Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
15 päivänä heinäkuuta 2021 [1]

Asia C-181/20

VYSOČINA WIND a.s.
vastaan
Tšekin tasavalta

(Ennakkoratkaisupyyntö – Nejvyšší soud (ylin tuomioistuin, Tšekki))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2012/19/EU – Jätteet – Sähkö- ja elektroniikkalaiteromu – Aurinkosähköpaneelien keräyksestä, käsittelystä, hyödyntämisestä sekä ympäristöä säästävästä loppukäsittelystä aiheutuvat kustannukset – Tuottajavastuu – Direktiivin virheellinen täytäntöönpano – Jäsenvaltion vastuu – Aiheuttamisperiaate – Taannehtivuuskielto

I Johdanto

1. Vysočina Wind vaatii pääasiassa Tšekin valtiolta vahingonkorvausta, koska tämä on pannut virheellisesti täytäntöön direktiivin 2012/19/EU [2] siltä osin kuin sillä konkretisoidaan aiheuttamisperiaate aurinkosähköpaneelien osalta.

2. Oikeus saada korvausta unionin oikeuden nojalla perustuu tuomioon Francovich [3] ja edellyttää muun muassa unionin oikeuden ilmeistä rikkomista. [4] Se voisi muodostua direktiivin 2012/19 virheellisestä täytäntöönpanosta mutta olisi suljettu pois, jos direktiivin kyseinen säännös on ylemmäntasoisen unionin oikeuden ja erityisesti taannehtivuuskiellon periaatteen vastainen.

3. Tšekin tasavalta on epävarma siitä, onko vuonna 2012 julkaistu direktiivi 2012/19 unionin oikeuden mukainen siltä osin kuin siinä säädetään, että aurinkosähköpaneelien tuottajat vastaavat kaikkien jo 13.8.2005 lukien markkinoille saattamiensa aurinkosähköpaneelien jätehuollon kustannuksista. Kyseinen jäsenvaltio on siksi säätänyt lainsäädännössään, että aurinkosähköpaneelien käyttäjät vastaavat kustannuksista, jos ne on saatettu markkinoille ennen 1.1.2013. Vysočina Wind on aurinkosähkövoimalan toiminnanharjoittaja, ja se joutui tämän lainsäädännön vuoksi vastaamaan kustannuksista, joiden korvaamista se nyt vaatii.

[1] Alkuperäinen kieli: saksa.

[2] Sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta 4.7.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2012, L 197, s. 38).

[3] Tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428).

[4] Ks. tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 51 kohta); tuomio 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, 30 kohta) ja 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, 113 kohta).

4. Siksi on selvitettävä, missä määrin aurinkosähköpaneeleja koskevan tuottajavastuun käyttöönotto on taannehtivuuskiellon periaatteen mukainen.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Sähkö- ja elektroniikkalaiteromun jätehuoltoa koskeva unionin säännöstö

1. Direktiivi 2012/19

5. Direktiivin 2012/19 1 artiklassa määritellään direktiivin kohde seuraavasti:

”Tässä direktiivissä säädetään toimenpiteistä, joilla suojellaan ympäristöä ja ihmisten terveyttä ehkäisemällä tai vähentämällä sähkö- ja elektroniikkalaitteista peräisin olevan jätteen syntymisen ja jätehuollon aiheuttamia haittavaikutuksia sekä vähentämällä materiaalien käytöstä aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia ja parantamalla tällaisen käytön tehokkuutta [jätedirektiivin [5]] 1 ja 4 artiklan mukaisesti ja siten kestävää kehitystä tukien.”

6. Direktiivin 2012/19 soveltamisala ilmenee erityisesti sen 2 artiklan 1 kohdasta:

”Tätä direktiiviä sovelletaan sähkö- ja elektroniikkalaitteisiin seuraavasti:

a) sähkö- ja elektroniikkalaitteisiin, jotka kuuluvat liitteessä I mainittuihin luokkiin, 13. elokuuta 2012 lukien 14. elokuuta 2018 saakka (siirtymäkausi), jollei 3 kohdasta muuta johdu. Liite II sisältää ohjeellisen luettelon liitteessä I mainittuihin luokkiin kuuluvista sähkö- ja elektroniikkalaitteista.

b) kaikkiin sähkö- ja elektroniikkalaitteisiin 15. elokuuta 2018 lukien, jollei 3 ja 4 kohdasta muuta johdu. Kaikki sähkö- ja elektroniikkalaitteet sijoitetaan liitteessä III mainittuihin luokkiin. Liite IV sisältää ei-tyhjentävän luettelon liitteessä III mainittuihin luokkiin kuuluvista sähkö- ja elektroniikkalaitteista (avoin soveltamisala).”

7. Direktiivin 2012/19 3 artiklan 1 kohdassa määritellään eri käsitteet:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’sähkö- ja elektroniikkalaitteilla’ laitteita, jotka tarvitsevat sähkövirtaa tai sähkömagneettisia kenttiä toimiakseen kunnolla, sekä laitteita, joita käytetään kyseisten virtojen ja kenttien tuottamiseen, siirtämiseen ja mittaamiseen, ja jotka on suunniteltu käytettäväksi enintään 1 000 voltin vaihtojännitteellä ja enintään 1 500 voltin tasajännitteellä;

– –

e) ’sähkö- ja elektroniikkalaiteromulla’ sähkö- ja elektroniikkalaitteita, jotka ovat [jätedirektiivin] 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua jätettä, mukaan lukien kaikki komponentit, osakokoonpanot ja kulutusosat, jotka ovat osa tuotetta silloin, kun se poistetaan käytöstä;”

[5] Jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19.11.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY (EUVL 2008, L 312, s. 3).

8. Direktiivin 2012/19 liitteessä I luetellaan direktiivin soveltamisalaan 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn siirtymäkauden aikana kuuluvat sähkö- ja elektroniikkalaitteiden luokat. Sen 4 kohdassa mainitaan kuluttajaelektroniikka ja aurinkosähköpaneelit.

9. Aurinkosähköpaneelit mainitaan lisäksi direktiivin 2012/19 liitteessä II olevan sähkö- ja elektroniikkalaitteita, jotka kuuluvat liitteen I luokkiin, koskevan ohjeellisen luettelon 4 kohdassa.

10. Direktiivin 2012/19 13 artiklan 1 kohdassa säädetään ammattikäyttöön tarkoitettujen laitteiden jätehuollosta aiheutuvia kustannuksia koskevasta tuottajavastuusta seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tuottajat rahoittavat muiden käyttäjien kuin kotitalouksien sähkö- ja elektroniikkalaiteromun keräyksestä, käsittelystä, hyödyntämisestä sekä ympäristöä säästävästä loppukäsittelystä aiheutuvat kustannukset niiden tuotteiden osalta, jotka on saatettu markkinoille 13 päivän elokuuta 2005 jälkeen.

Sellaisesta vanhasta jätteestä, joka korvataan uusilla vastaavilla tuotteilla tai uusilla saman käyttötarkoituksen omaavilla tuotteilla, aiheutuvien kustannusten rahoituksesta vastaavat asianomaisten tuotteiden tuottajat niitä toimittaessaan. Jäsenvaltiot voivat vaihtoehtoisesti säätää, että myös muille käyttäjille kuin kotitalouksille annetaan osittain tai kokonaan vastuu huolehtia tästä rahoituksesta.

Muun vanhan jätteen osalta kustannusten rahoituksesta huolehtivat muut käyttäjät kuin kotitaloudet.”

11. Lisäksi direktiivin 2012/19 12 artiklan 4 kohdasta ilmenee, että ”markkinoille viimeistään 13 päivänä elokuuta 2005 saatetuista tuotteista peräisin oleva[a] sähkö- ja elektroniikkalaiteromu[a]” pidetään ”vanha[na] jät[teenä]”.

12. Samat säännökset sisältyivät jo sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin 2002/96/EY[6] 9 artiklan ensimmäiseen kohtaan ja 8 artiklan 3 kohtaan. Aikaisempaa direktiiviä ei kuitenkaan vielä sovellettu aurinkosähköpaneeleihin. Niistä säädettiin vasta direktiivissä 2012/19.

