Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 15. julija 2021 [1]

Zadeva C-181/20

VYSOČINA WIND a.s.
proti
Češki republiki

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Nejvyšší soud (vrhovno sodišče, Češka republika))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Direktiva 2012/19/EU – Odpadki – Odpadna električna in elektronska oprema – Zbiranje, obdelava, predelava in okolju neškodljivo odstranjevanje fotonapetostnih panelov – Odgovornost proizvajalca – Nepravilen prenos direktive – Odgovornost države članice – Načelo plača povzročitelj obremenitve – Prepoved retroaktivnosti“

I. Uvod

1. V sporu o glavni stvari družba Vysočina Wind od češke države zahteva odškodnino, ker naj bi ta napačno prenesla načelo plača povzročitelj obremenitve, kakor je konkretizirano v Direktivi 2012/19/EU [2], v zvezi s fotonapetostnimi paneli.

2. Odškodninski zahtevek na podlagi prava Unije temelji na sodbi Francovich [3], pogoj zanj pa je med drugim resna kršitev prava Unije. [4] Nepravilen prenos Direktive 2012/19 bi lahko bil taka kršitev, vendar je to izključeno, če bi bila zadevna ureditev iz te direktive v nasprotju s hierarhično višjim pravom Unije in zlasti z načelom prepovedi retroaktivnosti.

3. Češka republika dvomi o združljivosti Direktive 2012/19, objavljene leta 2012, s pravom Unije v delu, v katerem določa, da proizvajalci fotonapetostnih panelov nosijo stroške odstranjevanja vseh panelov, ki so jih dali na trg že od 13. avgusta 2005. Zato je ta država članica sprejela ureditev, ki te stroške nalaga uporabnikom panelov, če so bili ti dani na trg pred 1. januarjem 2013. Družba Vysočina Wind upravlja sončno elektrarno in je morala v skladu s to ureditvijo prevzeti stroške, katerih povračilo zdaj zahteva.

[1] Jezik izvirnika: nemščina.

[2] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o odpadni električni in elektronski opremi (OEEO) (UL 2012, L 197, str. 38).

[3] Sodba z dne 19. novembra 1991, Francovich in drugi (C-6/90 in C-9/90, EU:C:1991:428).

[4] Glej sodbe z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 51); z dne 26. januarja 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, točka 30), in z dne 25. marca 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, točka 113).

4. Razjasniti je torej treba, v kakšnem obsegu je uvedba odgovornosti proizvajalca za visokonapetostne panele združljiva z načelom prepovedi retroaktivnosti.

II. Pravni okvir

A. Predpisi Unije o odstranjevanju odpadne električne in elektronske opreme

1. Direktiva 2012/19

5. V členu 1 Direktive 2012/19 je njen predmet opredeljen tako:

„Ta direktiva določa ukrepe za varstvo okolja in zdravja ljudi, in sicer s preprečevanjem ali zmanjševanjem škodljivih vplivov nastajanja odpadne električne in elektronske opreme (OEEO) in ravnanja z njimi ter z zmanjševanjem celotnega vpliva uporabe virov in izboljšanjem učinkovitosti takšne uporabe v skladu s členoma 1 in 4 Direktive [o odpadkih[5]], s čimer prispeva k trajnostnemu razvoju.“

6. Področje uporabe Direktive 2012/19 izhaja zlasti iz njenega člena 2(1):

„Ta direktiva se uporablja za naslednjo električno elektronsko opremo (EEO):

(a) od 13. avgusta 2012 do 14. avgusta 2018 (prehodno obdobje) za EEO, ki se uvršča v kategorije iz Priloge I, ob upoštevanju odstavka 3. V Prilogi II je okviren seznam EEO, ki je uvrščena v kategorije iz Priloge I;

(b) od 15. avgusta 2018 za vso EEO ob upoštevanju odstavkov 3 in 4. Vsa EEO je uvrščena v kategorije iz Priloge III. V Prilogi IV je neizčrpen seznam EEO, ki je uvrščena v kategorije iz Priloge III (odprto področje uporabe).“

7. V členu 3(1) Direktive 2012/19 so opredeljeni različni pojmi:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve:

(a) ‚električna in elektronska oprema‘ ali ‚EEO‘ pomeni opremo, ki je za svoje pravilno delovanje odvisna od električnega toka ali elektromagnetnih polj, in opremo za proizvodnjo, prenos in merjenje toka in polj, in je oblikovana za uporabo za napetostni razred, ki ne presega 1000 voltov za izmenični tok in 1500 voltov za enosmerni tok;

[…]

(e) ‚odpadna električna in elektronska oprema‘ ali ‚OEEO‘ pomeni električno in elektronsko opremo, ki je odpadek po členu 3(1) Direktive [o odpadkih], vključno z vsemi sestavnimi deli, podsestavi in potrošnim materialom, ki je del proizvoda ob zavrženju.“

[5] Direktiva 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL 2008, L 312, str. 3).

8. V Prilogi I k Direktivi 2012/19 so naštete kategorije električne in elektronski opreme, ki jih v skladu s členom 2(1)(a) zajema ta direktiva v prehodnem obdobju. V točki 4 so navedeni oprema za zabavno elektroniko in fotonapetostni paneli.

9. Fotonapetostni paneli so poleg tega navedeni v točki 4 neizčrpnega seznama električne in elektronske opreme iz Priloge II k Direktivi 2012/19, ki spadajo v kategorije opreme iz Priloge I.

10. Člen 13(1) Direktive 2012/19 določa odgovornost proizvajalca za stroške odstranjevanja opreme, uporabljene v komercialne namene:

„Države članice zagotovijo, da proizvajalci poskrbijo za kritje stroškov zbiranja, obdelave, predelave in okolju neškodljivega odstranjevanja OEEO od uporabnikov, ki niso zasebna gospodinjstva, ki nastanejo iz proizvodov, danih na trg po 13. avgustu 2005.

Za historične odpadke, ki se nadomeščajo z novimi enakovrednimi proizvodi ali novimi proizvodi, ki izpolnjujejo isto funkcijo, prevzamejo kritje stroškov proizvajalci teh proizvodov, ko te proizvode dobavijo. Države članice lahko kot alternativno možnost predvidijo, da so tudi uporabniki, ki niso zasebna gospodinjstva, delno ali v celoti odgovorni za kritje teh stroškov.

Za druge historične odpadke kritje stroškov prevzamejo uporabniki, ki niso zasebna gospodinjstva.“

11. Poleg tega je iz člena 12(4) Direktive 2012/19 razvidno, da je treba „OEEO od proizvodov, ki so bili dani v promet na ali pred 13. avgustom 2005“, šteti za „historične odpadke“.

12. Enaka pravila so bila določena že v členu 9(1) in členu 8(3) Direktive 2002/96/ES o odpadni električni in elektronski opremi[6]. Vendar prejšnja direktiva še ni veljala za fotonapetostne panele. Ti so bili zajeti šele z Direktivo 2012/19.

