JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. július 15.[1]

C-181/20. sz. ügy

VYSOČINA WIND a.s.
kontra
Cseh Köztársaság

(a Nejvyšší soud [legfelsőbb bíróság, Cseh Köztársaság] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – 2012/19/EU irányelv – Hulladékok – Elektromos és elektronikus berendezések hulladékai – A fotovoltaikus panelek gyűjtésének, kezelésének, hasznosításának és környezetvédelmi szempontból megfelelő ártalmatlanításának költségei – Gyártói felelősség – Irányelv téves átültetése – »A szennyező fizet« elve – A visszaható hatály tilalmának elve”

I. Bevezetés

1. Az alapügyben a Vysočina Wind kártérítést követel a cseh államtól, mert az tévesen ültette át a fotovoltaikus panelek tekintetében „a szennyező fizet” elvének a 2012/19/EU irányelv[2] általi konkretizálását.

2. Az uniós jog alapján fennálló felelősség a Francovich ítéleten[3] alapul, és többek között az uniós jog súlyos megsértését feltételezi.[4] Ez adott esetben a 2012/19 irányelv téves átültetésében nyilvánul meg, kizárt azonban, ha az irányelv érintett szabályozása sérti a magasabb szintű uniós jogot, különösen a visszaható hatály tilalmának elvét.

3. A Cseh Köztársaságnak kétségei vannak a 2012-ben kihirdetett 2012/19 irányelv uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően, amennyiben ezen irányelv alapján a fotovoltaikus panelek gyártóinak kell viselniük az általuk már 2005. augusztus 13-tól forgalomba hozott összes panel ártalmatlanításának költségeit. E tagállam ezért olyan szabályozást fogadott el, amely a panelek

[1] Eredeti nyelv: német.

[2] Az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló, 2012. július 4-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2012. L 197., 38. o.).

[3] 1991. november 19-i Francovich és társai ítélet (C-6/90 és C-9/90, EU:C:1991:428).

[4] Lásd: 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 51. pont); 2010. január 26-i Transportes Urbanos y Servicios Generales ítélet (C-118/08, EU:C:2010:39, 30. pont); 2021. március 25-i Balgarska Narodna Banka ítélet (C-501/18, EU:C:2021:249, 113. pont).

felhasználóit kötelezi e költségek viselésére, ha azokat 2013. január 1-jéig hozták forgalomba. A Vysočina Wind egy naperőművet üzemeltet, és e szabályozás alapján olyan költségeket kellett viselnie, amelyeknek megtérítését most követeli.

4. Ezért tisztázni kell, hogy a fotovoltaikus panelekkel kapcsolatos gyártói felelősség bevezetése mennyiben egyeztethető össze a visszaható hatály tilalmának elvével.

II. Jogi háttér

A. Az elektromos és elektronikus berendezések hulladékaival való gazdálkodásra vonatkozó uniós szabályozások

1. A 2012/19 irányelv

5. A 2012/19 irányelv tárgyát az 1. cikk határozza meg:

„Ez az irányelv olyan intézkedéseket állapít meg, amelyek az elektromos és elektronikus berendezésekből származó hulladékok képződése és kezelése nyomán fellépő káros hatások megelőzése vagy csökkentése, valamint az erőforrás-felhasználás általános hatásainak csökkentése és e felhasználás hatékonyságának javítása révén védik a környezetet és az emberi egészséget, összhangban [a hulladékokról szóló irányelv[5]] 1. és 4. cikkével, hozzájárulva ezáltal a fenntartható fejlődéshez.”

6. A 2012/19 irányelv hatálya különösen a 2. cikk (1) bekezdéséből tűnik ki:

„Ezt az irányelvet az elektromos és elektronikus berendezésekre kell alkalmazni az alábbiak szerint:

a) 2012. augusztus 13-tól 2018. augusztus 14-ig (átmeneti időszak), a (3) bekezdésre is figyelemmel, az I. mellékletben meghatározott kategóriákba tartozó elektromos és elektronikus berendezésekre. A II. melléklet tartalmazza az I. mellékletben meghatározott kategóriákba tartozó elektromos és elektronikus berendezések tájékoztató jellegű listáját;

b) 2018. augusztus 15-től a (3) és (4) bekezdésre is figyelemmel, valamennyi elektromos és elektronikus berendezésre. Valamennyi elektromos és elektronikus berendezést be kell sorolni a III. mellékletben meghatározott kategóriákba. A IV. melléklet tartalmazza a III. mellékletben meghatározott kategóriákba tartozó elektromos és elektronikus berendezések tájékoztató jellegű listáját (nyitott hatály).”

[5] A hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. november 19-i 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 312., 3. o.).

7. A 2012/19 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése különböző fogalmakat határoz meg:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

a) »elektromos és elektronikus berendezések«: azok a berendezések, amelyek rendeltetésszerű működéséhez elektromos áramra vagy elektromágneses mezőre van szükség, valamint az elektromos áram vagy elektromágneses mező generálására, átvitelére és mérésére szolgáló olyan berendezések, amelyeket váltóáram esetén legfeljebb 1000 V, egyenáram esetén pedig legfeljebb 1500 V feszültségen történő használatra terveztek;

[…]

e) »elektromos és elektronikus berendezések hulladékai«: azok az elektromos vagy elektronikus berendezések, amelyek [a hulladékokról szóló irányelv] 3. cikkének 1. pontja értelmében hulladéknak minősülnek, beleértve valamennyi alkatrészt, készülékrészt és fogyóanyagot, amely a termék részét képezi, amikor attól megválnak”.

8. A 2012/19 irányelv I. melléklete felsorolja az irányelv hatálya alá tartozó elektromos és elektronikus berendezések kategóriáit a 2. cikk (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott átmeneti időszak alatt. A 4. pontban a szórakoztatóelektronikai cikkek és fotovoltaikus panelek szerepelnek.

9. A fotovoltaikus paneleket ezenkívül az I. mellékletben meghatározott kategóriákba tartozó termékeknek a 2012/19 irányelv II. mellékletében foglalt tájékoztató jellegű listájának 4. pontja is felsorolja.

10. A 2012/19 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése a szakmai használatra szánt berendezések ártalmatlanításának költségeiért való gyártói felelősséget szabályozza:

„A tagállamok gondoskodnak arról, hogy az elektromos és elektronikus berendezések 2005. augusztus 13-át követően forgalomba hozott termékekből keletkezett, nem magánháztartásokból származó hulladékai gyűjtésének, kezelésének, hasznosításának és környezetvédelmi szempontból megfelelő ártalmatlanításának költségeit a gyártók finanszírozzák.

Azon hulladékká vált régebbi berendezések esetében, amelyeket új helyettesítő termékekkel vagy azonos funkciót betöltő új termékekkel váltanak fel, a költségeket ezen termékek gyártói finanszírozzák azok szállításakor. A tagállamok választhatják azt a megoldást is, hogy a nem magánháztartásnak minősülő felhasználók is felelősek legyenek részben vagy teljes mértékben e finanszírozásért.

Egyéb hulladékká vált régebbi berendezések esetében a költségeket a nem magánháztartásnak minősülő felhasználók finanszírozzák.”

11. A 2012/19 irányelv 12. cikkének (4) bekezdéséből egyébként kitűnik, hogy „[a]z elektromos és elektronikus berendezések 2005. augusztus 13-án vagy az előtt forgalomba hozott termékekből származó hulladékai[t]” kell „hulladékká vált régebbi berendezések[nek]” tekinteni.

12. Ugyanezeket a rendelkezéseket tartalmazta már az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló 2002/96/EK irányelv[6] 9. cikkének (1) bekezdése és 8. cikkének (3) bekezdése is. A korábbi irányelv azonban még nem vonatkozott a fotovoltaikus panelekre. Ezek csak a 2012/19 irányelvvel kerültek az elektromos és elektronikus berendezések hulladékaira vonatkozó szabályozás hatálya alá.

