Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 15 lipca 2021 r.[1]

Sprawa C-181/20

VYSOČINA WIND a.s.
przeciwko
Republice Czeskiej

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Nejvyšší soud (sąd najwyższy, Republika Czeska)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Dyrektywa 2012/19/UE – Odpady – Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (WEEE) – Koszty zbierania, przetwarzania, odzysku i przyjaznego dla środowiska unieszkodliwiania paneli fotowoltaicznych – Odpowiedzialność producenta – Niewłaściwa transpozycja dyrektywy – Odpowiedzialność państwa członkowskiego – Zasada „zanieczyszczający płaci” – Zasada niedziałania prawa wstecz

I. Wprowadzenie

1. W sporze będącym przedmiotem postępowania głównego Vysočina Wind dochodzi odszkodowania od państwa czeskiego, gdyż dokonała ona w odniesieniu do paneli fotowoltaicznych niewłaściwej transpozycji uszczegółowienia zasady „zanieczyszczający płaci” zawartej w dyrektywie 2012/19/UE[2].

2. Punktem wyjścia dla wynikającego z prawa Unii roszczenia odszkodowawczego jest wyrok w sprawie Francovich[3], a jedną z jego przesłanek jest istotne naruszenie prawa Unii[4]. Mogłoby ono polegać na niewłaściwej transpozycji dyrektywy 2012/19; naruszenie takie byłoby jednak wykluczone, gdyby dane uregulowanie zawarte w dyrektywie naruszało nadrzędne prawo Unii, a w szczególności zasadę niedziałania prawa wstecz.

3. Republika Czeska zgłasza wątpliwości co do zgodności opublikowanej w 2012 r. dyrektywy 2012/19 z prawem Unii w zakresie, w jakim zgodnie z przepisami tej dyrektywy producenci paneli fotowoltaicznych powinni ponosić koszty pozbywania się wszystkich paneli

1 Język oryginału: niemiecki.

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) z dnia 4 lipca 2012 r. (Dz.U. 2012, L 197, s. 38).

3 Wyrok z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i in. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428).

4 Zobacz wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 51); z dnia 26 stycznia 2010 r., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 30); z dnia 25 marca 2021 r., Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, pkt 113).

wprowadzonych przez nich do obrotu już od dnia 13 sierpnia 2005 r. W związku z tym owo państwo członkowskie przyjęło uregulowanie obciążające tymi kosztami podmioty korzystające z tych paneli – jeżeli zostały one wprowadzone do obrotu do dnia 1 stycznia 2013 r. Vysočina Wind eksploatuje elektrownię słoneczną i z uwagi na to uregulowanie musiała przejąć koszty, których zwrotu obecnie się domaga.

4. W związku z powyższym należy wyjaśnić, w jakim zakresie wprowadzenie odpowiedzialności producenta za panele fotowoltaiczne jest zgodne z zasadą niedziałania prawa wstecz.

II. Ramy prawne

A. Uregulowania dotyczące gospodarowania zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym (WEEE) zawarte w prawie Unii

1. Dyrektywa 2012/19

5. Przedmiot dyrektywy 2012/19 został określony w art. 1:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia środki służące ochronie środowiska i zdrowia ludzkiego poprzez zapobieganie niekorzystnym skutkom wytwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) i gospodarowania tym sprzętem lub poprzez ograniczanie tych skutków oraz poprzez ograniczanie ogólnych skutków wykorzystania zasobów i poprawę efektywności takiego wykorzystania zgodnie z art. 1 i 4 [dyrektywy w sprawie odpadów][5], przyczyniając się tym samym do zrównoważonego rozwoju”.

6. Zakres stosowania dyrektywy 2012/19 wynika w szczególności z art. 2 ust. 1:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się do sprzętu elektrycznego i elektronicznego (EEE), jak następuje:

a) od dnia 13 sierpnia 2012 r. do dnia 14 sierpnia 2018 r. (okres przejściowy), z zastrzeżeniem ust. 3, do EEE należącego do kategorii wymienionych w załączniku I. Załącznik II zawiera przykładowy wykaz EEE należącego do kategorii wymienionych w załączniku I;

b) od dnia 15 sierpnia 2018 r., z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, do każdego rodzaju EEE. Każdy EEE należy zaklasyfikować do jednej z kategorii wymienionych w załączniku III. Załącznik IV zawiera przykładowy wykaz EEE należącego do kategorii wymienionych w załączniku III (otwarty zakres stosowania)”.

[5] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. 2008, L 312, s. 3).

7. W art. 3 ust. 1 dyrektywy 2012/19 zostały zdefiniowane różne pojęcia:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

a) »sprzęt elektryczny i elektroniczny« lub »EEE« oznacza sprzęt, którego prawidłowe działanie uzależnione jest od dopływu prądu elektrycznego lub obecności pól elektromagnetycznych, oraz sprzęt służący do wytwarzania, przesyłu oraz pomiaru prądu i pól elektromagnetycznych i zaprojektowany do użycia przy napięciu nieprzekraczającym 1000 woltów dla prądu przemiennego i 1500 woltów dla prądu stałego.

[…]

e) »zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny« lub »WEEE« oznacza sprzęt elektryczny lub elektroniczny, który jest odpadem w rozumieniu art. 3 pkt 1 [dyrektywy w sprawie odpadów], w tym wszystkie części składowe, podzespoły i materiały eksploatacyjne stanowiące część produktu w momencie pozbywania się".

8. W załączniku I do dyrektywy 2012/19 wymienione są kategorie EEE objęte dyrektywą w okresie przejściowym zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a). W pkt 4 wymienione są sprzęt konsumencki i panele fotowoltaiczne.

9. Panele fotowoltaiczne są ponadto wymienione w pkt 4 załącznika II do dyrektywy 2012/19, zawierającym niewyczerpujący wykaz EEE należących do kategorii wymienionych w załączniku I.

10. Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy 2012/19 reguluje odpowiedzialność producenta w związku z kosztami pozbycia się sprzętu używanego dla celów komercyjnych:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby finansowanie kosztów zbierania, przetwarzania, odzysku i przyjaznego dla środowiska unieszkodliwiania WEEE pochodzącego od użytkowników innych niż gospodarstwa domowe, powstałego z produktów wprowadzonych do obrotu po dniu 13 sierpnia 2005 r., zapewnili producenci.

W odniesieniu do odpadów historycznych, zastępowanych przez nowe odpowiadające im produkty lub przez nowe produkty spełniające te same funkcje, finansowanie kosztów zapewnione jest przez producentów tych produktów przy ich dostawie. Alternatywnie, państwa członkowskie mogą ustalić, iż użytkownicy inni niż gospodarstwa domowe również odpowiadają za finansowanie tego WEEE, w całości lub w części.

W odniesieniu do pozostałych odpadów historycznych finansowanie kosztów zapewniają użytkownicy inni niż gospodarstwa domowe".

11. Ponadto z art. 12 ust. 4 dyrektywy 2012/19 wynika, że „WEEE pochodzące z produktów wprowadzonych do obrotu najpóźniej w dniu 13 sierpnia 2005 r." traktowane są jako „odpady historyczne".

12. Takie same uregulowania były już przewidziane w art. 9 ust. 1 i art. 8 ust. 3 dyrektywy 2002/96/WE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE)[6]. Jednakże ta wcześniejsza dyrektywa nie obowiązywała jeszcze w stosunku do paneli fotowoltaicznych. Panele te zostały objęte dopiero przez dyrektywę 2012/19.