13. Odgovornost proizvajalca je omenjena v uvodni izjavi 23 Direktive 2012/19:

„Za povečanje učinka odgovornosti proizvajalcev bi moral biti vsak proizvajalec odgovoren za financiranje ravnanja z odpadki iz svojih lastnih proizvodov. Proizvajalec bi moral imeti možnost izbire, da izpolni to obveznost posamezno ali s tem, da se priključi k skupnemu programu. Vsak proizvajalec bi moral, ko da proizvod na trg, zagotoviti finančno garancijo, da bi preprečil stroške za ravnanje z OEEO, ki izhajajo iz proizvodov, ki jih ni mogoče identificirati, da ne padejo na družbo ali na preostale proizvajalce. Odgovornost za financiranje ravnanja s historičnimi odpadki bi se morala deliti na vse obstoječe proizvajalce v kolektivnih sistemih financiranja, v katere vsi proizvajalci, ki so na trgu, ko se pojavijo stroški, prispevajo sorazmerno. Kolektivni sistemi financiranja ne bi smeli izključevati proizvajalcev, uvoznikov in novincev na trgu, ki zavzemajo tržno nišo ali proizvajajo majhno količino. Skupni sistemi bi lahko zagotovili različne pristojbine na podlagi tega, kako zlahka se reciklirajo proizvodi in dragocene sekundarne surovine, ki jih vsebujejo. Za proizvode z dolgo življenjsko dobo, ki so zdaj zajeti v direktivi, na primer fotonapetostne panele, bi lahko kar najbolj izkoristili obstoječe sisteme zbiranja in predelave, pod pogojem, da izpolnjujejo zahteve iz te direktive.“

[6] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. januarja 2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 359), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/108/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. decembra 2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 692).

14. Direktiva 2012/19 je bila objavljena 24. julija 2012 in jo je bilo treba v skladu z njenim členom 24(1) prenesti najpozneje do 14. februarja 2014.

2. Direktiva o odpadkih

15. Poleg tega je treba opozoriti na določbe vsakokrat veljavne direktive o odpadkih glede odgovornosti za odpadke.

16. Člen 15 direktiv o odpadkih 75/442[7] (tam prvotno člen 11) in 2006/12[8] je določal:

„V skladu z načelom plačila povzročitelja obremenitve mora stroške odstranjevanja odpadkov nositi:

[…] imetnik, ki odpadke preda zbiralcu odpadkov ali podjetju iz člena 9;

[…] prejšnji imetniki odpadkov ali proizvajalec izdelka, iz katerega so nastali odpadki.“

17. Člen 14 zdaj veljavne Direktive o odpadkih 2008/98 določa podobno ureditev:

„1. V skladu z načelom, da plača povzročitelj obremenitve, stroške ravnanja z odpadki krije izvirni povzročitelj odpadkov ali trenutni ali predhodni imetniki odpadkov.

2. Države članice lahko določijo, da stroške ravnanja z odpadki delno ali v celoti krije proizvajalec proizvoda, od katerega odpadki izvirajo, in da si lahko distributerji takšnega proizvoda te stroške delijo.“

B. Češko pravo

18. Češka republika je svoje obveznosti na podlagi prvotne Direktive 2002/96 izpolnila s sprejetjem zakona o odpadkih. Še pred sprejetjem Direktive 2012/19 je bil 30. maja 2012 temu zakonu dodan nov člen 37p, ki je določal mehanizem kritja stroškov ravnanja z odpadki iz fotonapetostnih panelov. V skladu s to določbo je za kritje stroškov ravnanja z odpadki iz fotonapetostnih panelov, danih na trg pred 1. januarjem 2013, odgovoren upravljavec sončne elektrarne, izvaja pa se s plačilom pristojbine za recikliranje v enakih obrokih. Za to so morali upravljavci sončnih elektrarn najpozneje do 30. junija 2013 skleniti pogodbe s subjektom, ki zagotavlja sistem kolektivnega kritja stroškov, da bi se takšno kritje zagotovilo najpozneje do 1. januarja 2019. Za fotonapetostne panele, dane na trg po 1. januarju 2013, pa to obveznost nosijo njihovi proizvajalci.

III. Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

19. Družba Vysočina Wind je upravljavec sončne elektrarne „Vranovská ves II“. Ta elektrarna, ki je začela delovati leta 2009, uporablja fotonapetostne panele, ki so bili dani na trg po 13. avgustu 2005. Po uvedbi novega člena 37p češkega zakona o odpadkih je družba Vysočina

[7] Direktiva Sveta z dne 15. julija 1975 o odpadkih (75/442/EGS) (UL, 1975, L 194, str. 47), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 447).

[8] Direktiva 2006/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o odpadkih (UL 2006, L 114, str. 9).

Wind z ustreznimi subjekti sklenila pogodbe, na podlagi katerih je v letih 2015–2016 tem podjetjem v treh obrokih plačala pristojbino za bodoče recikliranje električnih odpadkov iz fotonapetostnih panelov v skupnem znesku 1.613.773,24 CZK (približno 65.000 EUR).

20. Družba Vysočina Wind je proti Češki republiki vložila odškodninsko tožbo za vračilo tega zneska. Pred nacionalnimi sodišči je trdila, da Češka republika ni pravilno prenesla Direktive 2012/19. V skladu s členom 13 te direktive bi moral stroške odstranjevanja odpadkov iz fotonapetostnih panelov, ki so bili dani na trg po 13. avgustu 2005, kriti proizvajalec in ne uporabnik. Družbi Vysočina Wind naj bi bila zato povzročena škoda, saj mora v skladu s členom 37p zakona o odpadkih tudi po 14. februarju 2014 (ko se izteče rok za prenos) plačevati pristojbino za recikliranje, ki bi jo v skladu s pravom Unije moral plačati proizvajalec.

21. Češka republika pa meni, da bi lahko obveznost proizvajalcev, da krijejo stroške odstranjevanja, v nasprotju z besedilom Direktive 2012/19 veljala samo za fotonapetostne panele, ki so bili dani na trg po roku za prenos, saj bi uvedba takšne obveznosti za nazaj pomenila nedopustno retroaktivnost in s tem povezano kršitev splošnih pravnih načel varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti. Dalje je ugovarjala, da veliko proizvajalcev, ki so fotonapetostne panele dali na trg v letih 2005–2013, ne obstaja več, zato jim ni mogoče naložiti obveznosti kritja stroškov ravnanja z odpadki.

22. Družba Vysočina Wind je s svojo tožbo uspela na dveh stopnjah. Zadeva je zdaj pred Nejvyšší soud (vrhovno sodišče, Češka republika), ki Sodišču postavlja ti vprašanji:

1. Ali je treba člen 13 Direktive [2012/19] razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica naloži obveznost kritja stroškov zbiranja, obdelave, predelave in okolju neškodljivega odstranjevanja odpadne električne in elektronske opreme v obliki fotonapetostnih panelov, ki so bili dani na trg pred 1. januarjem 2013, njihovim uporabnikom namesto proizvajalcem?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je za presojo predpostavk za nastanek odgovornosti države članice za škodo, ki je bila posamezniku povzročena s kršitvijo prava Unije, pomembna okoliščina, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, da je država članica sama določila pravila za kritje stroškov ravnanja z odpadki iz fotonapetostnih panelov še pred sprejetjem direktive, s katero so bili fotonapetostni paneli vključeni v ureditev prava Unije in je bilo proizvajalcem naloženo kritje s tem povezanih stroškov, kar velja tudi za tiste panele, ki so bili dani na trg pred potekom roka za prenos direktive (in pred sprejetjem ureditve na ravni prava Unije)?