13. Tuottajavastuuseen viitataan direktiivin 2012/19 johdanto-osan 23 perustelukappaleessa:

”– – Jotta tuottajan vastuun periaate vaikuttaa mahdollisimman tehokkaasti, kunkin tuottajan olisi vastattava omista tuotteistaan aiheutuvien jätteiden jätehuollon rahoittamisesta. Tuottajan olisi voitava valita, täyttääkö se tämän velvollisuuden muista erillään vai liittymällä yhteiseen järjestelmään. Jokaisen tuottajan olisi tuotetta markkinoille saattaessaan annettava rahallinen vakuus, jotta estetään isännättömistä tuotteista peräisin olevan sähkö- ja elektroniikkalaiteromun jätehuollosta aiheutuvien kustannusten joutuminen yhteiskunnan tai muiden tuottajien maksettavaksi. Velvollisuus rahoittaa vanhan jätteen jätehuolto olisi jaettava kaikkien olemassa olevien tuottajien kesken yhteisissä rahoitusjärjestelmissä, joihin kaikki kustannusten syntyhetkellä markkinoilla toimivat tuottajat osallistuvat suhteellisella osuudellaan. Yhteiset rahoitusjärjestelmät olisi toteutettava niin, että kapealla alalla toimivat ja pienet tuottajat, maahantuojat ja uudet tuottajat eivät jää niiden ulkopuolelle. Yhteisissä järjestelmissä voitaisiin ottaa käyttöön erilaiset maksut tuottajille riippuen siitä, miten helposti tuotteet ja niiden sisältämät arvokkaat uusioraaka-aineet voidaan kierrättää. Pitkän elinkaaren laitteiden, kuten

[6] 27.1.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/108/EY (EUVL 2003, L 37, s. 24), sellaisena kuin se on muutettuna 8.12.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/108/EY (EUVL 2003, L 345, s. 106).

aurinkosähköpaneelien, jotka kuuluvat nyt tämän direktiivin soveltamisalaan, tapauksessa olisi voitava käyttää optimaalisesti nykyisiä keräys- ja hyödyntämisjärjestelmiä edellyttäen, että noudatetaan tässä direktiivissä säädettyjä vaatimuksia.”

14. Direktiivi 2012/19 julkaistiin 24.7.2012, ja sen 24 artiklan 1 kohdan mukaan se oli pantava täytäntöön viimeistään 14.2.2014.

2. Jätedirektiivi

15. Lisäksi on otettava huomioon kulloinkin voimassa olevan jätedirektiivin säännökset, jotka koskevat vastuuta jätteistä.

16. Jätedirektiivien 75/442[7] (alun perin 11 artiklassa) ja 2006/12[8] 15 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”’Saastuttaja maksaa’ -periaatteen mukaisesti jätteistä huolehtimisen kustannuksista vastaa:

– jätteen haltija, joka antaa jätteen keräilijän tai 9 artiklassa tarkoitetun yrityksen haltuun; ja/tai

– jätteen aiemmat haltijat tai valmistaja, jonka tuotteesta jäte on peräisin.”

17. Nykyisin sovellettavan direktiivin 2008/98 14 artiklassa säädetään samankaltaisesta järjestelystä:

”1. Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti jätteen alkuperäisen tuottajan taikka nykyisen tai aiemman jätteen haltijan on vastattava jätehuollon kustannuksista.

2. Jäsenvaltiot voivat päättää, että tuottajan, jonka tuottamasta tuotteesta jäte on peräisin, on vastattava osittain tai kokonaan jätehuollon kustannuksista ja että tällaisten tuotteiden jakelijat voivat osallistua näihin kustannuksiin.”

B Tšekin oikeus

18. Tšekin tasavalta on pannut täytäntöön alkuperäisen direktiivin 2002/96 mukaiset velvoitteensa antamallaan jätelailla. Vielä ennen direktiivin 2012/19 antamista jätelakiin lisättiin 30.5.2012 uusi 37p §, jolla otettiin käyttöön aurinkosähköpaneeliromun jätehuollon kustannusten rahoitusta koskeva järjestelmä. Kyseisen säännöksen mukaan aurinkovoimalaitoksen toiminnanharjoittajalla on velvollisuus rahoittaa ennen 1.1.2013 markkinoille saatettujen aurinkosähköpaneelien jätehuollon kustannukset tasasuuruisina kierrätysmaksuerinä. Säädöksessä toiminnanharjoittaja velvoitettiin tekemään sopimus yhteisrahoitusjärjestelmästä vastaavan toimijan kanssa 30.6.2013 mennessä siten, että rahoituksen täytyi olla järjestettynä 1.1.2019 mennessä. Jos aurinkosähköpaneelit on saatettu markkinoille 1.1.2013 jälkeen, tämä velvoite koskee niiden tuottajaa.

[7] Jätteistä 15.7.1975 annettu neuvoston direktiivi 75/442/ETY (EYVL 1975, L 194, s. 47), sellaisena kuin se on muutettuna 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003 (EUVL 2003, L 284, s. 1).

[8] Jätteistä 5.4.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/12/EY (EUVL 2006, L 114, s. 9).

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

19. Vysočina Wind on Vysovská ves II -nimisen aurinkosähkövoimalan toiminnanharjoittaja. Vuonna 2009 käyttöönotetun voimalan aurinkosähköpaneelit on saatettu markkinoille 13.8.2005 jälkeen. Tšekin jätelain uuden 37p §:n säätämisen jälkeen Vysočina Wind teki asianomaisten toimijoiden kanssa sopimukset, joiden perusteella se maksoi niille aurinkosähköpaneeleista aiheutuvan sähkölaiteromun tulevina kierrätysmaksuina vuosien 2015 ja 2016 aikana kolmessa maksuerässä yhteensä 1 613 773,24 Tšekin korunan (CZK) (noin 65 000 euron) suuruisen summan.

20. Vysočina Wind nosti Tšekin tasavaltaa vastaan tätä summaa koskevan korvauskanteen. Se väitti kansallisissa tuomioistuimissa, että Tšekin tasavalta oli pannut virheellisesti täytäntöön direktiivin 2012/19. Direktiivin 13 artiklan mukaan 13.8.2005 jälkeen markkinoille saatettujen aurinkosähköpaneelien jätehuollon rahoituksesta vastaa tuottaja eikä käyttäjä. Vysočina Windille aiheutuu tästä vahinkoa siltä osin kuin edelleen voimassa olevan jätelain 37p §:n mukaan sen on maksettava myös 14.2.2014 jälkeen (täytäntöönpanolle asetetun määräajan päätyttyä) kierrätysmaksu, jonka maksajaksi on unionin oikeudessa vahvistettu tuottaja.

21. Tšekin tasavalta katsoi sitä vastoin, että direktiivin 2012/19 sanamuodon vastaisesti tuottajat voidaan velvoittaa vastaamaan vain sellaisten aurinkosähköpaneelien jätehuollon kustannuksista, jotka on saatettu markkinoille vasta täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymisen jälkeen, sillä takautuvan vastuun asettaminen merkitsisi kiellettyä taannehtivuutta ja luottamuksensuojaa ja oikeusvarmuutta koskevien yleisten periaatteiden loukkausta. Lisäksi se vetosi siihen, että monet vuosien 2005 ja 2013 välisenä aikana aurinkosähköpaneeleja markkinoille saattaneista tuottajista ovat jo lopettaneet toimintansa, joten niitä ei voida asettaa vastuuseen jätehuollon rahoituksesta.

22. Vysočina Windin kanne menestyi kahdessa oikeusasteessa. Asia on nyt vireillä Nejvyšší soudissa (ylin tuomioistuin, Tšekki), joka esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin 2012/19 13 artiklaa tulkittava siten, että se estää jäsenvaltiota asettamasta käyttäjille tuottajien sijaan vastuun rahoittaa sähkö- ja elektroniikkalaiteromun keräyksestä, käsittelystä, hyödyntämisestä sekä ympäristöä säästävästä loppukäsittelystä aiheutuvat kustannukset ennen 1 päivää tammikuuta 2013 markkinoille saatettujen aurinkosähköpaneelien osalta?

2) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä, vaikuttaako unionin oikeuden rikkomisesta yksityiselle aiheutunutta vahinkoa koskevaan jäsenvaltion vastuuseen liittyvien edellytysten arviointiin pääasian oikeudenkäynnissä käsiteltävänä oleva tosiseikka eli se, että jäsenvaltio oli itse määrittänyt aurinkosähköpaneeliromun jätehuoltoa koskevan rahoitustavan ennen sellaisen direktiivin antamista, jolla aurinkosähköpaneelit tuotiin unionin säännöstön piiriin ja jolla kustannusten rahoitusvastuu määrättiin tuottajille myös sellaisten paneelien osalta, jotka oli saatettu markkinoille ennen täytäntöönpanomääräajan päättymistä (ja myös säännöstön antamista unionin tasolla)?”

23. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Vysočina Wind, Tšekin tasavalta, Saksan liittotasavalta ja Euroopan komissio perussäännön 23 artiklan mukaisesti. Lisäksi Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimen pyynnöstä. Unionin tuomioistuin luopui istunnon pitämisestä.

IV Asian oikeudellinen arviointi

24. Ennakkoratkaisupyynnön tarkoituksena on täsmentää unionin oikeudessa vahvistettuja edellytyksiä valtion vahingonkorvausvastuulle. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee siksi, onko direktiivin 2012/19 13 artikla esteenä sille, että jäsenvaltio osoittaa vastuun ennen 1.1.2013 markkinoille saatettujen aurinkosähköpaneelien jätehuollosta aiheutuvista kustannuksista niiden käyttäjille eikä tuottajille (tästä jäljempänä A). Kansallisen menettelyn tosiseikoista on pääteltävä, että kyse on ainoastaan 13.8.2005 jälkeen markkinoille saatetuista aurinkosähköpaneeleista.

25. Sen varalta, että jäsenvaltiot eivät voi velvoittaa tällaisten paneelien käyttäjiä vastaamaan kustannuksista, ylin tuomioistuin kysyy lisäksi, mikä vaikutus jäsenvaltion vastuuseen on sillä, että jäsenvaltio on itse säätänyt aurinkosähköpaneeleista aiheutuvasta jätteestä koskevasta vastuusta ennen unionin säännöstön antamista (tästä jäljempänä B).

A Ensimmäinen kysymys – Aurinkosähköpaneeleja koskevan tuottajavastuun alkaminen

26. Ensimmäiseen kysymykseen vastaamiseksi osoitan ensin, että direktiivin 2012/19 13 artiklan mukaan tuottajien on vastattava 13.8.2005 lähtien markkinoille saatettujen aurinkosähköpaneelien jätehuollosta aiheutuvista kustannuksista (tästä jäljempänä 1). Tämän jälkeen tutkin, onko tämä säännös taannehtivuuskiellon periaatteen mukainen (tästä jäljempänä 2).

1. Direktiivin 2012/19 13 artiklan 1 kohdan normatiivinen sisältö

27. Direktiivistä 2012/19 ilmenee selvästi, että 13.8.2005 jälkeen markkinoille saatettujen aurinkosähköpaneelien jätehuollosta aiheutuvia kustannuksia ei voida periä käyttäjiltä. Direktiivin 13 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on nimittäin varmistettava, että *tuottajat* rahoittavat muiden käyttäjien kuin kotitalouksien sähkö- ja elektroniikkalaiteromun keräyksestä, käsittelystä, hyödyntämisestä sekä ympäristöä säästävästä loppukäsittelystä aiheutuvat kustannukset niiden tuotteiden osalta, jotka on saatettu markkinoille mainitun ajankohdan jälkeen.

28. Aurinkosähköpaneelit ovat direktiivin 2012/19 mukaan sähkö- ja elektroniikkalaitteita.

29. Direktiiviä 2012/19 sovelletaan sen 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan 13.8.2012 lukien sähkö- ja elektroniikkalaitteisiin, jotka kuuluvat liitteessä I mainittuihin luokkiin. Liitteessä II olevassa sähkö- ja elektroniikkalaitteista laaditussa luettelossa, joka ei ole tyhjentävä, mainitaan nämä luokat. Aurinkosähköpaneelit mainitaan nimenomaisesti sekä liitteessä I olevassa 4 kohdassa että liitteessä II olevassa 4 kohdassa. Näin ollen lainsäätäjän lähtökohtana on selvästi, että aurinkosähköpaneelit ovat direktiivin 2012/19 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa esitetyn määritelmän mukaisia sähkö- ja elektroniikkalaitteita, ja se on halunnut sisällyttää ne direktiivin soveltamisalaan sen uudelleenlaadinnan yhteydessä.

30. Kun jätedirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen aurinkosähköpaneelien omistajat poistavat, haluavat poistaa tai ovat velvollisia poistamaan aurinkosähköpaneelit käytöstä, niistä tulee jätettä ja näin ollen direktiivin 2012/19 3 artiklan 1 kohdan e alakohdassa esitetyn määritelmän mukaista sähkö- ja elektroniikkalaite*romua*.

31. Direktiivin 2012/19 13 artiklan 1 kohdassa säädetään tällaisten paneelien osalta, että *tuottajien* on rahoitettava niiden keräyksestä, käsittelystä, hyödyntämisestä sekä ympäristöä säästävästä loppukäsittelystä aiheutuvat kustannukset.

32. Direktiivi 2012/19 hyväksyttiin ja julkaistiin tosin vasta heinäkuussa 2012. Sitä alettiin soveltaa aurinkosähköpaneeleihin direktiivin 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti vasta 13.8.2012. Sen täytäntöönpanolle asetettu määräaika päättyi 24 artiklan 1 kohdan mukaisesti vasta 14.2.2014. Direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa säädetään kuitenkin yksiselitteisesti, että tuottajavastuu koskee kaikkia laitteita, jotka on saatettu markkinoille 13.8.2005 jälkeen. Tämän on näin ollen koskettava myös aurinkosähköpaneeleja. Komissio toteaa myös, että toisin kuin on muiden säännösten osalta, aurinkosähköpaneeleja koskevaan tuottajavastuuseen ei sovelleta siirtymäjärjestelyä.

33. Direktiivin 2012/19 täytäntöönpanon määräaika ja soveltamisajankohta voivat olla merkityksellisiä määritettäessä, mistä hetkestä lähtien aurinkosähköpaneelien tuottajia voidaan vaatia vastaamaan kyseisistä kustannuksista.

34. Komissio pohtii erityisesti sitä, onko tuottajien vastattava sellaisten aurinkosähköpaneelien kustannuksista, joista on tullut jätettä ennen mainittuja ajankohtia. Nyt tarkasteltavassa asiassa ei kuitenkaan ole kyse tällaisista paneeleista, koska Vysočina Wind vaatii korvausta maksuista, jotka se on suorittanut sen varalta, että sen paneeleista tulee jätettä vasta tulevaisuudessa eli täytäntöönpanolle asetetun määräajan päätyttyä.

35. Ei ole epäilystäkään siitä, että aurinkosähköpaneeleihin, jotka on saatettu markkinoille 13.8.2005 jälkeen mutta joista tulee jätettä vasta myöhemmin, sovelletaan direktiivin 2012/19 13 artiklan 1 kohdan nojalla tuottajavastuuta.

36. Olisi direktiivin 2012/19 13 artiklan 1 kohdan vastaista vapauttaa tuottajat vastuustaan ja velvoittaa aurinkosähköpaneelien käyttäjät vastaamaan niiden keräyksestä, käsittelystä, hyödyntämisestä ja ympäristöä säästävästä loppukäsittelystä aiheutuvista kustannuksista. Tämän oikeudenkäynnin kohteena ei kuitenkaan ole se, missä määrin kustannukset voidaan periä käyttäjiltä, jos tuottajat eivät voi vastata niistä.

37. Välipäätelmänä on näin ollen todettava, että direktiivin 2012/19 13 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on perittävä *tuottajilta* muiden käyttäjien kuin kotitalouksien aurinkosähköpaneelien keräyksestä, käsittelystä, hyödyntämisestä sekä ympäristöä säästävästä loppukäsittelystä aiheutuvat kustannukset niiden tuotteiden osalta, jotka on saatettu markkinoille 13.8.2005 jälkeen.

2. Taannehtivuuskiellon periaate

38. Tuottajavastuun soveltamista sellaisiin aurinkosähköpaneeleihin, jotka on saatettu markkinoille 13.8.2005 jälkeen mutta ennen direktiivin 2012/19 täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä, olisi kuitenkin pidettävä Tšekin tasavallan ja Saksan mukaan kiellettynä taannehtivuutena.

