Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 15 юли 2021 година[1]

C-181/20

VYSOČINA WIND a.s.
срещу
Чешка република

(Преюдициално запитване отправено от Nejvyšší soud (Върховен съд, Чешка република)

„Преюдициално запитване — Директива 2012/19/ЕС — Отпадъци — Отпадъци от електрическо и електронно оборудване — Разходи за събирането, третирането, повторната употреба, оползотворяването и екологосъобразното обезвреждане на фотоволтаични панели — Отговорност на производителя — Неправилно транспониране на директива — Отговорност на държава членка — Принцип „замърсителят плаща“ — Забрана за обратно действие“

I. Въведение

1. В спора по главното производство Vysočina Wind претендира обезщетение за вреди от чешката държава, като твърди, че тази държава неправилно е транспонирала разпоредбите, с които Директива 2012/19/ЕС[2] конкретизира принципа „замърсителят плаща“, що се отнася до фотоволтаичните панели.

2. Установеният в правото на Съюза иск за отговорност се основава на решение Francovich[3] и предполага да е налице съществено нарушение на правото на Съюза[4]. Това нарушение би могло да се състои в неправилно транспониране на Директива 2012/19, но тази възможност би била изключена, ако съответната разпоредба на Директивата нарушава норма на Съюза от по-висок ранг, и по-специално забраната за обратно действие.

3. Чешката република има съмнения относно съвместимостта на публикуваната през 2012 г. Директива 2012/19 с правото на Съюза, доколкото според тази директива производителите на фотоволтаични панели са длъжни да поемат разходите за обезвреждането на всички панели, които, считано от 13 август 2005 г. нататък, вече са били

[1] Език на оригиналния текст: немски.

[2] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 година относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване (ОЕЕО) (ОВ L 197, 2012 г., стр. 38).

[3] Решение от 19 ноември 1991 г., Francovich и др. (C-6/90 и C-9/90, EU:C:1991:428).

[4] Вж. решения от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 51), от 26 януари 2010 г., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, т. 30), и от 25 март 2021 г., Българска народна банка (C-501/18, EU:C:2021:249, т. 113).

пуснати на пазара. Поради това тази държава членка приема правна уредба, която възлага тези разходи в тежест на потребителите на панелите, ако те са били пуснати на пазара до 1 януари 2013 г. Vysočina Wind експлоатира слънчева електроцентрала, като по силата на тази правна уредба е било задължено да поеме разходи, чието възстановяване понастоящем то претендира.

4. Ето защо следва да се изясни доколко въвеждането на отговорност на производителя за фотоволтаични панели е съвместимо със забраната за обратно действие.

II. Правна уредба

A. Правила на Съюза относно обезвреждането на отпадъци от електрическо и електронно оборудване (ОЕЕО)

1. Директива 2012/19

5. Член 1 от Директива 2012/19 определя предмета на Директивата, както следва:

„Настоящата директива определя мерки за опазване на околната среда и здравето на човека чрез предотвратяване и намаляване на вредните въздействия от образуването и управлението на отпадъци от електрическо и електронно оборудване (ОЕЕО), както и чрез намаляване на отрицателните въздействия от използването на ресурсите и повишаване на ефикасността от такова използване, в съответствие с членове 1 и 4 от [Директивата за отпадъците [5]], като с това допринася за постигането на устойчиво развитие“.

6. Приложното поле на Директива 2012/19 произтича по-специално от член 2, параграф 1:

„Настоящата директива се прилага за електрическо и електронно оборудване (ЕЕО), както следва:

а) от 13 август 2012 г. до 14 август 2018 г. (преходен период) при условията на параграф 3 за ЕЕО, попадащо в категориите, изброени в приложение I. В приложение II се съдържа примерен списък на ЕЕО, което попада в категориите, изброени в приложение I;

б) от 15 август 2018 г. при условията на параграфи 3 и 4 за всички видове ЕЕО. Всички видове ЕЕО се класифицират в рамките на категориите, изброени в приложение III. Приложение IV съдържа неизчерпателен списък на ЕЕО, което попада в категориите, изброени в приложение III (отворено приложно поле)“.

[5] Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (ОВ L 312, 2008 г., стр. 3).

7. Член 3, параграф 1 от Директива 2012/19 дефинира различни понятия:

„За целите на настоящата директива се използват следните определения:

а) „електрическо и електронно оборудване“ или „ЕЕО“ означава оборудване, което е зависимо от електрически ток или електромагнитни полета, за да функционира правилно, както и оборудване за генериране, пренос и измерване на такъв ток и полета и проектирано за употреба с напрежение не повече от 1 000 волта за променлив ток и 1 500 волта за постоянен ток;

[…]

д) „отпадъци от електрическо и електронно оборудване“ или „ОЕЕО“ означава електрическо и електронно оборудване, което е отпадък по смисъла на член 3, точка 1 от Директива 2008/98/ЕО, включително всички компоненти, монтажни възли и резервни части, които са част от продукта по време на освобождаването от отпадъка“.

8. В приложение I към Директива 2012/19 са изброени категориите ЕЕО, попадащи в приложното поле на Директивата през преходния период, предвиден в член 2, параграф 1, буква а). В точка 4 са посочени потребителско оборудване и фотоволтаични панели.

9. Фотоволтаичните панели са посочени и в точка 4 от примерния списък на ЕЕО, съдържащ се в приложение II към Директива 2012/19, които попадат в категориите на приложение I.

10. Член 13, параграф 1 от Директива 2012/19 урежда отговорността на производителя по отношение на разходите за обезвреждане на оборудване за професионална употреба:

„Държавите членки гарантират, че производителите поемат финансирането на разходите за събирането, третирането, повторната употреба, оползотворяването и екологосъобразното обезвреждане на ОЕЕО от потребители, различни от домакинства, получени от продукти, пуснати на пазара след 13 август 2005 г.

За старите отпадъци, които се заместват с нови равностойни продукти или с нови продукти, изпълняващи същата функция, финансирането на разходите се поема от производителите на такива продукти при доставката им. Възможно е като алтернативно решение държавите членки да предвидят потребителите, различни от домакинствата, също да бъдат принудени да поемат частична или пълна отговорност за такова финансиране.

Финансирането на разходите за останалите стари отпадъци се поема от потребителите, различни от домакинствата“.

11. Впрочем от член 12, параграф 4 от Директива 2012/19 произтича, че „ОЕЕО от продукти, пуснати на пазара на 13 август 2005 г. или преди това“, следва да се считат за „стари отпадъци“.

12. Същите правила вече са били предвидени в член 9, параграф 1 и в член 8, параграф 3 от Директива 2002/96/ЕО относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване (ОЕЕО)[6]. Предишната директива обаче все още не се е прилагала за фотоволтаични панели. Те са включени едва с Директива 2012/19.