23. Družba Vysočina Wind, Češka republika, Zvezna republika Nemčija in Evropska komisija so v skladu s členom 23 Statuta predložile pisna stališča. Poleg tega sta na zahtevo Sodišča pisni stališči predložila Evropski parlament in Svet Evropske unije. Sodišče se je odreklo obravnavi.

IV. Pravna presoja

24. Namen predloga za sprejetje predhodne odločbe je pojasniti pogoje, ki jih pravo Unije določa za odškodninski zahtevek iz naslova odškodninske odgovornosti države. Zato predložitveno sodišče sprašuje, ali člen 13 Direktive 2012/19 nasprotuje temu, da država članica obveznost kritja stroškov odstranjevanja fotonapetostnih panelov, ki so bili dani na trg pred

1. januarjem 2013, naloži njihovim uporabnikom, ne pa proizvajalcem (v zvezi s tem glej točko A). Iz dejanskega stanja nacionalnega postopka je treba sklepati, da gre pri tem samo za panele, ki so bili dani na trg po 13. avgustu 2005.

25. Če države članice uporabnikom takih panelov ne smejo naložiti teh stroškov, vrhovno sodišče poleg tega sprašuje, kakšen pomen ima za odgovornost države članice dejstvo, da je država članica pred sprejetjem ureditve Unije sama uredila odgovornost za odpadke iz teh panelov (v zvezi s tem glej točko B).

A. Prvo vprašanje – kdaj postane proizvajalec odgovoren za fotonapetostne panele

26. Da bi odgovorila na prvo vprašanje bom najprej pojasnila, da je treba na podlagi člena 13 Direktive 2012/19 stroške odstranjevanja fotonapetostnih panelov, ki so bili dani na trg po 13. avgustu 2005, naložiti proizvajalcem (v zvezi s tem glej točko 1). Nato bom preučila, ali je ta ureditev združljiva z načelom prepovedi retroaktivnosti (v zvezi s tem glej točko 2).

1. Normativna vsebina člena 13(1) Direktive 2012/19

27. Iz Direktive 2012/19 jasno izhaja, da stroškov odstranjevanja fotonapetostnih panelov, danih na trg po 13. avgustu 2005, ni mogoče naložiti uporabnikom. V skladu s členom 13(1) morajo namreč države članice zagotoviti, da *proizvajalci* poskrbijo za kritje stroškov zbiranja, obdelave, predelave in okolju neškodljivega odstranjevanja odpadne električne in elektronske opreme od uporabnikov, ki niso zasebna gospodinjstva, ki nastanejo iz proizvodov, danih na trg po navedenem datumu.

28. Fotonapetostni paneli so v skladu z Direktivo 2012/19 električna in elektronska oprema.

29. V skladu s členom 2(1)(a) se Direktiva 2012/19 od 13. avgusta 2012 uporablja za električno in elektronsko opremo, ki se uvršča v kategorije iz Priloge I. Okvirni seznam električne in elektronske opreme iz Priloge II te kategorije konkretizira. Fotonapetostni paneli so izrecno navedeni tako v točki 4 Priloge I kot tudi v točki 4 Priloge II. Zakonodajalec torej očitno izhaja iz tega, da so ti paneli električna in elektronska oprema v smislu opredelitve iz člena 3(1)(a) Direktive 2012/19, in je želel, da se Direktiva v prenovljeni obliki razširi nanje.

30. Če imetniki fotonapetostnih panelov v smislu člena 3(1) Direktive o odpadkih panele zavržejo, jih hočejo ali morajo zavreči, postanejo paneli odpadek in torej *odpadna* električna in elektronska oprema v skladu z opredelitvijo iz člena 3(1)(e) Direktive 2012/19.

31. Za take panele člen 13(1) Direktive 2012/19 določa, da *proizvajalci* poskrbijo za kritje stroškov zbiranja, obdelave, predelave in okolju neškodljivega odstranjevanja.

32. Res je, da je bila Direktiva 2012/19 sprejeta in objavljena šele julija 2012. Za fotonapetostne panele pa je v skladu s členom 2(1)(a) veljala šele od 13. avgusta 2012. Rok za njen prenos se je v skladu s členom 24(1) iztekel šele 14. februarja 2014. Vendar člen 13(1) nedvoumno določa, da odgovornost proizvajalca velja za vso opremo, dano na trg po 13. avgustu 2005. Torej mora enako veljati za fotonapetostne panele. Komisija je poleg tega pojasnila, da drugače kot pri drugih določbah za fotonapetostne panele ni nobene prehodne ureditve odgovornosti proizvajalca.

33. Torej sta lahko zlasti rok za prenos in datum veljavnosti Direktive 2012/19 odločilna pri ugotavljanju, od katerega trenutka je mogoče od proizvajalcev fotonapetostnih panelov zahtevati kritje zadevnih stroškov.

34. Komisija zlasti obravnava vprašanje, ali morajo proizvajalci nositi stroške za panele, ki so postali odpadki pred navedenimi datumi. Taki paneli pa niso predmet tega postopka, saj družba Vysočina Wind zahteva vračilo plačil, ki jih je izvedla za primer, da bodo njeni paneli postali odpadki šele v prihodnosti, torej po izteku roka za prenos.

35. Za take panele, dane na trg po 13. avgustu 2005, ki pa postanejo odpadki šele pozneje, nesporno odgovarja proizvajalec v skladu s členom 13(1) Direktive 2012/19.

36. Ne bi bilo združljivo s členom 13(1) Direktive 2012/19, če bi bili proizvajalci oproščeni odgovornosti in bi se stroški zbiranja, obdelave, predelave in okolju neškodljivega odstranjevanja fotonapetostnih panelov naložili njihovim uporabnikom. V kakšnem obsegu se lahko naložijo uporabnikom, če proizvajalci ne morejo prevzeti stroškov, ni predmet tega postopka.

37. Ugotoviti je torej treba, da morajo države članice na podlagi člena 13(1) Direktive 2012/19 *proizvajalcem* naložiti stroške zbiranja, obdelave, predelave in okolju neškodljivega odstranjevanja fotonapetostnih panelov od uporabnikov, ki niso zasebna gospodinjstva, ki nastanejo iz proizvodov, danih na trg po 13. avgustu 2005.

2. Načelo prepovedi retroaktivnosti

38. Vendar bi bilo treba po mnenju Češke republike in Nemčije uveljavljanje odgovornosti proizvajalca za fotonapetostne panele, dane na trg po 13. avgustu 2005, vendar pred iztekom roka za prenos Direktive 2012/19, šteti za nedopustno retroaktivnost.

