Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 15 juli 2021 [1]

Mål C-181/20

VYSOČINA WIND a.s.
mot
Republiken Tjeckien

(begäran om förhandsavgörande från Nejvyšší soud (Högsta domstolen, Tjeckien))

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2012/19/EU – Avfall – Avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter – Kostnaderna för insamling, behandling, återvinning och miljövänligt bortskaffande av solcellspaneler – Felaktigt införlivande av ett direktiv – En medlemsstats skadeståndsansvar – Principen att förorenaren ska betala – Förbud mot retroaktiv tillämpning”

I. Inledning

1. I målet vid den nationella domstolen kräver Vysočina Wind skadestånd från den tjeckiska staten för att principen att förorenaren ska betala, vilken preciseras i direktiv 2012/19/EU [2], har genomförts på ett felaktigt sätt när det gäller solcellspaneler.

2. Möjligheten att med stöd av unionsrätten erhålla skadestånd grundas på domen Francovich [3] och förutsätter bland annat en klar överträdelse av unionsrätten. [4] Ett felaktigt införlivande av direktiv 2012/19 skulle kunna utgöra en sådan överträdelse, men detta gäller inte om den aktuella bestämmelsen i direktivet strider mot unionsrätt av högre rang, särskilt mot förbudet mot retroaktiv tillämpning.

3. Tjeckien anser att det är oklart huruvida direktiv 2012/19, vilket offentliggjordes år 2012, är förenligt med unionsrätten i den mån det föreskrivs att tillverkare av solcellspaneler ska bära kostnaderna för bortskaffande av alla paneler som de släppt ut på marknaden redan från och med den 13 augusti 2005. Därför antog nämnda medlemsstat en bestämmelse som ålägger användarna

1 Originalspråk: tyska.

2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU av den 4 juli 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (EUT L 197, 2012, s. 38).

3 Dom av den 19 november 1991, Francovich m.fl. (C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428).

4 Dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame (C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 51), dom av den 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 30), och dom av den 25 mars 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, punkt 113).

av panelerna dessa kostnader om dessa har släppts ut på marknaden fram till den 1 januari 2013. Vysočina Wind driver ett solkraftverk och har på grund av denna bestämmelse fått bära kostnader för vilka bolaget nu begär ersättning.

4. Mot denna bakgrund krävs det ett klargörande i vilken mån införandet av ett producentansvar för solcellspaneler är förenligt med förbudet mot retroaktiv tillämpning.

II. Rättslig ram

A. Unionsrättsliga bestämmelser om hantering av avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk eller elektronisk utrustning (WEEE)

1. Direktiv 2012/19

5. Syftet med direktiv 2012/19 framgår av dess artikel 1, som har följande lydelse:

”I detta direktiv fastställs åtgärder som syftar till att skydda miljön och människors hälsa genom att i enlighet med artiklarna 1 och 4 i [avfallsdirektivet[5]] förebygga eller minska de negativa följderna av generering och hantering av avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE) samt minska resursanvändningens allmänna påverkan och få till stånd en effektivisering av denna användning, och därigenom bidra till en hållbar utveckling.”

6. Tillämpningsområdet från direktiv 2012/19 framgår särskilt av artikel 2.1, där följande föreskrivs:

”Detta direktiv ska gälla elektrisk och elektronisk utrustning (EEE) enligt följande:

a) Från och med den 13 augusti 2012 till och med den 14 augusti 2018 (övergångsperiod), med förbehåll för punkt 3, för EEE som omfattas av de kategorier som förtecknas i bilaga I. Bilaga II innehåller en vägledande förteckning över EEE som omfattas av de kategorier som förtecknas i bilaga I.

b) Från och med den 15 augusti 2018, med förbehåll för punkterna 3 och 4, för all EEE. All EEE ska klassificeras inom ramen för de kategorier som förtecknas i bilaga III. Bilaga IV innehåller en icke uttömmande förteckning över EEE som omfattas av de kategorier som förtecknas i bilaga III (öppet tillämpningsområde).”

7. I artikel 3.1 i direktiv 2012/19 definieras följande begrepp:

”I detta direktiv gäller följande definitioner

a) *elektrisk och elektronisk utrustning eller EEE*: utrustning som är beroende av elektrisk ström eller elektromagnetiska fält för att fungera korrekt samt utrustning för generering, överföring och mätning av sådan ström och sådana fält och som är avsedda att användas med en spänning på högst 1 000 volt växelström eller 1 500 volt likström.

[5] Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 2008, s. 3).

…

e) *avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk eller elektronisk utrustning eller WEEE*: elektrisk eller elektronisk utrustning som enligt definitionen i artikel 3.1 i [avfallsdirektivet] är avfall, inklusive alla komponenter, utrustningsdelar och förbrukningsvaror som utgör del av produkten då denna kasseras.”

8. I bilaga I till direktiv 2021/19 anges de kategorier av EEE på vilka direktivet är tillämpligt under övergångsperioden enligt artikel 2.1 a. I punkt 4 anges hemutrustning och solcellspaneler.

9. Solcellspaneler anges dessutom i punkt 4 i den vägledande förteckningen över EEE i bilaga II till direktiv 2012/19 som omfattas av kategorierna I bilaga I.

10. I artikel 13.1 i direktiv 2012/19 regleras producentansvaret för bortskaffande av utrustning som är avsedd för yrkesmässig användning enligt följande:

”Medlemsstaterna ska se till att tillverkarna sörjer för finansieringen av kostnaderna för insamling, behandling, återvinning och miljövänligt bortskaffande av WEEE från andra användare än privathushåll och som härrör från produkter som har släppts ut på marknaden efter den 13 augusti 2005.

När det gäller historiskt avfall som ersätts av nya produkter som är av samma typ eller av nya produkter som fyller samma funktion ska kostnaderna finansieras av producenterna av dessa produkter när de tillhandahåller dem. Medlemsstaterna får alternativt föreskriva att andra användare än privathushåll helt eller delvis ska vara ansvariga för denna finansiering.

När det gäller annat historiskt avfall ska kostnaderna finansieras av de användare som inte är privathushåll.”

11. I övrigt följer det av artikel 12.4 i direktiv 2012/19 att ”WEEE från produkter som släppts ut på marknaden den 13 augusti 2005 eller tidigare” ska betraktas som ”historiskt avfall”.

12. Samma regler föreskrevs redan i artiklarna 9.1 och 8.3 i direktiv 2002/96/EG om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE)[6]. Detta tidigare direktiv var emellertid inte tillämpligt på solcellspaneler. Dessa inkluderades först genom direktiv 2012/19.