13. A gyártói felelősséggel a 2012/19 irányelv (23) preambulumbekezdése foglalkozik:

„[…] A gyártói felelősség elvének legmagasabb fokú érvényesítése érdekében valamennyi gyártónak felelősnek kell lennie a saját termékeiből származó hulladékokkal való gazdálkodás finanszírozásáért. Választási lehetőséget kell biztosítani a gyártó számára, hogy egyénileg vagy valamely kollektív rendszerhez csatlakozva tesz-e eleget ennek a kötelezettségnek. Valamennyi gyártónak termékei forgalomba hozatalakor pénzügyi garanciát kell nyújtania arra vonatkozóan, hogy nem hárítja át a társadalomra, illetve a többi gyártóra az azon termékekből származó elektromos és elektronikus berendezések hulladékaival való gazdálkodás költségeit, amely termékek vonatkozásában minden tevékenységét megszüntette. A hulladékká vált régebbi berendezésekkel való gazdálkodás finanszírozásának felelősségét az összes jelenlegi gyártónak közösen kell viselnie olyan kollektív finanszírozási rendszerek révén, amelyekhez a költségek felmerülésekor a piacon jelen lévő valamennyi gyártó arányosan hozzájárul. A kollektív finanszírozási rendszereknek nem lehet olyan hatásuk, hogy kizárják a piaci rés betöltésére hivatott termékek gyártóit, a kis mennyiségeket előállító gyártókat, az importőröket és a piacra újonnan belépőket. A kollektív rendszerek differenciált díjszabást vezethetnek be annak alapján, hogy mennyire egyszerű a termékek és az azokban lévő értékes másodlagos nyersanyagtartalom újrafeldolgozása. Az ezen irányelv hatálya alá most bekerülő hosszú életciklusú termékek – mint például a fotovoltaikus panelek – esetében a lehető legjobban ki kell használni a meglévő gyűjtési és hasznosítási rendszereket, amennyiben azok megfelelnek az ezen irányelvben foglalt követelményeknek.”

14. A 2012/19 irányelvet 2012. július 24-én hirdették ki, és azt 24. cikkének (1) bekezdése szerint 2014. február 14-ig kellett átültetni.

2. A hulladékokról szóló irányelv

15. Ezenkívül a mindenkor hatályos hulladékokról szóló irányelvnek a hulladékokkal kapcsolatos felelősségre vonatkozó rendelkezéseire is hivatkozni kell.

[6] A 2003. december 8-i 2003/108/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2003. L 345., 106. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 692. o.) módosított, 2003. január 27-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 37., 24. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 359. o.).

16. A hulladékokról szóló 75/442 irányelv[7] (ott eredetileg a 11. cikk) és a 2006/12 irányelv[8] 15. cikke a következőket írta elő:

„A »szennyező fizet« elvvel összhangban a hulladékártalmatlanítással kapcsolatban felmerülő költségeket az alábbiak viselik:

[…] a hulladékbirtokos, aki a hulladékot átadja egy hulladékgyűjtőnek vagy a 9. cikk értelmében vett vállalkozásnak; és/vagy

[…] az előző birtokosok vagy azon termék gyártója, amelyből a hulladék származik."

17. A hulladékokról szóló, jelenleg hatályos 2008/98 irányelv 14. cikke hasonló szabályozást tartalmaz:

„(1) A szennyező fizet elvvel összhangban a hulladékgazdálkodás költségeit az eredeti hulladéktermelőnek, vagy a jelenlegi vagy a korábbi hulladékbirtokosoknak kell viselniük.

(2) A tagállamok határozhatnak úgy, hogy a hulladékgazdálkodás költségeit részben vagy egészben a hulladékot előidéző termék gyártójának kelljen viselnie, és hogy e termékforgalmazói osztozhatnak ezekben a költségekben."

B. A cseh jog

18. A Cseh Köztársaság a hulladékokról szóló törvény elfogadásával teljesítette az eredeti 2002/96 irányelvből eredő kötelezettségeit. 2012. május 30-án – még a 2012/19 irányelv elfogadását megelőzően – új 37p. §-t iktattak be e törvénybe, amellyel a fotovoltaikus panelek hulladékaival való gazdálkodás finanszírozási mechanizmusát hozták létre. E rendelkezés szerint a 2013. január 1-jét megelőzően forgalomba hozott fotovoltaikus panelek hulladékaival való gazdálkodás finanszírozására vonatkozó kötelezettség a naperőmű üzemeltetőjét terheli, és azt újrahasznosítási díj egyenlő részletekben történő megfizetésével kell teljesíteni. E célból a naperőművek üzemeltetőit arra kötelezték, hogy legkésőbb 2013. június 30-ig megállapodást kössenek egy közös finanszírozási rendszert biztosító szervezettel, oly módon, hogy e finanszírozás legkésőbb 2019. január 1-jétől biztosítva legyen. A 2013. január 1-jét követően forgalomba hozott fotovoltaikus panelek tekintetében e kötelezettség pedig a gyártókat terheli.

III. A tényállás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

19. A Vysočina Wind üzemelteti a „Vranovská ves II" naperőművet. Ezt az erőművet 2009-ben helyezték üzembe 2005. augusztus 13-át követően forgalomba hozott fotovoltaikus panelek felhasználásával. Ezért a hulladékokról szóló cseh törvény új 37p. §-ának bevezetését követően a Vysočina Wind szerződéseket kötött az érintett jogalanyokkal, amelyek alapján 2015-ben és 2016-ban e jogalanyoknak három részletben összesen 1 613 773,24 CZK (hozzávetőleg 65 000 euró) összeget fizetett ki a fotovoltaikus panelek elektromos hulladékainak jövőbeli újrahasznosításával kapcsolatos díjként.

[7] A 2003. szeptember 29-i 1882/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2003. L 284., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 447. o.) módosított, a hulladékokról szóló, 1975. július 15-i 75/442/EGK tanácsi irányelv (HL 1975. L 194., 47. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 23. o.).

[8] A hulladékokról szóló, 2006. április 5-i 2006/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 114., 9. o.).

20. A Vysočina Wind keresetet nyújtott be a Cseh Köztársasággal szemben ezen összeg megtérítése iránt. A nemzeti bíróságok előtt azt az álláspontot képviselte, hogy a Cseh Köztársaság nem megfelelően ültette át a 2012/19 irányelvet. Ezen irányelv 13. cikkének megfelelően a gyártónak, és nem a felhasználónak kell a 2005. augusztus 13-át követően forgalomba hozott fotovoltaikus panelek hulladékaival való gazdálkodást finanszíroznia. Következésképpen a Vysočina Windet kár éri, mivel a hulladékokról szóló törvény továbbra is hatályos 37p. §-a értelmében 2014. február 14-ét (az átültetési határidő lejártát) követően is meg kell fizetnie az újrahasznosítási díjat, amelyet az uniós jog alapján a gyártónak kell fizetnie.

21. A Cseh Köztársaság ezzel szemben úgy vélte, hogy a gyártókat a hulladékgazdálkodás finanszírozásával kapcsolatosan terhelő kötelezettség a 2012/19 irányelv szövegével ellentétben csak az átültetési határidő lejártát követően forgalomba hozott fotovoltaikus panelekre vonatkozhat, mivel az ilyen kötelezettség visszamenőleges hatályú előírása elfogadhatatlan, visszaható hatályú jogérvényesülésnek, valamint ezzel kapcsolatban a bizalomvédelem és a jogbiztonság általános jogelve megsértésének minősülne. A Cseh Köztársaság ezt követően arra hivatkozott, hogy a 2005 és 2013 közötti időszakban fotovoltaikus paneleket forgalomba hozó számos gyártó már nem létezik, és ezért már nem lehet őket a hulladékgazdálkodás finanszírozására kötelezni.

22. Első és másodfokon helyt adtak a Vysočina Wind keresetének. Az ügy jelenleg a Nejvyšší soud (legfelsőbb bíróság, Cseh Köztársaság) előtt van folyamatban, amely a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

1) Úgy kell-e értelmezni [a 2012/19 irányelv] 13. cikkét, hogy azzal ellentétes, ha valamely tagállam az elektromos és elektronikus berendezések 2013. január 1-jét megelőzően forgalomba hozott fotovoltaikus panelekből keletkezett hulladékai gyűjtése, kezelése, hasznosítása és környezetvédelmi szempontból megfelelő ártalmatlanítása költségeinek finanszírozására a felhasználókat, nem pedig a gyártókat kötelezi?

2) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén: az uniós jog megsértésével magánszemélynek okozott kárért való tagállami felelősséget megalapozó feltételek megítélése szempontjából van-e jelentősége annak az alapügyben szóban forgóhoz hasonló körülménynek, hogy e tagállam a fotovoltaikus panelekből származó hulladékok finanszírozásának módját saját maga határozta meg még azon irányelv elfogadását megelőzően, amely alapján a fotovoltaikus panelek az uniós jog hatálya alá kerültek, és amely a gyártókat kötelezte a vonatkozó költségek viselésére azon panelek tekintetében is, amelyeket az irányelv átültetési határidejét (és az uniós szintű szabályozás elfogadását) megelőzően hoztak forgalomba?

23. A Vysočina Wind, a Cseh Köztársaság, a Németországi Szövetségi Köztársaság és az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztett elő az alapokmány 23. cikke alapján. Ezenkívül az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa a Bíróság kérésére írásbeli észrevételeket nyújtott be. A Bíróság nem tartott tárgyalást.

IV. Jogi értékelés

24. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az állam uniós jog alapján fennálló felelőssége feltételeinek tisztázására irányul. A kérdést előterjesztő bíróság ezért azt kívánja megtudni, hogy ellentétes-e a 2012/19 irányelv 13. cikkével, ha valamely tagállam a 2013. január 1-jét megelőzően forgalomba hozott fotovoltaikus panelek ártalmatlanítása költségeinek finanszírozására a

felhasználókat, nem pedig a gyártókat kötelezi (erről lásd az A. pontot). A nemzeti eljárás tényállásából azt a következtetést kell levonni, hogy e tekintetben kizárólag 2005. augusztus 13-át követően forgalomba hozott panelekről van szó.

25. Abban az esetben, ha a tagállamok nem kötelezhetik az ilyen panelek felhasználóit e költségek viselésére, a legfelsőbb bíróság azt is meg kívánja tudni, hogy milyen jelentőséggel bír a tagállami felelősség szempontjából az a körülmény, hogy a tagállam az uniós szabályozás elfogadását megelőzően saját maga szabályozta az e panelekből származó hulladékokkal kapcsolatos felelősséget (erről lásd a B. pontot).

A. Az első kérdésről – a fotovoltaikus panelekkel kapcsolatos gyártói felelősség kezdete

26. Az első kérdés megválaszolásával összefüggésben először is kifejtem, hogy a 2012/19 irányelv 13. cikke alapján a gyártókat kell kötelezni a 2005. augusztus 13-tól forgalomba hozott fotovoltaikus panelek ártalmatlanítása költségeinek viselésére (erről lásd az 1. pontot). Ezt követően megvizsgálom, hogy összeegyeztethető-e ez a szabályozás a visszaható hatály tilalmának elvével (erről lásd a 2. pontot).

1. A 2012/19 irányelv 13. cikke (1) bekezdésének szabályozási tartalma

27. A 2012/19 irányelvből egyértelműen kitűnik, hogy a felhasználók nem kötelezhetők a 2005. augusztus 13-át követően forgalomba hozott fotovoltaikus panelek ártalmatlanítása költségeinek viselésére. A 13. cikk (1) bekezdése értelmében ugyanis a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy az elektromos és elektronikus berendezések említett időpontot követően forgalomba hozott termékekből keletkezett, nem magánháztartásokból származó hulladékai gyűjtésének, kezelésének, hasznosításának és környezetvédelmi szempontból megfelelő ártalmatlanításának költségeit *a gyártók* finanszírozzák.

28. A fotovoltaikus panelek a 2012/19 irányelv szerint elektromos és elektronikus berendezések.

29. A 2. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében a 2012/19 irányelvet 2012. augusztus 13-tól kell alkalmazni az I. mellékletben meghatározott kategóriákba tartozó elektromos és elektronikus berendezésekre. Az elektromos és elektronikus berendezések II. mellékletben foglalt tájékoztató jellegű listája konkretizálja ezeket a kategóriákat. A fotovoltaikus paneleket mind az I. melléklet 4. pontja, mind a II. melléklet 4. pontja kifejezetten említi. A jogalkotó tehát nyilvánvalóan abból indul ki, hogy ezek a panelek a 2012/19 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének a) pontjában szereplő fogalommeghatározás értelmében vett elektromos és elektronikus berendezések, és az átdolgozás során ki akarta terjeszteni azokra az irányelv hatályát.

30. Ha a fotovoltaikus panelek birtokosai a hulladékokról szóló irányelv 3. cikkének 1. pontja értelmében megválnak, megválni szándékoznak vagy megválni kötelesek a panelektől, azok hulladékká és így a 2012/19 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének e) pontjában szereplő fogalommeghatározás értelmében vett elektromos és elektronikus *berendezések hulladékaivá* válnak.

31. A 2012/19 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése az ilyen panelek tekintetében azt írja elő, hogy a gyűjtés, kezelés, hasznosítás és környezetvédelmi szempontból megfelelő ártalmatlanítás költségeit *a gyártóknak* kell finanszírozniuk.

32. Igaz ugyan, hogy a 2012/19 irányelvet csak 2012 júliusában fogadták el és hirdették ki. A fotovoltaikus panelekre pedig a 2. cikk (1) bekezdésének a) pontja szerint csak 2012. augusztus 13-tól kellett alkalmazni azt. A 2012/19 irányelv átültetési határideje a 24. cikk (1) bekezdése szerint csak 2014. február 14-én járt le. A 13. cikk (1) bekezdése mindamellett egyértelműen azt írja elő, hogy a gyártói felelősség valamennyi, 2005. augusztus 13-át követően forgalomba hozott berendezés tekintetében fennáll. Annak ezért a fotovoltaikus panelek tekintetében is fenn kell állnia. A Bizottság ezenkívül kifejti, hogy a fotovoltaikus panelekkel kapcsolatos gyártói felelősségre más rendelkezésektől eltérően nem vonatkozik átmeneti szabályozás.

33. A 2012/19 irányelv átültetési határideje és hatálybalépésének napja lehet irányadó abból a szempontból, hogy mikortól követelhető meg a fotovoltaikus panelek gyártóitól a szóban forgó költségek viselése.

34. A Bizottság különösen annak kérdésével foglalkozik, hogy a gyártóknak kell-e viselniük az említett időpontot megelőzően hulladékká vált panelekkel kapcsolatos költségeket. A jelen eljárásban azonban nem ilyen panelekről van szó, mivel a Vysočina Wind olyan összegek megtérítését követeli, amelyeket arra az esetre fizetett meg, hogy paneljei csak a jövőben, tehát az átültetési határidő lejártát követően válnak hulladékká.

35. A 2005. augusztus 13-át követően forgalomba hozott, de csak később hulladékká váló panelek a 2012/19 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése alapján kétségtelenül a gyártói felelősség alá tartoznak.

36. A 2012/19 irányelv 13. cikkének (1) bekezdésével nem lenne összeegyeztethető a gyártók felelősség alóli mentesítése, és ehelyett a fotovoltaikus panelek felhasználóinak arra való kötelezése, hogy viseljék az e panelekből keletkezett hulladékok gyűjtésének, kezelésének, hasznosításának és környezetvédelmi szempontból megfelelő ártalmatlanításának költségeit. A jelen eljárásnak nem képezi tárgyát, hogy a felhasználók mennyiben kötelezhetők a költségek viselésére, ha a gyártók nem tudják viselni azokat.

37. Közbenső következtetésként tehát azt kell megállapítani, hogy a 2012/19 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése alapján a tagállamoknak *a gyártókat* kell kötelezniük a fotovoltaikus panelek 2005. augusztus 13-át követően forgalomba hozott termékekből keletkezett, nem magánháztartásokból származó hulladékai gyűjtése, kezelése, hasznosítása és környezetvédelmi szempontból megfelelő ártalmatlanítása költségeinek viselésére.

2. A visszaható hatály tilalmának elve

38. A gyártói felelősség 2005. augusztus 13-át követően, de a 2012/19 irányelv átültetési határidejének lejártát megelőzően forgalomba hozott fotovoltaikus panelekre való alkalmazását azonban a Cseh Köztársaság és Németország szerint elfogadhatatlan, visszaható hatályú jogérvényesülésnek kellene tekinteni.

