Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 15. srpnja 2021.[1]

Predmet C-181/20

VYSOČINA WIND a.s.
protiv
Češke Republike

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Nejvyšší soud (Vrhovni sud, Češka Republika))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2012/19/EU – Otpad – Otpadna električna i elektronička oprema (OEEO) – Troškovi prikupljanja, obrade, oporabe i za okoliš prihvatljivog zbrinjavanja fotonaponskih ploča – Odgovornost proizvođača – Pogrešno prenošenje direktive – Odgovornost države članice – Načelo da onečišćivač plaća – Zabrana retroaktivnosti”

I. Uvod

1. U sporu u glavnom postupku Vysočina Wind zahtijeva od češke države naknadu štete jer je ona u pogledu fotonaponskih ploča pogrešno prenijela načelo da onečišćivač plaća, konkretizirano Direktivom 2012/19/EU[2].

2. Pravo na potraživanje na temelju odgovornosti prema pravu Unije zasniva se na presudi Francovich[3] i, među ostalim, pretpostavlja da je riječ o dovoljno ozbiljnoj povredi prava Unije[4]. Ta bi se povreda mogla sastojati od pogrešnog prenošenja Direktive 2012/19, no ona bi bila isključena ako se predmetnom odredbom direktive povrjeđuje nadređeno pravo Unije, osobito zabrana retroaktivnosti.

3. Češka Republika dvoji u pogledu usklađenosti Direktive 2012/19, objavljene 2012. godine, s pravom Unije u mjeri u kojoj prema toj direktivi proizvođači fotonaponskih ploča moraju snositi troškove gospodarenja otpadom od svih ploča koje su stavili na tržište već nakon 13. kolovoza 2005. Stoga je ta država članica donijela propis kojom snošenje tih troškova nalaže

[1] Izvorni jezik: njemački

[2] Direktiva 2012/19/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi (OEEO) (SL 2012., L 197, str. 38.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 194.)

[3] Presuda od 19. studenoga 1991., Francovich i dr. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428)

[4] Vidjeti presude od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 51.), od 26. siječnja 2010., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, t. 30.) i od 25. ožujka 2021., Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, t. 113.)

korisnicima ploča ako su te ploče stavljene na tržište prije 1. siječnja 2013. Vysočina Wind je operator solarne elektrane koji je na temelju te odredbe morao preuzeti troškove čiju naknadu sada zahtijeva.

4. Stoga je potrebno razjasniti u kojoj je mjeri uvođenje odgovornosti proizvođača za fotonaponske ploče u skladu sa zabranom retroaktivnosti.

II. Pravni okvir

A. Propisi Unije koji se odnose na gospodarenje OEEO-om

1. Direktiva 2012/19

5. Predmet Direktive 2012/19 utvrđuje se u članku 1.:

„Ovom se Direktivom utvrđuju mjere za zaštitu okoliša i zdravlja ljudi sprečavanjem ili smanjivanjem štetnih učinaka generiranja otpadne električne i elektroničke opreme (OEEO) i gospodarenja tim otpadom te smanjivanjem ukupnih učinaka korištenja resursa i poboljšavanjem učinkovitosti tog korištenja u skladu s člancima 1. i 4. [Direktive o otpadu[5]], doprinoseći time održivom razvoju."

6. Područje primjene Direktive 2012/19 proizlazi osobito iz članka 2. stavka 1.:

„Ova se Direktiva primjenjuje na otpadnu električnu i elektroničku opremu (EEO) kako slijedi:

(a) od 13. kolovoza 2012. do 14. kolovoza 2018. (prijelazno razdoblje), u skladu sa stavkom 3., na EEO koji potpada pod kategorije navedene u Prilogu I. Prilog II. sadrži indikativni popis EEO-a koji potpada pod kategorije navedene u Prilogu I.;

(b) od 15. kolovoza 2018., u skladu sa stavcima 3. i 4., na sve EEO-e. Svi su EEO-i klasificirani unutar kategorija navedenih u Prilogu III. Prilog IV. sadrži nepotpuni popis EEO-a koji potpada pod kategorije navedene u Prilogu III. (otvoreno područje primjene)."

7. Članak 3. stavak 1. Direktive 2012/19 definira različite pojmove:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

(a) ‚električna i elektronička oprema' ili ‚EEO' znači oprema čiji normalan rad ovisi o električnoj struji ili elektromagnetskom polju i oprema za proizvodnju, prijenos i mjerenje električne struje ili magnetskog polja, namijenjena za uporabu pri nazivnom naponu do 1 000 V izmjenične struje i 1 500 V istosmjerne struje;

[…]

[5] Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva (SL 2008., L 312, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 99.)

(e) ‚otpadna električna i elektronička oprema' ili ‚OEEO' znači električna i elektronička oprema koja je otpad u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2008/98/EZ, uključujući sve komponente, podsklopove i potrošne materijale koji u času odlaganja čine dio proizvoda".

8. U Prilogu I. Direktivi 2012/19 navode se kategorije EEO-a obuhvaćene ovom direktivom tijekom prijelaznog razdoblja kako je predviđeno člankom 2. stavkom 1. točkom (a). U točki 4. navode se oprema široke potrošnje i fotonaponske ploče.

9. Osim toga, fotonaponske ploče navode se i u indikativnom popisu EEO-a, koji potpada pod kategorije navedene u Prilogu I., u točki 4. Priloga II. Direktive 2012/19.

10. Članak 13. stavak 1. Direktive 2012/19 uređuje odgovornost proizvođača za troškove gospodarenja otpadom nastalim od opreme korištene u profesionalne svrhe:

„Države članice se moraju pobrinuti da proizvođači osiguraju financiranje prikupljanja, obrade, oporabe i za okoliš prihvatljivog zbrinjavanja OEEO-a od korisnika koji nisu privatna kućanstva, koji potječe od proizvoda stavljenih na tržište nakon 13. kolovoza 2005.

Za povijesni otpad koji se zamjenjuje novim jednakim proizvodima ili novim proizvodima koji ispunjavaju istu funkciju, financiranje tih troškova osiguravaju proizvođači tih proizvoda prilikom dobave. Države članice mogu alternativno predvidjeti da korisnici koji nisu privatna kućanstva isto tako budu djelomično ili u potpunosti odgovorni za to financiranje.

Za drugi povijesni otpad financiranje troškova osiguravaju korisnici koji nisu privatna kućanstva."

11. Osim toga, iz članka 12. stavka 4. Direktive 2012/19 proizlazi da se „OEEO koji potječe od proizvoda stavljenih na tržište 13. kolovoza 2005. ili prije tog datuma" smatra „povijesni[m] otpad[om]".

12. Isto je uređenje bilo predviđeno već u članku 9. stavku 1. i članku 8. stavku 3. Direktive 2002/96/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. siječnja 2003. o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi (OEEO)[6]. Međutim, ranija direktiva nije se još primjenjivala na fotonaponske ploče. One su obuhvaćene tek Direktivom 2012/19.