13. Producentansvaret behandlas i skäl 23 i direktiv 2012/19.

”… För att dra största möjliga nytta av principen om producentens ansvar bör varje producent själv stå för finansieringen av hanteringen av avfall från sina produkter. Producenten bör ha möjlighet att välja om den vill uppfylla detta åliggande individuellt eller genom att delta i ett kollektivt system. Varje producent bör när den släpper ut en produkt på marknaden lämna en finansiell garanti för att förhindra att kostnader för hanteringen av WEEE som härrör från övergivna produkter övervältras på samhället eller de kvarvarande producenterna. Finansieringsansvaret för hanteringen av historiskt avfall bör delas mellan alla befintliga producenter genom kollektiva finansieringssystem till vilka alla producenter som befinner sig på marknaden när kostnaden uppkommer bidrar proportionellt. Kollektiva system bör inte leda till

[6] Europaparlamentet och rådets direktiv av den 27 januari 2003 (EUT L 37, 2003, s. 24), i dess lydelse enligt parlamentets och rådets direktiv 2003/108/EG av den 8 december 2003 (EUT L 345, 2003, s. 106).

att producenter, importörer och nya aktörer som är verksamma i nischer eller som hanterar mycket små volymer utesluts. Kollektiva system skulle kunna ha skilda avgifter beroende på hur enkelt produkterna och de värdefulla sekundära råvarorna som de innehåller kan återvinnas. För produkter med lång livscykel och som nu omfattas av detta direktiv, till exempel solcellspaneler, bör befintliga strukturer för insamling och materialåtervinning utnyttjas på bästa sätt, under förutsättning att de uppfyller kraven i detta direktiv."

14. Direktiv 2012/19 offentliggjordes den 24 juli 2012 och skulle enligt artikel 24.1 införlivas senast den 14 februari 2014.

2. Avfallsdirektivet

15. Vidare hänvisas till bestämmelserna om ansvar för avfall i avfallsdirektivet enligt de olika versioner som varit tillämpliga.

16. I artikel 15 i avfallsdirektivet 75/442[7] (ursprungligen artikel 11) och avfallsdirektivet 2006/12[8] föreskrevs följande:

"I enlighet med principen 'förorenaren betalar' skall kostnaden för bortskaffande av avfall belasta

… den innehavare som låter en insamlare eller ett företag som avses i artikel 9 hantera avfallet, och/eller

… de tidigare innehavarna eller producenten av den produkt från vilken avfallet härrör."

17. I artikel 14 i det nu gällande avfallsdirektivet 2008/98 återfinns en liknande bestämmelse, där följande föreskrivs:

"1. Kostnaderna för avfallshanteringen ska i enlighet med principen om att förorenaren ska betala belasta den ursprungliga avfallsproducenten eller den nuvarande eller de tidigare avfallsinnehavarna.

2. Medlemsstaterna får besluta att kostnaderna för avfallshanteringen helt eller delvis ska belasta den som tillverkat den produkt från vilken avfallet kom och att distributörerna av sådana produkter får dela på dessa kostnader."

B. Tjeckisk rätt

18. Republiken Tjeckien har fullgjort sina skyldigheter enligt det ursprungliga direktivet 2002/96 genom att anta lagen om avfall. Redan innan direktiv 2012/19 antogs, nämligen den 30 maj 2012, infogades en ny 37p § i denna lag, genom vilken det infördes en mekanism för finansiering av hantering av avfall från solcellspaneler. Enligt denna bestämmelse åligger skyldigheten att finansiera hanteringen av avfall från solcellspaneler som släppts ut på marknaden före den 1 januari 2013 den som driver ett solkraftverk och fullgörs genom betalning av avgifter för återvinning genom lika stora delbetalningar. I detta syfte ålades en skyldighet att senast den

[7] Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 1975, s. 47; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 av den 29 september 2003 (EUT L 284, 2003, s. 1).

[8] Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall (EUT L 114, 2006, s. 9).

30 juni 2013 ingå ett avtal med den aktör som säkerställde det kollektiva finansieringssystemet, så att denna finansiering säkerställdes senast den 1 januari 2019. För solcellspaneler som släpptes ut på marknaden efter den 1 januari 2013, åligger denna skyldighet däremot producenterna av solcellspaneler.

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

19. Vysočina Wind driver solkraftverket ”Vranovská ves II”. Detta kraftverk togs i bruk år 2009 med användning av solcellspaneler som släppts ut på marknaden efter den 13 augusti 2005. Efter det att den nya 37p § i den tjeckiska lagen om avfall infördes ingick Vysočina Wind följaktligen avtal med berörda aktörer, enligt vilka bolaget mellan åren 2015–2016 genom tre delbetalningar betalade avgifter för framtida återvinning av elektriskt avfall från solcellspaneler till ett belopp av sammanlagt 1 613 773,24 tjeckiska kronor (CZK) (ungefär 65 000 euro) till dessa parter.

20. Vysočina Wind väckte talan mot Tjeckien om ersättning för detta belopp. Vid de nationella domstolarna anförde bolaget att Tjeckien har införlivat direktiv 2012/19 på ett felaktigt sätt. Enligt artikel 13 ska skyldigheten att finansiera bortskaffandet av avfall från solcellspaneler som släpptes ut på marknaden efter den 13 augusti 2005 åligga producenten och inte användaren. Vysočina Wind har därför lidit skada, eftersom bolaget enligt 37p § i lagen om avfall som fortfarande gäller även efter den 14 februari 2014 (utgången av införlivandefristen) måste betala avgiften för återvinning som enligt unionsrätten ska betalas av producenten.

21. Republiken Tjeckien invände att producenternas skyldighet att finansiera bortskaffandet i strid med lydelsen i direktiv 2012/19 endast kan vara tillämplig på solcellspaneler som släppts ut på marknaden efter utgången av införlivandefristen, eftersom ett retroaktivt införande av en sådan skyldighet skulle medföra en förbjuden retroaktiv verkan och till följd härav utgöra ett åsidosättande av de allmänna rättsliga principerna om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhet. Tjeckien har vidare gjort gällande att flera producenter som släppte ut solcellspaneler på marknaden under åren 2005–2013 inte längre existerar och att det således inte är möjligt att ålägga dem en skyldighet att finansiera avfallshanteringen.

22. Vysočina Winds talan bifölls i två instanser. Målet ska nu prövas av Nejvyšší soud (Högsta domstolen, Tjeckien), vilken har hänskjutit följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 13 i direktiv 2012/19/EU tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstat att ålägga användarna av solcellspaneler som släppts ut på marknaden före den 1 januari 2013, och inte producenterna, skyldigheten att finansiera kostnaderna för insamling, behandling, återvinning och miljövänligt bortskaffande av WEEE från sådana solcellspaneler?

2) Om den första frågan besvaras jakande, är det då, vid bedömningen av villkoren för en medlemsstats ansvar för skada som har vållats en enskild på grund av en överträdelse av unionsrätten, av betydelse att medlemsstaten själv har fastställt villkoren för finansieringen av avfall från solcellspaneler redan innan antagandet av ett direktiv, varigenom solcellspaneler upptogs i tillämpningsområdet för unionslagstiftningen och producenterna ålades att bära de kostnader som därmed uppkom, även med avseende på de paneler som släppts ut på marknaden före utgången av fristen för införlivande av direktivet (och själva antagandet av bestämmelserna på unionsrättslig nivå), såsom är fallet i målet vid den nationella domstolen?”

