

Predmet C-181/20

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

24. travnja 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Nejvyšší soud (Češka Republika)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

12. ožujka 2020.

Tužitelj:

VYSOČINA WIND a.s.

Tuženik:

Česká republika – Ministerstvo životního prostředí

Predmet glavnog postupka

Tumačenje članka 13. Direktive 2012/19/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi (OEEO) (SL 2012., L 197, str. 38.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 194.), u daljnjem tekstu: Direktiva 2012/19.

Odgovornost države članice za štetu uzrokovanu pojedincu povredom prava Unije

Predmet i pravni temelj zahtjeva za prethodnu odluku

Članak 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU)

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 13. Direktive 2012/19/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi (OEEO) tumačiti na način da mu se protivi to da država članica obvezu financiranja troškova

prikupljanja, obrade, uporabe i za okoliš prihvatljivog zbrinjavanja OEEO-a koji potječe od fotonaponskih ploča stavljenih na tržište prije 1. siječnja 2013. naloži njihovim korisnicima, a ne proizvođačima?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, je li za ocjenu pretpostavki za odgovornost države članice za štetu prouzročenu pojedincu povredom prava Unije relevantna okolnost, kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, da je država članica sama odredila načine financiranja otpada od fotonaponskih ploča prije donošenja direktive kojom su fotonaponske ploče obuhvaćene propisom prava Unije i proizvođačima se nalaže obveza pokrivanja s tim povezanih troškova, uključujući i troškove u pogledu ploča koje su stavljene na tržište prije isteka roka za prenošenje direktive (i samim prihvaćanjem uređenja na razini prava Unije)?

Relevantne odredbe prava Unije

Direktiva 2012/19, članak 12. stavak 4., članak 13. i članak 24.

Članak 5. Ugovora o Europskoj Uniji

Relevantni propisi nacionalnog prava

Zakon č. 185/2001 Sb., o odpadach a o změně některých dalších zákonů (Zakon br. 185/2001 o otpadu i izmjeni određenih drugih zakona; u daljnjem tekstu: Zakon o otpadu), članak 37.p i članak 37.h

Sažeti prikaz prava Unije i nacionalnog prava

- 1 Člankom 13. Direktive 2012/19 državama članicama nalaže se obveza da se pobrinu da proizvođači osiguraju financiranje prikupljanja, obrade, uporabe i za okoliš prihvatljivog zbrinjavanja otpadne električne i elektroničke opreme (u daljnjem tekstu: gospodarenje otpadom) koja potječe od proizvoda stavljenih na tržište nakon 13. kolovoza 2005. Gospodarenje takozvanim povijesnim otpadom, odnosno otpadom nastalim od proizvoda stavljenih na tržište prije tog datuma, financiraju, u slučaju zamjene starih proizvoda novima (ako države članice nisu korisnicima naložile tu obvezu), proizvođači novih proizvoda, a u slučaju ostalog povijesnog otpada njihovi korisnici. Ta je obveza uspostavljena već u Direktivi 2002/96/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. siječnja 2003. o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi (OEEO) (SL 2003., L 37, str. 24. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 13., str. 25.)), u daljnjem tekstu: izvorna Direktiva iz 2002.) i u konačnici se primjenjuje i na otpad od fotonaponskih ploča. Rok za prenošenje Direktive 2012/19 istekao je 14. veljače 2014.

- 2 Češka Republika ispunila je svoje obveze koje proizlaze iz izvorne Direktive iz 2002. donošenjem Zakona o otpadu. Prije donošenja Direktive 2012/19, u taj zakon je 2012. uveden novi članak 37.p kojim je uspostavljen mehanizam financiranja gospodarenja otpadom od fotonaponskih ploča. U skladu s tom odredbom, obveza financiranja gospodarenja otpadom od fotonaponskih ploča koje su stavljene na tržište prije 1. siječnja 2013. jest na operateru solarne elektrane i ispunjava se plaćanjem naknade za recikliranje u jednakim obrocima. U tu je svrhu operaterima solarnih elektrana naložena obveza da najkasnije do 30. lipnja 2013. sklope ugovor sa subjektom koji osigurava sustav zajedničkog financiranja na način da se to financiranje osigura najkasnije od 1. siječnja 2019. Međutim, u pogledu fotonaponskih ploča koje su stavljene na tržište nakon 1. siječnja 2013., opisana obveza je na njihovim proizvođačima.

