GENERALINĖS ADVOKATĖS
JULIANE KOKOTT IŠVADA,
pateikta 2021 m. liepos 15 d.[1]

Byloje C-181/20

VYSOČINA WIND a.s.
prieš
Čekijos Respubliką

(*Nejvyšší soud* (Čekijos Respublikos Aukščiausiasis teismas) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Direktyva 2012/19/ES – Atliekos – Elektros ir elektroninės įrangos atliekos – Fotovoltinių plokščių surinkimo, apdorojimo, naudojimo ir aplinką tausojančio šalinimo išlaidos – Gamintojo atsakomybė – Klaidingas direktyvos perkėlimas į nacionalinę teisę – Valstybės narės atsakomybė – Principas „teršėjas moka“ – Negaliojimo atgal principas“

I. Įžanga

1. Pagrindinėje byloje *Vysočina Wind* reikalauja iš Čekijos Respublikos atlyginti žalą, teigdama, kad Čekijos Respublika nacionalinėje teisėje fotovoltinių plokščių atžvilgiu klaidingai sukonkretino Direktyvoje 2012/19/ES[2] įtvirtintą principą „teršėjas moka“.

2. Sąjungos teisėje numatyta teisė reikšti reikalavimus remiantis valstybės atsakomybe grindžiama Sprendimu *Francovich*[3] ir yra, be kita ko, susieta su sąlyga, kad buvo akivaizdus Sąjungos teisės pažeidimas[4]. Klaidingas Direktyvos 2012/19 perkėlimas į nacionalinę teisę galėtų būti toks pažeidimas, tačiau jo nebūtų, jeigu paaiškėtų, kad atitinkama direktyvos norma pažeidžia viršenybę turintį Sąjungos teisės aktą, be kita ko, negaliojimo atgal principą.

3. Čekijos Respublika abejoja, ar 2012 m. paskelbta Direktyva 2012/19 yra suderinama su Sąjungos teise tiek, kiek joje nustatyta, kad fotovoltinių plokščių gamintojai padengia visų plokščių, kurias jie pateikė rinkai jau nuo 2005 m. rugpjūčio 13 d., tvarkymo išlaidas. Todėl

[1] Originalo kalba: vokiečių.

[2] 2012 m. liepos 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų (OL L 197, 2012, p. 38).

[3] 1991 m. lapkričio 19 d. Sprendimas *Francovich ir kt.* (C-6/90 ir C-9/90, EU:C:1991:428).

[4] Žr. 1996 m. kovo 5 d. Sprendimą *Brasserie du pêcheur ir Factortame* (C-46/93 ir C-48/93, EU:C:1996:79, 51 punktas), 2010 m. sausio 26 d. Sprendimą *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, 30 punktas) ir 2021 m. kovo 25 d. Sprendimą *Balgarska Narodna Banka* (C-501/18, EU:C:2021:249, 113 punktas).

valstybė narė priėmė teisės normą, kurioje šias išlaidas perkėlė plokščių naudotojams tuo atveju, jeigu jos rinkai buvo pateiktos iki 2013 m. sausio 1 d. *Vysočina Wind* yra saulės elektrinės operatorė, kuri dėl šios teisės normos patyrė išlaidų, kurias dabar reikalauja atlyginti.

4. Taigi reikia išsiaiškinti, kiek atsakomybės už fotovoltines plokštes nustatymas gamintojams yra suderinamas su negaliojimo atgal principu.

II. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisės aktai, reglamentuojantys elektros ir elektroninės įrangos atliekų tvarkymą

1. Direktyva 2012/19

5. Direktyvos 2012/19 dalykas nustatytas jos 1 straipsnyje:

„Šia direktyva nustatomos priemonės, skirtos apsaugoti aplinką ir žmonių sveikatą vengiant EEĮ atliekų susidarymo ir jų tvarkymo neigiamo poveikio arba tą poveikį mažinant ir mažinant bendrą išteklių naudojimo poveikį bei gerinant tokio naudojimo veiksmingumą laikantis [Atliekų direktyvos [5]] 1 ir 4 straipsnių, ir taip prisidedant prie tvaraus vystymosi.“

6. Direktyvos 2012/19 taikymo sritis visų pirma apibrėžta 2 straipsnio 1 dalyje:

„Ši direktyva taikoma šiai EEĮ:

a) taikant 3 dalį nuo 2012 m. rugpjūčio 13 d. iki 2018 m. rugpjūčio 14 d. (pereinamasis laikotarpis) – I priede nurodytoms kategorijoms priskiriamai EEĮ. II priede pateiktas pavyzdinis I priede nurodytoms kategorijoms priskiriamos EEĮ sąrašas;

b) taikant 3 ir 4 dalis nuo 2018 m. rugpjūčio 15 d. – visai EEĮ. Visa EEĮ klasifikuojama pagal III priede nurodytas kategorijas. IV priede pateiktas neišsamus III priede nurodytoms kategorijoms priskiriamos EEĮ sąrašas (atvira taikymo sritis).“

7. Direktyvos 2012/19 3 straipsnio 1 dalyje apibrėžiamos įvairios sąvokos:

„Šioje direktyvoje vartojamų terminų apibrėžtys:

a) elektros ir elektroninė įranga arba EEĮ – įranga, kuriai tinkamai veikti reikalinga elektros srovė arba elektromagnetiniai laukai, ir tokios srovės bei laukų generavimo, perdavimo ir matavimo įranga, skirta naudoti esant ne didesnei kaip 1 000 voltų kintamosios srovės įtampai ir ne didesnei kaip 1 500 voltų nuolatinės srovės įtampai;

<…>

[5] 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas (OL L 312, 2008, p. 3).

e) elektros ir elektroninės įrangos atliekos arba EEĮ atliekos – elektros arba elektroninė įranga, kuri yra atliekos, kaip apibrėžta [Atliekų direktyvos] 3 straipsnio 1 dalyje, įskaitant visus komponentus, smulkias sudedamąsias dalis ir komplektavimo gaminius, kurie laikomi išmetamo produkto dalimis“.

8. Direktyvos 2012/19 I priede išvardijamos EEĮ kategorijos, kurioms taikoma ši direktyva pereinamuoju laikotarpiu, kaip numatyta 2 straipsnio 1 dalies a punkte. 4 punkte nurodyta vartojimo įranga ir fotovoltinės plokštės.

9. Fotovoltinės plokštės nurodytos ir Direktyvos 2012/19 II priede pateikto pavyzdinio EEĮ, priskiriamos prie I priede nurodytų kategorijų, sąrašo 4 punkte.

10. Direktyvos 2012/19 13 straipsnio 1 dalyje reglamentuojama gamintojo atsakomybė už profesionaliai naudojamos įrangos tvarkymo išlaidas:

„Valstybės narės užtikrina, kad iš kitų naudotojų, išskyrus privačius namų ūkius, iš produktų, kurie pateikti rinkai po 2005 m. rugpjūčio 13 d., gautų EEĮ atliekų surinkimo, apdorojimo, naudojimo ir aplinkai tinkamo šalinimo finansavimą užtikrintų gamintojai.

„Istorinių“ atliekų, kurias pakeičia nauji lygiaverčiai produktai ar tas pačias funkcijas atliekantys nauji produktai, finansavimo išlaidas padengia tų produktų gamintojai, juos tiekdami. Valstybės narės gali alternatyviai nustatyti, kad naudotojai, išskyrus privačius namų ūkius, taip pat gali būti iš dalies ar visiškai atsakingi už šį finansavimą.

Už kitų „istorinių“ atliekų išlaidų finansavimą atsako naudotojai, išskyrus privačius namų ūkius.“

11. Be to, iš Direktyvos 2012/19 12 straipsnio 4 dalies matyti, kad „[a]nksčiau nei 2005 m. rugpjūčio 13 d. arba 2005 m. rugpjūčio 13 d. rinkai pateikt[os] EEĮ produktų atliek[os]“ laikytinos „istorinėmis atliekomis“.

12. Tokios pat nuostatos buvo numatytos dar Direktyvos 2002/96/EB dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų [6] 9 straipsnio 1 dalyje ir 8 straipsnio 3 dalyje. Tiesa, ankstesnė direktyva dar nebuvo taikoma fotovoltinėms plokštėms. Jos buvo įtrauktos tik į Direktyvą 2012/19.