23. Vysočina Wind, Republiken Tjeckien, Förbundsrepubliken Tyskland och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden enligt artikel 23 i stadgan. På domstolens begäran har dessutom Europaparlamentet och Europeiska unionens råd inkommit med skriftliga yttranden. Domstolen har beslutat att inte hålla någon muntlig förhandling.

IV. Rättslig bedömning

24. Genom begäran om förhandsavgörande ska villkoren för unionsrättsliga skadeståndsanspråk mot staten klargöras. Den hänskjutande domstolen önskar således ett klargörande huruvida artikel 13 i direktiv 2012/19 utgör hinder mot att en medlemsstat ålägger användarna och inte producenterna skyldigheten att finansiera kostnaderna för bortskaffande av solcellspaneler som släppts ut på marknaden före den 1 januari 2013 (nedan under avsnitt A). Av de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen framgår att det endast är frågan om paneler som släpptes ut på marknaden efter den 13 augusti 2005.

25. För det fallet att medlemsstaterna inte får ålägga användare av sådana paneler dessa kostnader önskar den hänskjutande domstolen dessutom få ett klargörande vilken betydelse det har för skadeståndsansvaret att medlemsstaten själv har reglerat ansvaret för avfallet från dessa paneler innan de unionsrättsliga bestämmelserna antogs (nedan under avsnitt B).

A. Den första frågan – tidpunkt som producentansvaret för solcellspaneler började löpa

26. För att den första frågan ska kunna besvaras kommer jag först visa att kostnaderna för bortskaffande av solcellspaneler som har släppts ut på marknaden efter den 13 augusti 2005 enligt artikel 13 i direktiv 2012/19 ska åläggas producenterna (nedan under avsnitt 1). Därefter kommer jag behandla frågan huruvida dessa bestämmelser är förenliga med förbudet mot retroaktiv tillämpning (nedan under avsnitt 2).

1. Vad som föreskrivs i artikel 13.1 i direktiv 2012/19

27. Det framgår klart av direktiv 2012/19 att användarna inte kan åläggas kostnaderna för hanteringen av solcellspaneler som har släppts ut på marknaden efter den 13 augusti 2005. Enligt artikel 13.1 ska medlemsstaterna nämligen se till att *tillverkarna* sörjer för finansieringen av kostnaderna för insamling, behandling, återvinning och miljövänligt bortskaffande av WEEE från andra användare än privathushåll och som härrör från produkter som har släppts ut på marknaden efter nämnda tidpunkt.

28. Enligt direktiv 2012/19 utgör solcellspaneler elektrisk och elektronisk utrustning.

29. Direktiv 2012/19 gäller enligt artikel 2.1 a sedan den 13 augusti 2012 för elektrisk eller elektronisk utrustning som omfattas av kategorierna i bilaga I. Dessa kategorier specificeras genom den vägledande förteckningen över EEE i bilaga II. Solcellspaneler anges uttryckligen såväl i punkt 4 i bilaga I som i punkt 4 i bilaga II. Lagstiftaren utgår således uppenbarligen från att dessa paneler utgör EEE, i den mening som avses i definitionen i artikel 3.1 a i direktiv 2012/19, och hade vid omarbetningen av direktivet uttryckligen för avsikt att utvidga dess tillämpningsområde till dem.

30. Om innehavare av solcellspaneler gör sig av med eller om denne avser eller är skyldig att göra sig av med panelerna, i den mening som avses i artikel 3.1 i avfallsdirektivet, blir panelerna till avfall och således till *avfall som utgörs av eller innehåller* elektrisk eller elektronisk utrustning enligt definitionen i artikel 3.1 e i direktiv 2012/19.

31. För sådana paneler föreskrivs i artikel 13.1 i direktiv 2012/19 att *producenterna* sörjer för finansieringen av kostnaderna för insamling, behandling, återvinning och miljövänligt bortskaffande.

32. Direktiv 2012/19 antogs och offentliggjordes visserligen först i juli 2012 men för solcellspaneler gällde det enligt artikel 2.1 a först från och med den 13 augusti 2012. Införlivandefristen löpte enligt artikel 24.1 först ut den 14 februari 2014. Likväl framgår det otvetydigt av artikel 13.1 att producentansvaret gäller för all utrustning som har släppts ut på marknaden efter den 13 augusti 2005. Detta måste därför även gälla för solcellspaneler. Kommissionen uppger dessutom att det till skillnad från andra bestämmelser inte finns några övergångsbestämmelser för solcellspaneler.

33. Införlivandefristen och det datum från vilket direktiv 2012/19 började gälla kan vara avgörande för fastställandet från vilken tidpunkt det kan krävas att tillverkarna av solcellspaneler ska överta de aktuella kostnaderna.

34. Särskilt kommissionen har behandlat frågan huruvida tillverkarna är skyldiga att bära kostnaderna för paneler som har blivit avfall före nämnda datum. Det är emellertid inte frågan om sådana paneler i förevarande mål, eftersom Vysočina Wind kräver ersättning för belopp som bolaget har betalat för det fallet att dess paneler först senare blir avfall, det vill säga efter utgången av införlivandefristen.

35. Enligt artikel 13.1 i direktiv 2012/19 omfattar producentansvaret tveklöst sådana paneler som släppts ut på marknaden efter den 13 augusti 2005, men först senare blir avfall.

36. Det skulle inte vara förenligt med artikel 13.1 i direktiv 2012/19 att befria producenterna från deras ansvar och i stället ålägga användarna av solcellspaneler kostnaderna för insamling, behandling, återvinning och miljövänligt bortskaffande. Frågan i målet är inte i vilken utsträckning användarna kan hållas ansvariga om tillverkarna inte kan överta kostnaderna.

37. Som resultat i denna del ska således fastslås att medlemsstaterna enligt artikel 13.1 i direktiv 2012/19 måste ålägga *producenterna* kostnaderna för insamling, behandling, återvinning och miljövänligt bortskaffande av solcellspaneler från andra användare än privathushåll och som härrör från produkter som har släppts ut på marknaden efter den 13 augusti 2005.

2. Förbudet mot retroaktiv tillämpning

38. Enligt Tjeckien och Tyskland borde emellertid en tillämpning av producentansvaret på solcellspaneler som släppts ut på marknaden efter den 13 augusti 2005 men före utgången av införlivandefristen för direktiv 2012/19 anses utgöra en förbjuden retroaktiv verkan.

39. Dessa båda medlemsstater föreslår därför att domstolen ska göra en restriktiv tolkning av artikel 13.1 i direktiv 2012/19. Denna bestämmelse utgör inte hinder mot nationella bestämmelser i vilka det endast föreskrivs ett producentansvar för solcellspaneler som först släppts ut på marknaden efter utgången av införlivandefristen.