39. Nämä kaksi jäsenvaltiota ehdottavat näin ollen unionin tuomioistuimelle, että direktiivin 2012/19 13 artiklan 1 kohtaa olisi tulkittava rajoittavasti. Niiden mukaan tämä säännös ei ole esteenä jäsenvaltioiden lainsäädännölle, jonka mukaan tuottajavastuuta sovelletaan ainoastaan aurinkosähköpaneeleihin, jotka on saatettu markkinoille vasta täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymisen jälkeen.

40. Tällainen lopputulos olisi kuitenkin contra legem, eikä sitä näin ollen voida saavuttaa direktiivin 2012/19 13 artiklan 1 kohdan tulkinnalla.[9] Mainitun säännöksen mukaan tuottajavastuuta aletaan soveltaa yksiselitteisesti markkinoille saattamiseen 13.8.2005 alkaen. Siltä osin kuin tämä säännös on ristiriidassa taannehtivuuskiellon periaatteen kanssa, se olisi siksi pätemätön.

41. Vaikka ennakkoratkaisupyynnössä ei kyseenalaisteta direktiivin 2012/19 13 artiklan 1 kohdan pätevyyttä, unionin tuomioistuin tutkii poikkeuksellisesti viran puolesta unionin oikeuden säännösten pätevyyden, jos se on tarpeen kattavan vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.[10]

a) Aurinkosähköpaneeleja koskevan tuottajavastuun taannehtiva vaikutus

42. Taannehtivaa vaikutusta koskeva oikeuskäytäntö perustuu luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteisiin, jotka ovat osa unionin oikeusjärjestystä. Tästä syystä unionin toimielinten tulee noudattaa niitä, ja tämä koskee myös jäsenvaltioita, kun ne käyttävät unionin direktiiveissä niille annettua toimivaltaa.[11]

43. Oikeusvarmuuden periaate pääsääntöisesti estää vahvistamasta unionin oikeudellisen toimen ajallisen soveltamisalan alkamispäiväksi sen julkaisemista edeltävää päivämäärää.[12] Direktiivissä 2012/19 ei kuitenkaan säädetä, että aurinkosähköpaneeleja koskevaa tuottajavastuuta sovellettaisiin jo ennen kyseisen direktiivin julkaisemista 24.7.2012. Päinvastoin jäsenvaltioiden on saatettava voimaan tämä tuottajavastuu vasta täytäntöönpanolle asetettuun määräaikaan eli 14.2.2014 mennessä. Direktiivissä ei näin ollen edellytetä, että tuottajat vastaisivat ennen 14.2.2014 aurinkosähköpaneeleista, joista on tullut jätettä.

44. Tuottajavastuuta koskevan edellytyksen täyttymistä jo ennen direktiivin 2012/19 julkaisemista voitaisiin kuitenkin perustella, koska se kattaa aurinkosähköpaneelit, jotka on saatettu markkinoille 13.8.2005 lukien eli ennen direktiivin julkaisemista 24.7.2012.

45. Tällaisella sääntelytekniikalla ei välttämättä loukata luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteita. Kuten komissio, neuvosto ja parlamentti korostavat, uutta sääntöä sovelletaan pikemminkin välittömästi vanhan säännön voimassa ollessa syntyneen tilanteen tuleviin

[9] Ks. tuomio 1.10.2020, Entoma (C-526/19, EU:C:2020:769, 43 kohta) ja tuomio 17.12.2020, De Masi ja Varoufakis v. EKP (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, 35 ja 36 kohta). Ks. sanamuodon merkityksestä myös tuomio 24.11.2005, Deutsches Milch-Kontor (C-136/04, EU:C:2005:716, 32 kohta) ja tuomio 19.12.2019, Puppinck ym. v. komissio (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 76 kohta).

[10] Tuomio 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, 67 kohta); tuomio 16.7.2020, Facebook Ireland ja Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, 161 kohta) ja tuomio 17.9.2020, Compagnie des pêches de Saint-Malo (C-212/19, EU:C:2020:726, 30 kohta).

[11] Tuomio 3.12.1998, Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, 26 kohta); tuomio 26.4.2005, Goed Wonen (C-376/02, EU:C:2005:251, 32 kohta); tuomio 10.9.2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, 43 kohta) ja tuomio 10.12.2015, Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, 30 kohta).

[12] Tuomio 25.1.1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, 20 kohta); tuomio 26.4.2005, Goed Wonen (C-376/02, EU:C:2005:251, 33 kohta) ja tuomio 30.4.2019, Italia v. neuvosto (Välimeren miekkakalan kalastuskiintiöt) (C-611/17, EU:C:2019:332, 106 kohta).

vaikutuksiin (soveltaminen aiemmin syntyneeseen tilanteeseen).[13] Luottamuksensuojan periaatteen soveltamisalaa ei nimittäin saa laajentaa sellaiseksi, että yleisesti estetään uuden säännön soveltaminen vanhan säännön voimassa ollessa syntyneen tilanteen tuleviin vaikutuksiin.[14]

46. On kuitenkin otettava huomioon myös se, että uutta oikeussääntöä ei sovelleta ennen kyseistä voimaantuloa syntyneisiin ja lopullisiksi tulleisiin oikeudellisiin tilanteisiin.[15] Ennen uuden säännöstön voimaantulopäivää toteutettuihin toimiin sovelletaan edelleen vanhaa säännöstöä.[16] Tämä koskee esimerkiksi rekisteröityjä tavaramerkkejä, joiden rekisteröintiä ei voida kyseenalaistaa myöhemmillä vaatimuksilla.[17]

47. Ratkaiseva kysymys on näin ollen se, muutetaanko jätesäännöstössä vahvistetulla tuottajan markkinoille jo saattamia eli yleensä tuottajan jo myymiä aurinkosähkömoduuleja koskevalla tuottajavastuulla jo toteutetun toimen oikeusvaikutuksia vai säännelläänkö sillä ainoastaan vanhan säännön voimassa ollessa syntyneen tilanteen tulevia vaikutuksia.

48. Tuottajien on jo aurinkosähköpaneelien valmistushetkellä pidettävä lähtökohtana sitä, että niistä tulee myöhemmin jätettä. Tästä näkökulmasta vaikuttaa siltä, että tuottajavastuun käyttöönotolla säännellään ainoastaan aiemmin syntyneen tilanteen tulevia vaikutuksia.

49. Unionin tuomioistuin on hiljattain arvioinut tämänsuuntaisesti jätehuoltokustannusten nousua. Asiassa oli kyse käytöstä poistetun kaatopaikan jälkihoitoajan pidentämisestä, mistä aiheutui lisäkustannuksia. Nämä kustannukset oli sälytettävä kaatopaikalle aiemmin sijoitettujen jätteiden alkuperäisten haltijoiden maksettaviksi, koska jälkihoitoajan pidentäminen koski vain sellaisten jätteiden tulevia vaikutuksia, joista jätteiden alkuperäiset haltijat olivat vastuussa.[18] Unionin tuomioistuin on arvioinut samansuuntaisesti tulevien eläkeoikeuksien laskemista sovelletun direktiivin antamista edeltäneen palvelusajan osalta[19] ja uusien sääntöjen vaikutuksia voimassa oleviin työsopimuksiin.[20]

50. Jos tätä oikeuskäytäntöä sovellettaisiin sellaisenaan nyt käsiteltävään asiaan, sivuutettaisiin kuitenkin se seikka, että silloin, kun tuottajavastuu otettiin käyttöön, jätesäännöstössä oli jo säädetty markkinoille saatettuja aurinkosähköpaneeleja koskevasta vastuusta, ja se oli yleensä vahvistettu lopullisesti tuottajien ja käyttäjien välisissä sopimuksissa.

51. Kulloinkin sovelletun jätedirektiivin 14 tai 15 artiklassa edellytetään nimittäin, että jäsenvaltiot säätävät, kuka vastaa jätehuollon kustannuksista. Kyseisessä säännöksessä jäsenvaltioille annettiin vapaus osoittaa jätehuoltokustannukset sen tuotteen haltijan, jonka tuotteesta on tullut jätettä, tuottajan tai tiettyjen muiden henkilöiden maksettaviksi.