13. Gamintojų atsakomybė minima Direktyvos 2012/19 23 konstatuojamojoje dalyje:

„<…> Kad gamintojo atsakomybės samprata turėtų maksimalų efektą, kiekvienas gamintojas turėtų būti atsakingas už atliekų, gautų iš savo pagamintų produktų, tvarkymo finansavimą. Gamintojui turėtų būti leidžiama pasirinkti, kaip įgyvendinti šią pareigą – individualiai ar prisijungus prie kolektyvinio plano. Pateikdamas produktą rinkai kiekvienas gamintojas turėtų suteikti finansinę garantiją, kad neliktų EEĮ atliekų iš „niekieno“ produktų, kurių tvarkymo išlaidos tenka visuomenei ar kitiems gamintojams. Atsakomybę finansuoti „istorinių“ atliekų tvarkymą turėtų prisiimti visi esami gamintojai sudarydami kolektyvinius finansavimo planus, prie kurių proporcingai prisideda visi gamintojai, esantys rinkoje tuo metu, kai patiriama išlaidų. Į kolektyvinius finansavimo planus taip pat turėtų būti įtraukiami ir specifinių produktų bei smulkūs gamintojai, importuotojai ir nauji rinkos dalyviai. Pagal kolektyvines sistemas turėtų būti galima numatyti diferencijuotus gamintojų mokesčius, kurie priklausytų nuo to, kaip lengvai gali

[6] 2003 m. sausio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (OL L 37, 2003, p. 24; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 7 t., p. 359), iš dalies pakeista 2003 m. gruodžio 8 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/108/EB (OL L 345, 2003, p. 106; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 7 t., p. 692).

būti perdirbti produktai ir jų sudėtyje esančios vertingos antrinės žaliavos. Produktų, turinčių ilgą gyvavimo ciklą ir įtrauktų į šios direktyvos taikymo sritį, pvz. fotovoltinių plokščių, atveju reikėtų kaip galima geriau panaudoti turimas surinkimo ir naudojimo sistemas, tik jei jos atitinka šioje direktyvoje nustatytus reikalavimus.“

14. Direktyva 2012/19 buvo paskelbta 2012 m. liepos 24 d.; pagal 24 straipsnio 1 dalį į nacionalinę teisę ji turėjo būti perkelta iki 2014 m. vasario 14 d.

2. Atliekų direktyva

15. Be to, yra svarbios ir atitinkamos galiojančios redakcijos Atliekų direktyvos nuostatos, reglamentuojančios atsakomybę už atliekas.

16. Atliekų direktyvos 75/442[7] (iš pradžių 11 straipsnyje) ir 2006/12[8] 15 straipsnyje buvo atitinkamai numatyta:

„Pagal principą „teršėjas moka“, atliekų šalinimo išlaidas privalo padengti:

<…> turėtojas, kurio atliekas tvarko atliekų surinkėjas arba įmonė, kaip numatyta 9 straipsnyje, ir (arba)

<…> ankstesni turėtojai arba produkto, iš kurio atliekos atsirado, gamintojai.“

17. Šiuo metu galiojančios Atliekų direktyvos 2008/98 14 straipsnyje numatyta panaši nuostata:

„1. Pagal principą „teršėjas moka“ atliekų tvarkymo išlaidas turi padengti pirminis atliekų gamintojas arba dabartinis ar ankstesnis atliekų turėtojas.

2. Valstybės narės gali nuspręsti, kad atliekų tvarkymo išlaidas turi iš dalies arba visiškai padengti produkto, iš kurio susidarė atliekos, gamintojai ir kad tokio produkto platintojai gali pasidalyti šias išlaidas.“

B. Čekijos teisė

18. Čekijos Respublika įvykdė savo pareigas pagal pradinę 2002 m. Direktyvą 2002/96, priimdama Įstatymą dėl atliekų. 2012 m. gegužės 30 d., prieš priimant Direktyvą 2012/19, į šį įstatymą buvo įtrauktas naujas 37p straipsnis, kuriame buvo nustatytas fotovoltinių plokščių atliekų tvarkymo finansavimo mechanizmas. Pagal šią nuostatą pareiga finansuoti fotovoltinių plokščių, pateiktų rinkai iki 2013 m. sausio 1 d., atliekų tvarkymą tenka saulės elektrinės operatoriui ir įgyvendinama mokant lygiomis dalimis perdirbimo mokestį. Šiuo tikslu buvo numatytas įpareigojimas ne vėliau kaip iki 2013 m. birželio 30 d. sudaryti sutartis su subjektu, užtikrinančiu kolektyvinio finansavimo sistemą taip, kad šis finansavimas būtų pradedamas teikti ne vėliau kaip nuo 2019 m. sausio 1 d. O fotovoltinių plokščių, pateiktų rinkai po 2013 m. sausio 1 d., atveju nurodyta pareiga tenka jų gamintojams.

[7] 1975 m. liepos 15 d. Tarybos direktyva 75/442/EEB dėl atliekų (OL L 194, 1975, p. 47; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 1 t., p. 23), iš dalies pakeista 2003 m. rugsėjo 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1882/2003 (OL L 284, 2003, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 4 t., p. 447).

[8] 2006 m. balandžio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/12/EB dėl atliekų (OL L 114, 2006, p. 9).

III. Faktinės aplinkybės ir prašymas priimti prejudicinį sprendimą

19. *Vysočina Wind* yra saulės elektrinės „Vranovská ves II“ operatorė. Elektrinė buvo paleista 2009 m., naudojant fotovoltines plokštes, pateiktas rinkai po 2005 m. rugpjūčio 13 d. Todėl, priėmus Čekijos Įstatymo dėl atliekų 37p straipsnį, *Vysočina Wind* sudarė sutartis su atitinkamais subjektais ir pagal šias sutartis 2015–2016 m. šiems subjektams trimis dalimis sumokėjo 1 613 773,24 CZK (apie 65 000 EUR) perdirbimo mokestį už elektros įrangos atliekų iš fotovoltinių plokščių perdirbimą.

20. *Vysočina Wind* kreipėsi į teismą, reikalaudama iš Čekijos Respublikos atlyginti jai šią sumą. Nacionaliniuose teismuose ji laikėsi nuomonės, kad Čekijos Respublika Direktyvą 2012/19 į nacionalinę teisę perkėlė klaidingai. *Vysočina Wind* teigimu, pagal šios direktyvos 13 straipsnį gamintojas, o ne naudotojas privalo finansuoti fotovoltinių plokščių, pateiktų rinkai po 2005 m. rugpjūčio 13 d., atliekų tvarkymą. Dėl to *Vysočina Wind* patiria žalą, nes pagal toliau galiojantį Įstatymo dėl atliekų 37p straipsnį ir po 2014 m. vasario 14 d. (pasibaigus perkėlimo terminui) turi mokėti perdirbimo mokestį, kurį pagal Sąjungos teisę privalo mokėti gamintojas.

21. Čekijos Respublika nurodė, kad gamintojų pareiga finansuoti fotovoltinių plokščių atliekų tvarkymą, kitaip, nei nustatyta Direktyvos 2012/19 tekste, gali būti taikoma tik toms fotovoltinėms plokštėms, kurios rinkai buvo pateiktos pasibaigus perkėlimo terminui, nes tokios pareigos nustatymas atgaline data būtų nepriimtinas galiojimo atgaline data atvejis ir su tuo susijusių bendrųjų teisėtų lūkesčių apsaugos ir teisinio saugumo principų pažeidimas. Be to, ji teigė, kad daugelis gamintojų, kurie 2005–2013 m. pateikė rinkai fotovoltines plokštes, nebeegzistuoja, todėl neįmanoma jų įpareigoti finansuoti atliekų tvarkymą.

22. Dviejų instancijų teismai *Vysočina Wind* skundą patenkino. Šiuo metu bylą nagrinėja *Nejvyšší soud* (Čekijos Respublikos Aukščiausiasis teismas), kuris Teisingumo Teismui pateikia šiuos klausimus:

„1. Ar Direktyvos 2012/19 13 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad valstybei narei draudžiama nustatyti pareigą finansuoti saulės baterijų, pateiktų rinkai iki 2013 m. sausio 1 d., elektros ir elektroninės įrangos atliekų surinkimo, apdorojimo, naudojimo ir aplinką tausojančio šalinimo išlaidas jų naudotojams, o ne gamintojams?