40. Ett sådant resultat skulle emellertid vara *contra legem* och kan således inte uppnås genom en tolkning av artikel 13.1 i direktiv 2012/19.[9] Enligt nämnda bestämmelse börjar producentansvaret nämligen otvetydigt att gälla i samband med utsläppandet på marknaden den 13 augusti 2005. Om denna bestämmelse är oförenlig med förbudet mot retroaktiv tillämpning, så innebär det således att den är ogiltig.

41. I begäran om förhandsavgörande ifrågasätts visserligen inte att artikel 13.1 i direktiv 2012/19 är giltig, men domstolen prövar undantagsvis ex officio huruvida unionsrättsliga bestämmelser är giltiga om detta är nödvändigt för att ge den hänskjutande domstolen ett fullständigt svar.[10]

a) Huruvida producentansvaret för solcellspaneler har retroaktiv verkan

42. Rättspraxis beträffande retroaktiv verkan bygger på principerna om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhet, vilka utgör del av unionens rättsordning. De ska således iakttas inte bara av unionsinstitutionerna, utan även av medlemsstaterna, då dessa utövar sina befogenheter enligt unionsdirektiven.[11]

43. Rättssäkerhetsprincipen hindrar i allmänhet en unionsrättsakt från att börja gälla vid en tidpunkt som ligger före aktens offentliggörande.[12] I direktiv 2012/19 föreskrivs emellertid inte att producentansvaret för solcellspaneler ska gälla redan före dess offentliggörande den 24 juli 2012. Tvärtom är medlemsstaterna först skyldiga att införliva detta producentansvar fram till utgången av införlivandefristen den 14 februari 2014. Enligt direktivet krävs således inte att tillverkarna övertar ansvaret för paneler som har blivit till avfall före den 14 februari 2014.

44. Ett villkor för producentansvar skulle emellertid redan kunna vara motiverat före offentliggörandet av direktiv 2012/19, eftersom det omfattar solcellspaneler som har släppts ut på marknaden sedan den 13 augusti 2005, det vill säga innan direktivet offentliggjordes den 24 juli 2012.

45. En sådan lagstiftningsteknik leder inte nödvändigtvis till ett åsidosättande av principerna om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhet. Såsom kommissionen, rådet och parlamentet framhåller ska en ny bestämmelse tvärtom i princip tillämpas omedelbart på framtida verkningar av en situation som har uppkommit under en äldre bestämmelses giltighetstid (retroaktivt betraktande).[13] Tillämpningsområdet för principen om skydd för

[9] Se dom av den 1 oktober 2020, Entoma (C-526/19, EU:C:2020:769, punkt 43), och dom av den 17 december 2020, De Masi och Varoufakis/ECB (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, punkterna 35 och 36). Se också, vad gäller betydelsen av ordalydelsen, dom av den 24 november 2005, Deutsches Milch-Kontor (C-136/04, EU:C:2005:716, punkt 32), och dom av den 19 december 2019, Puppinck m.fl./kommissionen (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punkt 76).

[10] Dom av den 6 oktober 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 67), dom av den 16 juli 2020, Facebook Ireland och Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, punkt 161), och dom av den 17 september 2020, Compagnie des pêches de Saint-Malo (C-212/19, EU:C:2020:726, punkt 30).

[11] Dom av den 3 december 1998, Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, punkt 26), dom av den 26 april 2005, ”Goed Wonen” (C-376/02, EU:C:2005:251, punkt 32), dom av den 10 september 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, punkt 43), och dom av den 10 december 2015, Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, punkt 30).

[12] Dom av den 25 januari 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, punkt 20), dom av den 26 april 2005, ”Goed Wonen” (C-376/02, EU:C:2005:251, punkt 33), och dom av den 30 april 2019, Italien/rådet (Fiskekvoter för svärdfisk i Medelhavet) (C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 106).

[13] Dom av den 5 december 1973, SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, punkt 8), dom av den 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punkt 49), och dom av den 6 oktober 2015, kommissionen/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punkt 49).

berättigade förväntningar får nämligen utsträckas så långt att denna princip allmänt hindrar att en ny reglering tillämpas på de framtida verkningarna av situationer som har uppkommit när den tidigare regleringen gällde. [14]

46. Det ska emellertid även beaktas att en ny rättsregel inte är tillämplig på rättsliga situationer som har uppkommit och blivit bestående innan denna tidpunkt. [15] Den gamla lagstiftningen ska tvärtom gälla för handlingar som fullbordats innan den nya lagstiftningen trädde i kraft. [16] Detta gäller exempelvis för registrerade varumärken, vars registrering inte bör kunna ifrågasättas genom senare krav. [17]

47. Den avgörande frågan är således huruvida införandet av ett producentansvar i avfallslagstiftningen för solcellspaneler som tillverkarna redan har släppt ut på marknaden, det vill säga i regel har sålt, ändrar rättsföljderna från en fullbordad handling eller endast reglerar de framtida verkningarna av en situation som har uppkommit under en äldre bestämmelses giltighetstid.

48. Redan vid tillverkningen av panelerna måste producenterna utgå från att dessa blir till avfall vid en senare tidpunkt. Mot denna bakgrund förefaller införandet av producentansvaret endast reglera de framtida verkningarna av en situation som har uppkommit dessförinnan.

49. Domstolen har nyligen gjort en sådan bedömning av en höjning av kostnaderna för avfallshanteringen. Därvid var det frågan om en förlängning av efterbehandlingsperioden för en deponi som ännu inte avslutats, vilken medförde ökade kostnader. Dessa kostnader skulle åläggas de ursprungliga innehavarna av det avfall som lagrats där, eftersom förlängningen av efterbehandlingen endast avsåg de framtida verkningarna av lagringen av avfallet, för vilken de ursprungliga innehavarna var ansvariga. [18] Domstolen gjorde en liknande bedömning av beräkningen av framtida pensionsrättigheter för anställningsperioder innan det aktuella direktivet antogs [19] och verkningarna från nya bestämmelser på befintliga anställningsavtal. [20]

50. Om denna praxis skulle tillämpas på förevarande mål beaktas emellertid inte att ansvaret för de solcellspaneler som släppts ut på marknaden redan var reglerat i avfallslagstiftningen vid den tidpunkt som producentansvaret infördes och att detta i regel redan slutgiltigt har beaktats i avtal mellan tillverkarna och användarna.

51. Enligt artiklarna 14 och 15 i avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse krävs nämligen att medlemsstaterna reglerar vem som ska bära kostnaderna för hanteringen av avfall. Enligt denna bestämmelse överlåts valet på medlemsstaterna huruvida de ålägger användaren, hos vilken produkten blir till avfall, tillverkaren eller vissa andra personer kostnaderna för avfallshanteringen.

[14] Dom av den 16 maj 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, punkt 21), dom av den 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punkt 55), och dom av den 6 oktober 2015, kommissionen/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punkt 49).

