

MRF 2022.8

EU-Domstolens dom af 25. januar 2022, Store Afdeling, sag C-181/20, VYSOČINA WIND

Pligten efter WEEE-direktivet for producenter af solcellepaneler til at bære omkostningerne ved håndtering af affald fra paneler, der er bragt i omsætning før 13. august 2012, er i strid med forbuddet mod tilbagevirkende kraft. Vedtagelse af national lovgivning, der er i strid med et senere vedtaget EU-direktiv, udgør ikke i sig selv en tilsidesættelse af EU-retten.

Efter WEEE-direktivets (2012/19) art. 13, stk. 1, skal producenterne af elektrisk og elektronisk udstyr, herunder solcellepaneler, bære omkostningerne ved indsamling, behandling, nyttiggørelse og bortskaffelse af affaldet fra udstyr, der er bragt i omsætning efter den 13. august 2005. Kort tid før vedtagelsen af WEEE-direktivet i juli 2012 indførte Tjekkiet en særlig ordning for håndtering af affald fra solcellepaneler, der var bragt i omsætning før den 1. januar 2013, hvorefter omkostningerne ved affaldshåndteringen skulle bæres af brugerne af panelerne, dvs. driftslederne af solcelleanlæggene, og ikke af producenterne. I overensstemmelse med den tjekkiske lovgivning betalte virksomheden Vysočina Wind, der driver et solenergianlæg, i 2015 og 2016 ca. 60.000 euro for den fremtidige håndtering af affaldet fra solcellepanelerne. Da virksomheden imidlertid mente, at den tjekkiske ordning var i strid med WEEE-direktivets art. 13, stk. 1, anlagde virksomheden et erstatningssøgsmål ved de nationale domstole mod den tjekkiske stat. Tjekkiet anførte heroverfor bl.a., at forpligtelsen i WEEE-direktivets art. 13, stk. 1, kun omfatter solcellepaneler bragt i omsætning efter udløbet af direktivets implementeringsfrist (14. februar 2014), da producenterne af solcellepanelerne ellers ville blive pålagt betalingsforpligtelser med tilbagevirkende kraft i strid med retssikkerhedsprincippet. Sagen endte for den tjekkiske højesteret, der forelagde EU-Domstolen to præjudicielle spørgsmål, som dels angik forbuddet mod tilbagevirkende kraft af EU-regler, dels vedrørte reglerne om medlemsstaternes erstatningsansvar for tilsidesættelse af EU-retten. EU-Domstolen fastslog indledningsvis, at det utvetydigt fremgår af WEEE-direktivets art. 13, stk. 1, at det er producenterne – ikke brugerne – af solcellepaneler, der skal bære omkostningerne ved håndteringen af affaldet herfra, når panelerne er bragt i omsætning efter den 13. august 2005 (præmis 38-45). Da direktivet trådte i kraft den 13. august 2012, var spørgsmålet herefter, om denne betalingsforpligtelse for producenterne skulle anses for at have tilbagevirkende kraft, da udgangspunktet i så fald er, at retsreglen

er ugyldig, medmindre den tilbagevirkende kraft er begrundet i et almengyldigt formål og respekterer de berørtes berettigede forventning (præmis 49). EU-Domstolen præciserede i den forbindelse, at en retsregel har tilbagevirkende kraft, når reglen finder anvendelse på *situationer*, som ligger forud for retsreglens ikrafttræden. Derimod bliver der ikke tale om tilbagevirkende kraft, hvis den nye retsregel alene finder anvendelse på *de fremtidige virkninger* af en situation, der er opstået inden ikrafttrædelsen, medmindre andet følger af særlige overgangsregler (præmis 47-48). I forhold til den konkrete sag fastslog Domstolen først, at WEEE-direktivets art. 13, stk. 1, kun finder anvendelse på *affaldshåndtering*, der finder sted efter direktivets ikrafttræden den 13. august 2012, da affald, der er håndteret før dette tidspunkt, ikke længere eksisterer, ligesom omkostningerne hertil allerede er blevet afholdt, hvorved art. 13, stk. 1, ikke finder anvendelse (præmis 51). Herefter var spørgsmålet, om art. 13, stk. 1, alligevel kunne siges at påvirke en situation, der lå forud for direktivets ikrafttræden. Domstolen konstaterede, at før det nugældende WEEE-direktiv gjaldt den almindelige regel i affaldsdirektivets (2008/98) art. 14, hvorefter medlemsstaterne kunne lade omkostningerne til håndtering af affald fra solcellepaneler afholdes enten af den nuværende eller tidligere indehaver af affaldet eller af producenten eller distributøren af panelerne (det tidligere WEEE-direktiv (2002/96) omfattede ikke solcellepaneler). Producenterne havde derfor ikke haft mulighed for at tage højde for de ændrede omkostninger ved den senere håndtering af affaldet i forbindelse med produktion og salg af panelerne, før WEEE-direktivet trådte i kraft den 13. august 2012. Da de virkninger, der fulgte af produktionen og salget af solcellepanelerne dermed allerede inden WEEE-direktivets ikrafttræden var ”sikre i alle deres aspekter og dermed [...] frembragt”, greb art. 13, stk. 1, ind i en situation, der lå forud for direktivets ikrafttræden den 13. august 2012 (præmis 53-55). Herefter var spørgsmålet, om den tilbagevirkende kraft alligevel var forenelig med retssikkerhedsprincippet,

hvilket forudsætter, at virkningen er begrundet i et almengyldigt formål og respekterer de berørtes berettigede forventninger. EU-Domstolen konstaterede, at WEEE-direktivet bl.a. har til formål at tilskynde producenterne til at tage hensyn til genbrug, genanvendelse mv. i forbindelse med udformningen af elektronisk udstyr. Da producenterne ikke før direktivets ikrafttræden kunne have forudset, at de senere ville blive pålagt at bære omkostningerne ved den senere affaldshåndtering, var den tilbagevirkende kraft ikke begrundet i direktivets formål (præmis 59). WEEE-direktivets art. 13, stk. 1, var derfor ugyldig, for så vidt som den pålagde producenterne at bære omkostningerne ved håndteringen af affald fra solcellepaneler, der er bragt i omsætning efter den 13. august 2005 og inden direktivets ikrafttræden den 13. august 2012. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønskede den tjekkiske højesteret op-lyst, om den omstændighed, at en medlemsstat vedtager lovgivning, der er i strid med et endnu ikke vedtaget EU-direktiv, har betydning for

medlemsstatens erstatningsansvar efter EU-retten. Baggrunden for spørgsmålet var, at den tjekkiske ordning, hvorefter omkostningerne ved affaldshåndteringen skulle bæres af brugerne af panelerne og ikke af producenterne som krævet efter WEEE-direktivets art. 13, stk. 1, var blevet vedtaget ca. 2 måneder før direktivets vedtagelse. Efter EU-Domstolens praksis skal medlemsstaterne dog ikke kun sikre, at den nationale lovgivning er i overensstemmelse med et direktiv, når implementeringsfristen udløber. Medlemsstaterne skal også i perioden fra direktivets vedtagelse til implementeringsfristens udløb "afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare" (præmis 75). Den omstændighed, at en medlemsstat har vedtaget en lovgivning, der er i strid med et EU-direktiv, *inden* vedtagelsen af direktivet, indebærer derimod ikke i sig selv en tilsidesættelse af EU-retten, der kan pådrage medlemsstaten et erstatningsansvar efter EU-retten (præmis 79).

