seisukohta, et Tšehhi Vabariik on direktiivi 2012/19 valesti üle võtnud. Selle artikli 13 kohaselt lasub pärast 13. augustit 2005 turule lastud päikesepaneelidest pärinevate jäätmete käitlemise rahastamise kohustus tootjal, mitte aga kasutajal. Selle tagajärjel tekib Vysočina Windile kahju, sest jätkuvalt kehtiva jäätmeseaduse § 37p kohaselt peab ta ka pärast 14. veebruari 2014 (pärast ülevõtmistähtaja möödumist) maksma ringlussevõtmise tasu, mida liidu õiguse kohaselt peaks maksma tootja.

21. Tšehhi Vabariik vaidles vastu, et tootjate kohustus rahastada päikesepaneelidest pärinevate jäätmete käitlemist saab vastupidi direktiivi 2012/19 sõnastusele kehtida üksnes päikesepaneelide puhul, mis on turule lastud pärast ülevõtmistähtaja möödumist, sest sellise kohustuse tagasiulatuva jõuga kehtestamine on lubamatu tagasiulatuvus ja sellega rikutaks õiguspärase ootuse kaitse ja õiguskindluse üldisi õiguspõhimõtteid. Edasi väitis ta, et paljud tootjad, kes aastatel 2005–2013 päikesepaneele turule lasksid, ei tegutse enam ja seega ei saa neile panna jäätmekäitluse rahastamise kohustust.

22. Vysočina Windi kaebus rahuldati kahes esimeses kohtuastmes. Nüüd on kohtuasi Nejvyšší soudi (Tšehhi Vabariigi kõrgeim kohus) menetluses, kes esitab Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [direktiivi 2012/19] artiklit 13 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus olukord, kus liikmesriik paneb enne 1. jaanuari 2013 turule lastud päikesepaneelidest pärinevate elektroonikaromude kogumise, töötlemise, ringlussevõtu ja keskkonnasäästliku kõrvaldamise kohustuse nende kasutajatele, mitte aga tootjatele?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas liikmesriigi vastutuse hindamisel kahju eest, mis on õigussubjektile tekitatud liidu õiguse rikkumise tagajärjel, on oluline selline asjaolu nagu põhikohtuasjas, et liikmesriik on ise kehtestanud päikesepaneelidest pärinevate jäätmete käitlemise rahastamise põhimõtted veel enne, kui võeti vastu direktiiv, millega arvati päikesepaneelid liidu õiguse kohaldamisalasse ja millega pandi tootjatele kohustus katta sellega seotud kulud, seda ka paneelide puhul, mis olid turule lastud enne direktiivi ülevõtmise tähtaja möödumist (ja enne õigusakti enda vastuvõtmist liidu õiguse tasandil)?“

23. Vysočina Wind, Tšehhi Vabariik, Saksamaa Liitvabariik ja Euroopa Komisjon esitasid vastavalt kodukorra artiklile 23 kirjalikud seisukohad. Peale selle esitasid Euroopa Kohtu küsimuse peale oma kirjalikud seisukohad Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu. Euroopa Kohus loobus kohtuistungi korraldamisest.

IV. Õiguslik analüüs

24. Eelotsusetaotlusega soovitakse välja selgitada liidu õigusest tulenevad riigivastutusnõude eeldused. Seetõttu küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas direktiivi 2012/19 artikkel 13 keelab liikmesriigil panna enne 1. jaanuari 2013 turule lastud päikesepaneelidest

elektroonikaromude käitlemise rahastamise kohustuse nende kasutajatele, mitte aga tootjatele (selle kohta alljärgnev jaotis A). Riigisisese menetluse asjaoludest tuleb järeldada, et seejuures on tegemist üksnes paneelidega, mis lasti turule pärast 13. augustit 2005.

25. Juhul kui liikmesriigid ei tohi neid kulusid panna selliste paneelide kasutajatele, küsib Oberstes Verwaltungsgericht (kõrgeim kohus) lisaks, milline tähtsus on liikmesriigi vastutuse jaoks asjaolul, et liikmesriik on ise kehtestanud nendest paneelidest pärinevate jäätmete eest vastutamise regulatsiooni enne liidu õigusakti (selle kohta alljärgnev jaotis B).

A. Esimene küsimus – tootja päikesepaneelide eest vastutamise algus

26. Esimesele küsimusele vastamiseks selgitan ma esmalt seda, et vastavalt direktiivi 2012/19 artiklile 13 tuleb päikesepaneelide, mis on alates 13. augustist 2005 turule lastud, käitlemise kulud jätta tootjate kanda (selle kohta alljärgnev jaotis 1). Seejärel käsitlen ma küsimust, kas nimetatud õigusnorm on kooskõlas tagasiulatuva jõu puudumise põhimõttega (selle kohta alljärgnev jaotis 2).

1. Direktiivi 2012/19 artikli 13 lõike 1 normatiivne sisu

27. Direktiivist 2012/19 tuleneb selgelt, et pärast 13. augustit 2005 turule lastud päikesepaneelide käitlemise kulusid ei saa jätta kasutajate kanda. Artikli 13 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid nimelt tagama, et *tootjad* rahastavad muude kasutajate kui kodumajapidamiste elektroonikaromude, mis lasti turule pärast nimetatud kuupäeva, kogumisest, töötlemisest, taaskasutamisest ja keskkonnaohutust kõrvaldamisest tulenevad kulud.

28. Direktiivi 2012/19 kohaselt on päikesepaneelid elektri- ja elektroonikaseadmed.

29. Vastavalt direktiivi 2012/19 artikli 2 lõike 1 punktile a kohaldatakse direktiivi alates 13. augustist 2012 direktiivi I lisas sätestatud kategooriatesse kuuluvate elektri- ja elektroonikaseadmete suhtes. Neid kategooriaid täpsustatakse II lisa elektri- ja elektroonikaseadmete näidisloetelus. Päikesepaneele nimetatakse sõnaselgelt nii I lisa punktis 4 kui ka II lisa punktis 4. Seega lähtub seadusandja ilmselt sellest, et need paneelid on elektri- ja elektroonikaseadmed direktiivi 2012/19 artikli 3 lõike 1 punktis a sätestatud määratluse tähenduses, ning ta tahtis uues redaktsioonis direktiivi kehtivust nendele laiendada.

