CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 15 juli 2021 [1]

Zaak C-181/20

VYSOČINA WIND a.s.
tegen
Česká republika

[verzoek van de Nejvyšší soud (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Tsjechië) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Richtlijn 2012/19/EU – Afvalstoffen – Afgedankte elektrische en elektronische apparatuur – Kosten van inzameling, verwerking, nuttige toepassing en milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van fotovoltaïsche panelen – Producentenverantwoordelijkheid – Onjuiste omzetting van een richtlijn – Aansprakelijkheid van een lidstaat – Beginsel dat de vervuiler betaalt – Verbod van terugwerkende kracht”

I. Inleiding

1. In het hoofdgeding vordert Vysočina Wind schadevergoeding van de Tsjechische Staat op grond dat deze staat richtlijn 2012/19/EU [2] onjuist heeft omgezet met betrekking tot fotovoltaïsche panelen, voor zover die richtlijn het beginsel „de vervuiler betaalt” concretiseert.

2. De uit het Unierecht voortvloeiende vordering wegens aansprakelijkheid is gebaseerd op het arrest Francovich e.a. [3] en vereist onder meer een gekwalificeerde schending van het Unierecht. [4] Deze zou kunnen bestaan in een onjuiste omzetting van richtlijn 2012/19, maar zou uitgesloten zijn indien het betreffende voorschrift van de richtlijn in strijd is met Unierecht van hogere rang, in het bijzonder met het verbod van terugwerkende kracht.

3. De Česká republika (Tsjechische Republiek) betwijfelt of richtlijn 2012/19 – die in 2012 is bekendgemaakt – verenigbaar is met het Unierecht voor zover zij producenten van fotovoltaïsche panelen verplicht om de kosten te dragen van de verwijdering van alle panelen die zij sinds 13 augustus 2005 reeds in de handel hebben gebracht. Daarom heeft die lidstaat een

[1] Oorspronkelijke taal: Duits.

[2] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) (PB 2012, L 197, blz. 38).

[3] Arrest van 19 november 1991 (C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428).

[4] Zie arresten van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 51); 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punt 30), en 25 maart 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, punt 113).

regeling vastgesteld waarbij die kosten ten laste worden gebracht van de gebruikers van de panelen, indien deze uiterlijk 1 januari 2013 in de handel werden gebracht. Vysočina Wind exploiteert een zonne-energiecentrale en heeft in het kader van die regeling kosten moeten dragen waarvan zij thans de terugbetaling vordert.

4. Om die reden moet worden verduidelijkt in hoeverre de invoering van de producentenverantwoordelijkheid voor fotovoltaïsche panelen verenigbaar is met het verbod van terugwerkende kracht.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Regelingen van de Unie betreffende de verwijdering van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur

1. Richtlijn 2012/19

5. Het onderwerp van richtlijn 2012/19 is omschreven in artikel 1:

„Bij deze richtlijn worden maatregelen vastgesteld ter bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid door preventie of beperking van de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA), ter beperking van de gevolgen in het algemeen van het gebruik van hulpbronnen en ter verbetering van de efficiëntie van het gebruik ervan, overeenkomstig de artikelen 1 en 4 van de [afvalrichtlijn[5]] waarmee wordt bijgedragen aan een duurzame ontwikkeling."

6. De werkingssfeer van richtlijn 2012/19 wordt met name vastgesteld in artikel 2, lid 1:

„Deze richtlijn is als volgt van toepassing op elektrische en elektronische apparatuur (EEA):

a) vanaf 13 augustus 2012 tot 14 augustus 2018 (overgangsperiode), behoudens lid 3, op EEA die onder de in bijlage I genoemde categorieën valt. Bijlage II bevat een indicatieve lijst van EEA die onder de in bijlage I genoemde categorieën valt;

b) vanaf 15 augustus 2018, behoudens lid 3 en 4, op alle EEA. Alle EEA wordt ingedeeld in de in bijlage III genoemde categorieën. Bijlage IV bevat een niet-beperkende lijst van EEA die onder de in bijlage III genoemde categorieën valt (open toepassingsgebied)."

7. In artikel 3, lid 1, van richtlijn 2012/19 worden verschillende begrippen gedefinieerd:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) „elektrische en elektronische apparatuur" of „EEA": apparaten die afhankelijk zijn van elektrische stromen of elektromagnetische velden om naar behoren te werken en apparaten voor het opwekken, overbrengen en meten van die stromen en velden en die bedoeld zijn voor gebruik met een spanning van maximaal 1 000 volt bij wisselstroom en 1 500 volt bij gelijkstroom;

[5] Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008, L 312, blz. 3).

[…]

e) „afgedankte elektrische en elektronische apparatuur" of „AEEA": elektrische of elektronische apparaten die afvalstoffen zijn in de zin van artikel 3, punt 1, van [richtlijn 2008/98], daaronder begrepen alle onderdelen, subeenheden en verbruiksmaterialen die deel uitmaken van het product op het moment dat het wordt afgedankt;

[…]"

8. Bijlage I bij richtlijn 2012/19 bevat een lijst van de categorieën elektrische en elektronische apparatuur waarop deze richtlijn van toepassing is tijdens de in artikel 2, lid 1, onder a), bepaalde overgangsperiode. In punt 4 worden consumentenapparatuur en fotovoltaïsche panelen genoemd.

9. Fotovoltaïsche panelen worden tevens vermeld in punt 4 van de in bijlage II bij richtlijn 2012/19 vervatte indicatieve lijst van elektrische en elektronische apparatuur die onder de categorieën van bijlage I valt.

10. Artikel 13, lid 1, van richtlijn 2012/19 regelt de verantwoordelijkheid van de producent voor de kosten die gemoeid zijn met de verwijdering van beroepsmatig gebruikte apparatuur:

„De lidstaten dragen er zorg voor dat door de producenten wordt voorzien in de financiering van de kosten voor de inzameling, verwerking, nuttige toepassing en milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van de AEEA die afkomstig is van andere gebruikers dan particuliere huishoudens en na 13 augustus 2005 in de handel is gebracht.

Voor historische voorraad die wordt vervangen door nieuwe gelijkwaardige producten of door nieuwe producten met dezelfde functie, worden de kosten gedragen door de producenten van deze producten wanneer zij worden geleverd. De lidstaten kunnen als alternatief bepalen dat andere gebruikers dan particuliere huishoudens ook geheel of gedeeltelijk deze kosten dragen.

Voor andere historische voorraad worden de kosten gedragen door de andere gebruikers dan particuliere huishoudens."

11. Voor het overige is in artikel 12, lid 4, van richtlijn 2012/19 bepaald dat „AEEA die is ontstaan uit apparatuur die op of vóór 13 augustus 2005 in de handel is gebracht", als „historische voorraad" moet worden beschouwd.

12. Dezelfde voorschriften waren reeds opgenomen in artikel 9, lid 1, en artikel 8, lid 3, van richtlijn 2002/96/EG betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA).[6] De eerdere richtlijn was echter nog niet van toepassing op fotovoltaïsche panelen. Deze vielen pas onder de regeling volgens richtlijn 2012/19.

