

**Дело C-181/20****Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

24 април 2020 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Nejvyšší soud (Чешка република)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

12 март 2020 г.

**Ищец:**

VYSOČINA WIND a.s.

**Отвeтник:**

Česká republika — Ministerstvo životního prostředí

**Предмет на главното производство**

Тълкуване на член 13 от Директива 2012/19/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 година относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване (ОЕЕО) (ОВ L 197, 2012 г., стр. 38), наричана по-нататък „Директива 2012/19“.

Отговорност на държава членка за вреда, причинена на частноправен субект поради нарушаване на правото на Съюза

**Предмет и правно основание за отправяне на преюдициалното запитване**

Член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз (наричан по-нататък „ДФЕС“)

## Преюдициални въпроси

1. Трябва ли член 13 от Директива 2012/19/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 година относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване (ОЕЕО) да се тълкува в смисъл, че не допуска налагането от държава членка на задължение за финансиране на разходите за събиране, третиране, повторна употреба, оползотворяване и екологосъобразно обезвреждане на ОЕЕО от фотоволтаични панели, пуснати на пазара преди 1 януари 2013 г., на потребителите вместо на производителите им?

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

## Релевантни разпоредби от правото на Съюза

Директива 2012/19 — член 12, параграф 4 и членове 13 и 24

Договор за Европейския съюз — член 5

## Релевантни разпоредби от националното право

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (Закон № 185/2001 за отпадъците и за изменение на някои други закони; наричан по-нататък „Законът за отпадъците“) — членове 37р и 37h

## Кратко представяне на правото на Съюза и на националното право

- 1 Член 13 от Директива 2012/19 задължава държавите членки да гарантират, че производителите поемат разходите за събирането, третирането, повторната употреба, оползотворяването и екологосъобразното обезвреждане на отпадъците (наричани заедно по-нататък „управлението на отпадъците“) от електрическо и електронно оборудване, пуснато на пазара след 13 август 2005 г. Управлението на т.нар. стари отпадъци — тоест образуваните от продукти, пуснати на пазара преди тази дата — се

финансира при смяна на старите продукти с нови (доколкото държавите членки не са наложили това задължение на потребителите) от производителите на новите продукти, а при останалите стари отпадъци от потребителите им. Това задължение, въведено още с Директива 2002/96/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 27 януари 2003 година относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване (ОЕЕО) (ОВ L 37, 2003 г., стр. 24, Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 184, наричана по-нататък „първоначалната директива от 2002 г.“), в крайна сметка обхваща и отпадъците от фотоволтаични панели. Срокът за транспониране на Директива 2012/19 изтича на 14 февруари 2014 г.

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

### **Кратко представяне на фактите и производството**

- 3 Ищецът е оператор на слънчевата електроцентрала „Vranovská ves II“. Тя е създадена през 2009 г. като са използвани фотоволтаични панели, пуснати на пазара след 13 август 2005 г., но при всички положения преди 1 януари 2013 г. Поради това в съответствие с член 37р от Закона за отпадъците ищецът сключва със съответните субекти договори, по силата на които заплаща на същите субекти в периода 2015—2016 г. на три вноски такса за рециклиране за електрическите отпадъци от фотоволтаичните панели в общ размер от 1 613 773,24 чешки крони (CZK).
- 4 Според ищеца Чешката република е транспонирила неправилно Директива 2012/19, тъй като съгласно член 13 от тази директива производителят, а не потребителят е длъжен да финансира управлението на отпадъците от фотоволтаични панели, пуснати на пазара след 13 август 2005 г. Поради това ищецът търпи вреди, тъй като съгласно действащия все още член 37р от Закона за отпадъците ищецът трябва и след 14 февруари 2014 г. (когато изтича срокът за транспониране) да заплаща такса за рециклиране, която съгласно правото на Съюза трябва да заплаща производителят. Ищецът съответно предявява иск срещу Чешката република за поправка на вредата,

причинена с нарушаването на правото на Съюза и чиито размер съответствал на размера на платената такса, а именно 1 613 773,24 CZK.