13. Отговорността на производителя е посочена в съображение 23 от Директива 2012/19:

„[…] За да има максимален ефект от принципа на отговорността на производителя, всеки производител следва да отговаря за финансирането на управлението на отпадъците от неговата собствена продукция. Производителят следва да може да избира да изпълни това задължение индивидуално или чрез колективна схема за събиране. Всеки производител, който пуска на пазара продукти, осигурява финансови гаранции, за да предотврати преминаването на тежестта на разходите за управление на ОЕЕО от продукти, чиито производители вече не са на пазара, върху обществото или върху останалите производители. Отговорността за финансирането на управлението на стари отпадъци се разпределя между всички съществуващи производители чрез колективни схеми за финансиране, в които участват пропорционално всички производители, съществуващи на пазара при възникването на разходите. Колективните схеми за финансиране не следва да водят до изключване на тясно специализираните и малките производители, вносителите и новите участници. В колективните схеми биха могли да се предвидят диференцирани такси в зависимост от степента на трудност, с която продуктите и съдържащите се в тях ценни вторични суровини могат да бъдат рециклирани. За оборудване с дълъг жизнен цикъл, което понастоящем попада в приложното поле на настоящата директива, като например фотоволтаични панели, следва да се използват по възможно най-добрия начин съществуващите системи за събиране и оползотворяване, при условие че те отговарят на изискванията, установени с настоящата директива“.

14. Директива 2012/19 е публикувана на 24 юли 2012 г. и съгласно член 24, параграф 1 е трябвало да бъде транспонирана до 14 февруари 2014 г.

2. Директивата за отпадъците

15. Освен това следва да се припомнят правилата относно отговорността по отношение на отпадъците, съдържащи се в съответно действащата Директива за отпадъците.

[6] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 27 януари 2003 година (ОВ L 37, 2003 г., стр. 24; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 184), изменена с Директива 2003/108/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 декември 2003 г. (ОВ L 345, 2003 г., стр. 106; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 133).

16. Член 15 от всяка от Директивите за отпадъци 75/442[7] (в нея първоначално член 11) и 2006/12[8] предвижда:

„В съответствие с принципа „замърсителят плаща“ разходите за обезвреждане на отпадъците следва да бъдат понесени от:

[…] притежателя, който има отпадъци, които се обработват от събирач на отпадъци или от предприятие, както е предвидено в член 9; и/или

[…] предишните притежатели или производителя на продукта от който са произлезли отпадъците“.

17. Член 14 от действащата понастоящем Директива 2008/98 съдържа подобно правило:

„1. В съответствие с принципа „замърсителят плаща“, разходите за управление на отпадъците се понасят от първоначалния причинител на отпадъците или от настоящите или предишните притежатели на отпадъците.

2. Държавите членки могат да решат, че разходите за управление на отпадъците се понасят частично или изцяло от производителя на продукта, от който произтичат отпадъците, както и че дистрибуторите на такъв продукт могат да поделят помежду си тези разходи“.

Б. Чешкото право

18. Чешката република изпълнява задълженията си, произтичащи от първоначалната Директива 2002/96, като приема Закона за отпадъците. На 30 май 2012 г., още преди приемането на Директива 2012/19, в този закон е включен нов член 37р, чрез който е въведен механизъм за финансиране на управлението на отпадъци от фотоволтаични панели. Съгласно тази разпоредба задължението за финансиране на управлението на отпадъците от фотоволтаични панели, пуснати на пазара преди 1 януари 2013 г., се носи от оператора на слънчевата електроцентрала и се изпълнява чрез заплащане на такса за рециклиране на равни вноски. За тази цел операторите на слънчеви електроцентрали са задължени до 30 юни 2013 г. да сключат договор със субект, осигуряващ колективна система за финансиране, така че до 1 януари 2019 г. финансирането да бъде осигурено. При фотоволтаичните панели, пуснати на пазара след 1 януари 2013 г., посоченото задължение обаче се носи от техните производители.

III. Фактите и преюдициалното запитване

19. Vysočina Wind е оператор на слънчевата електроцентрала „Vranovská ves II“. Тя е създадена през 2009 г., като са използвани фотоволтаични панели, пуснати на пазара след 13 август 2005 г. Поради това след включването на новия член 37р от чешкия Закон за отпадъците Vysočina Wind сключва със съответните субекти договори, по силата на които

[7] Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15 юли 1975 година относно отпадъците (ОВ L 194, 1975 г., стр. 39), изменена с Регламент (ЕО) № 1882/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 29 септември 2003 г. (ОВ L 284, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 4, стр. 213).

[8] Директива 2006/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2006 година относно отпадъците (ОВ L 114, 2006 г., стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 45).

заплаща на същите субекти в периода 2015—2016 г. на три вноски такса за бъдещото рециклиране на електрическите отпадъци от фотоволтаичните панели в общ размер от 1 613 773,24 CZK (чешки крони) (около 65 000 EUR).

20. Vysočina Wind предявява срещу Чешката република иск за възстановяване на таксата. Пред националните юрисдикции това дружество застъпва становището, че Чешката република е транспонирала неправилно Директива 2012/19. Съгласно член 13 от тази директива производителят, а не потребителят бил длъжен да финансира управлението на отпадъците от фотоволтаични панели, пуснати на пазара след 13 август 2005 г. Поради това Vysočina Wind търпяло вреди, тъй като съгласно действащия все още член 37р от Закона за отпадъците Vysočina Wind трябвало и след 14 февруари 2014 г. (когато изтича срокът за транспониране) да заплаща такса за рециклиране, която съгласно правото на Съюза трябвало да заплаща производителят.

21. Чешката република възразява, че въпреки текста на Директива 2012/19, задължението на производителите за финансиране на обезвреждането може да се прилага само за фотоволтаичните панели, пуснати на пазара след изтичането на срока за транспониране, тъй като налагането със задна дата на такова задължение би довело до недопустимо обратно действие и до съответно нарушаване на общите принципи на защита на оправданите правни очаквания и на правна сигурност. По-нататък тази държава членка посочва, че много производители, които в периода 2005—2013 г. са пуснали на пазара фотоволтаични панели, вече не съществуват и следователно не е възможно да бъдат задължени да финансират управлението на отпадъците.

22. Подаденият от Vysočina Wind иск е уважен от първоинстанционния съд и от въззивния съд. Понастоящем делото е висящо пред Nejvyšší soud (Върховен съд, Чешка република), който отправя до Съда следните въпроси:

„1) Трябва ли член 13 от Директива 2012/19 да се тълкува в смисъл, че не допуска налагането от държава членка на задължение за финансиране на разходите за събиране, третиране, повторна употреба, оползотворяване и екологосъобразно обезвреждане на ОЕЕО от фотоволтаични панели, пуснати на пазара преди 1 януари 2013 г., на потребителите им вместо на производителите им?