Sažeti prikaz činjeničnog stanja i tijeka postupka

- 3 Tužitelj je operater solarne elektrane „Vranovská ves II“. Elektrana je stavljena u pogon 2009. uz korištenje fotonaponskih ploča stavljenih na tržište nakon 13. kolovoza 2005., odnosno, u svakom slučaju, prije 1. siječnja 2013. Stoga je, u skladu s člankom 37.p Zakona o otpadu, tužitelj sklopio ugovor s nadležnim subjektima i na temelju tog ugovora im je u razdoblju od 2015. do 2016. u tri obroka platio naknadu za recikliranje električnog otpada od fotonaponskih ploča u ukupnom iznosu od 1 613 773,24 čeških kruna (CZK).
- 4 Tužitelj smatra da je Češka Republika pogrešno prenijela Direktivu 2012/19 jer je, u skladu s člankom 13. te direktive, proizvođač, a ne korisnik, dužan financirati gospodarenje otpadom od fotonaponskih ploča stavljenih na tržište nakon 13. kolovoza 2005. Stoga je tužitelj pretrpio štetu jer, u skladu s člankom 37.p Zakona o otpadu koji je i dalje na snazi, tužitelj i nakon 14. veljače 2014. (istek roka za prenošenje direktive) mora plaćati naknadu za recikliranje koju je u skladu s pravom Unije dužan plaćati proizvođač. Stoga je tužitelj podnio tužbu protiv Češke Republike radi naknade štete prouzročene povredom prava Unije čija vrijednost odgovara iznosu plaćene naknade u iznosu od 1 613 773,24 čeških kruna.
- 5 Češka Republika iznijela je stajalište da se obveza proizvođača da financira gospodarenje otpadom od fotonaponskih ploča treba odnositi na fotonaponske ploče koje su stavljene na tržište nakon isteka roka za prenošenje (14. veljače 2014.) jer bi retroaktivno nalažanje takve obveze bilo primjer nedopuštene retroaktivne primjene prava i s tim povezane povrede općih pravnih načela zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti. Nadalje, tuženik ističe da mnogi proizvođači koji su u razdoblju od 2005. do 2013. stavljali na tržište fotonaponske ploče više ne postoje te im se stoga ne može naložiti obveza financiranja gospodarenja otpadom. Naposljetku, tuženik navodi da u okviru provedenog postupka EU Pilot Europska komisija nije utvrdila nikakve pogreške u postupku prenošenja članka 13. Direktive 2012/19 te stoga protiv Češke Republike nije

pokrenut niti jedan postupak radi povrede obveze države članice koja proizlazi iz prava Unije.

- 6 Obvodní soud pro Prahu 10 (Sud gradske četvrti Prag 10, Češka Republika), kao prvostupanjski sud, presudom od 6. travnja 2018. prihvatio je tužbu. Presuda je ostala na snazi presudom Městskog suda v Praze (Gradski sud u Pragu, Češka Republika) od 14. studenoga 2018. Češka Republika podnijela je protiv presude Městskog suda v Praze (Gradski sud u Pragu) žalbu u kasacijskom postupku sudu koji je uputio zahtjev.

Sažetak obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 7 U ovom predmetu treba odgovoriti na pitanje je li Češka Republika pravilno prenijela članak 13. Direktive 2012/19 u pogledu fotonaponskih ploča. U tu svrhu potrebno je odlučiti protivi li se članku 13. Direktive 2012/19 to da država članica naloži obvezu financiranja gospodarenja otpadom od fotonaponskih ploča stavljenih na tržište prije 1. siječnja 2013. operaterima solarnih elektrana (korisnicima), a ne proizvođačima. U slučaju potvrdnog odgovora na to pitanje, članak 37.p Zakona o otpadu bio bi protivan pravu Unije i trebalo bi razmotriti odgovornost države članice za štetu prouzročenu pojedincu povredom prava Unije. Stoga bi istodobno trebalo postaviti pitanje mogu li okolnosti kao što su one o kojima je riječ u glavnom postupku utjecati na ocjenu pretpostavki za odgovornost države članice.