13. Odniesienia do odpowiedzialności producenta zawarte są w motywie 23 dyrektywy 2012/19:

„[…] Aby możliwie najskuteczniej zastosować ideę odpowiedzialności producenta, każdy producent powinien odpowiadać za finansowanie gospodarowania odpadami powstałymi z jego produktów. Producent powinien mieć możliwość podjęcia decyzji w sprawie wypełnienia tego obowiązku indywidualnie albo przystępując do zbiorowego systemu. Wprowadzając produkt do obrotu, każdy producent powinien przedłożyć gwarancję finansową zapobiegającą ponoszeniu kosztów gospodarowania WEEE, pochodzącym z produktów porzuconych, przez społeczeństwo lub innych producentów. Wszyscy istniejący producenci powinni być odpowiedzialni za finansowanie gospodarowania odpadami historycznymi poprzez zbiorowy program finansowania, w który wszyscy producenci obecni na rynku w chwili wystąpienia kosztów wnoszą proporcjonalny wkład. Zbiorowe programy finansowania nie powinny skutkować wykluczeniem producentów drobnych i niskodochodowych, importerów oraz nowych podmiotów wchodzących na rynek. Zbiorowe programy mogłyby wprowadzić zróżnicowane opłaty w zależności od tego, jak łatwo można dokonać recyklingu danego produktu i cennych surowców wtórnych wchodzących w jego skład. W przypadku sprzętu o długim cyklu życia, który objęty jest obecnie zakresem stosowania niniejszej dyrektywy, jak np. panele fotowoltaiczne, należy w jak najlepszy sposób wykorzystywać istniejące systemy zbierania i odzysku, pod warunkiem że spełniają one wymogi określone w niniejszej dyrektywie”.

14. Dyrektywa 2012/19 została opublikowana w dniu 24 lipca 2012 r., a jej transpozycja zgodnie z art. 24 ust. 1 miała zostać dokonana do dnia 14 lutego 2014 r.

2. Dyrektywa w sprawie odpadów

15. Ponadto należy wskazać na uregulowania dotyczące odpowiedzialności za odpady, zawarte w każdorazowo obowiązującej dyrektywie w sprawie odpadów.

16. W art. 15 dyrektyw w sprawie odpadów 75/442[7] oraz 2006/12[8] stanowiono w obu przypadkach:

„Zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci« koszty unieszkodliwiania odpadów ponoszą:

[…] posiadacz, który przekazał odpady punktowi zbierania odpadów lub przedsiębiorstwu określonemu w art. 9; lub

[…] poprzedni posiadacze lub wytwórca produktu, z którego pochodzą odpady”.

[6] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r., (Dz.U. 2003, L 37, s. 24), zmieniona dyrektywą 2003/108/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 grudnia 2003 r. (Dz.U. 2003, L 345, s. 106).

[7] Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 1975, L 194, s. 47), zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r. (Dz.U. 2003, L 284, s. 1).

[8] Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 2006, L 114, s. 9).

17. W art. 14 obecnie obowiązującej dyrektywy w sprawie odpadów 2008/98 zawarte jest podobne uregulowanie:

„1. Zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci« koszty gospodarowania odpadami ponosi pierwotny wytwórca odpadów lub obecny lub poprzedni posiadacz odpadów.

2. Państwa członkowskie mogą postanowić, że koszty gospodarowania odpadami mają być ponoszone częściowo lub w całości przez producenta produktu, z którego powstają odpady, oraz że dystrybutorzy tych produktów mogą częściowo ponosić te koszty".

B. Prawo czeskie

18. Republika Czeska spełniła swoje zobowiązania w zakresie transpozycji wynikające z pierwotnej dyrektywy 2002/96 przez przyjęcie ustawy w sprawie odpadów. W dniu 30 maja 2012 r., jeszcze przed przyjęciem dyrektywy 2012/19, dodano do tej ustawy nowy § 37p, w którym wprowadzono sposób finansowania gospodarowania odpadami z paneli fotowoltaicznych. Zgodnie z tym przepisem obowiązek finansowania kosztów gospodarowania odpadami z paneli fotowoltaicznych wprowadzonych do obrotu przed dniem 1 stycznia 2013 r. ciąży na operatorach elektrowni słonecznych, mianowicie poprzez uiszczanie w równych ratach opłaty recyklingowej. W tym celu nałożono obowiązek zawarcia najpóźniej do dnia 30 czerwca 2013 r. umowy z podmiotem zapewniającym zbiorowy system finansowania w taki sposób, aby to finansowanie zostało zapewnione najpóźniej od dnia 1 stycznia 2019 r. W przypadku paneli fotowoltaicznych wprowadzonych do obrotu po dniu 1 stycznia 2013 r. opisany obowiązek spoczywa na ich producentach.

III. Stan faktyczny i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

19. Vysočina Wind jest operatorem elektrowni słonecznej „Vranovská ves II". Elektrownia ta została uruchomiona w 2009 r., przy wykorzystaniu paneli fotowoltaicznych wprowadzonych do obrotu po dniu 13 sierpnia 2005 r. Po wprowadzeniu nowego § 37p czeskiej ustawy w sprawie odpadów Vysočina Wind zawarła w związku z tą zmianą z właściwymi podmiotami umowy, na podstawie których uiściła na rzecz tych podmiotów w latach 2015 i 2016 w trzech ratach opłatę za przyszły recykling odpadów elektrycznych z paneli fotowoltaicznych w łącznej kwocie 1 613 773,24 CSK (ok. 65 000 EUR).

20. Vysočina Wind wystąpiła przeciwko Republice Czeskiej z powództwem o zapłatę tej kwoty. Przed sądami krajowymi powódka wskazywała, że Republika Czeska nieprawidłowo transponowała dyrektywę 2012/19. Zgodnie z art. 13 tej dyrektywy to producent, a nie użytkownik ma obowiązek finansowania gospodarowania odpadami z paneli fotowoltaicznych wprowadzonych do obrotu po dniu 13 sierpnia 2005 r. Wskutek tego Vysočina Wind doznaje szkody w zakresie, w jakim zgodnie z nadal obowiązującym § 37p ustawy o odpadach musi ona również po dniu 14 lutego 2014 r. (upływie terminu na transpozycję) uiszczać opłatę recyklingową, którą zgodnie z prawem Unii powinien uiszczać producent.

21. Republika Czeska odpierała te zarzuty, wskazując, że obowiązek producentów w zakresie finansowania gospodarowania odpadami z paneli fotowoltaicznych może odnosić się – wbrew brzmieniu dyrektywy 2012/19 – jedynie do paneli fotowoltaicznych wprowadzonych do obrotu po upływie terminu do dokonania transpozycji, ponieważ wsteczne nałożenie takiego obowiązku stanowiłoby przypadek niedopuszczalnego działania prawa wstecz i związanego z tym naruszenia

powszechnych zasad prawnych ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa. Republika Czeska podnosiła również, że wielu producentów, którzy w latach 2005–2013 wprowadzili do obrotu panele fotowoltaiczne, już nie istnieje, a przez to nie można nałożyć na nich obowiązku finansowania gospodarowania odpadami.

22. Powództwo Vysočina Wind zostało uwzględnione przez sądy dwóch instancji. Obecnie sprawa zawisła przed Nejvyšší soud (sądem najwyższym, Republika Czeska), który zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami:

„1) Czy art. 13 dyrektywy [2012/19] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie nałożeniu przez państwo członkowskie obowiązku finansowania kosztów zbierania, przetwarzania, odzysku i przyjaznego dla środowiska unieszkodliwiania WEEE pochodzącego z paneli fotowoltaicznych wprowadzonych do obrotu przed dniem 1 stycznia 2013 r. na ich użytkowników, a nie na producentów?

2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze – czy dla oceny przesłanek odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkodę wyrządzoną jednostce wskutek naruszenia prawa Unii ma znaczenie okoliczność – taka jak ta występująca w postępowaniu głównym – że państwo członkowskie we własnym zakresie ustanowiło zasady finansowania odpadów z paneli fotowoltaicznych jeszcze przed przyjęciem dyrektywy, na mocy której po raz pierwszy doszło do objęcia paneli fotowoltaicznych regulacją prawa Unii i obciążenia producentów obowiązkiem pokrywania związanych z tym kosztów, a to również w odniesieniu do tych paneli, które zostały wprowadzone do obrotu przed upływem terminu transpozycji dyrektywy (oraz przed samym przyjęciem regulacji na poziomie prawa Unii)?”.