13. Odgovornost proizvođača spominje se u uvodnoj izjavi 23. Direktive 2012/19:

„[…] Da bi to načelo odgovornosti proizvođača imalo maksimalan učinak, svaki proizvođač treba biti odgovoran za financiranje gospodarenja otpadom nastalim iz njegovih proizvoda. Proizvođaču bi trebalo dati mogućnost izbora da tu obvezu ispunjava pojedinačno ili u okviru zajedničkog sustava. Pri stavljanju proizvoda na tržište svaki bi proizvođač trebao dati financijsku garanciju kako bi se spriječilo da troškovi gospodarenja OEEO-om koji potječe od proizvoda nepoznatog podrijetla padnu na teret društva ili drugih proizvođača. Odgovornost za financiranje gospodarenja povijesnim otpadom trebali bi dijeliti svi postojeći proizvođači kroz zajedničke sustave financiranja, kojima kad nastanu takvi troškovi svi proizvođači prisutni na tržištu daju razmjeran doprinos. Zajednički financijski sustavi ne bi trebali isključivati specijalizirane i maloserijske proizvođače, uvoznike i nove tržišne sudionike. U okviru zajedničkih sustava mogle bi se utvrditi različite pristojbe, ovisno o tome koliko bi moglo biti zahtjevno recikliranje

[6] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 27. siječnja 2003. (SL 2003., L 37, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 13., str. 25.), kako je izmijenjena Direktivom 2003/108/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 8. prosinca 2003. (SL 2003., L 345, str. 106.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 70.).

proizvoda i vrijednih sekundarnih sirovina koje oni sadrže. Kad su u pitanju proizvodi koji imaju dug životni ciklus i koji su sada obuhvaćeni ovom Direktivom, kao na primjer fotonaponske ploče, trebalo bi što bolje iskoristiti postojeće sustave prikupljanja i oporabe, pod uvjetom da ispunjavaju zahtjeve utvrđene ovom Direktivom."

14. Direktiva 2012/19 objavljena je 24. srpnja 2012. te se u skladu s člankom 24. stavkom 1. u nacionalno pravo trebala prenijeti do 14. veljače 2014.

2. Direktiva o otpadu

15. Nadalje je u pogledu odgovornosti za otpad potrebno uputiti na odredbe Direktive o otpadu primjenjive u relevantnom trenutku.

16. Člankom 15. Direktive o otpadu 75/442[7] (izvorno članak 11.) i 2006/12[8] bilo je predviđeno:

„U skladu s načelom ‚onečišćivač plaća', troškove gospodarenja otpadom snosi

[…] posjednik koji otpad predaje sakupljaču otpada ili poduzeću iz članka 9., i/ili

[…] prethodni posjednici ili proizvođač proizvoda od kojeg je nastao otpad." [neslužbeni prijevod]

17. Člankom 14. sada važeće Direktive o otpadu 2008/98 predviđeno je slično uređenje:

„1. U skladu s načelom ‚onečišćivač plaća', troškove gospodarenja otpadom snosi izvorni proizvođač otpada ili trenutni odnosno prethodni posjednici otpada.

2. Države članice mogu odlučiti da troškove gospodarenja otpadom treba djelomično ili u cijelosti snositi proizvođač proizvoda od kojega otpad potječe a da distributeri tog proizvoda mogu sudjelovati u pokriću tih troškova."

B. Češko pravo

18. Češka Republika ispunila je svoje obveze koje proizlaze iz izvorne Direktive 2002/96 donošenjem Zakona o otpadu. Dana 30. svibnja 2012., još prije donošenja Direktive 2012/19, u taj zakon je 2012. godine uveden novi članak 37.p kojim je uspostavljen mehanizam financiranja gospodarenja otpadom od fotonaponskih ploča. U skladu s tom odredbom, obveza financiranja gospodarenja otpadom od fotonaponskih ploča koje su stavljene na tržište prije 1. siječnja 2013. na operatoru je solarne elektrane i ispunjava se plaćanjem naknade za recikliranje u jednakim obrocima. U tu je svrhu operatorima solarnih elektrana naložena obveza da najkasnije do 30. lipnja 2013. sklope ugovor sa subjektom koji osigurava sustav zajedničkog financiranja na način da se to financiranje osigura najkasnije od 1. siječnja 2019. Međutim, u pogledu fotonaponskih ploča koje su stavljene na tržište nakon 1. siječnja 2013. opisana obveza je na njihovim proizvođačima.

[7] Direktiva Vijeća 75/442/EEZ od 15. srpnja 1975. o otpadu (SL 1975., L 194, str. 39.), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 1882/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. rujna 2003. (SL 2003., L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 96.)

[8] Direktiva 2006/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2006. o otpadu (SL 2006., L 114, str. 9.)

III. Činjenice i zahtjev za prethodnu odluku

19. Vysočina Wind je operator solarne elektrane „Vranovská ves II”. Ta je elektrana stavljena u pogon 2009. godine, i to korištenjem fotonaponskih ploča stavljenih na tržište nakon 13. kolovoza 2005. Stoga je Vysočina Wind u skladu s člankom 37.p Zakona o otpadu sklopila ugovore s nadležnim subjektima i na temelju tih im je ugovora u razdoblju od 2015. do 2016. godine u tri obroka platila naknadu za recikliranje električnog otpada od fotonaponskih ploča u ukupnom iznosu od 1 613 773,24 češke krune (CZK) (oko 65 000 eura).

20. Vysočina Wind podnijela je tužbu protiv Češke Republike radi naknade tog iznosa. Pred nacionalnim sudovima Vysočina Wind zastupala je stajalište da je Češka Republika pogrešno prenijela Direktivu 2012/19. Ona navodi da je u skladu s člankom 13. te direktive proizvođač, a ne korisnik, dužan financirati gospodarenje otpadom od fotonaponskih ploča stavljenih na tržište nakon 13. kolovoza 2005. Zbog toga je Vysočina Wind pretrpjela štetu jer, u skladu s člankom 37.p Zakona o otpadu koji je i dalje na snazi, i nakon 14. veljače 2014. (istek roka za prenošenje direktive) mora plaćati naknadu za recikliranje, koju je u skladu s pravom Unije dužan plaćati proizvođač.

21. Češka Republika se tomu usprotivila smatrajući da se obveza proizvođača da financira gospodarenje otpadom od fotonaponskih ploča, suprotno tekstu Direktive 2012/19, treba odnositi samo na fotonaponske ploče koje su stavljene na tržište nakon isteka roka za prenošenje jer bi retroaktivno nalaganje takve obveze bilo primjer nedopuštene retroaktivne primjene prava i s tim povezane povrede općih pravnih načela zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti. Nadalje, ona ističe da mnogi proizvođači koji su od 2005. do 2013. godine stavljali na tržište fotonaponske ploče više ne postoje te im se stoga ne može naložiti obveza financiranja gospodarenja otpadom.

22. Vysočina Wind svojom je tužbom uspjela u postupcima pred prvostupanjskim i drugostupanjskim sudom. Postupak se sada vodi pred Nejvyšším soudom (Vrhovni sud, Češka Republika), koji Sudu upućuje sljedeća pitanja:

„1. Treba li članak 13. Direktive 2012/19 tumačiti na način da mu se protivi to da država članica obvezu financiranja troškova prikupljanja, obrade, oporabe i za okoliš prihvatljivog zbrinjavanja OEEO-a koji potječe od fotonaponskih ploča stavljenih na tržište prije 1. siječnja 2013. naloži njihovim korisnicima, a ne proizvođačima?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, je li za ocjenu pretpostavki za odgovornost države članice za štetu prouzročenu pojedincu povredom prava Unije relevantna okolnost, kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, da je država članica sama odredila načine financiranja otpada od fotonaponskih ploča prije donošenja direktive kojom su fotonaponske ploče obuhvaćene propisom prava Unije i proizvođačima se nalaže obveza pokrivanja s tim povezanih troškova, uključujući i troškove u pogledu ploča koje su stavljene na tržište prije isteka roka za prenošenje direktive (čak i samog prihvaćanja uređenja na razini prava Unije)?”