2) При утвърдителен отговор на първия въпрос, има ли значение за оценката на предпоставките за отговорността на държавата членка за вредата, причинена на частноправен субект поради нарушаване на правото на Съюза, разглежданото в главното производство обстоятелство, че държавата членка сама е определила правилата за финансиране на разходите за отпадъците от фотоволтаични панели още преди приемането на Директивата, по силата на която фотоволтаичните панели попадат в приложното поле на правото на Съюза, а производителите са задължени да поемат съответните разходи, включително по отношение на панелите, които са пуснати на пазара преди изтичането на срока за транспониране на Директивата (и самото приемане на уредба на равнището на правото на Съюза)?“.

23. Vysočina Wind, Чешката република, Федерална република Германия и Европейската комисия представят писмени становища съгласно член 23 от Статута. Освен това след отправено от Съда запитване писмени становища представят Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз. Съдът взима решение да не провежда съдебно заседание.

IV. Правен анализ

24. Преюдициалното запитване има за цел да се изяснят условията за предявяване на иск за отговорност на държавата според правото на Съюза. Поради това запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 13 от Директива 2012/19 допуска държава членка да налага задължение за финансиране на разходите за обезвреждането на фотоволтаични панели, пуснати на пазара преди 1 януари 2013 г., на потребителите вместо на производителите им (по този въпрос вж. раздел А по-долу). От фактите по националното производство следва изводът, че става въпрос само за панели, които са пуснати на пазара след 13 август 2005 г.

25. В случай че държавите членки нямат право да възлагат посочените разходи в тежест на потребителите на такива панели, Върховният съд иска освен това да се установи какво значение има за отговорността на дръжавата обстоятелството, че самата държава членка е регламентирала отговорността за отпадъци от тези панели преди приемането на уредбата на Съюза (по този въпрос вж. раздел Б по-долу).

А. Първи въпрос — начален момент, в който възниква отговорността на производителя за фотоволтаичните панели

26. За да отговоря на първия въпрос, най-напред ще изясня, че член 13 от Директива 2012/19 изисква разходите за обезвреждане на фотоволтаичните панели, пуснати на пазара от 13 август 2005 г. нататък, да бъдат възложени в тежест на производителите (по този въпрос вж. т. 1 по-долу). След това ще разгледам въпроса дали това правило е съвместимо със забраната за обратно действие (по този въпрос вж. т. 2 по-долу).

1. Нормативното съдържание на член 13, параграф 1 от Директива 2012/19

27. От Директива 2012/19 ясно следва, че разходите за обезвреждане на фотоволтаични панели, пуснати на пазара след 13 август 2005 г., няма как да бъдат възложени в тежест на потребителите. Всъщност член 13, параграф 1 изисква от държавите членки да гарантират, че *производителите* поемат финансирането на разходите за събирането, третирането, повторната употреба, оползотворяването и екологосъобразното обезвреждане на ОЕЕО от потребители, различни от домакинства, получени от продукти, пуснати на пазара след 13 август 2005 г.

28. Съгласно Директива 2012/19 фотоволтаичните панели са електрическо и електронно оборудване (ЕЕО).

29. Съгласно член 2, параграф 1, буква а), считано от 13 август 2012 г. нататък, Директива 2012/19 се прилага за ЕЕО, попадащи в категориите, изброени в приложение I. Примерният списък на ЕЕО, съдържащ се в приложение II, конкретизира тези категории. Фотоволтаичните панели са посочени изрично както в точка 4 от приложение I, така и в точка 4 от приложение II. Следователно законодателят очевидно приема, че тези панели представляват ЕЕО по смисъла на определението в член 3, параграф 1, буква а) от Директива 2012/19, и волята му е била при преработването на Директивата да разшири обхвата на прилагането ѝ спрямо тези панели.

30. Когато притежателите на фотоволтаични панели по смисъла на член 3, параграф 1 от Директивата за отпадъците се освобождават, възнамеряват да се освободят или са длъжни да се освободят от тези панели, панелите се превръщат в отпадъци и следователно в *отпадъци* от електрическо и електронно оборудване според определението в член 3, параграф 1, буква д) от Директива 2012/19.

31. Член 13, параграф 1 от Директива 2012/19 предвижда по отношение на такива панели, че п*роизводителите* поемат финансирането на разходите за събирането, третирането, повторната употреба, оползотворяването и екологосъобразното обезвреждане.

32. Действително Директива 2012/19 е приета и публикувана едва през юли 2012 г. Съгласно член 2, параграф 1, буква а) тя се прилага за фотоволтаичните панели дори едва от 13 август 2012 г. Според член 24, параграф 1 срокът за транспонирането ѝ изтича едва на 14 февруари 2014 г. При все това член 13, параграф 1 недвусмислено предвижда, че отговорността на производителя се прилага по отношение на всички уреди, пуснати на пазара след 13 август 2005 г. Ето защо това трябва да важи и по отношение на фотоволтаичните панели. Освен това Комисията пояснява, че за разлика от други разпоредби, не съществува преходна разпоредба за отговорността на производителя за фотоволтаичните панели.

33. Срокът за транспониране и датата за прилагане на Директива 2012/19 е възможно да са определящи за преценката от кой момент може да се изисква от производителите на фотоволтаични панели да поемат въпросните разходи.

34. По-специално Комисията обсъжда въпроса дали производителите са длъжни да поемат разходите за панели, които са се превърнали в отпадъци преди посочените дати. В настоящото производство обаче не става дума за такива панели, тъй като Vysočina Wind иска да му бъдат възстановени плащания, които то е направило, в случай че панелите му едва в бъдеще ще се превърнат в отпадъци, тоест след изтичане на срока за транспониране.

35. Според член 13, параграф 1 от Директива 2012/19 такива панели, които са били пуснати на пазара след 13 август 2005 г., но едва впоследствие се превръщат в отпадъци, попадат несъмнено в обхвата на отговорността на производителя.

36. Не би било съвместимо с член 13, параграф 1 от Директива 2012/19 производителите да се освобождават от отговорността им и вместо това на потребителите на фотоволтаични панели да се възлагат в тежест разходите за тяхното събиране, третиране, повторна употреба, оползотворяване и екологосъобразно обезвреждане. Въпросът доколко е възможно потребителите да бъдат принудени да поемат отговорност в случаите, когато производителите не са в състояние да поемат разходите, не е предмет на настоящото производство.

37. Ето защо като междинно заключение следва да се посочи, че по силата на член 13, параграф 1 от Директива 2012/19 държавите членки са длъжни да възложат в тежест на *производителите* разходите за събирането, третирането, повторната употреба, оползотворяването и екологосъобразното обезвреждане на фотоволтаични панели от потребители, различни от домакинства, получени от продукти, пуснати на пазара след 13 август 2005 г.