23. Vysočina Wind, Republika Czeska, Federalna Republika Niemiec oraz Komisja Europejska przedstawiły, zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, uwagi na piśmie. Ponadto, udzielając odpowiedzi na pytanie Trybunału, uwagi na piśmie przedstawili Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej. Trybunał zrezygnował z przeprowadzenia rozprawy.

IV. Ocena prawna

24. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma na celu wyjaśnienie przesłanek wynikającego z prawa Unii roszczenia z tytułu odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. W związku z tym sąd odsyłający zwraca się z pytaniem, czy art. 13 dyrektywy 2012/19 stoi na przeszkodzie nałożeniu przez państwo członkowskie obowiązku finansowania kosztów usunięcia paneli fotowoltaicznych wprowadzonych do obrotu przed dniem 1 stycznia 2013 r. na ich użytkowników, a nie na ich producentów (w tej kwestii pkt A). Ze stanu faktycznego postępowania krajowego należy wyprowadzić wniosek, że przedmiotem tego przepisu są wyłącznie panele wprowadzone do obrotu po dniu 13 sierpnia 2005 r.

25. Na wypadek gdyby państwa członkowskie nie mogły obciążać tymi kosztami użytkowników takich paneli, sąd najwyższy pyta ponadto, jakie znaczenie dla odpowiedzialności państwa członkowskiego ma okoliczność, że państwo członkowskie samo uregulowało zagadnienie odpowiedzialności za odpady z takich paneli (w tej kwestii pkt B).

A. Pytane pierwsze – początek odpowiedzialności producenta za panele fotowoltaiczne

26. W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie pierwsze na wstępie wyjaśnię, iż zgodnie z art. 13 dyrektywy 2012/19 kosztami pozbycia się paneli fotowoltaicznych wprowadzonych do obrotu od dnia 13 sierpnia 2005 r. należy obciążyć producentów (w tej kwestii pkt 1). Następnie omówię, czy uregulowanie to jest zgodne z zasadą niedziałania prawa wstecz (w tej kwestii pkt 2).

1. Treść uregulowania z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2012/19

27. Z dyrektywy 2012/19 wyraźnie wynika, że kosztami pozbycia się paneli fotowoltaicznych wprowadzonych do obrotu po dniu 13 sierpnia 2005 r. nie mogą zostać obciążeni użytkownicy. Zgodnie z art. 13 ust. 1 państwa członkowskie powinny bowiem zapewnić, aby finansowanie kosztów zbierania, przetwarzania, odzysku i przyjaznego dla środowiska unieszkodliwiania WEEE pochodzącego od użytkowników innych niż gospodarstwa domowe, powstałego z produktów wprowadzonych do obrotu po tym momencie, obciążało *producentów*.

28. Zgodnie z dyrektywą 2012/19 panele fotowoltaiczne są sprzętem elektrycznym lub elektronicznym (zwanym dalej również „EEE").

29. Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2012/19 obowiązuje ona, od dnia 13 sierpnia 2012 r., w odniesieniu do EEE należącego do kategorii wymienionych w załączniku I. Przykładowy wykaz EEE zawarty w załączniku II konkretyzuje tę kategorię. Panele fotowoltaiczne są wymienione wprost zarówno w pkt 4 załącznika I, jak i w załączniku II. Prawodawca zakłada zatem niewątpliwie, że te panele są sprzętem elektrycznym lub elektronicznym w rozumieniu definicji z art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2012/19, i dokonując ustalenia jej nowego brzmienia, pragnął on rozciągnąć zakres obowiązywania tej dyrektywy na te urządzenia.

30. Gdy posiadacze paneli fotowoltaicznych w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów pozbywają się, zamierzają się pozbyć lub muszą się pozbyć takich paneli, panele te stają się odpadem, a zatem zgodnie z definicją z art. 3 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2012/19 *zużytym* sprzętem elektrycznym i elektronicznym (WEEE).

31. W odniesieniu do takich paneli art. 13 ust. 1 dyrektywy 2012/19 stanowi, że finansowanie kosztów zbierania, przetwarzania, odzysku i przyjaznego dla środowiska unieszkodliwiania powinni zapewniać *producenci*.

32. Dyrektywa 2012/19 została co prawda przyjęta i opublikowana dopiero w czerwcu 2012 r. W odniesieniu do paneli fotowoltaicznych dyrektywa obowiązywała nawet, zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a), dopiero od dnia 13 sierpnia 2012 r. Okres do dokonania jej transpozycji upływał zgodnie z art. 24 ust. 1 dopiero w dniu 14 lutego 2014 r. Mimo to art. 13 ust. 1 jednoznacznie stanowi, że odpowiedzialność producentów dotyczy wszelkich sprzętów wprowadzonych do obrotu po dniu 13 sierpnia 2005 r. Musi to obowiązywać zatem również w odniesieniu do paneli fotowoltaicznych. Komisja wskazywała poza tym, że w odróżnieniu do innych przepisów brak jest przepisów przejściowych dotyczących odpowiedzialności producentów za panele fotowoltaiczne.

33. W związku z powyższym w szczególności termin do dokonania transpozycji oraz data, od której dyrektywa 2012/19 obowiązuje, mogą mieć istotne znaczenie dla kwestii, od jakiego momentu można żądać przejęcia spornych kosztów od producentów paneli fotowoltaicznych.

34. W szczególności Komisja roztrząsała zagadnienie, czy producenci muszą ponosić koszty za panele, które stały się odpadami przed wskazanymi datami. Ale niniejsze postępowanie nie dotyczy takich paneli, gdyż Vysočina Wind żąda zwrotu płatności uiszczonych na wypadek, gdyby jej panele dopiero w przyszłości stały się odpadami – czyli w okresie po upływie terminu do dokonania transpozycji.

35. Panele, które zostały wprowadzone do obrotu po dniu 13 sierpnia 2005 r., lecz staną się odpadami dopiero później, są bez wątpienia objęte, zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2012/19, odpowiedzialnością producenta.

36. Zwolnienie producentów z ich odpowiedzialności i zamiast tego obciążenie użytkowników paneli fotowoltaicznych kosztami ich zbierania, przetwarzania, odzysku i przyjaznego dla środowiska unieszkodliwiania byłoby niezgodne z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2012/19. Przedmiotem niniejszego postępowania nie jest zagadnienie, w jakim zakresie można uwzględnić użytkowników, gdy producenci nie mogą ponieść tych kosztów.

37. Jako wniosek częściowy można zatem stwierdzić, że zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2012/19 państwa członkowskie muszą obciążyć *producentów* kosztami zbierania, przetwarzania, odzysku i przyjaznego dla środowiska unieszkodliwiania paneli fotowoltaicznych pochodzących od użytkowników innych niż gospodarstwa domowe, powstałych z produktów wprowadzonych do obrotu po dniu 13 sierpnia 2005 r.

2. Zasada niedziałania prawa wstecz

38. Jednakże w ocenie Republiki Czeskiej i Niemiec stosowanie odpowiedzialności producenta w odniesieniu do paneli fotowoltaicznych, które zostały wprowadzone do obrotu po dniu 13 sierpnia 2005 r., ale przed upływem terminu do dokonania transpozycji dyrektywy 2012/19, powinno być uznane za niedopuszczalne działanie prawa wstecz.

39. W związku z powyższym oba te państwa członkowskie proponują Trybunałowi zawężającą (zgodną) wykładnię art. 13 ust. 1 dyrektywy 2012/19. Zgodnie z nią ów przepis nie stoi na przeszkodzie uregulowaniom państw członkowskich przewidujących odpowiedzialność producenta jedynie za panele fotowoltaiczne, które zostały wprowadzone do obrotu dopiero po upływie terminu do dokonania transpozycji.