39. E két tagállam ezért a 2012/19 irányelv 13. cikke (1) bekezdésének megszorító értelmezését javasolja a Bíróság számára. E rendelkezéssel nem ellentétesek az olyan tagállami rendelkezések, amelyek csak az átültetési határidő lejártát követően forgalomba hozott fotovoltaikus panelek tekintetében írják elő a gyártói felelősséget.

40. Ez az eredmény azonban *contra legem* lenne, és ezért nem érhető el a 2012/19 irányelv 13. cikke (1) bekezdésének értelmezésével.[9] E rendelkezés szerint ugyanis a gyártói felelősség egyértelműen 2005. augusztus 13-tól kezdődik. Amennyiben tehát e rendelkezés nem egyeztethető össze a visszamenőleges hatály tilalmának elvével, az érvénytelen.

41. Bár az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem vonja kétségbe a 2012/19 irányelv 13. cikke (1) bekezdésének érvényességét, a Bíróság azonban kivételesen hivatalból vizsgálja az uniós jogi rendelkezések érvényességét, ha ez szükséges ahhoz, hogy a kérdést előterjesztő bíróság számára teljes körű választ lehessen adni.[10]

a) A fotovoltaikus panelekkel kapcsolatos gyártói felelősség visszaható hatályú érvényesülése

42. A visszaható hatállyal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat a bizalomvédelem és a jogbiztonság elvén alapul, amelyek az uniós jogrend részét képezik. Ennélfogva ezen elveket nemcsak az uniós intézményeknek, de az uniós irányelvek által rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása során a tagállamoknak is tiszteletben kell tartaniuk.[11]

43. A jogbiztonság elve főszabály szerint nem teszi lehetővé, hogy valamely uniós jogi aktus időbeli hatályának kezdő időpontját az aktus közzététele előtti időpontban állapítsák meg.[12] A 2012/19 irányelv azonban nem írja elő, hogy a fotovoltaikus panelekkel kapcsolatos gyártói felelősséget már az irányelv 2012. július 24-i kihirdetését megelőzően is alkalmazni kellene. Ellenkezőleg, a tagállamoknak csak az átültetési határidő 2014. február 14-i lejártáig kell megvalósítaniuk ezt a gyártói felelősséget. Az irányelv nem követeli meg tehát, hogy a gyártók már 2014. február 14-ét megelőzően is viseljék a felelősséget a hulladékká vált panelekért.

44. A gyártói felelősség egyik feltétele mindazonáltal már a 2012/19 irányelv kihirdetését megelőzően megalapozható volt, mivel az olyan fotovoltaikus panelekre vonatkozik, amelyeket 2005. augusztus 13-tól, tehát az irányelv 2012. július 24-i kihirdetését megelőzően hoztak forgalomba.

45. Ez a szabályozási módszer nem feltétlenül sérti a bizalomvédelem és a jogbiztonság elvét. Ahogyan azt a Bizottság, a Tanács és a Parlament hangsúlyozza, valamely új jogszabályt sokkal inkább azonnal alkalmazni kell a korábbi jogszabály hatálya alatt keletkezett helyzetek jövőbeli hatásaira (visszaható hatályú figyelembevétel).[13] A bizalomvédelem elvének alkalmazási körét ugyanis nem lehet oly módon kiterjeszteni, hogy általános módon akadályozza az új szabályozásnak a korábban keletkezett helyzetek jövőbeli hatásaira való alkalmazását.[14]

[9] Lásd: 2020. október 1-jei Entoma ítélet (C-526/19, EU:C:2020:769, 43. pont); 2020. december 17-i De Masi és Varoufakis kontra EKB ítélet (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, 35. és 36. pont). A szöveg jelentőségével kapcsolatban lásd még: 2005. november 24-i Deutsches Milch-Kontor ítélet (C-136/04, EU:C:2005:716, 32. pont); 2019. december 19-i Puppinck és társai kontra Bizottság ítélet (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 76. pont).

[10] 2015. október 6-i Schrems ítélet (C-362/14, EU:C:2015:650, 67. pont); 2020. július 16-i Facebook Ireland és Schrems ítélet (C-311/18, EU:C:2020:559, 161. pont); 2020. szeptember 17-i Compagnie des pêches de Saint-Malo ítélet (C-212/19, EU:C:2020:726, 30. pont).

[11] 1998. december 3-i Belgocodex ítélet (C-381/97, EU:C:1998:589, 26. pont); 2005. április 26-i „Goed Wonen" ítélet (C-376/02, EU:C:2005:251, 32. pont); 2009. szeptember 10-i Plantanol ítélet (C-201/08, EU:C:2009:539, 43. pont); 2015. december 10-i Veloserviss ítélet (C-427/14, EU:C:2015:803, 30. pont).

[12] 1979. január 25-i Racke ítélet (98/78, EU:C:1979:14, 20. pont); 2005. április 26-i „Goed Wonen" ítélet (C-376/02, EU:C:2005:251, 33. pont); 2019. április 30-i Olaszország kontra Tanács (Halászati kvóta a földközi-tengeri kardhal vonatkozásában) ítélet (C-611/17, EU:C:2019:332, 106. pont).

[13] 1973. december 5-i SOPAD-ítélet (143/73, EU:C:1973:145, 8. pont); 2002. január 29-i Pokrzeptowicz-Meyer ítélet (C-162/00, EU:C:2002:57, 49. pont); 2015. október 6-i Bizottság kontra Andersen ítélet (C-303/13 P, EU:C:2015:647, 49. pont).

[14] 1979. május 16-i Tomadini ítélet (84/78, EU:C:1979:129, 21. pont); 2002. január 29-i Pokrzeptowicz-Meyer ítélet (C-162/00, EU:C:2002:57, 55. pont); 2015. október 6-i Bizottság kontra Andersen ítélet (C-303/13 P, EU:C:2015:647, 49. pont).

46. Mindazonáltal azt is figyelembe kell venni, hogy valamely új jogi szabály nem vonatkozik a korábbi törvény hatálya alatt keletkezett és véglegesen megszerzett jogi helyzetekre.[15] Az új szabályozás hatálybalépésének napját megelőzően végzett cselekmények tekintetében sokkal inkább továbbra is a korábbi törvény irányadó.[16] Ez vonatkozik például a lajstromozott védjegyekre, amelyek lajstromozását nem kérdőjelezhetik meg későbbi követelmények.[17]

47. Az tehát a döntő kérdés, hogy a gyártók által már forgalomba hozott, tehát főszabály szerint értékesített fotovoltaikus panelekkel kapcsolatos hulladékjogi gyártói felelősség bevezetése egy befejezett cselekmény jogkövetkezményeit módosítja-e, vagy csupán egy, a korábbi jogszabály hatálya alatt keletkezett helyzet jövőbeli hatásait szabályozza.

48. A gyártóknak már a panelek előállításakor abból kell kiindulniuk, hogy azok később hulladékká válnak. Ebből a szempontból úgy tűnik, hogy a gyártói felelősség bevezetése csak egy korábban keletkezett helyzet jövőbeli hatásait szabályozza.

49. Ebben az értelemben értékelte a Bíróság a közelmúltban a hulladékgazdálkodás költségeinek növekedését. E tekintetben egy még nem lezárt hulladéklerakó utógondozási időszakának meghosszabbításáról volt szó, amely a költségek növekedését eredményezte. Ezeket a költségeket a hulladéklerakóban a múltban tárolt hulladék eredeti birtokosának kellett viselnie, mivel az utógondozás meghosszabbítása csak a hulladék eredeti birtokosának felelősségi körébe tartozó hulladék tárolásának jövőbeli hatását érintette.[18] Hasonlóan értékelte a Bíróság az érintett irányelv elfogadását megelőzően megszerzett szolgálati időn alapuló jövőbeli nyugdíjjogosultság kiszámítását,[19] valamint az új szabályozások fennálló munkaszerződésekre gyakorolt hatásait[20] is.

50. Ezen ítélkezési gyakorlatnak a jelen ügyre való egyszerű alkalmazása mindazonáltal figyelmen kívül hagyná, hogy a gyártói felelősség bevezetésekor már szabályozva volt a forgalomba hozott fotovoltaikus panelekkel kapcsolatos hulladékjogi felelősség, és az főszabály szerint végérvényesen beépült a gyártók és felhasználók közötti megállapodásokba.