Prvo prethodno pitanje

- 8 U glavnom postupku nije sporno da članak 13. Direktive 2012/19 obvezuje države članice da proizvođačima nalože obvezu financiranja gospodarenja otpadom od fotonaponskih ploča ako je riječ o pločama koje su stavljene na tržište nakon 14. veljače 2014. Također, nije sporno da u slučaju povijesnog otpada od fotonaponskih ploča (stavljenih na tržište prije 13. kolovoza 2005.) država članica tu obvezu može naložiti korisnicima. Međutim, dvojbe se odnose na to tko ima navedenu obvezu u pogledu ploča stavljenih na tržište u razdoblju od 13. kolovoza 2005. do 14. veljače 2014.
- 9 Stoga prije svega treba odgovoriti na pitanje jesu li fotonaponske ploče koje su stavljene na tržište prije 14. veljače 2014. uopće obuhvaćene materijalnim područjem primjene Direktive 2012/19. Ako jesu, treba postaviti sljedeće pitanje, odnosno, može li nalaganje obveze za fotonaponske ploče stavljene na tržište nakon 13. kolovoza 2015. proizvesti retroaktivni učinak, a ako može, je li takva retroaktivna primjena nedopuštena. U slučaju potvrdnog odgovora na sva ta pitanja, treba konačno odlučiti kako bi država članica trebala prenijeti direktivu kojom joj se nalaže obveza donošenja nacionalnog pravnog uređenja kojim se ne dopušta retroaktivnost.

- 10 Sud koji je uputio zahtjev ističe da obje stranke polaze od različitih pretpostavki u pogledu trenutka i razloga nastanka obveze financiranja gospodarenja otpadom. Sudovi nižeg stupnja i tužitelj jasno polaze od pretpostavke da obveza nastaje u trenutku nastanka konkretnog otpada. Međutim, Češka Republika nedvojbeno smatra da je razlog nastanka te obveze stavljanje proizvoda na tržište. Iz te perspektive logična su pravna stajališta obje stranaka u postupku. Naime, ako obveza nastaje u trenutku nastanka otpada, Direktiva 2012/19 zahtijeva od država članica da donesu pravno uređenje koje s obzirom na pravo Unije nema retroaktivni učinak. Naime, on proizvodi učinke samo u budućnosti, neovisno o činjenici da se subjekt koji je obavezan financirati gospodarenje otpadom zapravo određuje na temelju toga kada je stavljen na tržište proizvod od kojeg je nastao određeni otpad (13. kolovoza 2005.). Međutim, ako obveza nastaje već u trenutku stavljanja proizvoda na tržište, stavljanje na tržište je dovršeno i nalaganje obveze financiranja gospodarenja otpadom od proizvoda koji su tako stavljeni na tržište na temelju direktive u biti može proizvesti retroaktivan učinak. Konkretno, stvarno se može odnositi i na otpad koji je nastao u prošlosti i koji je već financiran te bi se time odgovornost za financiranje tog otpada retroaktivno prenijela na drugi subjekt.
- 11 Sud koji je uputio zahtjev smatra da bi obveza financiranja gospodarenja otpadom, u skladu s Direktivom 2012/19, trebala nastati tek u trenutku kada električna oprema (fotonaponska ploča) postane otpad. Međutim, stajalište da obveza financiranja gospodarenja otpadom nastaje u trenutku stavljanja proizvoda na tržište čini se pogrešnim, među ostalim, s obzirom na to da nije posve jasno kada će nastati otpad. Zapravo, to bi bio uvjet ili rok, a tako propisana obveza do trenutka nastanka otpada bila bi uvjetovana i nesigurna. U tom se kontekstu čini da su argumenti Češke Republike neutemeljeni, jer u situaciji u kojoj je otpad nastao nakon 14. veljače 2014. uopće ne bi bilo retroaktivnog postupanja. Sud koji je uputio zahtjev smatra da o retroaktivnosti može biti riječ samo ako je otpad nastao prije 14. veljače 2014. Međutim, Direktivom 2012/19 ni na koji se način ne određuje da bi se trebala primjenjivati na takav otpad niti se njome na bilo koji način izražava namjera zakonodavca Unije da prihvati pravno uređenje s retroaktivnim učinkom.
- 12 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, pravilno tumačenje članka 13. Direktive 2012/19 jest da proizvođači imaju obvezu da na temelju nacionalnih propisa od 14. veljače 2014. snose troškove zbrinjavanja otpada od fotonaponskih ploča koje su stavljene na tržište nakon 13. kolovoza 2005., ali samo za otpad koji je nastao nakon 14. veljače 2014. Pritom nije riječ o retroaktivnosti u smislu prava Unije i stoga nije potrebno razmatrati uvjete za njezino eventualno obrazlaganje. Sud koji je uputio zahtjev smatra da tom tumačenju treba dati prednost i s obzirom na to da (kao što se to već pojašnjava) iz Direktive 2012/19 ni na koji način ne proizlazi namjera zakonodavca Unije da prihvati pravno uređenje s retroaktivnim učinkom.
- 13 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se s obzirom na to tumačenje može zaključiti da država članica ne može prenijeti članak 13. Direktive 2012/19 a da pritom