2. Jei į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai: ar vertinant valstybės narės atsakomybės už žalą, padarytą asmeniui dėl Sąjungos teisės pažeidimo, sąlygas svarbu tai, kad, kaip pagrindinėje byloje, pati valstybė narė nustatė saulės baterijų atliekų finansavimo taisykles prieš priimant direktyvą, pagal kurią saulės baterijoms imta taikyti Sąjungos teisę, o padengti išlaidas, įskaitant susijusias su tomis baterijomis, kurios buvo pateiktos rinkai nepasibaigus direktyvos perkėlimo terminui (ir prieš patį teisės nuostatos priėmimą Sąjungos lygmeniu), privalo gamintojai?“

23. Rašytines pastabas pagal Statuto 23 straipsnį pateikė *Vysočina Wind*, Čekijos Respublika, Vokietijos Federacinė Respublika ir Europos Komisija. Be to, gavę Teisingumo Teismo užklausą, rašytines pastabas pateikė ir Europos Parlamentas ir Europos Sąjungos Taryba. Posėdžio Teisingumo Teismas nerengė.

IV. Teisinis vertinimas

24. Prašymu priimti prejudicinį sprendimą siekiama išsiaiškinti Sąjungos teisėje nustatytas sąlygas, kuriomis galima reikalauti valstybės atsakomybės. Todėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar pagal Direktyvos 2012/19 13 straipsnį valstybei narei draudžiama nustatyti, kad padengti fotovoltinių plokščių, pateiktų rinkai iki 2013 m. sausio 1 d., tvarkymo išlaidas privalo jų naudotojai, o ne gamintojai (žr. A dalį). Iš nacionalinio proceso matyti, kad nagrinėjamos tik plokštės, pateiktos rinkai po 2005 m. rugpjūčio 13 d.

25. Jeigu paaiškėtų, kad valstybės narės neturi teisės tokių plokščių tvarkymo išlaidų perkelti naudotojams, *Nejvyšší soud* (Aukščiausiasis teismas) taip pat klausia, kokią reikšmę, sprendžiant valstybės narės atsakomybės klausimą, turi tai, kad valstybė narė pati reglamentavo atsakomybę už šių plokščių atliekas prieš priimant Sąjungos nuostatas (žr. B dalį).

A. Pirmasis klausimas – gamintojų atsakomybės už fotovoltines plokštes pradžia

26. Atsakydama į pirmąjį klausimą pirmiausia paaiškinsiu, kad pagal Direktyvos 2012/19 13 straipsnį fotovoltinių plokščių, pateiktų rinkai nuo 2005 m. rugpjūčio 13 d., tvarkymo išlaidas privalo padengti jų gamintojai (žr. 1 skirsnį). Paskui paaiškinsiu, ar ši taisyklė suderinama su negaliojimo atgal principu (žr. 2 skirsnį).

1. Direktyvos 2012/19 13 straipsnio 1 dalies norminis turinys

27. Iš Direktyvos 2012/19 aiškiai išplaukia, kad fotovoltinių plokščių, pateiktų rinkai po 2005 m. rugpjūčio 13 d., tvarkymo išlaidų negalima perkelti jų naudotojams. 13 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad valstybės narės privalo užtikrinti, jog iš kitų naudotojų, išskyrus privačius namų ūkius, gautų EEĮ atliekų iš produktų, kurie pateikti rinkai po nurodytos datos, surinkimo, apdorojimo, naudojimo ir aplinkai tinkamo šalinimo finansavimą užtikrintų *gamintojai*.

28. Fotovoltinės plokštės pagal Direktyvą 2012/19 yra EEĮ.

29. Direktyva 2012/19, kaip nustatyta jos 2 straipsnio 1 dalies a punkte, nuo 2012 m. rugpjūčio 13 d. taikoma prie I priede nurodytų kategorijų priskiriamai EEĮ. II priede pateiktas pavyzdinis prie šių kategorijų priskiriamos EEĮ sąrašas. Fotovoltinės plokštės aiškiai minimos ir I priedo 4 punkte, ir II priedo 4 punkte. Taigi teisės aktų leidėjas akivaizdžiai remiasi tuo, kad šios plokštės yra EEĮ, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2012/19 3 straipsnio 1 dalies a punktą, ir siekė naujos redakcijos direktyvą taikyti ir joms.

30. Kai fotovoltinių plokščių turėtojai atsikrato, ketina ar privalo jų atsikratyti, kaip tai suprantama pagal Atliekų direktyvos 3 straipsnio 1 dalį, plokštės tampa atliekos, taigi, EEĮ *atliekomis*, kaip jos apibrėžiamos Direktyvos 2012/19 3 straipsnio 1 dalies e punkte.

31. Dėl tokių plokščių Direktyvos 2012/19 13 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad jų surinkimo, apdorojimo, naudojimo ir aplinką tausojančio šalinimo finansavimo išlaidas turi padengti *gamintojai*.

32. Tiesa, kad Direktyva 2012/19 buvo priimta ir paskelbta tik 2012 m. liepą. Fotovoltinėms plokštėms, kaip nustatyta jos 2 straipsnio 1 dalies a punkte, ji buvo taikoma tik nuo 2012 m. rugpjūčio 13 d. Jos perkėlimo į nacionalinę teisę terminas pagal 24 straipsnio 1 dalį pasibaigė tik

2014 m. vasario 14 d. Tačiau 13 straipsnio 1 dalyje vienareikšmiškai numatyta, kad gamintojai atsako už visą įrangą, kuri rinkai buvo pateikta po 2005 m. rugpjūčio 13 d. Todėl tai turi galioti ir fotovoltinėms plokštėms. Be to, Komisija pažymi, kad, kitaip nei kitose nuostatose, gamintojų atsakomybei už fotovoltines plokštes pereinamasis laikotarpis nenustatytas.

33. Direktyvos 2012/19 perkėlimo į nacionalinę teisę terminas ir įsigaliojimo data gali turėti lemiamą reikšmę sprendžiant, nuo kada iš fotovoltinių plokščių gamintojų galima reikalauti padengti nagrinėjamas išlaidas.

34. Visų pirma Komisija analizuoja klausimą, ar gamintojai privalo padengti plokščių, kurios tapo atliekos iki minėtųjų datų, išlaidas. Tačiau šioje byloje tokios plokštės nenagrinėjamos, nes *Vysočina Wind* reikalauja kompensuoti sumas, sumokėtas tam atvejui, kad jos plokštės taps atliekos ateityje, taigi, pasibaigus perkėlimo į nacionalinę teisę terminui.

35. Už plokštes, kurios rinkai buvo pateiktos po 2005 m. rugpjūčio 13 d., bet atliekos tapo vėliau, pagal Direktyvos 2012/19 13 straipsnio 1 dalį neabejotinai atsako gamintojai.

36. Su Direktyvos 2012/19 13 straipsnio 1 dalimi būtų nesuderinama atleisti gamintojus nuo jų atsakomybės, o fotovoltinių plokščių surinkimo, apdorojimo, naudojimo ir aplinką tausojančio šalinimo finansavimo išlaidas perkelti jų naudotojams. Šioje byloje klausiama, kokiu mastu galima reikalauti, kad jas padengtų naudotojai, jeigu gamintojai negali padengti šių išlaidų.

37. Taigi darytina tarpinė išvada, kad pagal Direktyvos 2012/19 13 straipsnio 1 dalį valstybės narės privalo užtikrinti, kad kitų naudotojų, išskyrus privačius namų ūkius, fotovoltinių plokščių atliekų, gautų iš produktų, kurie pateikti rinkai po 2005 m. rugpjūčio 13 d., gautų surinkimo, apdorojimo, naudojimo ir aplinkai tinkamo šalinimo išlaidas padengtų *gamintojai*.

2. Negaliojimo atgal principas

38. Vis dėlto Čekijos Respublika ir Vokietija teigia, kad gamintojų atsakomybės už fotovoltines plokštes, kurios rinkai buvo pateiktos po 2005 m. rugpjūčio 13 d., bet dar nepasibaigus Direktyvos 2012/19 perkėlimo į nacionalinę teisę terminui, taikymas laikytinas draudžiamu galiojimu atgal.

39. Taigi šios dvi valstybės narės siūlo Teisingumo Teismui
Direktyvos 2012/19 13 straipsnio 1 dalį aiškinti siaurai. Jos teigia, kad nacionalinės teisės normos, numatančios gamintojų atsakomybę tik už tas fotovoltines plokštes, kurios rinkai buvo pateiktos pasibaigus perkėlimo į nacionalinę teisę terminui, šios nuostatos nepažeidžia.

40. Vis dėlto tokia išvada būtų *contra legem*, todėl prie jos negalima prieiti aiškinant Direktyvos 2012/19 13 straipsnio 1 dalį[9]. Juk šioje nuostatoje aiškiai nustatyta, kad gamintojų atsakomybė taikoma produktams, pateiktiems rinkai po 2005 m. rugpjūčio 13 d. Todėl, jeigu ši nuostata yra nesuderinama su negaliojimo atgal principu, ji yra negaliojanti.