30. Kui päikesepaneelide valdajad jäätmedirektiivi artikli 3 punkti 1 tähenduses päikesepaneelid kasutuselt kõrvaldavad, tahavad need kasutuselt kõrvaldada või peavad need kasutuselt kõrvaldama, muutuvad päikesepaneelid seega direktiivi 2012/19 artikli 3 lõike 1 punktis e sätestatud määratluse kohaselt elektri- ja elektroonikaseadmest tekkinud jäätmeteks või elektroonikaromudeks.

31. Selliste päikesepaneelide kohta näeb direktiivi 2012/19 artikli 13 lõige 1 ette, et *tootjad* rahastavad nende kogumisest, töötlemisest, taaskasutamisest ja keskkonnaohutust kõrvaldamisest tulenevad kulud.

32. Direktiiv 2012/19 võeti vastu ja avaldati alles 2012. aasta juulis. Päikesepaneelide suhtes kehtis see vastavalt artikli 2 lõike 1 punktile a isegi alles alates 13. augustist 2012. Vastavalt artikli 24 lõikele 1 lõppes direktiivi ülevõtmise tähtaeg alles 14. veebruaril 2014. Vaatamata sellele näeb artikli 13 lõige 1 ilmselgelt ette, et tootja vastutust kohaldatakse kõigi seadmete suhtes, mis on

pärast 13. augustit 2005 turule lastud. See peab niisiis kehtima ka päikesepaneelide kohta. Komisjon märgib lisaks, et erinevalt muudest sätetest puuduvad üleminekusätted tootja vastutuse kohta päikesepaneelide eest.

33. Direktiivi ülevõtmise tähtaeg ja direktiivi 2012/19 kehtimise kuupäev võivad olla määrava tähtsusega selle jaoks, millisest hetkest alates saab päikesepaneelide tootjatelt nõuda kõnealuste kulude ülevõtmist.

34. Komisjon arutab eelkõige küsimust, kas tootjad peavad kandma nende päikesepaneelide kulud, mis muutusid jäätmeteks enne nimetatud kuupäevi. Käesolevas menetluses ei ole asi aga sellistes paneelides, sest Vysočina Wind nõuab maksete hüvitamist, mis ta tegi juhuks, kui tema päikesepaneelid muutuvad alles tulevikus jäätmeteks, seega pärast ülevõtmistähtaja möödumist.

35. Selliste päikesepaneelide suhtes, mis lasti turule pärast 13. augustit 2005, kuid muutuvad alles hiljem jäätmeteks, kohaldatakse kahtlemata tootja vastutust vastavalt direktiivi 2012/19 artikli 13 lõikele 1.

36. See ei oleks kooskõlas direktiivi 2012/19 artikli 13 lõikega 1, kui tootjad vabastataks vastutusest ja selle asemel kohustada päikesepaneelide kasutajaid kandma nende kogumise, töötlemise, taaskasutamise ja keskkonnasäästliku kõrvaldamise kulud. Millises ulatuses saab kasutajaid sel juhul kaasata, kui tootjad ei saa kulusid enda kanda võtta, ei ole käesoleva menetluse ese.

37. Vahekokkuvõttena jääb seega üle tõdeda, et liikmesriigid peavad vastavalt direktiivi 2012/19 artikli 13 lõikele 1 tagama, et *tootjad* kannavad muude kasutajate kui kodumajapidamiste elektroonikaromude kogumise, töötlemise, taaskasutamise ja keskkonnaohutu kõrvaldamise kulud, mis tulenevad pärast 13. augustit 2005 turule lastud toodetest.

2. Tagasiulatuva jõu puudumise põhimõte

38. Tootjavastutuse kohaldamist päikesepaneelide suhtes, mis lasti turule pärast 13. augustit 2005, kuid enne direktiivi 2012/19 ülevõtmistähtaja möödumist, tuleks Tšehhi Vabariigi ja Saksamaa sõnutsi siiski pidada lubamatuks tagasiulatuvuseks.

39. Need mõlemad liikmesriigid teevad seetõttu Euroopa Kohtule ettepanku direktiivi 2012/19 artikli 13 lõike 1 piiratud tõlgendamiseks. Liikmesriikide õigusnormid, mis nägid tootjavastutuse ette ainult päikesepaneelide puhul, mis lasti turule alles pärast ülevõtmisaja möödumist, ei ole selle sättega vastuolus.

40. See tulemus oleks siiski *contra legem* ja seda ei ole seetõttu võimalik direktiivi 2012/19 artikli 13 lõike 1 tõlgendamise teel saavutada.[9] Nimetatud säte näeb selgelt ette, et tootja vastutus algab turustamisega alates 13. augustist 2005. Kuivõrd see säte ei ole kooskõlas tagasiulatuva jõu põhimõttega, siis oleks see seetõttu kehtetu.

[9] Vt 1. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus Entoma (C-526/19, EU:C:2020:769, punkt 43) ning 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus De Masi ja Varoufakis *vs.* EKP (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, punktid 35 ja 36). Vaata sõnastuse tähenduse kohta ka 24. novembri 2005. aasta kohtuotsus Deutsches Milch-Kontor (C-136/04, EU:C:2005:716, punkt 32) ning 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Puppinck jt *vs.* komisjon (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punkt 76).