Kommentar: Dommen i sag C-181/20 understreger, at en EU-regel kun har tilbagevirkende kraft, hvis reglen griber ind i en situation, der forelå forud for reglens ikrafttræden. Hvis reglen derimod kun finder anvendelse på fremtidige virkninger af en situation, der er opstået før reglens ikrafttræden, er der ikke tale om tilbagevirkende kraft. Med dommen har EU-Domstolen præciseret, hvornår en regel alene har betydning for fremtidige virkninger af en bestående situation. I korthed fastslog Domstolen, at hvis de pågældende virkninger er "sikre i alle deres aspekter" på tidspunktet for den nye regels ikrafttræden, er virkningerne ikke fremtidige i relation til spørgsmålet om tilbagevirkende kraft. I den konkrete sag var det givet, at producenterne af solcellepaneler ikke før direktivets ikrafttræden havde haft mulighed for at indrette deres produktion og markedsføring af panelerne efter, at de selv skulle bære omkostningerne ved den senere affaldshåndtering, herunder ved at overvælte omkostningerne på senere led i omsætningskæden. I det omfang producenterne ikke efter hidtil gældende nationale regler (udstedt på grundlag af affaldsdirektiverne) var blevet pålagt at bære omkostningerne ved affaldshåndteringen, indebar WEEE-direktivets art. 13, stk. 1, således, at producenterne blev pålagt en betalingsforpligtelse med tilbagevirkende kraft.

Dommen kan i øvrigt sammenholdes med sag C-15/19 (**MRF 2020.4**), hvor EU-Domstolen afviste, at affaldsdeponeringsdirektivets (1999/31) forlængelse af efterbehandlingsperioden for bestående deponeringsanlæg var i strid med forbuddet mod tilbagevirkende kraft. I sidstnævnte sag lagde EU-Domstolen vægt på, at ændringen af efterbehandlingskravet med direktivet skete på et tidspunkt, hvor de omhandlede deponeringsanlæg stadig var i drift. Nedlukningen af anlæggene skete dermed først efter direktivets ikrafttræden, hvorfor efterbehandlingen kun vedrørte de fremtidige virkninger af deponeringen af affaldet, uanset om deponeringen var sket før direktivets ikrafttræden. Hvis affaldsdeponeringsdirektivet derimod havde fastsat skærpede efterbehandlingskrav til allerede nedlukkede deponeringsanlæg, var resultatet antageligt blevet det modsatte.

For så vidt angår spørgsmålet om medlemsstaternes erstatningsansvar synes der at være god ræson i EU-Domstolens argumentation, hvorefter medlemsstaterne ikke kan handle i strid med målene i et

direktiv, der endnu ikke er vedtaget. Det kan dog bemærkes, at generaladvokaten i sit forslag til afgørelse i sagen (punkt 98-101) argumenterede for det modsatte resultat med henvisning til, at loyalitetsforpligtelsen efter TEU art. 4, stk. 3, tilsiger, at medlemsstaterne allerede inden vedtagelsen af et direktiv skal undlade bevidst at kompromittere de målsætninger, som der er opnået politisk enighed omkring på EU-niveau, uanset at de endnu ikke har fundet vej til vedtagne retsakter.

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

25. januar 2022 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2012/19/EU – affald af elektrisk og elektronisk udstyr – forpligtelse til finansiering af omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler – tilbagevirkende kraft – retssikkerhedsprincippet – ukorrekt gennemførelse af et direktiv – medlemsstatens ansvar«

I sag C-181/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Nejvyšší soud (øverste domstol, Den Tjekkiske Republik) ved afgørelse af 12. marts 2020, indgået til Domstolen den 24. april 2020, i sagen

VYSOČINA WIND a.s.

mod

Česká republika – Ministerstvo životního prostředí,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Arabadjiev (refererende dommer), A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele og J. Passer samt dommerne M. Ilešič, T. von Danwitz, M. Safjan, A. Kumin og N. Wahl,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- VYSOČINA WIND a.s. ved advokát M. Flora,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vlácil og L. Dvořáková, som befuldmægtigede,
- den tyske regering ved J. Möller og S. Heimerl, som befuldmægtigede,
- Europa-Parlamentet ved C. Ionescu Dima, O. Hrstkova Šolcová og W.D. Kuzmienko, som befuldmægtigede,
- Rådet for Den Europæiske Union ved A. Maceroni og M. Moore, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved L. Haasbeek og P. Ondrušek, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. juli 2021,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/19/EU af 4. juli 2012 om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) (EUT 2012, L 197, s. 38).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem en virksomhed, der driver et solenergianlæg, VYSOČINA WIND a.s., og Česká republika – Ministerstvo životního prostředí (miljøministeriet, Den Tjekkiske Republik) vedrørende et krav om erstatning, som dette selskab har fremsat for den skade, som det har lidt som følge af den angiveligt ukorrekte gennemførelse af direktiv 2012/19.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2002/96/EF

- 3 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/96/EF af 27. januar 2003 om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) (EUT 2003, L 37, s. 24) bestemte i artikel 7, stk. 3, at medlemsstaterne med henblik på beregningen af målene for nyttiggørelse af affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) disse mål sikrer, at producenter eller tredjemand, der handler på deres vegne, holder regnskab med WEEE-massen og komponenter, materialer eller stoffer, når de ankommer til (input) og forlader (output) behandlingsvirksomheden, og/eller når de ankommer til (input) nyttiggørelses- eller genvindingsvirksomheden.

- 4 Dette direktivs artikel 9 med overskriften »Finansiering af WEEE fra andre brugere end private husholdninger« havde følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer, at producenterne senest den 13. august 2005 sørger for finansiering af omkostningerne ved indsamling, behandling, nyttiggørelse og miljørigtig bortskaffelse af WEEE fra andre brugere end private husholdninger af produkter, der markedsføres efter den 13. august 2005.

Med hensyn til WEEE fra produkter, der er markedsført før den 13. august 2005 (»historisk affald«), sørger producenterne for finansiering af omkostningerne ved håndteringen. Alternativt kan medlemsstaterne bestemme, at andre brugere end private husholdninger gøres helt eller delvis ansvarlige for denne finansiering.

Producenter og andre brugere end private husholdninger kan uden hensyntagen til bestemmelserne i dette direktiv indgå aftaler om andre finansieringsordninger.«

- 5 Artikel 13 i direktiv 2002/96, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/34/EF af 11. marts 2008 (EUT 2008, L 81, s. 65) fastsatte:

»Der vedtages de nødvendige ændringer for at tilpasse artikel 7, stk. 3, og bilag I B, (navnlig for eventuelt at tilføje lysarmaturer i husholdninger, glødelamper og fotovoltaiske produkter, dvs. solpaneler), bilag II, (navnlig for at tage hensyn til ny teknologisk udvikling vedrørende behandling af WEEE), bilag III og bilag IV til den videnskabelige og tekniske udvikling. Disse foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i dette direktiv, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 14, stk. 3.