23. Vysočina Wind, Češka Republika, Savezna Republika Njemačka i Europska komisija podnijele su pisana očitovanja u skladu s člankom 23. Statuta. Osim toga, pisana očitovanja su na upit Suda podnijeli Europski parlament i Vijeće Europske unije. Sud je odlučio ne održati raspravu.

IV. Pravna ocjena

24. Zahtjevom za prethodnu odluku potrebno je pojasniti pretpostavke koje se pravom Unije predviđaju za odgovornost države. Stoga sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje protivi li se članku 13. Direktive 2012/19 da država članica obvezu financiranja troškova gospodarenja OEEO-om koji potječe od fotonaponskih ploča stavljenih na tržište prije 1. siječnja 2013. naloži njihovim korisnicima, a ne proizvođačima (odjeljak A). Činjenično stanje u nacionalnom postupku upućuje na zaključak da je pritom riječ samo o pločama koje su stavljene na tržište nakon 13. kolovoza 2005.

25. U slučaju da države članice korisnicima takvih ploča ne mogu naložiti obvezu financiranja tih troškova, Vrhovni se sud, osim toga, pita koje značenje za odgovornost države članice ima okolnost da je država članica odgovornost za otpad od tih ploča sama uredila prije donošenja propisa Unije (odjeljak B).

A. Prvo pitanje – početak odgovornosti proizvođača za fotonaponske ploče

26. U svrhu odgovora na prvo pitanje najprije ću objasniti da se u skladu s člankom 13. Direktive 2012/19 financiranje troškova gospodarenja otpadom od fotonaponskih ploča koje su stavljene na tržište nakon 13. kolovoza 2005. nalaže proizvođačima (odjeljak 1.). Potom ću razmotriti je li to uređenje u skladu sa zabranom retroaktivnosti (odjeljak 2.).

1. Normativni sadržaj članka 13. stavka 1. Direktive 2012/19

27. Iz Direktive 2012/19 nedvojbeno proizlazi da se troškovi gospodarenja otpadom od fotonaponskih ploča koje su stavljene na tržište nakon 13. kolovoza 2005. ne može nametnuti korisnicima. U skladu s člankom 13. stavkom 1., naime, države članice moraju se pobrinuti da *proizvođači* osiguraju financiranje prikupljanja, obrade, oporabe i za okoliš prihvatljivog zbrinjavanja OEEO-a od korisnika koji nisu privatna kućanstva, koji potječe od proizvoda stavljenih na tržište nakon navedenog datuma.

28. U skladu s Direktivom 2012/19, fotonaponske ploče su električna i elektronička oprema (EEO).

29. Direktiva 2012/19 primjenjuje se u skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (a) od 13. kolovoza 2012. na otpadnu električnu i elektroničku opremu (EEO) koja potpada pod kategorije navedene u Prilogu I. Prilog II. sadržava indikativni popis EEO-a koji konkretizira te kategorije. Fotonaponske ploče izričito se navode kako u Prilogu I. točki 4. tako i u Prilogu II. točki 4. Zakonodavac time očito smatra da su te ploče električna i elektronička oprema (EEO) u smislu definicije članka 3. stavka 1. točke (a) Direktive 2012/19 te je primjenu Direktive prilikom njezina preinačenja želio proširiti i na njih.

30. Kada imatelji fotonaponskih ploča u smislu članka 3. stavka 1. Direktive o otpadu fotonaponske ploče odbacuju, namjeravaju odbaciti ili ih moraju odbaciti, ploče postaju otpad i time *otpadna* električna i elektronička oprema (OEEO) u skladu s definicijom iz članka 3. stavka 1. točke (e) Direktive 2012/19.

31. Za takve ploče članak 13. stavak 1. Direktive 2012/19 predviđa da troškove prikupljanja, obrade, oporabe i za okoliš prihvatljivog zbrinjavanja trebaju financirati *proizvođači*.

32. Točno je da je Direktiva 2012/19 bila usvojena i objavljena tek u srpnju 2012. Međutim, na fotonaponske ploče primjenjivala se u skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (a) tek nakon 13. kolovoza 2012. Rok za prenošenje te direktive istekao je u skladu s člankom 24. stavkom 1. tek 14. veljače 2014. Međutim, članak 13. stavak 1. nedvosmisleno predviđa da se odgovornost proizvođača primjenjuje na sve proizvode koji su na tržište stavljeni nakon 13. kolovoza 2005. Stoga to mora vrijediti i za fotonaponske ploče. Osim toga, Komisija objašnjava da, za razliku od ostalih odredbi, nema prijelazne odredbe koja se odnosi na odgovornost proizvođača fotonaponskih ploča.

33. Rok za prenošenje i datum primjene Direktive 2012/19 mogu biti mjerodavni za to od kojeg se trenutka od proizvođača fotonaponskih ploča može zahtijevati preuzimanje predmetnih troškova.

34. Komisija se osobito bavi pitanjem moraju li proizvođači snositi troškove za ploče koje su postale otpad prije navedenih datuma. No u predmetnom postupku nije riječ o takvim pločama jer Vysočina Wind zahtijeva naknadu plaćanja koje je izvršio za slučaj da njegove ploče tek u budućnosti postanu otpad, dakle nakon isteka roka za prenošenje direktive.

35. Takve ploče koje su na tržište stavljene nakon 13. kolovoza 2005., ali tek kasnije postaju otpad, u skladu s člankom 13. stavkom 1. Direktive 2012/19 nedvojbeno su obuhvaćene odgovornošću proizvođača.

36. Ne bi bilo u skladu s člankom 13. stavkom 1. Direktive 2012/19 ako bi se proizvođače oslobodilo njihove odgovornosti i umjesto toga troškove prikupljanja, obrade, oporabe i za okoliš prihvatljivog zbrinjavanja OEEO-a nametnulo korisnicima fotonaponskih ploča. U kojoj se mjeri od korisnika može zahtijevati financiranje ako troškove ne mogu preuzeti proizvođači nije predmet ovog postupka.

37. Stoga kao međuzaključak treba utvrditi da države članice u skladu s člankom 13. stavkom 1. Direktive 2012/19 obvezu financiranja troškova prikupljanja, obrade, oporabe i za okoliš prihvatljivog zbrinjavanja fotonaponskih ploča korisnika koji nisu privatna kućanstva, koje potječu od proizvoda stavljenih na tržište nakon 13. kolovoza 2005., moraju naložiti *proizvođačima*.

2. Zabrana retroaktivnosti

38. Primjena odgovornosti proizvođača za fotonaponske ploče stavljene na tržište nakon 13. kolovoza 2005., ali prije isteka roka za prenošenje Direktive 2012/19, smatrala bi se, međutim, prema stajalištu Češke Republike i Njemačke, nedopuštenom retroaktivnom primjenom prava.