[9] Žr. 2020 m. spalio 1 d. Sprendimą *Entoma* (C-526/19, EU:C:2020:769, 43 punktas) ir 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *De Masi ir Varoufakis / ECB* (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, 35 ir 36 punktai). Dėl teksto reikšmės žr. 2005 m. lapkričio 24 d. Sprendimą *Deutsches Milch-Kontor* (C-136/04, EU:C:2005:716, 32 punktas) ir 2019 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Puppinck ir kt. / Komisija* (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 76 punktas).

41. Nors prašyme priimti prejudicinį sprendimą nėra reiškiama abejonių dėl Direktyvos 2012/19 13 straipsnio 1 dalies galiojimo, Teisingumo Teismas išimties tvarka *ex officio* tikrina, ar Sąjungos teisės nuostatos yra galiojančios, kai to reikia, siekiant pateikti nacionaliniam teismui išsamų atsakymą [10].

a) Gamintojų atsakomybės už fotovoltines plokštes taikymas atgaline data

42. Jurisprudencija, susijusi su negaliojimo atgal principu, grindžiama teisėtų lūkesčių apsaugos ir teisinio saugumo principais, kurie yra Sąjungos teisės sistemos dalis. Todėl jų turi laikytis ne tik Europos Sąjungos institucijos, bet ir valstybės narės, vykdydamos Sąjungos direktyvomis joms suteiktus įgaliojimus [11].

43. Teisinio saugumo principas iš esmės draudžia nustatyti, kad Sąjungos teisės aktas pradeda galioti anksčiau, nei buvo paskelbtas [12]. Tačiau Direktyvoje 2012/19 nenumatyta, kad gamintojų atsakomybė už fotovoltines plokštes taikoma prieš šios direktyvos paskelbimą 2012 m. liepos 24 d. Priešingai, valstybės narės įpareigojamos šią gamintojų atsakomybę taikyti nuo 2014 m. vasario 14 d., kai sueis direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę terminas. Taigi direktyvoje nereikalaujama, kad gamintojai atsakomybę už atliekomis tapusias fotovoltines plokštes prisiimtų anksčiau nei nuo 2014 m. vasario 14 d.

44. Tiesa, galima būtų teigti, kad yra nustatyta gamintojų atsakomybės taikymo dar prieš paskelbiant Direktyvą 2012/19 sąlyga, nes ši direktyva apima fotovoltines plokštes, kurios rinkai buvo pateiktos nuo 2005 m. rugpjūčio 13 d., taigi, prieš paskelbiant direktyvą 2012 m. liepos 24 d.

45. Toks reglamentavimo metodas savaime nepažeidžia teisėtų lūkesčių apsaugos ir teisinio saugumo principų. Veikiau, kaip pabrėžia Komisija, Taryba ir Parlamentas, nauja norma nedelsiant taikoma būsimoms, galiojant ankstesnei normai susiklosčiusios situacijos pasekmėms [13]. Teisėtų lūkesčių apsaugos principo taikymo sritis negali būti tiek išplėsta, kad iš esmės neleistų taikyti naujos normos [14].

[10] 2015 m. spalio 6 d. Sprendimas *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650, 67 punktas), 2020 m. liepos 16 d. Sprendimas *Facebook Ireland ir Schrems* (C-311/18, EU:C:2020:559, 161 punktas) ir 2020 m. rugsėjo 17 d. Sprendimas *Compagnie des pêches de Saint-Malo* (C-212/19, EU:C:2020:726, 30 punktas).

[11] 1998 m. gruodžio 3 d. Sprendimas *Belgocodex* (C-381/97, EU:C:1998:589, 26 punktas), 2005 m. balandžio 26 d. Sprendimas *„Goed Wonen“* (C-376/02, EU:C:2005:251, 32 punktas), 2009 m. rugsėjo 10 d. Sprendimas *Plantanol* (C-201/08, EU:C:2009:539, 43 punktas) ir 2015 m. gruodžio 10 d. Sprendimas *Veloserviss* (C-427/14, EU:C:2015:803, 30 punktas).

[12] 1979 m. sausio 25 d. Sprendimas *Racke* (98/78, EU:C:1979:14, 20 punktas), 2005 m. balandžio 26 d. Sprendimas *„Goed Wonen“* (C-376/02, EU:C:2005:251, 33 punktas) ir 2019 m. balandžio 30 d. Sprendimas *Italija / Taryba (Vidužemio jūros durklažuvių žvejybos kvota)* (C-611/17, EU:C:2019:332, 106 punktas).

[13] 1973 m. gruodžio 5 d. Sprendimas *SOPAD* (143/73, EU:C:1973:145, 8 punktas), 2002 m. sausio 29 d. Sprendimas *Pokrzeptowicz-Meyer* (C-162/00, EU:C:2002:57, 49 punktas) ir 2015 m. spalio 6 d. Sprendimas *Komisija / Andersen* (C-303/13 P, EU:C:2015:647, 49 punktas).

[14] 1979 m. gegužės 16 d. Sprendimas *Tomadini* (84/78, EU:C:1979:129, 21 punktas), 2002 m. sausio 29 d. Sprendimas *Pokrzeptowicz-Meyer* (C-162/00, EU:C:2002:57, 55 punktas) ir 2015 m. spalio 6 d. Sprendimas *Komisija / Andersen* (C-303/13 P, EU:C:2015:647, 49 punktas).

46. Tiesa, reikia atsižvelgti ir į tai, kad nauja teisės norma netaikoma galiojant ankstesniam įstatymui susiklosčiusioms ir galutinai įsitvirtinusioms teisinėms situacijoms [15]. Veikiau iki naujojo teisės akto įsigaliojimo padarytus veiksmus reglamentuoja ankstesnis teisės aktas [16]. Tai pasakytina, pavyzdžiui, apie įregistruotus prekių ženklus, kurių įregistravimas neturi būti kvestionuojamas vėliau reiškiamais reikalavimais [17].

47. Taigi lemiamas klausimas yra tas, ar nustatant, kad už fotovoltinių plokščių, kurias gamintojai jau pateikė rinkai, t. y. pardavė, atliekų tvarkymą atsakingi gamintojai, yra keičiamos padaryto veiksmo teisinės pasekmės, ar tik reglamentuojamos galiojant ankstesnei normai susiklosčiusios situacijos pasekmės.

48. Dar gamindami plokštes gamintojai privalo remtis tuo, kad pastarosios vėliau taps atliekomis. Vertinant šiuo požiūriu, atrodo, kad gamintojų atsakomybės nustatymas reglamentuoja tik anksčiau susiklosčiusios situacijos būsimas pasekmes.

49. Vadovaudamasis šia koncepcija Teisingumo Teismas neseniai vertino atliekų tvarkymo išlaidų padidinimą. Byloje buvo nagrinėjamas uždaryto sąvartyno priežiūros po jo uždarymo laikotarpio pailginimas, kuris lėmė padidėjusias išlaidas. Šias išlaidas turėjo padengti ankstesni jame laikytų atliekų turėtojai, nes sąvartyno priežiūros po jo uždarymo laikotarpio pailginimas buvo susijęs tik su atliekų atvežimo į sąvartyną būsimomis pasekmėmis, atsakomybė už kurias teko ankstesniems atliekų turėtojams [18]. Panašiai Teisingumo Teismas vertino būsimų teisių į pensiją, grindžiamų prieš priimant atitinkamą direktyvą [19] įgytu stažu, apskaičiavimą ir naujų teisės normų pasekmes esamoms darbo sutartims [20].

50. Vis dėlto tiesiog pritaikant šią jurisprudenciją nagrinėjamoje byloje būtų ignoruojama aplinkybė, kad atsakomybė už rinkai pateiktų fotovoltinių plokščių atliekas gamintojų atsakomybės nustatymo momentu jau buvo reglamentuota ir paprastai galutinai apibrėžta gamintojų ir naudotojų susitarimuose.

51. Atitinkamos galiojusios Atliekų direktyvos redakcijos 14 arba 15 straipsnyje iš valstybių narių buvo reikalaujama reglamentuoti, kas padengia atliekų tvarkymo išlaidas. Pagal šią nuostatą valstybės narės galėjo pasirinkti, kam perkelti atliekų tvarkymo išlaidas: turėtojui, pas kurį produktas virto atlieka, gamintojui arba tam tikriems kitiems asmenims.