13. Op de producentenverantwoordelijkheid wordt ingegaan in overweging 23 van richtlijn 2012/19:

„[…] Een optimale toepassing van het beginsel producentenverantwoordelijkheid vereist dat elke producent verantwoordelijk is voor de financiering van het beheer van het afval van zijn eigen producten. De producent dient te kunnen kiezen om hetzij individueel hetzij via een collectieve

[6] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 2003 (PB 2003, L 37, blz. 24), zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/108/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 december 2003 (PB 2003, L 345, blz. 106).

regeling aan die verplichtingen te voldoen. Elke producent die een product in de handel brengt, dient een financiële waarborg te stellen, zodat de kosten voor het beheer van AEEA van weesproducten niet ten laste van de samenleving of van andere producenten kunnen komen. De verantwoordelijkheid voor de financiering van het beheer van de historische voorraad dient te berusten bij de gezamenlijke producenten door middel van collectieve financieringssystemen, en alle producenten die op de markt opereren op het tijdstip waarop de kosten ontstaan, dienen proportioneel in deze systemen bij te dragen. De collectieve systemen mogen niet zodanig zijn dat zij fabrikanten van gespecialiseerde producten, kleine producenten, importeurs of nieuwkomers uitsluiten. Collectieve regelingen kunnen voorzien in verschillende tarieven die gegrond zijn op het gemak waarmee producten en de waardevolle secundaire grondstoffen die zij bevatten, kunnen worden gerecycleerd. Voor producten met een lange levenscyclus die nu onder deze richtlijn vallen, zoals fotovoltaïsche panelen, moet zo goed mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande regelingen voor inzameling en nuttige toepassing, mits zij voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn."

14. Richtlijn 2012/19 is op 24 juli 2012 bekendgemaakt en moest volgens artikel 24, lid 1, uiterlijk 14 februari 2014 zijn omgezet.

2. Afvalrichtlijn

15. Bovendien moet worden verwezen naar de voorschriften van de op het relevante tijdstip geldende afvalrichtlijn die betrekking hebben op de verantwoordelijkheid voor afvalstoffen.

16. In artikel 15 van afvalrichtlijn 75/442[7] (daar oorspronkelijk artikel 11) en afvalrichtlijn 2006/12[8] was bepaald:

„Overeenkomstig het beginsel ‚de vervuiler betaalt' komen de kosten van de verwijdering van afvalstoffen voor rekening van:

[…] de houder die afvalstoffen afgeeft aan een ophaler of onderneming als bedoeld in artikel 9, en/of

[…] de voorgaande houders of de producent van het product dat tot ontstaan van de afvalstoffen heeft geleid."

17. Artikel 14 van de thans geldende afvalrichtlijn 2008/98 bevat een soortgelijke regeling:

„1. Overeenkomstig het beginsel ‚de vervuiler betaalt' moeten de kosten van het afvalbeheer worden gedragen door de eerste afvalproducent, de huidige of de vorige houders van afvalstoffen.

2. De lidstaten kunnen besluiten de kosten van het afvalbeheer geheel of gedeeltelijk te laten dragen door de producent van het product waaruit het afval is voortgekomen, en de distributeurs van een dergelijk product in deze kosten te laten delen."

[7] Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 47), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003 (PB 2003, L 284, blz. 1).

[8] Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PB 2006, L 114, blz. 9).

B. Tsjechisch recht

18. De Tsjechische Republiek is de krachtens de oorspronkelijke richtlijn 2002/96 op haar rustende verplichtingen nagekomen door de afvalwet vast te stellen. Op 30 mei 2012, nog vóór de vaststelling van richtlijn 2012/19, is in die wet de nieuwe § 37p ingevoegd, die een regeling invoerde voor de financiering van het beheer van afval van fotovoltaïsche panelen. Volgens die bepaling geldt de verplichting om het beheer van afval van vóór 1 januari 2013 in de handel gebrachte fotovoltaïsche panelen te financieren voor de exploitant van de zonne-energiecentrale, en dit door middel van paritaire gedeeltelijke betalingen van de recyclingvergoedingen. Daartoe is de verplichting opgelegd om uiterlijk 30 juni 2013 een overeenkomst te sluiten met een persoon die zal zorgen voor een gemeenschappelijk financieringssysteem, opdat deze financiering uiterlijk 1 januari 2019 gegarandeerd is. Voor fotovoltaïsche panelen die na 1 januari 2013 in de handel zijn gebracht, geldt deze verplichting voor de producenten ervan.

III. Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

19. Vysočina Wind is de exploitant van de zonne-energiecentrale „Vranovská ves II". Deze centrale is in 2009 in bedrijf gesteld, met gebruikmaking van fotovoltaïsche panelen die na 13 augustus 2005 in de handel zijn gebracht. Na de invoering van de nieuwe § 37p van de Tsjechische afvalwet heeft Vysočina Wind dan ook met de betrokken personen overeenkomsten gesloten op grond waarvan zij die personen in 2015 en 2016 – in drie tranches – een bijdrage heeft betaald voor de toekomstige recycling van e-afval van fotovoltaïsche panelen voor een totaalbedrag van 1 613 773,24 CZK (ongeveer 65 000 EUR).

20. Vysočina Wind heeft tegen de Tsjechische Republiek een vordering tot vergoeding van dat bedrag ingesteld. Voor de nationale rechterlijke instanties heeft zij zich op het standpunt gesteld dat de Tsjechische Republiek richtlijn 2012/19 onjuist had omgezet. Volgens haar vloeit uit artikel 13 van deze richtlijn voort dat de verplichting om de verwijdering van het afval van na 13 augustus 2005 in de handel gebrachte fotovoltaïsche panelen te financieren op de producent en niet op de gebruiker rust. Dientengevolge lijdt Vysočina Wind schade voor zover zij krachtens § 37p van de afvalwet, die van kracht blijft, ook na 14 februari 2014 (afloop van de omzettingstermijn) gehouden is tot betaling van de recyclingbijdrage, die volgens het Unierecht moet worden gedragen door de producent.

21. De Tsjechische Republiek heeft daartegen ingebracht dat, anders dan uit de bewoordingen van richtlijn 2012/19 lijkt te volgen, de verplichting van producenten om de verwijdering te financieren alleen kan gelden voor fotovoltaïsche panelen die na het verstrijken van de omzettingstermijn in de handel zijn gebracht, aangezien van een ontoelaatbare retroactiviteit alsook – als uitvloeisel daarvan – van een schending van het algemene vertrouwensbeginsel en het algemene rechtszekerheidsbeginsel sprake zou zijn indien die verplichting met terugwerkende kracht werd opgelegd. Voorts maakt zij de tegenwerping dat tal van producenten die tussen 2005 en 2013 fotovoltaïsche panelen in de handel hebben gebracht, niet meer bestaan zodat hun geen verplichting tot financiering van afvalbeheer kan worden opgelegd.

22. De vordering van Vysočina Wind werd in twee instanties toegewezen. Thans is de zaak aanhangig bij de Nejvyšší soud (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Tsjechië), die het Hof de volgende vragen heeft voorgelegd:

„1) Moet artikel 13 van richtlijn 2012/19 aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een lidstaat de verplichting om te voorzien in de financiering van de kosten van de inzameling, verwerking, nuttige toepassing en milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van AEEA die afkomstig is van fotovoltaïsche panelen die vóór 1 januari 2013 in de handel zijn gebracht, oplegt aan de gebruikers en niet aan de producenten ervan?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, is voor de beoordeling van de voorwaarden waaronder een lidstaat aansprakelijk is voor de schade die een particulier lijdt ten gevolge van de schending van het Unierecht, dan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde omstandigheid relevant dat de betrokken lidstaat, nog vóór de vaststelling van de richtlijn die fotovoltaïsche panelen binnen de werkingssfeer van de Unierechtelijke regeling heeft doen vallen en waarbij aan de producenten van deze panelen de verplichting is opgelegd om de kosten te dragen die verbonden zijn aan het beheer van de afvalstoffen van die panelen, zelf regels voor de wijze van financiering van dat beheer heeft vastgesteld die ook betrekking hebben op panelen die in de handel zijn gebracht vóór het verstrijken van de termijn voor de omzetting van de richtlijn (en zelfs vóór de vaststelling van de regeling op Unieniveau)?”