- 5 Според Чешката република задължението на производителите за финансиране на управлението на отпадъците от фотоволтаични панели трябва да се отнася за фотоволтаичните панели, пуснати на пазара след изтичането на срока за транспониране (14 февруари 2014 г.), тъй като налагането със задна дата на такова задължение би довело до недопустимо обратно действие и до съответно нарушаване на общите правни принципи на защита на оправданите правни очаквания и на правна сигурност. По-нататък ответникът посочва, че много производители, които в периода 2005—2013 г. са пуснали на пазара фотоволтаични панели, вече не съществуват и следователно не е възможно да бъдат задължени да финансират управлението на отпадъците. Накрая, ответникът посочва, че в проведената процедура EU Pilot Европейската комисия не е установила никакви пропуски в процеса на транспониране на член 13 от Директива 2012/19 и в това отношение срещу Чешката република не провеждана никаква процедура за неизпълнение от държавата членка на задължения, произтичащи от правото на Съюза.
- 6 С решение от 6 април 2018 г. първоинстанционният съд, Obvodní soud pro Prahu 10 (Районен съд за Прага 10, Чешка република), уважава иска. Решението е потвърден с решение на Městský soud v Praze (Окръжен съд Прага, Чешка република) от 14 ноември 2018 г. Чешката република подава касационна жалба срещу решението на Městský soud v Praze (Окръжен съд Прага) до запитващата юрисдикция.

#### **Кратко представяне на мотивите за запитването**

- 7 В разглежданото дело е необходимо да се даде отговор на въпроса дали по отношение на фотоволтаичните панели Чешката република е транспонирала правилно член 13 от Директива 2012/19. За тази цел е нужно да се установи дали член 13 от Директива 2012/19 не допуска налагането от държава членка на задължение за финансиране на управлението на отпадъците от фотоволтаични панели, пуснати на пазара преди 1 януари 2013 г., на операторите на слънчеви електроцентрали (потребителите) вместо на производителите. При утвърдителен отговор на този въпрос член 37р от Закона за отпадъците би се оказал в противоречие с правото на Съюза и ще трябва да се обсъди въпросът за отговорността на държавата членка за вредата, причинена на частноправен субект поради нарушаване на правото на Съюза. В това отношение същевременно възниква въпросът дали обстоятелства като тези в главното производство могат да имат значение за оценката на предпоставките за отговорността на държавата членка.

***По първия преюдициален въпрос***

- 8 В главното производство е безспорно, че член 13 от Директива от 2012/19 изисква от държавите членки да задължат производителите да финансират управлението на отпадъците от фотоволтаични панели, ако панелите са пуснати на пазара след 14 февруари 2014 г. Безспорно е също така, че за старите отпадъци от фотоволтаични панели (пуснати на пазара преди 13 август 2005 г.) държавата членка може да наложи такова задължение на потребителите. Съмненията обаче се отнасят за това кой носи посоченото задължение по отношение на панелите, пуснати на пазара в периода от 13 август 2005 г. до 14 февруари 2014 г.
- 9 В началото съответно трябва да се даде отговор на въпроса дали фотоволтаичните панели, пуснати на пазара преди 14 февруари 2014 г., изобщо попадат в приложното поле на Директива 2012/19. Ако попадат, възниква следващият въпрос, а именно дали наложеното задължение по отношение на фотоволтаичните панели, пуснати на пазара след 13 август 2005 г., може да породи обратно действие, и ако може, дали такова обратно действие е недопустимо. Ако отговорът на всички тези въпроси е утвърдителен, накрая трябва да се установи как държава членка трябва да транспонира директива, която я задължава да приеме национална правна уредба, предполагаща недопустимо обратно действие.
- 10 Според запитващата юрисдикция и двете страни изхождат от различни отправни точки, що се отнася до момента и причините за възникване на задължението за финансиране на управлението на отпадъците. Съдилищата от по-долните инстанции и ищецът явно изхождат от виждането, че задължението възниква при образуването на конкретния отпадък. Чешката република обаче несъмнено счита за причина за възникването на това задължение още самото пускане на продукта на пазара. От тази гледна точка логични всъщност се оказват правните виждания и на двете страни в производството. Ако задължението възниква при образуването на отпадъка, Директива 2012/19 изисква от държавите членки да приемат правна уредба, която в светлината на правото на Съюза няма обратно действие. Тя съответно поражда последици само за в бъдеще, независимо че определянето на субекта, длъжен да финансира управлението на отпадъците, фактически става въз основа на това кога продуктът, от който са образувани дадени отпадъци, е бил пуснат на пазара (13 август 2005 г.). Ако обаче задължението възниква още от момента на пускане на продукта на пазара, пускането на пазара е свършен факт и налагането въз основа на директивата на задължение за финансиране на управлението на отпадъците от така пуснатите на пазара продукти може наистина да има обратно действие. То по-специално може да засегне и отпадъци, образувани в миналото и с вече финансирани разходи за тях, при които с обратно действие би се стигнало до прехвърляне на отговорността за финансирането на друг субект.