52. Jeigu atitinkama valstybė narė jau 2005 m. rugpjūčio 13 d. buvo numačiusi, kad atsakomybė už fotovoltines plokštes tenka gamintojams, Direktyvos 2012/19 13 straipsnio 1 dalis nereikalavo keisti teisės normų, todėl praktiškai neturėjo jokio poveikio atgaline data. Taigi, jeigu paaiškėtų, kad 13 straipsnio 1 dalis fotovoltinių plokščių atžvilgiu yra draudžiamas taikymas atgaline data, tokios valstybės narės negali būti įpareigotos keisti savo teisės normą.

[15] 2010 m. gruodžio 16 d. Sprendimas *Stichting Natuur en Milieu ir kt.* (C-266/09, EU:C:2010:779, 32 punktas), 2013 m. lapkričio 7 d. Sprendimas *Gemeinde Altrip ir kt.* (C-72/12, EU:C:2013:712, 22 punktas) ir 2020 m. gegužės 14 d. Sprendimas *Azienda Municipale Ambiente* (C-15/19, EU:C:2020:371, 57 punktas).

[16] 2011 m. sausio 27 d. Sprendimas *Flos* (C-168/09, EU:C:2011:29, 51 punktas).

[17] 2019 m. kovo 14 d. Sprendimas *Textilis* (C-21/18, EU:C:2019:199, 30–32 punktai).

[18] 2020 m. gegužės 14 d. Sprendimas *Azienda Municipale Ambiente* (C-15/19, EU:C:2020:371, 58 punktas).

[19] 2018 m. lapkričio 7 d. Sprendimas *O'Brien* (C-432/17, EU:C:2018:879, 35 ir 36 punktai).

[20] 2002 m. sausio 29 d. Sprendimas *Pokrzeptowicz-Meyer* (C-162/00, EU:C:2002:57, 52 punktas) ir 2013 m. rugsėjo 12 d. Sprendimas *Kuso* (C-614/11, EU:C:2013:544, 31 punktas).

53. Vis dėlto, jeigu atitinkama valstybė narė anksčiau buvo nustačiusi, kad už atliekas yra atsakingi kiti asmenys, Direktyvos 2012/19 13 straipsnio 1 dalies perkėlimas į nacionalinę teisę reikštų kišimąsi į galiojančius teisinius santykius. Pagal Atliekų direktyvą valstybė narė, pavyzdžiui, galėjo nustatyti, kad už fotovoltinių plokščių atliekas atsakingas turėtojas, pas kurį produktas tapo atlieka, taigi, paskutinis naudotojas. Tokiu atveju gamintojas turėjo pagrindą manyti, kad, atiduodamas fotovoltines plokštes naudotojui, kartu perdavė jam ir atsakomybę už jų atliekas, taigi, nebesijausti už jas atsakingas.

54. Tai reiškia, kad tokia teisinė situacija turėjo didelių ekonominių pasekmių: fotovoltinių plokščių gamintojai ir naudotojai, tardamiesi dėl kainų, turėjo atsižvelgti į galiojančias teisės normas, kurios reglamentavo atsakomybę už šių plokščių atliekas. Jeigu ši atsakomybė tenka gamintojams, manytina, kad fotovoltinių plokščių kaina bus didesnė nei tuo atveju, kai už jų atliekų tvarkymą yra atsakingi naudotojai, nes gamintojas, apskaičiuodamas kainą, privalo į ją įtraukti ir vėlesnio atliekų tvarkymo išlaidas.

55. Direktyvos 2012/19 12 straipsnio 3 dalies antroje pastraipoje pateikiamas pavyzdys dėl EEĮ atliekų iš privačių namų ūkių. Pagal šią nuostatą kiekvienas gamintojas, pateikdamas produktą rinkai, turi pateikti garantiją, rodančią, kad bus finansuojamas visų EEĮ atliekų tvarkymas.

56. Taigi, jeigu atitinkama valstybė narė anksčiau buvo numačiusi, kad už atliekas atsakingi naudotojai, *ex post* gamintojų atsakomybės už jau rinkai pateiktus produktus nustatymas – kitaip nei minėtu sąvartyno priežiūros po jo uždarymo laikotarpio pailginimo atveju[21] – nėra jau esamų pareigų patikslinimas. Nustačius atsakomybę *ex post*, tai negali sukurti ir naujų pareigų rūpestingam rinkos dalyviui. Veikiau pareigos ir su jomis susijusios išlaidos *ex post* perkeliamos nuo vienų rinkos dalyvių kitiems. Tačiau šie rinkos dalyviai nebeturi galimybės šio perkėlimo sukeltų išlaidų įtraukti į savo produktų kainas, nes atitinkami sandoriai jau baigti. Kompensacijos už šią papildomą gamintojams tenkančią naštą taip pat nenumatyta.

57. Taigi, nustatant gamintojų atsakomybę už jau rinkai pateiktas fotovoltines plokštes, kišamasi į iki to momento atsiradusias ir galutinai susidariusias teisines situacijas ir (arba) padarytus veiksmus, nebent nacionalinėje teisėje jau buvo numatyta, kad atsakomybė už tai tenka gamintojams.

58. Beje, Komisija netiesiogiai pripažįsta šį vertinimą, kai teigia, kad direktyvos 13 straipsnio negalima aiškinti taip, jog jis kvestionuoja susitarimų, kuriuos fotovoltinių plokščių naudotojai prieš Direktyvos 2012/19 perkėlimo į nacionalinę teisę terminą pagal tuo metu galiojusias Čekijos taisykles buvo sudarę su atliekų tvarkymo įmonėmis, galiojimą. Tačiau jeigu tai būtų galiojimas atgaline data, tai jis yra ir tada, kai gamintojams perkeliamos atliekų tvarkymo išlaidos, kurias susitarimo dėl kainų metu dar turėjo padengti naudotojai.

b) Skirtingas požiūris

59. Be to, teisės aktų leidėjas, kai pirmą kartą Direktyvoje 2002/96 nustatė gamintojų atsakomybę už kitą EEĮ priimdamas Direktyvą 2003/108[22], užtikrino, kad gamintojams netektų atsakomybė už „istorines“ profesionaliai naudojamos EEĮ, pateiktos rinkai anksčiau nei 2005 m. rugpjūčio 13 d., atliekas.

[21] Žr. šios išvados 49 punktą.

[22] Nurodyta 6 išnašoje.

60. Valstybės narės turėjo teisę nustatyti, kad atsakomybė už istorines EEĮ atliekas pakaitinių produktų tiekimo atveju tenka arba šių naujų produktų gamintojams, arba naudotojams. Jeigu šios įrangos atsikratoma nepakeičiant jos kita įranga, bet kuriuo atveju jos tvarkymo išlaidas padengia naudotojai. Tam Direktyvos 2003/108 3 konstatuojamojoje dalyje buvo nustatyta, kad pareiga surinkti EEĮ atliekų, atsiradusių dėl anksčiau į rinką patekusių prietaisų, būtų sukūrusi atgaline data taikomą atsakomybę, kuri nebuvo numatyta ir kuri tam tikriems gamintojams būtų galėjusi turėti rimtų ekonominių pasekmių.

61. Taigi Direktyvoje 2003/108 buvo ne tik draudžiamas galiojimas atgaline data, bet ir buvo nustatytas maždaug pusantrų metų pereinamasis laikotarpis.

62. Tai reiškia, kad fotovoltinių plokščių gamintojai, palyginti su šiais kitos EEĮ gamintojais, yra aiškiai blogesnėje padėtyje, nes jų atsakomybei už atliekas nebuvo nustatyta jokio pereinamojo laikotarpio, priešingai – ji pradėta taikyti atgaline data nuo 2005 m. rugpjūčio 13 d. Todėl gamintojų atsakomybės už jau rinkai pateiktas fotovoltines plokštes nustatymas susijęs ne tik su teisiniu saugumu ir teisėtų lūkesčių apsauga, bet ir – kaip pažymi Vokietija ir Čekijos Respublika – su vienodo požiūrio principu.

c) Galiojimo atgaline data pateisinimas

63. Išimtiniais atvejais galiojimas atgaline data gali būti leidžiamas, jei to reikalauja siekiamas tikslas ir yra tinkamai atsižvelgta į suinteresuotųjų asmenų teisėtus lūkesčius [23]. Be to, Teisingumo Teismas iš dalies netgi reikalavo, kad pagrindžiant tokius sprendimus būtų nurodytos aplinkybės, pateisinančios planuojamą galiojimą atgaline data [24].

