Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 15 de julho de 2021 [1]

Processo C-181/20

VYSOČINA WIND a.s.
contra
República Checa

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Nejvyšší soud (Supremo Tribunal, República Checa)]

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2012/19/UE — Resíduos — Equipamentos elétricos e eletrónicos — Custos de recolha, tratamento, valorização e eliminação, em boas condições ambientais, dos painéis fotovoltaicos — Responsabilidade do produtor — Transposição incorreta de uma diretiva — Responsabilidade de um Estado-Membro — Princípio do poluidor-pagador — Princípio da não retroatividade»

I. Introdução

1. No litígio no processo principal, a Vysočina Wind pede uma indemnização ao Estado checo pelo facto de este ter transposto de forma incorreta a concretização do princípio do poluidor-pagador pela Diretiva 2012/19/UE [2] no que respeita a painéis fotovoltaicos.

2. A responsabilidade civil nos termos do direito da União assenta no Acórdão Francovich [3] e pressupõe, designadamente, uma violação caracterizada do direito da União [4]. Esta poderia consistir numa transposição incorreta da Diretiva 2012/19, mas estaria excluída se a disposição da diretiva em causa violasse normas hierarquicamente superiores do direito da União, nomeadamente o princípio da não retroatividade.

3. A República Checa levanta dúvidas quanto à compatibilidade da Diretiva 2012/19, publicada em 2012, com o direito da União, na medida em que prevê a obrigação de os produtores de painéis fotovoltaicos suportarem os custos de eliminação de todos os painéis que já tenham colocado no mercado desde 13 de agosto de 2005. Por conseguinte, este Estado-Membro adotou uma regulamentação que impõe estes custos aos utilizadores dos painéis caso estes tenham sido

1 Língua original: alemão.

2 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE) (JO 2012, L 197, p. 38).

3 Acórdão de 19 de novembro de 1991, Francovich e o. (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428).

4 V. Acórdãos de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 51), de 26 de janeiro de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, n.º 30), e de 25 de março de 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, n.º 113).

colocados no mercado antes de 1 de janeiro de 2013. A Vysočina Wind explora uma central solar e na sequência desta regulamentação foi obrigada a suportar custos cujo reembolso requer presentemente.

4. Por conseguinte, importa esclarecer em que medida a introdução da responsabilidade do produtor por painéis fotovoltaicos é compatível com o princípio da não retroatividade.

II. Enquadramento jurídico

A. Regulamentações da União relativas à eliminação dos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE)

1. Diretiva 2012/19

5. O objeto da Diretiva 2012/19 é definido no artigo 1.º:

«A presente diretiva estabelece medidas de proteção do ambiente e da saúde humana, prevenindo ou reduzindo os impactos adversos decorrentes da geração e gestão dos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE) e diminuindo os impactos gerais da utilização dos recursos e melhorando a eficiência dessa utilização, de acordo com os artigos 1.º e 4.º da [Diretiva relativa aos resíduos [5]], contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável.»

6. O âmbito de aplicação da Diretiva 2012/19 resulta nomeadamente do seu artigo 2.º, n.º 1:

«A presente diretiva é aplicável aos equipamentos elétricos e eletrónicos (EEE) nos seguintes termos:

a) No período compreendido entre 13 de agosto de 2012 e 14 de agosto de 2018 (período transitório), sem prejuízo do n.º 3, aos EEE pertencentes às categorias definidas no Anexo I. O Anexo II contém uma lista indicativa de EEE que são abrangidos pelas categorias definidas no Anexo I;

b) A partir de 15 de agosto de 2018, sem prejuízo dos n.os 3 e 4, a todos os EEE. Todos os EEE são classificados nas categorias definidas no Anexo III. O Anexo IV contém uma lista não exaustiva de EEE que são abrangidos pelas categorias definidas no Anexo III (âmbito de aplicação aberto).»

7. O artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2012/19 define diferentes conceitos:

«Para efeitos do disposto na presente diretiva, entende-se por:

a) "Equipamentos elétricos e eletrónicos" ou "EEE", os equipamentos dependentes de corrente elétrica ou de campos eletromagnéticos para funcionarem corretamente, bem como os equipamentos para geração, transferência e medição dessas correntes e campos, e concebidos para utilização com uma tensão nominal não superior a 1 000 V para corrente alterna e 1 500 V para corrente contínua;

[5] Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas (JO 2008, L 312, p. 3).

[…]

e) "Resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos" ou "REEE", equipamentos elétricos e eletrónicos que constituem resíduos na aceção do artigo 3.º, ponto 1, da diretiva relativa aos resíduos, incluindo todos os componentes, subconjuntos e materiais consumíveis que fazem parte integrante do produto no momento em que este é descartado;»

8. O Anexo I da Diretiva 2012/19 enumera as categorias de EEE abrangidas por esta diretiva durante o período transitório nos termos do seu artigo 2.º, n.º 1, alínea a). O ponto 4 refere os equipamentos de consumo e painéis fotovoltaicos.

9. Os painéis fotovoltaicos são também mencionados no ponto 4 da lista não exaustiva dos equipamentos elétricos e eletrónicos que constam do Anexo II da Diretiva 2012/19 e que se incluem nas categorias de aparelhos que figuram no Anexo I.

10. O artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2012/19 regula a responsabilidade do produtor no que respeita aos custos da eliminação dos aparelhos destinados a utilização profissional:

«Os Estados-Membros asseguram que o financiamento dos custos de recolha, tratamento, valorização e eliminação, em boas condições ambientais, dos REEE provenientes de utilizadores não particulares, resultantes de produtos colocados no mercado após 13 de agosto de 2005, seja assegurado pelos produtores.

Relativamente aos resíduos históricos que forem substituídos por novos produtos equivalentes ou por novos produtos que cumpram a mesma função, o financiamento dos custos deve ser assegurado pelos produtores desses produtos no momento do fornecimento. Alternativamente, os Estados-Membros podem prever que os utilizadores não particulares sejam também total ou parcialmente responsabilizados por esse financiamento.

Relativamente aos outros resíduos históricos, o financiamento dos custos deve ser assegurado pelos utilizadores não particulares.»

11. De resto, resulta do artigo 12.º, n.º 4, da Diretiva 2012/19 que «os REEE de produtos colocados no mercado em ou antes de 13 de agosto de 2005» devem ser considerados «resíduos históricos».

12. As mesmas regras já estavam previstas no artigo 9.º, n.º 1, e no artigo 8.º, n.º 3, da Diretiva 2002/96/CE relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE)[6]. Todavia, a anterior diretiva ainda não se aplicava aos painéis fotovoltaicos, que só foram abrangidos pela Diretiva 2012/19.