naloži korisnicima obvezu financiranja gospodarenja otpadom od fotonaponskih ploča koje su stavljene na tržište do 1. siječnja 2013. Stoga se prenošenje Direktive 2012/19 koje je provela Češka Republika ne može smatrati pravilnim.

- 14 Međutim, postavlja se pitanje može li se prihvatiti i drugo stajalište, odnosno da država članica može pravilno prenijeti članak 13. Direktive 2012/19 na način da naloži korisnicima obvezu financiranja gospodarenja otpadom od fotonaponskih ploča koje su stavljene na tržište do 1. siječnja 2013., ako se u obzir uzmu sljedeće okolnosti.
- 15 Kao prvo, sud koji je uputio zahtjev navodi Komisijina očitovanja u pogledu donošenja izvorne Direktive iz 2002. zbog kojih je u konačnici to tijelo odustalo od ideje o općoj obvezi proizvođača da financiraju povijesni otpad. Naime, Komisija je zaključila da bi uvođenje takve obveze za proizvode koji su stavljeni na tržište prije isteka roka za prenošenje izvorne Direktive iz 2002. predstavljalo retroaktivnu obvezu koja bi mogla izložiti proizvođače značajnom ekonomskom riziku. Ta se razmatranja mogu po analogiji primijeniti na fotonaponske ploče koje su u konačnici obuhvaćene područjem primjene odredbi prava Unije na temelju Direktive 2012/19.
- 16 Kao drugo, relevantna je i zaštita legitimnih očekivanja proizvođača fotonaponskih ploča. Naime, oni nisu trebali pretpostaviti da će im u budućnosti biti naloženo da retroaktivno financiraju otpad, uključujući i onaj od fotonaponskih ploča koje su stavljene na tržište u prošlosti te nisu mogli uključiti takve troškove u cijenu tih ploča. To ih može izložiti ozbiljnom ekonomskom riziku.
- 17 Kao treće, okolnost da je Češka Republika prvo sama donijela propis o financiranju otpada od fotonaponskih ploča koji je zatim trebalo izmijeniti u skladu s novim propisima Unije koji se primjenjuju i na ploče za koje je ranije i upravo na temelju nacionalnog prava naložena navedena obveza, mogla bi dovesti do nejednakog postupanja prema korisnicima koji su ispunili obvezu koja je uvedena na temelju nacionalnog prava prije isteka roka za prenošenje Direktive 2012/19 u odnosu na one koji nisu ispunili tu obvezu. Naime, odredbom članka 37.p Zakona o otpadu utvrđuje se obveza sklapanja ugovora i financiranje troškova unaprijed na temelju tog ugovora, pri čemu navedeno financiranje treba izvršiti sukcesivno, raspodjelom u nekoliko obroka. Stoga, ako operater solarne elektrane protivno odredbama nacionalnog prava nije ispunio svoju obvezu, zbog izmjene zakonodavnog uređenja koje je posljedica donošenja Direktive 2012/19, mogao bi se naći u povoljnijoj situaciji u odnosu na proizvođače koji su već ispunili svoju obvezu. Promjena subjekta odgovornog za financiranje imala bi retroaktivan učinak i u odnosu na subjekte koji su ispunili svoju obvezu.
- 18 S tog stajališta također može biti relevantan argument Češke Republike prema kojem bi, da prilikom donošenja nacionalnog propisa kao način ispunjenja obveze nije odabrana raspodjela financiranja na nekoliko obroka, nego obveza jednokratnog plaćanja cijelog iznosa, kasnije prenošenje odgovornosti na drugi