39. Te dvije države članice stoga Sudu predlažu usko tumačenje članka 13. stavka 1. Direktive 2012/19. One smatraju da se navedenoj odredbi ne protive propisi država članica koji su odgovornost proizvođača predviđali samo za fotonaponske ploče koje su na tržište stavljene tek nakon isteka roka za prenošenje direktive.

40. Međutim, takav bi zaključak bio *contra legem* i stoga se ne može izvesti tumačenjem članka 13. stavka 1. Direktive 2012/19.[9]. Naime, tom odredbom odgovornost proizvođača nedvosmisleno počinje stavljanjem na tržište 13. kolovoza 2005. Zbog toga bi ta odredba, u mjeri u kojoj nije u skladu sa zabranom retroaktivnosti, bila nevažeća.

41. Premda se zahtjevom za prethodnu odluku ne dovodi u pitanje valjanost članka 13. stavka 1. Direktive 2012/19, Sud ipak iznimno ispituje valjanost propisa prava Unije po službenoj dužnosti ako je to potrebno u svrhu pružanja cjelovitog odgovora sudu koji je uputio zahtjev[10].

a) Retroaktivni učinak odgovornosti proizvođača za fotonaponske ploče

42. Sudska praksa koja se odnosi na retroaktivni učinak počiva na načelima zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti koja su dio pravnog sustava Unije. Kao takvih, moraju ih se pridržavati institucije Unije, ali i države članice u izvršavanju ovlasti koje su im povjerene propisima Unije[11].

43. Načelu pravne sigurnosti u pravilu se protivi to da akt Unije počne vrijediti prije nego što je uopće objavljen[12]. Međutim, Direktivom 2012/19 nije predviđeno da se odgovornost proizvođača za fotonaponske ploče primjenjuje već prije njezina objavljivanja 24. srpnja 2012. Naprotiv, države članice primjenu te odgovornosti proizvođača moraju uvesti tek istekom roka za prenošenje direktive 14. veljače 2014. Direktivom se stoga ne zahtijeva da proizvođači preuzmu odgovornost za ploče koje su postale otpad prije 14. veljače 2014.

44. Međutim, pretpostavka odgovornosti proizvođača mogla bi se obrazložiti već prije objavljivanja Direktive 2012/19 jer se njome obuhvaćaju fotonaponske ploče koje su stavljene na tržište nakon 13. kolovoza 2005., dakle prije objavljivanja Direktive 24. srpnja 2012.

45. Takvom se regulatornom tehnikom ne povrjeđuju nužno načela zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti. Kao što Komisija, Vijeće i Parlament naglašavaju, novo se pravilo štoviše u načelu primjenjuje odmah, bez odgode, na buduće učinke situacije nastale primjenom starog pravila (retroaktivno povezivanje)[13]. Naime, područje primjene načela zaštite legitimnih očekivanja ne može se proširiti do te mjere da, općenito govoreći, sprečava primjenu novog pravila na buduće učinke situacija nastalih primjenom starog pravila[14].

9 Vidjeti presude od 1. listopada 2020., Entoma (C-526/19, EU:C:2020:769, t. 43.) kao i od 17. prosinca 2020., De Masi i Varoufakis/ESB (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, t. 35. i 36.). U vezi sa značenjem teksta, vidjeti i presude od 24. studenoga 2005., Deutsches Milch-Kontor (C-136/04, EU:C:2005:716, t. 32.) i od 19. prosinca 2019., Puppinck i dr./Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, t. 76.).

10 Presude od 6. listopada 2015., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, t. 67.), od 16. srpnja 2020., Facebook Ireland i Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, t. 161.) i od 17. rujna 2020., Compagnie des pêches de Saint-Malo (C-212/19, EU:C:2020:726, t. 30.)

11 Presude od 3. prosinca 1998., Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, t. 26.), od 26. travnja 2005., „Goed Wonen" (C-376/02, EU:C:2005:251, t. 32.), od 10. rujna 2009., Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, t. 43.) i od 10. prosinca 2015., Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, t. 30.)

12 Presude od 25. siječnja 1979., Racke (98/78, EU:C:1979:14, t. 20.), od 26. travnja 2005., „Goed Wonen" (C-376/02, EU:C:2005:251, t. 33.) i od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće Europske unije (kvota ulova sredozemne sabljarke) (C-611/17, EU:C:2019:332, t. 106.)

13 Presude od 5. prosinca 1973., SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, t. 8.), od 29. siječnja 2002., Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, t. 49.) i od 6. listopada 2015., Komisija/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, t. 49.)

14 Presude od 16. svibnja 1979., Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, t. 21.), od 29. siječnja 2002., Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, t. 55.) i od 6. listopada 2015., Komisija/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, t. 49.)

46. Međutim, treba uzeti u obzir i to da se novo pravno pravilo ne primjenjuje na pravne situacije nastale i u cijelosti okončane prije tog stupanja na snagu [15]. Naprotiv, postupanja okončana prije stupanja na snagu novog zakonodavstva i nadalje se uređuju prijašnjim zakonom [16]. Navedeno, primjerice, vrijedi za registrirane žigove čija se registracija ne bi trebala dovoditi u pitanje kasnijim zahtjevima [17].

47. Stoga je odlučujuće pitanje mijenja li uvođenje odgovornosti proizvođača na temelju propisa o otpadu za fotonaponske ploče koje su proizvođači već stavili na tržište, dakle u pravilu su ih prodali, pravne posljedice radnje koja je završena ili se njome uređuju samo budući učinci situacije nastale u vrijeme važenja ranijeg propisa.

48. Proizvođači već pri proizvodnji fotonaponskih ploča moraju pretpostaviti da će te ploče u nekom kasnijem trenutku postati otpad. S tog se stajališta čini kako uvođenje odgovornosti proizvođača uređuje samo buduće učinke pravne situacije koja je ranije nastala.

49. U tom je smislu Sud nedavno ocjenjivao povećanje troškova za gospodarenje otpadom. Pritom je bila riječ o produljenju trajanja naknadnog održavanja odlagališta koje je bilo zatvoreno i rezultiralo je povećanjem troškova. Ti su se troškovi morali staviti na teret prvotnim posjednicima otpada koji je u prošlosti tamo bio odlagan jer se produljenje naknadnog održavanja odlagališta odnosilo samo na budući učinak odlaganja otpada za koji su bili odgovorni prvotni posjednici [18]. Slično je Sud ocijenio izračun budućih prava na mirovinu za razdoblja radnog staža prije donošenja predmetne direktive [19] i učinke novih pravila na postojeće ugovore o radu [20].

50. Međutim, jednostavnim bi se prenošenjem navedene sudske prakse na predmetni slučaj zanemarila činjenica da je odgovornost na temelju propisa o otpadu za fotonaponske ploče stavljene na tržište u vrijeme uvođenja odgovornosti proizvođača već bila uređena i u pravilu konačno ugrađena u ugovore između proizvođača i korisnika.

51. Naime, člankom 14., odnosno člankom 15., Direktive o otpadu primjenjive u relevantnom trenutku zahtijevalo se da države članice urede tko snosi troškove za gospodarenje otpadom. Tom se odredbom prepustilo državama članicama da odaberu hoće li troškove gospodarenja otpadom nametnuti posjednicima kod kojih je proizvod postao otpad, proizvođaču ili određenim drugim osobama.