[15] Dom av den 16 december 2010, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-266/09, EU:C:2010:779, punkt 32), dom av den 7 november 2013, Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 22), och dom av den 14 maj 2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, punkt 57).

[16] Dom av den 27 januari 2011, Flos (C-168/09, EU:C:2011:29, punkt 51).

[17] Dom av den 14 mars 2019, Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, punkterna 30–32).

[18] Dom av den 14 maj 2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, punkt 58).

[19] Dom av den 7 november 2018, O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879, punkterna 35 och 36).

[20] Dom av den 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punkt 52), och dom av den 12 september 2013, Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544, punkt 31).

52. Såvitt den aktuella medlemsstaten redan föreskrev ett producentansvar för solcellspaneler den 13 augusti 2005 medförde artikel 13.1 i direktiv 2012/19 inte något krav på en ändring av rättsläget och gav således i praktiken inte heller upphov till någon retroaktiv verkan. Sådana medlemsstater är följaktligen inte heller skyldiga att ändra sina regler om det skulle visa sig att artikel 13.1 medför en förbjuden retroaktiv verkan när det gäller solcellspaneler.

53. Om den aktuella medlemsstaten dessförinnan hade ålagt andra personer ansvaret enligt avfallslagstiftningen skulle införlivandet av artikel 13.1 i direktiv 2012/19 medföra ett ingrepp i redan befintliga rättsförhållanden. På detta sätt kunde medlemsstaterna ålägga innehavaren, hos vilken produkten blev till avfall, det vill säga den sista användaren av panelerna, ansvaret för avfallet enligt avfallsdirektivet. I en sådan situation måste tillverkaren utgå från att denne genom att överlämna solcellspanelerna till användaren har överfört ansvaret enligt avfallslagstiftningen, och således själv befriats från detta ansvar.

54. Det ska antas att denna rättsliga situation har medfört väsentliga ekonomiska konsekvenser, det vill säga att tillverkare och användare av solcellspaneler var tvungna att beakta den tillämpliga regleringen av ansvaret enligt avfallslagstiftningen när de avtalade om priserna. Om tillverkarna är ansvariga, så kan man utgå från att detta medför högre priser på solcellspaneler än om användarna är ansvariga, eftersom tillverkaren måste beakta kostnaderna för ett senare bortskaffande vid beräkningen av kostnaderna.

55. I artikel 12.3 andra stycket i direktiv 2012/19 illustreras detta vad gäller elektrisk och elektronisk utrustning från privata hushåll. Enligt denna bestämmelse ska varje producent redan vid utsläppandet av en produkt på marknaden lämna en garanti av vilken framgår att finansieringen av bortskaffandet är säkerställd.

56. Även om den aktuella medlemsstaten ursprungligen ålade användarna ansvaret preciserar det efterföljande införandet av producentansvaret för produkter som redan har släppts ut på marknaden således – till skillnad från i nämnda fall som avsåg en förlängning av efterbehandlingsskyldigheten [21] – inte redan befintliga skyldigheter. Det medför inte heller några nya förpliktelser som en försiktig marknadsaktör måste räkna med. Tvärtom förskjuts förpliktelser och de därmed sammanhängande kostnaderna i efterhand mellan olika marknadsaktörer. Dessa marknadsaktörer kan emellertid inte redan beakta denna förskjutning vid prissättningen, eftersom de aktuella transaktionerna redan har avslutats. Inte heller föreskrivs någon kompensation för denna ytterligare belastning för producenterna.

57. Följaktligen är införandet av producentansvaret för solcellspaneler som redan släppts ut på marknaden tillämpligt på rättsliga situationer som har uppkommit och blivit bestående före denna tidpunkt, respektive fullbordade handlingar, såvida det ännu inte föreskrevs något producentansvar i nationell lagstiftning.

58. Dessutom har kommissionen underförstått godtagit denna bedömning, eftersom den uppger att artikel 13 i direktivet inte kan tolkas så, att bestämmelsen ifrågasätter giltigheten av överenskommelser som användare av solcellspaneler har ingått med avfallshanteringsföretag före utgången av införlivandefristen för direktiv 2012/19 på grund av den tjeckiska lagstiftning som gällde då. Om man anser att detta har retroaktiv verkan, så är detta emellertid även fallet när producenterna åläggs kostnader för bortskaffande som, när dessa satte sina priser, fortfarande ålåg användarna.

[21] Se ovan punkt 49.

b) Skillnad i behandling

59. När producentansvaret för andra elektriska eller elektroniska produkter infördes i direktiv 2002/96 genom antagandet av direktiv 2003/108 [22] säkerställde lagstiftaren dessutom att producenterna inte måste bära något ansvar enligt avfallslagstiftningen för ”historiskt” avfall från yrkesmässiga användare som släpptes ut på marknaden före den 13 augusti 2005.

60. När det gäller historiskt avfall får medlemsstaterna vid leverans av ersättningsprodukter tvärtom ålägga tillverkarna av dessa nya produkter eller användarna ansvaret. Om sådan utrustning inte ersätts, så ska kostnaderna hursomhelst bäras av användarna. I detta avseende konstaterades i skäl 3 i direktiv 2003/108 att skyldigheten att återta WEEE som släppts ut på marknaden i det förflutna har gett upphov till ett ansvar med retroaktiv verkan som inte föreskrivits, vilket förmodligen kommer att utsätta vissa tillverkare för allvarliga ekonomiska risker.

61. Enligt direktiv 2003/108 uteslöts således en retroaktiv verkan och dessutom föreskrevs en övergångsperiod på ungefär ett och ett halvt år.

62. Tillverkare av solcellspaneler missgynnas således uttryckligen jämfört med dessa tillverkare av andra elektriska eller elektroniska produkter, eftersom deras ansvar enligt lagstiftningen om avfall inte har införts med någon övergångsperiod, utan, till och med, med retroaktiv verkan från den 13 augusti 2005. Således påverkar införandet av ett producentansvar för solcellspaneler som redan släppts ut på marknaden inte enbart rättssäkerheten och skyddet för berättigade förväntningar, utan – såsom Tyskland och Tjeckien har påpekat – även principen om likabehandling.

c) Huruvida en retroaktiv verkan är motiverad

63. En retroaktiv verkan kan undantagsvis vara motiverad om det syfte som eftersträvas så kräver och berörda parters berättigade förväntningar på behörigt sätt har beaktats. [23] Dessutom har domstolen ibland till och med krävt att de omständigheter som motiverar den eftersträvade retroaktiva verkan anges i motiveringen till sådana beslut. [24]

64. Eftersom bestämmelsen i förevarande mål inte började gälla innan direktivet offentliggjordes, finns det ingen anledning att ställa alltför höga krav på denna motivering. På grund av den ekonomiska betydelse som införandet av ett producentansvar för paneler som redan släppts ut på marknaden har, och med beaktande av den därmed sammanhängande skillnaden i behandlingen krävs det emellertid att motiveringen har en viss tyngd.