13. A responsabilidade do produtor é abordada no considerando 23 da Diretiva 2012/19:

«[…] A fim de dar ao conceito de responsabilidade do produtor o maior efeito, cada produtor deverá ser responsável pelo financiamento da gestão dos resíduos provenientes dos seus próprios produtos. Os produtores deverão poder optar por cumprir esta obrigação quer individualmente quer aderindo a um sistema coletivo. Cada produtor, ao colocar um produto no mercado, deverá prestar uma garantia financeira a fim de evitar que os custos da gestão de REEE provenientes de produtos órfãos recaiam sobre a sociedade ou sobre os restantes produtores. A responsabilidade

[6] Diretiva 2002/96/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de janeiro de 2003 (JO 2003, L 37, p. 24), na redação que lhe foi dada pela Diretiva 2003/108/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de dezembro de 2003 (JO 2003, L 345, p. 106).

pelo financiamento da gestão de resíduos históricos deverá ser repartida por todos os produtores existentes, através de sistemas de financiamento coletivo, para os quais contribuam proporcionalmente todos os produtores existentes no mercado no momento em que os custos ocorram. Os sistemas de financiamento coletivo não deverão ter por efeito a exclusão de produtores, importadores e novos agentes que se dediquem a nichos de mercado ou a quantidades reduzidas. Os sistemas coletivos poderão prever taxas diferenciadas em função da facilidade com que os produtos e as matérias-primas secundárias valiosas que eles contêm possam ser reciclados. No caso de produtos com um ciclo de vida longo e que agora são abrangidos pela presente diretiva, como, por exemplo, os painéis fotovoltaicos, dever-se-á utilizar da melhor forma possível os sistemas de recolha e de valorização existentes desde que estes preencham os requisitos previstos na presente diretiva.»

14. A Diretiva 2012/19 foi publicada em 24 de julho de 2012 e devia ser transposta o mais tardar até 14 de fevereiro de 2014, em conformidade com o seu artigo 24.º, n.º 1.

2. Diretiva relativa aos resíduos

15. Além disso, importa igualmente remeter para as disposições da Diretiva relativa aos resíduos em vigor quanto à responsabilidade pelos resíduos.

16. O artigo 15.º da Diretiva relativa aos resíduos 75/442[7] (inicialmente o artigo 11.º) e da Diretiva 2006/12[8] dispunha, respetivamente, o seguinte:

«Em conformidade com o princípio do "poluidor-pagador", os custos da eliminação dos resíduos devem ser suportados:

- pelo detentor que entrega os resíduos a um serviço de recolha ou a uma das empresas mencionadas no artigo 9.º e/ou

- pelos detentores anteriores ou pelo produtor do produto gerador dos resíduos.»

17. O artigo 14.º da Diretiva relativa aos resíduos 2008/98, atualmente aplicável, prevê um regime semelhante:

«1. De acordo com o princípio do poluidor-pagador, os custos da gestão de resíduos são suportados pelo produtor inicial dos resíduos ou pelos detentores atuais ou anteriores dos resíduos.

2. Os Estados-Membros podem estabelecer que os custos da gestão de resíduos sejam suportados no todo ou em parte pelo produtor do produto que deu origem aos resíduos e que os distribuidores desse produto possam partilhar esses custos.»

[7] Diretiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1975, relativa aos resíduos (JO 1975, L 194, p. 47; EE 15 F1 p. 129), na redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de setembro de 2003 (JO 2003, L 284, p. 1).

[8] Diretiva 2006/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2006, relativa aos resíduos (JO 2006, L 114, p. 9).

B. Direito checo

18. A República Checa transpôs as obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva inicial, ou seja, a Diretiva 2002/96, através da adoção da Lei dos Resíduos. Em 30 de maio de 2012, ainda antes da adoção da Diretiva 2012/19, foi introduzido nesta lei um novo § 37p, por força do qual se instituiu um mecanismo de financiamento da gestão dos resíduos dos painéis fotovoltaicos. Segundo esta disposição, a obrigação de financiar a gestão dos resíduos de painéis fotovoltaicos colocados no mercado antes de 1 de janeiro de 2013 incumbe ao operador da central solar e é cumprida mediante o pagamento de uma taxa de reciclagem em frações iguais. Para este efeito, foi imposta aos operadores de centrais solares a obrigação de celebrar, o mais tardar até 30 de junho de 2013, um contrato com uma entidade que assegure um sistema de financiamento coletivo, de modo que esse financiamento seja obtido o mais tardar a partir de 1 de janeiro de 2019. No caso dos painéis fotovoltaicos colocados no mercado após 1 de janeiro de 2013, esta obrigação incumbe aos produtores.

III. Matéria de facto e pedido de decisão prejudicial

19. A Vysočina Wind é a operadora da central solar «Vranovská ves II». Esta central foi posta em funcionamento em 2009, utilizando painéis fotovoltaicos colocados no mercado após 13 de agosto de 2005. Na sequência da introdução do novo § 37p da Lei checa dos resíduos, a Vysočina Wind celebrou, por conseguinte, contratos com as entidades relevantes com base nos quais lhes pagou, entre 2015 e 2016, uma taxa de reciclagem relativa aos resíduos elétricos resultantes dos painéis fotovoltaicos, em três prestações, perfazendo o total de 1 613 773,24 coroas checas (CZK) (cerca de 65 000 euros).

20. A Vysočina Wind intentou uma ação contra a República Checa com vista a obter a recuperação deste montante. Perante os órgãos jurisdicionais nacionais, a Vysočina Wind alegou que a República Checa transpôs incorretamente a Diretiva 2012/19. Segundo o artigo 13.º dessa diretiva, é o produtor e não o utilizador que tem a obrigação de financiar a gestão dos resíduos dos painéis fotovoltaicos colocados no mercado após 13 de agosto de 2005. Por conseguinte, a Vysočina Wind sofreu danos na medida em que, segundo o § 37p da Lei dos Resíduos, que continua em vigor, deve também pagar a taxa de reciclagem após 14 de fevereiro de 2014 (data do termo do prazo de transposição), que, de acordo com o direito da União, deve ser paga pelo produtor.

21. A República Checa alegou, em contrapartida, que, contrariamente à redação da Diretiva 2012/19, a obrigação dos produtores de financiar a eliminação dos resíduos de painéis fotovoltaicos só podia aplicar-se aos painéis fotovoltaicos colocados no mercado após o termo do prazo de transposição, na medida em que a imposição retroativa desta obrigação constituiria um caso de retroatividade inadmissível e de violação dos princípios jurídicos gerais da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica. Alegou ainda que vários produtores que comercializaram painéis fotovoltaicos nos anos de 2005 a 2013 já não existem e que, como tal, já não é possível impor-lhes o financiamento da gestão dos resíduos.

22. A Vysočina Wind obteve ganho de causa em duas instâncias. O processo está atualmente pendente no Nejvyšší soud (Supremo Tribunal, República Checa), que submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

1) Deve o artigo 13.º da [Diretiva 2012/19/UE] ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro imponha a obrigação de financiamento dos custos de recolha, tratamento, valorização e eliminação, em boas condições ambientais, de REEE provenientes de painéis fotovoltaicos colocados no mercado antes de 1 de janeiro de 2013 aos seus utilizadores, e não aos produtores?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão: é relevante para a apreciação das condições relativas à responsabilidade de um Estado-Membro pelos danos causados a um particular em resultado da violação do direito da União que, no processo principal, o Estado-Membro tenha, por sua iniciativa, estabelecido regras para o financiamento dos resíduos de painéis fotovoltaicos ainda antes da adoção da diretiva, por força da qual os painéis fotovoltaicos foram incluídos no âmbito de aplicação do direito da União e foi imposta a obrigação de os produtores suportarem os custos relacionados, também relativamente aos painéis que foram colocados no mercado antes do termo do prazo de transposição da diretiva (e da própria adoção da regulamentação ao nível do direito da União)?