41. Eelotsusetaotlus ei sea küll direktiivi 2012/19 artikli 13 lõike 1 kehtivust kahtluse alla, kuid Euroopa Kohus kontrollib liidu õiguse sätete kehtivust siiski erandkorras omal algatusel, kui see on vajalik eelotsusetaotluse esitanud kohtule täieliku vastuse andmiseks. [10]

a) Tootja vastutuse tagasiulatuvus päikesepaneelidele

42. Tagasiulatuvat jõudu käsitlev kohtupraktika tugineb õiguspärase ootuse kaitse ja õiguskindluse põhimõtetele, mis on osa liidu õiguskorrast. Seetõttu peavad sellest kinni pidama liidu institutsioonid, kuid ka liikmesriigid, kui nad teostavad neile liidu õigusaktidega antud pädevust. [11]

43. Õiguskindluse põhimõte keelab üldiselt selle, et liidu õigusakti ajaline kehtivus algab enne selle avaldamist. [12] Direktiiv 2012/19 ei näe aga ette, et tootja vastutus päikesepaneelide eest kehtiks juba enne direktiivi avaldamist 24. juulil 2012. Vastupidi, liikmesriigid peavad selle tootjavastutuse kehtestama alles ülevõtmisaja lõpuks 14. veebruaril 2014. Nimetatud direktiiv ei nõua seega, et tootjad võtsid enne 14. veebruari 2014 üle vastutuse päikesepaneelide eest, mis muutusid jäätmeteks.

44. Tootjavastutuse tingimus võidi siiski kehtestada juba enne direktiivi 2012/19 avaldamist, sest see hõlmab päikesepaneele, mis lasti turule juba alates 13. augustist 2005, seega enne direktiivi avaldamist 24. juulil 2012.

45. Selline normitehnika ei riku tingimata õiguspärase ootuse kaitse ja õiguskindluse põhimõtteid. Nagu rõhutavad komisjon, nõukogu ja parlament, kohaldatakse uut normi varasema normi kehtivusajal tekkinud olukorra tulevastele tagajärgedele pigem kohe (tagasiulatuv arvessevõtmine). [13] Nimelt ei saa õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamisala laiendada selleni, et see hakkab üldiselt takistama uue eeskirja kohaldamist varem tekkinud olukordade tulevaste tagajärgede suhtes. [14]

46. Siiski tuleb ka seda silmas pidada, et uut õigusnormi ei kohaldata enne seda tekkinud ja lõplikult väljakujunenud õiguslikele olukordadele. [15] Vastupidi, uue õigusakti jõustumisele eelnenud toimingute suhtes kohaldatakse varasemat õigusakti. [16] See kehtib näiteks registreeritud kaubamärkide kohta, mille registreerimist ei saa hilisemate nõuetega kahtluse alla seada. [17]

[10] 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 67), 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus Facebook Ireland ja Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, punkt 161) ning 17. septembri 2020. aasta kohtuotsus Compagnie des pêches de Saint-Malo (C-212/19, EU:C:2020:726, punkt 30).

[11] 3. detsembri 1998. aasta kohtuotsus Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, punkt 26), 26. aprilli 2005. aasta kohtuotsus „Goed Wonen" (C-376/02, EU:C:2005:251, punkt 32), 10. septembri 2009. aasta kohtuotsus Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, punkt 43) ja 10. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, punkt 30).

[12] 25. jaanuari 1979. aasta kohtuotsus Racke (98/78, EU:C:1979:14, punkt 20), 26. aprilli 2005. aasta kohtuotsus „Goed Wonen" (C-376/02, EU:C:2005:251, punkt 33) ja 30. aprilli 2019. aasta kohtuotsus Itaalia *vs.* nõukogu (Vahemere mõõkkala püügikvoodid) (C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 106).

[13] 5. detsembri 1973. aastas kohtuotsus SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, punkt 8), 29. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punkt 49) ja 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punkt 49).

[14] 16. mai 1979. aasta kohtuotsus Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, punkt 21), 29. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punkt 55) ja 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punkt 49).

[15] 16. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Stichting Natuur en Milieu jt (C-266/09, EU:C:2010:779, punkt 32), 7. novembri 2013. aasta kohtuotsus Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 22) ning 14. mai 2020. aasta kohtuotsus Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, punkt 57).

[16] 27. jaanuari 2011. aasta kohtuotsus Flos (C-168/09, EU:C:2011:29, punkt 51).

[17] 14. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, punktid 30–32).

47. Seega on otsustava tähtsusega küsimus, kas jäätmeõiguses muudab tootja vastutuse kehtestamine päikesepaneelide eest, mille tootjad olid juba turule lasknud, seega üldjuhul ära müünud, lõpetatud toimingu õiguslikke tagajärgi või reguleerib see üksnes varasema õigusnormi kohaldamise ajal tekkinud olukorra tulevast mõju.

48. Tootjad peavad juba päikesepaneelide tootmisel sellest lähtuma, et need muutuvad hiljem jäätmeteks. Sellest aspektist lähtudes näib tootja vastutuse kehtestamine reguleerivat ainult varem tekkinud olukorra tulevast mõju.

49. Selles suunas tegi Euroopa Kohus hiljuti otsuse jäätmekäitluse kulude suurendamise kohta. Seejuures käsitleti suletud prügila järelhooldusaja pikendamist, mis põhjustas suuremaid kulusid. Nende kulude kandmiseks tuli kohustada seal varem ladustatud jäätmete esialgseid valdajaid, sest järelhooldusaja pikendamine puudutas ainult nende jäätmete tulevikus avalduvat mõju, mille eest vastutasid algsed jäätmevaldajad.[18] Samasuguse hinnangu andis Euroopa Kohus tulevase vanaduspensioni arvutamisele enne asjaomase direktiivi vastuvõtmist saadud tööstaaži eest[19] ja uute õigusnormide mõjule olemasolevatele töölepingutele.[20]

50. Lihtsalt selle kohtupraktika ülekandmine käesolevale kohtuasjale eiraks siiski seda, et jäätmeõigusest tulenev vastutus turule lastud päikesepaneelide eest oli tootja vastutuse kehtestamise ajal juba sätestatud ning oli tavapärasel juhul lõplikult tootjate ja kasutajate vaheliste kokkulepete osa.

51. Vastava kehtiva jäätmedirektiivi artiklites 14 ja 15 nõutakse nimelt, et liikmesriigid reguleeriksid, kes kannab jäätmekäitluse kulud. See õigusnorm jättis liikmesriikidele valiku, kas nad panevad jäätmekäitluse kulude kandmise jäätmevaldajale, kelle juures toode muutus jäätmeks, tootjale või teatavatele muudele isikutele.