51. A mindenkor hatályos hulladékokról szóló irányelv 14., illetve 15. cikke megkövetelte ugyanis, hogy a tagállamok szabályozzák, hogy ki viseli a hulladékgazdálkodás költségeit. Ez a rendelkezés a tagállamokra bízta annak eldöntését, hogy a birtokost, akinél a termék hulladékká vált, a gyártót vagy bizonyos más személyeket köteleznek-e a hulladékgazdálkodás költségeinek viselésére.

52. Amennyiben valamely tagállam már 2005. augusztus 13-án előírta a fotovoltaikus panelekkel kapcsolatos gyártói felelősséget, a 2012/19 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése nem tette szükségessé a jogi szabályozás módosítását, és ezért gyakorlatilag visszaható hatállyal sem rendelkezett. Az ilyen tagállamok ezért arra sem lehetnek kötelesek, hogy módosítsák szabályozásukat, ha az derülne ki, hogy a 13. cikk (1) bekezdése elfogadhatatlan módon visszaható hatállyal rendelkezik a fotovoltaikus panelek tekintetében.

[15] 2010. december 16-i Stichting Natuur en Milieu és társai ítélet (C-266/09, EU:C:2010:779, 32. pont); 2013. november 7-i Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712, 22. pont); 2020. május 14-i Azienda Municipale Ambiente ítélet (C-15/19, EU:C:2020:371, 57. pont).

[16] 2011. január 27-i Flos ítélet (C-168/09, EU:C:2011:29, 51. pont).

[17] 2019. március 14-i Textilis ítélet (C-21/18, EU:C:2019:199, 30–32. pont).

[18] 2020. május 14-i Azienda Municipale Ambiente ítélet (C-15/19, EU:C:2020:371, 58. pont).

[19] 2018. november 7-i O'Brien ítélet (C-432/17, EU:C:2018:879, 35. és 36. pont).

[20] 2002. január 29-i Pokrzeptowicz-Meyer ítélet (C-162/00, EU:C:2002:57, 52. pont); 2013. szeptember 12-i Kuso ítélet (C-614/11, EU:C:2013:544, 31. pont).

53. Ha azonban valamely tagállam korábban más személyekre telepítette a hulladékjogi felelősséget, a 2012/19 irányelv 13. cikke (1) bekezdésének átültetése fennálló jogviszonyokba avatkozik be. Így előfordulhat, hogy a tagállam a hulladékokról szóló irányelv alapján arra a birtokosra telepítette a hulladékjogi felelősséget, akinél a termék hulladékká vált, tehát a panelek utolsó felhasználójára. Ebben az esetben a gyártónak azt kellett feltételeznie, hogy a fotovoltaikus panelek átadásával a hulladékjogi felelősséget átruházta a felhasználóra, ő tehát mentesült az alól.

54. Abból kell kiindulni, hogy ez a jogi helyzet jelentős gazdasági következményekkel járt együtt: a fotovoltaikus panelek gyártóinak és felhasználóinak figyelembe kellett venniük a hulladékjogi felelősség hatályos szabályozását a megállapodás szerinti árak körében. A gyártói felelősség esetében abból kell kiindulni, hogy a fotovoltaikus panelek ára magasabb, mint a felhasználói felelősség esetében, mivel számításai során a gyártónak figyelembe kell vennie a későbbi hulladékgazdálkodás költségeit.

55. A 2012/19 irányelv 12. cikke (3) bekezdésének második albekezdése jól szemlélteti ezt a magánháztartások elektromos és elektronikus berendezései tekintetében. E rendelkezés értelmében a gyártóknak már termékeik forgalomba hozatalakor garanciát kell nyújtaniuk, amelyben feltüntetik, hogy a hulladékgazdálkodást finanszírozni fogják.

56. Amennyiben tehát az érintett tagállam eredetileg felhasználói felelősséget írt elő, úgy a már forgalomba hozott termékekkel kapcsolatos gyártói felelősség utólagos bevezetése – az utógondozási kötelezettségek meghosszabbításának említett esetétől[21] eltérően – nem a már fennálló kötelezettségeket pontosítja. Nem alapoz meg olyan új kötelezettségeket sem, amelyekkel egy gondos piaci szereplőnek számolnia kellett. A kötelezettségeket és az azokkal kapcsolatos költségeket sokkal inkább különböző piaci szereplők között helyezik át utólag. Ezek a piaci szereplők azonban már nem tudják figyelembe venni ezt az áthelyezést áraik körében, mert a vonatkozó ügyleteket már megkötötték. A gyártók e többletterhének kompenzációja sincs előírva.

57. A már forgalomba hozott fotovoltaikus panelekkel kapcsolatos gyártói felelősség bevezetése következésképpen az ezen időpontot megelőzően keletkezett és véglegesen megszerzett jogi helyzetekbe, illetve befejezett cselekményekbe avatkozik be, amennyiben a nemzeti jog még nem írta elő a gyártói felelősséget.

58. Ezt az értékelést egyébként hallgatólagosan elfogadja a Bizottság, amikor kifejti, hogy az irányelv 13. cikke nem értelmezhető úgy, hogy az megkérdőjelezi azon megállapodások érvényességét, amelyeket a fotovoltaikus panelek felhasználói a 2012/19 irányelv átültetési határidejének lejártát megelőzően az akkoriban hatályos cseh szabályok alapján hulladékgazdálkodással foglalkozó vállalkozásokkal kötöttek. Ha azonban ez visszaható hatályú jogérvényesülésnek minősül, akkor az is annak minősül, ha a gyártókat olyan hulladékgazdálkodási költségek viselésére kötelezik, amelyek a termékeik árában való megállapodás során még a felhasználókat terhelte.

[21] Lásd a fenti 49. pontot.

b) Eltérő bánásmód

59. Egyébként a más elektromos és elektronikus berendezésekkel kapcsolatos gyártói felelősségnek a 2002/96 irányelvben a 2003/108 irányelv[22] elfogadásával való eredeti bevezetésekor a jogalkotó biztosította, hogy a gyártóknak ne kelljen hulladékjogi felelősséget viselniük a szakmai felhasználók olyan hulladékká vált „régebbi" berendezéseiért, amelyeket 2005. augusztus 13-át megelőzően hoztak forgalomba.

60. Helyettesítő termékek szállításakor a tagállamok sokkal inkább ezen új termékek gyártóit vagy a felhasználókat kötelezhették a hulladékká vált régebbi berendezésekkel kapcsolatos felelősség viselésére. Az e berendezésektől helyettesítő termék nélkül való megválás esetén minden esetben a felhasználók viselik a költségeket. A 2003/108 irányelv (3) preambulumbekezdése ezzel kapcsolatban rögzítette, hogy a korábban forgalomba hozott elektromos és elektronikus berendezések hulladékaira vonatkozó visszavétel visszamenőleges hatályú kötelezettséget eredményezett, amelyre vonatkozóan nem hoztak rendelkezést, és amely egyes gyártókat gazdaságilag súlyosan veszélyeztetett.

61. A 2003/108 irányelv tehát nemcsak a visszaható hatályú jogérvényesülést zárta ki, hanem még egy körülbelül másfél éves átmeneti időszakot is biztosított.

62. Következésképpen a más elektromos és elektronikus berendezések e gyártóihoz képest a fotovoltaikus panelek gyártói egyértelműen hátrányosabb helyzetbe kerültek, mivel hulladékjogi felelősségüket nem egy átmeneti időszakkal, hanem egyenesen 2005. augusztus 13-ra visszaható hatállyal vezették be. A már forgalomba hozott fotovoltaikus panelekkel kapcsolatos gyártói felelősség bevezetése ennélfogva nemcsak a jogbiztonságot és a bizalomvédelmet érinti, hanem – ahogyan azt Németország és a Cseh Köztársaság megjegyzi – az egyenlő bánásmód elvét is.

c) A visszaható hatályú jogérvényesülés igazolása

63. A visszaható hatályú jogérvényesülés kivételesen elfogadható lehet, ha azt az elérendő cél követeli meg, és ha az érintettek jogos bizalmát megfelelően tiszteletben tartják.[23] A Bíróság ezenfelül részben még azt is megkövetelte, hogy az ilyen döntések indokolásában jelöljék meg az elérendő visszaható hatályú jogérvényesülést igazoló körülményeket.[24]

64. Mivel a jelen esetben a szabályozás érvényesülésének kezdetét nem az irányelv kihirdetését megelőző időpontban határozták meg, ezen igazolással szemben nem kell túlzott követelményeket támasztani. A már forgalomba hozott panelekkel kapcsolatos gyártói felelősség bevezetésének gazdasági jelentősége miatt és az azzal járó eltérő bánásmódra tekintettel azonban az igazolásnak bizonyos súllyal kell rendelkeznie.