23. Vysočina Wind, de Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend overeenkomstig artikel 23 van het Statuut. Daarnaast hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie schriftelijke opmerkingen ingediend op verzoek van het Hof. Het Hof heeft besloten geen terechtzitting te houden.

IV. Juridische beoordeling

24. Het verzoek om een prejudiciële beslissing strekt ertoe dat de voorwaarden voor de op het Unierecht gebaseerde vordering wegens overheidsaansprakelijkheid worden verduidelijkt. De verwijzende rechter wenst dan ook te vernemen of artikel 13 van richtlijn 2012/19 zich ertegen verzet dat een lidstaat de verplichting tot financiering van de kosten voor de verwijdering van fotovoltaïsche panelen die vóór 1 januari 2013 in de handel zijn gebracht, oplegt aan de gebruikers van deze panelen en niet aan de producenten ervan (zie dienaangaande deel A). Uit de feiten van de nationale procedure kan worden afgeleid dat het enkel gaat om panelen die na 13 augustus 2005 in de handel zijn gebracht.

25. Voor het geval dat de lidstaten die kosten niet mogen opleggen aan de gebruikers van dergelijke panelen, vraagt de Nejvyšší soud tevens welke betekenis voor de aansprakelijkheid van de betrokken lidstaat toekomt aan het feit dat die lidstaat de verantwoordelijkheid voor afvalstoffen van die panelen zelf heeft geregeld voordat de regeling van de Unie is vastgesteld (zie dienaangaande deel B).

A. Eerste vraag – Begin van de producentenverantwoordelijkheid voor fotovoltaïsche panelen

26. Om de eerste vraag te beantwoorden, zet ik om te beginnen uiteen dat de kosten die gemoeid zijn met de verwijdering van fotovoltaïsche panelen die sinds 13 augustus 2005 in de handel zijn gebracht, volgens artikel 13 van richtlijn 2012/19 ten laste van de producenten moeten worden gebracht (zie dienaangaande paragraaf 1). Vervolgens zal ik bespreken of deze regeling verenigbaar is met het verbod van terugwerkende kracht (zie dienaangaande paragraaf 2).

1. Normatieve inhoud van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2012/19

27. Uit richtlijn 2012/19 komt duidelijk naar voren dat de kosten die gemoeid zijn met de verwijdering van fotovoltaïsche panelen die na 13 augustus 2005 in de handel zijn gebracht, niet aan de gebruikers kunnen worden opgelegd. Op grond van artikel 13, lid 1, van die richtlijn moeten de lidstaten er namelijk zorg voor dragen dat *door de producenten* wordt voorzien in de financiering van de kosten voor de inzameling, verwerking, nuttige toepassing en milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van de AEEA die afkomstig is van andere gebruikers dan particuliere huishoudens en die na voormelde datum in de handel is gebracht.

28. Volgens richtlijn 2012/19 zijn fotovoltaïsche panelen elektrische en elektronische apparatuur.

29. Op grond van artikel 2, lid 1, onder a), is richtlijn 2012/19 sinds 13 augustus 2012 van toepassing op elektrische en elektronische apparatuur die onder de in bijlage I genoemde apparatuurcategorieën valt. In de indicatieve lijst van elektrische en elektronische apparatuur in bijlage II wordt geconcretiseerd om welke categorieën het gaat. Fotovoltaïsche panelen worden uitdrukkelijk genoemd in zowel punt 4 van bijlage I als punt 4 van bijlage II. De wetgever gaat er dus kennelijk van uit dat deze panelen elektrische en elektronische apparatuur zijn in de zin van de in artikel 3, lid 1, onder a), van richtlijn 2012/19 vervatte definitie, en hij heeft de werkingssfeer van de richtlijn bij de herschikking ervan willen uitbreiden tot die panelen.

30. Wanneer de eigenaren van fotovoltaïsche panelen zich van deze panelen ontdoen, voornemens zijn zich ervan te ontdoen of zich ervan moeten ontdoen in de zin van artikel 3, punt 1, van de afvalrichtlijn, worden de panelen afvalstoffen en dus *afgedankte* elektrische en elektronische apparatuur in de zin van artikel 3, lid 1, onder e), van richtlijn 2012/19.

31. Voor dergelijke panelen bepaalt artikel 13, lid 1, van richtlijn 2012/19 dat de kosten van de inzameling, verwerking, nuttige toepassing en milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering *door de producenten* moeten worden gefinancierd.

32. Richtlijn 2012/19 is pas in juli 2012 vastgesteld en bekendgemaakt, en was volgens artikel 2, lid 1, onder a), van deze richtlijn zelfs pas vanaf 13 augustus 2012 van toepassing op fotovoltaïsche panelen. De omzettingstermijn is overeenkomstig artikel 24, lid 1, pas op 14 februari 2014 verstreken. In artikel 13, lid 1, is evenwel in ondubbelzinnige bewoordingen bepaald dat de producentenverantwoordelijkheid geldt voor alle apparatuur die na 13 augustus 2005 in de handel is gebracht. Dit moet dus ook gelden voor fotovoltaïsche panelen. De Commissie zet tevens uiteen dat er, anders dan wat geldt voor andere bepalingen, geen overgangsregeling inzake producentenverantwoordelijkheid voor fotovoltaïsche panelen bestaat.

33. De omzettingstermijn en de datum van toepassing van richtlijn 2012/19 zijn vermoedelijk beslissend voor het tijdstip vanaf wanneer van producenten van fotovoltaïsche panelen kan worden verlangd dat zij de betreffende kosten dragen.

34. De Commissie bespreekt in het bijzonder de vraag of de producenten de kosten moeten dragen van panelen die vóór die data afval zijn geworden. Die panelen zijn in de onderhavige procedure echter niet aan de orde, aangezien Vysočina Wind restitutie vordert van de betalingen die zij heeft gedaan voor het geval dat haar panelen pas in de toekomst, dat wil zeggen na het verstrijken van de omzettingstermijn, afval worden.

35. Dergelijke panelen, die na 13 augustus 2005 in de handel zijn gebracht maar pas later afval worden, vallen op grond van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2012/19 zonder twijfel onder de producentenverantwoordelijkheid.

36. Het zou onverenigbaar zijn met artikel 13, lid 1, van richtlijn 2012/19 om producenten van hun verantwoordelijkheid te ontslaan en in plaats daarvan de kosten van de inzameling, verwerking, nuttige toepassing en milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van fotovoltaïsche panelen ten laste te brengen van de gebruikers ervan. In de onderhavige procedure is niet aan de orde in hoeverre de kosten voor rekening van de gebruikers kunnen worden gebracht indien de producenten niet in de kosten kunnen voorzien.

37. De voorlopige conclusie luidt dan ook dat de lidstaten op grond van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2012/19, de kosten van de inzameling, verwerking, nuttige toepassing en milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van fotovoltaïsche panelen die afkomstig zijn van andere gebruikers dan particuliere huishoudens en die na 13 augustus 2005 in de handel zijn gebracht, ten laste moeten brengen van *de producenten*.

2. Verbod van terugwerkende kracht

38. De toepassing van de producentenverantwoordelijkheid op fotovoltaïsche panelen die na 13 augustus 2005 maar vóór het verstrijken van de termijn voor de omzetting van richtlijn 2012/19 in de handel zijn gebracht, zou volgens de Tsjechische Republiek en de Bondsrepubliek Duitsland evenwel als ontoelaatbare retroactiviteit moeten worden beschouwd.

39. Die twee lidstaten stellen het Hof dan ook een restrictieve uitlegging van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2012/19 voor. Deze bepaling verzet zich volgens hen niet tegen een regeling van een lidstaat die uitsluitend in producentenverantwoordelijkheid voorziet voor fotovoltaïsche panelen die pas na het verstrijken van de omzettingstermijn in de handel zijn gebracht.