Inden bilagene ændres, hører Kommissionen bl.a. producenter af elektrisk og elektronisk udstyr, genvindingsvirksomheder, behandlingsvirksomheder, miljøorganisationer og arbejdstager- og forbrugersammenslutninger.«

Direktiv 2003/108/EF

- 6 Følgende fremgår af tredje betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/108/EF af 8. december 2003 om ændring af direktiv 2002/96 (EUT 2003, L 345, s. 106):

»I overensstemmelse med den fælles erklæring har Kommissionen undersøgt de finansielle følger for producenter ud fra den nuværende formulering af artikel 9 i direktiv [2002/96] og har konstateret, at tilbagetagelsespligten for WEEE af produkter, som er markedsført tidligere, udløser en økonomisk forpligtelse med tilbagevirkende kraft, som der ikke er taget højde for, og som sandsynligvis udgør en alvorlig økonomisk trussel mod visse producenter.«

7 Direktiv 2003/108 erstattede artikel 9 i direktiv 2002/96 med følgende tekst:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at producenterne senest den 13. august 2005 sørger for finansiering af omkostningerne ved indsamling, behandling, nyttiggørelse og miljørigtig bortskaffelse af WEEE fra andre brugere end private husholdninger af produkter, der markedsføres efter den 13. august 2005.

Medlemsstaterne sikrer, at finansiering af omkostningerne i forbindelse med håndtering af WEEE af produkter, der er markedsført før den 13. august 2005 (historisk affald), sker i overensstemmelse med tredje og fjerde afsnit.

Hvis historisk affald erstattes af tilsvarende nye produkter eller nye produkter, som tjener samme formål, sørger producenterne af disse produkter for finansiering af omkostningerne på det tidspunkt, hvor produkterne leveres. Alternativt kan medlemsstaterne bestemme, at andre brugere end private husholdninger gøres helt eller delvis ansvarlige for denne finansiering.

Finansiering af omkostningerne i forbindelse med andet historisk affald påhviler andre brugere end private husholdninger.

2. Producenter og andre brugere end private husholdninger kan med forbehold af bestemmelserne i dette direktiv indgå aftaler om andre finansieringsordninger.«

Direktiv 2008/98/EF

8 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT 2008, L 312, s. 3), definerer i artikel 3, stk. 1, begrebet »affald« som værende »ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med«.

9 Dette direktivs artikel 14 bestemmer:

»1. I overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler, skal omkostningerne ved affaldshåndtering afholdes af den oprindelige affaldsproducent eller de nuværende eller tidligere affaldsindehavere.

2. Medlemsstaterne kan beslutte, at omkostningerne ved affaldshåndtering enten helt eller delvist afholdes af producenten af det produkt, hvorfra affaldet stammer, og at distributører af et sådant produkt kan deltage i afholdelsen af disse omkostninger.«

Direktiv 2012/19

10 Direktiv 2012/19 ophævede direktiv 2002/96.

11 9., 12. og 23. betragtning til direktiv 2012/19 har følgende ordlyd:

»(9) Dette direktiv bør omfatte alt [elektrisk og elektronisk udstyr (EEE)], der anvendes af forbrugerne, og EEE til erhvervsmæssig brug. Dette direktiv bør ikke berøre sikkerheds- og sundhedskrav i EU-lovgivningen til beskyttelse af aktører, der kommer i kontakt med WEEE, eller EU-særløvgivning om affaldshåndtering [...] og EU-lovgivningen om produktdesign [...]. Formålet med dette direktiv kan nås uden at medtage faste installationer i stor skala såsom olieplatforme, lufthavnsbagagetransportsystemer eller elevatorer inden for dets anvendelsesområde. Udstyr, som ikke specifikt er udformet og installeret som en del af sådanne installationer, og som kan fungere korrekt, selv om det ikke er en del af disse installationer, bør

dog omfattes af dette direktivs anvendelsesområde. Dette gælder f.eks. udstyr såsom belysningsudstyr eller fotovoltaiske paneler.

[...]

- (12) Indførelsen af producentansvar i dette direktiv er et af midlerne til at tilskynde til udformning og produktion af EEE, som tager fuldstændig hensyn til og letter reparation, mulig opgradering, genbrug, adskillelse og genanvendelse heraf.

[...]

- (23) [...] Medlemsstaterne bør tilskynde producenterne til at tage det fulde ansvar for indsamlingen af WEEE bl.a. ved at finansiere indsamlingen af WEEE gennem hele affaldskæden [...] i overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler. For at fordelene ved producentansvarskonceptet kan udnyttes bedst muligt, bør hver enkelt producent være ansvarlig for at finansiere behandlingen af affald fra producentens egne produkter. Den enkelte producent bør kunne vælge at opfylde denne forpligtelse enten individuelt eller ved at deltage i en kollektiv ordning. Hver enkelt producent bør, når et produkt bringes i omsætning, stille en finansiell garanti for at forhindre, at omkostningerne ved håndtering af WEEE fra forældreløse produkter påhviler samfundet eller de øvrige producenter. Ansvar for at finansiere håndteringen af historisk affald bør deles af alle producenter i form af kollektive finansieringsordninger, hvortil alle producenter, der findes på markedet på det tidspunkt, omkostningerne opstår, bidrager forholdsmæssigt. [...] De eksisterende ordninger for indsamling og nyttiggørelse bør anvendes bedst muligt i forbindelse med produkter med lang livscyklus, der nu falder ind under dette direktivs anvendelsesområde, som f.eks. fotovoltaiske paneler, under forudsætning af, at kravene i dette direktiv overholdes.«

- 12 I dette direktivs artikel 1 præciseres, at der heri »fastsættes foranstaltninger for at beskytte miljøet og menneskers sundhed ved at forebygge eller mindske de negative følgevirkninger af at frembringe og håndtere [WEEE] ved at mindske de negative følgevirkninger af ressourceudnyttelse og ved at forbedre effektiviteten af denne udnyttelse i overensstemmelse med artikel 1 og 4 i direktiv [2008/98] og derved bidrage til en bæredygtig udvikling«.

- 13 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 2012/19 fastsætter:

»Dette direktiv finder anvendelse på [EEE] som følger:

- a) [F]ra 13. august 2012 til 14. august 2018 (overgangsperiode), dog jf. stk. 3, for EEE, som henhører under kategorierne i bilag I. Bilag II indeholder en vejledende liste over EEE, som henhører under kategorierne i bilag II.]
- b) [F]ra 15. august 2018, dog jf. stk. 3 og 4, for alt EEE. Alt EEE klassificeres under kategorierne i bilag III. Bilag IV indeholder en ikke-udtømmende liste over EEE, som henhører under kategorierne i bilag III. (åbent anvendelsesområde).«

- 14 Dette direktivs artikel 3, stk. 1, litra a), definerer »elektrisk og elektronisk udstyr« eller »EEE« som »udstyr, som er afhængigt af elektrisk strøm eller et elektromagnetisk felt for at kunne fungere korrekt, og udstyr til produktion, transmission og måling af elektriske strømme og elektromagnetiske felter, som er bestemt til brug ved en spænding på højst 1000 volt for vekselstrøms vedkommende og 1500 volt for jævnstrøms vedkommende«.