[22] Hivatkozás a 6. lábjegyzetben.

[23] 1979. január 25-i Racke ítélet (98/78, EU:C:1979:14, 20. pont); 1981. november 12-i Meridionale Industria Salumi és társai ítélet (212/80–217/80, EU:C:1981:270, 10. pont); 1990. november 13-i Fédesa és társai ítélet (C-331/88, EU:C:1990:391, 45. pont); 2006. november 28-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-413/04, EU:C:2006:741, 75. pont).

[24] 1993. április 1-jei Diversinte és Iberlacta ítélet (C-260/91 és C-261/91, EU:C:1993:136, 10. pont). Lásd még: a Bíróság elnökének 1984. február 1-jei Ilford kontra Bizottság végzése (1/84 R, EU:C:1984:41, 19. pont); 1991. július 11-i Crispoltoni ítélet (C-368/89, EU:C:1991:307, 20. pont); 2004. április 29-i Sudholz ítélet (C-17/01, EU:C:2004:242, 36. pont); Mischo főtanácsnok Crispoltoni ügyre vonatkozó indítványa (C-368/89, EU:C:1991:125, 17. pont); Mischo főtanácsnok Cargill kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-248/89, EU:C:1991:141, 52. pont).

A szabályozás céljai

65. A 2012/19 irányelv preambulumbekezdéseiből azonban nem tűnnek ki a már forgalomba hozott fotovoltaikus panelekkel kapcsolatos gyártói felelősség bevezetését alátámasztó indokok.

66. Németország helyesen fejti ki az ügy érdemét illetően, hogy a már forgalomba hozott termékekkel kapcsolatos gyártói felelősség bevezetése nem alkalmas arra, hogy a gyártókat a 2012/19 irányelv (12) preambulumbekezdésének megfelelően arra ösztönözze, hogy termékeik kialakítása során figyelembe vegyék és megkönnyítsék a termékek javítását, esetleges bővítését, újrahasználatát, szétszerelését és újrafeldolgozását. A gyártók ugyanis a már forgalomba hozott termékek előállításakor még nem tudták, hogy később ők viselik majd a felelősséget a hulladékgazdálkodásért. Nem meggyőző ezért a Tanács azon érve, hogy a gyártói felelősség *visszaható hatályú* bevezetése a körforgásos gazdaság elősegítéséhez szükséges. [25]

67. Az egységes gyártói felelősség 2012/19 irányelv (6) preambulumbekezdésében rögzített, hasonló gazdasági teher biztosítására irányuló célja szintén nem valósul meg a szabályozás időpontjában már forgalomba hozott termékekkel kapcsolatos felelősség módosításával. Ellenkezőleg, új teherbeli eltérések jönnek létre, mert a gyártók már figyelembe vették áraikban az adott tagállamban korábban fennálló felelősségi szabályozást.

68. A 2012/19 irányelv keletkezése szintén nem szolgál támpontokkal arra nézve, hogy miért éppen ezt a szabályozást fogadták el, ahelyett, hogy azt a jövőben forgalomba hozott panelekre korlátozták volna.

69. A Bizottság eredeti javaslata még nem írta elő, hogy a fotovoltaikus paneleket egyáltalán az irányelv hatálya alá kellene vonni, [26] a Parlament pedig első olvasatban még kifejezetten elutasította a hatály ilyen kiterjesztését. [27] Ez először a Tanácsban is egyes tagállamok ellenállásába ütközött, [28] közös álláspontjában azonban a Tanács végül azt az álláspontot képviselte, hogy nem indokolt a fotovoltaikus paneleknek az irányelv hatálya alóli kizárása. [29] A Bizottság úgy értelmezte ezt, hogy a Tanács azt javasolta, hogy *az irányelv hatálybalépésének napjától kezdődően* a hatály terjedjen ki a fotovoltaikus panelekre is. [30] Nincs azonban megfelelő átmeneti szabályozás, amely például az irányelv hatálybalépését követően forgalomba hozott panelekre korlátozná a gyártói felelősséget.

70. A jogalkotási eljárás során a Bizottság tanulmányt készíttetett ugyan az irányelv hatályának a fotovoltaikus panelekre való kiterjesztéséről, [31] e tanulmány azonban nem foglalkozik a gyártói felelősségnek a szabályozás elfogadásakor már forgalomba hozott panelekre való kiterjesztésével.

[25] Hasonló helyzetet illetően lásd: 1991. július 11-i Crispoltoni ítélet (C-368/89, EU:C:1991:307, 18. és 19. pont).

[26] Az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre (átdolgozás) vonatkozó, 2008. december 3-i javaslat (COM(2008) 810 végleges).

[27] Az Európai Parlament álláspontja, amely első olvasatban 2011. február 3-án került elfogadásra az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló 2011/…/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv elfogadására tekintettel (átdolgozás) (HL 2012. C 182E., 50. o.), tizedik preambulumbekezdés.

[28] Lásd: 2009. november 17-i 16041/09. sz. tanácsi dokumentum, 2. o.; 2009. december 14-i 17345/09. sz. tanácsi dokumentum, 4. o.

[29] A Tanács közös álláspontja, amely első olvasatban 2011. július 19-én került elfogadásra az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv elfogadására tekintettel (átdolgozás) (7906/2/11. sz. tanácsi dokumentum).

[30] Az EUMSZ 294. cikk (6) bekezdése alapján az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv elfogadására vonatkozó tanácsi álláspontról az Európai Parlamenthez intézett bizottsági közlemény (COM(2011) 478 végleges).

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

71. A Parlament, a Tanács és a Bizottság a jelen eljárásban sem adott elő meggyőző indokot a gyártói felelősség visszaható hatályú érvényesülése mellett.

72. Kifejtik ugyan, hogy a gyártói felelősség a panelek huszonöt éves élettartama miatt csak rendkívül nagy késedelemmel érvényesülne. A Parlament ezzel összefüggésben a hulladékgazdálkodás finanszírozásának szükségességére hivatkozik. Ez a megfontolás nem igazolhatja azonban az olyan megállapodásokba való visszaható hatályú beavatkozást, amelyek a felelősség eltérő megosztásán alapultak.

73. Az utógondozási kötelezettségek meghosszabbításának már említett esetétől[32] eltérően a visszaható hatályú érvényesülés nélkül finanszírozási hiánytól sem kell tartani. A régebbi panelek esetében ugyanis a költségekért való felelősség a hulladékokról szóló irányelvet átültető nemzeti rendelkezéseken alapulna.

74. A Bizottság által hivatkozott „a szennyező fizet” elve szintén nem kérdőjelezi meg az eddigi eredményt. Igaz ugyan, hogy „a szennyező fizet” elve igazolhatja a gyártói felelősséget. Amint az azonban a hulladékokról szóló irányelv 14. cikkéből kitűnik, az azt is lehetővé teszi, hogy a jelenlegi vagy a korábbi hulladékbirtokost – tehát különösen a felhasználót – kötelezzék a költségek viselésére.