39. Ti državi članici torej Sodišču predlagata, naj člen 13(1) Direktive 2012/19 razlaga ozko. Ta določba naj ne bi nasprotovala ureditvam držav članic, ki določajo odgovornost proizvajalcev le za fotonapetostne panele, ki so bili dani na trg šele po izteku roka za prenos.

40. Tak rezultat pa bi bil *contra legem* in ga torej ni mogoče doseči z razlago člena 13(1) Direktive 2012/19.[9] Ta določba namreč jasno določa odgovornost proizvajalca že s 13. avgustom 2005, to je od začetka trženja. Če ta ureditev ni združljiva z načelom prepovedi retroaktivnosti, bi bila torej neveljavna.

41. S predlogom za sprejetje predhodne odločbe se sicer sprašuje o veljavnosti člena 13(1) Direktive 2012/19, vendar Sodišče izjemoma presoja veljavnost določb prava Unije po uradni dolžnosti, če je to nujno, da se predložitvenemu sodišču da celovit odgovor.[10]

[9] Glej sodbi z dne 1. oktobra 2020, Entoma (C-526/19, EU:C:2020:769, točka 43), in z dne 17. decembra 2020, De Masi in Varoufakis/ECB (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, točki 35 in 36). V zvezi s pomenom besedila glej tudi sodbi z dne 24. novembra 2005, Deutsches Milch-Kontor (C-136/04, EU:C:2005:716, točka 32), in z dne 19. decembra 2019, Puppinck in drugi/Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, točka 76).

[10] Sodbe z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točka 67); z dne 16. julija 2020, Facebook Ireland in Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, točka 161), in z dne 17. septembra 2020, Compagnie des pêches de Saint-Malo (C-212/19, EU:C:2020:726, točka 30).

a) Retroaktivna odgovornost proizvajalca za fotonapetostne panele

42. Sodna praksa v zvezi z retroaktivnostjo temelji na načelih varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti, ki sta del pravnega reda Unije. Zato ju morajo institucije Unije in prav tako države članice pri izvrševanju pooblastil, ki jim jih podeljujejo direktive Unije, spoštovati. [11]

43. Načelo pravne varnosti na splošno nasprotuje temu, da bi akt Unije začel veljati, preden je objavljen. [12] Direktiva 2012/19 pa ne določa, da odgovornost proizvajalca za fotonapetostne panele velja že pred objavo te direktive 24. julija 2012. Nasprotno, države članice morajo odgovornost proizvajalca uvesti šele po izteku roka za prenos 14. februarja 2014. Direktiva torej ne zahteva, da proizvajalci pred 14. februarjem 2014 prevzamejo odgovornost za panele, ki so postali odpadki.

44. Vendar je bilo mogoče pogoj odgovornosti proizvajalca utemeljiti že pred objavo Direktive 2012/19, saj ta zajema fotonapetostne panele, ki so bili dani na trg po 13. avgustu 2005, torej pred objavo Direktive 24. julija 2012.

45. Taka nomotehnika ne krši nujno načel varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti. Nasprotno, kot poudarjajo Komisija, Svet in Parlament, se novo pravilo uporabi neposredno za prihodnje učinke položaja, ki je nastal med veljavnostjo starega pravila (retroaktivna navezava). [13] Področje uporabe načela varstva zaupanja v pravo se namreč ne sme tako razširiti, da bi na splošno oviralo uporabo novega pravila za prihodnje učinke položajev, ki so nastali pred tem. [14]

46. Vendar je treba upoštevati tudi dejstvo, da se novo pravno pravilo ne uporablja za pravne položaje, ki so nastali in so bili v celoti pridobljeni pred tem datumom. [15] Nasprotno, dejanja, ki so opravljena pred začetkom veljavnosti nove zakonodaje, še naprej ureja prejšnji zakon. [16] To velja na primer za registrirane znamke, katerih registracije se ne sme izpodbijati na podlagi poznejših zahtev. [17]

47. Bistveno vprašanje je torej, ali uvedba odgovornosti proizvajalca, ki izhaja iz prava o odpadkih, za fotonapetostne panele, ki so jih proizvajalci že dali na trg, kar običajno pomeni, da so jih prodali, spremeni pravne posledice opravljenega dejanja ali pa zgolj ureja bodoče učinke položaja, ki je nastal med veljavnostjo starega pravila.

48. Proizvajalci morajo že pri izdelavi panelov upoštevati, da bodo ti pozneje postali odpadek. S tega vidika se zdi, da uvedba odgovornosti proizvajalca zajema le prihodnje učinke položaja, ki je nastal pred tem.

[11] Sodbe z dne 3. decembra 1998, Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, točka 26); z dne 26. aprila 2005, „Goed Wonen“ (C-376/02, EU:C:2005:251, točka 32); z dne 10. septembra 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, točka 43), in z dne 10. decembra 2015, Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, točka 30).

[12] Sodbe z dne 25. januarja 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, točka 20); z dne 26. aprila 2005, „Goed Wonen“ (C-376/02, EU:C:2005:251, točka 33), in z dne 30. aprila 2019, Italija/Svet (Ribolovne kvote za sredozemsko mečarico) (C-611/17, EU:C:2019:332, točka 106).

[13] Sodbe z dne 5. decembra 1973, SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, točka 8); z dne 29. januarja 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, točka 49), in z dne 6. oktobra 2015, Komisija/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, točka 49).

[14] Sodbe z dne 16. maja 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, točka 21); z dne 29. januarja 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, točka 55), in z dne 6. oktobra 2015, Komisija/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, točka 49).

[15] Sodbe z dne 16. decembra 2010, Stichting Natuur en Milieu in drugi (C-266/09, EU:C:2010:779, točka 32); z dne 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 22), in z dne 14. maja 2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, točka 57).

[16] Sodba z dne 27. januarja 2011, Flos (C-168/09, EU:C:2011:29, točka 51).

[17] Sodba z dne 14. marca 2019, Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, točke od 30 do 32).

49. V tem smislu je Sodišče nedavno presojalo povečanje stroškov ravnanja z odpadki. Šlo je za podaljšanje obdobja upravljanja po zaprtju odlagališča, kar je povzročilo višje stroške. Te stroške je bilo treba naložiti prvotnim imetnikom odpadkov, ki so bili tam odloženi v preteklosti, saj se je podaljšanje obdobja upravljanja po zaprtju odlagališča nanašalo le na prihodnji učinek odlaganja odpadkov, za katere so bili odgovorni prvotni imetniki odpadkov.[18] Sodišče je podobno odločilo o izračunu prihodnjih pokojninskih pravic za dobe zaposlitve pred sprejetjem zadevne direktive[19] in o učinkih novih pravil na obstoječe pogodbe o zaposlitvi.[20]

50. Vendar bi zgolj s prenosom te sodne prakse na obravnavano zadevo spregledali dejstvo, da je bila odgovornost proizvajalca za na trg dane fotonapetostne panele, ki jo ima na podlagi prava o odpadkih, ob uvedbi odgovornosti proizvajalca že urejena in je bila na splošno dokončno vključena v dogovore, sklenjene med proizvajalci in uporabniki.