40. Dit resultaat zou echter *contra legem* zijn en kan dus niet worden bereikt door een uitlegging van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2012/19.[9] In deze bepaling staat immers op ondubbelzinnige wijze te lezen dat de producentenverantwoordelijkheid inging op 13 augustus 2005, toen de panelen in kwestie in de handel werden gebracht. Voor zover deze bepaling onverenigbaar is met het beginsel van niet-terugwerkende kracht, zou zij dan ook ongeldig zijn.

[9] Zie arresten van 1 oktober 2020, Entoma (C-526/19, EU:C:2020:769, punt 43), en 17 december 2020, De Masi en Varoufakis/ECB (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, punten 35 en 36). Zie over de betekenis van de bewoordingen ook de arresten van 24 november 2005, Deutsches Milch-Kontor (C-136/04, EU:C:2005:716, punt 32), en 19 december 2019, Puppinck e.a./Commissie (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punt 76).

41. Hoewel de geldigheid van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2012/19 niet ter discussie wordt gesteld in het verzoek om een prejudiciële beslissing, onderzoekt het Hof bij wijze van uitzondering ambtshalve de geldigheid van Unierechtelijke regelingen wanneer dit noodzakelijk is om de verwijzende rechter een volledig antwoord te geven. [10]

a) Terugwerkende kracht van de producentenverantwoordelijkheid voor fotovoltaïsche panelen

42. De rechtspraak over terugwerkende kracht is gebaseerd op het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, die deel uitmaken van de rechtsorde van de Unie. Derhalve moeten die beginselen in acht worden genomen door de instellingen van de Unie, maar ook door de lidstaten wanneer deze de bevoegdheden uitoefenen die hun bij de richtlijnen van de Unie worden toegekend. [11]

43. In het algemeen verzet het rechtszekerheidsbeginsel zich ertegen dat de datum van toepassing van een handeling van de Unie wordt vastgesteld op een datum die voorafgaat aan de bekendmaking van deze handeling. [12] Volgens richtlijn 2012/19 geldt de producentenverantwoordelijkheid voor fotovoltaïsche panelen echter niet reeds vóór de bekendmaking van deze richtlijn op 24 juli 2012. Integendeel, de lidstaten hoeven deze producentenverantwoordelijkheid pas in te voeren tegen 14 februari 2014, de datum waarop de omzettingstermijn verstrijkt. De richtlijn vereist dus niet dat de producenten vóór 14 februari 2014 de verantwoordelijkheid op zich nemen voor panelen die afval zijn geworden.

44. Een voorwaarde voor producentenverantwoordelijkheid kon echter al vóór de bekendmaking van richtlijn 2012/19 vervuld zijn, aangezien deze richtlijn zich uitstrekt tot fotovoltaïsche panelen die sinds 13 augustus 2005 – dat wil zeggen vóór de bekendmaking van de richtlijn op 24 juli 2012 – in de handel zijn gebracht.

45. Een dergelijke regelgevende techniek is niet noodzakelijk in strijd met het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Veeleer is een nieuwe regeling – zoals de Commissie, de Raad en het Parlement benadrukken – onmiddellijk van toepassing op de toekomstige gevolgen van een onder de vigeur van de oude regeling ontstane situatie (oneigenlijke terugwerkende kracht). [13] Het vertrouwensbeginsel mag immers niet zodanig ruim worden toegepast dat het zonder meer uitgesloten is dat een nieuwe regeling geldt voor de toekomstige gevolgen van voordien ontstane situaties. [14]

[10] Arresten van 6 oktober 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punt 67); 16 juli 2020, Facebook Ireland en Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, punt 161), en 17 september 2020, Compagnie des pêches de Saint-Malo (C-212/19, EU:C:2020:726, punt 30).

[11] Arresten van 3 december 1998, Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, punt 26); 26 april 2005, „Goed Wonen" (C-376/02, EU:C:2005:251, punt 32); 10 september 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, punt 43), en 10 december 2015, Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, punt 30).

[12] Arresten van 25 januari 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, punt 20); 26 april 2005, „Goed Wonen" (C-376/02, EU:C:2005:251, punt 33), en 30 april 2019, Italië/Raad (Vangstquota voor mediterrane zwaardvis) (C-611/17, EU:C:2019:332, punt 106).

[13] Arresten van 5 december 1973, SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, punt 8); 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punt 49), en 6 oktober 2015, Commissie/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punt 49).

[14] Arresten van 16 mei 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, punt 21); 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punt 55), en 6 oktober 2015, Commissie/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punt 49).

46. In aanmerking moet echter ook worden genomen dat een nieuwe rechtsnorm niet van toepassing is op rechtsposities die vóór het tijdstip van de inwerkingtreding van de nieuwe regeling zijn ontstaan en definitief zijn verworven.[15] Op handelingen die vóór dat tijdstip zijn voltooid, blijft veeleer het oude recht van toepassing.[16] Dit is bijvoorbeeld het geval bij ingeschreven merken, waarvoor geldt dat latere vereisten geen afbreuk kunnen doen aan de inschrijving ervan.[17]

47. De beslissende vraag is dan ook of de invoering van de afvalrechtelijke producentenverantwoordelijkheid voor fotovoltaïsche panelen die de producenten reeds in de handel hadden gebracht en dus in de regel reeds hadden verkocht, de rechtsgevolgen van een voltooide handeling wijzigt dan wel slechts de toekomstige gevolgen van een onder de vigeur van het oude voorschrift ontstane situatie regelt.

48. Reeds bij de productie van panelen moeten de producenten ervan uitgaan dat deze op een later tijdstip afval zullen worden. Vanuit dit gezichtspunt lijkt de invoering van producentenverantwoordelijkheid slechts de toekomstige gevolgen van een voordien ontstane situatie te regelen.

49. In die zin heeft het Hof onlangs uitspraak gedaan over een verhoging van de kosten van afvalbeheer. Het betrof de verlenging van de duur van de periode van nazorg na de sluiting van een stortplaats, waardoor hogere kosten ontstonden. Deze kosten moesten ten laste worden gebracht van de oorspronkelijke houders van het afval dat daar in het verleden was gestort, aangezien de verlenging van de periode van nazorg alleen betrekking had op de toekomstige gevolgen van de storting van het afval, waarvoor de oorspronkelijke houders van het afval verantwoordelijk waren.[18] Op vergelijkbare wijze heeft het Hof de berekening van toekomstige pensioenrechten voor tijdvakken van arbeid vóór de vaststelling van de betreffende richtlijn[19] en de gevolgen van nieuwe regelingen voor bestaande arbeidsovereenkomsten beoordeeld.[20]

50. Een eenvoudige overeenkomstige toepassing van die rechtspraak op het onderhavige geval zou echter voorbijgaan aan het feit dat de afvalrechtelijke verantwoordelijkheid voor de in de handel gebrachte fotovoltaïsche panelen reeds ten tijde van de invoering van de producentenverantwoordelijkheid was geregeld en normaal gesproken definitief was opgenomen in de overeenkomsten tussen de producenten en de gebruikers.

51. Krachtens artikel 14 en artikel 15 van de naargelang van het betreffende tijdstip toepasselijke afvalrichtlijn moeten respectievelijk moesten de lidstaten namelijk regelen wie de kosten van het afvalbeheer draagt. Deze bepaling laat respectievelijk liet de lidstaten de keuze om de kosten van het afvalbeheer in rekening te brengen aan de eigenaar waar het product afval is geworden, dan wel aan de producent of aan bepaalde andere personen.

15 Arresten van 16 december 2010, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:779, punt 32); 7 november 2013, Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 22), en 14 mei 2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, punt 57).