2. Забраната за обратно действие

38. Според Чешката република и Германия обаче би следвало да се приеме, че е недопустимо да се прилага с обратно действие отговорността на производителя по отношение на фотоволтаични панели, пуснати на пазара след 13 август 2005 г., но преди изтичането на срока за транспониране на Директива 2012/19.

39. Поради това тези две държави членки предлагат на Съда да възприеме стеснително тълкуване на член 13, параграф 1 от Директива 2012/19. Според тях тази разпоредба допуска правни уредби на държавите членки, които предвиждат отговорност на производителя само за фотоволтаичните панели, пуснати на пазара след изтичането на срока за транспониране.

40. Следва обаче да се посочи, че този извод би бил contra legem и следователно не може да се стигне до него чрез тълкуване на член 13, параграф 1 от Директива 2012/19[9]. Това е така, защото тази разпоредба недвусмислено определя 13 август 2005 г. за начален момент, в който възниква отговорността на производителя. Поради това тази разпоредба би била невалидна, доколкото е несъвместима със забраната за обратно действие.

41. Действително преюдициалното запитване не поставя под съмнение валидността на член 13, параграф 1 от Директива 2012/19, но по изключение Съдът преценява служебно валидността на разпоредби от правото на Съюза, когато това е необходимо, за да даде изчерпателен отговор на запитващата юрисдикция[10].

а) Обратното действие на отговорността на производителя за фотоволтаични панели

42. Съдебната практика относно обратното действие се основава на принципите на защита на оправданите правни очаквания и на правната сигурност, които са част от правния ред на Съюза. Поради това те трябва да се спазват както от институциите на Съюза, така и от държавите членки при упражняване на правомощията, предоставени им от правната уредба на Съюза[11].

43. В общия случай принципът на правната сигурност не допуска началото на времевия обхват на акт на Съюза да се определя към момент отпреди публикуването му[12]. Директива 2012/19 обаче не предвижда, че отговорността на производителя за фотоволтаични панели се прилага още преди нейното публикуване на 24 юли 2012 г. Напротив, държавите членки са длъжни да реализират тази отговорност на производителя едва след изтичането на срока

[9] Вж. решения от 1 октомври 2020 г., Entoma (C-526/19, EU:C:2020:769, т. 43), и от 17 декември 2020 г., De Masi и Varoufakis/ЕЦБ (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, т. 35 и 36). Относно значението на текста вж. и решения от 24 ноември 2005 г., Deutsches Milch-Kontor (C-136/04, EU:C:2005:716, т. 32), и от 19 декември 2019 г., Puppinck и др./Комисия (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, т. 76).

[10] Решения от 6 октомври 2015 г., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, т. 67), от 16 юли 2020 г., Facebook Ireland и Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, т. 161), и от 17 септември 2020 г., Compagnie des pêches de Saint-Malo (C-212/19, EU:C:2020:726, т. 30).

[11] Решения от 3 декември 1998 г., Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, т. 26), от 26 април 2005 г., „Goed Wonen“ (C-376/02, EU:C:2005:251, т. 32), от 10 септември 2009 г., Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, т. 43), и от 10 декември 2015 г.,Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, т. 30).

[12] Решения от 25 януари 1979 г., Racke (98/78, EU:C:1979:14, т. 20), от 26 април 2005 г., „Goed Wonen“ (C-376/02, EU:C:2005:251, т. 33), и от 30 април 2019 г., Италия/Съвет (Квоти за риболов на средиземноморска риба меч) (C-611/17, EU:C:2019:332, т. 106).

за транспониране на 14 февруари 2014 г. Следователно Директивата не изисква производителите да са поели преди 14 февруари 2014 г. отговорността за превърналите се в отпадъци панели.

44. При все това още преди публикуването на Директива 2012/19 е съществувала възможност да е налице предпоставка за ангажирането на отговорността на производителя, тъй като Директивата обхваща фотоволтаични панели, пуснати на пазара от 13 август 2005 г. нататък, тоест преди публикуването на Директивата на 24 юли 2012 г.

45. Подобна законодателна техника не е непременно в разрез с принципите на защита на оправданите правни очаквания и на правната сигурност. Напротив, както подчертават Комисията, Съветът и Парламентът, дадена нова норма се прилага незабавно спрямо бъдещите последици на положение, създадено при действието на предходната норма (ретроактивно обвързване)[13]. Приложното поле на принципа на защита на оправданите правни очаквания не може да се разширява толкова, че да препятства изобщо прилагането на новата норма спрямо бъдещите последици на положения, създадени преди това[14].

46. Следва обаче да се има предвид и фактът, че новата правна норма не се прилага към правните положения, възникнали и окончателно установени преди този момент[15]. Действията, извършени преди датата на влизане в сила на ново законодателство, продължават да се уреждат от предходния закон[16]. Това важи например за регистрирани марки, чиято регистрация не следва да се поставя под въпрос с последващи изисквания[17].

47. Следователно от решаващо значение е въпросът дали въвеждането на предвидената в правото в областта на отпадъците отговорност на производителя за фотоволтаични панели, които производителите вече са пуснали на пазара, тоест по принцип са продали, изменя правните последици от извършено действие или само урежда бъдещите последици на положение, създадено при действието на предходната норма.

48. При самото производство на панели производителите трябва да изхождат от предпоставката, че в даден последващ момент тези панели ще се превърнат в отпадъци. От тази гледна точка въвеждането на отговорността на производителя изглежда само урежда бъдещите последици на възникнало преди това положение.

49. Наскоро Съдът извърши преценка в този смисъл на случай на увеличаване на разходите за управлението на отпадъци. По това дело става въпрос за удължаването на срока за поддръжка на незакрито депо, което е довело до увеличени разходи. Тези разходи е трябвало да бъдат възложени в тежест на първоначалните притежатели на отпадъците, депонирани в миналото в това депо, тъй като удължаването на срока на поддръжката се е отнасяло единствено до бъдещите последици от депонирането на отпадъците, за което първоначалните притежатели на отпадъците са носели отговорност[18]. Подобна е

[13] Решения от 5 декември 1973 г., SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, т. 48), от 29 януари 2002 г., Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, т. 49), и от 6 октомври 2015 г., Комисия/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, т. 49).

[14] Решения от 16 май 1979 г., Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, т. 21), от 29 януари 2002 г., Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, т. 55), и от 6 октомври 2015 г., Комисия/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, т. 49).

[15] Решения от 16 декември 2010 г., Stichting Natuur en Milieu и др. (C-266/09, EU:C:2010:779, т. 32), от 7 ноември 2013 г., Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 22), и от 14 май 2020 г., Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, т. 57).

[16] Решение от 27 януари 2011 г., Flos (C-168/09, EU:C:2011:29, т. 51).

[17] Решение от 14 март 2019 г., Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, т. 30—32).

[18] Решение от 14 май 2020 г., Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, т. 58).