40. Powyższy wniosek byłby jednak contra legem i nie może zatem zostać wyprowadzony przez wykładnię art. 13 ust. 1 dyrektywy 2012/19[9], gdyż przepis ten wskazuje jednoznacznie na wprowadzenie do obrotu od dnia 13 sierpnia 2005 r. jako początkową datę odpowiedzialności producenta. Przepis ten byłby zatem nieważny w zakresie, w jakim jest on niezgodny z zakazem działania prawa wstecz.

[9] Zobacz wyroki: z dnia 1 października 2020 r., Entoma (C-526/19, EU:C:2020:769, pkt 43); z dnia 17 grudnia 2020 r., De Masi i Varoufakis/EBC (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, pkt. 35, 36). W odniesieniu do znaczenia brzmienia także wyroki: z dnia 24 listopada 2005 r., Deutsches Milch-Kontor (C-136/04, EU:C:2005:716, pkt 32); z dnia 19 grudnia 2019 r., Puppinck i in./Komisja (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, pkt 76).

41. Co prawda we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wyrażono wątpliwości w kwestii ważności art. 13 ust. 1 dyrektywy 2012/19, jednakże Trybunał ocenia w wyjątkowych wypadkach z urzędu ważność uregulowania prawa Unii, gdy jest to niezbędne dla udzielenia sądowi odsyłającemu pełnej odpowiedzi [10].

a) Działanie prawa wstecz w zakresie odpowiedzialności producentów za panele fotowoltaiczne

42. Orzecznictwo dotyczące działania prawa wstecz oparte jest na zasadach ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa, będących częścią składową porządku prawnego Unii. Z tego względu muszą być one przestrzegane nie tylko przez instytucje Unii, lecz również przez państwa członkowskie w ramach wykonywania uprawnień powierzonych im dyrektywami Unii [11].

43. Zasada pewności prawa zakazuje generalnie ustalania momentu rozpoczęcia obowiązywania aktu prawnego Unii przed momentem jego opublikowania [12]. Dyrektywa 2012/19 nie przewiduje jednak, by odpowiedzialność producentów za panele fotowoltaiczne obowiązywała już przed jej opublikowaniem w dniu 24 lipca 2012 r. Przeciwnie, państwa członkowskie muszą wprowadzić tę odpowiedzialność producenta dopiero w chwili upływu terminu do dokonania transpozycji w dniu 14 lutego 2014 r. Dyrektywa nie wymaga zatem, by producenci przed dniem 14 lutego 2014 r. przejmowali odpowiedzialność za panele, które stały się odpadami.

44. Jedna z przesłanek odpowiedzialności producentów mogła jednakże powstać już przed opublikowaniem dyrektywy 2012/19, gdyż dyrektywa ta obejmuje też panele fotowoltaiczne wprowadzone do obrotu od dnia 13 sierpnia 2005 r., czyli przed opublikowaniem dyrektywy w dniu 24 lipca 2012 r.

45. Taka technika legislacyjna nie narusza w sposób nieuchronny zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa. Jak podkreślają to Komisja, Rada i Parlament, nowy przepis obowiązuje raczej bezpośrednio w odniesieniu do przyszłych skutków stanu faktycznego powstałego podczas obowiązywania starego przepisu („nawiązanie”) [13]. Zakresu stosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie można bowiem rozszerzać na tyle, by w ogóle wykluczyć zastosowanie nowej regulacji do przeszłych skutków uprzednio powstałego stanu faktycznego [14].

[10] Wyroki: z dnia 6 października 2015 r., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 67); z dnia 16 lipca 2020 r., Facebook Ireland i Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, pkt 161); z dnia 17 września 2020 r., Compagnie des pêches de Saint-Malo (C-212/19, EU:C:2020:726, pkt 30).

[11] Wyroki: z dnia 3 grudnia 1998 r., Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, pkt 26); z dnia 26 kwietnia 2005 r., „Goed Wonen” (C-376/02, EU:C:2005:251, pkt 32); z dnia 10 września 2009 r., Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, pkt 43); z dnia 10 grudnia 2015 r., Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, pkt 30).

[12] Wyroki: z dnia 25 stycznia 1979 r., Racke (98/78, EU:C:1979:14, pkt 20); z dnia 26 kwietnia 2005 r., „Goed Wonen” (C-376/02, EU:C:2005:251, pkt 33); z dnia 30 kwietnia 2019 r., Włochy/Rada (Limity połowowe dla włócznika w Morzu Śródziemnym) (C-611/17, EU:C:2019:332, pkt 106).

[13] Wyroki: z dnia 5 grudnia 1973 r., SOPAD, 143/73, EU:C:1973:145, pkt 8; z dnia 29 stycznia 2002 r., Pokrzeptowicz-Meyer, C-162/00, EU:C:2002:57, pkt 49; z dnia 6 października 2015 r., Komisja/Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, pkt 49.

[14] Wyroki: z dnia 16 maja 1979 r., Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, pkt 21); z dnia 29 stycznia 2002 r., Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, pkt 55); z dnia 6 października 2015 r., Komisja/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, pkt 49).

46. Jednakże należy także uwzględnić, że nowy przepis nie może być stosowany do powstałych przed tym momentem i ostatecznie powstałych sytuacji prawnych [15]. Przeciwnie, zachowania zakończone przed momentem wejścia w życie nowych przepisów są nadal objęte starym prawem [16]. Dotyczy to na przykład zarejestrowanych znaków towarowych, których rejestracja nie powinna być kwestionowana z uwagi na późniejsze wymogi [17].

47. Decydującym zagadnieniem jest zatem kwestia, czy ustanowienie odpowiedzialności producenta w prawie odpadów w odniesieniu do paneli fotowoltaicznych wprowadzonych już przez producentów do obrotu, czyli z reguły przez nich sprzedanych, zmienia skutki prawne zakończonego już zachowania lub czy jedynie reguluje przyszłe skutki stanu faktycznego powstałego w czasie obowiązywania starego przepisu.

48. Już w chwili produkcji paneli ich producenci muszą zakładać, że panele te w jakimś późniejszym momencie staną się odpadem. Z tego punktu widzenia wprowadzenie odpowiedzialności producenta wydaje się jedynie regulacją przyszłych skutków sytuacji powstałej w przeszłości.

49. W ostatnim czasie Trybunał podobnie ocenił podwyżkę kosztów gospodarowania odpadami. Sprawa ta dotyczyła przedłużenia nadzoru poeksploatacyjnego nad niezamkniętym jeszcze składowiskiem odpadów – co prowadziło do podwyższenia kosztów. Kosztami tymi należało obciążyć pierwotnych posiadaczy odpadów składowanych tam w przeszłości, ponieważ przedłużanie nadzoru dotyczyło jedynie przyszłych skutków składowania odpadów, za które odpowiedzialność ponosili ich pierwotni posiadacze [18]. W podobny sposób Trybunał ocenił wyliczenie przyszłych roszczeń emerytalnych przed wydaniem danej dyrektywy [19] oraz skutki nowego uregulowana w odniesieniu do istniejących umów o pracę [20].

50. Jednakże proste przeniesienie tego orzecznictwa na niniejszą sprawę pomijałoby okoliczność, iż w chwili wprowadzenia odpowiedzialności producenta zagadnienie odpowiedzialności za wprowadzone do obrotu panele fotowoltaiczne było już na gruncie prawa odpadów uregulowane i z reguły było ostatecznie uwzględnione w uzgodnieniach pomiędzy producentami a użytkownikami.

51. W art. 14, względnie art. 15 każdorazowo obowiązującej dyrektywy w sprawie odpadów zawarty był wymóg, aby państwa członkowskie uregulowały, kto ponosi koszty gospodarowania odpadami. Przepis pozostawiał państwom członkowskim wybór, czy kosztami gospodarowania odpadami obciążeni zostaną posiadacze, u których wyrób stał się odpadem, producenci lub określone inne osoby.