23. A Vysočina Wind, a República Checa, a República Federal da Alemanha e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas, em conformidade com o artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça. Além disso, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia apresentaram observações escritas a pedido do Tribunal de Justiça. O Tribunal de Justiça prescindiu da realização de uma audiência.

IV. Apreciação jurídica

24. O pedido de decisão prejudicial visa esclarecer os pressupostos da responsabilidade do Estado nos termos do direito da União. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 13.º da Diretiva 2012/19 se opõe a que um Estado-Membro imponha a obrigação de financiamento dos custos de eliminação dos painéis fotovoltaicos colocados no mercado antes de 1 de janeiro de 2013 aos seus utilizadores, e não aos produtores (v., a este respeito, o ponto A, *infra*). É possível deduzir da matéria de facto do processo nacional que apenas estão em causa painéis que foram colocados no mercado depois de 13 de agosto de 2005.

25. Para o caso de os Estados-Membros não poderem impor esses custos aos utilizadores deste tipo de painéis, o Supremo Tribunal pergunta, além disso, que significado assume para a responsabilidade do Estado-Membro o facto de o Estado-Membro ter, ele próprio, regulado a responsabilidade pelos resíduos provenientes desses painéis antes da adoção da regulamentação da União (v., a este respeito, o ponto B, *infra*).

A. Primeira questão — Início da responsabilidade do produtor pelos painéis fotovoltaicos

26. Para responder à primeira questão, irei começar por expor que, nos termos do artigo 13.º da Diretiva 2012/19, os custos de eliminação dos painéis fotovoltaicos que foram colocados no mercado desde 13 de agosto de 2005 devem ser impostos aos produtores (v., a este respeito, o n.º 1, *infra*). De seguida, analisarei se esta regulamentação é compatível com o princípio da não retroatividade (v., a este respeito, o n.º 2, *infra*).

1. O conteúdo normativo do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2012/19

27. Resulta claramente da Diretiva 2012/19 que os custos de eliminação dos painéis fotovoltaicos colocados no mercado após 13 de agosto de 2005 não podem ser impostos aos utilizadores. Com efeito, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, os Estados-Membros asseguram que o financiamento dos custos de recolha, tratamento, valorização e eliminação, em boas condições ambientais, dos REEE provenientes de utilizadores não particulares, resultantes de produtos colocados no mercado após 13 de agosto de 2005, seja assegurado *pelos produtores*.

28. Em conformidade com a Diretiva 2012/19, os painéis fotovoltaicos são equipamentos elétricos e eletrónicos.

29. De acordo com o seu artigo 2.º, n.º 1, alínea a), a Diretiva 2012/19 é aplicável desde 13 de agosto de 2012 aos equipamentos elétricos e eletrónicos pertencentes às categorias definidas no Anexo I. A lista não exaustiva de equipamentos elétricos e eletrónicos que consta do Anexo II concretiza as referidas categorias. Os painéis fotovoltaicos são expressamente referidos tanto no n.º 4 do Anexo I como no n.º 4 do Anexo II. O legislador parte manifestamente do princípio de que estes painéis constituem equipamentos elétricos e eletrónicos na aceção da definição que consta do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2012/19 e quis alargar a aplicação desta diretiva a estes painéis no âmbito da sua reformulação.

30. Quando os proprietários de painéis fotovoltaicos na aceção do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva relativa aos resíduos eliminam, têm a intenção ou a obrigação de se desfazer dos painéis, estes tornam-se *resíduos* de equipamentos elétricos e eletrónico em conformidade com a definição constante do artigo 3.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2012/19.

31. O artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2012/19 prevê que os custos de recolha, tratamento, valorização e eliminação, em boas condições ambientais, destes painéis devem ser financiados pelos *produtores*.

32. É certo que a Diretiva 2012/19 apenas foi adotada e publicada em julho de 2012. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), a mesma até apenas se aplicava aos painéis fotovoltaicos a partir de 13 de agosto de 2012. O seu prazo de transposição só expirou em 14 de fevereiro de 2014, de acordo com o disposto no artigo 24.º, n.º 1. No entanto, o artigo 13.º, n.º 1, prevê de forma inequívoca que a responsabilidade do produtor se aplica a todos os equipamentos colocados no mercado após 13 de agosto de 2005. Por conseguinte, deve aplicar-se aos painéis fotovoltaicos. A Comissão refere ainda que, ao contrário de outras disposições, não existe um regime transitório quanto à responsabilidade do produtor pelos painéis fotovoltaicos.

33. O prazo de transposição e a data de aplicação da Diretiva 2012/19 podem ser pertinentes para determinar a partir de que momento se pode exigir aos produtores de painéis fotovoltaicos que assumam os custos em questão.

34. A Comissão, em especial, aprecia a questão de saber se os produtores devem suportar os custos dos painéis que se tornaram resíduos antes das referidas datas. No entanto, este tipo de painéis não está em causa no presente processo, uma vez que a Vysočina Wind reclama o reembolso dos pagamentos que efetuou para o caso de os seus painéis apenas se tornarem resíduos no futuro, ou seja, após o termo do prazo de transposição.

35. Esses painéis, que foram colocados no mercado depois de 13 de agosto de 2005, mas que apenas posteriormente se tornam resíduos, são incontestavelmente da responsabilidade do produtor, em conformidade com o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2012/19.

36. Seria incompatível com o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2012/19 isentar os produtores da sua responsabilidade e impor aos utilizadores de painéis fotovoltaicos os custos de recolha, tratamento, valorização e eliminação, em boas condições ambientais. A questão de saber em que medida se pode recorrer aos utilizadores quando os produtores não estão em condições de assumir os custos não é objeto do presente processo.

37. Como conclusão interlocutória pode dar-se como assente que, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2012/19, os Estados-Membros devem impor *aos produtores* os custos de recolha, tratamento, valorização e eliminação dos painéis fotovoltaicos, em boas condições ambientais, provenientes de utilizadores não particulares, resultantes de produtos colocados no mercado após 13 de agosto de 2005.

2. O princípio da não retroatividade

38. A aplicação da responsabilidade do produtor aos painéis fotovoltaicos colocados no mercado depois de 13 de agosto de 2005, mas antes do termo do prazo de transposição da Diretiva 2012/19, deveria ser, no entanto, considerada uma aplicação retroativa ilícita de acordo com a República Checa e a Alemanha.