51. S členom 14 oziroma členom 15 vsakokrat veljavne direktive o odpadkih se je namreč zahtevalo, da države članice določijo, kdo krije stroške ravnanja z odpadki. Ta določba je državam članicam prepustila izbiro, ali bodo stroške ravnanja z odpadki naložile imetniku, pri katerem je proizvod postal odpadek, proizvajalcu ali neki drugi osebi.

52. Ker je zadevna država članica že 13. avgusta 2005 določala odgovornost proizvajalca fotonapetostnih panelov, člen 13(1) Direktive 2012/19 ni zahteval nobene spremembe pravnega položaja in torej praktično ni učinkoval retroaktivno. Takim državam članicam zato niti ni bilo mogoče naložiti, naj spremenijo svoje predpise, če bi se izkazalo, da ima navedeni člen 13(1) nedopusten retroaktivni učinek v zvezi s fotonapetostnimi paneli.

53. Če pa bi zadevna država članica prej naložila odgovornost, ki izvira iz prava o odpadkih, drugim osebam, bi se s prenosom člena 13(1) Direktive 2012/19 poseglo v obstoječa pravna razmerja. Tako je država članica lahko naložila odgovornost, ki izvira iz prava o odpadkih, na podlagi Direktive o odpadkih imetniku, čigar proizvod je postal odpadek, torej zadnjemu uporabniku panelov. V tem primeru je moral proizvajalec domnevati, da je odgovornost, ki izhaja iz prava o odpadkih, s predajo fotonapetostnih panelov prenesel na uporabnika, torej da je bil sam oproščen.

54. Šteti je treba, da je imel ta pravni položaj pomembne gospodarske posledice. Proizvajalci in uporabniki fotonapetostnih panelov so morali upoštevati veljavno ureditev odgovornosti, ki izhaja iz prava o odpadkih, pri dogovorjenih cenah. Pri odgovornosti proizvajalca je treba računati na višje cene za fotonapetostne panele kot v primeru odgovornosti uporabnika, saj mora proizvajalec pri svojih izračunih upoštevati stroške naknadnega odstranjevanja.

55. Člen 12(3), drugi pododstavek, Direktive 2012/19 to ponazarja za električno in elektronsko opremo iz zasebnih gospodinjstev. V skladu s to določbo mora vsak proizvajalec, že ko da izdelek v promet, zagotoviti garancijo, ki bo pojasnila, da bo ravnanje [z odpadki] financirano.

56. Ker je zadevna država članica prvotno določila odgovornost uporabnikov, naknadna uvedba odgovornosti proizvajalca za proizvode, ki so že bili dani na trg, torej ne določa že obstoječih obveznosti, drugače od zgoraj navedenega primera podaljšanja obdobja upravljanja po zaprtju

[18] Sodba z dne 14. maja 2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, točka 58).

[19] Sodba z dne 7. novembra 2018, O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879, točki 35 in 36).

[20] Sodbi z dne 29. januarja 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, točka 52), in z dne 12. septembra 2013, Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544, točka 31).

odlagališča.[21] Ne utemeljuje niti novih obveznosti, na katere bi moral računati preudarni udeleženec na trgu. Nasprotno, obveznosti in s tem povezani stroški se naknadno preložijo na različne udeležence na trgu. Vendar ti udeleženci na trgu te preložitve ne morejo več upoštevati v svojih cenah, saj so bili posamezni posli že sklenjeni. Niti ni predvideno nadomestilo za to dodatno breme, ki ga nosijo proizvajalci.

57. Posledično uvedba odgovornosti proizvajalca fotonapetostnih panelov, ki so že bili dani na trg, posega v že nastale in dokončno pridobljene pravne položaje oziroma opravljena dejanja, če odgovornost proizvajalca še ni bila določena z nacionalnim pravom.

58. Komisija sicer implicitno sprejema to presojo s tem, ko pojasni, da člena 13 Direktive ni mogoče razlagati tako, da postavlja pod vprašaj veljavnost dogovorov, ki so jih uporabniki fotonapetostnih panelov na podlagi čeških predpisov, ki so takrat veljali, sklenili s podjetji za ravnanje z odpadki pred iztekom roka za prenos Direktive 2012/19. Če pa bi obstajal retroaktivni učinek, bi se kazal tudi v tem, da bi se proizvajalcem naložili stroški odstranjevanja odpadkov, ki so še bremenili uporabnike, pri dogovoru o cenah za svoje proizvode.

b) Različno obravnavanje

59. Poleg tega je zakonodajalec ob prvotni uvedbi odgovornosti proizvajalca za drugo električno in elektronsko opremo v Direktivi 2002/96 s sprejetjem Direktive 2003/108[22] zagotovil, da proizvajalcem ne bi bilo treba prevzeti odgovornosti, ki izvira iz prava o odpadkih, za „historične“ odpadke komercialnih uporabnikov, ki so bili dani na trg pred 13. avgustom 2005.

60. Nasprotno, države članice so lahko odgovornost za historične odpadke pri dobavi nadomestnih proizvodov naložile proizvajalcem teh novih izdelkov ali uporabnikom. V primeru zavrženja opreme, ne da bi bila ta nadomeščena, stroški v vsakem primeru bremenijo uporabnike. V zvezi s tem je bilo v uvodni izjavi 3 Direktive 2003/108 ugotovljeno, da je posledica obveznosti jemanja nazaj za OEEO, ki je bila dana v promet v preteklosti, odgovornost za nazaj, ki ni bila predvidena in ki bi verjetno določene proizvajalce izpostavila resnemu gospodarskemu tveganju.

61. Direktiva 2003/108 tako ni samo izključevala retroaktivnosti, ampak je prav tako določila še prehodno obdobje približno eno leto in pol.

62. V primerjavi s temi proizvajalci druge električne in elektronske opreme so bili torej proizvajalci fotonapetostnih panelov očitno v slabšem položaju, saj njihova odgovornost, ki izvira iz prava o odpadkih, ni bila uvedena s prehodnim obdobjem, ampak z retroaktivnim učinkom od 13. avgusta 2005. Zato se z uvedbo odgovornosti proizvajalca za fotonapetostne panele, ki so že bili dani na trg, posega ne samo v pravno varnost in varstvo legitimnih pričakovanj, temveč – kot sta pripomnili Nemčija in Češka republika – tudi v načelo enakega obravnavanja.

[21] Glej točko 49 zgoraj.

[22] Navedena v opombi 6.

c) Utemeljenost retroaktivnosti

63. Izjemoma se lahko prizna retroaktivni učinek, če to zahteva cilj, ki ga je treba doseči, in če se ustrezno upoštevajo legitimna pričakovanja zadevnih subjektov.[23] Poleg tega je Sodišče deloma celo zahtevalo, da se v obrazložitvi takih odločb navedejo okoliščine, ki utemeljujejo retroaktivni učinek, ki se ga poskuša doseči.[24]

64. Ker v obravnavanem primeru ni bilo določeno, da začne ureditev veljati pred objavo direktive, tej utemeljitvi ni treba izpolnjevati pretiranih zahtev. Vendar je treba utemeljitvi zaradi gospodarskega pomena uvedbe odgovornosti proizvajalca za panele, ki so bili že dani na trg, in ob upoštevanju s tem povezanega neenakega obravnavanja pripisati določeno težo.