52. Niivõrd kui asjaomane liikmesriik nägi juba 13. augustil 2005 ette tootja vastutuse päikesepaneelide eest, ei nõudnud direktiivi 2012/19 artikli 13 lõige 1 õigusliku olukorra muutmist, ning seetõttu ei olnud sellel ka praktiliselt tagasiulatuvat jõudu. Sellistel liikmesriikidel ei saa olla ka oma õigusnormide muutmise kohustust, kui peaks ilmnema, et artikli 13 lõikel 1 on seoses päikesepaneelidega lubamatu tagasiulatuv jõud.

53. Juhul, kui asjaomane liikmesriik oli jäätmeõigusest tuleneva vastutuse kohustuse aga pannud enne seda teistele isikutele, tähendaks direktiivi 2012/19 artikli 13 lõike 1 ülevõtmine olemasolevatesse õigussuhetesse sekkumist. Nii võis liikmesriik panna jäätmeõigusest tuleneva vastutuse kohustuse jäätmedirektiivi alusel jäätmevaldajale, kelle juures toode muutus jäätmeks, seega päikesepaneelide viimasele kasutajale. Sel juhul pidi tootja eeldama, et ta oli jäätmeõigusest tuleneva vastutuse kohustuse koos päikesepaneelide üleandmisega kasutajale üle andunud ning seega oli tema ise sellest vabastatud.

54. Tuleb lähtuda sellest, et niisugune õiguslik olukord tõi kaasa olulised majanduslikud tagajärjed: päikesepaneelide tootjad ja kasutajad pidid kokkulepitud hindade puhul arvestama jäätmeõigusest tuleneva vastutuse kehtivat regulatsiooni. Tootja vastutuse korral tuleb päikesepaneelide puhul eeldada kõrgemat hinda kui kasutaja vastutuse korral, sest tootja peab oma hinnakalkulatsioonis hilisema kõrvaldamise kulusid arvesse võtma.

[18] 14. mai 2020. aasta kohtuotsus Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, punkt 58).

[19] 7. novembri 2018. aasta kohtuotsus O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879, punktid 35 ja 36).

[20] 29. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punkt 52) ja 12. septembri 2013. aasta kohtuotsus Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544, punkt 31).

55. Direktiivi 2012/19 artikli 12 lõike 3 teine lõik näitlikustab seda kodumajapidamiste elektroonikaromude puhul. Vastavalt sellele peab iga tootja juba toote turule laskmisel esitama tagatise, milles märgitakse, et käitluskulude rahastamine on tagatud.

56. Niivõrd, kuivõrd asjaomane liikmesriik nägi alguses ette kasutaja vastutuse, ei täpsusta tootja vastutuse tagantjärele kehtestamine juba turule lastud toodete eest seega – teisiti, kui mainitud järelhooldusaja pikendamise korral [21] – juba olemasolevaid kohustusi. See ei too kaasa ka uusi kohustusi, millega hoolikas turuosaline oleks pidanud arvestama. Muudetakse hoopis tagantjärele erinevate turuosaliste kohustusi ja nendega seotud kulusid. Need turuosalised ei saa nimetatud muutmist siiski enam oma hindade puhul arvesse võtta, sest asjaomased tehingud on juba sõlmitud. Tootja sellise lisakoormuse kompenseerimist ei ole ka ette nähtud.

57. Järelikult sekkub tootja vastutuse kehtestamine juba turule lastud päikesepaneelide eest enne seda ajahetke tekkinud ja lõplikult väljakujunenud õiguslikesse olukordadesse või lõpetatud toimingutesse, kuivõrd tootja vastutus ei olnud riigisiseses õiguses veel ette nähtud.

58. Komisjon nõustub muu hulgas kaudselt selle hinnanguga, kui ta märgib, et direktiivi artiklit 13 ei saa nii tõlgendada, et see muudab küsitavaks päikesepaneelide kasutajate poolt toona kehtinud Tšehhi õigusaktide alusel enne direktiivi 2012/19 ülevõtmistähtaja möödumist jäätmete kõrvaldamisega tegelevate ettevõtjatega sõlmitud kokkulepete kehtivuse. Kui aga sel juhul oleks tegemist tagasiulatuva jõuga, siis seisneb see ka selles, et tootjatele pannakse kõrvaldamisega seotud kulud, mida nende toodete hinna kokkuleppimise ajal pidid veel kandma kasutajad.

b) Erinev kohtlemine

59. Peale selle tagas seadusandja direktiivis 2002/96 sätestatud tootja vastutuse esialgsel kehtestamisel muude elektri- ja elektroonikaseadmete eest direktiivi 2003/108 [22] vastuvõtmisega, et tootjad ei pea kandma jäätmeõigusest tulenevat vastutust kaubanduses kasutatavate „endisaegsete" jäätmete eest, mis lasti turule enne 13. augustit 2005.

60. Liikmesriigid võisid pigem panna asendustoodete tarnimise korral endisaegsete jäätmete eest vastutamise kohustuse nende uute toodete tootjatele või kasutajatele. Nende seadmete ilma asendamiseta kõrvaldamise kulude kandmise kohustus on igal juhul kasutajatel. Selle kohta sätestas direktiivi 2003/108 põhjendus 3, et varem turule lastud elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmete tagasivõtukohustus tekitab tagasiulatuvalt direktiiviga sätestamata vastutuse, mis tõenäoliselt toob teatavatele tootjatele kaasa tõsiseid majandusriske.

61. Direktiiv 2003/108 ei välistanud seega mitte üksnes tagasiulatuva jõu, vaid andis ka veel ligikaudu pooleteiseaastase üleminekuaja.