13 Tuomio 5.12.1973, SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, 8 kohta); tuomio 29.1.2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, 49 kohta) ja tuomio 6.10.2015, komissio v. Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, 49 kohta).

14 Tuomio 16.5.1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, 21 kohta); tuomio 29.1.2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, 55 kohta) ja tuomio 6.10.2015, komissio v. Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, 49 kohta).

15 Tuomio 16.12.2010, Stichting Natuur en Milieu ym. (C-266/09, EU:C:2010:779, 32 kohta); tuomio 7.11.2013, Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 22 kohta) ja tuomio 14.5.2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, 57 kohta).

16 Tuomio 27.1.2011, Flos (C-168/09, EU:C:2011:29, 51 kohta).

17 Tuomio 14.3.2019, Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, 30–32 kohta).

18 Tuomio 14.5.2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, 58 kohta).

19 Tuomio 7.11.2018, O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879, 35 ja 36 kohta).

20 Tuomio 29.1.2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, 52 kohta) ja tuomio 12.9.2013, Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544, 31 kohta).

52. Jos asianomainen jäsenvaltio oli jo säätänyt aurinkosähköpaneelien tuottajan vastuusta 13.8.2005, direktiivin 2012/19 13 artiklan 1 kohdassa ei edellytetty muutosta oikeudelliseen tilanteeseen eikä sillä näin ollen ollut käytännössä taannehtivaa vaikutusta. Siksi tällaiset jäsenvaltiot eivät voi myöskään olla velvollisia muuttamaan lainsäädäntöään, jos osoittautuu, että 13 artiklan 1 kohdalla on kielletty taannehtiva vaikutus aurinkosähköpaneelien osalta.

53. Jos kyseinen jäsenvaltio oli kuitenkin sälyttänyt aiemmin jätelainsäädännöllisen vastuun muille henkilöille, direktiivin 2012/19 13 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanolla olisi vaikutuksia olemassa oleviin oikeussuhteisiin. Jäsenvaltio saattoi näin ollen asettaa direktiivin mukaisen jätelainsäädännöllisen vastuun sille tuotteen haltijalle, jonka tuotteesta on tullut jätettä, eli aurinkosähköpaneelin viimeiselle käyttäjälle. Tässä tapauksessa tuottajan oli oletettava, että luovuttaessaan aurinkosähköpaneelin se siirsi jätelainsäädännöllisen vastuun käyttäjälle ja että se vapautui itse vastuusta.

54. On katsottava, että tähän oikeudelliseen tilanteeseen liittyi merkittäviä taloudellisia seurauksia. Aurinkosähköpaneelien tuottajien ja käyttäjien oli otettava sopimissaan hinnoissa huomioon voimassa oleva jätelainsäädännön mukainen vastuujärjestelmä. Tuottajavastuuta sovellettaessa aurinkosähköpaneeleja koskevat hinnat ovat lähtökohtaisesti korkeampia kuin käyttäjän vastuuta sovellettaessa, sillä tuottajan on otettava laskelmissaan huomioon myöhemmän loppukäsittelyn kustannukset.

55. Direktiivin 2012/19 12 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa havainnollistetaan tätä ajatusta kotitalouksien sähkö- ja elektroniikkalaitteiden osalta. Kyseisen säännöksen mukaan kunkin tuottajan on tuotetta markkinoille saattaessaan asetettava vakuus, joka osoittaa, että jätehuollon rahoitus on kunnossa.

56. Jos asianomainen jäsenvaltio on alun perin säätänyt käyttäjien vastuusta, markkinoille jo saatettuja tuotteita koskevalla, jälkikäteen vahvistetulla tuottajavastuulla ei täsmennetä olemassa olevia velvoitteita – toisin kuin edellä mainitussa tapauksessa, jossa jälkihoitovelvoitteiden kestoa pidennettiin.[21] Siinä ei myöskään säädetä uusista velvoitteista, joita huolellisen talouden toimijan olisi pitänyt odottaa. On pikemminkin niin, että velvoitteita ja niihin liittyviä kustannuksia siirretään jälkikäteen eri markkinatoimijoiden kesken. Nämä markkinatoimijat eivät kuitenkaan voi enää ottaa tätä siirtoa huomioon hinnoissaan, koska kyseiset liiketoimet on jo toteutettu. Tuottajille aiheutuvien lisäkustannusten korvaamisesta ei ole myöskään säädetty.

57. Tästä seuraa, että jo markkinoille saatettuja aurinkosähköpaneeleja koskevan tuottajavastuun käyttöönotolla puututaan ennen kyseistä ajankohtaa syntyneisiin ja lopullisiksi tulleisiin oikeudellisiin tilanteisiin tai toteutettuihin toimiin, siltä osin kuin kansallisessa oikeudessa ei vielä ollut säädetty tuottajavastuusta.

58. Komissio hyväksyy implisiittisesti tämän arvioinnin toteamalla, että direktiivin 13 artiklaa ei voida tulkita siten, että siinä kyseenalaistetaan aurinkosähköpaneelien käyttäjien ennen direktiivin 2012/19 täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä tuolloin voimassa olleiden Tšekin sääntöjen vuoksi jätehuoltoyritysten kanssa tekemien sopimusten pätevyys. Jos kyseessä olisi taannehtiva vaikutus, se ilmenisi myös siten, että tuottajat asetetaan vastuuseen sellaisista jätehuollon kustannuksista, jotka sälytettiin tuotteiden käyttäjille, kun tuotteiden hinnoista sovittiin.

[21] Ks. edellä 49 kohta.

b) Erilainen kohtelu

59. Antamalla direktiivin 2003/108[22] lainsäätäjä on lisäksi varmistanut alun perin direktiivissä 2002/96 käyttöön otetulla muita sähkö- ja elektroniikkalaitteita koskevalla tuottajavastuulla sen, ettei tuottajien tarvinnut ottaa kantaakseen jätelainsäädännöllistä vastuuta ammattimaisten käyttäjien ”vanhasta jätteestä”, joka on aiheutunut laitteista, jotka on saatettu markkinoille ennen 13.8.2005.

60. Jäsenvaltioilla oli päinvastoin oikeus osoittaa vastuu vanhasta jätteestä tällaisten uusien tuotteiden tuottajille tai käyttäjille korvaavia tuotteita toimitettaessa. Jos nämä laitteet poistetaan käytöstä ilman korvaavia tuotteita, kustannukset tulevat joka tapauksessa käyttäjien maksettaviksi. Direktiivin 2003/108 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan tältä osin, että aiemmin markkinoille saatettujen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden vastaanottovelvoite synnyttää taannehtivan vastuun, mistä direktiivissä ei ole säännöstä, ja tämä on omiaan aiheuttamaan tietyille tuottajille vakavia taloudellisia riskejä.

61. Sen lisäksi, että direktiivissä 2003/108 suljettiin näin ollen pois taannehtiva vaikutus, siinä vahvistettiin noin puolentoista vuoden siirtymäaika.

62. Tällaisiin muiden sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajiin verrattuna aurinkosähköpaneelien tuottajat ovat näin ollen joutuneet selvästi huonompaan asemaan, koska niiden jätelainsäädännölliseen vastuuseen ei sovellettu siirtymäaikaa, vaan se otettiin käyttöön jopa taannehtivasti 13.8.2005 alkaen. Siksi jo markkinoille saatettuja aurinkosähköpaneeleja koskevan tuottajavastuun käyttöönotolla on vaikutusta oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan lisäksi – kuten Saksa ja Tšekin tasavalta huomauttavat – myös yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen.

c) Taannehtivuuden oikeuttaminen

63. Taannehtivuus voidaan hyväksyä poikkeuksellisesti silloin, jos saavutettava päämäärä sitä edellyttää ja jos asianomaisten perusteltua luottamusta kunnioitetaan asianmukaisella tavalla.[23] Lisäksi oikeuskäytännössä on jopa osittain edellytetty, että tällaisten ratkaisujen perusteluista on käytävä ilmi olosuhteet, jotka oikeuttavat tavoitellun taannehtivan vaikutuksen.[24]

64. Koska nyt tarkasteltavassa asiassa säännöstä ei alettu soveltaa ennen direktiivin julkaisemista, oikeuttamisperusteille ei pidä asettaa kohtuuttomia vaatimuksia. Koska markkinoille jo saatettuja aurinkosähköpaneeleja koskevan tuottajavastuun käyttöönotolla on taloudellista merkitystä, ja kun otetaan huomioon tästä aiheutuva erilainen kohtelu, oikeuttamisperusteille on kuitenkin annettava tietty painoarvo.