16 Arrest van 27 januari 2011, Flos (C-168/09, EU:C:2011:29, punt 51).

17 Arrest van 14 maart 2019, Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, punten 30-32).

18 Arrest van 14 mei 2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, punt 58).

19 Arrest van 7 november 2018, O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879, punten 35 en 36).

20 Arresten van 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punt 52), en 12 september 2013, Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544, punt 31).

52. Voor zover de betrokken lidstaat reeds op 13 augustus 2005 voorzag in een producentenverantwoordelijkheid voor fotovoltaïsche panelen, vereiste artikel 13, lid 1, van richtlijn 2012/19 geen wijziging van de juridische situatie, zodat deze bepaling in de praktijk geen terugwerkende kracht had. Dergelijke lidstaten kunnen dus niet worden verplicht hun regeling te wijzigen indien mocht blijken dat artikel 13, lid 1, een ontoelaatbare terugwerkende kracht heeft met betrekking tot fotovoltaïsche panelen.

53. Indien de betrokken lidstaat de afvalrechtelijke verantwoordelijkheid eerder bij andere personen had gelegd, zou de omzetting van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2012/19 bestaande rechtsverhoudingen wijzigen. Zo kon de lidstaat de afvalrechtelijke verantwoordelijkheid op grond van de afvalrichtlijn opdragen aan degene die eigenaar van het product was toen dit afval werd, dat wil zeggen aan de laatste gebruiker van de panelen. In dat geval moest de producent ervan uitgaan dat hij bij de levering van de fotovoltaïsche panelen aan de gebruiker de afvalrechtelijke verantwoordelijkheid had overgedragen en dus zelf van deze verantwoordelijkheid bevrijd was.

54. Aangenomen mag worden dat deze juridische situatie aanzienlijke economische gevolgen had: producenten en gebruikers van fotovoltaïsche panelen moesten bij de overeengekomen prijzen rekening houden met de toepasselijke regeling inzake de afvalrechtelijke verantwoordelijkheid. Wanneer producentenverantwoordelijkheid geldt, dient te worden uitgegaan van hogere prijzen voor fotovoltaïsche panelen dan wanneer gebruikersverantwoordelijkheid geldt, omdat de producent bij zijn berekening de kosten van de latere verwijdering in aanmerking moet nemen.

55. Artikel 12, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2012/19 illustreert dit voor elektrische en elektronische apparatuur van particuliere huishoudens. Volgens die bepaling moet elke producent reeds bij het in de handel brengen van een product een waarborg stellen waaruit blijkt dat het afvalbeheer zal worden gefinancierd.

56. Voor zover de betrokken lidstaat de verantwoordelijkheid oorspronkelijk bij de gebruiker legde, betekent de latere invoering van producentenverantwoordelijkheid voor reeds in de handel gebrachte producten dan ook – anders dan in het bovengenoemde geval waarin de verplichtingen inzake nazorg werden uitgebreid [21] – niet dat reeds bestaande verplichtingen worden verduidelijkt. Evenmin schept zij nieuwe verplichtingen waarmee een voorzichtige marktdeelnemer rekening moest houden. Veeleer worden achteraf verplichtingen en de daaraan verbonden kosten verschoven tussen verschillende marktdeelnemers. Deze marktdeelnemers kunnen bij hun prijzen echter geen rekening meer houden met deze verschuiving, aangezien de transacties in kwestie reeds zijn afgesloten. Er is evenmin voorzien in een compensatie van de producenten voor deze extra kosten.

57. De invoering van producentenverantwoordelijkheid voor reeds in de handel gebrachte fotovoltaïsche panelen brengt bijgevolg wijziging in voordien ontstane en definitief verworven rechtsposities of voltooide handelingen, voor zover het nationale recht nog niet in producentenverantwoordelijkheid voorzag.

58. De Commissie stemt trouwens impliciet met deze beoordeling in door te stellen dat artikel 13 van de richtlijn niet aldus kan worden uitgelegd dat het afbreuk doet aan de geldigheid van overeenkomsten die gebruikers van fotovoltaïsche panelen vóór het verstrijken van de termijn

[21] Zie punt 49 hierboven.

voor de omzetting van richtlijn 2012/19 met afvalverwerkingsbedrijven hebben gesloten op basis van de destijds geldende Tsjechische regels. Indien daarin echter retroactiviteit besloten zou liggen, dan is van retroactiviteit ook sprake wanneer aan de producenten verwijderingskosten in rekening worden gebracht die nog ten laste van de gebruikers kwamen toen de prijzen voor de producten van de producenten werden overeengekomen.

b) Ongelijke behandeling

59. Overigens heeft de wetgever er bij de oorspronkelijke invoering van producentenverantwoordelijkheid voor andere AEEA in richtlijn 2002/96, door de vaststelling van richtlijn 2003/108 [22], voor gezorgd dat producenten geen afvalrechtelijke verantwoordelijkheid hoeven te dragen voor de „historische" afgedankte apparatuur van beroepsmatige gebruikers die vóór 13 augustus 2005 in de handel is gebracht.

60. Integendeel, de lidstaten mochten de verantwoordelijkheid voor de historische afgedankte apparatuur bij de levering van vervangende producten opdragen aan de producenten van deze nieuwe producten of aan de gebruikers. Indien de betreffende apparatuur wordt afgedankt zonder te worden vervangen, komen de kosten hoe dan ook voor rekening van de gebruikers. Dienaangaande werd in overweging 3 van richtlijn 2003/108 opgemerkt dat de terugnameplicht voor AEEA die in het verleden op de markt is gebracht, een retroactieve verplichting creëerde waarin niet was voorzien en die bepaalde producenten aan ernstige economische risico's kon blootstellen.

61. Derhalve sloot richtlijn 2003/108 niet alleen terugwerkende kracht uit, maar voorzag zij tevens in een overgangsperiode van ongeveer anderhalf jaar.

62. In vergelijking met die producenten van andere elektrische en elektronische apparatuur zijn de producenten van fotovoltaïsche panelen dus duidelijk benadeeld, omdat hun afvalrechtelijke verantwoordelijkheid niet met een overgangsperiode is ingevoerd, en zelfs met terugwerkende kracht vanaf 13 augustus 2005. De invoering van producentenverantwoordelijkheid voor reeds in de handel gebrachte fotovoltaïsche panelen heeft dus niet alleen gevolgen voor de rechtszekerheid en de bescherming van het gewettigd vertrouwen, maar ook – zoals de Bondsrepubliek Duitsland en de Tsjechische Republiek opmerken – voor de inachtneming van het gelijkheidsbeginsel.

c) Rechtvaardiging van de terugwerkende kracht

63. Bij wijze van uitzondering kan terugwerkende kracht toelaatbaar zijn. Dat is het geval wanneer de nagestreefde doelstelling zulks vereist en naar behoren rekening wordt gehouden met het gewettigd vertrouwen van de betrokken personen. [23] Bovendien heeft het Hof soms zelfs verlangd dat in de motivering van de handelingen in kwestie wordt vermeld welke omstandigheden de gewenste terugwerkende kracht rechtvaardigen. [24]

[22] Aangehaald in voetnoot 6.

[23] Arresten van 25 januari 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, punt 20); 12 november 1981, Meridionale Industria Salumi e.a. (212/80–217/80, EU:C:1981:270, punt 10); 13 november 1990, Fédesa e.a. (C-331/88, EU:C:1990:391, punt 45), en 28 november 2006, Parlement/Raad (C-413/04, EU:C:2006:741, punt 75).