52. W zakresie, w jakim dane państwo członkowskie już w dniu 13 sierpnia 2005 r. przewidywało odpowiedzialność producenta za panele fotowoltaiczne, art. 13 ust. 1 dyrektywy 2012/19 nie wymagał żadnej zmiany stanu prawnego i w związku z tym praktycznie nie wywoływał też

[15] Wyroki: z dnia 16 grudnia 2010 r., Stichting Natuur en Milieu i in. (C-266/09, EU:C:2010:779, pkt 32); z dnia 7 listopada 2013 r., Gemeinde Altrip i in. (C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 22); z dnia 14 maja 2020 r., Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, pkt 57).

[16] Wyrok z dnia 27 stycznia 2011 r., Flos (C-168/09, EU:C:2011:29, pkt 51).

[17] Wyrok z dnia 14 marca 2019 r., Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, pkt 30–32).

[18] Wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, pkt 58).

[19] Wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879, pkt 35, 36).

[20] Wyroki: z dnia 29 stycznia 2002 r., Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, pkt 52); z dnia 12 września 2013 r., Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544, pkt 31).

żadnego skutku wstecznego. Takie państwa członkowskie nie mogą zatem zostać zobowiązane do zmiany swoich uregulowań, gdyby okazało się, że art. 13 ust. 1 wywołuje w odniesieniu do paneli fotowoltaicznych niedopuszczalne działanie prawa wstecz.

53. Jeżeli jednak dane państwo członkowskie obciążyło uprzednio odpowiedzialnością na gruncie prawa odpadów inne podmioty, transpozycja art. 13 ust. 1 dyrektywy 2012/19 stanowiłaby ingerencję w istniejące stosunki prawne. I tak, państwo członkowskie – zgodnie z dyrektywą w sprawie odpadów – mogło obciążyć na gruncie prawa odpadów odpowiedzialnością posiadacza, u którego wyrób stał się odpadem, czyli ostatniego użytkownika paneli. W takiej sytuacji producent musiał przyjąć, że wraz z przekazaniem paneli fotowoltaicznych przeniósł odpowiedzialność na gruncie prawa odpadów na użytkownika – i sam został z niej zwolniony.

54. Należy przyjąć, że taki stan prawny był związany ze znaczącymi konsekwencjami ekonomicznymi: producenci i użytkownicy paneli fotowoltaicznych musieli uwzględnić obowiązujące uregulowanie dotyczące odpowiedzialności na gruncie prawa odpadów przy uzgadnianych cenach. W przypadku odpowiedzialności producenta należy przyjąć wyższe ceny za panele fotowoltaiczne niż w przypadku odpowiedzialności użytkownika, gdyż producent musi w ramach swojej kalkulacji uwzględnić koszty ich późniejszego pozbywania się.

55. Artykuł 12 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2012/19 ilustruje tę kwestię dla EEE z gospodarstw domowych. Zgodnie z tym przepisem każdy producent, już wprowadzając produkt do obrotu, powinien dostarczyć gwarancję wskazującą, że finansowanie gospodarowania odpadami jest zapewnione.

56. W zakresie, w jakim dane państwo członkowskie przewidywało pierwotnie odpowiedzialność użytkownika, następcze ustanowienie odpowiedzialności producenta za wprowadzone już do obrotu produkty nie precyzuje zatem – inaczej niż we wskazanym przypadku przedłużenia obowiązku nadzoru [21] – już istniejących obowiązków. Nie uzasadnia ono także wszelkich nowych zobowiązań, z którymi musiałby się liczyć uważny uczestnik rynku. Przeciwnie, pomiędzy różnymi uczestnikami rynku dochodzi do następczego przesunięcia obowiązków i związanych z nimi kosztów. Owi uczestnicy rynku nie mogą jednak uwzględnić tego przesunięcia w swoich cenach, ponieważ dane transakcje są już zawarte. Za to dodatkowe obciążenie producentów nie przewidziano też rekompensaty.

57. W konsekwencji – w zakresie, w jakim odpowiedzialność producenta nie była dotąd przewidziana w prawie krajowym –ustanowienie odpowiedzialności producenta za panele fotowoltaiczne wprowadzone już do obrotu stanowi ingerencję w uprzednio powstałe i ostatecznie nabyte sytuacje prawne, względnie ingerencję w zakończone już zachowania.

58. Co więcej, Komisja akceptuje tę ocenę w sposób dorozumiały, wskazując, że art. 13 dyrektywy nie może być interpretowany w ten sposób, iż podważa on ważność umów zawartych przez użytkowników paneli fotowoltaicznych przed upływem terminu do transpozycji dyrektywy 2012/19 na podstawie obowiązujących wówczas czeskich uregulowań z przedsiębiorstwami zajmującymi się utylizacją. Gdyby jednak przyjąć, że byłoby to działanie prawa wstecz, to taki skutek występuje także, gdy producentów obciąża się kosztami pozbywania się paneli, których nie mogli oni uwzględnić przy uzgadnianiu cen za swoje produkty.

[21] Zobacz pkt 49 powyżej.

b) Nierówne traktowanie

59. Poza tym prawodawca, wprowadzając – poprzez przyjęcie dyrektywy 2003/108[22] – po raz pierwszy na gruncie dyrektywy 2002/96 odpowiedzialność producenta za pozostałe EEE, przyjął uregulowania zabezpieczające producentów przed ponoszeniem na podstawie prawa odpadów odpowiedzialności za odpady „historyczne", pochodzące ze sprzętu użytkowników komercyjnych, wprowadzonego do obrotu przed dniem 13 sierpnia 2005 r.

60. Przeciwnie, państwa członkowskie mogły obciążyć odpowiedzialnością za odpady historyczne w przypadku dostawy produktów zastępujących producentów tych nowych produktów lub użytkowników. W przypadku pozbywania się tego sprzętu bez jego zastępowania koszty obciążały za każdym razem użytkowników. W tej kwestii w motywie 3 dyrektywy 2003/108 stwierdzono, że obowiązek zwrotu wyrobu, w przypadku WEEE wprowadzonych do obrotu w przeszłości, stwarza odpowiedzialność retroaktywną, w odniesieniu do której nie ustanowiono przepisów i która może narazić niektórych producentów na poważne ryzyko ekonomiczne.

61. Tak więc dyrektywa 2003/108 nie tylko wyłączała skutek wsteczny, ale przyznawała jeszcze okres przejściowy wynoszący około półtora roku.

62. Producentów paneli fotowoltaicznych w porównaniu do producentów pozostałego EEE potraktowano zatem znacznie gorzej, gdyż ich odpowiedzialność na gruncie prawa odpadów została wprowadzona nie tylko bez okresu przejściowego, lecz nawet wstecz, od dnia 13 sierpnia 2005 r. W związku z powyższym ustanowienie odpowiedzialności producenta za wprowadzone już do obrotu panele fotowoltaiczne dotyka nie tylko pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, lecz również – tak jak zauważają to Niemcy i Republika Czeska – zasady równego traktowania.

c) Uzasadnienie działania prawa wstecz

63. W wyjątkowych przypadkach działanie prawa wstecz może być uzasadnione, gdy wymaga tego zamierzony cel i w należyty sposób respektowane są uzasadnione oczekiwania[23]. Ponadto Trybunał czasami nawet wymagał, aby motywy takich rozstrzygnięć wskazywały okoliczności uzasadniające zamierzone działanie wstecz[24].

64. Z uwagi na okoliczność, że w niniejszej sprawie wejścia w życie uregulowania nie przesunięto na moment przed opublikowaniem dyrektywy, nie należy nakładać dla takiego uzasadnienia nadmiernych wymogów. Jednakże z uwagi na gospodarcze znaczenie ustanowienia odpowiedzialności producenta za wprowadzone już do obrotu panele, oraz uwzględniając związane z tym nierówne traktowanie, argumenty te powinny mieć pewną wagę.