- 11 Според запитващата юрисдикция задължението за финансиране на управлението на отпадъците съгласно Директива 2012/19 трябва да възникне едва в момента, когато електрическото оборудване (фотоволтаичният панел) се превърне в отпадък. Виждането, че задължението за финансиране на управлението на отпадъците възниква още с пускането на продукта на пазара, изглежда неправилно, по-специално като се има предвид, че не е напълно ясно кога се образуват отпадъците. Всъщност налице би било условие или срок, а така въведеното задължение би останало условно и несигурно до момента на образуване на отпадъците. В този контекст доводите на Чешката република изглеждат неоснователни, защото ако отпадъците се образуват след 14 февруари 2014 г., изобщо няма да има обратно действие. Според запитващата юрисдикция до обратно действие може да се стигне само при образуване на отпадъци преди 14 февруари 2014 г. В Директива 2012/19 всъщност изобщо не се посочва, че тя трябва да се прилага за такива отпадъци, нито пък по някакъв начин се изразява намерение на законодателя на Съюза за приемане на правна уредба с обратно действие.
- 12 Според запитващата юрисдикция правилното тълкуване на член 13 от Директива 2012/19 е в смисъл, че въз основа на националните разпоредби производителите трябва да носят задължение за поемане от 14 февруари 2014 г. на разходите за обезвреждане на отпадъците от фотоволтаични панели, пуснати на пазара след 13 август 2005 г., но само по отношение на отпадъците, образувани след 14 февруари 2014 г. Тук няма обратно действие по смисъла на правото на Съюза и съответно не е необходимо да се обсъждат условията за евентуалното му обосноваване. Според запитващата юрисдикция на такова тълкуване трябва да се даде предимство и поради това, че (както бе изяснено по-горе) от Директива 2012/19 по никакъв начин не е видно намерение на законодателя на Съюза за приемане на правна уредба с обратно действие.
- 13 От изложеното тълкуване според запитващата юрисдикция може да се заключи, че държава членка не може да транспонира член 13 от Директива 2012/19, задължавайки потребителите да финансират управлението на отпадъците от фотоволтаични панели, пуснати на пазара до 1 януари 2013 г. Следователно начинът на транспониране на Директива 2012/19 от Чешката република не може да се счете за правилен.
- 14 Възниква обаче въпросът дали може да се възприеме друго виждане, а именно че държава членка може надлежно да транспонира член 13 от Директива 2012/19 като задължи потребителите да финансират управлението на отпадъците от фотоволтаични панели, пуснати на пазара до 1 януари 2013 г., ако бъдат отчетени изложените по-долу обстоятелства.
- 15 Първо, запитващата юрисдикция се позовава на съображенията на Комисията във връзка с приемането на първоначалната директива от 2002 г., които в крайна сметка карат този орган да се откаже от идеята за общо



задължаване на производителите да финансират старите отпадъци. Комисията впрочем стига до извода, че налагането на такова задължение при продуктите, пуснати на пазара преди да изтече срокът за транспониране на първоначалната директива от 2002 г., би създадо задължение с обратен ефект, което може да изложи производителите на сериозен икономически риск. Тези изводи могат по аналогия да се отнесат към фотоволтаичните панели, които в крайна сметка са включени в обхвата на разпоредбите от правото на Съюза в Директива 2012/19.