52. Ako je dotična država članica već 13. kolovoza 2005. predvidjela odgovornost proizvođača fotonaponskih ploča, člankom 13. stavkom 1. Direktive 2012/19 nije se zahtijevala nikakva promjena pravnog okvira i stoga praktično nema ni retroaktivnog učinka. Te države članice zato i ne mogu imati obvezu da izmijene svoje uređenje ako bi se pokazalo da uslijed primjene članka 13. stavka 1. u pogledu fotonaponskih ploča dolazi do nedopuštenog retroaktivnog učinka.

15 Presude od 16. prosinca 2010., Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-266/09, EU:C:2010:779, t. 32.), od 7. studenoga 2013., Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712, t. 22.) i od 14. svibnja 2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, t. 57.)

16 Presuda od 27. siječnja 2011., Flos (C-168/09, EU:C:2011:29, t. 51.)

17 Presuda od 14. ožujka 2019., Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, t. 30. do 32.)

18 Presuda od 14. svibnja 2020., Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, t. 58.)

19 Presuda od 7. studenoga 2018., O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879, t. 35. i 36.)

20 Presude od 29. siječnja 2002., Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, t. 52.) i od 12. rujna 2013., Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544, t. 31.)

53. Međutim, ako je dotična država članica odgovornost na temelju propisa o otpadu prethodno nametnula drugim osobama, prenošenjem članka 13. stavka 1. Direktive 2012/19 zadiralo bi se u postojeće pravne odnose. Tako je država članica mogla odgovornost na temelju propisa o otpadu prema Direktivi o otpadu nametnuti posjedniku kod kojeg je proizvod postao otpad, dakle posljednjem korisniku fotonaponskih ploča. U tom je slučaju proizvođač morao pretpostaviti da je on odgovornost na temelju propisa o otpadu predajom fotonaponskih ploča prenio na korisnika, tako da se on sam te odgovornosti oslobodio.

54. Za pretpostaviti je da je ta pravna situacija rezultirala sa značajnim ekonomskim posljedicama: proizvođači i korisnici fotonaponskih ploča morali su, kada je riječ o dogovorenim cijenama, uzeti u obzir važeće uređenje odgovornosti na temelju propisa o otpadu. Kada je riječ o odgovornosti proizvođača, treba pretpostaviti više cijene fotonaponskih ploča nego u slučaju odgovornosti korisnika jer proizvođač pri svojoj kalkulaciji mora u obzir uzeti i troškove kasnijeg gospodarenja otpadom.

55. Članak 12. stavak 3. drugi podstavak Direktive 2012/19 ilustrira navedeno za OEEO-e iz privatnih kućanstava. S tim u skladu, svaki bi proizvođač već prilikom stavljanja proizvoda na tržište morao dati jamstvo iz kojeg proizlazi da će troškovi gospodarenja biti pokriveni.

56. Ako je dotična država članica prvotno predviđala odgovornost korisnika, naknadno uvođenje odgovornosti proizvođača za proizvode već stavljene na tržište stoga, za razliku od spomenutog slučaja produljenja obveze naknadnog održavanja [21], ne precizira već postojeće obveze. Ono ni ne utemeljuje nikakve nove obveze s kojima bi pažljivi sudionik na tržištu morao računati. Štoviše, obveze i s time povezani troškovi naknadno se prebacuju između različitih sudionika na tržištu. Ti sudionici na tržištu navedena prebacivanja, međutim, više ne mogu uzimati u obzir pri određivanju svojih cijena jer su dotični poslovi već sklopljeni. Naknada za to dodatno opterećenje proizvođača isto tako nije predviđena.

57. Stoga se uvođenje odgovornosti proizvođača za fotonaponske ploče koje su već stavljene na tržište primjenjuje na pravne situacije nastale i u cijelosti okončane prije tog trenutka, odnosno radnje završene prije tog trenutka, ako odgovornost proizvođača još nije bila predviđena nacionalnim pravom.

58. Komisija uostalom implicitno prihvaća tu ocjenu tako što objašnjava da se članak 13. Direktive ne može tumačiti na način da se njime u pitanje dovodi valjanost ugovora koje su korisnici fotonaponskih ploča prije isteka roka za prenošenje Direktive 2012/19 na temelju tada primjenjivog češkog uređenja sklopili s poduzećima za gospodarenje otpadom. Međutim, ako bi u tom slučaju bila riječ o retroaktivnom učinku, onda retroaktivan učinak postoji i ako se proizvođačima nalože troškovi gospodarenja otpadom koje su prilikom dogovaranja cijena svojih proizvoda još snosili korisnici.

[21] Vidjeti točku 49. ovog mišljenja.

b) Nejednako postupanje

59. Nadalje, zakonodavac je prilikom prvotnog uvođenja odgovornosti proizvođača za drugu električnu i elektroničku opremu u Direktivi 2002/96 donošenjem Direktive 2003/108[22] osigurao da proizvođači na temelju propisa o otpadu ne moraju snositi nikakvu odgovornost za „povijesni" otpad profesionalnih korisnika koji potječe od proizvoda stavljenih na tržište prije 13. kolovoza 2005.

60. Štoviše, države članice mogle su odgovornost za povijesni otpad pri isporuci zamjenskih proizvoda nametnuti proizvođačima tih novih proizvoda ili korisnicima. Pri odlaganju te opreme bez zamjene troškovi su bili u svakom slučaju na korisniku. U tu svrhu u uvodnoj izjavi 3. Direktive 2003/108 ustanovljeno je da bi obveza preuzimanja OEEO-a koji je u prošlosti stavljen na tržište stvorila retroaktivnu odgovornost koja nije bila predviđena i koja bi određene proizvođače izložila ozbiljnim ekonomskim rizicima.

61. Tako se Direktivom 2003/108 nije isključio samo retroaktivni učinak, nego je njome odobreno još i prijelazno razdoblje u trajanju od otprilike godinu i pol.

62. U usporedbi s tim proizvođačima druge električne i elektroničke opreme, proizvođači fotonaponskih ploča na taj su način stavljeni u znatno nepovoljniji položaj jer njihova odgovornost na temelju propisa o otpadu nije uvedena uz prijelazno razdoblje, nego čak s retroaktivnim učinkom od 13. kolovoza 2005. Stoga se uvođenjem odgovornosti proizvođača za fotonaponske ploče već stavljene na tržište ne utječe samo na pravnu sigurnost i legitimna očekivanja, nego se time, kao što napominju Njemačka i Češka Republika, zadire i u načelo jednakog postupanja.

c) Opravdanje retroaktivnog učinka

63. Retroaktivan učinak može biti dopušten u iznimnim situacijama samo ako to zahtijeva cilj koji treba postići i ako se propisno poštuju legitimna očekivanja zainteresiranih osoba[23]. Osim toga, Sud je djelomice čak zahtijevao da se u obrazloženju takvih odluka navedu okolnosti koje opravdavaju željeni retroaktivni učinak[24].

64. Budući da u predmetnom slučaju početak primjene propisa ne pada u vrijeme prije objavljivanja Direktive, u pogledu tog opravdanja nije potrebno postaviti pretjerane zahtjeve. Međutim, zbog ekonomskog značenja uvođenja odgovornosti proizvođača za fotonaponske module koji su već stavljeni na tržište i uzimajući u obzir s time povezano nejednako postupanje, opravdanju se ipak mora pridati određena težina.