[22] Przytoczona w przypisie 6 powyżej.

[23] Wyroki: z dnia 25 stycznia 1979 r., Racke (98/78, EU:C:1979:14, pkt 20); z dnia 12 listopada 1981 r., Meridionale Industria Salumi i in. (od 212/80 do 217/80, EU:C:1981:270, pkt 10); z dnia 13 listopada 1990 r., Fédesa i in. (C-331/88, EU:C:1990:391, pkt 45); z dnia 28 listopada 2006 r., Parlament/Rada (C-413/04, EU:C:2006:741, pkt 75).

[24] Wyrok z dnia 1 kwietnia 1993 r., Diversinte i Iberlacta (C-260/91 i C-261/91, EU:C:1993:136, pkt 10). Zobacz także: postanowienie prezesa Trybunału z dnia 1 lutego 1984 r., Ilford/Komisja (1/84 R, EU:C:1984:41 pkt 19): wyroki: z dnia 11 lipca 1991 r., Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, pkt 20); z dnia 29 kwietnia 2004 r., Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, pkt 36); a także opinie rzecznika generalnego J. Mischa w sprawach: Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:125, pkt 17); Cargill/Komisja (C-248/89, EU:C:1991:141, pkt 52).

Cele uregulowania

65. Z motywów dyrektywy 2012/19 nie wynikają jednakże żadne powody, które wymagałyby ustanowienia odpowiedzialności producenta za wprowadzone już do obrotu panele fotowoltaiczne

66. Niemcy merytorycznie trafnie wskazały, że wdrożenie odpowiedzialności producenta za produkty wprowadzone już do obrotu nie nadaje się do tego, aby skłonić producentów, zgodnie z motywem 12 dyrektywy 2012/19, do konstruowania produktów w sposób w pełni uwzględniający i ułatwiający ich naprawę, możliwą [prawdopodobną] modernizację, ponowne użycie, demontaż oraz recycling. Podczas produkcji wprowadzonych już do obrotu produktów producenci nie wiedzieli bowiem jeszcze, że później zostaną obciążeni odpowiedzialnością za gospodarowanie odpadami. Dlatego też nie przekonuje argumentacja Rady, że wprowadzenie odpowiedzialności producenta *ze skutkiem wstecznym* jest niezbędne dla wspierania gospodarki o obiegu zamkniętym [25].

67. Także wskazany w motywie 6 dyrektywy 2012/19 cel jednolitej odpowiedzialności producentów i podobnego gospodarczego obciążenia nie zostałby osiągnięty poprzez zmianę odpowiedzialności dokonaną dla produktów, które w momencie [obowiązywania] uregulowania zostały już wprowadzone do obrotu. Przeciwnie, stworzono by nowe różnice w obciążeniach, gdyż producenci uwzględniali w swoich cenach istniejące już wcześniej uregulowania dotyczące odpowiedzialności obowiązujące w danym państwie członkowskim.

68. Również z genezy dyrektywy 2012/19 nie wynikają żadne informacje, dlaczego przyjęto akurat takie rozwiązanie, zamiast ograniczyć się do paneli, które zostaną wprowadzone do obrotu w przyszłości.

69. Pierwotny wniosek Komisji w ogólne nie przewidywał jeszcze objęcia paneli fotowoltaicznych zakresem stosowania [dyrektywy] [26], a Parlament w pierwszym czytaniu odmówił jeszcze tego wprost [27]. Także w Radzie pojawił się na początku sprzeciw ze strony niektórych państw członkowskich [28], jednakże w swoim wspólnym stanowisku Rada wyraziła ostatecznie pogląd, iż wyjątek dla paneli fotowoltaicznych nie jest uzasadniony [29]. Komisja zrozumiała to w ten sposób, że Rada zaproponowała rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy na panele fotowoltaiczne *od daty jej wejścia w życie* [30]. Brak jest jednak odpowiedniego uregulowania przejściowego, które na przykład ograniczałoby odpowiedzialność producentów do paneli wprowadzonych do obrotu po wejściu w życie dyrektywy.

25 Podobna sytuacja występowała w przypadku wyroku z dnia 11 lipca 1991 r., Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, pkt 18, 19).

26 Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) (przekształcenie) z dnia 3 grudnia 2008 r. [COM(2008) 810 wersja ostateczna].

27 Motyw 10 stanowiska Parlamentu Europejskiego przyjętego w pierwszym czytaniu w dniu 3 lutego 2011 r. w celu przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/…/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) (przekształcenie) (Dz.U. 2012, C 182 E, s. 49).

28 Zobacz dokumenty Rady: 16041/09 z dnia 17 listopada 2009 r., s. 2; 17345/09 z dnia 14 grudnia 2009 r., s. 4.

29 Wspólne stanowisko Rady w pierwszym czytaniu w celu przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) (przekształcenie) – przyjęte przez Radę w dniu 19 lipca 2011 r. (dokument Rady 7906/2/11).

30 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 294 ust. 6 TFUE dotyczący stanowiska Rady w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) [COM(2011) 478 wersja ostateczna].

70. Komisja zleciła co prawda w toku procedury legislacyjnej wykonanie opracowania dotyczącego włączenia paneli fotowoltaicznych do dyrektywy [31], jednakże opracowanie to nie zawierało analizy zagadnienia rozciągnięcia odpowiedzialności producenta na panele wprowadzone do obrotu już przed przyjęciem tego uregulowania.

71. Także w niniejszym postępowaniu Parlament, Rada i Komisja nie przedstawiły przekonujących argumentów uzasadniających retroaktywność w odniesieniu do odpowiedzialności producenta.

72. Co prawda argumentują one, że z uwagi na wynoszący 25 lat i dłużej okres użytkowania paneli odpowiedzialność producenta zaktualizuje się z bardzo dużym przesunięciem czasowym. Parlament wskazuje w tym kontekście na konieczność finansowania pozbywania się odpadów. Taki argument nie może jednak uzasadniać retroaktywnej ingerencji w uzgodnienia, które oparte są na innym podziale odpowiedzialności.

73. Inaczej niż we wspomnianym już przypadku przedłużenia nadzoru poeksploatacyjnego [32], w razie braku wstecznego działania nie należy obawiać się także luki w finansowaniu, gdyż w odniesieniu do starszych paneli odpowiedzialność za koszty byłaby oparta na krajowych przepisach transponujących dyrektywę w sprawie odpadów.

74. Wskazana przez Komisję zasada „zanieczyszczający płaci" również nie podważa dotychczasowych wniosków. Co prawda zasada „zanieczyszczający płaci" może uzasadniać odpowiedzialność producenta, jednakże – tak jak widać to na przykładzie art. 14 dyrektywy w sprawie odpadów – pozwala ona obciążyć również obecnego lub przeszłego posiadacza odpadów – czyli w szczególności użytkownika.

Uzasadnione oczekiwania zainteresowanych

75. Poza tym nie uwzględniono również w wystarczającym stopniu uzasadnionych oczekiwań zainteresowanych podmiotów.

76. Prawo do ochrony uzasadnionych oczekiwań przysługuje każdemu podmiotowi, jeżeli administracja Unii wzbudziła u niego uzasadnione oczekiwania. Natomiast nie może powoływać się na naruszenie tej zasady ten, komu administracja nie udzieliła konkretnych zapewnień. Podobnie, jeśli rozsądny i przezorny podmiot gospodarczy jest w stanie przewidzieć przyjęcie przez Unię środków mogących wpłynąć na jego interesy, nie może się powoływać na tę zasadę w razie przyjęcia takich środków [33].

77. Nie można wprawdzie dostrzec żadnego szczególnego zapewnienia ze strony instytucji Unii, że odpowiedzialność producenta nie zostanie wprowadzona. Przeciwnie, już w art. 13 dyrektywy 2002/96 przewidywano możliwość objęcia paneli fotowoltaicznych zakresem jej stosowania.