39. Por este motivo, estes dois Estados-Membros propõem ao Tribunal de Justiça uma interpretação restritiva do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2012/19. Esta disposição não se opõe, segundo eles, a regulamentações dos Estados-Membros que prevejam a responsabilidade do produtor apenas em relação aos painéis fotovoltaicos que foram colocados no mercado após o termo do prazo de transposição.

40. Este resultado seria, no entanto, *contra legem* e não pode, portanto, ser obtido através de uma interpretação do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2012/19 [9], na medida em que esta disposição apenas inicia expressamente a responsabilidade do produtor com a comercialização a partir de 13 de agosto de 2005. Sendo esta regulamentação incompatível com o princípio da não retroatividade, seria, portanto, inválida.

41. Apesar de o pedido de decisão prejudicial não pôr em causa a validade do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2012/19, o Tribunal de Justiça analisa oficiosamente, a título excecional, a validade de disposições do direito da União quando tal seja necessário para dar uma resposta completa ao órgão jurisdicional de reenvio [10].

[9] V. Acórdãos de 1 de outubro de 2020, Entoma (C-526/19, EU:C:2020:769, n.º 43), bem como de 17 de dezembro de 2020, De Masi e Varoufakis/BCE (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, n.ºs 35 e 36). Quanto ao significado da redação, v., igualmente, Acórdãos de 24 de novembro de 2005 (Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, n.º 32), e de 19 de dezembro de 2019, Puppinck e o./Comissão (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, n.º 76).

[10] Acórdãos de 6 de outubro de 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, n.º 67), de 16 de julho de 2020, Facebook Ireland e Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, n.º 161), e de 17 de setembro de 2020, Compagnie des pêches de Saint-Malo (C-212/19, EU:C:2020:726, n.º 30).

a) Os efeitos retroativos da responsabilidade do produtor em relação aos painéis fotovoltaicos

42. A jurisprudência relativa à retroatividade baseia-se nos princípios da confiança legítima e da segurança jurídica, que fazem parte da ordem jurídica da União. Por essa razão, devem ser respeitados pelas instituições da União, mas também pelos Estados-Membros no exercício dos poderes que as regulamentações da União lhes conferem [11].

43. Em geral, o princípio da segurança jurídica opõe-se a que a aplicação no tempo de um ato da União tenha como ponto de partida uma data anterior à respetiva publicação [12]. A Diretiva 2012/19 não prevê, no entanto, que a responsabilidade do produtor em relação aos painéis fotovoltaicos se aplique desde logo antes da sua publicação, em 24 de julho de 2012. Pelo contrário, os Estados-Membros apenas têm de concretizar esta responsabilidade do produtor até ao termo do prazo de transposição, ou seja, em 14 de fevereiro de 2014. A diretiva não exige, portanto, que os produtores assumam, antes de 14 de fevereiro de 2014, a responsabilidade pelos painéis que se converteram em resíduos.

44. No entanto, um pressuposto da responsabilidade do produtor poderia já ser estabelecido antes da publicação da Diretiva 2012/19, uma vez que esta abrange os painéis fotovoltaicos que foram colocados no mercado desde 13 de agosto de 2005, ou seja, antes da publicação da diretiva em 24 de julho de 2012.

45. Este tipo de técnica regulamentar não viola necessariamente os princípios da confiança legítima e da segurança jurídica. Pelo contrário, tal como sublinham a Comissão, o Conselho e o Parlamento, uma regra nova aplica-se imediatamente aos efeitos futuros de uma situação nascida na vigência da regra anterior (referência retroativa) [13]. O âmbito de aplicação do princípio da proteção da confiança legítima não pode, nomeadamente, ser alargado a ponto de impedir, de forma genérica, a aplicação de uma nova regra aos efeitos futuros de situações nascidas na vigência da regra anterior [14].

46. Todavia, importa igualmente ter em conta que uma norma jurídica nova não é aplicável às situações jurídicas nascidas e definitivamente fixadas na vigência da lei anterior [15]. Neste sentido, os atos executados antes da entrada em vigor de uma nova legislação continuam a ser regidos pela lei anterior [16]. É o caso, por exemplo, das marcas registadas cujo registo não deve ser posto em causa por exigências posteriores [17].

[11] Acórdãos de 3 de dezembro de 1998, Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, n.º 26), de 26 de abril de 2005, «Goed Wonen» (C-376/02, EU:C:2005:251, n.º 32), de 10 de setembro de 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, n.º 43), e de 10 de dezembro de 2015, Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, n.º 30).

[12] Acórdãos de 25 de janeiro de 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, n.º 20), de 26 de abril de 2005, «Goed Wonen» (C-376/02, EU:C:2005:251, n.º 33), e de 30 de abril de 2019, Itália/Conselho (quotas de capturas de espadarte mediterrânico) (C-611/17, EU:C:2019:332, n.º 106).

[13] Acórdãos de 5 de dezembro de 1973, SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, n.º 8), de 29 de janeiro de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, n.º 49), e de 6 de outubro de 2015, Comissão/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, n.º 49).

[14] Acórdãos de 16 de maio de 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, n.º 21), de 29 de janeiro de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, n.º 55), e de 6 de outubro de 2015, Comissão/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, n.º 49).

[15] Acórdãos de 16 de dezembro de 2010, Stichting Natuur en Milieu e o. (C-266/09, EU:C:2010:779, n.º 32), de 7 de novembro de 2013, Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712, n.º 22), e de 14 de maio de 2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, n.º 57).

[16] Acórdão de 27 de janeiro de 2011, Flos (C-168/09, EU:C:2011:29, n.º 51).

[17] Acórdão de 14 de março de 2019, Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, n.ºs 30 a 32).

47. A questão essencial é, por conseguinte, a de saber se a introdução da responsabilidade do produtor em matéria de direito de resíduos pelos painéis fotovoltaicos que os produtores já tinham colocado no mercado, ou seja, que em regra já tinham vendido, altera as consequências jurídicas de um ato encerrado ou apenas regula os efeitos futuros de uma situação que se iniciou na vigência da regra anterior.

48. Os produtores devem, no âmbito da produção de painéis, partir desde logo do pressuposto de que os painéis se tornarão mais tarde resíduos. Desta perspetiva, a introdução da responsabilidade do produtor parece reger apenas os efeitos futuros de uma situação que se iniciou anteriormente.

49. Neste sentido, o Tribunal de Justiça teve a oportunidade de apreciar recentemente um aumento dos custos da gestão de resíduos. O processo dizia respeito à extensão do período de manutenção de um aterro ainda não encerrado que provocou um aumento dos custos. Estes custos deveriam ser suportados pelos detentores originais dos resíduos aí depositados no passado, uma vez que a extensão do período de manutenção só dizia respeito ao efeito futuro do depósito dos resíduos, pelos quais eram responsáveis os detentores originais [18]. O Tribunal de Justiça apreciou de modo semelhante o cálculo dos direitos a pensão futuros para períodos de emprego anteriores à adoção da diretiva em causa [19] e os efeitos de novas regras sobre os contratos de trabalho existentes [20].