[22] Navedeno u bilješci 6 ovog mišljenja

[23] Presude od 25. siječnja 1979., Racke (98/78, EU:C:1979:14, t. 20.), od 12. studenoga 1981., Meridionale Industria Salumi i dr. (212/80 do 217/80, EU:C:1981:270, t. 10.), od 13. studenoga 1990., Fédesa i dr. (C-331/88, EU:C:1990:391, t. 45.) i od 28. studenoga 2006., Parlament/Vijeće (C-413/04, EU:C:2006:741, t. 75.)

[24] Presuda od 1. travnja 1993., Diversinte i Iberlacta (C-260/91 i C-261/91, EU:C:1993:136, t. 10.); vidjeti i rješenje predsjednika suda od 1. veljače 1984., Ilford/Komisija (1/84 R, EU:C:1984:41, t. 19.), presude od 11. srpnja 1991., Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, t. 20.) i od 29. travnja 2004., Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, t. 36.) kao i mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Mischoa u predmetima Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:125, t. 17.) i Cargill/Komisija (C-248/89, EU:C:1991:141, t. 52.)

Ciljevi uređenja

65. Iz uvodnih izjava Direktive 2012/19, međutim, nisu razvidni razlozi na temelju kojih se zahtijeva uvođenje odgovornosti proizvođača za fotonaponske module već stavljene na tržište.

66. U pogledu merituma Njemačka pravilno navodi da uvođenje odgovornosti proizvođača za proizvode koji su već stavljeni na tržište nije prikladno za poticanje proizvođača da u skladu s uvodnom izjavom 12. Direktive 2012/19 pri dizajniranju svojih proizvoda u potpunosti uključe i olakšaju njihov popravak, moguću dogradnju, ponovnu uporabu, rastavljanje i recikliranje. Naime, proizvođači prilikom proizvodnje već na tržište stavljenih proizvoda još nisu znali da će se kasnije na njih prebaciti odgovornost za gospodarenje otpadom. Stoga nije uvjerljiva argumentacija Vijeća prema kojoj je *retroaktivno* uvođenje odgovornosti proizvođača nužno za promicanje kružnog gospodarstva [25].

67. Čak ni cilj jedinstvene odgovornosti proizvođača u svrhu osiguranja usporedivog ekonomskog opterećenja naveden u uvodnoj izjavi 6. Direktive 2012/19 ne bi bio postignut izmjenom odgovornosti za proizvode koji su u trenutku donošenja propisa već stavljeni na tržište. Naprotiv, uspostavile bi se nove razlike u opterećenju jer su proizvođači u svojim cijenama već uzeli u obzir prethodno postojeće uređenje odgovornosti dotične države članice.

68. Iz povijesti nastanka Direktive 2012/19 isto tako nije razvidno zašto se uspostavilo baš to uređenje, umjesto da ga se ograniči na fotonaponske ploče koje će se ubuduće staviti na tržište.

69. Prvotni Komisijin prijedlog još nije predviđao da se fotonaponske ploče uopće uključe u područje primjene [26] te je Parlament još u prvom čitanju to uključivanje izričito odbio [27]. Isto je tako i u Vijeću prvo bilo otpora određenih država članica [28], no Vijeće je u svojem Zajedničkom stajalištu u konačnici zastupalo shvaćanje da izuzimanje fotonaponskih ploča nije opravdano [29]. Komisija je to shvatila na način da je Vijeće predložilo da se područje primjene Direktive *od datuma njezina stupanja na snagu* proširi na fotonaponske ploče [30]. Međutim, ne postoji odgovarajuće prijelazno uređenje koje bi primjerice odgovornost proizvođača ograničilo na fotonaponske ploče stavljene na tržište nakon stupanja Direktive na snagu.

70. Komisija je tijekom zakonodavnog postupka dala izraditi studiju o uključivanju fotonaponskih ploča u Direktivu [31], no ta se studija ne bavi proširenjem odgovornosti proizvođača na ploče koje su u vrijeme donošenja propisa već stavljene na tržište.

71. Isto tako, ni Parlament, ni Vijeće, ni Komisija u predmetnom postupku nisu iznijeli uvjerljive razloge za retroaktivno uključivanje odgovornosti proizvođača.

[25] Slična je situacija u presudi od 11. srpnja 1991., Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, t. 18. i 19.)

[26] Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi (preinačena) od 3. prosinca 2008. (KOM[2008] 810 *final*)

[27] Uvodna izjava 10. Stajališta Europskog parlamenta u prvom čitanju 3. veljače 2011. u pogledu usvajanje Direktive 2011/…/EU Europskog parlamenta i Vijeća o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi (preinačena) (SL 2012., C 182E, str. 50.)

[28] Vidjeti dokumente Vijeća 16041/09 od 17. studenoga 2009., str. 2. i 17345/09 od 14. prosinca 2009., str. 4.

[29] Zajedničko stajalište Vijeća u prvom čitanju u pogledu donošenja Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi (preinačena), koje je Vijeće potvrdilo 19. srpnja 2011. (dokument Vijeća 7906/2/11)

[30] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu u skladu s člankom 294. stavkom 6. UFEU-a koja se odnosi na Stajalište Vijeća u pogledu donošenja Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi (WEEE) (KOM[2011] 478 *final*)

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

72. Naime, oni navode da bi odgovornost proizvođača zbog životnog ciklusa fotonaponskih ploča od 25 godina razvila učinak s vrlo velikom odgodom. Parlament pak u tom kontekstu upućuje na nužnost financiranja gospodarenja otpadom. Međutim, tim se razmatranjem ne može opravdati retroaktivno zadiranje u ugovore koji su se temeljili na drukčijoj podjeli odgovornosti.

73. Za razliku od produljenja obveze naknadnog održavanja u već spomenutom slučaju [32], ne treba se pribojavati da bez retroaktivnog učinka neće biti dostatnog financiranja. Naime, za starije fotonaponske ploče bi se odgovornost za troškove temeljila na nacionalnim odredbama kojima se prenosi Direktiva o otpadu.

74. Dosadašnji zaključak isto se tako ne dovodi u pitanje načelom da onečišćivač plaća, koje navodi Komisija. Točno je da se načelom prema kojem onečišćivač plaća može opravdati odgovornost proizvođača. Međutim, kako je razvidno iz članka 14. Direktive o otpadu, to načelo dopušta da se od trenutačnih ili prijašnjih posjednika otpada, dakle osobito od korisnika, zahtijeva da snose troškove.

Legitimna očekivanja zainteresiranih osoba

75. Osim toga, legitimna očekivanja zainteresiranih osoba isto tako nisu primjereno uzeta u obzir.

76. Pravo na zaštitu legitimnih očekivanja ima svaki pojedinac koji se nalazi u situaciji da je uprava Unije kod te osobe stvorila utemeljena očekivanja. Međutim, nitko se ne može pozivati na povredu tog načela u nedostatku preciznih jamstava uprave. Jednako tako, ako je pažljiv i razborit gospodarski subjekt u stanju predvidjeti donošenje mjere Unije koja može utjecati na njegove interese, on se ne može pozivati na to načelo nakon što je ta mjera donesena [33].