- 15 I henhold til samme direktivs artikel 3, stk. 1, litra e), er »affald af elektrisk og elektronisk udstyr« eller »WEEE« desuden »elektrisk eller elektronisk udstyr, der i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv [2008/98] er affald, herunder alle komponenter, delkomponenter og hjælpematerialer, som indgår i produktet på bortskaffelsestidspunktet«.

- 16 Nævnte direktivs artikel 4 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne tilskynder, uden at det berører kravene i EU-lovgivningen om det indre markeds funktion og om produktdesign, [...] til samarbejde mellem producenter og genanvendelsesvirksomheder og foranstaltninger, der skal promovere udformning og produktion af EEE, navnlig med henblik på at lette genbrug, adskillelse og nyttiggørelse af WEEE, samt dele og materialer herfra. [...]«

- 17 Artikel 12 i direktiv 2012/19 med overskriften »Finansiering af WEEE fra private husholdninger« bestemmer i stk. 4, at WEEE fra produkter, der er bragt i omsætning senest den 13. august 2005 anses for »historisk affald«.

- 18 Dette direktivs artikel 13 med overskriften »Finansiering af WEEE fra andre brugere end husholdninger« er affattet som følger:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at producenterne sørger for finansiering af omkostningerne ved indsamling, behandling, nyttiggørelse og miljørigtig bortskaffelse af WEEE fra andre brugere end private husholdninger af produkter, der bringes i omsætning efter den 13. august 2005.

Erstattes historisk affald af tilsvarende nye produkter eller nye produkter, som tjener samme formål, sørger producenterne af disse produkter for finansiering af omkostningerne på det tidspunkt, hvor produkterne leveres. Alternativt kan medlemsstaterne fastsætte, at andre brugere end private husholdninger gøres helt eller delvis ansvarlige for denne finansiering.

Finansiering af omkostningerne i forbindelse med andet historisk affald påhviler de andre brugere end private husholdninger.

2. Producenter og andre brugere end private husholdninger kan med forbehold af bestemmelserne i dette direktiv indgå aftaler om andre finansieringsordninger.«

- 19 Nævnte direktivs artikel 24, stk. 1, præciserer følgende:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest 14. februar 2014. De tilsender straks Kommissionen disse bestemmelser.«

- 20 I bilag I til direktiv 2012/19, der har overskriften »Kategorier af EEE, der er omfattet af dette direktiv i overgangsperioden, som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra a)«, nævnes fotovoltaiske paneler. Disse er ligeledes gengivet i bilag II til dette direktiv, der indeholder en vejledende liste over EEE, som henhører under kategorierne i bilag I, og i bilag IV til nævnte direktiv, der opstiller en ikke-udtømmende liste over EEE, der henhører under kategorierne i bilag III til samme direktiv.

Tjekkisk ret

- 21 Den Tjekkiske Republik har opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktiv 2002/96 bl.a. ved at vedtage zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (lov nr. 185/2001 om affald og om ændring af visse andre love, herefter »affaldsloven«).

- 22 Den 30. maj 2012 blev der i denne lov indsat en ny § 37p, hvorved der blev indført en finansieringsordning for omkostningerne vedrørende håndteringen af affald fra fotovoltaiske paneler. I henhold til denne bestemmelse er driftslederen af et solcelleanlæg forpligtet til ved hjælp af genanvendelsesbidrag at finansiere omkostningerne i forbindelse med håndteringen af affald fra fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning senest den 1. januar 2013. Med henblik herpå er der fastsat en forpligtelse for denne driftsleder til senest den 30. juni 2013 at indgå en aftale, der sikrer et kollektivt finansieringssystem på en sådan måde, at nævnte finansiering tilvejebringes senest den 1. januar 2019. For så vidt angår fotovoltaiske paneler, som er bragt i omsætning efter den 1. januar 2013, påhviler denne forpligtelse producenterne.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 23 VYSOČINA WIND driver et solenergianlæg, der blev taget i brug i 2009, og som er udstyret med fotovoltaiske paneler, der er blevet bragt i omsætning efter den 13. august 2005, men før den 1. januar 2013.
- 24 I overensstemmelse med forpligtelsen i affaldslovens § 37p har dette selskab deltaget i finansieringen af omkostningerne til håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler og har i denne forbindelse indbetalt bidrag på i alt 1 613 773,24 tjekkiske koruna (CZK) (ca. 59 500 EUR) i 2015 og 2016.
- 25 Da VYSOČINA WIND var af den opfattelse, at denne forpligtelse var en direkte følge af Tjekkiets ukorrekte gennemførelse af direktiv 2012/19, og at betalingen af disse bidrag udgjorde en skade, anlagde selskabet sag mod denne medlemsstat ved Obvodní soud pro Prahu 10 (distriktsdomstol 10 i Prag, Den Tjekkiske Republik) med påstand om erstatning. VYSOČINA WIND anførte navnlig, at affaldslovens § 37p er i strid med artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19, som pålægger EEE-producenten, og ikke brugeren heraf, at finansiere omkostningerne ved håndteringen af affald fra fotovoltaiske paneler, der er blevet bragt i omsætning efter den 13. august 2005.
- 26 Ved dom af 6. april 2018 gav denne retsinstans VYSOČINA WIND medhold i det hele. Den Tjekkiske Republik iværksatte appel til prøvelse af denne dom ved Městský soud v Praze (byretten i Prag, Den Tjekkiske Republik), som forkastede appellen som ugrundet ved dom af 14. november 2018. Ifølge Městský soud v Praze fremgår det klart af ordlyden af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19, at producenterne skal sørge for finansieringen af omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler, der er blevet bragt i omsætning efter den 13. august 2005, således at affaldslovens § 37p ikke er i overensstemmelse med dette direktiv ved fortsat at pålægge brugerne denne forpligtelse.
- 27 Den Tjekkiske Republik har derfor iværksat kassationsappel ved Nejvyšší soud (øverste domstol, Den Tjekkiske Republik), idet den for det første har gjort gældende, at en sådan fortolkning af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 fører til, at denne bestemmelse tillægges en ulovlig tilbagevirkende kraft. For det andet er et vist antal producenter, der har bragt fotovoltaiske paneler i omsætning i perioden fra 2005 til 2013, ikke længere aktive på markedet, hvilket gør det umuligt at sikre finansieringen af omkostningerne ved håndtering af affald fra disse paneler. For det tredje er Den Tjekkiske Republik af den opfattelse, at Kommissionens manglende bemærkninger inden for rammerne af EU-pilotprojektproceduren vedrørende gennemførelsen af direktiv 2012/19 i national ret og det forhold, at denne institution ikke har indledt en traktatbrudsprocedure mod den, vidner om, at denne medlemsstat har gennemført direktiv 2012/19 korrekt, hvilket Kommissionen bekræftede under et bilateralt møde, der fandt sted den 1. oktober 2018.
- 28 Den forelæggende ret er i denne forbindelse i tvivl om fortolkningen af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19, for så vidt som der – selv om det er ubestridt, at denne bestemmelse kræver af medlemsstaterne, at de pålægger producenterne at finansiere omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler, når der er tale om paneler, der er bragt i omsætning efter udløbet af fristen for gennemførelse af dette direktiv, den 14. februar 2014, og at medlemsstaterne i tilfælde af »historisk affald« fra fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning før den 13. august 2005, kan pålægge brugerne denne forpligtelse – derimod kan stilles spørgsmålstegn ved anvendelsen af denne finansieringsforpligtelse på affald fra fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning mellem den 13. august 2005 og den 14. februar 2014.
- 29 Efter den forelæggende rets opfattelse skal det først og fremmest undersøges, hvornår forpligtelsen til at finansiere omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler er opstået. Den forelæggende ret er i denne henseende enig med sagsøgeren i hovedsagen i, at denne forpligtelse først opstår ved fremkomsten af affald, og ikke, som Den Tjekkiske Republik har hævdet, når disse paneler bringes i omsætning. Følgelig er fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning inden udløbet af fristen for gennemførelse af dette direktiv, dvs. den 14. februar 2014, og som producerer affald efter denne dato, omfattet af det materielle anvendelsesområde for direktiv 2012/19, hvorfor den forpligtelse, der således er pålagt ved direktivets artikel 13, stk. 1, på ingen måde har tilbagevirkende kraft.
- 30 Dernæst er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt direktiv 2012/19 er blevet korrekt gennemført i tjekkisk ret, eftersom Kommissionen for det første selv i forbindelse med vedtagelsen af direktiv