64. Kadangi nagrinėjamu atveju teisės normos įgyvendinimo pradžia nustatyta ne prieš direktyvos paskelbimą, šiam pateisinimui nereikia kelti pernelyg griežtų reikalavimų. Tačiau, atsižvelgiant į ekonominę gamintojų atsakomybės už jau rinkai pateiktas plokštes nustatymo reikšmę bei į su tuo susijusį skirtingą požiūrį, pateisinimas vis dėlto yra pakankamai svarbus.

Teisės normos tikslai

65. Vis dėlto Direktyvos 2012/19 konstatuojamose dalyse nepateikta jokių motyvų, kodėl gamintojai turėtų būti atsakingi už rinkai jau pateiktas fotovoltines plokštes.

66. Byloje Vokietija teisingai pažymi, kad gamintojų atsakomybės už rinkai jau pateiktus produktus nustatymas nėra tinkama priemonė pagal Direktyvos 2012/19 12 konstatuojamąją dalį skatinti EEĮ kūrimą ir gamybą visapusiškai įvertinant ir palengvinant jos remontą, galimybę ją modernizuoti, pakartotinai naudoti, išardyti ir perdirbti. Juk tuo metu, kai gamino rinkai jau

[23] 1979 m. sausio 25 d. Sprendimas *Racke* (98/78, EU:C:1979:14, 20 punktas), 1981 m. lapkričio 12 d. Sprendimas *Meridionale Industria Salumi ir kt.* (212/80–217/80, EU:C:1981:270, 10 punktas), 1990 m. lapkričio 13 d. Sprendimas *Fedesa ir kt.* (C-331/88, EU:C:1990:391, 45 punktas) ir 2006 m. lapkričio 28 d. Sprendimas *Parlamentas / Taryba* (C-413/04, EU:C:2006:741, 75 punktas).

[24] 1993 m. balandžio 1 d. Sprendimas *Diversinte ir Iberlacta* (C-260/91 ir C-261/91, EU:C:1993:136, 10 punktas). Žr. ir 1984 m. vasario 1 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartį *Ilford / Komisija* (1/84 R, EU:C:1984:41, 19 punktas), 1991 m. liepos 11 d. Sprendimą *Crispoltoni* (C-368/89, EU:C:1991:307, 20 punktas) ir 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimą *Sudholz* (C-17/01, EU:C:2004:242, 36 punktas) bei generalinio advokato J. Mischo išvadas bylose *Crispoltoni* (C-368/89, EU:C:1991:125, 17 punktas) ir *Cargill / Komisija* (C-248/89, EU:C:1991:141, 52 punktas).

pateiktus produktus, gamintojai dar nežinojo, kad vėliau jiems bus perkelta atsakomybė už atliekų tvarkymą. Todėl neįtikina Tarybos argumentas, kad gamintojų atsakomybės nustatymas *atgaline data* reikalingas skatinant žiedinę ekonomiką [25].

67. Direktyvos 2012/19 6 konstatuojamojoje dalyje nurodyto vienodos gamintojų atsakomybės tikslo, kuris yra užtikrinti panašią finansinę naštą, taip pat neįmanoma pasiekti pakeitus atsakomybę už teisės normos įvedimo metu rinkai jau pateiktus produktus. Veikiau tai sukurtų naujų finansinės naštos skirtumų, nes gamintojai, nustatydami savo kainas, jau bus atsižvelgę į atitinkamoje valstybėje narėje anksčiau galiojusias atsakomybės nustatymo taisykles.

68. Iš Direktyvos 2012/19 genezės taip pat neaišku, kodėl buvo pasirinkta būtent tokia norma, o ne tiesiog nustatyta gamintojų atsakomybė už fotovoltines plokštes, kurios rinkai bus pateiktos ateityje.

69. Pradiniame Komisijos pasiūlyme apskritai dar nebuvo numatyta, kad direktyva bus taikoma fotovoltinėms plokštėms [26], ir Parlamentas per pirmąjį svarstymą dar aiškiai atmetė jų įtraukimą [27]. Taryboje tam tikros valstybės narės [28] dar priešinosi, tačiau bendrojoje pozicijoje Taryba galiausiai laikėsi nuomonės, kad išimties taikymas fotovoltinėms plokštėms yra nepagrįstas [29]. Komisija tai suprato kaip Tarybos pasiūlymą *nuo direktyvos įsigaliojimo dienos* taikyti ją ir fotovoltinėms plokštėms [30]. Tačiau nėra atitinkamos pereinamojo laikotarpio taisyklės, kuri, pavyzdžiui, nustatytų, kad gamintojai atsako tik už po direktyvos įsigaliojimo rinkai pateiktas plokštes.

70. Vykstant teisėkūros procedūrai Komisija užsakė fotovoltinių plokščių įtraukimo į direktyvą studiją [31], tačiau šioje studijoje nenagrinėjamas gamintojų atsakomybės už teisės normos priėmimo metu rinkai jau pateiktas plokštes klausimas.

71. Šioje byloje nei Parlamentas, nei Taryba, nei Komisija nepateikė įtikinamų argumentų, kodėl gamintojų atsakomybė turėtų būti taikoma atgaline data.

72. Jie teigia, kad kadangi plokštės tarnauja 25 metus, gamintojų atsakomybė taps veiksminga tik po ilgo laiko. Parlamentas šiuo atžvilgiu daro nuorodą į būtinybę finansuoti atliekų tvarkymą. Tačiau šis motyvas negali pateisinti kišimosi atgaline data į susitarimus, kurie buvo grindžiami kitokiu atsakomybės pasidalijimu.

73. Kitaip nei jau minėtu sąvartyno priežiūros po jo uždarymo laikotarpio pailginimo atveju [32], nekyla grėsmės, kad, nesant galiojimo atgaline data, atsiras finansavimo spraga. Juk atsakomybė už senesnių plokščių atliekų finansavimą būtų nustatoma remiantis nacionalinės teisės nuostatomis, kuriomis Atliekų direktyva buvo perkelta į nacionalinę teisę.

[25] Panašiai 1991 m. liepos 11 d. Sprendime *Crispoltoni* (C-368/89, EU:C:1991:307, 18 ir 19 punktai).

[26] 2008 m. gruodžio 3 d. Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų (nauja redakcija) (COM[2008] 810 *final*).

[27] Per pirmąjį svarstymą 2011 m. vasario 3 d. priimtos Europos Parlamento pozicijos siekiant priimti Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2011/…/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų (nauja redakcija) (OL C 182E, 2012, p. 50) 10 konstatuojamoji dalis.

[28] Žr. 2009 m. lapkričio 17 d. Tarybos dokumentas 16041/09, p. 2, ir 2009 m. gruodžio 14 d. Tarybos dokumentas 17345/09, p. 4.

[29] Per pirmąjį svarstymą priimta Tarybos bendroji pozicija siekiant priimti Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų (nauja redakcija) – Tarybos priimta 2011 m. liepos 19 d. (Tarybos dokumentas 7906/2/11).

[30] Komisijos komunikatas Europos Parlamentui pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 294 straipsnio 6 dalį dėl Tarybos pozicijos dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų (EEĮA) priėmimo (COM[2011] 478 *final*).

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

[32] Žr. šios išvados 49 punktą.

74. Komisijos nurodomas principas „teršėjas moka“ irgi nesukelia abejonių minėtąja išvada. Tiesa, kad principu „teršėjas moka“ galima pateisinti gamintojų atsakomybę. Bet, kaip rodo Atliekų direktyvos 14 straipsnis, jis leidžia įtraukti ir dabartinius arba ankstesnius atliekų turėtojus – taigi visų pirma naudotojus.

Suinteresuotų asmenų teisėti lūkesčiai

75. Be to, nebuvo pakankamai atsižvelgta ir į suinteresuotų asmenų teisėtus lūkesčius.

76. Kiekvienas asmuo turi teisę į teisėtų lūkesčių apsaugą, jeigu Sąjungos administracija jam sukėlė pagrįstų lūkesčių. Kita vertus, niekas negali remtis šio principo pažeidimu, jei administracija jam nesuteikė konkrečių garantijų. Be to, jei atsargus ir nuovokus ūkio subjektas gali numatyti, kad bus priimta Sąjungos priemonė, galinti paveikti jo interesus, jis negali remtis tuo principu priėmus tą priemonę [33].

77. Nematyti, kad Sąjungos administracija būtų suteikusi specialių garantijų, kad gamintojų atsakomybė nebus nustatyta. Veikiau dar Direktyvos 2002/96 13 straipsnyje buvo numatyta galimybė į jos taikymo sritį įtraukti ir fotovoltines plokštes.