77. Točno je da nije razvidno posebno jamstvo uprave Unije da neće biti uvedena odgovornost proizvođača. Naprotiv, već se člankom 13. Direktive 2002/96 predviđala mogućnost da se fotonaponske ploče uključe u područje primjene te direktive.

78. Međutim, stavljajući fotonaponske ploče na tržište proizvođači su mogli imati legitimna očekivanja u pogledu nacionalnog uređenja odgovornosti temeljenoj na propisima o otpadu kojima je prenesena Direktiva o otpadu. To je uređenje bilo precizno jamstvo koje se temeljilo na zahtjevima Unije.

79. Nije razvidno da je zakonodavac navedena legitimna očekivanja uopće uzeo u obzir niti ih odgovarajuće poštovao pri uvođenju odgovornosti proizvođača za fotonaponske ploče koje su već stavljene na tržište.

80. Isto tako, uređenje iz članka 13. stare Direktive 2002/96 koje institucije ističu, u skladu s kojim je Komisija fotonaponske ploče mogla uključiti u prijašnje uređenje, nije značilo da su proizvođači morali računati s retroaktivnom odgovornošću proizvođača. Naime, retroaktivni učinak fundamentalno je drukčije kvalitete od jednostavnog uključivanja u sustav. Nedostatak očigledne nužnosti retroaktivnog učinka potvrđuje navedenu procjenu.

[32] Vidjeti točku 49. ovog mišljenja

[33] Presude od 11. ožujka 1987., Van den Bergh en Jurgens i Van Dijk Food Products (Lopik)/EEZ (265/85, EU:C:1987:121, t. 44.), od 15. srpnja 2004., Di Lenardo i Dilexport (C-37/02 i C-38/02, EU:C:2004:443, t. 70.) i od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće (C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 153.)

d) Slična uređenja

81. Institucije koje sudjeluju u postupku, međutim, upozoravaju da pretpostavka nedopuštenog retroaktivnog učinka članka 13. Direktive 2012/19 u odnosu na fotonaponske ploče dovodi u pitanje i druga uređenja o odgovornosti proizvođača iz propisa Unije o otpadu.

82. No taj argument nije prikladan kako bi se njime dovela u sumnju dosadašnja ocjena odgovornosti proizvođača za fotonaponske ploče. Upravo suprotno: ako postoje drugi slučajevi nedopuštenog retroaktivnog učinka, ta se regulatorna praksa tim više mora preispitati.

83. Osim toga, ne može se isključiti činjenica da se retroaktivan učinak u drugim navedenim slučajevima može opravdati specifičnim ispitivanjem dotičnih propisa.

84. Tako Direktiva 2000/53/EZ o otpadnim vozilima [34] propisuje odgovornost proizvođača za otpadna vozila stavljena na tržište puno prije donošenja direktive. Međutim, čini se da je opterećenje tom odgovornošću zbog preostale vrijednosti vozila relativno ograničeno [35]. Osim toga, motorna vozila su složeni proizvodi. Stoga je moguće da su spoznaje proizvođača posebno važne za gospodarenje otpadom koje potječe od tih proizvoda.

85. U prilog vremenski nediferenciranoj odgovornosti proizvođača baterija i akumulatora u skladu s člankom 16. stavcima 1. i 6. Direktive o baterijama [36] možda se može istaknuti inače povećan rizik kada se ti relativno mali predmeti često odlažu u miješani otpad. Nadalje, individualno bi ispitivanje trenutka stavljanja tih predmeta na tržište bilo po svemu sudeći neproporcionalno, a u mnogim slučajevima čak i nemoguće.

86. Međutim, u ovom se predmetu ne zahtijeva odluka ni o jednom od navedenih pitanja. Zbog toga su daljnja razmatranja nepotrebna.

3. Međuzaključak

87. Stoga treba zaključiti da uvođenje odgovornosti proizvođača za fotonaponske ploče koje su već stavljene na tržište člankom 13. stavkom 1. Direktive 2012/19 bez dostatnog opravdanja i uzimanja u obzir legitimnih očekivanja zainteresiranih osoba zadire u nastale i u cijelosti okončane pravne situacije, odnosno radnje koje su završene, ako odgovornost proizvođača još nije bila predviđena nacionalnim pravom.

88. Relevantan trenutak za određivanje pravne situacije koju treba zaštititi jest trenutak objavljivanja direktive [37], u ovom slučaju 24. srpnja 2012. Suprotno shvaćanjima Njemačke i Češke Republike, u tom smislu nije bitan istek roka za prenošenje direktive jer su gospodarski subjekti već prije trenutka objavljivanja morali računati s time da će dotična država članica odgovornost za gospodarenje fotonaponskim pločama urediti u skladu s Direktivom.

[34] Direktiva 2000/53/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. rujna 2000. o otpadnim vozilima (SL 2000., L 269, str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15, svezak 34, str. 33.)

[35] Vidjeti Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive (EC) 2000/53 of 18 September 2000 on end-of-life vehicles, SWD(2021) 60 *final* od 15. ožujka 2021., str. 57. do 59.

[36] Direktiva 2006/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima te stavljanju izvan snage Direktive 91/157/EEZ (SL 2006., L 266, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13, svezak 56., str. 88.)

[37] Presuda od 29. travnja 2004., Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, t. 35.)

89. Tek su s učinkom od tog datuma stoga države članice mogle i morale uvesti odgovornost proizvođača za fotonaponske ploče u skladu s člankom 13. stavkom 1. Direktive 2012/19.

90. Članak 13. stavak 1. Direktive 2012/19 stoga je zbog povrede zabrane retroaktivnosti nevaljan u mjeri u kojoj se njime predviđa uvođenje odgovornosti proizvođača za fotonaponske ploče koje su proizvođači stavili na tržište između 13. kolovoza 2005. i 24. srpnja 2012., a koja prethodno nije bila predviđena nacionalnim pravom.

91. Suprotno tomu, države članice obvezu financiranja troškova prikupljanja, obrade, oporabe i za okoliš prihvatljivog zbrinjavanja fotonaponskih ploča korisnika koji nisu privatna kućanstva, koji su stavljeni na tržište nakon objavljivanja Direktive 2012/19 24. srpnja 2012., u skladu s člankom 13. stavkom 1. Direktive moraju naložiti proizvođačima.

B. Drugo pitanje – učinak nacionalnog zakonodavstva

92. Namjera drugog pitanja je razjasniti u kojoj mjeri na odgovornost države članice za štete zbog povrede prava Unije utječe činjenica da je nacionalno uređenje koje je protivno pravu Unije doneseno prije donošenja Direktive iz koje navodna povreda proizlazi.

93. To se pitanje postavlja samo u slučaju da se člankom 13. stavkom 1. Direktive 2012/19 zahtijeva odgovornost proizvođača za fotonaponske ploče stavljene na tržište prije 1. siječnja 2013. Iz odgovora na prvo pitanje proizlazi da se odgovornost proizvođača mora uvesti barem za fotonaponske ploče koje su proizvođači stavili na tržište nakon 24. srpnja 2012.

94. U glavnom je postupku dvojbeno je li riječ o pločama koje su stavljene na tržište između 24. srpnja 2012. i 1. siječnja 2013. Naime, Vysočina Wind stavila je solarnu elektranu u pogon već 2009. godine. Međutim, ne može se s potpunom sigurnošću isključiti da je poduzeće određene fotonaponske ploče steklo i postavilo tek u navedenom razdoblju.