2003/108 om ændring af direktiv 2002/96 konstaterede, at forpligtelsen til at finansiere omkostningerne ved håndtering af affald fra produkter, der er bragt i omsætning inden udløbet af fristen for gennemførelse af sidstnævnte direktiv, skabte et ansvar med tilbagevirkende kraft, der kunne udsætte producenterne for alvorlige økonomiske risici, idet en sådan konstatering ville kunne anvendes på samme måde på fotovoltaiske paneler, der for nyligt var blevet omfattet af EU-rettens anvendelsesområde ved direktiv 2012/19. For det andet undergraves den berettigede forventning hos producenterne af fotovoltaiske paneler, som ikke kunne antage, at de ville blive pålagt en sådan finansieringsforpligtelse for så vidt angår affald fra paneler, der allerede tidligere var blevet bragt i omsætning på markedet, og som derfor ikke havde overvæltet omkostningerne ved en sådan finansiering på prisen på deres produkter. For det tredje forekommer der en forskelsbehandling mellem de brugere, der allerede opfyldte finansieringsforpligtelsen i henhold til national ret inden udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 2012/19, og de brugere, der ikke opfyldte denne forpligtelse. Den forelæggende ret har for det fjerde anført, at Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik og Republikken Østrig heller ikke umiddelbart har gennemført nævnte direktiv ved at opretholde producenternes forpligtelse til at finansiere omkostningerne ved håndteringen af affald fra produkter, der er bragt i omsætning efter den 13. august 2005.

- 31 Endelig ønsker den forelæggende ret oplyst, om den nationale lovgivning er i strid med EU-retten, for så vidt som de aftaler, som operatørerne af solenergianlæggene efter vedtagelsen af direktiv 2012/19 var forpligtede til at indgå for at sikre finansieringen af omkostningerne ved håndteringen af affald fra fotovoltaiske paneler, og som fastsatte betaling i rater af bidrag herfor, blev opretholdt, selv om denne finansiering påhviler producenten i henhold til nævnte direktiv.
- 32 På denne baggrund har Nejvyšší soud (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 13 i direktiv [2012/19] fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at en medlemsstat pålægger brugerne forpligtelsen til at finansiere omkostningerne ved indsamling, behandling, nyttiggørelse og miljørigtig bortskaffelse af WEEE, som stammer fra fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning [senest] den 1. januar 2013, og ikke producenterne?
- 2) I tilfælde af et bekræftende svar på det første spørgsmål er det – med henblik på vurderingen af betingelserne for en medlemsstats ansvar for den skade, som forvoldes borgere ved en tilsidesættelse af EU-retten – relevant, sådan som det er tilfældet i hovedsagen, at en medlemsstat selv har fastsat regler for finansiering af affald fra fotovoltaiske paneler før vedtagelsen af [direktiv 2012/19], hvilket direktiv medførte, at fotovoltaiske paneler blev omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, og at producenterne herved blev pålagt forpligtelsen til at afholde omkostningerne forbundet hermed, herunder for så vidt angår paneler, der var blevet bragt i omsætning før udløbet af fristen for gennemførelsen af direktivet (og selve vedtagelsen af retsakten på EU-retligt niveau)?«
- 33 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 61, stk. 1, har Domstolen anmodet parterne i hovedsagen eller andre berørte, som er omfattet af artikel 23 i statuttens for Den Europæiske Unions Domstol, om at besvare nærmere angivne spørgsmål skriftligt bl.a. om gyldigheden af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 34 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der pålægger brugerne af disse paneler og ikke producenterne heraf at finansiere omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning senest den 1. januar 2013.
- 35 Indledningsvis bemærkes, at selv om dette spørgsmål formelt alene vedrører fortolkningen af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19, fremgår det af begrundelsen for anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret ligeledes er i tvivl om gyldigheden af denne bestemmelse, henset til dens

eventuelle tilbagevirkende kraft. Den forelæggende ret har i det væsentlige fremhævet, at en sådan virkning kan følge af den omstændighed, at finansieringen af omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler ifølge denne bestemmelse skal afholdes af producenterne, når dette affald hidrører fra produkter, der er blevet markedsført efter den 13. august 2005, hvor den i direktivet fastsatte gennemførelsesfrist endnu ikke var udløbet. Samme bestemmelse kan således skabe et ansvar med tilbagevirkende kraft, der kan udsætte producenterne for alvorlige økonomiske risici.