78. Vis dėlto gamintojai, platindami fotovoltines plokštes, turėjo teisę pagrįstai vadovautis atsakomybę už atliekas reglamentuojančia nacionalinės teisės norma, kuria savo ruožtu į nacionalinę teisę buvo perkelta Atliekų direktyva. Ši teisės norma buvo konkreti garantija, grindžiama Sąjungos teisės reikalavimais.

79. Nėra pagrindo teigti, kad, nustatydamas gamintojų atsakomybę už rinkai jau pateiktas fotovoltines plokštes, teisės aktų leidėjas apskritai būtų atsižvelgęs į šiuos lūkesčius, jau nekalbant apie tinkamą atsižvelgimą.

80. Institucijų minima ankstesnės Direktyvos 2002/96 13 straipsnio nuostata, kurioje Komisijai numatyta galimybė įtraukti į ankstesnį teisės aktą fotovoltines plokštes, taip pat nereiškė, kad gamintojai turėjo tikėtis, kad jų atsakomybė bus nustatyta atgaline data. Juk galiojimas atgaline data yra visiškai kas kita nei tiesiog įtraukimas į sistemą. Šį vertinimą patvirtina ir tai, kad nematyti šio galiojimo atgaline data būtinybės.

d) Panašios teisės normos

81. Vis dėlto dalyvaujančios institucijos įspėja, kad preziumavimas, jog Direktyvos 2012/19 13 straipsnio taikymas fotovoltinėms plokštėms atgaline data yra negalimas, sukels abejonių ir dėl kitų Sąjungos teisės normų, reglamentuojančių gamintojų atsakomybę už atliekas.

82. Šis argumentas nėra tinkamas paneigti ligšiolinį gamintojų atsakomybės už fotovoltines plokštes vertinimą. Priešingai, jeigu yra daugiau draudžiamo galiojimo atgaline data atvejų, tokia reglamentavimo praktika būtinai turi būti kvestionuojama.

[33] 1987 m. kovo 11 d. Sprendimas *Van den Bergh en Jurgens ir Van Dijk Food Products (Lopik) / EEB* (265/85, EU:C:1987:121, 44 punktas), 2004 m. liepos 15 d. Sprendimas *Di Lenardo ir Dilexport* (C-37/02 ir C-38/02, EU:C:2004:443, 70 punktas) ir 2019 m. gruodžio 3 d. Sprendimas *Čekijos Respublika / Parlamentas ir Taryba* (C-482/17, EU:C:2019:1035, 153 punktas).

83. Be to, negalima atmesti galimybės, kad, įvertinus atitinkamas teisės normas, paaiškėtų, kad galiojimas atgaline data kitais nurodytais atvejais yra pateisinamas.

84. Pavyzdžiui, Direktyvoje 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių [34] yra pagrindžiama gamintojų atsakomybė už eksploatuoti netinkamas transporto priemones, kurios rinkai buvo pateiktos ilgą laiką prieš priimant direktyvą. Tačiau atrodo, kad šios atsakomybės sukeliama našta dėl likutinės transporto priemonių vertės bus palyginti nedidelė [35]. Be to, motorinės transporto priemonės yra sudėtingi produktai. Todėl gali būti, kad jas šalinant gamintojų žinios yra ypač svarbios.

85. Motyvas taikyti laiko atžvilgiu nediferencijuotą baterijų ir akumuliatorių gamintojų atsakomybę pagal Baterijų direktyvos [36] 16 straipsnio 1 ir 6 dalis gali būti priešingu atveju išauganti rizika, kad šie dažnai santykinai nedideli objektai bus pašalinti kartu su kitomis atliekomis. Be to, individualus patikrinimas, kada jie buvo pateikti rinkai, greičiausiai būtų neproporcingas ir daugeliu atveju netgi neįmanomas.

86. Vis dėlto šių klausimų nagrinėjamoje byloje spręsti nereikia. Vadinasi, tolesnių argumentų pateikti nebūtina.

3. Tarpinė išvada

87. Taigi reikia konstatuoti, kad gamintojų atsakomybės už rinkai jau pateiktas fotovoltines plokštes nustatymas Direktyvos 2012/19 13 straipsnio 1 dalyje be pakankamo pateisinimo ir neatsižvelgiant į suinteresuotų asmenų teisėtus lūkesčius yra kišimasis į prieš šį momentą atsiradusias ir galutinai susidariusias teisines situacijas arba padarytus veiksmus tiek, kiek gamintojų atsakomybė dar nebuvo numatyta nacionalinėje teisėje.

88. Nustatant saugotinas teisines situacijas, lemiamas laiko momentas yra direktyvos paskelbimo momentas, [37] nagrinėjamu atveju – 2012 m. liepos 24 d. Priešingai, nei mano Vokietija ir Čekijos Respublika, perkėlimo į nacionalinę teisę termino pasibaigimas šiuo atžvilgiu neturi reikšmės, nes nuo paskelbimo dienos ekonominės veiklos vykdytojai turėjo tikėtis, kad atitinkama valstybė narė atsakomybę už fotovoltinių plokščių tvarkymą reglamentuos pagal direktyvą.

89. Tik nuo šio momento valstybės narės turėjo teisę ir privalėjo pagal Direktyvos 2012/19 13 straipsnio 1 dalį nustatyti, kad už fotovoltines plokštes atsakingi gamintojai.

90. Direktyvos 2012/19 13 straipsnio 1 dalis dėl negaliojimo atgal principo pažeidimo yra negaliojanti tiek, kiek joje numatyta iki tol nacionalinėje teisėje neegzistavusi gamintojų atsakomybė už fotovoltines plokštes, kurias gamintojai rinkai pateikė laikotarpiu nuo 2005 m. rugpjūčio 13 d. iki 2012 m. liepos 24 d.

[34] 2000 m. rugsėjo 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (OL L 269, 2000, p. 34; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 5 t., p. 224).

[35] Žr. 2021 m. kovo 15 d. *Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive (EC) 2000/53 of 18 September 2000 on end-of-life vehicles*, SWD(2021) 60 *final*, p. 57–59.

[36] 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir Direktyvos 91/157/EEB panaikinimo (OL L 266, 2006, p. 1).

[37] 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimas *Sudholz* (C-17/01, EU:C:2004:242, 35 punktas).

91. Valstybės narės pagal Direktyvos 2012/19 13 straipsnio 1 dalį privalo užtikrinti, kad kitų naudotojų, išskyrus privačius namų ūkius, fotovoltinių plokščių atliekų, gautų iš produktų, kurie pateikti rinkai po Direktyvos 2012/19 paskelbimo 2012 m. liepos 24 d., surinkimo, apdorojimo, naudojimo ir aplinkai tinkamo šalinimo išlaidas padengtų gamintojai.

B. Antrasis klausimas – nacionalinės teisėkūros poveikis

92. Antruoju klausimu teiraujamasi, kokią įtaką valstybės narės atsakomybei už dėl Sąjungos teisės pažeidimo padarytą žalą turi tai, kad Sąjungos teisę pažeidžianti nacionalinės teisės norma buvo priimta prieš priimant direktyvą, kuri tariamai buvo pažeista.

93. Šis klausimas užduodamas tik tam atvejui, jeigu paaiškėtų, kad Direktyvos 2012/19 13 straipsnio 1 dalyje reikalaujama nustatyti gamintojų atsakomybę už fotovoltines plokštes, kurios rinkai buvo pateiktos anksčiau nei 2013 m. sausio 1 d. Iš atsakymo į pirmąjį klausimą matyti, kad gamintojų atsakomybė turi būti nustatyta bent už tas fotovoltines plokštes, kurias gamintojai pateikė rinkai nuo 2012 m. liepos 24 d.

94. Abejotina, kad pagrindinėje byloje būtų nagrinėjamos plokštės, pateiktos rinkai laikotarpiu nuo 2012 m. liepos 24 d. iki 2013 m. sausio 1 d. *Vysočina Wind* saulės elektrinę pradėjo eksploatuoti dar 2009 m. Tačiau negalima visiškai atmesti galimybės, kad tam tikras elektrinės fotovoltines plokštes įmonė įsigijo ir sumontavo kaip tik minėtu laikotarpiu.