95. U pogledu merituma ponajprije treba utvrditi da češko uređenje na prvi pogled nije u suprotnosti s pravom Unije jer se ono odnosi na razdoblje prije isteka roka za prenošenje Direktive 2012/19. U to je vrijeme na snazi za fotonaponske ploče još uvijek bilo opće uređenje iz članka 14. stavka 1. Direktive o otpadu, koje je preneseno u nacionalno pravo češkim propisom. Člankom 14. stavkom 1. izričito se predviđa da troškove gospodarenja otpadom snose izvorni proizvođač otpada ili trenutačni ili prethodni posjednici otpada. Premda je uvođenje odgovornosti proizvođača uređeno člankom 14. stavkom 2., pritom je ipak riječ samo o opciji koju države članice mogu, ali ne moraju, odabrati.

96. Povreda prava Unije mogla bi stoga u najboljem slučaju biti posljedica očekivanog učinka Direktive 2012/19. Naime, u roku koji je propisan za prenošenje direktive države članice kojima je ona upućena moraju se suzdržati od donošenja odredbi koje bi mogle ozbiljno ugroziti postizanje rezultata koje propisuje ta direktiva [38].

[38] Presude od 18. prosinca 1997., Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, t. 45.), od 11. rujna 2012., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i dr. (C-43/10, EU:C:2012:560, t. 57.) i od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, t. 55.)

97. Međutim, češki je propis objavljen već 30. svibnja 2012., dakle gotovo dva mjeseca prije objave Direktive 2012/19 dana 24. srpnja 2012. Direktiva u tom trenutku još nije bila na snazi te iz nje stoga u odnosu na Češku Republiku nisu mogle proizaći nikakve obveze [39].

98. Međutim, predmetni slučaj pokazuje da ciljeve nekog propisa Unije nije dovoljno samo formalno štititi tijekom roka za prenošenje. Naime, Direktivom 2012/19 izražava se politički kompromis između Vijeća i Parlamenta do kojeg je došlo već 21. prosinca 2011. [40]. Time su Češkoj Republici prilikom donošenja nacionalnog propisa bili već poznati ciljevi propisa Unije, koji će nedugo potom stupiti na snagu. Zaobilaženje takvog propisa i ozbiljno ugrožavanje njegovih ciljeva ne bi bilo u skladu s načelom lojalnosti u Zajednici. Naime, u skladu s člankom 4. stavkom 3. trećom rečenicom UEU-a, države članice se suzdržavaju od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Unije [41].

99. Zbog toga što korisnici prema češkom uređenju moraju unaprijed snositi troškove gospodarenja otpadom od fotonaponskih ploča, to uređenje može ozbiljno ugroziti propisani cilj odgovornosti proizvođača za te ploče, propisan člankom 13. Direktive 2012/19. Naime, proizvođači se time u cijelosti ili barem pretežno oslobađaju tereta troškova gospodarenja otpadom od predmetnih ploča.

100. Stoga okolnost da država članica prije donošenja direktive donese propis koji nije u skladu s direktivom i koji ozbiljno ugrožava ciljeve te direktive može biti temelj za odgovornost te države članice za štete koje zbog toga nastanu pojedincima. Takva odgovornost počiva na povredi obveze lojalnosti u skladu s člankom 4. stavkom 3. UEU-a. To je slučaj ako su se institucije Unije koje sudjeluju u regulatornom postupku već prije donošenja nacionalnog propisa politički sporazumjele o novom propisu Unije i taj je sporazum državi članici bio poznat.

101. Međutim, potrebno je napomenuti da razmatranja koja se odnose na retroaktivni učinak odgovornosti proizvođača za fotonaponske ploče i na obveze lojalnosti na temelju političkog sporazuma u regulatornom postupku bude sumnju u to je li povreda obveze lojalnosti češkim propisom dovoljno ozbiljna [42]. Takva bi ozbiljnost zahtijevala da Češka Republika očito i ozbiljno nije poštovala granice svoje diskrecijske ovlasti [43]. Međutim, ne čini se očitim da se u slučaju retroaktivnog učinka ne uzima u obzir, kako to navodi češka vlada, istek roka za prenošenje [44], nego datum objave direktive [45]. Isto tako, do sada ne postoji relevantna sudska praksa na temelju koje bi se utvrdila obveza lojalnosti država članica prije objave direktive. No naposljetku nije ni potrebno odlučiti o ozbiljnosti eventualne povrede jer se u predmetnom postupku ne postavlja takvo pitanje, a vjerojatno to nije ni bitno [46].

[39] Vidjeti presudu od 18. prosinca 1997., Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, t. 41.)

[40] 5. alineja zakonodavne rezolucije Europskog parlamenta od 19. siječnja 2012. u stajalištu Vijeća u prvom čitanju u pogledu donošenja Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi (preinačena) (07906/2/2011 – C7-0250/2011 – 2008/0241[COD])

[41] Vidjeti presude od 5. svibnja 1981., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (804/79, EU:C:1981:93, t. 28.) i od 2. lipnja 2005., Komisija/Luksemburg (C-266/03, EU:C:2005:341)

[42] Vidjeti presude od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 51.), od 26. siječnja 2010., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, t. 30.) i od 25. ožujka 2021., Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, t. 113.)

[43] Presude od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 55.) i presuda od 4. listopada 2018., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, t. 105.)

[44] Vidjeti presudu od 15. siječnja 2019., E. B. (C-258/17, EU:C:2019:17, t. 53.)

[45] Vidjeti točku 88. ovog mišljenja.

[46] Vidjeti točku 94. ovog mišljenja.

V. Zaključak

102. Slijedom toga, predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

1. Na prvo pitanje treba odgovoriti da se članku 13. stavku 1. Direktive 2012/19/EU o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi protivi to da država članica obvezu financiranja troškova prikupljanja, obrade, oporabe i za okoliš prihvatljivog zbrinjavanja fotonaponskih ploča od korisnika koji nisu privatna kućanstva stavljenih na tržište nakon objave Direktive 24. srpnja 2012. naloži njihovim korisnicima, a ne proizvođačima.

   Suprotno tomu, članak 13. stavak 1. Direktive 2012/19 nevaljan je u mjeri u kojoj se njime predviđa uvođenje odgovornosti proizvođača za fotonaponske ploče koje su proizvođači stavili na tržište između 13. kolovoza 2005. i 24. srpnja 2012. koja prethodno nije bila predviđena nacionalnim pravom. U tom smislu države članice financiranje troškova mogu naložiti korisnicima.

2. Na drugo pitanje treba odgovoriti na način da okolnost da država članica prije donošenja direktive donese propis koji nije u skladu s direktivom i koji njezine ciljeve ozbiljno ugrožava može predstavljati temelj njezine odgovornosti za štete koje pojedincu zbog toga nastanu. Takva odgovornost počiva na povredi obveze lojalnosti u skladu s člankom 4. stavkom 3. UEU-a. To je moguće ako su se institucije Unije koje sudjeluju u regulatornom postupku prije donošenja nacionalnog propisa već politički sporazumjele o novom propisu Unije i taj je sporazum državi članici bio poznat.