[24] Arrest van 1 april 1993, Diversinte en Iberlacta (C-260/91 en C-261/91, EU:C:1993:136, punt 10). Zie ook beschikking van de president van het Hof van 1 februari 1984, Ilford/Commissie (1/84 R, EU:C:1984:41, punt 19), alsmede de arresten van 11 juli 1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, punt 20), en 29 april 2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, punt 36). Zie eveneens de conclusie van advocaat-generaal Mischo in de zaken Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:125, punt 17) en Cargill/Commissie (C-248/89, EU:C:1991:141, punt 52).

64. Aangezien in casu de begindatum van de regeling niet is vastgesteld op een tijdstip dat voorafgaat aan de bekendmaking van de richtlijn, hoeven aan deze rechtvaardiging geen overdreven strenge eisen te worden gesteld. Wegens het economische belang dat gemoeid is met de invoering van producentenverantwoordelijkheid voor reeds in de handel gebrachte panelen – en rekening houdend met de ongelijke behandeling die daarmee gepaard gaat – moet aan de rechtvaardiging echter enig gewicht worden toegekend.

Doelstellingen van de regeling

65. Uit de overwegingen van richtlijn 2012/19 kan echter niet worden afgeleid om welke redenen de invoering van producentenverantwoordelijkheid voor reeds in de handel gebrachte fotovoltaïsche panelen noodzakelijk is.

66. Ten gronde voert Duitsland terecht aan dat de invoering van producentenverantwoordelijkheid voor reeds in de handel gebrachte producten niet geschikt is om de producenten er overeenkomstig overweging 12 van richtlijn 2012/19 toe te bewegen om reeds bij het ontwerp van hun producten rekening te houden met de reparatie, de mogelijkheid tot verbetering, het hergebruik, de demontage en de recycling van die producten, alsmede om deze aspecten te vergemakkelijken. De producenten wisten bij de vervaardiging van de reeds in de handel gebrachte producten immers nog niet dat zij later verantwoordelijk zouden worden voor het afvalbeheer. Het argument van de Raad dat de invoering *met terugwerkende kracht* van producentenverantwoordelijkheid noodzakelijk is om de circulaire economie te bevorderen, is derhalve niet overtuigend.[25]

67. Ook de in overweging 6 van richtlijn 2012/19 uiteengezette doelstelling van uniforme producentenverantwoordelijkheid, namelijk te zorgen voor een vergelijkbare economische last, zou niet worden bereikt door wijziging te brengen in de verantwoordelijkheid voor producten die op het tijdstip van de regeling reeds in de handel waren gebracht. Veeleer zouden er nieuwe verschillen in de lasten ontstaan omdat de producenten bij hun prijzen reeds rekening hadden gehouden met de voorheen in de betrokken lidstaat bestaande regeling betreffende de verantwoordelijkheid.

68. De totstandkomingsgeschiedenis van richtlijn 2012/19 bevat evenmin aanwijzingen waarom juist deze regeling is vastgesteld, in plaats van deze te beperken tot panelen die in de toekomst in de handel zouden worden gebracht.

69. In het oorspronkelijke voorstel van de Commissie was in het geheel nog niet beoogd fotovoltaïsche panelen binnen de werkingssfeer van de regeling te doen vallen[26], en het Parlement heeft de uitbreiding van de werkingssfeer ervan tot die panelen in eerste lezing nog uitdrukkelijk verworpen.[27] Ook binnen de Raad was er aanvankelijk nog weerstand van bepaalde lidstaten[28], maar in zijn gemeenschappelijk standpunt was hij uiteindelijk van mening dat de

[25] Zo ook de situatie in het arrest van 11 juli 1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, punten 18 en 19).

[26] Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) (herschikking) van 3 december 2008 [COM(2008) 810 definitief].

[27] Overweging 10 van het standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing vastgesteld op 3 februari 2011 met het oog op de aanneming van richtlijn 2011/.../EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) (herschikking) (PB 2012, C 182E, blz. 50).

[28] Zie Raadsdocumenten 16041/09 van 17 november 2009, blz. 2, en 17345/09 van 14 december 2009, blz. 4.

uitzondering voor fotovoltaïsche panelen niet gerechtvaardigd was.[29] De Commissie heeft dit opgevat als een voorstel van de Raad om de werkingssfeer van de richtlijn *vanaf de datum van inwerkingtreding ervan* uit te breiden tot fotovoltaïsche panelen.[30] Er is echter geen overeenkomstige overgangsregeling die bijvoorbeeld de producentenverantwoordelijkheid zou beperken tot na de inwerkingtreding van de richtlijn in de handel gebrachte panelen.

70. Hoewel de Commissie tijdens het wetgevingsproces opdracht heeft gegeven tot een studie over de opneming van fotovoltaïsche panelen in de richtlijn[31], wordt in deze studie niet ingegaan op de uitbreiding van de producentenverantwoordelijkheid tot panelen die al in de handel waren gebracht toen de regeling werd vastgesteld.

71. Het Parlement, de Raad en de Commissie hebben in de onderhavige procedure evenmin overtuigende redenen aangevoerd voor het met terugwerkende kracht invoeren van producentenverantwoordelijkheid.

72. Het is juist dat zij betogen dat de producentenverantwoordelijkheid – gezien de levensduur van de panelen van 25 jaar – slechts met zeer grote vertraging zou ingaan. In dit verband verwijst het Parlement naar de noodzaak om de verwijdering van afval te financieren. Deze overweging kan echter niet rechtvaardigen dat met terugwerkende kracht overeenkomsten worden gewijzigd die op een andere verdeling van de verantwoordelijkheden berustten.

73. Anders dan in het reeds genoemde geval van de verlenging van de nazorgverplichtingen[32] is de non-retroactiviteit ook geen reden om te vrezen voor een financieringstekort. Voor oudere panelen zou de kostenverantwoordelijkheid immers gebaseerd zijn op de nationale bepalingen tot omzetting van de afvalrichtlijn.

74. Ook het door de Commissie aangevoerde beginsel dat de vervuiler betaalt, doet geen afbreuk aan de tot nog toe getrokken conclusie. Het is juist dat het beginsel dat de vervuiler betaalt, kan rechtvaardigen dat de producenten verantwoordelijk zijn. Zoals uit artikel 14 van de afvalrichtlijn blijkt, kunnen evenwel ook huidige of voormalige houders van afvalstoffen – dus met name gebruikers – verantwoordelijkheid dragen.

Vertrouwen van de betrokken personen

75. Overigens is ook het vertrouwen van de betrokken personen niet naar behoren geëerbiedigd.

76. Eenieder heeft recht op bescherming van het gewettigd vertrouwen wanneer de autoriteiten van de Unie bij hem gegronde verwachtingen hebben gewekt. Daartegenover staat dat degene aan wie de autoriteiten geen specifieke toezeggingen hebben gedaan, zich niet kan beroepen op

[29] Standpunt van de Raad in eerste lezing met het oog op de aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) (herschikking) – door de Raad vastgesteld op 19 juli 2011 (Raadsdocument 7906/2/11).

[30] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement overeenkomstig artikel 294, lid 6, VWEU met betrekking tot het standpunt van de Raad inzake de vaststelling van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) [COM(2011) 478 def.].

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

[32] Zie punt 49 hierboven.

een schending van dit beginsel. Wanneer voorts een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer de vaststelling van een voor zijn belangen nadelige maatregel van de Unie kan voorzien, kan hij zich niet op dat beginsel beroepen ingeval deze maatregel wordt vastgesteld.[33]

77. Het klopt dat niet is gebleken dat de autoriteiten van de Unie een specifieke toezegging hebben gedaan dat geen producentenverantwoordelijkheid zou worden ingevoerd. Integendeel, artikel 13 van richtlijn 2002/96 voorzag reeds in de mogelijkheid om fotovoltaïsche panelen binnen de werkingssfeer ervan te doen vallen.