[22] Mainittu alaviitteessä 6.

[23] Tuomio 25.1.1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, 20 kohta); tuomio 12.11.1981, Meridionale Industria Salumi ym. (212/80–217/80, EU:C:1981:270, 10 kohta); tuomio 13.11.1990, Fédesa ym. (C-331/88, EU:C:1990:391, 45 kohta) ja tuomio 28.11.2006, parlamentti v. neuvosto (C-413/04, EU:C:2006:741, 75 kohta).

[24] Tuomio 1.4.1993, Diversinte ja Iberlacta (C-260/91 ja C-261/91, EU:C:1993:136, 10 kohta). Ks. myös yhteisöjen tuomioistuimen presidentin määräys 1.2.1984, Ilford v. komissio (1/84 R, EU:C:1984:41, 19 kohta); tuomio 11.7.1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, 20 kohta) ja tuomio 29.4.2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, 36 kohta) sekä julkisasiamies Mischon ratkaisuehdotukset Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:125, 17 kohta) ja Cargill v. komissio (C-248/89, EU:C:1991:141, 52 kohta).

Sääntelyn tavoitteet

65. Direktiivin 2012/19 johdanto-osan perustelukappaleista ei kuitenkaan ilmene mitään syitä, jotka edellyttäisivät markkinoille jo saatettuja aurinkosähköpaneeleja koskevan tuottajavastuun käyttöönottamista.

66. Asiakysymyksen osalta Saksa toteaa perustellusti, että markkinoille jo saatettuja tuotteita koskevan tuottajavastuun käyttöönotto ei sovellu direktiivin 2012/19 johdanto-osan 12 perustelukappaleen mukaisesti rohkaisemaan tuottajia suunnittelemaan laitteitaan siten, että niiden korjaus, mahdollinen päivittäminen, uudelleenkäyttö, purkaminen ja kierrätys otetaan täysimääräisesti huomioon ja tehdään helpoksi. Tuottajat eivät nimittäin vielä tienneet markkinoille jo saatettuja tuotteita valmistaessaan, että vastuu jätehuollosta siirtyisi myöhemmin niille. Neuvoston väite, jonka mukaan tuottajavastuun *taannehtiva* käyttöönotto on välttämätöntä kierrätystalouden edistämiseksi, ei siksi ole vakuuttava. [25]

67. Myöskään direktiivin 2012/19 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa vahvistettua yhtenäisen tuottajavastuun tavoitetta, joka on taloudellisten toimijoiden yhtäläisten taloudellisten rasitteiden varmistaminen, ei saavutettaisi muuttamalla vastuuta lainsäädännön antamisajankohtana jo markkinoille saatetuista tuotteista. Päinvastoin luotaisiin uusia eroja rasitteissa, koska tuottajat ovat jo ottaneet hinnoissaan huomioon kussakin jäsenvaltiossa aiemmin voimassa olleen vastuujärjestelyn.

68. Direktiivin 2012/19 syntyhistoriasta ei myöskään ilmene syitä sille, miksi juuri tämä järjestely on hyväksytty, sen sijaan, että vastuu olisi rajattu markkinoille tulevaisuudessa saatettaviin aurinkosähköpaneeleihin.

69. Komission alkuperäisessä ehdotuksessa ei vielä säädetty aurinkosähköpaneelien sisällyttämisestä direktiivin soveltamisalaan, [26] ja parlamentti torjui sen nimenomaisesti ensimmäisessä käsittelyssä. [27] Myös neuvostossa tietyt jäsenvaltiot vastustivat ajatusta alkuun, [28] mutta yhteisessä kannassaan neuvosto katsoi lopulta, ettei aurinkosähköpaneeleja koskeva poikkeus ollut perusteltu. [29] Komissio ymmärsi tämän siten, että neuvosto ehdotti direktiivin soveltamisalan laajentamista aurinkosähköpaneeleihin *direktiivin voimaantulopäivästä alkaen*. [30] Vastaavanlaista siirtymäjärjestelyä, jolla tosiasiassa rajattaisiin tuottajavastuu koskemaan aurinkosähköpaneeleja, jotka on saatettu markkinoille direktiivin voimaantulon jälkeen, ei kuitenkaan ole vahvistettu.

70. Komissio teetti lainsäädäntömenettelyn aikana tutkimuksen aurinkosähköpaneelien sisällyttämisestä direktiiviin, [31] mutta tutkimuksessa ei käsitellä tuottajavastuun ulottamista aurinkosähköpaneeleihin, jotka oli jo saatettu markkinoille lainsäädäntöä annettaessa.

[25] Vastaavasti tuomiossa 11.7.1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, 18 ja 19 kohta).

[26] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (uudelleenlaadittu), 3.12.2008 (KOM(2008) 810 lopullinen).

[27] Euroopan parlamentin kanta, vahvistettu ensimmäisessä käsittelyssä 3.2.2011, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/…/EU antamiseksi sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (uudelleenlaadittu) (EUVL 2012, C 182E, s. 50), johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

[28] Ks. neuvoston asiakirjat 16041/09, 17.11.2009, s. 2, ja 17345/09, 14.12.2009, s. 4.

[29] Neuvoston ensimmäisessä käsittelyssä vahvistama kanta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (uudelleenlaadittu), hyväksytty neuvostossa 19.7.2011 (neuvoston asiakirja 7906/2/11).

[30] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille SEUT 294 artiklan 6 kohdan mukaisesti neuvoston kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston sähkö- ja elektroniikkalaiteromua koskevan direktiivin antamiseen (KOM(2011) 478 lopullinen).

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

71. Myöskään parlamentti, neuvosto ja komissio eivät ole esittäneet tässä menettelyssä vakuuttavia perusteita taannehtivalle tuottajavastuulle.

72. Ne katsovat tosin, että koska aurinkosähköpaneelien käyttöikä on 25 vuotta, tuottajavastuu toteutuisi huomattavalla viiveellä. Parlamentti muistuttaa tältä osin jätehuollon rahoituksen välttämättömyydestä. Tällä seikalla ei kuitenkaan voida perustella taannehtivaa puuttumista sopimuksiin, jotka perustuvat toisenlaiseen vastuunjakoon.

73. Toisin kuin edellä mainitussa tapauksessa, joka koski jälkihoitovelvoitteiden jatkamista,[32] myöskään rahoitusvajetta ei tarvitse pelätä, vaikka vaikutus ei olekaan taannehtiva. Vanhojen aurinkosähköpaneelien osalta kustannusvastuu perustuu nimittäin jätedirektiivin täytäntöönpanemiseksi annettuihin kansallisiin säännöksiin.

74. Myöskään aiheuttamisperiaatteella, johon komissio vetoaa, ei kyseenalaisteta edellä esitettyä päätelmää. On tosin totta, että aiheuttamisperiaatteella voidaan perustella tuottajavastuuta. Kuten jätedirektiivin 14 artiklasta käy ilmi, se kuitenkin sallii myös sen, että vastuu osoitetaan nykyisille tai aiemmille jätteiden haltijoille – eli erityisesti käyttäjille.

Asianomaisten luottamus

75. Myöskään asianomaisten luottamusta ei ole kunnioitettu asianmukaisella tavalla.

76. Oikeus vedota luottamuksensuojaan on kaikilla yksityisillä, kun unionin hallinto on antanut aihetta perusteltujen odotusten syntyyn. Kukaan ei sitä vastoin voi vedota tämän periaatteen loukkaamiseen, jollei hallinto ole antanut hänelle täsmällisiä vakuutteluja. Lisäksi silloin, kun huolellinen ja järkevä taloudellinen toimija voi ennakoida sellaisen unionin toimenpiteen toteuttamisen, joka voi vaikuttaa sen etuihin, se ei voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen, kun tällainen toimenpide toteutetaan.[33]

77. Ei tosin vaikuta siltä, että unionin hallinto olisi antanut erityisiä vakuutteluja siitä, ettei tuottajavastuuta otettaisi käyttöön. Päinvastoin jo direktiivin 2002/96 13 artiklassa säädettiin mahdollisuudesta sisällyttää aurinkosähköpaneelit direktiivin soveltamisalaan.