- 16 Второ, в това отношение значение може да има и защитата на оправданите правни очаквания на производителите на фотоволтаични панели. Те впрочем не е трябвало да очакват, че в бъдеще ще се окажат задължени да финансират разходи за отпадъци с обратен ефект, тоест и от фотоволтаични панели, пуснати на пазара още в миналото, и не са могли да включат този вид разходи в цената на посочените панели. Това може да ги изложи на голям икономически риск.
- 17 Трето, обстоятелство, че Чешката република най-напред сама приема правна уредба на финансирането на разходите за отпадъци от фотоволтаични панели, която впоследствие е изменена съобразно новоприетата правна уредба на Съюза, приложима и за панелите, по отношение на които това задължение вече е наложено именно по националното право, може да доведе до неравно третиране на потребителите, които са изпълнили въведеното по националното право задължение още преди изтичането на срока за транспониране на Директива 2012/19, в сравнение с тези, които не са изпълнили това задължение. В разпоредбата на член 37р от Закона за отпадъците впрочем се предвижда задължение за сключване на договор и за финансиране въз основа на него на разходите предварително, като това финансиране трябва да се реализира последователно чрез разпределянето му на няколко вноски. Ако съответно оператор на слънчевата електроцентрала въпреки разпоредбите от националното право не изпълни своето задължение, то в резултат от изменението на законовата уредба поради приемането на Директива 2012/19 може да се окаже в по-благоприятно положение спрямо онези производители, които вече са изпълнили своето задължение. Смяната на субекта, отговарящ за финансирането, би имала обратен ефект и за субектите, които са изпълнили задължението си.
- 18 С оглед на това, значение може да има и доводът на Чешката република, че ако към момента на приемане на националната правна уредба не е решено изпълнението на задължението да стане чрез разделяне на финансирането на няколко вноски, а е наложено задължение за еднократно заплащане на цялата сума, то по-късното преместване на отговорността върху друг субект съобразно новоприетата правна уредба на Съюза може с обратна сила да промени правния режим по отношение на наложеното и вече напълно изпълнено задължение (в сравнение с плащането на вноски).

- 19 Четвърто, Чешката република не е единствената държава членка, която е транспонирала член 13 от Директива 2012/19 по отношение на фотоволтаични панели, разграничавайки субектите, длъжни да финансират управлението на отпадъците, съобразно момента на пускане на фотоволтаичния панел на пазара, а не според определената в Директива 2012/19 дата 13 август 2005 г. В този контекст запитващата юрисдикция се позовава на германската (член 7 от Elektro- und Elektronikgerätegesetz) и австрийската (член 10 от Elektroaltgeräteverordnung) правна уредба.
- 20 Пето, запитващата юрисдикция обръща внимание на практическия проблем, изтъкнат и от Чешката република, че производител, който в миналото е пускал на пазара фотоволтаични панели, не продължава непременно да съществува и съответно вече не може да бъде задължен да финансира управлението на отпадъците от тези панели. В този контекст запитващата юрисдикция обръща внимание на гръцката правна уредба (член 16-B-3 от министерска заповед № 23615/651/Е.103), съгласно която в такива случаи задължението преминава върху потребителя.
- 21 Накрая, като шести довод, трябва да се отбележат досегашните действия на Комисията при мониторинга на транспонирането на Директива 2012/19. В това отношение до момента Комисията не е започвала срещу Чешката република процедура за неизпълнение от държава членка на задължения, произтичащи от правото на Съюза. Както твърди Чешката Република, дори е било потвърдено, че чешките разпоредби съответстват на правото на Съюза. Това има значение именно в контекста на транспонирането на член 13 от Директива 2012/19 по отношение на фотоволтаични панели в различните държави членки по различен начин, както бе изяснено по-горе.

### ***По втория преюдициален въпрос***

- 22 Ако на първия преюдициален въпрос бъде даден утвърдителен отговор, възниква въпросът за отговорността на Чешката република за вредата, причинена на ищеца в качеството му на оператор на слънчева електроцентрала поради нарушаване на правото на Съюза (тоест поради неправилното транспониране на член 13 от Директива 2012/19).
- 23 Съгласно практиката на Съда на Европейския съюз, за да може държава членка да понесе отговорност за такава вреда спрямо частноправен субект, трябва да са изпълнени предпоставките за отговорността, които са 1) нарушение на правото на Съюза (например, именно, неправилно транспониране на директива), 2) причиняване на вреда на частноправния субект, 3) пряка причинно-следствена връзка между нарушението на правото и причиняването на вредата и 4) достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза (вж. например решения по съединени дела Francovich и др., C-6/90 и C-9/90, и от 5 март 1996 г. по съединени дела Brasserie du pêcheur и др., C-46/93 и C-48/93).