[22] Ovan fotnot 6.

[23] Dom av den 25 januari 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, punkt 20), dom av den 12 november 1981, Meridionale Industria Salumi m.fl. (212/80–217/80, EU:C:1981:270, punkt 10), dom av den 13 november 1990, Fédesa m.fl. (C-331/88, EU:C:1990:391, punkt 45), och dom av den 28 november 2006, parlamentet/rådet (C-413/04, EU:C:2006:741, punkt 75).

[24] Dom av den 1 april 1993, Diversinte och Iberlacta (C-260/91 och C-261/91, EU:C:1993:136, punkt 10). Se även beslut av domstolens ordförande av den 1 februari 1984, Ilford/kommissionen (1/84 R, EU:C:1984:41, punkt 19), dom av den 11 juli 1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, punkt 20), och dom av den 29 april 2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, punkt 36), samt generaladvokaten Mischos förslag till avgörande i målet Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:125, punkt 17) och i målet Cargill/kommissionen (C-248/89, EU:C:1991:141, punkt 52).

Åtgärdens syfte

65. Av skälen till direktiv 2012/19 framgår emellertid inte varför det var nödvändigt att införa ett producentansvar för solcellspaneler som redan släppts ut på marknaden.

66. I sak har Tyskland med rätta anfört att införandet av ett producentansvar för produkter som redan släppts ut på marknaden inte är lämpat för att i enlighet med skäl 12 i direktiv 2012/19 få producenterna att fullt ut beakta och underlätta reparationer, eventuell uppgradering, återanvändning, demontering och materialåtervinning av EEE vid utformningen av sina produkter. Producenterna hade nämligen inte kännedom om att de senare skulle åläggas ansvaret för avfallshanteringen vid tillverkningen av de produkter som redan släppts ut på marknaden. Därför förmår rådets argument att införandet av ett *retroaktivt* producentansvar krävdes för att främja kretsloppssamhället inte övertyga. [25]

67. Inte heller uppnås det syfte med det enhetliga ansvaret för producenter som föreskrivs i skäl 6 i direktiv 2012/19, nämligen att säkerställa en jämförbar ekonomisk belastning, genom ändringen av ansvaret för produkter som redan släppts ut på marknaden vid tidpunkten för regleringen. Tvärtom införs nya skillnader med avseende på belastningen, eftersom tillverkarna redan vid prissättningen har tagit hänsyn till den befintliga regleringen av ansvaret i den aktuella medlemsstaten.

68. Några hänvisningar till varför just denna bestämmelse infördes, i stället för att begränsa den till paneler som släpps ut på marknaden i framtiden, återfinns inte heller i förarbetena till direktiv 2012/19.

69. I kommissionens ursprungliga förslag föreskrevs ännu inte att solcellspaneler över huvud taget skulle intas i tillämpningsområdet [26] och parlamentet avslog uttryckligen ett inkluderande vid den första behandlingen. [27] Även i rådet motsatte sig vissa medlemsstater inledningsvis detta, [28] men i den gemensamma ståndpunkten fann rådet slutligen att undantaget för solcellspaneler inte var motiverat. [29] Detta tolkade kommissionen så, att rådet föreslog att direktivets tillämpningsområde skulle utvidgas till solcellspaneler *från och med dagen för ikraftträdandet*. [30] Det föreligger emellertid inte någon motsvarande övergångsbestämmelse som exempelvis begränsar producentansvaret till paneler som släppts ut på marknaden efter direktivets ikraftträdande.

[25] En liknande situation förelåg i dom av den 11 juli 1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, punkterna 18 och 19).

[26] Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE) (omarbetning) av den 3 december 2008 (KOM[2008] 810 slutlig).

[27] I skäl 10 i Europaparlamentets ståndpunkt fastställd vid första behandlingen den 3 februari 2011 inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/…/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE) (omarbetning) (EUT C 182, 2012, s. 50).

[28] Se rådets dokument 16041/09 av den 17 november 2009, s. 2, och 17345/09 av den 14 december 2009, s. 4.

[29] Rådets gemensamma ståndpunkt vid första behandlingen inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk eller elektronisk utrustning (WEEE) (omarbetning) – fastställd av rådet den 19 juli 2011 (rådets dokument 7906/2/11).

[30] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet enligt artikel 294.6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om rådets ståndpunkt om antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE) (KOM(2011) 478 slutlig).

70. Kommissionen lät visserligen genomföra en studie om införlivandet av solcellspaneler i direktivet under lagstiftningsförfarandet,[31] men denna studie behandlar emellertid inte utvidgningen av producentansvaret till paneler som redan hade släppts ut på marknaden när reglerna antogs.

71. Inte heller har parlamentet, rådet och kommissionen anfört några övertygande skäl för att producentansvaret skulle ha retroaktiv verkan.

72. De har visserligen anfört att producentansvaret på grund av panelernas livslängd på 25 år endast skulle få effekt med mycket stor försening. Parlamentet hänvisar i detta sammanhang till behovet av att finansiera bortskaffande av avfall. Detta övervägande kan emellertid inte motivera ett retroaktivt ingripande i avtal som grundas på en annan fördelning av ansvaret.

73. Till skillnad från vad som var fallet i det redan tidigare nämnda målet, som gällde en förlängning av efterbehandlingsskyldigheten,[32] finns det i förevarande fall ingen risk för bristande finansiering utan en retroaktiv verkan. För äldre paneler skulle kostnadsansvaret nämligen grundas på de nationella bestämmelserna för att införliva avfallsdirektivet.

74. Inte heller medför principen att förorenaren ska betala, till vilken kommissionen har hänvisat, att det hittillsvarande resultatet kan ifrågasättas. Det är visserligen korrekt att principen att förorenaren ska betala kan motivera ett ansvar för producenten. Men såsom framgår av artikel 14 i avfallsdirektivet medger denna princip även att ansvar åläggs den aktuella avfallsinnehavaren eller tidigare avfallsinnehavare, det vill säga särskilt användarna.

De berörda personernas förväntningar

75. Dessutom tas inte vederbörlig hänsyn till de berörda personernas förväntningar.

76. Var och en har rätt att åberopa berättigade förväntningar om unionsadministrationen har väckt grundade förhoppningar. Däremot kan ingen med framgång göra gällande att denna princip har åsidosatts om administrationen inte har gett vederbörande några tydliga försäkringar. När en försiktig och medveten ekonomisk aktör skulle kunna förutse att en unionsåtgärd kommer att vidtas som kan påverka dennes intressen, kan denne inte åberopa en sådan princip när denna åtgärd har vidtagits.[33]

77. Det framgår visserligen inte att unionsadministrationen har gett någon specifik försäkran om att inte införa något producentansvar. Tvärtom föreskrevs redan i artikel 13 i direktiv 2002/96 en möjlighet att inkludera solcellspaneler i dess tillämpningsområde.