преценката на Съда относно изчисляването на бъдещи права на пенсия за периоди на заетост преди приемането на съответната директива [19] и относно последиците от нови правни уредби за съществуващи трудови договори [20].

50. Следва обаче да се отбележи, че просто прилагането на тази съдебна практика към настоящия случай би означавало да се пренебрегне фактът, че уредената в правото в областта на отпадъците отговорност за пуснатите на пазара фотоволтаични панели вече е била уредена към датата на въвеждане на отговорността на производителя и че по принцип е била окончателно включена в споразуменията между производителите и потребителите.

51. Всъщност член 14, съответно член 15 от тогава действащата директива за отпадъците изисква от държавите членки да уредят въпроса кой понася разходите за управлението на отпадъците. Тази разпоредба предоставя на държавите членки да изберат дали да възложат разходите за управлението на отпадъците в тежест на притежателя, при който продуктът се превръща в отпадък, на производителя или на определено друго лице.

52. Доколкото съответната държава членка още на 13 август 2005 г. е предвидила отговорност на производителя за фотоволтаични панели, член 13, параграф 1 от Директива 2012/19 не изисква да се измени правната уредба и следователно на практика няма обратно действие. Ето защо такива държави членки не могат и да бъдат задължени да изменят правната си уредба, ако се окаже, че член 13, параграф 1 има недопустимо обратно действие по отношение на фотоволтаичните панели.

53. Ако обаче съответната държава членка преди това е възложила на други лица отговорността, предвидена в правото в областта на отпадъците, транспонирането на член 13, параграф 1 от Директива 2012/19 би представлявало намеса в съществуващи правоотношения. Така по силата на Директивата за отпадъците държавата членка е имала право да възложи на притежателя, при който продуктът е станал отпадък, тоест при последния потребител на панелите, предвидената в правото в областта на отпадъците отговорност. В този случай производителят е бил принуден да приеме, че с предаването на фотоволтаичните панели на потребителя той е прехвърлил отговорността, предвидена в правото в областта на отпадъците, тоест че той самият се е освободил от тази отговорност.

54. Следва да се приеме, че тази правна уредба е съпътствана от сериозни икономически последици: производителите и потребителите на фотоволтаични панели са били длъжни да вземат предвид действащата правна уредба относно предвидената в правото в областта на отпадъците отговорност при договорените цени. В хипотезата на отговорност на производителя трябва да се изхожда от цени на фотоволтаичните панели, по-високи от тази в хипотезата на отговорност на потребителя, тъй като при ценообразуването си производителят е принуден да взема предвид разходите за последващото обезвреждане.

55. Член 12, параграф 3, втора алинея от Директива 2012/19 илюстрира това положение по отношение на електрическото и електронно оборудване от домакинствата. Според тази разпоредба още при пускането на продукт на пазара всеки производител осигурява гаранция, от която личи, че обезвреждането ще бъде финансирано.

[19] Решение от 7 ноември 2018 г., O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879, т. 35 и 36).

[20] Решения от 29 януари 2002 г., Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, т. 52), и от 12 септември 2013 г., Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544, т. 31).

56. Следователно доколкото съответната държава членка първоначално е била предвидила отговорност на потребителя, последващото въвеждане на отговорността на производителя за вече пуснати на пазара продукти, за разлика от посочения казус на удължаване на срока на действие на задълженията за поддръжка [21], не уточнява вече съществуващи задължения. То не посочва и нови задължения, с които трябва да се съобразява предпазлив пазарен участник. Напротив, между различни участници на пазара впоследствие се разместват задължения и свързани с тях разходи. Участниците на пазара обаче вече няма как да вземат предвид това разместване в цените си, тъй като съответните сделки вече са сключени. Компенсация за това допълнително обременяване на производителите също така не е предвидена.

57. Следователно въвеждането на отговорността на производителя за вече пуснати на пазара фотоволтаични панели съставлява намеса в правни положения, възникнали и окончателно установени преди този момент, съответно в действия, извършени преди този момент, ако отговорността на производителя все още да не е била предвидена в националното право.

58. Впрочем Комисията приема имплицитно тази преценка, като посочва, че член 13 от Директивата не може да се тълкува в смисъл, че поставя под въпрос валидността на споразумения, които потребителите на фотоволтаични панели са били сключили въз основа на действащите по онова време чешки правила с предприятия за обезвреждане преди изтичането на срока за транспониране на Директива 2012/19. Ако обаче тези споразумения са сключени със задна дата, то тогава обратно действие има и възлагането в тежест на производителите на разходите за обезвреждане, които са били в тежест на потребителите при договарянето на цените на продуктите им.

б) Разлика в третирането

59. Впрочем при първоначалното въвеждане на отговорността на производителя за друго електрическо и електронно оборудване в Директива 2002/96 с приемането на Директива 2003/108 [22] законодателят е гарантирал, че производителите не са били длъжни да носят отговорност съгласно правото в областта на отпадъците за „стари отпадъци“ на търговски потребители, пуснати на пазара преди 13 август 2005 г.

60. Всъщност държавите членки са имали свободата да възложат отговорността за стари отпадъци във връзка с доставката на заместители на тези продукти на производителите на новите продукти или на потребителите. При всички случаи потребителите са били длъжни да поемат разходите в случай на освобождаването от тези уреди, без да е налице заместител. В това отношение в съображение 3 от Директива 2003/108 се посочва, че задълженията за обратно приемане на ОЕЕО, пуснати на пазара в миналото, създава задължение с обратно действие, което не е било предвидено, и което евентуално може да изложи някои производители на твърде високи икономически рискове.

61. Следователно Директива 2003/108 не само че изключва обратното действие, но и в допълнение към това предоставя срок за транспониране от приблизително една и половина година.

[21] Вж. точка 49 по-горе.

[22] Посочено в бележка под линия 6.

62. В сравнение с тези производители на друго електрическо и електронно оборудване производителите на фотоволтаични панели са били поставени в значително по-неблагоприятно положение, тъй като тяхната отговорност съгласно правото в областта на отпадъците е била въведена не с преходен период, а дори с обратно действие, считано от 13 август 2005 г. При това положение въвеждането на отговорност на производителя за вече пуснати на пазара фотоволтаични панели засяга не само правната сигурност и защитата на оправданите правни очаквания, но и, както подчертават Германия и Чешката република, принципа на равно третиране.

в) Обосновката на обратното действие

63. По изключение може да е допустимо обратно действие, когато поставената цел го изисква и когато оправданите правни очаквания на засегнатите лица са надлежно зачетени [23]. Освен това Съдът отчасти дори изисква в мотивите на такива решения да са посочени обстоятелствата, обосноваващи търсеното обратно действие [24].