50. No entanto, uma simples transposição desta jurisprudência para o caso em apreço ignoraria o facto de, à data da introdução da responsabilidade do produtor, a responsabilidade decorrente da legislação sobre resíduos em relação aos painéis fotovoltaicos colocados no mercado já estar regulada e, em geral, já ter sido definitivamente integrada nos acordos celebrados entre os produtores e os utilizadores.

51. Com efeito, o artigo 14.º ou o artigo 15.º da Diretiva relativa aos resíduos respetivamente aplicável exigia que os Estados-Membros regulassem quem suporta o custo da gestão dos resíduos. Esta disposição deixava aos Estados-Membros a opção de impor os custos da gestão de resíduos ao detentor junto do qual o produto se tornou um resíduo, ao produtor ou a determinadas outras pessoas.

52. Na medida em que o Estado-Membro em causa já previa, desde 13 de agosto de 2005, uma responsabilidade do produtor pelos painéis fotovoltaicos, o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2012/19 não exigia nenhuma alteração da situação jurídica e não tinha, portanto, em termos práticos, efeitos retroativos. Por conseguinte, estes Estados-Membros também não podem ser obrigados a alterar a sua regulamentação se se verificar que o artigo 13.º, n.º 1 produz efeitos retroativos inadmissíveis no que respeita aos painéis fotovoltaicos.

53. No entanto, caso o Estado-Membro em causa tivesse anteriormente imposto a responsabilidade em matéria de direito de resíduos a outras pessoas, a transposição do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2012/19 aplicar-se-ia nas relações jurídicas existentes. Neste caso, o Estado-Membro poderia impor a responsabilidade em matéria de direito de resíduos, em conformidade com a Diretiva relativa aos resíduos, ao detentor cujo produto se tornou um

[18] Acórdão de 14 de maio de 2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, n.º 58).

[19] Acórdão de 7 de novembro de 2018, O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879, n.ºs 35 e 36).

[20] Acórdãos de 29 de janeiro de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, n.º 52), e de 12 de setembro de 2013, Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544, n.º 31).

resíduo, ou seja, ao último utilizador dos painéis. Nesse caso, o produtor teria de assumir que tinha transferido a responsabilidade em matéria de direito de resíduos após entregar os painéis fotovoltaicos ao utilizador, ou seja, que tinha ficado isento da mesma.

54. É de partir do pressuposto de que esta situação jurídica estava associada a importantes consequências económicas: os produtores e utilizadores de painéis fotovoltaicos deviam ter em conta o regime de responsabilidade aplicável em matéria de resíduos nos preços acordados. A responsabilidade do produtor implica preços mais elevados para os painéis fotovoltaicos do que no caso da responsabilidade do utilizador, uma vez que o produtor deve incluir nos seus cálculos os custos da eliminação posterior.

55. O artigo 12.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2012/19 ilustra este raciocínio para os equipamentos elétricos e eletrónicos provenientes de particulares. De acordo com esta disposição, cada produtor deve fornecer uma garantia, desde logo ao colocar um produto no mercado, indicando que a gestão de todos os resíduos será financiada.

56. Na medida em que o Estado-Membro em causa já previa inicialmente uma responsabilidade dos utilizadores, a introdução *a posteriori* da responsabilidade do produtor por produtos já colocados no mercado não especifica, assim, obrigações já existentes — ao contrário do que sucede no referido caso da extensão do período de manutenção de um aterro [21]. Também não fundamenta novas obrigações com as quais um interveniente no mercado prudente tivesse de contar. Pelo contrário, as obrigações e os custos associados são transferidos *a posteriori* entre diferentes operadores no mercado. Estes operadores não podem, no entanto, ter em consideração esta transferência nos seus preços, uma vez que as respetivas transações já foram celebradas. Também não está prevista uma compensação por este encargo suplementar suportado pelos produtores.

57. Daqui resulta que a responsabilidade do produtor por painéis fotovoltaicos já colocados no mercado ocorre em situações jurídicas criadas e definitivamente adquiridas ou em atos terminados antes dessa data, desde que a responsabilidade do produtor ainda não estivesse prevista no direito interno.

58. A Comissão aceita, aliás, implicitamente esta apreciação ao referir que o artigo 13.º da diretiva não pode ser interpretado no sentido de que põe em causa a validade de acordos celebrados pelos utilizadores de painéis fotovoltaicos com empresas de gestão de resíduos antes do termo do prazo de transposição da Diretiva 2012/19 com base nas regras checas em vigor na altura. Se se considerar, contudo, que essa situação produz um efeito retroativo, esse efeito também se verifica quando se impõem aos produtores custos de eliminação que, por ocasião dos acordos sobre os preços dos seus produtos, incumbiam ainda aos utilizadores.

b) Desigualdade de tratamento

59. De resto, importa referir que, no âmbito da introdução inicial de uma responsabilidade do produtor relativa a outros equipamentos elétricos e eletrónicos na Diretiva 2002/96, o legislador garantiu, por via da adoção da Diretiva 2003/108 [22], que os produtores não estavam obrigados a assumir a responsabilidade em matéria de direito de resíduos por resíduos eletrónicos «históricos» de utilizadores comerciais colocados no mercado antes de 13 de agosto de 2005.

[21] V., *supra*, n.º 49.

[22] Já referida na nota 6.

60. Pelo contrário, os Estados-Membros tinham o direito de impor aos produtores ou aos utilizadores desses novos produtos a responsabilidade pelos resíduos eletrónicos históricos no âmbito da entrega de produtos de substituição. Os custos são, em todo o caso, suportados pelos utilizadores quando estes aparelhos são descartados sem serem substituídos. O considerando 3 da Diretiva 2003/108 constatava a este respeito que a obrigação de retoma dos REEE colocados no mercado no passado criava uma responsabilidade retroativa que não foi objeto de qualquer disposição e que poderia expor determinados produtores a sérios riscos económicos.

61. A Diretiva 2003/108 não só excluiu assim o efeito retroativo como também concedeu ainda um período transitório de cerca de um ano e meio.

62. Os produtores de painéis fotovoltaicos foram, por conseguinte, claramente prejudicados em relação a estes produtores de outros equipamentos elétricos e eletrónicos, uma vez que a sua responsabilidade em matéria de direito de resíduos não foi introduzida com um período transitório, tendo mesmo efeitos retroativos até 13 de agosto de 2005. Por conseguinte, a introdução de uma responsabilidade do produtor em relação a painéis fotovoltaicos já colocados no mercado não põe apenas em causa a segurança jurídica e a confiança legítima, mas também o princípio da igualdade de tratamento, tal como observam a Alemanha e a República Checa.

c) A justificação do efeito retroativo

63. O efeito retroativo pode ser reconhecido, a título excecional, quando o objetivo a alcançar o exija e quando a confiança legítima dos interessados seja devidamente acautelada [23]. Além disso, o Tribunal de Justiça chegou até a exigir, em parte, que as decisões com tal efeito tivessem na sua fundamentação indicações que justificassem o efeito retroativo pretendido [24].