78. Bij het op de markt brengen van fotovoltaïsche panelen mochten de producenten echter afgaan op de nationale regeling inzake afvalrechtelijke verantwoordelijkheid, die op haar beurt de afvalrichtlijn omzette. Deze regeling was een concrete toezegging op basis van Unierechtelijke voorschriften.

79. Vastgesteld kan niet worden dat de wetgever met het aldus gewekte vertrouwen überhaupt rekening heeft gehouden toen producentenverantwoordelijkheid werd ingevoerd voor fotovoltaïsche panelen die reeds in de handel waren gebracht, laat staan dat hij daarmee op passende wijze rekening heeft gehouden.

80. Ook de door de instellingen beklemtoonde regeling van artikel 13 van de oude richtlijn 2002/96, die inhield dat de Commissie fotovoltaïsche panelen onder de eerdere regeling kon doen vallen, had niet tot gevolg dat de producenten er rekening mee moesten houden dat met terugwerkende kracht producentenverantwoordelijkheid zou worden ingevoerd. Terugwerkende kracht is immers iets fundamenteel anders dan een eenvoudige opneming in het systeem. Deze beoordeling wordt bevestigd door het feit dat niet valt in te zien waarom terugwerkende kracht noodzakelijk zou zijn.

d) Soortgelijke regelingen

81. De betrokken instellingen waarschuwen echter dat de aanname dat er bij artikel 13 van richtlijn 2012/19 sprake is van ontoelaatbare terugwerkende kracht wat fotovoltaïsche panelen betreft, ertoe leidt dat ook andere regelingen inzake producentenverantwoordelijkheid in de afvalstoffenwetgeving van de Unie ter discussie komen te staan.

82. Dit argument doet echter niet af aan de eerdere beoordeling van de producentenverantwoordelijkheid voor fotovoltaïsche panelen. Integendeel: als er nog meer gevallen van ontoelaatbare terugwerkende kracht bestaan, moet deze regelgevingspraktijk a fortiori ter discussie worden gesteld.

83. Overigens kan niet worden uitgesloten dat terugwerkende kracht in de andere vermelde gevallen kan worden gerechtvaardigd op basis van een specifiek onderzoek van de regelingen in kwestie.

84. Zo voorziet richtlijn 2000/53/EG betreffende autowrakken[34] in producentenverantwoordelijkheid voor autowrakken die lang vóór de vaststelling van de richtlijn in de handel zijn gebracht. Het lijkt er echter op dat de last van deze verantwoordelijkheid vrij

[33] Arresten van 11 maart 1987, Van den Bergh en Jurgens en Van Dijk Food Products (Lopik)/EEG (265/85, EU:C:1987:121, punt 44); 15 juli 2004, Di Lenardo en Dilexport (C-37/02 en C-38/02, EU:C:2004:443, punt 70), en 3 december 2019, Tsjechische Republiek/Parlement en Raad (C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 153).

[34] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 (PB 2000, L 269, blz. 34).

beperkt is als gevolg van de restwaarde van de voertuigen.[35] Bovendien zijn motorvoertuigen complexe producten. Daarom kan de kennis van de producenten van bijzonder belang zijn voor de verwijdering.

85. Als argument voor de temporeel ongedifferentieerde verantwoordelijkheid van producenten van batterijen en accu's op grond van artikel 16, leden 1 en 6, van de batterijenrichtlijn[36] kan eventueel worden aangevoerd dat er anders een verhoogd risico bestaat dat die vaak betrekkelijk kleine voorwerpen met het restafval worden verwijderd. Bovendien zou een individueel onderzoek om vast te stellen op welk tijdstip zij in de handel zijn gebracht, naar alle waarschijnlijkheid onevenredig en in veel gevallen misschien zelfs onmogelijk zijn.

86. Over al deze vragen hoeft in de onderhavige procedure echter geen uitspraak te worden gedaan. Bijgevolg hoeft hier verder geen aandacht aan te worden besteed.

3. Voorlopige conclusie

87. Derhalve moet worden vastgesteld dat de invoering van producentenverantwoordelijkheid voor reeds in de handel gebrachte fotovoltaïsche panelen bij artikel 13, lid 1, van richtlijn 2012/19, zonder dat daarvoor een toereikende rechtvaardiging bestaat en zonder dat voldoende rekening wordt gehouden met het gewettigd vertrouwen van de betrokkenen, wijziging brengt in voordien ontstane en definitief verworven rechtsposities of voltooide handelingen voor zover het nationale recht nog niet in producentenverantwoordelijkheid voorzag.

88. Het relevante tijdstip voor het bepalen van de te beschermen rechtsposities is het tijdstip waarop de richtlijn is bekendgemaakt[37], in dit geval 24 juli 2012. Anders dan de Bondsrepubliek Duitsland en de Tsjechische Republiek menen, is het verstrijken van de omzettingstermijn in dit opzicht niet van belang, aangezien de marktdeelnemers er reeds vanaf de datum van bekendmaking rekening mee moesten houden dat de betrokken lidstaat de verantwoordelijkheid voor de verwijdering van fotovoltaïsche panelen zou regelen in overeenstemming met de richtlijn.

89. Derhalve mochten en moesten de lidstaten pas vanaf dat tijdstip producentenverantwoordelijkheid voor fotovoltaïsche panelen invoeren overeenkomstig artikel 13, lid 1, van richtlijn 2012/19.

90. Artikel 13, lid 1, van richtlijn 2012/19 is dan ook ongeldig wegens overtreding van het verbod van terugwerkende kracht, voor zover die bepaling producentenverantwoordelijkheid invoert voor fotovoltaïsche panelen die de producenten tussen 13 augustus 2005 en 24 juli 2012 in de handel hebben gebracht, terwijl het nationale recht voordien niet in een dergelijke producentenverantwoordelijkheid voorzag.

91. Daarentegen zijn de lidstaten krachtens artikel 13, lid 1, van richtlijn 2012/19 verplicht om de producenten te doen betalen voor de kosten van de inzameling, verwerking, nuttige toepassing en milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van fotovoltaïsche panelen van andere gebruikers dan particuliere huishoudens die na de bekendmaking van die richtlijn op 24 juli 2012 in de handel zijn gebracht.

[35] Zie Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive (EC) 2000/53 of 18 September 2000 on end-of-life vehicles, SWD (2021) 60 final van 15 maart 2021, blz. 57-59.

[36] Richtlijn 2006/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's en tot intrekking van richtlijn 91/157/EEG (PB 2006, L 266, blz. 1).

[37] Arrest van 29 april 2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, punt 35).

B. Tweede vraag – Gevolgen van nationale wetgeving

92. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen in hoeverre de aansprakelijkheid van een lidstaat voor schade ten gevolge van een schending van het Unierecht wordt beïnvloed door het feit dat de met het Unierecht strijdige nationale regeling is vastgesteld vóór de richtlijn die aan de gestelde schending ten grondslag ligt.

93. Deze vraag rijst alleen voor het geval dat artikel 13, lid 1, van richtlijn 2012/19 producentenverantwoordelijkheid vereist voor fotovoltaïsche panelen die vóór 1 januari 2013 in de handel zijn gebracht. Uit het antwoord op de eerste vraag volgt dat op zijn minst producentenverantwoordelijkheid moet worden ingevoerd voor de fotovoltaïsche panelen die de producenten sinds 24 juli 2012 in de handel hebben gebracht.

94. In het onderhavige geval kan worden betwijfeld of het gaat om panelen die tussen 24 juli 2012 en 1 januari 2013 in de handel zijn gebracht. Vysočina Wind heeft de zonne-energiecentrale namelijk al in 2009 in gebruik genomen. Het kan echter niet met absolute zekerheid worden uitgesloten dat de onderneming bepaalde fotovoltaïsche panelen van de energiecentrale pas in de genoemde periode heeft verworven en geïnstalleerd.