Az érintettek bizalma

75. Egyébként az érintettek bizalmát sem tartották megfelelően tiszteletben.

76. A bizalomvédelem elvére való hivatkozás joga minden olyan magánszemélyt megillet, akiben az uniós közigazgatás megalapozott várakozásokat keltett. Ezzel szemben nem hivatkozhat ezen elv megsértésére az, akinek az adminisztráció nem nyújtott konkrét biztosítékokat. Továbbá, amikor a gondos és körültekintő gazdasági szereplő képes előre látni olyan uniós intézkedés elfogadását, amely érintheti az érdekeit, ezen intézkedés meghozatalát követően nem hivatkozhat ezen elvre.[33]

77. Jóllehet nem tűnik úgy, hogy az uniós közigazgatás konkrét biztosítékot nyújtott volna arra vonatkozóan, hogy nem kerül sor a gyártói felelősség bevezetésére. Sokkal inkább már a 2002/96 irányelv 13. cikke is lehetőséget biztosított az irányelv hatályának a fotovoltaikus panelekre való kiterjesztésére.

78. A fotovoltaikus panelek forgalmazása során a gyártók mindazonáltal bízhattak a hulladékjogi felelősség nemzeti szabályozásában, amely a hulladékokról szóló irányelvet ültette át. Ez a szabályozás egy uniós előírásokon alapuló konkrét biztosíték volt.

79. Nem lehet látni, hogy a jogalkotó egyáltalán figyelembe vette ezt a bizalmat a már forgalomba hozott fotovoltaikus panelekre vonatkozó gyártói felelősség bevezetésekor, a megfelelő figyelembevételről nem is beszélve.

[32] Lásd a fenti 49. pontot.

[33] 1987. március 11-i Van den Bergh en Jurgens és Van Dijk Food Products (Lopik) kontra EGK ítélet (265/85, EU:C:1987:121, 44. pont); 2004. július 15-i Di Lenardo és Dilexport ítélet (C-37/02 és C-38/02, EU:C:2004:443, 70. pont); 2019. december 3-i Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-482/17, EU:C:2019:1035, 153. pont).

80. A korábbi 2002/96 irányelv 13. cikkének az intézmények által kiemelt azon szabályozása, hogy a Bizottság kiterjesztheti a korábbi szabályozás hatályát a fotovoltaikus panelekre, szintén nem járt azzal, hogy a gyártóknak visszaható hatályú gyártói felelősséggel kellett számolniuk. A visszaható hatályú érvényesülés ugyanis alapvetően eltérő jelleggel bír, mint a rendszerbe való egyszerű bevonás. A visszaható hatályú érvényesülés felismerhető szükségességének hiánya megerősíti ezt az értékelést.

d) Hasonló szabályozások

81. Az eljárásban részt vevő intézmények mindazonáltal arra figyelmeztetnek, hogy a fotovoltaikus panelek tekintetében a 2012/19 irányelv 13. cikke elfogadhatatlan visszaható hatályú érvényesülésének feltételezése az uniós hulladékjog gyártói felelősségre vonatkozó egyéb szabályozásait is megkérdőjelezi.

82. Ez az érv azonban nem vonja kétségbe a fotovoltaikus panelekkel kapcsolatos gyártói felelősség eddigi értékelését. Ellenkezőleg: ha más esetekben is elfogadhatatlan visszaható hatályú jogérvényesülés áll fenn, különösen meg kell kérdőjelezni ezt a szabályozási gyakorlatot.

83. Egyébként nem zárható ki, hogy a többi hivatkozott esetben a visszaható hatályú jogérvényesülés igazolható az adott szabályozások konkrét vizsgálata során.

84. Így az elhasználódott járművekről szóló 2000/53/EK irányelv[34] a jóval az irányelv elfogadását megelőzően forgalomba hozott elhasználódott járművekkel kapcsolatban alapozza meg a gyártói felelősséget. Úgy tűnik azonban, hogy az e felelősség jelentette teher a járművek maradványértéke miatt viszonylag korlátozott.[35] A gépjárművek egyébként összetett termékek. A gyártók ismeretei ezért alkalmasint különös jelentőséggel bírnak a hulladékgazdálkodás szempontjából.

85. Az elemek és akkumulátorok gyártóinak az elemekről szóló irányelv[36] 16. cikkének (1) és (6) bekezdése szerinti, időben különbségtétel nélküli felelőssége mellett alkalmasint az az egyébként fokozott kockázat szólhat, hogy ezeket a viszonylag kis méretű tárgyakat a maradékhulladékkal együtt ártalmatlanítják. Ezenkívül az arra vonatkozó egyedi vizsgálat, hogy azokat mikor hozták forgalomba, nagy valószínűséggel aránytalan és sok esetben talán egyenesen kivitelezhetetlen lenne.

86. Mindezen kérdésekben azonban nem kell dönteni a jelen eljárásban. Következésképpen nincs szükség további megfontolásokra.

[34] 2000. szeptember 18-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2000. L 269., 34. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 5. kötet, 224. o.).

[35] Lásd: Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive (EC) 2000/53 of 18 September 2000 on end-of-life vehicles, SWD(2021) 60 final, 2021. március 15., 57–59. o.

[36] Az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és -akkumulátorokról, továbbá a 91/157/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. szeptember 6-i 2006/66/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 266., 1. o.; helyesbítések: HL 2006. L 339., 39. o.; HL 2007. L 139., 39. o.).

3. Közbenső következtetés

87. Következésképpen meg kell állapítani, hogy a már forgalomba hozott fotovoltaikus panelekkel kapcsolatos gyártói felelősségnek a 2012/19 irányelv 13. cikkének (1) bekezdésével megfelelő igazolás és az érintettek bizalmának figyelembevétele nélkül történt bevezetése az ezen időpontot megelőzően keletkezett és véglegesen megszerzett jogi helyzetekbe, illetve befejezett cselekményekbe avatkozik be, amennyiben a nemzeti jog még nem írta elő a gyártói felelősséget.

88. A védendő jogi helyzetek meghatározása szempontjából irányadó időpont az irányelv kihirdetésének időpontja,[37] a jelen esetben 2012. július 24. Az átültetési határidő lejárta e tekintetben – Németország és a Cseh Köztársaság álláspontjával ellentétben – nem bír jelentőséggel, mivel a gazdasági szereplőknek már a kihirdetés időpontjától kezdve számolniuk kellett azzal, hogy az adott tagállam az irányelvnek megfelelően szabályozza a fotovoltaikus panelek ártalmatlanításával kapcsolatos felelősséget.

89. A tagállamok ezért csak ezen időponttól kezdődő hatállyal vezethették be, és voltak kötelesek bevezetni a fotovoltaikus panelekkel kapcsolatos gyártói felelősséget a 2012/19 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése alapján.

90. A 2012/19 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése ezért érvénytelen a visszaható hatály tilalma elvének megsértése miatt, amennyiben az a gyártók által 2005. augusztus 13. és 2012. július 24. között forgalomba hozott fotovoltaikus panelekkel kapcsolatban a nemzeti jogban korábban nem előírt gyártói felelősség bevezetését írja elő.

91. A tagállamoknak ezzel szemben a 2012/19 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése alapján a gyártókat kell kötelezniük az irányelv 2012. július 24-i kihirdetését követően forgalomba hozott, nem magánháztartásokból származó fotovoltaikus panelek gyűjtése, kezelése, hasznosítása és környezetvédelmi szempontból megfelelő ártalmatlanítása költségeinek viselésére.

B. A második kérdésről – a nemzeti jogalkotás hatása

92. A második kérdés arra vonatkozik, hogy mennyiben van jelentősége az uniós jog megsértésével okozott kárért való tagállami felelősség szempontjából annak, hogy az uniós joggal ellentétes nemzeti szabályozást azon irányelvet megelőzően fogadták el, amelyből az állítólagos jogsértés következik.

93. Ez a kérdés csak abban az esetben merül fel, ha a 2012/19 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése gyártói felelősséget követel meg a 2013. január 1-jét megelőzően forgalomba hozott fotovoltaikus panelek tekintetében. Az első kérdésre adott válaszból az következik, hogy a gyártói felelősséget legalább azon fotovoltaikus panelek tekintetében be kell vezetni, amelyeket a gyártók 2012. július 24-től hoztak forgalomba.

94. Az alapügyben kétséges, hogy azok a panelek is érintettek-e, amelyeket 2012. július 24. és 2013. január 1. között hoztak forgalomba. A Vysočina Wind ugyanis már 2009-ben üzembe helyezte a naperőművet. Mindazonáltal nem zárható ki teljes bizonyossággal, hogy a vállalkozás csak az említett időszakban szerezte be és helyezte üzembe az erőmű egyes fotovoltaikus paneljeit.