62. Muude elektri- ja elektroonikaseadmete tootjatega võrreldes seati päikesepaneelide tootjad seega selgelt ebasoodsamasse olukorda, sest nende jäätmeõigusest tulenevat vastutust ei kehtestatud mitte ülevõtmistähtajaga, vaid lausa tagasiulatuvalt kuni 13. augustini 2005. See ei puuduta seega ainult õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtteid tootja vastutuse kehtestamisel juba turule lastud päikesepaneelide eest, vaid – nagu märgivad Saksamaa ja Tšehhi Vabariik – ka võrdse kohtlemise põhimõtet.

[21] Vt eespool punkt 49.

[22] Viidatud 6. joonealuses märkuses.

c) Tagasiulatuva jõu põhjendamine

63. Tagasiulatuv jõud võib olla erandjuhtudel siis lubatud, kui taotletav eesmärk seda nõuab ja kui huvitatud isikute õiguspäraseid ootusi on nõuetekohaselt arvestatud.[23] Lisaks on Euroopa Kohus osaliselt isegi nõudnud, et sedalaadi otsuste põhjendamisel nimetataks asjaolusid, mis õigustavad taotletavat tagasiulatuvust.[24]

64. Kuna käesoleval juhul ei kehtestatud regulatsiooni algusajaks kuupäeva enne direktiivi avaldamist, siis ei tule selle põhjendamisele esitada ülemääraseid nõudeid. Juba turule lastud päikesepaneelide eest tootja vastutuse kehtestamise majandusliku tähtsuse tõttu ning sellega seotud erinevat kohtlemist arvesse võttes peab põhjendamisel siiski olema teatud kaalukus.

Direktiivi eesmärgid

65. Direktiivi 2012/19 põhjendustest ei nähtu aga aluseid, mis nõuavad tootja vastutuse kehtestamist juba turule lastud päikesepaneelide eest.

66. Saksamaa märgib sisuliselt õigesti, et tootja vastutuse kehtestamine juba turule lastud toodete eest ei ole sobiv selleks, et julgustada tootjaid vastavalt direktiivi 2012/19 põhjendusele 12 oma toodete kavandamisel täielikult arvesse võtma nende parandamist, võimalikku ajakohastamist, korduskasutamist, demonteerimist ja ringlussevõttu ning neid toiminguid hõlbustada. Tootjad ei teadnud juba turule lastud toodete tootmisel veel seda, et hiljem pannakse neile jäätmekäitluse eest vastutamise kohustus. Seega ei ole veenev nõukogu väide, et tootjavastutuse *tagasiulatuva jõuga* kehtestamine on vajalik ringmajanduse edendamiseks.[25]

67. Ka direktiivi 2012/19 põhjenduses 6 sätestatud ühtse tootjavastutuse eesmärki tagada võrreldav majanduslik koormus ei saa saavutada vastutuse muutmisega toodete eest, mis direktiivi alguskuupäeval olid juba turule lastud. Pigem loodaks uued erinevused koormuste vahel, sest tootjad olid oma hindade puhul juba arvestanud asjaomases liikmesriigis enne seda kehtinud vastutust käsitlevate õigusnormidega.

68. Direktiivi 2012/19 tekkelugu ei anna samuti viiteid selle kohta, miks võeti vastu just selline õigusnorm, selle asemel et piirata seda tulevikus turule lastavate päikesepaneelidega.

69. Komisjoni esialgne ettepanek ei näinud veel päikesepaneelide kohaldamisalasse kaasamist üldse ette[26] ning parlament keeldus esimesel lugemisel nende kaasamisest veel selgelt.[27] Ka nõukogus seisid teatavad liikmesriigid esmalt sellele vastu,[28] kuid oma ühises seisukohas oli

[23] 25. jaanuari 1979. aasta kohtuotsus Racke (98/78, EU:C:1979:14, punkt 20), 12. novembri 1981. aasta kohtuotsus Meridionale Industria Salumi jt (212/80–217/80, EU:C:1981:270, punkt 10), 13. novembri 1990. aasta kohtuotsus Fédesa jt (C-331/88, EU:C:1990:391, punkt 45) ning 28. novembri 2006. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (C-413/04, EU:C:2006:741, punkt 75).

[24] 1. aprilli 1993. aasta kohtuotsus Diversinte ja Iberlacta (C-260/91 ja C-261/91, EU:C:1993:136, punkt 10). Vt ka Euroopa Kohtu presidendi 1. veebruari 1984. aasta kohtumäärus Ilford *vs.* komisjon (1/84 R, EU:C:1984:41, punkt 19), 11. juuli 1991. aasta kohtuotsus Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, punkt 20) ja 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, punkt 36) ning kohtujurist Mischo ettepanek kohtuasjades Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:125, punkt 17) ja Cargill *vs.* komisjon (C-248/89, EU:C:1991:141, punkt 52).

[25] Samasugune olukord oli 11. juuli 1991. aasta kohtuotsuses Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, punktid 18 ja 19).

[26] 3. detsembri 2008. aasta ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv elektri- ja elektroonikaseadmete romude kohta (uuestisõnastamine) (KOM(2008) 810 (lõplik)).

[27] Euroopa Parlamendi seisukoha põhjendus 10, mis kinnitati esimesel lugemisel 3. veebruaril 2011 seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2011/…/EL elektri- ja elektroonikaseadmete romude kohta (uuestisõnastamine) vastuvõtmisega (ELT 2012, C 182E, lk 50).

[28] Vt nõukogu 17. novembri 2009. aasta dokument 16041/09, lk 2, ja 14. detsembri 2009. aasta dokument 17345/09, lk 4.

nõukogu lõpuks arvamusel, et päikesepaneelide suhtes erandi tegemine ei ole põhjendatud.[29] Seda mõistis komisjon nii, et nõukogu tegi ettepaneku laiendada direktiivi kohaldamisala päikesepaneelidele *alates selle jõustumise kuupäevast*.[30] Siiski ei ole olemas vastavat üleminekukorda, mis piiraks näiteks tootja vastutust päikesepaneelidega, mis lasti turule pärast direktiivi jõustumist.

70. Komisjon laskis seadusandliku menetluse ajal küll teha uuringu päikesepaneelide direktiivi kaasamise kohta,[31] kuid see uuring ei käsitle tootja vastutuse laienemist direktiivi vastuvõtmise ajal juba turule lastud päikesepaneelidele.