78. Producenterna borde emellertid ha rätt att förlita sig på den nationella regleringen av ansvaret för avfall, vilken i sin tur bygger på ett införlivande av avfallsdirektivet, vid saluföringen av solcellspaneler. Denna reglering utgjorde en konkret försäkran som grundandes på unionsbestämmelserna.

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

[32] Se ovan punkt 49.

[33] Dom av den 11 mars 1987, Van den Bergh en Jurgens och Van Dijk Food Products (Lopik)/EEG (265/85, EU:C:1987:121, punkt 44), dom av den 15 juli 2004, Di Lenardo och Dilexport (C-37/02 och C-38/02, EU:C:2004:443, punkt 70), och dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet (C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 153).

79. Det går inte att se att lagstiftaren över huvud taget tagit hänsyn till detta när denne införde producentansvar även för solcellspaneler som redan släppts ut på marknaden.

80. Inte heller det system i artikel 13 i det tidigare direktivet, det vill säga direktiv 2002/96, till vilket institutionerna har hänvisat, enligt vilket kommissionen kunde inkludera solcellspaneler i den tidigare bestämmelsen, medförde att producenterna var tvungna att räkna med ett retroaktivt producentansvar. En retroaktiv verkan har nämligen en helt annan kvalitet än endast ett inkluderande i systemet. Det faktum att det saknas ett tydligt behov av en retroaktiv verkan bekräftar denna bedömning.

d) Liknande bestämmelser

81. De berörda institutionerna varnar emellertid för att om man kommer till slutsatsen att artikel 13 i direktiv 2012/19 har en förbjuden retroaktiv verkan vad beträffar solcellspaneler, så leder detta också till att andra bestämmelser om producentansvar inom unionens avfallslagstiftning måste ifrågasättas.

82. Detta argument kan emellertid inte medföra att den hittillsvarande bedömningen av producentansvar för solcellspaneler bör ifrågasättas. Tvärtom, om det skulle föreligga ytterligare fall av förbjuden retroaktiv verkan föreligger det ett ännu större behov av att ifrågasätta denna praxis.

83. Vidare kan det inte uteslutas att den retroaktiva verkan i de andra situationerna kan motiveras genom en särskild prövning av de aktuella bestämmelserna.

84. Genom direktiv 2000/53/EG om uttjänta fordon [34] införs exempelvis ett producentansvar för uttjänta fordon som hade släppts ut på marknaden en lång tid innan direktivet antogs. Emellertid verkar det som om belastningen genom detta ansvar är relativt begränsad på grund av fordonens restvärde. [35] Dessutom utgör motorfordon komplicerade produkter. Därför har tillverkarnas kunskaper eventuellt särskild betydelse för bortskaffandet.

85. Enligt artikel 16.1 och 16.6 i batteridirektivet [36] föreskrivs det ett i tidsmässigt hänseende obegränsat ansvar för producenter av batterier och ackumulatorer. Detta kan eventuellt motiveras med den ökade risk som dessa vanligen relativt små föremål medför om de hanteras som restavfall. Dessutom kan en individuell prövning i fråga om när de släpptes ut på marknaden förväntas vara oproportionerlig och i många situationer till och med omöjlig.

86. Alla dessa frågor måste emellertid inte prövas i förevarande mål. Följaktligen krävs det inte någon ytterligare behandling av dem.

[34] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 18 september 2000 (EGT L 269, 2000, s. 34).

[35] Se *Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive (EC) 2000/53 of 18 September 2000 on end-of-life vehicles*, SWD(2021) 60 final av den 15 mars 2021, s. 57–59.

[36] Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG av den 6 september 2006 om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer och om upphävande av direktiv 91/157/EEG (EUT L 266, 2006, s. 1).

3. Slutsatser i denna del

87. Således kan det konstateras att införandet av ett producentansvar för solcellspaneler som redan har släppts ut på marknaden genom artikel 13.1 i direktiv 2012/19, utan någon tillfredsställande motivering och utan beaktande av de berörda personernas förväntningar, medför ett intrång i rättsliga situationer som har uppkommit och blivit bestående före denna tidpunkt, respektive fullbordade handlingar, såvitt producentansvaret inte föreskrevs i nationell rätt.

88. Den relevanta tidpunkten för att fastställa skyddsvärda rättsliga situationer är den tidpunkt som direktivet offentliggjordes,[37] i detta fall den 24 juli 2012. Utgången av införlivandefristen är tvärtemot vad Tyskland och Tjeckien har anfört inte avgörande, eftersom de ekonomiska aktörerna redan från offentliggörandet måste räkna med att den aktuella medlemsstaten reglerar bortskaffandet av solcellspaneler i överensstämmelse med direktivet.

89. Först från och med detta datum får och måste medlemsstaterna införa ett producentansvar för solcellspaneler enligt artikel 13.1 i direktiv 2012/19.

90. Artikel 13.1 i direktiv 2012/19 är således ogiltig på grund av ett åsidosättande av förbudet mot retroaktiv tillämpning i den mån bestämmelsen föreskriver införandet av ett producentansvar för solcellspaneler som producenterna har släppt ut på marknaden mellan den 13 augusti 2005 och den 24 juli 2012 som inte redan föreskrivs i nationell rätt.

91. Däremot är medlemsstaterna skyldiga att ålägga producenterna kostnaderna för insamling, behandling, återvinning och miljövänligt bortskaffande av solcellspaneler från andra användare än privathushåll som släppts ut på marknaden efter det att direktiv 2012/19 offentliggjordes den 24 juli 2012 i enlighet med artikel 13.1 i direktivet.

B. Den andra frågan – Den nationella lagstiftningens inverkan

92. Den andra frågan har till syfte att klargöra i vilken utsträckning en medlemsstats ansvar för skador på grund av ett åsidosättande av unionsrätten påverkas av att den nationella bestämmelse som strider mot unionsrätten antogs före det direktiv av vilket det påstådda åsidosättandet följer.

93. Denna fråga ställs endast för det fallet att artikel 13.1 i direktiv 2012/19 uppställer krav på ett producentansvar för solcellspaneler som släppts ut på marknaden före den 1 januari 2013. Det framgår av svaret på den första frågan att producentansvaret i vart fall måste införas för solcellspaneler som producenterna har släppt ut på marknaden sedan den 24 juli 2012.

94. I det nationella målet är det tveksamt om paneler berörs som har släppts ut på marknaden mellan den 24 juli 2012 och den 1 januari 2013. Vysočina Wind tog nämligen solkraftverket i drift redan år 2009. Emellertid kan det inte med absolut säkerhet uteslutas att företaget förvärvat och anbringat vissa solcellspaneler från kraftverket först under nämnda period.