- 36 Selv om det inden for rammerne af kompetencefordelingen mellem de nationale retter og Domstolen ved anvendelsen af artikel 267 TEUF tilkommer de nationale retter at afgøre, hvilke spørgsmål de finder relevante at forelægge, kan imidlertid kun Domstolen af alle de elementer, der er fremlagt af den nationale ret, udlede de EU-retlige elementer, som under hensyn til sagens genstand nødvendiggør en fortolkning eller bedømmelse af gyldigheden (dom af 17.9.2020, *Compagnie des pêches de Saint-Malo*, C-212/19, EU:C:2020:726, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 For at give den forelæggende ret et fyldestgørende svar er det derfor nødvendigt også at undersøge gyldigheden af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 i lyset af retssikkerhedsprincippet, for så vidt som denne bestemmelse kræver, at finansieringen af omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler sikres af producenterne for så vidt angår affald fra disse paneler, der er markedsført efter den 13. august 2005, dvs. før dette direktivs ikrafttrædelse.
- 38 Der skal derfor først foretages den fortolkning af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19, som den forelæggende ret har anmodet om. Viser det sig, at denne bestemmelse skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der pålægger brugerne af disse paneler og ikke producenterne heraf at finansiere omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning efter den 13. august 2005, vil det dernæst være nødvendigt at prøve gyldigheden af denne bestemmelse.
- 39 Det skal i denne forbindelse indledningsvis bemærkes, at i henhold til fast retspraksis kan en fortolkning af en EU-retlig bestemmelse ikke resultere i, at bestemmelsens ellers klare og præcise ordlyd berøves enhver effektiv virkning (dom af 6.9.2012, *Czop og Punakova*, C-147/11 og C-148/11, EU:C:2012:538, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis). Når betydningen af en bestemmelse i EU-retten således er utvetydig i henhold til selve bestemmelsens ordlyd, kan Domstolen ikke fravige denne fortolkning.
- 40 I henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 sikrer medlemsstaterne imidlertid, at producenterne sørger for finansiering af omkostningerne ved indsamling, behandling, nyttiggørelse og miljørigtig bortskaffelse af WEEE fra andre brugere end private husholdninger af produkter, der bringes i omsætning efter den 13. august 2005.
- 41 Ifølge definitionen i dette direktivs artikel 3, stk. 1, litra e), omfatter begrebet »WEEE« elektrisk og elektronisk udstyr, der i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 2008/98 er affald, herunder alle komponenter, delkomponenter og hjælpematerialer, som indgår i produktet på bortskaffelsestidspunktet.
- 42 Navnlig finder direktiv 2012/19 i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, litra a), anvendelse fra overgangsperioden fra den 13. august 2012 til den 14. august 2018 for EEE, som henhører under kategorierne i bilag I, herunder udtrykkeligt fotovoltaiske paneler, der ligeledes er nævnt i bilag II til dette direktiv, som præciserer disse kategorier af EEE samt i 9. og 23. betragtning til direktivet, som bl.a. understreger, at produkter med en lang levetid, såsom fotovoltaiske paneler, nu er omfattet af nævnte direktiv.
- 43 Herved har EU-lovgiver, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 29 i forslaget til afgørelse, utvetydigt tilkendegivet sin hensigt om, at fotovoltaiske paneler skal anses for EEE som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2012/19, og at disse derfor er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde.
- 44 Det må derfor fastslås, at artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 kræver, at medlemsstaterne vedtager og offentliggør de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at lade ansvaret for finansieringen af omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler påhvile

producenterne heraf og ikke brugerne, når disse paneler er blevet bragt i omsætning efter den 13. august 2005.

- 45 Følgelig og uden at det påvirker prøvelsen af gyldigheden, som er omhandlet i nærværende doms præmis 38, skal artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der pålægger brugerne af disse paneler og ikke producenterne heraf at finansiere omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning efter den 13. august 2005.
- 46 Henset til denne fortolkning er det dernæst nødvendigt, som nævnt i denne doms præmis 37 og 38, at bedømme gyldigheden af denne bestemmelse.
- 47 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at retssikkerhedsprincippet, der er et grundlæggende EU-retligt princip, kræver, at retsreglerne skal være klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, især når de kan have bebyrdende virkninger for personer og virksomheder, for at borgerne ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (jf. i denne retning dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 161, og af 30.4.2019, Italien mod Rådet (Kvote for sværdfisk i Middelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 111 og den deri nævnte retspraksis). Selv om princippet om retssikkerhed ifølge fast retspraksis er til hinder for, at en retsregel anvendes med tilbagevirkende kraft, dvs. på situationer, som ligger forud for ikrafttrædelsen, kræver samme princip i øvrigt, at faktiske omstændigheder normalt, medmindre andet udtrykkeligt er bestemt, skal bedømmes efter samtidige retsregler (jf. i denne retning dom af 3.9.2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, præmis 37, og af 26.3.2020, Hungeod m.fl., C-496/18 og C-497/18, EU:C:2020:240, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 En ny retsregel skal desuden anvendes øjeblikkeligt på de fremtidige virkninger af en situation, der er opstået, mens den tidligere lovgivning var gældende, og på nye retlige situationer (dom af 15.1.2019, E.B., C-258/17, EU:C:2019:17, præmis 50, og af 14.5.2020, Azienda Municipale Ambiente, C-15/19, EU:C:2020:371, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis). Noget andet gælder kun – og med forbehold af det principielle forbud mod retsakters tilbagevirkende kraft – såfremt den nye retsregel er ledsaget af særbestemmelser, som specielt regulerer dens tidsmæssige anvendelse (dom af 16.12.2010, Stichting Natuur en Milieu m.fl., C-266/09, EU:C:2010:779, præmis 32, af 26.3.2015, Kommissionen mod Moravia Gas Storage, C-596/13 P, EU:C:2015:203, præmis 32, og af 15.1.2019, E.B., C-258/17, EU:C:2019:17, præmis 50).
- 49 Noget andet gælder ligeledes og undtagelsesvis, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 63 i forslaget til afgørelse, når et almengyldigt formål fordrer det, og de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt (dom af 26.4.2005, »Goed Wonen«, C-376/02, EU:C:2005:251, præmis 33, og af 19.3.2009, Mitsui & Co. Deutschland, C-256/07, EU:C:2009:167, præmis 32).
- 50 I det foreliggende tilfælde følger det af artikel 2, stk. 1, litra a), i direktiv 2012/19, at dette direktiv finder anvendelse på udstyr som omhandlet i direktivets bilag I, herunder fotovoltaiske paneler, fra den 13. august 2012, hvilken dato i øvrigt er sammenfaldende med datoen for dets ikrafttræden, dvs. 20 dage efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* den 24. juli 2012 i henhold til direktivets artikel 26. Ifølge direktivets artikel 24, stk. 1, skulle medlemsstaterne derimod efterkomme direktivets bestemmelser senest den 14. februar 2014.
- 51 Retsreglen i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 finder således kun tidsmæssig anvendelse, for så vidt som operationerne indsamling, behandling, nyttiggørelse og miljørigtig bortskaffelse af affald fra fotovoltaiske paneler, der er nævnt heri, er blevet foretaget efter den 13. august 2012. I de tilfælde hvor sådanne operationer allerede er blevet foretaget inden denne dato, eksisterer de omhandlede paneler således ikke længere på den nævnte dato og omkostningerne ved disse operationer er allerede blevet afholdt på datoen for ikrafttrædelsen af direktiv 2012/19, hvorfor direktivets artikel 13, stk. 1, ikke kan finde anvendelse på de nævnte operationer.
- 52 I lyset af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 47 og 48, skal det derfor afgøres, om anvendelsen af den retsregel, der er fastsat i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19, hvorefter producenterne er forpligtet til at sikre finansieringen af omkostningerne ved håndtering af affald fra

fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning efter den 13. august 2005, når disse paneler er blevet eller vil blive til affald fra den 13. august 2012, kan påvirke en situation, som ligger forud for ikrafttrædelsen af dette direktiv, eller derimod har til formål at regulere de fremtidige virkninger af en situation, der er opstået før dette direktivs ikrafttræden.