64. Na medida em que, no caso em apreço, o início da regulamentação não foi fixado numa data anterior à da publicação da diretiva, não é necessário impor exigências excessivas a esta justificação. No entanto, atendendo à importância económica da introdução de uma responsabilidade do produtor pelos painéis já colocados no mercado e tendo em conta a desigualdade de tratamento que daí resulta, a justificação deve revestir um certo peso.

Objetivos do regime

65. Os considerandos da Diretiva 2012/19 não permitem, porém, identificar quaisquer motivos que exijam a introdução da responsabilidade do produtor pelos painéis fotovoltaicos já colocados no mercado.

66. Em termos substantivos, a Alemanha expõe corretamente que a introdução de uma responsabilidade do produtor em relação a produtos já colocados no mercado não é adequada para levar os produtores a contemplar plenamente e a facilitar a reparação, a eventual atualização, reutilização, desmontagem e reciclagem no âmbito da conceção dos seus produtos,

[23] Acórdãos de 25 de janeiro de 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, n.º 20), de 12 de novembro de 1981, Meridionale Industria Salumi e o. (212/80 a 217/80, EU:C:1981:270, n.º 10), de 13 de novembro de 1990, Fédesa e o. (C-331/88, EU:C:1990:391, n.º 45), e de 28 de novembro de 2006, Parlamento/Conselho (C-413/04, EU:C:2006:741, n.º 75).

[24] Acórdão de 1 de abril de 1993, Diversinte e Iberlacta (C-260/91 e C-261/91, EU:C:1993:136, n.º 10). V., igualmente, Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 1 de fevereiro de 1984, Ilford/Comissão (1/84 R, EU:C:1984:41, n.º 19), Acórdãos de 11 de julho de 1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, n.º 20) e de 29 de abril de 2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, n.º 36), bem como as Conclusões do advogado-geral J. Mischo nos processos Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:125, n.º 17) e Cargill/Comissão (C-248/89, EU:C:1991:141, n.º 52).

em conformidade com o considerando 12 da Diretiva 2012/19. Com efeito, ao fabricarem os produtos já colocados no mercado, os produtores ainda não sabiam que a responsabilidade pela gestão dos resíduos lhes seria posteriormente transferida. Por conseguinte, o argumento do Conselho segundo o qual a introdução *retroativa* da responsabilidade do produtor é necessária para a promoção da economia circular não convence.

67. Do mesmo modo, o objetivo da responsabilidade uniforme do produtor de assegurar um encargo económico comparável, consagrado no considerando 6 da Diretiva 2012/19, não seria atingido através da alteração da responsabilidade pelos produtos já colocados no mercado à data do regime. Pelo contrário, seriam criadas novas diferenças de encargos devido ao facto de os produtores já terem tomado em consideração nos seus preços o regime de responsabilidade anteriormente vigente em cada Estado-Membro [25].

68. A génese da Diretiva 2012/19 também não fornece quaisquer indicações sobre a razão por que foi este o regime precisamente adotado, em vez de o restringir aos painéis posteriormente colocados no mercado.

69. A proposta inicial da Comissão ainda não previa incluir os painéis fotovoltaicos no âmbito de aplicação [26] e o Parlamento ainda recusou expressamente a sua inclusão numa primeira leitura [27]. Também o Conselho se começou por opor a determinados Estados-Membros [28], tendo acabado por considerar, na sua posição comum, que a exceção relativa aos painéis fotovoltaicos não era justificada [29]. A Comissão entendeu esta posição no sentido de que o Conselho estava a propor alargar o âmbito de aplicação da diretiva aos painéis fotovoltaicos *a partir da data da sua entrada em vigor* [30]. Não existe, todavia, um regime transitório correspondente que restrinja a responsabilidade do produtor aos painéis colocados no mercado após a entrada em vigor da diretiva.

70. Embora a Comissão tenha mandado elaborar, no decurso do processo legislativo, um estudo relativo à inclusão dos painéis fotovoltaicos na diretiva [31], este estudo não analisou a extensão da responsabilidade do produtor aos painéis já colocados no mercado aquando da adoção da regulamentação.

71. O Parlamento, o Conselho e a Comissão também não apresentaram no presente processo razões convincentes para a eliminação da responsabilidade do produtor.

25 Situação semelhante apresenta-se no Acórdão de 11 de julho de 1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, n.os 18 e 19).

26 Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE) (reformulação), de 3 de dezembro de 2008 [COM(2008) 810 final].

27 Considerando 10 da Posição do Parlamento Europeu aprovada em primeira leitura em 3 de fevereiro de 2011 tendo em vista a aprovação da Diretiva 2011/[…]/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE) (reformulação) (JO 2012, CE 182, p. 49).

28 V. documentos do Conselho 16041/09, de 17 de novembro de 2009, p. 2, e 17345/09, de 14 de dezembro de 2009, p. 4.

29 Posição Comum aprovada pelo Conselho em primeira leitura tendo em vista a adoção de uma diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (reformulação) — adotada pelo Conselho em 19 de julho de 2011 (documento do Conselho 7906/2/11).

30 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu em conformidade com o artigo 294.º, n.º 6, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia relativa à posição do Conselho sobre a adoção de uma diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos resíduos dos equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE) [COM(2011) 478 final].

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

72. É certo que sustentam que, tendo em consideração os 25 anos de vida útil dos painéis, a responsabilidade do produtor apenas se aplicaria com um atraso muito significativo. O Parlamento remete, neste contexto, para a necessidade de financiamento da eliminação dos resíduos. Esta consideração não pode, no entanto, justificar a intervenção retroativa em acordos que se baseavam numa distribuição diferente da responsabilidade.

73. Ao contrário do que se verificou no referido caso da extensão do período de manutenção [32], não há que recear a existência de uma lacuna financeira sem o efeito retroativo, na medida em que, quanto aos painéis mais antigos, a responsabilidade pelos custos se basearia nas disposições nacionais de transposição da Diretiva relativa aos resíduos.

74. O princípio do poluidor-pagador invocado pela Comissão também não põe em causa a conclusão precedente. É verdade que o princípio do poluidor-pagador pode justificar a responsabilidade do produtor. No entanto, como demonstra o artigo 14.º da Diretiva relativa aos resíduos, o referido princípio também permite recorrer aos atuais ou aos anteriores detentores dos resíduos — ou seja, em especial, os utilizadores.

Confiança das partes interessadas

75. Por outro lado, também não foi devidamente respeitada a confiança das partes interessadas.

76. O direito à proteção da confiança legítima estende-se a qualquer particular caso a Administração da União tenha feito nascer na sua esfera jurídica esperanças fundadas. Em contrapartida, ninguém pode invocar uma violação deste princípio quando a Administração não tenha fornecido garantias precisas. Assim sendo, quando um operador económico prudente e avisado estiver em condições de prever a adoção de uma medida da União suscetível de afetar os seus interesses, não pode invocar o princípio da proteção da confiança legítima no momento em que essa medida for adotada [33].