71. Parlament, nõukogu ja komisjon ei esitanud käesolevas menetluses veenvaid põhjendusi tootjavastutuse tagasiulatuvuse kohta.

72. Nad väidavad nimelt, et päikesepaneelide 25aastase eluea tõttu hakkab tootja vastutus kehtima üksnes väga pika aja möödumisel. Parlament osutab seoses sellega jäätmekäitluse rahastamise vajadusele. See kaalutlus ei saa siiski põhjendada tagasiulatuvat sekkumist kokkulepetesse, mis põhinesid vastutuse teistsugusel jagamisel.

73. Teisiti kui juba mainitud järelhooldusaja pikendamise juhtumil[32] ei ole ilma tagasiulatuva jõuta karta ka rahastamislünka. Vanemate päikesepaneelide puhul põhineks kulude eest vastutamine riigisisestel sätetel jäätmedirektiivi ülevõtmiseks.

74. Komisjoni viidatud põhimõte, et saastaja maksab, ei sea samuti senist tulemust kahtluse alla. Õige on küll see, et põhimõte, et saastaja maksab, võib põhjendada tootjate vastutust. Nagu aga näitab jäätmedirektiivi artikkel 14, võimaldab see kaasata ka praeguseid jäätmevaldajaid või varasemaid jäätmevaldajaid – seega eelkõige kasutajaid.

Asjaosaliste õiguspärane ootus

75. Pealegi ei võetud piisaval määral arvesse ka asjaosaliste õiguspärast ootust.

76. Õigus nõuda õiguspärase ootuse kaitset laieneb kõikidele isikutele, kellele liidu haldusasutus on tekitanud põhjendatud ootusi. Kui aga haldusasutus ei ole isikule konkreetseid kinnitusi andnud, ei saa isik selle põhimõtte rikkumisele tugineda. Ka juhul, kui ettevaatlik ja mõistlik ettevõtja on võimeline ette nägema, et võetakse liidu meede, mis võib tema huve puudutada, ei saa ta selle meetme võtmise korral sellele põhimõttele tugineda.[33]

77. Liidu haldusasutuse konkreetset kinnitust selle kohta siiski ei nähtu, et tootja vastutust ei kehtestata. Seevastu nägi juba direktiivi 2002/96 artikkel 13 ette võimaluse, et päikesepaneelid kaasatakse direktiivi kohaldamisalasse.

[29] Nõukogu ühine seisukoht esimesel lugemisel seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi elektri- ja elektroonikaseadmete romude kohta (uuestisõnastamine) vastuvõtmisega – kinnitatud nõukogu poolt 19. juulil 2011 (dokument 7906/2/11).

[30] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile vastavalt ELTL artikli 294 lõikele 6, mis puudutab nõukogu seisukohta seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (elektri- ja elektroonikaseadmete romude kohta) vastuvõtmisega (WEEE) (KOM(2011) 478 (lõplik)).

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

[32] Vt eespool punkt 49.

[33] 11. märtsi 1987. aasta kohtuotsus Van den Bergh en Jurgens ja Van Dijk Food Products (Lopik) *vs.* EMÜ (265/85, EU:C:1987:121, punkt 44), 15. juuli 2004. aasta kohtuotsus Di Lenardo ja Dilexport (C-37/02 ja C-38/02, EU:C:2004:443, punkt 70) ning 3. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik *vs.* parlament ja nõukogu (C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 153).

78. Tootjad võisid siiski päikesepaneelide turustamisel tugineda riigisisesele õigusaktile jäätmeõigusliku vastutuse kohta, millega võeti omakorda üle jäätmedirektiiv. See õigusakt oli konkreetne kinnitus, mis põhines liidu õiguse asjaomastel sätetel.

79. Ei ole näha, et seadusandja oleks tootja vastutuse kehtestamisel juba turule lastud päikesepaneelide eest seda õiguspärast ootust üldse arvestanud, piisaval määral arvestamisest rääkimata.

80. Ka institutsioonide poolt esile tõstetud vana direktiivi 2002/96 artiklis 13 sätestatud õigusnorm, mille kohaselt võis komisjon kaasata päikesepaneelid varasemasse regulatsiooni, ei viinud selleni, et tootjad oleksid pidanud arvestama tootja vastutuse tagasiulatuvusega. Tagasiulatuv jõud on fundamentaalselt teistsuguse kvaliteediga kui tavaline süsteemi kaasamine. Seda hinnangut kinnitab see, et tagasiulatuva jõu järele puudus tuntav vajadus.

d) Sarnased õigusnormid

81. Menetluses osalevad institutsioonid hoiatavad siiski, et direktiivi 2012/19 artikli 13 lubamatu tagasiulatuva jõu eeldamine seoses päikesepaneelidega seab ka muud tootja vastutust käsitlevad liidu jäätmeõigusalased normid kahtluse alla.

82. See argument ei sobi siiski selleks, et seada kahtluse alla senine tootja päikesepaneelide eest vastutamisele antud hinnang. Vastupidi, kui peaks leiduma muid lubamatu tagasiulatuva jõu juhtumeid, siis tuleb selle reguleerimispraktika kohta seda enam küsimusi esitada.

83. Lisaks ei saa välistada, et muudel mainitud juhtudel saab tagasiulatuvust asjaomaste normide spetsiifilise analüüsi korral põhjendada.

84. Nii loob direktiiv 2000/53/EÜ kasutuselt kõrvaldatud sõidukite kohta[34] tootja vastutuse kasutuselt kõrvaldatud sõidukite eest, mis lasti turule ammu enne direktiivi vastuvõtmist. Siiski näib, nagu oleks selle vastuse koormus sõidukite jääkväärtust arvestades suhteliselt piiratud.[35] Lisaks on sõidukid komplekssed tooted. Seetõttu on ehk kõrvaldamise jaoks eriline tähtsus tootjate teadmistel.