Cilji ureditve

65. Iz uvodnih izjav Direktive 2012/19 pa ni mogoče razbrati nobenih razlogov, ki bi zahtevali uvedbo odgovornosti proizvajalca za fotonapetostne panele, ki so že bili dani na trg.

66. V tej zadevi je Nemčija pravilno pojasnila, da je uvedba odgovornosti proizvajalca za proizvode, ki so že bili dani na trg, neprimerna, da bi se proizvajalce v skladu z uvodno izjavo 12 Direktive 2012/19 pripravilo do tega, da pri oblikovanju svojih proizvodov celovito upoštevajo in olajšajo popravilo, možno nadgradnjo, ponovno uporabo, demontažo in recikliranje. Proizvajalci namreč pri izdelavi proizvodov, ki so že bili dani na trg, še niso vedeli, da bo odgovornost za ravnanje z odpadki pozneje prenesena nanje. Trditev Sveta, da je *retroaktivna* uvedba odgovornosti proizvajalca nujna za spodbujanje krožnega gospodarstva, torej ni prepričljiva.[25]

67. Tudi cilj enotne odgovornosti proizvajalca, naveden v uvodni izjavi 6 Direktive 2012/19, zato da se zagotovi primerljivo gospodarsko breme, ne bi bil dosežen s spremembo odgovornosti za proizvode, ki so bili ob uvedbi ureditve že na trgu. Nasprotno, nastajale bi nove razlike v obremenitvi, ker so proizvajalci v svojih cenah že upoštevali ureditev odgovornosti, ki je že obstajala v vsaki državi članici.

68. Tudi zgodovina nastanka Direktive 2012/19 ne nakazuje, zakaj je bila sprejeta ravno ta ureditev, namesto da bi se omejila na panele, ki bodo dani na trg v prihodnosti.

69. Prvotni predlog Komisije še ni določal, da se fotonapetostni paneli vključijo na področje uporabe Direktive,[26] Parlament pa je na prvi obravnavi še izrecno zavrnil njihovo vključitev.[27] Tudi v Svetu so nekatere države članice sprva nasprotovale temu,[28] vendar je ta nazadnje v skupnem

[23] Sodbe z dne 25. januarja 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, točka 20); z dne 12. novembra 1981, Meridionale Industria Salumi in drugi (od 212/80 do 217/80, EU:C:1981:270, točka 10); z dne 13. novembra 1990, Fédesa in drugi (C-331/88, EU:C:1990:391, točka 45), in z dne 28. novembra 2006, Parlament/Svet (C-413/04, EU:C:2006:741, točka 75).

[24] Sodba z dne 1. aprila 1993, Diversinte in Iberlacta (C-260/91 in C-261/91, EU:C:1993:136, točka 10). Glej tudi sklep predsednika Sodišča z dne 1. februarja 1984, Ilford/Komisija (1/84 R, EU:C:1984:41, točka 19); sodbi z dne 11. julija 1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, točka 20), in z dne 29. aprila 2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, točka 36), ter sklepne predloge generalnega pravobranilca J. Mischoja v zadevah Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:125, točka 17) in Cargill/Komisija (C-248/89, EU:C:1991:141, točka 52).

[25] Podobno položaj v sodbi z dne 11. julija 1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, točki 18 in 19).

[26] Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o odpadni električni in elektronski opremi (OEEO) (Prenovitev) z dne 3. decembra 2008 (COM (2008) 810 final).

[27] Uvodna izjava 10 Stališča Evropskega parlamenta, sprejetega v prvi obravnavi 3. februarja 2011 z namenom sprejetja Direktive 2011/…/EU Evropskega parlamenta in Sveta o odpadni električni in elektronski opremi (OEEO) (prenovitev) (UL 2012, CE 182, str. 49).

[28] Glej Dokumenta Sveta 16041/09 z dne 17. novembra 2009, str. 2, in 17345/09 z dne 14. decembra 2009, str. 4.

stališču[29] menil, da izjema v zvezi s fotonapetostnimi paneli ni upravičena.[30] Komisija je iz tega sklepala, da je Svet predlagal razširitev področja uporabe Direktive na fotonapetostne panele *od datuma začetka njene veljavnosti*. Vendar ne obstaja podobna prehodna ureditev, ki bi na primer omejevala odgovornost proizvajalca na panele, ki so bili dani v promet po začetku veljavnosti Direktive.

70. Komisija je med zakonodajnim postopkom sicer naročila pripravo študije o vključitvi fotonapetostnih panelov v Direktivo,[31] vendar se v tej študiji ne obravnava razširitev odgovornosti proizvajalca na panele, ki so bili ob sprejetju predpisa že dani na trg.

71. Parlament, Svet in Komisija v okviru tega postopka prav tako niso navedli prepričljivih razlogov za veljavnost odgovornosti proizvajalca za nazaj.

72. Trdijo namreč, da bi odgovornost proizvajalca zaradi 25-letne življenjske dobe panelov začela učinkovati le z zelo veliko zamudo. Parlament v zvezi s tem opozarja na nujnost financiranja odstranjevanja odpadkov. Vendar ta preudarek ne more upravičiti retroaktivnega posega v dogovore, ki temeljijo na drugačni porazdelitvi odgovornosti.

73. Drugače kot v že omenjenem primeru podaljšanja obveznosti upravljanja po zaprtju[32] se brez retroaktivnosti niti ni za bati vrzeli v financiranju. Pri starejših panelih bi namreč odgovornost za stroške temeljila na nacionalnih določbah, s katerimi je bila prenesena Direktiva o odpadkih.

74. Tudi načelo plača povzročitelj obremenitve, na katero se sklicuje Komisija, ne omaje zgornjega sklepa. Res je, da načelo plača povzročitelj obremenitve lahko utemelji odgovornost proizvajalcev. Vendar, kot je razvidno iz člena 14 Direktive o odpadkih, ta dopušča, da se pritegnejo tudi sedanji imetniki odpadkov ali prejšnji imetniki odpadkov, torej zlasti uporabniki.

Zaupanje zadevnih subjektov

75. Poleg tega se ni ustrezno upoštevalo niti zaupanje zadevnih subjektov.

76. Pravico zahtevati varstvo legitimnih pričakovanj ima vsak posameznik, kadar mu je uprava Unije vzbudila utemeljena pričakovanja. Nasprotno pa se nihče ne more sklicevati na kršitev tega načela, kadar ni natančnih zagotovil, ki bi mu jih dala uprava. Kadar lahko razumen in preudaren gospodarski subjekt predvidi sprejetje ukrepa Unije, ki lahko vpliva na njegove interese, se v primeru njegovega sprejetja na to načelo ne more sklicevati.[33]

77. Sicer ni razvidno nobeno specifično zagotovilo uprave Unije, da ne bo uvedla odgovornosti proizvajalca. Nasprotno, člen 13 Direktive 2002/96 je že določal možnost vključitve fotonapetostnih panelov na svoje področje uporabe.