64. Тъй като в настоящия случай не е било предвидено правната уредба да започне да се прилага към момент преди публикуването на Директивата, не е необходимо да се поставят прекомерни изисквания към тази обосновка. На тази обосновка обаче трябва да се придаде известна тежест поради икономическото значение от въвеждането на отговорност в тежест на производителя за вече пуснати на пазара панели и с оглед на свързаната с това разлика в третирането.

Цели на правната уредба

65. Въз основа на преамбюла на Директива 2012/19 обаче не се установява да са налице основания, които да изискват въвеждането на отговорността на производителя за вече пуснати на пазара фотоволтаични панели.

66. По същество Германия правилно посочва, че въвеждането на отговорност на производителя за вече пуснати на пазара продукти не може да подтикне производителите по смисъла на съображение 12 от Директива 2012/19 при проектирането на продуктите си напълно да вземат предвид и улесняват тяхната поправка, възможно подобрение, повторна употреба, демонтиране и рециклиране. Това е така, тъй като при производството на вече пуснатите на пазара продукти производителите все още не са знаели, че впоследствие ще им бъде прехвърлена отговорността за управлението на отпадъците. Ето защо доводът на Съвета, че въвеждането с обратно действие на отговорността на производителя е необходимо за насърчаването на кръговата икономика, е неубедителен [25].

67. Установената в съображение 6 от Директива 2012/19 цел на еднаквата отговорност на производителя, а именно да се гарантира сходна икономическа тежест, също не би била постигната чрез изменението на отговорността за продуктите, вече пуснати на пазара по

[23] Решения от 25 януари 1979 г., Racke (98/78, EU:C:1979:14, т. 20), от 12 ноември 1981 г., Meridionale Industria Salumi и др. (212/80—217/80, EU:C:1981:270, т. 10), от 13 ноември 1990 г., Fédesa и др. (C-331/88, EU:C:1990:391, т. 45), и от 28 ноември 2006 г., Парламент/Съвет (C-413/04, EU:C:2006:741, т. 75).

[24] Решение от 1 април 1993 г., Diversinte и Iberlacta, C-260/91 и C-261/91, EU:C:1993:136, т. 10). Вж. също определение на председателя на Съда от 1 февруари 1984 г., Ilford/Комисия (1/84 R, EU:C:1984:41, т. 19), решения от 11 юли 1991 г., Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, т. 20), и от 29 април 2004 г., Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, т. 36), както и заключението на генералния адвокат по дела Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:125, т. 17) и Cargill/ Комисия (C-248/89, EU:C:1991:141, т. 52).

[25] Подобно е положението, разгледано в решение от 11 юли 1991 г., Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, т. 18 и 19).

време на действието на правната уредба. Напротив, биха били създадени нови разлики в тежестта, тъй като производителите вече са били взели предвид в цените си правната уредба на отговорността, съществуваща преди това в съответната държава членка.

68. Генезисът на Директива 2012/19 също не указва поради какви причини е приета точно тази правна уредба, вместо тя да бъде ограничена до панели пуснати в бъдеще на пазара.

69. В първоначалното предложение на Комисията все още не е било предвидено фотоволтаичните панели въобще да бъдат включени в приложеното поле [26], а на първо четене Парламентът все още изрично е отхвърлял такова включване [27]. В рамките на Съвета първоначално също било налице противопоставяне от страна на някои държави членки [28], но в крайна сметка в общата си позиция Съветът застъпва становището, че изключението за фотоволтаични панели не е обосновано [29]. Това становище Комисията разбира в смисъл, че Съветът предлага да се разшири приложното поле на Директивата *от датата на нейното влизане в сила* с включването на фотоволтаичните панели [30]. Липсва обаче съответна преходна разпоредба, която да ограничава отговорността на производителите до например панели, пуснати на пазара след влизането в сила на Директивата.

70. Наистина в хода на законодателната процедура Комисията възлага да бъде изготвено изследване относно включването на фотоволтаичните панели в Директивата [31], но в това изследване не се разглежда въпросът за разпростирането на отговорността на производителя спрямо панели, които при приемането на правната уредба вече са били пуснати на пазара.

71. В настоящото производство Парламентът, Съветът и Комисията също не излагат убедителни причини за позоваването с обратно действие на отговорността на производителя.

72. Наистина те изтъкват факта, че поради жизнения цикъл от 25 години на панелите отговорността на производителя ще породи действие с много голямо закъснение. В този контекст Парламентът се позовава на необходимостта от финансиране на обезвреждането на отпадъци. Това съображение обаче не може да обоснове намесата с обратно действие в споразумения, които се основават на друго разпределение на отговорността.

[26] Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване (ОЕЕО) (преработен текст) от 3 декември 2008 г. (COM(2008) 810 окончателен).

[27] Съображение 10 от Позиция на Европейския парламент, приета на първо четене на 3 февруари 2011 г. с оглед приемането на Директива 2011/…/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците от електрическо и електронно оборудване (преработена) (ОВ C 182E, 2012 г., стр. 50).

[28] Вж. документи на Съвета 16041/09 от 17 ноември 2009 г. и 17345/09 от 14 декември 2009 г.

[29] Обща позиция на Съвета на първо четене с оглед приемането на Директива на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците от електрическо и електронно оборудване (ОЕЕО) (Преработена), приета от Съвета на 19 юли 2011 г. (документ 7906/2/11 на Съвета).

[30] Съобщение на Комисията до Европейския парламент съгласно член 294, параграф 6 ДФЕС относно позицията на Съвета във връзка с приемането на Директива на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците от електрическо и електронно оборудване (ОЕЕО) (COM(2011) 478 окончателен).

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

73. За разлика от вече посочения случай на удължаване на срока на действие на задълженията за поддръжка [32], след като липсва обратно действие, няма как да има и опасност от празнота във финансирането. Това е така, защото отговорността за разходите за по-стари панели би се основавала на националните разпоредби за транспониране на Директивата за отпадъците.

74. Принципът „замърсителят плаща“, на който се позовава Комисията, също не поставя под въпрос досегашното заключение. Вярно е, наистина, че принципът „замърсителят плаща“ може да обоснове ангажирането на отговорността на производителите. Както обаче става ясно от член 14 от Директивата за отпадъците, принципът „замърсителят плаща“ може също да позволи да се ангажира отговорността на настоящите или предишните притежатели на отпадъците, тоест по-конкретно — на потребителите.

Оправдани правни очаквания на засегнатите лица

75. Освен това оправданите правни очаквания на засегнатите лица също не са били надлежно зачетени.

76. Право да иска защита на оправданите правни очаквания има всяко лице, когато администрацията на Съюза е създала у него основателни очаквания. За сметка на това никой не може да твърди нарушение на този принцип при липсата на конкретни уверения, дадени му от администрацията. По същия начин, когато един предпазлив и съобразителен икономически оператор е в състояние да предвиди приемането на мярка на Съюза, която може да засегне неговите интереси, той не може да се позовава на този принцип, ако мярката бъде приета [33].