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

[32] Zobacz pkt 49 powyżej.

[33] Wyroki: z dnia 11 marca 1987 r., Van den Bergh en Jurgens i Van Dijk Food Products (Lopik)/EWG (265/85, EU:C:1987:121, pkt 44); z dnia 15 lipca 2004 r., Di Lenardo i Dilexport (C-37/02 i C-38/02, EU:C:2004:443, pkt 70); z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 153).

78. Jednak producenci, podejmując działania w celu wprowadzenia na rynek paneli fotowoltaicznych, mogli mieć uzasadnione oczekiwania w odniesieniu do krajowej regulacji dotyczącej odpowiedzialności na gruncie prawa odpadów – stanowiącej ze swej strony transpozycję dyrektywy w sprawie odpadów. Uregulowanie to stanowiło konkretne zapewnienie opierające się na wymogach Unii.

79. Te uzasadnione oczekiwania nie zostały w wystarczającym stopniu uwzględnione przy wprowadzaniu odpowiedzialności producenta za wprowadzone już do obrotu panele fotowoltaiczne.

80. Także eksponowane przez instytucje unijne uregulowanie z art. 13 uprzednio obowiązującej dyrektywy 2002/96, na mocy którego Komisja mogła objąć wcześniejszym uregulowaniem panele fotowoltaiczne, nie prowadzi do wniosku, że producenci powinni liczyć się z odpowiedzialnością producenta z mocą wsteczną. Działanie prawa wstecz ma bowiem zasadniczo inną jakość niż zwykłe objęcie systemem. Brak dostrzegalnej potrzeby działania prawa wstecz potwierdza tę ocenę.

d) Podobne uregulowania

81. Instytucje uczestniczące w postępowaniu ostrzegają jednak, że przyjęcie niedopuszczalnego działania z mocą wsteczną art. 13 dyrektywy 2012/19 w odniesieniu do paneli fotowoltaicznych prowadzi do kwestionowania także innych uregulowań dotyczących odpowiedzialności producenta w prawie odpadów Unii.

82. Ten argument nie jest jednak w stanie podważyć dotychczasowej oceny odpowiedzialności producenta za panele fotowoltaiczne. Przeciwnie, jeżeli miałyby występować dalsze przypadki niedopuszczalnego działania prawa wstecz, to tym bardziej należy krytycznie przyjrzeć się tej praktyce legislacyjnej.

83. Poza tym nie można wykluczyć, że skutek wsteczny w innych wskazanych przypadkach – w razie przeprowadzenia konkretnego badania danego uregulowania – może okazać się uzasadniony.

84. I tak, dyrektywa 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji[34] stanowi podstawę dla odpowiedzialności producentów za pojazdy wycofane z eksploatacji wprowadzone do obrotu na długo przed przyjęciem tej dyrektywy. Jednakże powstaje wrażenie, jakby obciążenie związane z tą odpowiedzialnością było relatywnie ograniczone z uwagi na wartość rezydualną tych pojazdów[35]. Poza tym pojazdy mechaniczne to kompleksowe wyroby i dlatego być może wiedza producentów odnośnie do ich gospodarowania jako odpadami ma szczególne znaczenie.

85. Za czasowo niezróżnicowaną odpowiedzialnością producentów baterii i akumulatorów zgodnie z art. 16 ust. 1 i 6 dyrektywy w sprawie baterii i akumulatorów[36] może ewentualne przemawiać występujące w przeciwnym przypadku podwyższone ryzyko, że być może te

[34] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 września 2000 r. (Dz.U. 2000, L 269, s. 34).

[35] Zobacz Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive (EC) 2000/53 of 18 September 2000 on end-of-life vehicles, [SWD(2021) 60 final z dnia 15 marca 2021 r., s. 57–59].

[36] Dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG (Dz.U. 2006, L 266, s. 1).

relatywnie małe przedmioty zostaną usunięte razem z odpadami zmieszanymi. Poza tym indywidualne badanie, kiedy zostały one wprowadzone do obrotu, byłoby prawdopodobnie nieproporcjonalne, a w wielu przypadkach może nawet niemożliwe.

86. Jednakże w niniejszym postępowaniu nie zachodzi potrzeba rozstrzygania o tych wszystkich zagadnieniach. W konsekwencji dalsze rozważania są zbędne.

3. Wniosek częściowy

87. Tak więc należy stwierdzić, że ustanowienie w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2012/19 odpowiedzialności producenta za panele fotowoltaiczne wprowadzone już do obrotu ingeruje bez dostatecznego uzasadnienia i bez uwzględnienia uzasadnionych oczekiwań zainteresowanych w sytuacje prawne powstałe i ostatecznie nabyte przed tym momentem, względnie ingeruje w już zakończone zachowania – w zakresie, w jakim odpowiedzialność producenta nie była jeszcze przewidziana w prawie krajowym.

88. Miarodajnym momentem dla określenia sytuacji prawnych podlegających ochronie jest chwila opublikowania dyrektywy [37], w niniejszej sprawie dzień 24 lipca 2012 r. Upływ terminu do transpozycji nie ma – wbrew stanowisku Niemiec i Republiki Czeskiej – w tym względzie znaczenia, gdyż już od momentu opublikowania uczestnicy obrotu gospodarczego musieli się liczyć z tym, że dane państwo członkowskie ureguluje odpowiedzialność za utylizację paneli fotowoltaicznych w sposób zgodny z dyrektywą.

89. Dopiero ze skutkiem od tego momentu państwa członkowskie mogły i powinny wprowadzić zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2012/19 odpowiedzialność producentów za panele fotowoltaiczne.

90. W związku z powyższym art. 13 ust. 1 dyrektywy 2012/19 jest pozbawiony mocy prawnej z powodu naruszenia zakazu działania prawa wstecz – w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje nieistniejącą uprzednio w prawie krajowym odpowiedzialność producentów za panele fotowoltaiczne, które zostały przez nich wprowadzone do obrotu w okresie od dnia 13 sierpnia 2005 r. do dnia 24 lipca 2012 r.

91. Państwa członkowskie muszą natomiast, zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2012/19, obciążyć producentów kosztami zbierania, przetwarzania, odzysku i przyjaznego dla środowiska unieszkodliwiania paneli fotowoltaicznych od użytkowników innych niż gospodarstwa domowe, które to panele zostały wprowadzone do obrotu po opublikowaniu dyrektywy 2012/19 w dniu 24 lipca 2012 r.

B. Pytanie drugie – skutki krajowych uregulowań

92. Pytanie drugie dotyczy zagadnienia, w jakim stopniu wpływ na odpowiedzialność państwa członkowskiego za szkody spowodowane naruszeniem prawa Unii ma kwestia, że sprzeczne z prawem Unii uregulowanie krajowe zostało ustanowione przed przyjęciem dyrektywy, z której wynika rzekome naruszenie.

[37] Wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, pkt 35).

93. Pytanie to zostało zadane jedynie na wypadek, gdyby z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2012/19 wynikała konieczność obciążenia odpowiedzialnością producenta wytwórców paneli fotowoltaicznych wprowadzonych do obrotu przed dniem 1 stycznia 2013 r. Z odpowiedzi na pytanie pierwsze wynika, że odpowiedzialność producenta musi zostać wdrożona co najmniej w odniesieniu do paneli fotowoltaicznych, które zostały wprowadzone do obrotu przez producentów od dnia 24 lipca 2012 r.

94. W odniesieniu do postępowania głównego należy wątpić, czy dotyczy ono paneli wprowadzonych do obrotu pomiędzy dniem 24 lipca 2012 r. i dniem 1 stycznia 2013 r. Vysočina Wind uruchomiła bowiem elektrownię słoneczną już w 2009 r. Jednakże nie można z całą pewnością wykluczyć, że przedsiębiorstwo nabyło i zamontowało niektóre panele fotowoltaiczne elektrowni dopiero we wskazanym okresie.

95. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że na pierwszy rzut okiem czeskie uregulowanie nie stoi w sprzeczności z prawem Unii, gdyż dotyczy ono okresu przed upływem terminu do transpozycji dyrektywy 2012/19. W tym okresie obowiązywało w stosunku do paneli fotowoltaicznych jeszcze ogólne uregulowanie z art. 14 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów, które zostało transponowane przez czeskie uregulowanie. W art. 14 ust. 1 przewidziane jest wprost, że koszty gospodarowania odpadami ponoszą wytwórca odpadów lub obecny lub któryś z poprzednich posiadaczy odpadów. Wprowadzenie odpowiedzialności producenta jest co prawda uregulowane w art. 14 ust. 2, lecz stanowi jedynie opcję, którą państwa członkowskie mogą wybrać, lecz której wybrać nie muszą.

96. Naruszenie prawa Unii mogłoby zatem co najwyżej wynikać z prewencyjnego oddziaływania dyrektywy 2012/19. Państwa członkowskie, do których skierowana jest dyrektywa, są zobowiązane w okresie przewidzianym do jej transpozycji do powstrzymywania się od przyjmowania przepisów, których charakter poważnie zagraża osiągnięciu celu tej dyrektywy [38].

97. Czeskie uregulowanie zostało jednak opublikowane już w dniu 30 maja 2012 r., czyli prawie dwa miesiące przed opublikowaniem dyrektywy 2012/19 w dnu 24 lipca 2012 r. W tym momencie dyrektywa jeszcze nie obowiązywała i dlatego nie mogła uzasadniać żadnych obowiązków Republiki Czeskiej [39].

98. Niniejsza sprawa pokazuje jednak, że nie można ograniczać się jedynie do formalnej ochrony celów uregulowania unijnego w okresie przewidzianym na dokonanie jego transpozycji. Dyrektywa 2012/19 stanowi bowiem wyraz pewnego kompromisu politycznego pomiędzy Radą a Parlamentem, który doszedł do skutku już w dniu 21 grudnia 2011 r. [40]. Republika Czeska zatem już w momencie przyjmowania przepisów krajowych znała cele uregulowania Unii, które niedługo później weszło w życie. Obejście takiego uregulowania i poważnie zagrożenie jego celom byłoby nie do pogodzenia z zasadą lojalności wobec Unii. Zgodnie z art. 4 ust. 3 zdanie trzecie TUE państwa członkowskie powstrzymują się od podejmowania wszystkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii [41].

[38] Wyroki: z dnia 18 grudnia 1997 r., Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, pkt 45); z dnia 11 września 2012 r., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i in. (C-43/10, EU:C:2012:560, pkt 57); z dnia 13 listopada 2019 r., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, pkt 55).

[39] Zobacz wyrok z dnia 18 grudnia 1997 r., Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, pkt 41).

[40] Tiret piąte rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2012 r. w sprawie stanowiska Rady w pierwszym czytaniu w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) (przekształcenie) [07906/2/2011 – C7-0250/2011 – 2008/0241(COD)].

[41] Zobacz wyroki: z dnia 5 maja 1981 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (804/79, EU:C:1981:93, pkt 28); z dnia 2 czerwca 2005 r., Komisja/Luksemburg (C-266/03, EU:C:2005:341).

99. Z uwagi na okoliczność, że zgodnie z czeskim uregulowaniem użytkownicy muszą z góry ponosić koszty pozbywania się paneli fotowoltaicznych, owo uregulowanie może też poważnie zagrażać zapisanemu w art. 13 dyrektywy 2012/19 celowi – implementacji odpowiedzialności producenta za te panele. Przez to rozwiązanie producenci są bowiem całkowicie lub co najmniej w przeważającej mierze zwolnieni z kosztów pozbywania się owych paneli.

100. Tak więc okoliczność, że państwo członkowskie przed przyjęciem dyrektywy ustanawia uregulowanie, które jest niezgodne z tą dyrektywą i poważnie zagraża jej celom, może uzasadniać jego odpowiedzialność za szkody powstające z tego powodu u poszczególnych podmiotów. Taka odpowiedzialność wynika z naruszenia obowiązku lojalności z art. 4 ust. 3 TUE. Odpowiedzialność taka wchodzi w rachubę, gdy instytucje Unii uczestniczące w procesie legislacyjnym przed przyjęciem uregulowania krajowego politycznie uzgodniły już nowe uregulowanie unijne, a uzgodnienie to było znane owemu państwu członkowskiemu.

101. Jednakże należy wskazać, że rozważania dotyczące wstecznego skutku odpowiedzialności producentów za panele fotowoltaiczne oraz dotyczące obowiązku lojalności z uwagi na polityczne uzgodnienia w procedurze legislacyjnej wzbudzają wątpliwości, czy naruszenie obowiązków lojalności przez czeskie uregulowanie jest wystarczająco istotne [42]. Taka kwalifikacja istotnego naruszenia zakładałaby, że Republika Czeska przekroczyła granice swoich uprawień dyskrecjonalnych w sposób oczywisty i znaczący [43]. Nie jest jednak, jak się wydaje, oczywiste – jak wskazuje na to Republika Czeska – że w wypadku działania prawa wstecz należy odnosić się do momentu opublikowania dyrektywy [44], a nie do momentu upływu terminu do jej transpozycji [45]. Do tej pory jeszcze brak jest również odpowiedniego orzecznictwa, które identyfikowałoby obowiązki lojalności państw członkowskich przed opublikowaniem dyrektywy. Nie zachodzi jednak konieczność ostatecznego rozstrzygnięcia zagadnienia kwalifikacji ewentualnego naruszenia, gdyż nie jest to przedmiotem pytania w niniejszym postępowaniu i prawdopodobnie nie ma też decydującego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy [46].

V. Wnioski

102. W związku z powyższym proponuję, aby Trybunał orzekł w następujący sposób:

1) Na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 13 ust. 1 dyrektywy 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) stoi na przeszkodzie obciążaniu użytkowników, a nie producentów kosztami zbierania, przetwarzania, odzysku i przyjaznego dla środowiska unieszkodliwiania paneli fotowoltaicznych pochodzących od użytkowników innych niż gospodarstwa domowe, które to panele wprowadzono do obrotu po opublikowaniu tej dyrektywy w dniu 24 lipca 2012 r.

[42] Zobacz wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 51); z dnia 26 stycznia 2010 r., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 30); z dnia 25 marca 2021 r., Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, pkt 113).

[43] Wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 55); z dnia 4 października 2018 r., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 105).

[44] Zobacz przypis 88 powyżej.

[45] Zobacz wyrok z dnia 15 stycznia 2019 r., E.B. (C-258/17, EU:C:2019:17, pkt 53).

[46] Zobacz przypis 94 powyżej.

Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy 2012/19 jest natomiast nieważny w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje nieistniejącą poprzednio w prawie krajowym odpowiedzialność producentów paneli fotowoltaicznych wprowadzonych przez producentów do obrotu w okresie od dnia 13 sierpnia 2005 r. do dnia 24 lipca 2012 r. W tym zakresie państwa członkowskie mogą obciążać kosztami użytkowników.

2) Na pytanie drugie należy udzielić odpowiedzi, że okoliczność, iż państwo członkowskie przed przyjęciem dyrektywy ustanawia uregulowanie niezgodne z tą dyrektywą i poważnie zagrażające jej celom, może uzasadniać odpowiedzialność tego państwa za szkody, które powstają z tego powodu dla jednostek. Taka odpowiedzialność wynika z obowiązków lojalności zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE. Odpowiedzialność ta wchodzi w rachubę, gdy uczestniczące w procesie legislacyjnym instytucje Unii już przed przyjęciem uregulowania krajowego uzgodniły politycznie nowe uregulowanie unijne, a uzgodnienie to było znane temu państwu członkowskiemu.