78. Aurinkosähköpaneeleja markkinoille saattaessaan tuottajat saattoivat kuitenkin luottaa jäteoikeudellista vastuuta koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön, jolla puolestaan pannaan täytäntöön jätedirektiivi. Tämä lainsäädäntö oli unionin vaatimuksiin perustuva täsmällinen vakuuttelu.

79. Ei voida havaita, että lainsäätäjä olisi ylipäätään ottanut huomioon tätä luottamusta jo markkinoille saatettuja aurinkosähköpaneeleja koskevan tuottajavastuun käyttöönoton yhteydessä, eikä se varsinkaan ole kunnioittanut sitä asianmukaisesti.

[32] Ks. edellä 49 kohta.

[33] Tuomio 11.3.1987, Van den Bergh en Jurgens ja Van Dijk Food Products (Lopik) v. Euroopan yhteisöjen komissio (265/85, EU:C:1987:121, 44 kohta); tuomio 15.7.2004, Di Lenardo ja Dilexport (C-37/02 ja C-38/02, EU:C:2004:443, 70 kohta) ja tuomio 3.12.2019, Tšekin tasavalta v. parlamentti ja neuvosto (C-482/17, EU:C:2019:1035, 153 kohta).

80. Myöskään toimielinten korostama, vanhan direktiivin 2002/96 13 artiklan säännös, jonka mukaan komissio voi sisällyttää aurinkosähköpaneelit aiempaan säännöstöön, ei johtanut siihen, että tuottajien olisi pitänyt varautua takautuvaan tuottajavastuuseen. Taannehtiva vaikutus on nimittäin merkitykseltään aivan eri asia kuin pelkkä järjestelmään sisällyttäminen. Se, että taannehtivuus ei ole ilmeisen välttämätöntä, tukee tätä näkemystä.

d) Vastaavanlaiset säännöstöt

81. Menettelyyn osallistuvat toimielimet varoittavat kuitenkin, että direktiivin 2012/19 13 artiklan taannehtivuuden kieltäminen aurinkosähköpaneelien osalta johtaisi myös muiden, unionin jätesäännöstöön perustuvaa tuottajavastuuta koskevien säännöstöjen kyseenalaistamiseen.

82. Tällä väitteellä ei kuitenkaan voida kyseenalaistaa aikaisempaa arviointia aurinkosähköpaneeleja koskevasta tuottajavastuusta. Päinvastoin jos kiellettyä taannehtivaa vaikutusta ilmenee muissakin tapauksissa, tämä sääntelykäytäntö on sitä suuremmalla syyllä kyseenalaistettava.

83. Ei myöskään voida sulkea pois sitä, että muissa mainituissa tapauksissa taannehtiva vaikutus voidaan oikeuttaa, kun kyseessä olevia säännöstöjä tutkitaan erikseen.

84. Esimerkiksi romuajoneuvoista annetussa direktiivissä 2000/53/EY [34] vahvistetaan sellaisia romuajoneuvoja koskeva tuottajavastuu, jotka on saatettu markkinoille kauan ennen direktiivin antamista. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että tämän vastuun aiheuttama rasitus on suhteellisen vähäinen ajoneuvojen jäljellä olevan arvon vuoksi. [35] Lisäksi moottoriajoneuvot ovat monimutkaisia tuotteita. Siksi tuottajien tiedoilla voi olla erityinen merkitys loppukäsittelylle.

85. Paristoista annetun direktiivin [36] 16 artiklan 1 ja 6 kohdan mukaisen paristojen ja akkujen tuottajien ajallisesti erottelemattoman tuottajavastuun osalta voidaan mahdollisesti vedota siihen, että muussa tapauksessa on entistä suurempi vaara, että nämä usein suhteellisen pienet esineet poistetaan käytöstä sekajätteen joukossa. Lisäksi niiden markkinoille saattamisen ajankohdan tutkiminen tapauskohtaisesti olisi mitä todennäköisimmin kohtuutonta ja useissa tapauksissa ehkä jopa mahdotonta.

86. Nyt käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan ole tarpeen lausua kaikista näistä kysymyksistä. Näin ollen asiaa ei tarvitse tutkia enempää.

3. Välipäätelmä

87. Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että vahvistamalla direktiivin 2012/19 13 artiklan 1 kohdassa markkinoille jo saatettuja aurinkosähköpaneeleja koskeva tuottajavastuun periaate ilman riittäviä perusteita ja ottamatta huomioon asianomaisten luottamusta puututaan ennen kyseistä ajankohtaa syntyneisiin ja lopullisiksi tulleisiin oikeudellisiin tilanteisiin tai toteutettuihin toimiin siltä osin kuin tuottajavastuusta ei ollut vielä säädetty kansallisessa oikeudessa.

[34] 18.9.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2000, L 269, s. 34).

[35] Ks. Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive (EC) 2000/53 of 18 September 2000 on end-of-life vehicles, SWD(2021) 60 final, 15.3.2021, s. 57–59.

[36] Paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista ja direktiivin 91/157/ETY kumoamisesta 6.9.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/66/EY (EUVL 2006, L 266, s. 1).

88. Suojeltavien oikeudellisten tilanteiden määrittämisen kannalta merkityksellinen ajankohta on direktiivin julkaisupäivä [37] eli tässä tapauksessa 24.7.2012. Toisin kuin Saksa ja Tšekin tasavalta katsovat, täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymisellä ei ole tältä osin merkitystä, sillä direktiivin julkaisemisesta lähtien taloudellisten toimijoiden oli varauduttava siihen, että kyseinen jäsenvaltio säätelee aurinkosähköpaneelien jätehuoltoa koskevaa vastuuta direktiivin mukaisesti.

89. Vasta kyseisestä päivästä lähtien jäsenvaltiot siis saattoivat ja niiden piti direktiivin 2012/19 13 artiklan 1 kohdan mukaan ottaa käyttöön aurinkosähköpaneeleja koskeva tuottajavastuu.

90. Direktiivin 2012/19 13 artiklan 1 kohta on näin ollen pätemätön taannehtivuuskiellon rikkomisen vuoksi siltä osin kuin siinä säädetään tuottajien 13.8.2005–24.7.2012 markkinoille saattamia aurinkosähköpaneeleja koskevasta tuottajavastuusta, josta ei ole säädetty aiemmin kansallisessa oikeudessa.

91. Jäsenvaltioiden on direktiivin 13 artiklan 1 kohdan mukaisesti velvoitettava tuottajat rahoittamaan muiden käyttäjien kuin kotitalouksien aurinkosähköpaneelien keräyksestä, käsittelystä, hyödyntämisestä sekä ympäristöä säästävästä loppukäsittelystä aiheutuvat kustannukset niiden tuotteiden osalta, jotka on saatettu markkinoille direktiivin 2012/19 julkaisemisen eli 24.7.2012 jälkeen.

B Toinen kysymys – Kansallisen lainsäädännön vaikutus

92. Toisella kysymyksellä tiedustellaan, missä määrin unionin oikeuden rikkomisesta aiheutunutta vahinkoa koskevaan jäsenvaltion vastuuseen vaikuttaa se, että unionin oikeuden vastainen kansallinen lainsäädäntö on annettu ennen direktiiviä, johon väitetty rikkominen perustuu.

93. Tämä kysymys esitetään vain siinä tapauksessa, että direktiivin 2012/19 13 artiklan 1 kohdassa edellytetään tuottajan olevan vastuussa ennen 1.1.2013 markkinoille saatetuista aurinkosähköpaneeleista. Ensimmäiseen kysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee, että tuottajavastuu on vahvistettava ainakin 24.7.2012 lukien markkinoille saatettujen aurinkosähköpaneelien osalta.

94. Pääasiassa on syytä epäillä, onko kyse 24.7.2012–1.1.2013 markkinoille saatetuista paneeleista. Vysočina Wind otti aurinkovoimalan nimittäin käyttöön jo vuonna 2009. Ei voida kuitenkaan sulkea täysin varmasti pois sitä, että yritys on hankkinut ja asentanut voimalan tietyt aurinkosähköpaneelit vasta mainitun ajanjakson aikana.