85. Patareide ja akude tootjate ajaliselt diferentseerimata vastutuse kasuks direktiivi 2006/66/EÜ[36] artikli 16 lõigete 1 ja 6 alusel saab muul juhul esineva kõrgendatud riski vastu esitada argumendi, et need sageli suhteliselt väikesed esemed visatakse ära koos segajäätmetega. Lisaks oleks individuaalne hindamine, millal need turule lasti, igas mõttes ebaproportsionaalne ning paljudel juhtudel isegi võimatu.

86. Käesolevas menetluses ei tule siiski kõikide nende küsimuste üle otsustada. Järelikult puudub edasiste kaalutluste vajadus.

[34] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. septembri 2000. aasta direktiiv (EÜT 2000, L 269, lk 34; ELT eriväljaanne 15/05, lk 224).

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

[36] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta direktiiv 2006/66/EÜ, mis käsitleb patareisid ja akusid ning patarei- ja akujäätmeid ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 91/157/EMÜ (ELT 2006, L 266, lk 1).

3. Vahekokkuvõte

87. Seega tuleb tõdeda, et direktiivi 2012/19 artikli 13 lõikega 1 kehtestatud tootja vastutus juba turule lastud päikesepaneelide eest, ilma et seda oleks piisavalt põhjendatud ning arvestatud asjaosaliste õiguspärast ootust, sekkub enne seda ajahetke tekkinud ja lõplikult väljakujunenud õiguslikesse olukordadesse või lõpetatud toimingutesse, kuivõrd tootja vastutus ei olnud riigisiseses õiguses veel ette nähtud.

88. Kaitstavate õiguslike olukordade kindlakstegemisel on määravaks kuupäevaks direktiivi avaldamise kuupäev,[37] käesoleval juhul 24. juuli 2012. Ülevõtmistähtaja lõppemise kuupäev ei ole selles mõttes vastupidi Saksamaa ja Tšehhi Vabariigi seisukohale oluline, sest ettevõtjad pidid juba direktiivi avaldamise kuupäevast alates arvestama sellega, et asjaomane liikmesriik reguleerib vastutuse päikesepaneelide käitlemise eest direktiivi kohaselt.

89. Alles sellest kuupäevast võisid ja pidid liikmesriigid seega kehtestama tootja vastutuse päikesepaneelide eest vastavalt direktiivi 2012/19 artikli 13 lõikele 1.

90. Seega on direktiivi 2012/19 artikli 13 lõige 1 tagasiulatava jõu puudumise põhimõtte rikkumise tõttu kehtetu osas, milles see näeb ette varem riigisiseses õiguses puudunud tootja vastutuse kehtestamise päikesepaneelide eest, mille tootjad lasksid turule 13. augusti 2005 ja 24. juuli 2012 vahelisel ajal.

91. Seevastu peavad liikmesriigid vastavalt direktiivi 2012/19 artikli 13 lõikele 1 panema muude kasutajate kui kodumajapidamiste päikesepaneelide, mis lasti turule pärast selle direktiivi avaldamist 24. juulil 2012, kogumise, töötlemise, taaskasutamise ja keskkonnaohutu kõrvaldamise kulude kandmise tootjatele.

B. Teine küsimus – riigisisese seadusandluse mõju

92. Teine küsimus on suunatud sellele, mil määral mõjutab liikmesriigi vastutust liidu õiguse rikkumise tõttu tekkinud kahju eest asjaolu, et liidu õiguse vastane riigisisene õigusakt võeti vastu enne direktiivi, millest väidetav rikkumine tuleneb.

93. See küsimus esitatakse ainult juhul, kui direktiivi 2012/19 artikli 13 lõige 1 nõuab tootja vastutust päikesepaneelide eest, mis lasti turule enne 1. jaanuari 2013. Vastusest esimesele küsimusele tuleneb, et tootjavastutus tuleb kehtestada vähemalt päikesepaneelide eest, mille tootjad on alates 24. juulist 2012 turule lasknud.

94. Põhikohtuasjas tuleb kahelda, kas see puudutab päikesepaneele, mis toodi turule 24. juuli 2012 ja 1. jaanuari 2013 vahelisel ajal. Vysočina Wind käivitas päikeseelektrijaama nimelt juba 2009. aastal. Siiski ei saa täiesti kindlalt välistada, et ettevõtja omandas ja pani elektrijaama teatavad elektripaneelid üles alles nimetatud ajavahemikul.

95. Seega tuleb sisuliselt kõigepealt märkida, et Tšehhi õigusnorm ei ole esmapilgul liidu õigusega vastuolus, sest see puudutab ajavahemikku enne direktiivi 2012/19 ülevõtmistähtaja möödumist. Sel ajal kehtis päikesepaneelide suhtes veel jäätmedirektiivi artikli 14 lõikes 1 sätestatud üldnorm, mis võeti üle Tšehhi normiga. Artikli 14 lõige 1 näeb sõnaselgelt ette, et jäätmekäitluse kulud peab

[37] 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, punkt 35).

kandma esmane jäätmetekitaja või jäätmevaldaja antud ajal või eelmised jäätmevaldajad. Tootjavastutuse kehtestamine on küll sätestatud artikli 14 lõikes 2, kuid seejuures on tegemist üksnes võimalusega, mille liikmesriigid võivad valida, kuid ei pea valima.