[29] Stališče Sveta v prvi obravnavi z namenom sprejetja Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o odpadni električni in elektronski opremi (OEEO) (Prenovitev) – Sprejeto s strani Sveta 19. julija 2011 (Dokument Sveta 7906/2/11).

[30] Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu v skladu s členom 294(6) Pogodbe o delovanju Evropske unije v zvezi s stališčem Sveta glede sprejetja Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o odpadni električni in elektronski opremi (OEEO) (COM(2011) 478 final).

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

[32] Glej točko 49 zgoraj.

[33] Sodbe z dne 11. marca 1987, Van den Bergh en Jurgens in Van Dijk Food Products (Lopik)/EGS (265/85, EU:C:1987:121, točka 44); z dne 15. julija 2004, Di Lenardo in Dilexport (C-37/02 in C-38/02, EU:C:2004:443, točka 70), in z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet (C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 153).

78. Vendar so proizvajalci pri trženju fotonapetostnih panelov lahko upravičeno zaupali v nacionalno ureditev odgovornosti, ki izvira iz prava o odpadkih, s katero je bila prenesena Direktiva o odpadkih. Ta ureditev je bila konkretno zagotovilo, ki je temeljilo na določbah Unije.

79. Ni mogoče razbrati, da je zakonodajalec to zaupanje sploh ustrezno upošteval pri uvedbi odgovornosti proizvajalca za fotonapetostne panele, ki so že bili dani v promet, da ne omenjamo izpolnitev zahtev.

80. Niti ureditev iz člena 13 stare direktive 2002/96, ki jo poudarjata instituciji in v skladu s katero bi Komisija lahko v prejšnjo ureditev vključila fotonapetostne panele, ne bi pripeljala do tega, da bi morali proizvajalci pričakovati, da bodo retroaktivno odgovarjali. Retroaktivni učinek se namreč bistveno razlikuje od preproste vključitve v sistem. Neobstoj očitne potrebe po retroaktivnem učinku potrjuje to analizo.

d) Podobne ureditve

81. Vendar sta zadevni instituciji opozorili, da če se sprejme, da je retroaktivni učinek člena 13 Direktive 2012/19 v zvezi s fotonapetostnimi paneli nedopusten, to postavi pod vprašaj tudi druge ureditve odgovornosti proizvajalca v pravu Unije na področju odpadkov.

82. Vendar s tem argumentom ni mogoče podvomiti o dosedanji presoji odgovornosti proizvajalca za fotonapetostne panele. Nasprotno, če bi obstajali drugi primeri nedopustnega retroaktivnega učinka, mora ta praksa urejanja povzročiti še več pomislekov.

83. Poleg tega ni mogoče izključiti, da je v drugih navedenih primerih pri posebni preučitvi vsakokratnih ureditev retroaktivnost mogoče utemeljiti.

84. Tako Direktiva 2000/53/ES o izrabljenih vozilih[34] obrazloži odgovornost proizvajalca za izrabljena vozila, ki so bila dana na trg veliko pred sprejetjem direktive. Vendar se zdi, kot da je obremenitev zaradi te odgovornosti razmeroma omejena zaradi preostale vrednosti vozil.[35] Motorna vozila so poleg tega kompleksni proizvodi. Zato je znanje proizvajalcev v zvezi z odstranjevanjem morda posebej pomembno.

85. Glede časovno nediferencirane odgovornosti proizvajalcev baterij in akumulatorjev iz člena 16(1) in (6) Direktive o baterijah[36] je mogoče navesti sicer povečano tveganje, da bodo ti velikokrat majhni predmeti odstranjeni skupaj s preostalimi odpadki. Poleg tega bi bilo posamezno preverjanje, kdaj so bili dani na trg, najverjetneje nesorazmerno in v številnih primerih morda celo nemogoče.

86. Vendar o vseh teh vprašanjih v tem postopku ni treba odločiti. Zato so dodatni premisleki nepotrebni.

[34] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. septembra 2000 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 224).

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

[36] Direktiva 2006/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o baterijah in akumulatorjih ter odpadnih baterijah in akumulatorjih in razveljavitvi Direktive 91/157/EGS (UL 2006, L 266, str. 1).

3. Vmesni predlog

87. Ugotoviti je torej treba, da s členom 13(1) Direktive 2012/19 uvedena odgovornost proizvajalca panelov, ki so že bili dani na trg, brez zadostne utemeljitve in upoštevanja zaupanja zadevnih subjektov posega v pravne položaje, ki so že nastali in so bili dokončno pridobljeni, oziroma dejanja, opravljena pred tem datumom, če odgovornost proizvajalca še ni bila določena v nacionalnem pravu.

88. Upoštevni datum za določitev pravnih položajev, ki jih je treba varovati, je datum objave Direktive,[37] v tem primeru 24. julij 2012. V zvezi s tem v nasprotju s trditvami Nemčije in Češke republike ni pomemben iztek roka za prenos, saj so morali gospodarski subjekti že od objave naprej pričakovati, da bo zadevna država članica uredila odgovornost za odstranjevanje fotonapetostnih panelov v skladu z Direktivo.

89. Šele od tega datuma so države članice zato lahko in morale uvesti odgovornost proizvajalcev v zvezi s fotonapetostnimi paneli v skladu s členom 13(1) Direktive 2012/19.

90. Člen 13(1) Direktive 2012/19 je zaradi kršitve načela prepovedi retroaktivnosti torej neveljaven, ker določa uvedbo odgovornosti proizvajalca fotonapetostnih panelov, ki so jih proizvajalci dali na trg med 13. avgustom 2005 in 24. julijem 2012, pri čemer ta odgovornost ni bila predhodno določena z nacionalnim pravom.

91. Nasprotno pa morajo države članice v skladu s členom 13(1) te direktive proizvajalcem naložiti stroške zbiranja, obdelave, predelave in okolju neškodljivega odstranjevanja fotonapetostnih panelov od uporabnikov, ki niso zasebna gospodinjstva, ki so bili dani na trg po objavi Direktive 2012/19 24. julija 2012.

B. Drugo vprašanje – vpliv nacionalne zakonodaje

92. Z drugim vprašanjem se želi izvedeti, koliko na odgovornost države članice za škodo, nastalo zaradi kršitve prava Unije, vpliva okoliščina, da je bila nacionalna ureditev, ki je v nasprotju s pravom Unije, sprejeta pred direktivo, iz katere izhaja zatrjevana kršitev.

93. To vprašanje je postavljeno le za primer, da člen 13(1) Direktive 2012/19 zahteva odgovornost proizvajalca za fotonapetostne panele, ki so bili dani na trg pred 1. januarjem 2013. Iz odgovora na prvo vprašanje izhaja, da je treba odgovornost proizvajalca uvesti vsaj glede fotonapetostnih panelov, ki so jih proizvajalci dali na trg po 24. juliju 2012.

94. V postopku v glavni stvari je vprašljivo, ali gre za panele, ki so bili dani na trg med 24. julijem 2012 in 1. januarjem 2013. Družba Vysočina Wind je namreč začela uporabljati sončno elektrarno že leta 2009. Vendar ni mogoče s popolno gotovostjo izključiti, da je podjetje nekatere fotonapetostne panele elektrarne kupilo in namestilo šele v navedenem obdobju.