[37] 2004. április 29-i Sudholz ítélet (C-17/01, EU:C:2004:242, 35. pont).

95. Az ügy érdemét illetően először is meg kell állapítani, hogy a cseh szabályozás első pillantásra nem ellentétes az uniós joggal, mivel a 2012/19 irányelv átültetési határidejének lejártát megelőző időszakra vonatkozik. Ezen időszakban még a hulladékokról szóló irányelv 14. cikkének (1) bekezdésében foglalt – a cseh szabályozással átültetett – általános szabályozást kellett alkalmazni a fotovoltaikus panelekre. A 14. cikk (1) bekezdése kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a hulladékgazdálkodás költségeit az eredeti hulladéktermelőnek, vagy a jelenlegi vagy a korábbi hulladékbirtokosoknak kell viselniük. Bár a 14. cikk (2) bekezdése szabályozza a gyártói felelősség bevezetését, ez azonban csupán egy lehetőség, amelyet a tagállamok választhatnak, de nem kötelesek választani.

96. Az uniós jog megsértése ezért legfeljebb a 2012/19 irányelv előzetes hatályából fakadhat. Az irányelv átültetésére rendelkezésre álló határidőn belül ugyanis a címzett tagállamoknak tartózkodniuk kell az olyan jellegű rendelkezések meghozatalától, amelyek komolyan veszélyeztetnék az ezen irányelv által kitűzött eredmény megvalósulását. [38]

97. A cseh szabályozást azonban már 2012. május 30-án, tehát közel két hónappal a 2012/19 irányelv 2012. július 24-i kihirdetése előtt kihirdették. Az irányelv ekkor még nem volt hatályban, és ezért nem keletkeztethetett kötelezettségeket a Cseh Köztársasággal szemben. [39]

98. A jelen eset azt mutatja azonban, hogy nem elegendő valamely uniós szabályozás céljait pusztán formálisan védeni az átültetési időszak alatt. A 2012/19 irányelv ugyanis egy, a Tanács és a Parlament között már 2011. december 21-én létrejött politikai kompromisszumot juttat kifejezésre. [40] A nemzeti szabályozás elfogadásakor tehát a Cseh Köztársaság ismerte a nem sokkal ezt követően hatályba lépő uniós szabályozás céljait. Az ilyen szabályozás megkerülése és céljainak komoly veszélyeztetése nem egyeztethető össze az uniós ügyekben való jóhiszemű eljárás elvével. Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének harmadik mondata értelmében ugyanis a tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását. [41]

99. Mivel a cseh szabályozás értelmében mindenekelőtt a felhasználóknak kell viselniük a fotovoltaikus panelek ártalmatlanításának költségeit, a szabályozás az e panelekkel kapcsolatos gyártói felelősség 2012/19 irányelv 13. cikkében rögzített céljának komoly veszélyeztetésére is alkalmas. Ezáltal ugyanis a gyártók teljes mértékben vagy legalábbis túlnyomórészt mentesülnek az érintett panelek ártalmatlanításának költségei alól.

100. Az a körülmény tehát, hogy valamely tagállam olyan szabályozást fogad el valamely irányelv elfogadását megelőzően, amely nem egyeztethető össze az irányelvvel, és komolyan veszélyezteti annak céljait, megalapozhatja a magánszemélyeknek ezzel okozott kárért való tagállami felelősséget. Ez a felelősség az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojalitási kötelezettség megsértésén alapul. Ez a felelősség akkor merülhet fel, ha a szabályozási eljárásban részt vevő uniós intézmények a nemzeti szabályozás elfogadása előtt már politikai megállapodásra jutottak az új uniós szabályozást illetően, és ez a megállapodás ismert volt a tagállam előtt.

[38] 1997. december 18-i Inter-Environnement Wallonie ítélet (C-129/96, EU:C:1997:628, 45. pont); 2012. szeptember 11-i Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias és társai ítélet (C-43/10, EU:C:2012:560, 57. pont); 2019. november 13-i Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė ítélet (C-2/18, EU:C:2019:962, 55. pont).

[39] Lásd: 1997. december 18-i Inter-Environnement Wallonie ítélet (C-129/96, EU:C:1997:628, 41. pont).

[40] Az Európai Parlament 2012. január 19-i jogalkotási állásfoglalása a Tanács első olvasatbeli álláspontjáról az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv elfogadása tekintetében (átdolgozás) (07906/2/2011 – C7–0250/2011 – 2008/0241[COD]), ötödik franciabekezdés.

[41] Lásd: 1981. május 5-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (804/79, EU:C:1981:93, 28. pont); 2005. június 2-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet (C-266/03, EU:C:2005:341).

101. Meg kell azonban jegyezni, hogy a fotovoltaikus panelekkel kapcsolatos gyártói felelősség visszaható hatályú érvényesülésével és a szabályozási eljárásban létrejött politikai megállapodás alapján fennálló lojalitási kötelezettségekkel kapcsolatos megfontolások kétségeket keltenek azzal kapcsolatban, hogy kellően súlyos-e[42] a lojalitási kötelezettségek cseh szabályozás általi megsértése. Az ilyen súlyosság azt feltételezné, hogy a Cseh Köztársaság nyilvánvalóan és jelentős mértékben megsértette a mérlegelési jogkörére vonatkozóan előírt korlátokat.[43] Nem tűnik azonban nyilvánvalónak, hogy a visszaható hatályú érvényesülés esetében nem – mint ahogyan azt a cseh kormány állítja – az átültetési határidő lejártát,[44] hanem az irányelv kihirdetésének időpontját[45] kell alapul venni. A tagállamokat az irányelvek kihirdetését megelőzően terhelő lojalitási kötelezettségeket azonosító releváns ítélkezési gyakorlat sem áll még rendelkezésre. Nem kell azonban véglegesen dönteni az esetleges jogsértés súlyosságáról, mivel ez nem képezi a jelen eljárás tárgyát, és valószínűleg nem is releváns.[46]

V. Végkövetkeztetések

102. Azt javasolom tehát a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

1) Az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló 2012/19/EU irányelv 13. cikkének (1) bekezdésével ellentétes, ha a tagállamok az irányelv 2012. július 24-i kihirdetését követően forgalomba hozott, nem magánháztartásokból származó fotovoltaikus panelek gyűjtése, kezelése, hasznosítása és környezetvédelmi szempontból megfelelő ártalmatlanítása költségeinek viselésére a felhasználókat, nem pedig a gyártókat kötelezik.

   A 2012/19 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése ezzel szemben érvénytelen, amennyiben az a gyártók által 2005. augusztus 13. és 2012. július 24. között forgalomba hozott fotovoltaikus panelekkel kapcsolatban a nemzeti jogban korábban nem előírt gyártói felelősség bevezetését írja elő. A tagállamok e tekintetben a felhasználókat kötelezhetik a költségek viselésére.

2) A második kérdésre azt a választ kell adni, hogy az a körülmény, hogy valamely tagállam olyan szabályozást fogad el valamely irányelv elfogadását megelőzően, amely nem egyeztethető össze az irányelvvel, és komolyan veszélyezteti annak céljait, megalapozhatja a magánszemélyeknek ezzel okozott kárért való tagállami felelősséget. Ez a felelősség az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojalitási kötelezettség megsértésén alapul. Ez a felelősség akkor merülhet fel, ha a szabályozási eljárásban részt vevő uniós intézmények a nemzeti szabályozás elfogadása előtt már politikai megállapodásra jutottak az új uniós szabályozást illetően, és ez a megállapodás ismert volt a tagállam előtt.

[42] Lásd: 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 51. pont); 2010. január 26-i Transportes Urbanos y Servicios Generales ítélet (C-118/08, EU:C:2010:39, 30. pont); 2021. március 25-i Balgarska Narodna Banka ítélet (C-501/18, EU:C:2021:249, 113. pont).

[43] 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 55. pont); 2018. október 4-i Kantarev ítélet (C-571/16, EU:C:2018:807, 105. pont).

[44] Lásd: 2019. január 15-i E. B. ítélet (C-258/17, EU:C:2019:17, 53. pont).

[45] Lásd a fenti 88. pontot.

[46] Lásd a fenti 94. pontot.