96. Liidu õiguse rikkumine võib seega tuleneda parimal juhul direktiivi 2012/19 eeltoimest. Liikmesriigid, kellele direktiiv on adresseeritud, peavad direktiivi ülevõtmiseks ette nähtud tähtaja jooksul hoiduma kehtestamast õigusnorme, mis võivad direktiivis sätestatud eesmärgi saavutamise tõsiselt ohtu seada. [38]

97. Tšehhi õigusakt avaldati aga juba 30. mail 2012, niisiis peaaegu kaks kuud enne direktiivi 2012/19 avaldamist 24. juulil 2012. Sellel kuupäeval ei olnud direktiiv veel jõustunud ega saanud seega Tšehhi Vabariigile kohustusi luua. [39]

98. Käesolev juhtum näitab siiski, et liidu õigusnormide eesmärkide üksnes formaalne kaitsmine ülevõtmistähtaja jooksul ei ole piisav. Direktiiv 2012/19 väljendab nõukogu ja parlamendi poliitilist kompromissi, mis sai teoks juba 21. detsembril 2011. [40] Tšehhi Vabariik oli seega riigisisese õigusakti vastuvõtmisel teadlik varsti pärast seda jõustuvast liidu õigusaktist. Sellistest õigusaktidest kõrvalehoidumine ja nende eesmärkide tõsine kahjustamine ei ole kooskõlas liidule lojaalsuse põhimõttega. Vastavalt ELL artikli 4 lõike 3 kolmandale lausele hoiduvad liikmesriigid kõigist meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist. [41]

99. Kuna kasutajad peavad Tšehhi õigusnormi kohaselt päikesepaneelide kõrvaldamise kulud ette tasuma, siis on see õigusnorm sobiv, et tõsiselt kahjustada direktiivi 2012/19 artiklis 13 sätestatud eesmärki, et nende päikesepaneelide eest vastutab tootja. Sest sellega vabastatakse tootjad täielikult või vähemalt ülekaalukas osas asjaomaste päikesepaneelide kõrvaldamisest.

100. Seega võib asjaolu, et liikmesriik kehtestab enne direktiivi vastuvõtmist õigusnormi, mis ei ole direktiiviga kooskõlas ning mis seab selle eesmärgid tõsiselt ohtu, kaasa tuua liikmesriigi vastutuse õigussubjektidele sellega tekitatud kahju eest. Selline vastutus põhineb ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalsuskohustuse rikkumisel. See tuleb siis arvesse, kui seadusandlusmenetluses osalevad liidu institutsioonid olid juba enne riigisisese õigusakti vastuvõtmist leppinud poliitiliselt kokku uues liidu õigusaktis ja see kokkulepe oli liikmesriikidele teada.

101. Siiski tuleb märkida, et kaalutlused tootja päikesepaneelide eest vastutamise tagasiulatuva jõu kohta ja lojaalsuskohustuse kohta, mis põhineb poliitilisel kokkuleppel seadusandluses, tekitavad kahtlusi, kas Tšehhi õigusnormis esinev lojaalsuskohustuse rikkumine on piisavalt selge. [42] Selline kvalifitseerimine eeldab, et Tšehhi Vabariik on ilmselgelt ja oluliselt ületanud oma

[38] 18. detsembri 1997. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, punkt 45), 11. septembri 2012. aasta kohtuotsus Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias jt (C-43/10, EU:C:2012:560, punkt 57) ning 13. novembri 2019. aasta kohtuotsus Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punkt 55).

[39] Vt 18. detsembri 1997. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, punkt 41).

[40] Euroopa Parlamendi 19. jaanuari 2012. aasta resolutsiooni viies taane nõukogu seisukoha kohta esimesel lugemisel võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv elektri- ja elektroonikaseadmete romude kohta (uuestisõnastamine) (07906/2/2011 – C7-0250/2011 – 2008/0241(COD)).

[41] Vt 5. mai 1981. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Ühendkuningriik (804/79, EU:C:1981:93, punkt 28) ja 2. juuni 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Luksemburg (C-266/03, EU:C:2005:341).

[42] Vt 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 51), 26. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 30) ning 25. märtsi 2021. aasta kohtuotsus Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, punkt 113).

kaalutlusõiguse piire.[43] Ilmselge ei näi olevat aga see, et tagasiulatuva jõu korral ei tule – nagu väitis Tšehhi valitsus – tugineda ülevõtmistähtaja möödumisele,[44] vaid direktiivi avaldamise kuupäevale.[45] Siiani puudub ka veel asjakohane kohtupraktika, mis oleks kindlaks teinud liikmesriikide kohustused enne direktiivi avaldamist. Kokkuvõttes ei tule aga teha otsust võimaliku rikkumise kvaliftseerimise kohta, sest käesolevas menetluses ei ole seda küsitud ja tõenäoliselt ei ole see ka oluline.[46]

V. Ettepanek

102. Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku teha järgmine otsus:

1. Esimesele küsimusele tuleb vastata, et olukord, kus liikmesriigid panevad muude kasutajate kui kodumajapidamiste päikesepaneelide, mis lasti turule pärast direktiivi avaldamist 24. juulil 2012, kogumise, töötlemise, ringlussevõtu ja keskkonnasäästliku kõrvaldamise kulude kandmise kohustuse nende kasutajatele, mitte aga tootjatele, on vastuolus direktiivi 2012/19/EL elektri- ja elektroonikaseadmetest tekkinud jäätmete (elektroonikaromude) kohta artikli 13 lõikega 1.

   Direktiivi 2012/19 artikli 13 lõige 1 on seevastu kehtetu osas, milles see näeb ette varem riigisiseses õiguses puudunud tootja vastutuse kehtestamise päikesepaneelide eest, mille tootjad lasksid turule 13. augusti 2005 ja 24. juuli 2012 vahelisel ajal. Selles ulatuses võivad liikmesriigid panna kulude kandmise kohustuse kasutajatele.

2. Teisele küsimusele tuleb vastata, et asjaolu, et liikmesriik võtab enne direktiivi vastuvõtmist vastu õigusnormi, mis ei ole direktiiviga kooskõlas ning seab selle eesmärgid tõsiselt ohtu, võib kaasa tuua liikmesriigi vastutuse õigussubjektidele sellega tekitatud kahju eest. Selline vastutus põhineb ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalsuskohustuse rikkumisel. See tuleb siis arvesse, kui õigusakti vastuvõtmise menetluses osalevad liidu institutsioonid olid juba enne riigisisese õigusnormi vastuvõtmist leppinud poliitiliselt kokku uues liidu õigusnormis ja see kokkulepe oli liikmesriigile teada.

[43] 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 55) ning 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 105).

[44] Vt 15. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus E.B. (C-258/17, EU:C:2019:17, punkt 53).

[45] Vt eespool punkt 88.

[46] Vt eespool punkt 94.