95. V zadevi je treba najprej ugotoviti, da češka ureditev na prvi pogled ni v nasprotju s pravom Unije, saj se nanaša na obdobje pred iztekom roka za prenos Direktive 2012/19. Takrat je za fotonapetostne panele še vedno veljala splošna ureditev iz člena 14(1) Direktive o odpadkih, ki je bila prenesena s češko ureditvijo. Člen 14(1) izrecno določa, da stroške ravnanja z odpadki krije

[37] Sodba z dne 29. aprila 2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, točka 35).

izvirni povzročitelj odpadkov ali trenutni ali predhodni imetniki odpadkov. Čeprav je uvedba odgovornosti proizvajalca urejena z navedenim členom 14(2), gre pri tem le za možnost, za katero se države članice lahko odločijo, vendar tega niso dolžne storiti.

96. Kršitev prava Unije bi torej lahko izhajala kvečjemu iz predhodnega učinka Direktive 2012/19. Države članice, na katere je direktiva naslovljena, med rokom za njen prenos namreč ne smejo sprejemati predpisov, s katerimi bi bili lahko resno ogroženi cilji, ki so določeni v tej direktivi. [38]

97. Češka ureditev pa je bila objavljena že 30. maja 2012, to je skoraj dva meseca pred objavo Direktive 2012/19 24. julija 2012. Direktiva na ta dan še ni veljala in torej ni mogla ustvarjati obveznosti za Češko republiko. [39]

98. Vendar ta zadeva dokazuje, da ne zadostuje, da se med rokom za prenos zgolj formalno ščitijo cilji ureditve Unije. Direktiva 2012/19 je namreč izraz političnega kompromisa med Svetom in Parlamentom, ki je bil sklenjen že 21. decembra 2011. [40] Češka republika je torej ob sprejetju nacionalne ureditve poznala cilje ureditve Unije, ki je kmalu zatem začela veljati. Izogibanje taki ureditvi in resno ogrožanje njenih ciljev ne bi bilo združljivo z načelom lojalnosti. V skladu s členom 4(3), tretji stavek, PEU se namreč države članice vzdržijo vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničevanje ciljev Unije. [41]

99. Poleg tega, ker morajo v skladu s češko ureditvijo uporabniki vnaprej nositi stroške odstranjevanja fotonapetostnih panelov, lahko ta ureditev resno ogrozi cilj odgovornosti proizvajalca za te panele, določene v členu 13 Direktive 2012/19. S tem se namreč proizvajalci v celoti ali vsaj pretežno razbremenijo stroškov odstranjevanja navedenih panelov.

100. Tako lahko dejstvo, da država članica pred sprejetjem direktive sprejme ureditev, ki ni združljiva s to direktivo in resno ogroža njene cilje, utemelji odgovornost te države za škodo, ki je posameznikom zaradi tega nastala. Taka odgovornost temelji na kršitvi dolžnosti lojalnosti iz člena 4(3) PEU. V poštev pride, če so institucije Unije, ki so sodelovale v zakonodajnem postopku, pred sprejetjem nacionalne ureditve že dosegle politični dogovor glede nove ureditve Unije in je bil ta dogovor državam članicam znan.

101. Vendar je treba pripomniti, da preudarki v zvezi z retroaktivno odgovornostjo proizvajalca za fotonapetnostne panele in dolžnostmi lojalnosti zaradi političnega dogovora med zakonodajnim postopkom vzbujajo dvom, ali se s češko ureditvijo dovolj resno krši dolžnost lojalnosti. [42] Taka kvalifikacija kršitve bi predpostavljala, da je Češka republika očitno in resno prekoračila meje svoje diskrecijske pravice. [43] Vendar pa se ne zdi očitno, da pri retroaktivnosti ni bistven iztek

[38] Sodbe z dne 18. decembra 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, točka 45); z dne 11. septembra 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias in drugi (C-43/10, EU:C:2012:560, točka 57), in z dne 13. novembra 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, točka 55).

[39] Glej sodbo z dne 18. decembra 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, točka 41).

[40] Peta alinea Zakonodajne resolucije Evropskega parlamenta z dne 19. januarja 2012 o stališču Sveta v prvi obravnavi z namenom sprejetja direktive Evropskega parlamenta in Sveta o odpadni električni in elektronski opremi (OEEO) (prenovitev) (07906/2/2011 – C7-0250/2011 – 2008/0241(COD))

[41] Sodbi z dne 5. maja 1981, Komisija/Združeno kraljestvo (804/79, EU:C:1981:93, točka 28), in z dne 2. junija 2005, Komisija/Luksemburg (C-266/03, EU:C:2005:341).

[42] Glej sodbe z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 51); z dne 26. januarja 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, točka 30), in z dne 25. marca 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, točka 113).

[43] Sodbi z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 55), in z dne 4. oktobra 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, točka 105).

roka za prenos,[44] kot trdi češka vlada, temveč datum objave direktive.[45] Prav tako do zdaj še ni nobene upoštevne sodne prakse, v kateri bi bile opredeljene dolžnosti lojalnosti držav članic pred objavo direktive. Nazadnje o kvalifikaciji morebitne kršitve vendarle ni treba odločati, saj se vprašanja v tem postopku ne nanašajo na to in verjetno to niti ni bistveno.[46]

V. Predlog

102. Sodišču zato predlagam, naj odloči tako:

1. Na prvo vprašanje je treba odgovoriti, da člen 13(1) Direktive 2012/19/EU o odpadni električni in elektronski opremi nasprotuje temu, da države članice uporabnikom, in ne proizvajalcem, naložijo stroške zbiranja, obdelave, predelave in odstranjevanja fotonapetostnih panelov uporabnikov, ki niso zasebna gospodinjstva, ki so bili dani na trg po objavi Direktive 24. julija 2012.

   Nasprotno pa je člen 13(1) Direktive 2012/19 neveljaven v delu, v katerem določa uvedbo odgovornosti proizvajalcev za fotonapetostne panele, ki so jih proizvajalci dali na trg med 13. avgustom 2005 in 24. julijem 2012, pri čemer ta odgovornost ni bila predhodno določena v nacionalnem pravu. V zvezi s tem lahko države članice naložijo stroške uporabnikom.

2. Na drugo vprašanje je treba odgovoriti, da lahko dejstvo, da država članica pred sprejetjem direktive sprejme ureditev, ki ni združljiva s to direktivo in resno ogroža njene cilje, pripelje do odgovornosti te države za škodo, ki je posameznikom zaradi tega nastala. Taka odgovornost temelji na kršitvi dolžnosti lojalnosti iz člena 4(3) PEU. V poštev pride, če so institucije Unije, ki so sodelovale v zakonodajnem postopku, pred sprejetjem nacionalne ureditve že dosegle politični dogovor glede nove ureditve Unije in je bil ta dogovor državam članicam znan.

[44] Glej sodbo z dne 15. januarja 2019, E. B. (C-258/17, EU:C:2019:17, točka 53).

[45] Glej točko 88 zgoraj.

[46] Glej točko 94 zgoraj.