- 24 Запитващата юрисдикция счита, че са налице съмнение за това дали някои от описаните по-горе обстоятелства в главното производство могат да имат значение за преценката на тези предпоставки.
- 25 В това отношение значение може да има по-специално фактът, че в разглеждания случай държавата членка (Чешката република) сама е въвела правила за финансиране на разходите за отпадъци от фотоволтаични панели на национално равнище, при това още преди приемането на Директива 2012/19, по силата на която фотоволтаичните панели се оказват в приложното поле на правната уредба на Съюза, а производителите се задължават да финансират управлението на отпадъците и по отношение на фотоволтаични панели, пуснати на пазара преди изтичането на срока за транспониране на тази директива (и приемането на разглежданата правна уредба на равнището на Съюза).
- 26 Съгласно действащото национално право операторите на слънчеви електроцентрали са били длъжни да сключат договори за осигуряване на финансиране на разходите за отпадъци от фотоволтаични панели на вноски до 30 юни 2013 г., тоест когато тази правна уредба не е противоречала на правото на Съюза. След приемането на Директива 2012/19 обаче договорът между оператора на слънчева електроцентрала и субекта, осигуряващ съвместното изпълнение на наложеното задължение, е продължил да действа, а операторът на слънчева електроцентрала е трябвало въз основа на него да продължи да изпълнява своето задължение. В това отношение най-напред възниква въпросът дали в тази хипотеза след изтичането на срока за транспониране на Директивата изобщо може да се претендира за несъответствие с правото на Съюза, що се отнася до плащането на вноски, ако задължението е било определено и частично изпълнено преди приемането на правната уредба на Съюза.
- 27 Нещо повече, в тази хипотеза и предвид изложените по-горе обстоятелства, изпълнението на наложеното с националното право задължение за сключване на договор и за заплащане съгласно него на вноски в общата система не е имало причинно-следствена връзка с транспонирането на Директива 2012/19. Ето защо по-нататък възниква въпросът дали претендираната вреда, произтекла от неправилно транспониране на Директива 2012/19, вследствие на което операторът на слънчевата електроцентрала е трябвало да продължи да заплаща такса във връзка с управлението на отпадъците от фотоволтаични панели, дори и когато съгласно правото на Съюза производителят трябва да финансира това управление на отпадъци, може да има пряко причинно-следствена връзка с неправилното транспониране на Директива 2012/19, както се изисква в правото на Съюза.
- 28 Неясно е също значението на това обстоятелство във връзка с изискването нарушението на правото на Съюза да е „достатъчно съществено“. Поради приемането на уредбата на Съюза всъщност се стига до преместване с

обратна сила на отговорността и по отношение на фотоволтаичните панели, ако за финансирането им по националното право вече е наложено задължение за финансиране на конкретен субект, което задължение освен това може вече да е било изпълнено изцяло. В този контекст особено значение има това, че член 13 от Директива 2012/19 е транспониран в различните държави членки по различен начин, а Комисията, поне по твърденията на Чешката Република, не е установила, че транспонирането е извършено неправилно.

- 29 Според Nejvyšší soud (Върховен съд, Чешка република) отправените преюдициални въпроси не могат да се квалифицират нито като *acte clair*, нито като *acte éclairé*. Поради това Nejvyšší soud (Върховен съд) в качеството си на юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване, по смисъла на член 267 ДФЕС счита за необходимо да отправи тези въпроси до Съда на Европейския съюз. Предвид различния начин на транспониране на член 13 от Директива 2012/19 по отношение на фотоволтаичните панели в различните държави членки, отговорът на тези въпроси може да има значение не само в главното производство, но и за целия Европейски съюз. Това съответно може да позволи в бъдеще правото на Съюза да бъде прилагано еднакво във всички държави членки на Европейския съюз.