95. Asiakysymyksen osalta on todettava aluksi, että Tšekin lainsäädäntö ei ole ensi näkemältä unionin oikeuden vastainen, sillä se koskee ajanjaksoa ennen direktiivin 2012/19 täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä. Kyseisenä ajanjaksona aurinkosähköpaneeleihin sovellettiin yhä jätedirektiivin 14 artiklan 1 kohdan yleistä säännöstä, joka pantiin täytäntöön Tšekin antamalla lainsäädännöllä. Kyseisen direktiivin 14 artiklan 1 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että jätteiden alkuperäisen tuottajan taikka nykyisen tai aiemman jätteen haltijan on vastattava jätehuollon kustannuksista. Vaikka 14 artiklan 2 kohdassa säädetään tuottajavastuun käyttöönotosta, kyse on kuitenkin vain yhdestä vaihtoehdosta, joka jäsenvaltioilla on oikeus valita, mutta niillä ei ole velvollisuutta tehdä niin.

[37] Tuomio 29.4.2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, 35 kohta).

96. Unionin oikeuden rikkominen voisi näin ollen perustua enintään direktiivin 2012/19 ennakkovaikutukseen. Direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa jäsenvaltioiden, joille direktiivi on osoitettu, on nimittäin pidättäydyttävä antamasta säännöksiä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan tässä direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamisen. [38]

97. Tšekin säännöstö julkaistiin kuitenkin jo 30.5.2012 eli lähes kaksi kuukautta ennen direktiivin 2012/19 julkaisemista 24.7.2012. Direktiivi ei ollut tuolloin vielä voimassa, eikä sillä näin ollen voitu asettaa velvoitteita Tšekin tasavallalle. [39]

98. Käsiteltävä asia osoittaa kuitenkin, ettei riitä, että unionin lainsäädännön tavoitteita suojellaan vain muodollisesti täytäntöönpanolle asetetun määräajan aikana. Direktiivi 2012/19 ilmentää nimittäin neuvoston ja parlamentin välistä poliittista kompromissia, joka syntyi jo 21.12.2011. [40] Tšekin tasavalta tunsi näin ollen kansallista lainsäädäntöä antaessaan pian sen jälkeen voimaan tulleen unionin säännöstön tavoitteet. Tällaisen säännöstön kiertäminen ja sen tavoitteiden vakava vaarantaminen olisi ristiriidassa unionin lojaliteettiperiaatteen kanssa. SEU 4 artiklan 3 kohdan kolmannen virkkeen mukaan jäsenvaltioiden on nimittäin pidättäydyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka voivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen. [41]

99. Koska Tšekin lainsäädännön mukaan käyttäjien on vastattava etukäteen aurinkosähköpaneelien jätehuollon kustannuksista, kyseinen lainsäädäntö on omiaan vaarantamaan vakavasti direktiivin 2012/19 13 artiklassa vahvistetun tavoitteen, joka koskee tuottajan vastuuta kyseisistä paneeleista. Sillä nimittäin vapautetaan tuottaja kokonaan tai ainakin suurimmaksi osaksi kyseisten paneelien jätehuollon kustannuksista.

100. Näin ollen se, että jäsenvaltio vahvistaa ennen direktiivin antamista säännöstön, joka on ristiriidassa direktiivin kanssa ja vaarantaa vakavasti sen tavoitteet, voi synnyttää sen vastuun yksityisille tästä aiheutuneista vahingoista. Tällainen vastuu perustuu SEU 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun lojaalin yhteistyön velvoitteen rikkomiseen. Siitä voi olla kyse silloin, kun sääntelymenettelyyn osallistuvat unionin toimielimet olivat jo ennen kansallisen lainsäädännön antamista päässeet poliittiseen yhteisymmärrykseen uudesta unionin säännöstöstä ja kun tämä yhteisymmärrys oli jäsenvaltion tiedossa.

101. On kuitenkin huomautettava, että aurinkosähköpaneeleja koskevan tuottajavastuun taannehtivaan vaikutukseen ja sääntelymenettelyssä saavutettuun poliittiseen yhteisymmärrykseen perustuvan lojaalin yhteistyön velvoitteeseen liittyvien näkökohtien perusteella voidaan epäillä, onko Tšekin lainsäädännöstä johtuva lojaalin yhteistyön velvoitteen rikkominen riittävän ilmeistä. [42] Se edellyttäisi, että Tšekin tasavalta on selvällä ja vakavalla tavalla rikkonut sen harkintavallalle asetettuja rajoja. [43] Ei vaikuta kuitenkaan ilmeiseltä, että

[38] Tuomio 18.12.1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, 45 kohta); tuomio 11.9.2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym. (C-43/10, EU:C:2012:560, 57 kohta) ja tuomio 13.11.2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, 55 kohta).

[39] Ks. tuomio 18.12.1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, 41 kohta).

[40] Euroopan parlamentin 19.1.2012 antama lainsäädäntöpäätöslauselma neuvoston ensimmäisessä käsittelyssä vahvistamasta kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (uudelleenlaadittu) (07906/2/2011 – C7-0250/2011 – 2008/0241(COD)), viides luetelmakohta.

[41] Ks. tuomio 5.5.1981, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (804/79, EU:C:1981:93, 28 kohta) ja tuomio 2.6.2005, komissio v. Luxemburg (C-266/03, EU:C:2005:341).

[42] Ks. tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 51 kohta); tuomio 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, 30 kohta) ja tuomio 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, 113 kohta).

[43] Tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 55 kohta) ja tuomio 4.10.2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, 105 kohta).

taannehtivuutta ei tule arvioida täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymisen perusteella,[44] kuten Tšekin hallitus väittää, vaan direktiivin julkaisemispäivän[45] perusteella. Ei myöskään ole olemassa merkityksellistä oikeuskäytäntöä, jossa olisi yksilöity jäsenvaltioiden lojaalin yhteistyön velvoitteet ennen direktiivin julkaisemista. Ei ole kuitenkaan tarpeen ratkaista, täyttyykö mahdollista rikkomista koskeva edellytys, koska tässä menettelyssä sitä ei ole tiedusteltu eikä sillä todennäköisesti ole ratkaisevaa merkitystä.[46]

V Ratkaisuehdotus

102. Ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Ensimmäiseen kysymykseen on vastattava siten, että sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin 2012/19/EU 13 artiklan 1 kohta estää jäsenvaltiota asettamasta käyttäjille tuottajien sijaan vastuun rahoittaa muiden käyttäjien kuin kotitalouksien aurinkosähköpaneelien keräyksestä, käsittelystä, hyödyntämisestä sekä ympäristöä säästävästä loppukäsittelystä aiheutuvat kustannukset siltä osin kuin ne on saatettu markkinoille direktiivin julkaisemisen eli 24.7.2012 jälkeen.

   Direktiivin 2012/19 13 artiklan 1 kohta sitä vastoin on pätemätön siltä osin kuin siinä vahvistetaan tuottajan 13.8.2005-24.7.2012 markkinoille saattamia aurinkosähköpaneeleja koskeva tuottajavastuu, josta ei ole säädetty aiemmin kansallisessa lainsäädännössä. Jäsenvaltiot voivat tältä osin osoittaa kustannukset käyttäjille.

2) Toiseen kysymykseen on vastattava siten, että se, että jäsenvaltio vahvistaa ennen direktiivin antamista säännöstön, joka on ristiriidassa direktiivin kanssa ja jolla vaarannetaan vakavasti sen tavoitteet, voi synnyttää sen vastuun yksityisille siitä aiheutuneista vahingoista. Tällainen vastuu perustuu SEU 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun lojaalin yhteistyön velvoitteen rikkomiseen. Se voi tulla kyseeseen silloin, kun sääntelymenettelyyn osallistuvat unionin toimielimet olivat jo ennen kansallisen lainsäädännön antamista päässeet poliittiseen yhteisymmärrykseen uudesta unionin säännöstöstä ja kun tämä yhteisymmärrys oli jäsenvaltion tiedossa.

44 Ks. tuomio 15.1.2019, E.B. (C-258/17, EU:C:2019:17, 53 kohta).

45 Ks. edellä 88 kohta.

46 Ks. edellä 94 kohta.