77. É certo que não é possível depreender que a Administração da União tenha fornecido garantias específicas de que não seria introduzida uma responsabilidade do produtor. Pelo contrário, o artigo 13.º da Diretiva 2002/96 já previa a possibilidade de incluir os painéis fotovoltaicos no seu âmbito de aplicação.

78. No entanto, em sede de comercialização de painéis fotovoltaicos, os produtores podiam depositar a sua confiança legítima na regulamentação nacional relativa à responsabilidade em matéria de direito de resíduos, que, por sua vez, transpôs a Diretiva relativa aos resíduos. Este regime constituía uma garantia concreta que se baseava em orientações da União.

79. Não se afigura que o legislador tenha sequer tido em conta esta confiança aquando da introdução da responsabilidade do produtor em relação a painéis fotovoltaicos já colocados no mercado, e por maioria de razão não resulta que a tenha devidamente acautelado.

80. Do mesmo modo, a regra do artigo 13.º da antiga Diretiva 2002/96, realçada pelas instituições, segundo a qual a Comissão poderia incluir painéis fotovoltaicos no regime anterior, não leva a que os produtores devessem prever uma responsabilidade retroativa do produtor. Isto porque um

[32] V., *supra*, n.º 49.

[33] Acórdãos de 11 de março de 1987, Van den Bergh en Jurgens e Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE (265/85, EU:C:1987:121, n.º 44), de 15 de julho de 2004, Di Lenardo e Dilexport (C-37/02 e C-38/02, EU:C:2004:443, n.º 70), e de 3 de dezembro de 2019, República Checa/Parlamento e Conselho (C-482/17, EU:C:2019:1035, n.º 153).

efeito retroativo apresenta uma qualidade fundamentalmente diferente em relação a uma simples inclusão no sistema. A inexistência de uma necessidade óbvia do efeito retroativo confirma esta análise.

d) Disposições semelhantes

81. As instituições envolvidas avisam, no entanto, que o reconhecimento de um efeito retroativo inadmissível do artigo 13.º da Diretiva 2012/19 em relação a painéis fotovoltaicos põe igualmente em causa outras regras relativas à responsabilidade do produtor em matéria de resíduos no direito da União.

82. Todavia, este argumento não é suscetível de questionar a apreciação anterior da responsabilidade do produtor em relação aos painéis fotovoltaicos. Pelo contrário: se existirem outros casos em que se verifique um efeito retroativo inadmissível, esta prática regulamentar deve ser particularmente posta em causa.

83. Por outro lado, não se pode excluir que, nos outros casos invocados, a retroatividade possa ser justificada no âmbito de uma análise específica das regulamentações em causa.

84. Assim, a Diretiva 2000/53/CE relativa aos veículos em fim de vida [34] institui uma responsabilidade do produtor em relação aos veículos em fim de vida que foram colocados no mercado muito antes da adoção da diretiva. No entanto, parece que o encargo decorrente desta responsabilidade é relativamente limitado devido ao valor residual dos veículos [35]. De resto, os veículos automóveis são produtos complexos. Neste sentido, os conhecimentos dos produtores assumem provavelmente uma importância particular no âmbito da eliminação.

85. Quanto à responsabilidade indiferenciada no tempo dos produtores de pilhas e acumuladores nos termos do artigo 16.º, n.os 1 e 6, da Diretiva relativa a pilhas [36], poderá invocar-se provavelmente o risco acrescido de estes objetos que com frequência são relativamente pequenos serem eliminados com os resíduos comuns. Além disso, uma análise individual da data em que foram colocados no mercado seria, com toda a probabilidade, desproporcionada e mesmo impossível em muitos casos.

86. No presente processo não é necessário, contudo, decidir sobre estas questões, pelo que não é necessário prosseguir este raciocínio.

3. Conclusão provisória

87. Por conseguinte, importa concluir que a introdução, pelo artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2012/19, da responsabilidade do produtor por painéis fotovoltaicos já colocados no mercado, se dá sem justificação suficiente e sem a devida consideração da confiança das partes interessadas em situações jurídicas criadas e definitivamente adquiridas ou em atos terminados antes dessa data, na medida em que a responsabilidade do produtor ainda não estivesse prevista no direito interno.

[34] Diretiva 2000/53/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de setembro de 2000 (JO 2000, L 269, p. 34).

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

[36] Diretiva 2006/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativa a pilhas e acumuladores e respetivos resíduos e que revoga a Diretiva 91/157/CEE (JO 2006, L 266, p. 1).

88. A data pertinente para determinar as situações jurídicas a proteger é a data da publicação da diretiva [37], ou seja, neste caso o dia 24 de julho de 2012. Contrariamente ao que alegam a Alemanha e a República Checa, no presente caso, o termo do prazo de transposição não assume pertinência, uma vez que os operadores deviam, desde a publicação da diretiva, contar com o facto de o Estado-Membro em causa regular a responsabilidade pela eliminação dos painéis fotovoltaicos em conformidade com a diretiva.

89. Só a partir dessa data é que os Estados-Membros podiam e deviam, portanto, introduzir a responsabilidade do produtor em relação a painéis fotovoltaicos em conformidade com o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2012/19.

90. O artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2012/19 é, por conseguinte, inválido em virtude da violação do princípio da não retroatividade, na medida em que prevê a introdução de uma responsabilidade do produtor por painéis fotovoltaicos colocados no mercado entre 13 de agosto de 2005 e 24 de julho de 2012 que não estava previamente prevista no direito nacional.

91. Em contrapartida, os Estados-Membros devem, em conformidade com o artigo 13.º, n.º 1, da diretiva, impor aos produtores os custos de recolha, tratamento, valorização e eliminação, em boas condições ambientais, dos painéis fotovoltaicos provenientes de utilizadores não particulares colocados no mercado após a publicação da Diretiva 2012/19, em 24 de julho de 2012.

B. Segunda questão — Efeito da legislação nacional

92. A segunda questão visa saber em que medida a responsabilidade de um Estado-Membro pelos danos resultantes da violação do direito da União é influenciada pelo facto de a regulamentação interna contrária ao direito da União ter sido adotada antes da diretiva da qual resulta a alegada violação.

93. Esta questão apenas é colocada para o caso de o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2012/19 exigir uma responsabilidade do produtor pelos painéis fotovoltaicos colocados no mercado antes de 1 de janeiro de 2013. Resulta da resposta à primeira questão que a responsabilidade do produtor deve ser pelo menos introduzida em relação aos painéis fotovoltaicos que os produtores colocaram no mercado a partir de 24 de julho de 2012.

94. No processo principal, é improvável que sejam afetados painéis colocados no mercado entre 24 de julho de 2012 e 1 de janeiro de 2013. Com efeito, a Vysočina Wind iniciou a exploração da central solar já em 2009. Todavia, não é possível excluir de forma absoluta que a empresa só tenha adquirido e instalado determinados painéis fotovoltaicos da central durante o referido período.