95. Byloje pirmiausia konstatuotina, kad Čekijos teisės norma iš pirmo žvilgsnio neprieštarauja Sąjungos teisei, nes ji susijusi su laikotarpiu iki termino Direktyvai 2012/19 perkelti į nacionalinę teisę pasibaigimo. Tuo metu fotovoltinėms plokštėms buvo dar taikoma bendra Atliekų direktyvos 14 straipsnio 1 dalies nuostata, kuri į nacionalinę teisę buvo perkelta ta Čekijos teisės norma. 14 straipsnio 1 dalyje buvo aiškiai numatyta, kad atliekų tvarkymo išlaidas turi padengti pirminis atliekų gamintojas arba dabartinis ar ankstesnis atliekų turėtojas. Gamintojų atsakomybės nustatymas reglamentuotas 14 straipsnio 2 dalyje, tačiau tai tik galimybė, kurią valstybės narės gali, bet neprivalo pasirinkti.

96. Sąjungos teisės pažeidimas galėtų kilti tik iš Direktyvos 2012/19 išankstinio (*ex ante*) veikimo. Per direktyvai perkelti nustatytą terminą valstybės narės, kurioms skirta ši direktyva, privalo susilaikyti nuo nuostatų, kurios gali rimtai trukdyti pasiekti šioje direktyvoje nurodytą rezultatą, priėmimo [38].

97. Vis dėlto Čekijos teisės norma buvo paskelbta dar 2012 m. gegužės 30 d., taigi, likus dviem mėnesiams iki Direktyvos 2012/19 paskelbimo 2012 m. liepos 24 d. Tuo metu direktyva dar negaliojo, todėl negalėjo sukurti Čekijos Respublikai jokių pareigų [39].

98. Nagrinėjama byla rodo, kad nepakanka vien formaliai saugoti Sąjungos teisės normos tikslus perkėlimo į nacionalinę teisę laikotarpiu. Direktyva 2012/19 – tai politinis kompromisas tarp Tarybos ir Parlamento, dėl kurio buvo sutarta dar 2011 m. gruodžio 21 d. [40]. Tai reiškia, kad

[38] 1997 m. gruodžio 18 d. Sprendimas *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, EU:C:1997:628, 45 punktas), 2012 m. rugsėjo 11 d. Sprendimas *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ir kt.* (C-43/10, EU:C:2012:560, 57 punktas) ir 2019 m. lapkričio 13 d. Sprendimas *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė* (C-2/18, EU:C:2019:962, 55 punktas).

[39] Žr. 1997 m. gruodžio 18 d. Sprendimą *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, EU:C:1997:628, 41 punktas).

[40] 2012 m. sausio 19 d. Europos Parlamento teisėkūros rezoliucijos dėl per pirmąjį svarstymą priimtos Tarybos pozicijos siekiant priimti Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų (nauja redakcija) (07906/2/2011 – C7-0250/2011-2008/0241[COD]) penkta įtrauka.

Čekijos Respublika, priimdama nacionalinės teisės normą, jau žinojo greitai įsigaliosiančios Sąjungos teisės normos tikslus. Bandymas apeiti tokią teisės normą ir rimtai trukdyti pasiekti jos tikslus būtų nesuderinamas su lojalumu Sąjungai. Pagal ESS 4 straipsnio 3 dalies trečią sakinį valstybės narės nesiima jokių priemonių, kurios gali trukdyti siekti Sąjungos tikslų [41].

99. Kadangi pagal Čekijos teisės normą naudotojai privalo iš anksto padengti fotovoltinių plokščių tvarkymo išlaidas, ji gali rimtai trukdyti siekti Direktyvos 2012/19 13 straipsnyje įtvirtinto tikslo, kuris yra nustatyti gamintojų atsakomybę už šias plokštes. Čekijos teisės norma gamintojai visiškai ar bent jau didele dalimi atleidžiami nuo pareigos finansuoti atitinkamų fotovoltinių plokščių tvarkymo išlaidas.

100. Tai reiškia, kad, kai valstybė narė prieš priimant direktyvą priima teisės normą, kuri yra nesuderinama su direktyva ir rimtai trukdo siekti jos tikslų, tai gali būti pagrindas atsirasti valstybės narės atsakomybei už asmeniui dėl to atsiradusią žalą. Tokia atsakomybė grindžiama ESS 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtintos lojalumo pareigos pažeidimu. Toks pažeidimas gali būti, kai reguliavimo procedūroje dalyvaujančios Sąjungos institucijos jau prieš nacionalinės teisės normos priėmimą buvo pasiekusios politinį susitarimą dėl naujos Sąjungos teisės normos ir šis susitarimas valstybei narei buvo žinomas.

101. Tiesa, reikia pažymėti, kad su gamintojų atsakomybės už fotovoltines plokštes taikymo atgaline data ir su reguliavimo procedūroje pasiekto politinio susitarimo sukeltomis lojalumo pareigomis susiję argumentai kelia abejonių, ar yra pakankamai aišku [42], kad Čekijos teisės norma pažeidžia lojalumo pareigas. Pažeidimas būtų pakankamai aiškus, jeigu Čekijos Respublika akivaizdžiai ir šiurkščiai nesilaikė nustatytų savo diskrecijos ribų [43]. Tačiau nėra akivaizdu, kad apskaičiuojant galiojimą atgaline data reikia remtis ne – kaip teigė Čekijos Respublika – perkėlimo į nacionalinę teisę termino pasibaigimu [44], o direktyvos paskelbimo momentu [45]. Iki šiol nėra ir taikytinos jurisprudencijos, kurioje būtų identifikuotos valstybių narių lojalumo pareigos prieš direktyvos paskelbimą. Vis dėlto galiausiai nereikia spręsti, kaip turi būti kvalifikuojamas galimas pažeidimas, nes to nagrinėjamoje byloje neklausiama ir greičiausiai tai neturi reikšmės [46].

V. Išvada

102. Taigi siūlau Teisingumo Teismui priimti tokį sprendimą:

1. Į pirmąjį klausimą reikia atsakyti, kad pagal Direktyvos 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų 13 straipsnio 1 dalį valstybėms narėms draudžiama nustatyti, kad kitų naudotojų, išskyrus privačius namų ūkius, fotovoltinių plokščių atliekų, gautų iš produktų, kurie pateikti rinkai po direktyvos paskelbimo 2012 m. liepos 24 d., surinkimo, apdorojimo, naudojimo ir aplinkai tinkamo šalinimo išlaidas padengtų naudotojai, o ne gamintojai.

41 Žr. 1981 m. gegužės 5 d. Sprendimą *Komisija / Jungtinė Karalystė* (804/79, EU:C:1981:93, 28 punktas) ir 2005 m. birželio 2 d. Sprendimą *Komisija / Liuksemburgas* (C-266/03, EU:C:2005:341).

42 Žr. 1996 m. kovo 5 d. Sprendimą *Brasserie du pêcheur ir Factortame* (C-46/93 ir C-48/93, EU:C:1996:79, 51 punktas), 2010 m. sausio 26 d. Sprendimą *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, 30 punktas) ir 2021 m. kovo 25 d. Sprendimą *Balgarska Narodna Banka* (C-501/18, EU:C:2021:249, 113 punktas).

43 1996 m. kovo 5 d. Sprendimas *Brasserie du pêcheur ir Factortame* (C-46/93 ir C-48/93, EU:C:1996:79, 55 punktas) ir 2018 m. spalio 4 d. Sprendimas *Kantarev* (C-571/16, EU:C:2018:807, 105 punktas).

44 Žr. 2019 m. sausio 15 d. Sprendimą *E.B.* (C-258/17, EU:C:2019:17, 53 punktas).

45 Žr. šios išvados 88 punktą.

46 Žr. šios išvados 94 punktą.

Vis dėlto Direktyvos 2012/19 13 straipsnio 1 dalis negalioja tiek, kiek joje numatyta iki tol nacionalinėje teisėje neegzistavusi gamintojų atsakomybė už fotovoltines plokštes, kurias gamintojai rinkai pateikė laikotarpiu nuo 2005 m. rugpjūčio 13 d. iki 2012 m. liepos 24 d. Šiuo atžvilgiu valstybės narės gali nustatyti, kad šias išlaidas padengia naudotojai.

2. Į antrąjį klausimą reikia atsakyti, kad, kai valstybė narė prieš direktyvos priėmimą priima teisės normą, kuri yra nesuderinama su direktyva ir rimtai trukdo siekti jos tikslų, tai gali būti pagrindas atsirasti valstybės narės atsakomybei už asmeniui dėl to atsiradusią žalą. Tokia atsakomybė grindžiama ESS 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtintos lojalumo pareigos pažeidimu. Toks pažeidimas gali būti, kai reguliavimo procedūroje dalyvaujančios Sąjungos institucijos jau prieš nacionalinės teisės normos priėmimą buvo pasiekusios politinį susitarimą dėl naujos Sąjungos teisės normos ir šis susitarimas valstybei narei buvo žinomas.