95. Ten gronde zij om te beginnen opgemerkt dat de Tsjechische regeling op het eerste gezicht niet in strijd is met het Unierecht, aangezien zij betrekking heeft op de periode vóór de uiterste datum voor de omzetting van richtlijn 2012/19. Toen vielen fotovoltaïsche panelen nog onder de algemene regeling van artikel 14, lid 1, van de afvalrichtlijn, die bij de Tsjechische regeling is omgezet. In artikel 14, lid 1, wordt uitdrukkelijk bepaald dat de kosten van het afvalbeheer worden gedragen door de oorspronkelijke producent van de afvalstoffen dan wel door de huidige of vorige houders ervan. Hoewel de invoering van producentenverantwoordelijkheid wordt geregeld in artikel 14, lid 2, is dit slechts een optie waarvoor de lidstaten kunnen maar niet hoeven te kiezen.

96. Een schending van het Unierecht kan dus hooguit voortvloeien uit een anticiperende werking van richtlijn 2012/19. De lidstaten tot wie een richtlijn gericht is, mogen namelijk gedurende de termijn voor de omzetting van deze richtlijn geen bepalingen vaststellen die de verwezenlijking van het door die richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen. [38]

97. De Tsjechische regeling is echter al op 30 mei 2012 bekendgemaakt, dus bijna twee maanden voor de bekendmaking van richtlijn 2012/19 op 24 juli 2012. Deze richtlijn was toen nog niet van kracht en kon dus geen verplichtingen in het leven roepen voor de Tsjechische Republiek. [39]

98. Het onderhavige geval toont echter aan dat het niet voldoende is dat de doelstellingen van een regeling van de Unie louter formeel worden beschermd tijdens de omzettingsperiode. Richtlijn 2012/19 vormt immers de uitdrukking van een reeds op 21 december 2011 bereikt politiek compromis tussen de Raad en het Parlement. [40] De Tsjechische Republiek was dus bij de vaststelling van de nationale regeling op de hoogte van de doelstellingen van de regeling van de Unie die kort daarna in werking zou treden. Het zou onverenigbaar zijn met het beginsel van

[38] Arresten van 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, punt 45); 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, punt 57), en 13 november 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punt 55).

[39] Zie arrest van 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, punt 41).

[40] Vijfde streepje van de wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 19 januari 2012 over het standpunt van de Raad in eerste lezing met het oog op de vaststelling van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) (herschikking) [07906/2/2011 – C7-0250/2011-2008/0241(COD)].

loyale samenwerking (Unietrouw) dat een dergelijke regeling van de Unie zou worden omzeild en dat de doelstellingen ervan ernstig in gevaar zouden worden gebracht. Volgens artikel 4, lid 3, derde volzin, VEU onthouden de lidstaten zich namelijk van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen. [41]

99. Aangezien de gebruikers krachtens de Tsjechische regeling verplicht zijn om de kosten van de verwijdering van fotovoltaïsche panelen vooraf te dragen, kan die regeling ook de in artikel 13 van richtlijn 2012/19 neergelegde doelstelling van producentenverantwoordelijkheid voor die panelen ernstig in gevaar brengen. Hierdoor worden de producenten immers volledig of althans grotendeels ontlast van de kosten die de verwijdering van de panelen in kwestie met zich meebrengt.

100. Derhalve kan het feit dat een lidstaat vóór de vaststelling van een richtlijn een regeling vaststelt die onverenigbaar is met die richtlijn en de doelstellingen ervan ernstig in gevaar brengt, tot gevolg hebben dat die lidstaat aansprakelijk is voor de schade die particulieren daardoor lijden. Deze aansprakelijkheid berust op een schending van de loyaliteitsplicht als bedoeld in artikel 4, lid 3, VEU. Zij is aan de orde wanneer de bij de regelgevingsprocedure betrokken instellingen van de Unie reeds vóór de vaststelling van de nationale regeling een politiek akkoord over de nieuwe regeling van de Unie hadden bereikt en de lidstaat daarvan op de hoogte was.

101. Opgemerkt dient evenwel te worden dat de overwegingen over de terugwerkende kracht van de producentenverantwoordelijkheid voor fotovoltaïsche panelen en over de loyaliteitsplichten ten gevolge van het politieke akkoord in de regelgevingsprocedure aanleiding geven tot twijfel over de vraag of de strijdigheid van de Tsjechische regeling met de loyaliteitsplichten voldoende gekwalificeerd [42] is. Dat is het geval indien de Tsjechische Republiek de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid kennelijk en aanzienlijk heeft overschreden. [43] Het ligt echter niet voor de hand om – zoals de Tsjechische regering voorstelt – bij de beoordeling van de terugwerkende kracht de datum van bekendmaking van de richtlijn in aanmerking te nemen [44] en niet het tijdstip waarop de omzettingstermijn verstrijkt [45]. Evenmin is er tot nog toe sprake van relevante rechtspraak waarin is vastgesteld wat de loyaliteitsplichten van de lidstaten vóór de bekendmaking van een richtlijn zijn. Over de vraag of een eventuele schending gekwalificeerd is, hoeft evenwel geen definitieve uitspraak te worden gedaan, aangezien deze kwestie in de onderhavige procedure niet aan de orde is gesteld en waarschijnlijk ook niet van belang is. [46]

41 Zie arresten van 5 mei 1981, Commissie/Verenigd Koninkrijk (804/79, EU:C:1981:93, punt 28), en 2 juni 2005, Commissie/Luxemburg (C-266/03, EU:C:2005:341).

42 Zie arresten van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 51); 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punt 30), en 25 maart 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, punt 113).

43 Arresten van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 55), en 4 oktober 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, punt 105).

44 Zie punt 88 hierboven.

45 Zie arrest van 15 januari 2019, E.B. (C-258/17, EU:C:2019:17, punt 53).

46 Zie punt 94 hierboven.

V. Conclusie

102. Derhalve geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) Op de eerste vraag dient te worden geantwoord dat artikel 13, lid 1, van richtlijn 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) zich ertegen verzet dat de lidstaten de kosten van de inzameling, verwerking, nuttige toepassing en milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van fotovoltaïsche panelen van andere gebruikers dan particuliere huishoudens die in de handel zijn gebracht na de bekendmaking van die richtlijn op 24 juli 2012, ten laste brengen van de gebruikers en niet van de producenten.

Artikel 13, lid 1, van richtlijn 2012/19 is daarentegen ongeldig voor zover het producentenverantwoordelijkheid invoert voor fotovoltaïsche panelen die de producenten tussen 13 augustus 2005 en 24 juli 2012 in de handel hebben gebracht, terwijl het nationale recht voordien niet in een dergelijke producentenverantwoordelijkheid voorzag. In zoverre kunnen de lidstaten de kosten ten laste brengen van de gebruikers.

2) Op de tweede vraag dient te worden geantwoord dat het feit dat een lidstaat vóór de vaststelling van een richtlijn een regeling vaststelt die onverenigbaar is met die richtlijn en de doelstellingen ervan ernstig in gevaar brengt, tot gevolg kan hebben dat die lidstaat aansprakelijk is voor de schade die particulieren daardoor lijden. Deze aansprakelijkheid berust op een schending van de loyaliteitsplicht als bedoeld in artikel 4, lid 3, VEU. Zij is aan de orde wanneer de bij de regelgevingsprocedure betrokken instellingen van de Unie reeds vóór de vaststelling van de nationale regeling een politiek akkoord over de nieuwe regeling van de Unie hadden bereikt en de lidstaat daarvan op de hoogte was.”