95. Quanto ao mérito, há que referir, antes de mais, que a regulamentação checa não contradiz, à primeira vista, o direito da União, uma vez que diz respeito ao período anterior ao termo do prazo de transposição da Diretiva 2012/19. Nessa altura, os painéis fotovoltaicos ainda estavam sujeitos ao regime geral previsto no artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva relativa aos resíduos, que foi transposto pela legislação checa. O artigo 14.º, n.º 1, prevê expressamente que os custos da gestão de resíduos são suportados pelo produtor inicial dos resíduos ou pelos detentores atuais ou anteriores dos resíduos. Apesar de a introdução de uma responsabilidade do produtor estar regulada no referido artigo 14.º, n.º 2, esta apenas constitui, no entanto, de uma opção que os Estados-Membros estão autorizados a escolher, não sendo, no entanto, obrigados a fazê-lo.

[37] Acórdão de 29 de abril de 2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, n.º 35).

96. Por conseguinte, uma violação do direito da União apenas poderia, quando muito, resultar dos efeitos antecipados da Diretiva 2012/19. Com efeito, durante o prazo de transposição de uma diretiva, os Estados-Membros seus destinatários devem abster-se de adotar disposições suscetíveis de comprometer seriamente a obtenção do resultado prescrito por essa diretiva [38].

97. A regulamentação checa foi, no entanto, publicada em 30 de maio de 2012, ou seja, quase dois meses antes da publicação da Diretiva 2012/19, em 24 de julho de 2012. A diretiva ainda não estava em vigor nessa data e não podia, portanto, criar obrigações em relação à República Checa [39].

98. O presente processo demonstra, todavia, que a proteção meramente formal dos objetivos de uma regulamentação da União durante o prazo de transposição não é suficiente. Isto porque a Diretiva 2012/19 traduz um compromisso político entre o Conselho e o Parlamento que já tinha sido concretizado em 21 de dezembro de 2011 [40]. Neste sentido, aquando da adoção da regulamentação nacional, a República Checa estava a par dos objetivos da regulamentação da União que iria entrar pouco depois em vigor. Contornar este tipo de regulamentação e comprometer seriamente os seus objetivos seria incompatível com a cooperação leal com a União. Com efeito, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, terceira frase, TUE, os Estados-Membros abstêm-se de qualquer medida suscetível de pôr em perigo a realização dos objetivos da União [41].

99. Na medida em que, por força da regulamentação checa, os utilizadores estão obrigados a suportar previamente os custos da eliminação dos painéis fotovoltaicos, esta regulamentação é igualmente suscetível de comprometer seriamente o objetivo de concretizar a responsabilidade do produtor em relação a estes painéis, consagrado no artigo 13.º da Diretiva 2012/19. Isto porque os produtores estão assim isentos, na totalidade ou pelo menos maioritariamente, dos custos de eliminação dos painéis em causa.

100. Por conseguinte, o facto de um Estado-Membro prever, antes da adoção de uma diretiva, uma regulamentação incompatível com a mesma e que compromete seriamente os seus objetivos é suscetível de fundamentar a sua responsabilidade pelos danos causados neste âmbito aos particulares. Este tipo de responsabilidade baseia-se numa violação do dever de lealdade previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE. Esta responsabilidade deve ser tida em consideração quando as instituições da União já tinham alcançado um acordo político relativo à nova regulamentação da União, antes da adoção da regulamentação nacional, e o Estado-Membro tinha conhecimento deste acordo.

101. Todavia, há que observar que as considerações a respeito do efeito retroativo da responsabilidade do produtor em relação a painéis fotovoltaicos e a respeito dos deveres de lealdade decorrentes do acordo político alcançado durante o processo legislativo suscitam dúvidas quanto ao caráter suficientemente caracterizado da violação dos deveres de lealdade pela

[38] Acórdãos de 18 de dezembro de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, n.º 45), de 11 de setembro de 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e o. (C-43/10, EU:C:2012:560, n.º 57), e de 13 de novembro de 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, n.º 55).

[39] V. Acórdão de 18 de dezembro de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, n.º 41).

[40] Quinto travessão da resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 19 de janeiro de 2012, sobre a posição do Conselho em primeira leitura tendo em vista a adoção da diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE) (reformulação) [07906/2/2011 — C7-0250/2011 — 2008/0241(COD)].

[41] V. Acórdãos de 5 de maio de 1981, Comissão/Reino Unido (804/79, EU:C:1981:93, n.º 28), e de 2 de junho de 2005, Comissão/Luxemburgo (C-266/03, EU:C:2005:341).

regulamentação checa [42]. Uma qualificação desde tipo pressupõe que a República Checa tenha violado de forma manifesta e grave os limites que se impõem ao seu poder de apreciação [43]. No entanto, não se afigura manifesto que, no que respeita ao efeito retroativo, haja que se basear não no termo do prazo de transposição [44], tal como sustenta o Governo checo, mas sim na data da publicação da diretiva [45]. Ainda não existe tão-pouco jurisprudência pertinente que tenha identificado os deveres de lealdade dos Estados-Membros antes da publicação de uma diretiva. Por último, não é necessário que o Tribunal se pronuncie sobre a qualificação de uma eventual violação, uma vez que esta questão não é colocada no presente processo e provavelmente também não assume importância neste âmbito [46].

V. Conclusão

102. Proponho que o Tribunal de Justiça responda do seguinte modo às questões prejudiciais submetidas:

1) Há que responder à primeira questão que o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2012/19/UE, relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos, se opõe a que os Estados-Membros imponham aos utilizadores, e não aos produtores, os custos de recolha, tratamento, valorização e eliminação, em boas condições ambientais, dos painéis fotovoltaicos provenientes de utilizadores não particulares colocados no mercado após a publicação da diretiva em 24 de julho de 2012.

   Em contrapartida, o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2012/19 é inválido na parte em que prevê a introdução de uma responsabilidade do produtor que não estava previamente prevista no direito nacional, em relação a painéis fotovoltaicos colocados no mercado pelos produtores entre 13 de agosto de 2005 e 24 de julho de 2012. Nessa medida, os Estados-Membros podem impor os custos aos utilizadores.

2) Há que responder à segunda questão que o facto de um Estado-Membro prever, antes da adoção de uma diretiva, uma regulamentação incompatível com esta e que compromete seriamente os seus objetivos é suscetível de fundamentar a sua responsabilidade pelos danos causados neste âmbito aos particulares. Este tipo de responsabilidade baseia-se numa violação do dever de lealdade previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE. Esta responsabilidade deve ser tida em consideração quando as instituições da União envolvidas no processo legislativo já tenham alcançado um acordo político relativo à nova regulamentação da União antes da adoção da regulamentação nacional e o Estado-Membro tenha conhecimento desse acordo.

[42] V. Acórdãos de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 51), de 26 de janeiro de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, n.º 30), e de 25 de março de 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, n.º 113).

[43] Acórdãos de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 55), e de 4 de outubro de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, n.º 105).

[44] V. acórdão de 15 de janeiro de 2019, E.B. (C-258/17, EU:C:2019:17, n.º 53).

[45] V., *supra*, n.º 88.

[46] V., *supra*, n.º 94.