95. I sak ska det inledningsvis fastställas att de tjeckiska bestämmelserna vid första anblick inte strider mot unionsrätten, eftersom de hänför sig till perioden före utgången av införlivandefristen för direktiv 2012/19. Under denna period var de allmänna bestämmelserna i artikel 14.1 i avfallsdirektivet, vilka införlivats genom de tjeckiska bestämmelserna, fortfarande

[37] Dom av den 29 april 2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, punkt 35).

tillämpliga på solcellspaneler. I artikel 14.1 föreskrivs uttryckligen att kostnaderna för avfallshanteringen ska belasta den ursprungliga avfallsproducenten eller den nuvarande eller de tidigare avfallsinnehavarna. Införandet av producentansvaret regleras visserligen i artikel 14.2, men detta utgör emellertid endast ett alternativ som medlemsstaterna kan men inte måste välja.

96. Ett åsidosättande av unionsrätten kan således endast följa av en förtida verkan av direktiv 2012/19. Under ett direktivs införlivandefrist, ska medlemsstaterna nämligen avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i direktivet. [38]

97. Den tjeckiska lagstiftningen offentliggjordes emellertid redan den 30 maj 2012, det vill säga nästan två månader innan direktiv 2012/19 offentliggjordes den 24 juli 2012. Detta direktiv hade ännu inte trätt i kraft vid denna tidpunkt och kunde således inte medföra några skyldigheter för Republiken Tjeckien. [39]

98. Förevarande mål visar emellertid att det inte kan anses tillräckligt att enbart formellt skydda målen med en unionsbestämmelse under införlivandefristen. Direktiv 2012/19 ger nämligen uttryck för en politisk kompromiss mellan rådet och parlamentet som nåddes redan den 21 december 2011. [40] Tjeckien hade således kännedom om målen med den unionsbestämmelse som snart skulle träda i kraft när den nationella lagstiftningen antogs. Det skulle vara oförenligt med unionens lojalitetsprincip att kringgå en sådan bestämmelse och därmed allvarligt äventyra dess mål. Enligt artikel 4.3 tredje meningen FEU ska medlemsstaterna nämligen avstå från varje åtgärd som kan äventyra att unionens mål uppnås. [41]

99. Eftersom användarna är skyldiga att i förväg bära kostnaderna för bortskaffande av solcellspaneler enligt den tjeckiska bestämmelsen, kan bestämmelsen även anses allvarligt äventyra målet om producentansvar för dessa paneler som föreskrivs i artikel 13 i direktiv 2012/19. Därigenom befrias tillverkarna helt eller i vart fall huvudsakligen från kostnaderna för bortskaffandet av de aktuella panelerna.

100. Således kan det förhållandet att en medlemsstat innan ett direktiv antas vidtar åtgärder som är oförenliga med direktivet och allvarligt äventyrar dess mål, ge upphov till ett skadeståndsansvar för skador som uppkommer för enskilda på grund av detta. Ett sådant skadeståndsansvar grundas på åsidosättandet av lojalitetsplikten enligt artikel 4.3 FEU. Ett sådant ansvar kan bli aktuellt när de unionsinstitutioner som deltog i lagstiftningsförfarandet redan hade nått en politisk överenskommelse om en ny unionslagstiftning innan de nationella bestämmelserna antogs och medlemsstaten kände till denna överenskommelse.

101. Det ska emellertid påpekas att övervägandena beträffande den retroaktiva verkan från producentansvaret för solcellspaneler och beträffande lojalitetsplikten i samband med den politiska överenskommelse som nåtts i lagstiftningsförfarandet, ger anledning att betvivla huruvida den tjeckiska lagstiftningen innebär ett tillräckligt klart åsidosättande av

[38] Dom av den 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, punkt 45), dom av den 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. (C-43/10, EU:C:2012:560, punkt 57), och dom av den 13 november 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punkt 55).

[39] Se dom av den 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, punkt 41).

[40] Femte strecksatsen i Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 19 januari 2012 om rådets ståndpunkt vid första behandlingen inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk eller elektronisk utrustning (WEEE) (omarbetning) (07906/2/2011 – C7–0250/2011 – 2008/0241(COD)).

[41] Se dom av den 5 maj 1981, kommissionen/Förenade kungariket (804/79, EU:C:1981:93, punkt 28), och dom av den 2 juni 2005, kommissionen/Luxemburg (C-266/03, EU:C:2005:341).

lojalitetsplikten.[42] För att detta krav ska vara uppfyllt krävs det att Republiken Tjeckien uppenbart och allvarligt har missbedömt gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning.[43] Det förefaller emellertid inte uppenbart att utgången av införlivandefristen[44] ska anses avgörande vad gäller frågan om en retroaktiv verkan – vilket den tjeckiska regeringen har anfört – utan den tidpunkt när direktivet offentliggjorts.[45] Så här långt föreligger det inte heller någon relevant rättspraxis i vilken har slagits fast att medlemsstaterna har lojalitetsplikter innan ett direktiv offentliggörs. Det krävs emellertid inte någon uttömmande bedömning huruvida detta eventuella åsidosättande är tillräckligt klart, eftersom det inte efterfrågas i förevarande mål och sannolikt inte heller utgör någon avgörande fråga.[46]

V. Förslag till avgörande

102. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska meddela följande dom:

1) Den första frågan ska besvaras så, att artikel 13.1 i direktiv 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter utgör hinder för medlemsstaterna att ålägga användarna, och inte producenterna, kostnaderna för insamling, behandling, återvinning och miljövänligt bortskaffande av solcellspaneler från andra användare än privathushåll som har släppts ut på marknaden efter offentliggörandet av nämnda direktiv den 24 juli 2012.

   Artikel 13.1 i direktiv 2012/19 är däremot ogiltig på grund av ett åsidosättande av förbudet mot retroaktiv tillämpning i den mån bestämmelsen föreskriver införandet av ett producentansvar för solcellspaneler som producenterna har släppt ut på marknaden mellan den 13 augusti 2005 och den 24 juli 2012 som inte redan föreskrivs i nationell rätt. I detta hänseende kan medlemsstaterna ålägga användarna kostnaderna.

2) Den andra frågan ska besvaras så, att det förhållandet att en medlemsstat innan ett direktiv antas vidtar åtgärder som är oförenliga med direktivet och allvarligt äventyrar dess mål, ger upphov till ett skadeståndsansvar för skador som uppkommer för enskilda på grund av detta. Ett sådant skadeståndsansvar grundas på åsidosättandet av lojalitetsplikten enligt artikel 4.3 FEU. Ett sådant ansvar kan bli aktuellt när de unionsinstitutioner som deltog i lagstiftningsförfarandet redan hade nått en politisk överenskommelse om en ny unionslagstiftning innan de nationella bestämmelserna antogs och när medlemsstaten kände till denna överenskommelse.

[42] Se dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame (C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 51), dom av den 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 30), och dom av den 25 mars 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, punkt 113).

[43] Dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame (C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 55), och dom av den 4 oktober 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 105).

[44] Se dom av den 15 januari 2019, E.B. (C-258/17, EU:C:2019:17, punkt 53).

[45] Se ovan punkt 88.

[46] Se ovan punkt 94.