- 53 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til de EU-retlige bestemmelser, der var gældende før vedtagelsen af direktiv 2012/19, var forpligtelsen til finansiering af omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler reguleret af artikel 14 i direktiv 2008/98, som gav medlemsstaterne mulighed for at lade omkostningerne ved denne håndtering afholdes af enten den nuværende eller tidligere affaldsindehaver eller af producenten eller distributøren af de fotovoltaiske paneler.
- 54 Såfremt en medlemsstat før vedtagelsen af direktiv 2012/19 havde valgt, at omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler skulle afholdes af brugerne af disse paneler og ikke af producenterne heraf, som det var tilfældet i Den Tjekkiske Republik, har ikrafttrædelsen af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19, ledsaget af forpligtelsen til at gennemføre denne bestemmelse i den nationale retsorden, således som generaladvokaten har anført i punkt 57 og anført i punkt 53 i forslaget til afgørelse, følgelig haft en indvirkning på situationer, der ligger forud for dette direktivs ikrafttrædelse.
- 55 En sådan ændring af fordelingen af omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler, som fandtes i henhold til de samtidige retsregler på tidspunktet, hvor disse paneler blev bragt i omsætning og solgt til en bestemt pris, på en dato og ved en handelstransaktion, som producenten ikke efterfølgende kan ændre, kan nemlig ikke anses for at udgøre en anvendelse af en ny regel med fremtidige virkninger på en situation, der er opstået, mens den gamle regel var gældende, idet de pågældende virkninger allerede er sikre i alle deres aspekter og dermed er frembragt, modsat dem, der gav anledning til dom af 14. maj 2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371), der angik en ændring på et tidspunkt, hvor det pågældende deponeringsanlæg stadig var i drift, af efterbehandlingsperioden af dette anlæg efter dets nedlukning.
- 56 Det er ganske vist rigtigt, at gyldigheden af en bestemmelse i EU-retten ikke kan afhænge af den nationale retstilstand. Når EU-lovgiver imidlertid først overlader det til medlemsstaterne at bestemme fordelingen af omkostningerne ved håndtering af affald fra visse produkter og derefter beslutter at indføre en regel, hvorefter disse omkostninger i alle medlemsstaterne skal afholdes af producenterne, herunder i forhold til de produkter, som disse allerede har bragt i omsætning på et tidspunkt, hvor den nævnte tidligere EU-lovgivning var gældende, må det antages, at denne regel finder anvendelse med tilbagevirkende kraft som omhandlet i den i nærværende doms præmis 47 nævnte retspraksis, og kan derfor være i strid med retssikkerhedsprincippet.
- 57 Under disse omstændigheder skal det undersøges, om artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19, henset til den omstændighed, at den finder anvendelse på fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning mellem den 13. august 2005 og datoen for ikrafttrædelsen af direktiv 2012/19, dvs. den 13. august 2012, og dermed regulerer forhold, som ligger forud for sidstnævnte dato, opfylder de betingelser, der er fastsat i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 48 og 49.
- 58 Denne nye regel er ganske vist ledsaget af særbestemmelser, der særligt regulerer de tidsmæssige betingelser for dens anvendelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den nævnte retspraksis, eftersom den udtrykkeligt og utvetydigt omfatter affald fra fotovoltaiske paneler, der er blevet bragt i omsætning efter den 13. august 2005. En ny retsregel, der finder anvendelse på forhold, der er opstået tidligere, kan imidlertid ikke anses for at være i overensstemmelse med princippet om forbud mod retsaktens tilbagevirkende kraft, for så vidt som den efterfølgende og uforudsigeligt ændrer fordelingen af omkostninger, hvis indtræden ikke længere kan undgås, eftersom de driftslederne med rette har kunnet støtte sig på den fordeling af disse omkostninger, der er fastsat i de samtidige retsregler, og således berøver disse driftsledere enhver reel mulighed for at træffe deres forholdsregler som følge af ikrafttrædelsen af denne nye regel.
- 59 For så vidt som det i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 49, ligeledes kan være begrundet at anvende en ny regel med tilbagevirkende kraft, når et almengyldigt formål fordrer det, og de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt, skal det i det foreliggende tilfælde bemærkes, at anvendelsen med tilbagevirkende kraft af artikel 13, stk. 1, i

direktiv 2012/19 er i strid med det formål, der er anført i 12. betragtning til dette direktiv, som har til formål at tilskynde producenterne til fuldstændigt at tage hensyn til og lette reparation, mulig opgradering, genbrug, adskillelse og genanvendelse af deres produkter i forbindelse med udformningen heraf. Som den tyske regering har gjort gældende i sine svar på Domstolens spørgsmål til skriftlig besvarelse, forekommer gennemførelsen af et sådant formål vanskelig at opnå, eftersom producenterne ved udformningen af fotovoltaiske paneler ikke var i stand til at forudse, at de senere ville være forpligtet til at afholde finansieringen af omkostningerne ved håndtering af affald fra disse paneler.

- 60 Hvad angår den omstændighed, som Parlamentet, Rådet og Kommissionen har anført i deres svar på Domstolens spørgsmål til skriftlig besvarelse, at de fotovoltaiske paneler i henhold til artikel 13 i direktiv 2002/96 eventuelt kan tilføjes bilag I B til dette direktiv i forbindelse med de ændringer, der er nødvendige med henblik på bl.a. at tilpasse direktivets artikel 7, stk. 3, vedrørende beregningen af målene for nyttiggørelse af WEEE, som producenterne var forpligtet til at nå, til den videnskabelige og tekniske udvikling, kan dette ikke afkræfte ræsonnementet i nærværende doms præmis 47-59. I denne bestemmelse blev det allerede i 2002 meddelt, at producenterne af fotovoltaiske paneler sandsynligvis ville blive pålagt at afholde omkostningerne ved håndtering af affaldet fra de paneler, der blev markedsført, fra en fremtidig dato, som om nødvendigt skulle fastsættes i et nyt direktiv. Den kan imidlertid ikke begrunde den konklusion, at disse producenter måtte forvente, at den forpligtelse til finansiering af omkostningerne ved håndtering af affald fra EEE, der er fastsat i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19, ville blive pålagt dem for de fotovoltaiske paneler, der allerede var bragt i omsætning i perioden fra den 13. august 2005 til den 13. august 2012.
- 61 Under disse omstændigheder tilsidesætter anvendelsen med tilbagevirkende kraft af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 retssikkerhedsprincippet.
- 62 Det følger heraf, at denne bestemmelse bør erklæres ugyldig, for så vidt som den pålægger producenterne at finansiere omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning mellem den 13. august 2005 og den 13. august 2012.
- 63 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares som følger:
- Artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 er ugyldig, for så vidt som denne bestemmelse pålægger producenterne at finansiere omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning mellem den 13. august 2005 og den 13. august 2012.
 - Artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der pålægger brugerne af fotovoltaiske paneler og ikke producenterne af disse paneler at finansiere omkostningerne ved håndtering af affald fra nævnte paneler, der er bragt i omsætning fra den 13. august 2012, som er tidspunktet for dette direktivs ikrafttræden.

Det andet spørgsmål

- 64 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at den omstændighed, at en medlemsstats lovgivning, som er i strid med et EU-direktiv, er blevet vedtaget inden vedtagelsen af dette direktiv, har en betydning for vurderingen af denne medlemsstats ansvar med hensyn til den skade, der er forvoldt en privatperson som følge af tilsidesættelsen af EU-retten.
- 65 Indledningsvis følger det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at dette spørgsmål er rejst i tilfælde af, at artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 kræver, at forpligtelsen til finansiering af omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler påhviler producenterne for de paneler, der er blevet bragt i omsætning senest den 1. januar 2013. For så vidt som det således følger af svaret på den forelæggende rets første spørgsmål, at denne forpligtelse skal indføres for de fotovoltaiske paneler, der er blevet markedsført fra ikrafttrædelsen af direktiv 2012/19, dvs. fra den 13. august 2012, skal det lægges til grund, at den forelæggende ret med sit andet spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om den omstændighed, at den tjekkiske lovgivning om affald, som er i strid med EU-retten, blev vedtaget før dette direktiv, har nogen betydning for vurderingen af betingelserne for Den Tjekkiske Republiks ansvar for den skade, der er forvoldt en bruger af fotovoltaiske paneler, der blev markedsført i perioden fra den 13. august 2012 til den 1. januar 2013.