77. Действително, не се установява да има дадено от администрацията на Съюза конкретно уверение, че няма да бъде въведена отговорност на производителя. Напротив, самият член 13 от Директива 2002/96 предвижда възможността за включването на фотоволтаичните панели в приложното ѝ поле.

78. При пускането на пазара на фотоволтаичните панели производителите обаче са имали право да имат оправдани правни очаквания по отношение на националната правна уредба за отговорността съгласно правото в областта на отпадъците, която от своя страна транспонира Директивата за отпадъците. Тази правна уредба е представлявала конкретно уверение, основаващо се на изискванията на Съюза.

79. Не може да се установи, че законодателят въобще е зачел посочените оправдани правни очаквания при въвеждането на отговорността на производителя за вече пуснати на пазара фотоволтаични панели, да не говорим за надлежно такова зачитане.

80. Изтъкнатата от институциите разпоредба на член 13 от старата Директива 2002/96, съгласно която Комисията може да включи фотоволтаичните панели в предходната правна уредба, също не е довела до това производителите да е трябвало да очакват отговорността

[32] Вж. точка 49 по-горе.

[33] Решения от 11 март 1987 г., Van den Bergh en Jurgens и Van Dijk Food Products (Lopik)/ЕИО (265/85, EU:C:1987:121, т. 44), от 15 юли 2004 г., Di Lenardo и Dilexport (C-37/02 и C-38/02, EU:C:2004:443, т. 70), и от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет (C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 153).

им на производител да бъде ангажирана с обратно действие. Всъщност наличието на обратно действие е от изцяло друго качество за разлика от обикновеното включване в схемата. Липсата на явна необходимост от обратно действие потвърждава тази оценка.

г) Подобни правни уредби

81. Заинтересованите институции обаче предупреждават, че тезата за недопустимо обратно действие на член 13 от Директива 2012/19 по отношение на фотоволтаичните панели поставя под въпрос и други правни уредби относно отговорността на производителя в правото на Съюза в областта на отпадъците.

82. Този довод обаче не може да постави под съмнение досегашната преценка на отговорността на производителя за фотоволтаичните панели. Напротив, ако има други случаи на недопустимо обратно действие, то тази практика на регулиране a fortiori трябва да се постави под въпрос.

83. Впрочем ако се извърши конкретен анализ на съответните правни уредби, не е изключена възможността обратното действие да е обосновано в другите посочени случаи.

84. Така Директива 2000/53/ЕО относно излезлите от употреба превозни средства [34] предвижда отговорност на производителя за излезли от употреба превозни средства, които са били пуснати на пазара доста преди приемането на тази директива. Изглежда обаче, че поради остатъчната стойност на превозните средства обременяването с тази отговорност е сравнително ограничено [35]. Впрочем моторните превозни средства са сложни продукти, поради което е възможно познанията на производителите да са от специално значение за целите на обезвреждането.

85. В подкрепа на тезата за недиференцираната във времето отговорност на производителите на батерии и акумулатори по член 16, параграфи 1 и 6 от Директивата за батериите [36] евентуално може да се изтъкне иначе повишеният риск тези често сравнително малки вещи да се обезвреждат заедно с остатъчните отпадъци. Освен това по всяка вероятност индивидуалната проверка кога те са пуснати на пазара, би била непропорционална и в много случаи дори невъзможна.

86. В настоящото производство обаче не е необходимо произнасяне по всички тези въпроси. Следователно не са необходими допълнителни разсъждения.

3. Междинно заключение

87. Ето защо следва да се посочи, че въвеждането на отговорността на потребителя за вече пуснати на пазара фотоволтаични панели с член 13, параграф 1 от Директива 2012/19, без достатъчна обосновка и отчитане на оправданите правни очаквания на засегнатите лица,

[34] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 18 септември 2000 година (ОВ L 269, 2000 г., стр. 34; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 142).

[35] Вж. Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive (EC) 2000/53 of 18 September 2000 on end-of-life vehicles, SWD(2021) 60 final от 15 март 2021 г., стр. 57—59.

[36] Директива 2006/66/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори и за отмяна на Директива 91/157/ЕИО (ОВ L 266, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 53, стр. 215).

представлява намеса в правни положения, възникнали и окончателно установени преди този момент, съответно в действия, извършени преди този момент, ако отговорността на производителя все още да не е била предвидена в националното право.

88. Датата, към която следва да се определят подлежащите на защита правни положения, е датата на публикуването на Директивата [37], в този случай 24 юли 2012 г. За разлика от становището на Германия и Чешката република, в това отношение изтичането на срока за транспониране е без значение, тъй като от самата дата на публикуването икономическите оператори е трябвало да очакват, че съответната държава членка ще регламентира отговорността за обезвреждането на фотоволтаичните панели в съответствие с Директивата.

89. Едва считано от тази дата, държавите членки са имали право и са били длъжни следователно да въведат отговорността на производителя за фотоволтаични панели в съответствие с член 13, параграф 1 от Директива 2012/19.

90. Налага се изводът, че член 13, параграф 1 от Директива 2012/19 е невалиден поради нарушение на забраната на обратното действие, доколкото предвижда въвеждането на непредвидена преди това в националното право отговорност на производителя за фотоволтаичните панели, пуснати на пазара в периода между 13 август 2005 г. и 24 юли 2012 г.

91. За разлика от това, по силата на член 13, параграф 1 от Директивата държавите членки са длъжни да възложат в тежест на производителите разходите за събирането, третирането, повторната употреба, оползотворяването и екологосъобразното обезвреждане на фотоволтаични панели от потребители, различни от домакинства, пуснати на пазара след публикуването на Директива 2012/19 на 24 юли 2012 г.

Б. Втори въпрос — въздействие на националното законодателство

92. С втория въпрос се цели да се установи доколко отговорността на държава членка за вреда, причинена в резултат на нарушение на правото на Съюза, се влияе от обстоятелството, че противоречащата на правото на Съюза национална правна уредба е била приета преди Директивата, от която произтича твърдяното нарушение.

93. Този въпрос се поставя в случай че член 13, параграф 1 от Директива 2012/19 изисква да е налице отговорност на производителя за фотоволтаични панели, пуснати на пазара преди 1 януари 2013 г. От отговора на първия въпрос следва, че отговорността на производителя трябва да бъде въведена поне за фотоволтаичните панели, пуснати на пазара от производителите след 24 юли 2012 г.

94. В случая в главното производство е съмнително да са засегнати панели, пуснати на пазара в периода между 24 юли 2012 г. и 1 януари 2013 г. Всъщност Vysočina Wind е пуснало в експлоатация слънчевата електроцентрала още през 2009 г. Не може обаче със сигурност да се изключи възможността предприятието да е придобило и монтирало определени фотоволтаични панели на електроцентралата едва през посочения период от време.

[37] Решение от 29 април 2004 г., Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, т. 35).

95. По същество следва най-напред да се посочи, че на пръв поглед чешката правна уредба не противоречи на правото на Съюза, тъй като тя се отнася до периода от време преди изтичането на срока за транспониране на Директива 2012/19. По това време за фотоволтаичните панели все още се е прилагала общата разпоредба на член 14, параграф 1 от Директивата за отпадъците, транспонирана с чешката правна уредба. Член 14, параграф 1 изрично предвижда, че разходите за управление на отпадъците се понасят от първоначалния причинител на отпадъците или от настоящите или предишните притежатели на отпадъците. Действително въвеждането на отговорност на производителя е уредено в член 14, параграф 2, но в това отношение става въпрос само за опция, която държавите членки могат, но не са длъжни да изберат.

96. При това положение нарушение на правото на Съюза би могло да бъде най-много следствие от наличие на предварително действие на Директива 2012/19. Всъщност в срока за транспониране на директива държавите членки, адресати на същата, следва да се въздържат от приемане на разпоредби, които могат да застрашат сериозно настъпването на предписания от нея резултат [38].

97. Чешката правна уредба обаче е публикувана още на 30 май 2012 г., тоест почти два месеца преди публикуването на Директива 2012/19 на 24 юли 2012 г. Директивата все още не е била в сила към тази дата и следователно е нямало как да поражда задължения за Чешката република [39].

98. Настоящият случай обаче показва, че не е достатъчно да се защитават целите на правна уредба на Съюза само формално по време на срока за транспониране. Всъщност Директива 2012/19 е израз на политически компромис между Съвета и Парламента, постигнат още на 21 декември 2011 г. [40] Това означава, че при приемането на националната правна уредба на Чешката република са били известни целите на влизащата скоро след това в сила правна уредба на Съюза. Би било несъвместимо с принципа на лоялност към Съюза да се заобикаля такава правна уредба и сериозно да се застрашават нейните цели. Съгласно член 4, параграф 3, трето изречение ДЕС държавите членки се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Съюза [41].

99. Тъй като съгласно чешката правна уредба потребителите е трябвало от самото начало да понасят разходите за обезвреждането на фотоволтаичните панели, тази правна уредба също може сериозно да застраши закрепената в член 13 от Директива 2012/19 цел отговорността за тези панели да е на производителя. Всъщност по този начин производителите се освобождават изцяло или поне преимуществено от тежестта на разходите за обезвреждане на съответните панели.

100. Ето защо обстоятелството, че преди приемането на дадена директива държава членка приема правна уредба, която е несъвместима с директивата и сериозно застрашава нейните цели, може да породи отговорността ѝ за вреди, причинени поради това на частноправните

[38] Решения от 18 декември 1997 г., Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, т. 45), от 11 септември 2012 г., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias и др. (C-43/10, EU:C:2012:560, т. 57), и от 13 ноември 2019 г., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, т. 55).

[39] Вж. решение от 18 декември 1997 г., Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, т. 41).

[40] Пето тире от законодателното решение на Европейския парламент от 19 януари 2012 г. към позицията на Съвета, приета на първо четене с оглед на приемането на директивата на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците от електрическо и електронно оборудване (преработена) (07906/2/2011 — C7-0250/2011 — 2008/0241(COD).

[41] Вж. решения от 5 май 1981 г., Комисия/Обединено кралство (804/79, EU:C:1981:93, т. 28), и от 2 юни 2005 г., Комисия/Люксембург (C-266/03, EU:C:2005:341).

субекти. Такава отговорност се основава на нарушение на задължението за лоялност по член 4, параграф 3 ДЕС. Тя следва да се има предвид, когато преди приемането на националната правна уредба участващите в законодателната процедура институции на Съюза вече са постигнали в политически план споразумение за новата правна уредба на Съюза и това споразумение е било известно на държавата членка.

101. Следва обаче да се отбележи, че съображенията относно обратното действие на отговорността на производителя за фотоволтаичните панели и относно задълженията за лоялност въз основа на политическото споразумение, постигнато в рамките на законодателната процедура, пораждат съмнения дали нарушението на задълженията за лоялност от страна на чешката правна уредба е достатъчно съществено[42]. Такава квалификация би предполагала явно и значително неспазване от Чешката република на границите, които са наложени на нейното право на преценка[43]. Не изглежда обаче очевидно, че при обратното действие, както твърди Чешката република, трябва да се вземе предвид не изтичането на срока за транспониране[44], а датата на публикуването на директивата[45]. Досега няма и релевантна съдебна практика, която да е идентифицирала задълженията за лоялност на държавите членки преди публикуването на директива. В крайна сметка обаче не е необходимо произнасяне относно квалификацията на нарушение, което евентуално е налице, тъй като в настоящото производство не е поставен въпросът за тази квалификация и вероятно тя е и без значение[46].

V. Заключение

102. Ето защо предлагам на Съда да се произнесе, както следва:

„1) На първия въпрос следва да се отговори, че член 13, параграф 1 от Директива 2012/19/ЕС относно отпадъците от електрическо и електронно оборудване не допуска държавите членки да възлагат разходите за събирането, третирането, повторната употреба, оползотворяването и екологосъобразното обезвреждане на фотоволтаични панели от потребители, различни от домакинства, пуснати на пазара след публикуването на Директивата на 24 юли 2012 г., в тежест на потребителите вместо на производителите.

За разлика от това член 13, параграф 1 от Директива 2012/19 е невалиден, доколкото той предвижда въвеждането на непредвидена преди това в националното право отговорност на производителя за фотоволтаични панели, които производителите са пуснали на пазара в периода между 13 август 2005 г. и 24 юли 2012 г. В тази връзка държавите членки могат да възложат разходите в тежест на потребителите.

[42] Вж. решения от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 51), от 26 януари 2010 г., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, т. 30), и от 25 март 2021 г., Българска народна банка (C-501/18, EU:C:2021:249, т. 113).

[43] Решения от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 55), и от 4 октомври 2018 г., Кантарев (C-571/16, EU:C:2018:807, т. 105).

[44] Вж. решение от 15 януари 2019 г., E.B. (C-258/17, EU:C:2019:17, т. 53).

[45] Вж. точка 88 по-горе.

[46] Вж. точка 94 по-горе.

2) На втория въпрос следва да се отговори, че обстоятелството, че преди приемането на дадена директива държава членка приема правна уредба, която е несъвместима с директивата и сериозно застрашава нейните цели, може да породи отговорността ѝ за вреди, причинени поради това на частноправните субекти. Такава отговорност се основава на нарушение на задължението за лоялност по член 4, параграф 3 ДЕС. Тя следва да се има предвид, когато преди приемането на националната правна уредба участващите в законодателната процедура институции на Съюза вече са постигнали в политически план споразумение за новата правна уредба на Съюза и това споразумение е било известно на държавата членка“.