- 66 Det fremgår imidlertid af oplysningerne i de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, således som generaladvokaten har anført i punkt 94 i forslaget til afgørelse, at der hersker tvivl om, hvorvidt tvisten i hovedsagen faktisk vedrører fotovoltaiske paneler, der er blevet markedsført i perioden fra den 13. august 2012 til den 1. januar 2013.
- 67 Det skal bemærkes, at Domstolen imidlertid kun kan afvise en anmodning fra en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 2.7.2020, Magistrat der Stadt Wien (Den europæiske hamster), C-477/19, EU:C:2020:517, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 Eftersom det ikke kan udelukkes, at VYSOČINA WIND i forbindelse med driften af det solenergianlæg, der blev taget i brug i 2009, faktisk erhvervede og anvendte fotovoltaiske paneler, der var blevet bragt i omsætning i perioden fra den 13. august 2012 til den 1. januar 2013, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, er det med henblik på at give denne ret et brugbart svar nødvendigt at besvare det andet spørgsmål.
- 69 Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at Domstolen gentagne gange har fastslået, at der i EU-retten er anerkendt en ret til erstatning, såfremt tre betingelser er opfyldt, nemlig at den bestemmelse, der er tilsidesat, har til formål at tillægge borgerne rettigheder, at tilsidesættelsen af denne bestemmelse er tilstrækkelig kvalificeret, og endelig at der er en direkte årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen af den forpligtelse, som påhviler staten, og de skadelidtes tab (dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 51, og af 8.7.2021, Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, præmis 61).
- 70 I øvrigt fremgår det af fast retspraksis, at det i princippet er de nationale retsinstanser, der skal anvende de i foregående præmis' anførte betingelser for, at en medlemsstat ifalder ansvar for tab, som borgerne er blevet påført på grund af tilsidesættelser af EU-retten, som kan tilregnes staten, i overensstemmelse med de anvisninger, som Domstolen har givet herfor (dom af 29.7.2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 71 Hvad i denne henseende navnlig angår den anden af disse betingelser skal det bemærkes, at for at afgøre, om der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, skal den nationale ret, der skal tage stilling til en erstatningspåstand, tage hensyn til samtlige relevante omstændigheder i den sag, som den har fået forelagt (dom af 29.7.2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, præmis 42).
- 72 I den foreliggende sag fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at mere end en måned før vedtagelsen af direktiv 2012/19, dvs. den 30. maj 2012, indførte den tjekkiske lovgiver en § 37p i affaldsloven om brugernes ansvar for finansiering af omkostninger ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning senest den 1. januar 2013. I denne sammenhæng ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den omstændighed, at Den Tjekkiske Republik har ændret sin affaldslovgivning allerede inden vedtagelsen af direktiv 2012/19, kan tilregnes Den Tjekkiske Republik i henhold til det ansvar den ifalder som følge af denne nationale lovgivnings uoverensstemmelse med nævnte direktiv.
- 73 For at besvare dette spørgsmål skal det bemærkes, at direktiv 2012/19 i artikel 24, stk. 1, selv fastsætter den frist, inden for hvilken de love og administrative bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme direktivet, skal være trådt i kraft i medlemsstaterne, nemlig den 14. februar 2014.
- 74 Selv om direktiv 2012/19 som sådan finder tidsmæssig anvendelse fra den 13. august 2012, skal det i denne henseende fremhæves, at da denne frist navnlig er fastsat under hensyn til, at medlemsstaterne skal have den nødvendige tid til at vedtage gennemførelsesforanstaltninger, kan medlemsstaterne i henhold til Domstolens faste praksis ikke kritiseres for, at de ikke har gennemført direktivet i national ret, før fristen er udløbet. Det påhviler dog ikke desto mindre medlemsstaterne i løbet af perioden forud for gennemførelsesfristens udløb at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det i direktivet foreskrevne resultat nås ved fristens udløb (dom af 18.12.1997, Inter-Environnement Wallonie,

C-129/96, EU:C:1997:628, præmis 43 og 44, og af 27.10.2016, Milev, C-439/16 PPU, EU:C:2016:818, præmis 30 og 31).

- 75 Det fremgår af fast retspraksis, at de medlemsstater, som er adressater for et direktiv, mens fristen for dets gennemførelse løber, skal afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare (jf. i denne retning dom af 18.12.1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, EU:C:1997:628, præmis 45, og af 13.11.2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, præmis 55).
- 76 I den foreliggende sag blev affaldslovens § 37p vedtaget, allerede inden direktivet blev vedtaget og offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, således at fristen for gennemførelse endnu ikke var begyndt at løbe, og inden direktivet havde kunnet skabe retsvirkninger i forhold til de medlemsstater, som var adressater for direktivet.
- 77 Det kan derfor ikke foreholdes Den Tjekkiske Republik, at den har handlet i strid med den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 75.
- 78 Heraf følger, at indførelsen i affaldsloven mere end en måned før vedtagelsen af direktiv 2012/19 af § 37p, der fastsætter brugernes ansvar for finansieringen af omkostninger ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning senest den 1. januar 2013, ikke som sådan kan udgøre en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten.
- 79 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at EU-retten skal fortolkes således, at den omstændighed, at en medlemsstat har vedtaget en lovgivning, der er i strid med et EU-direktiv, inden vedtagelsen af dette direktiv, ikke i sig selv udgør en tilsidesættelse af EU-retten, eftersom gennemførelsen af det i direktivet foreskrevne mål ikke kan anses for at være kompromitteret i alvorlig grad, før dette er en del af Unionens retsorden.

Sagsomkostninger

- 80 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 13, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/19/EU af 4. juli 2012 om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) er ugyldig, for så vidt som denne bestemmelse pålægger producenterne at finansiere omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning mellem den 13. august 2005 og den 13. august 2012.**

Artikel 13, stk. 1, i direktiv 2012/19 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der pålægger brugerne af fotovoltaiske paneler og ikke producenterne af disse paneler at finansiere omkostningerne ved håndtering af affald fra nævnte paneler, der er bragt i omsætning fra den 13. august 2012, som er tidspunktet for dette direktivs ikrafttræden.

- 2) **EU-retten skal fortolkes således, at den omstændighed, at en medlemsstat har vedtaget en lovgivning, der er i strid med et EU-direktiv, inden vedtagelsen af dette direktiv, ikke i sig selv udgør en tilsidesættelse af EU-retten, eftersom gennemførelsen af det i direktivet foreskrevne mål ikke kan anses for at være kompromitteret i alvorlig grad, før dette er en del af Unionens retsorden.**

Underskrifter

* Processprog: tjekkisk.