subjekt u skladu s novim propisom Unije moglo retroaktivno izmijeniti pravni režim u odnosu na naloženu i već u cijelosti ispunjenu obvezu (u usporedbi s plaćanjem u obrocima).

- 19 Kao četvrto, Češka Republika nije jedina država članica koja je prenijela članak 13. Direktive 2012/19 u pogledu fotonaponskih ploča, a da je pritom razlikovala subjekte koji su dužni financirati gospodarenje otpadom na temelju trenutka stavljanja fotonaponske ploče na tržište, a ne datuma 13. kolovoza 2005. koji je utvrđen Direktivom 2012/19. Sud koji je uputio zahtjev u tom kontekstu navodi njemačko (članak 7. Elektro- und Elektronikgerätesgesetz) i austrijsko (članak 10. Elektroaltgeräteverordnung) pravno uređenje.
- 20 Kao peto, sud koji je uputio zahtjev ističe praktični problem, koji je istaknula i Češka Republika, da proizvođač koji je u prošlosti stavlja na tržište fotonaponske ploče više ne mora postojati te mu se stoga ne može naložiti obveza financiranja gospodarenja otpadom od tih ploča. U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev skreće pozornost na grčko pravno uređenje (članak 16-B-3 ministarske odluke br. 23615/651/E.103) u skladu s kojim u tom slučaju obveza prelazi na korisnika.
- 21 Naposljetku, kao šesti argument treba navesti dosadašnji Komisijin pristup u pogledu praćenja prenošenja Direktive 2012/19. Komisija do sada u tom pogledu nije pokrenula protiv Češke Republike postupak radi povrede obveze države članice koja proizlazi iz prava Unije. Prema tvrdnjama Češke Republike, čak je trebalo biti potvrđeno da su relevantne češke pravne odredbe u skladu s pravom Unije. To je osobito važno u kontekstu toga da su različite države članice u pogledu fotonaponskih ploča različito prenijele članak 13. Direktive 2012/19, kao što se to već pojasnilo.

Drugo prethodno pitanje

- 22 U slučaju da odgovor na prvo pitanje bude potvrđan, postavlja se pitanje odgovornosti Češke Republike za štetu prouzročenu tužitelju kao operateru solarne elektrane zbog povrede prava Unije (odnosno nepravilnog prenošenja članka 13. Direktive 2012/19).
- 23 Iz sudske prakse Suda Europske unije proizlazi da, kako bi se državu članicu moglo smatrati odgovornom za takvu štetu, u pogledu pojedinca moraju biti ispunjene pretpostavke za odgovornost, a to su: 1. povreda prava Unije (na primjer, upravo nepravilno prenošenje direktive), 2. postojanje štete koja je nastala pojedincu, 3. izravna uzročna veza između povrede prava i štete i 4. dovoljno ozbiljna povreda prava Unije (na primjer presuda u spojenim predmetima Francovich i dr., C-6/90 i C-9/90, i presuda od 5. ožujka 1996. u spojenim predmetima Brasserie du pêcheur i dr., C-46/93 i C-48/93).
- 24 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, postoji dvojba o tome mogu li neke od prethodno opisanih okolnosti u glavnom postupku utjecati na ocjenu tih pretpostavki.

- 25 U tom pogledu osobito važna može biti činjenica da je u navedenom slučaju država članica (Češka Republika) sama uredila načine financiranja otpada od fotonaponskih ploča na nacionalnoj razini, i to prije donošenja Direktive 2012/19 kojom su fotonaponske ploče obuhvaćene područjem primjene propisa Unije te je proizvođačima naložena obveza financiranja gospodarenja otpadom i u pogledu fotonaponskih ploča stavljenih na tržište prije isteka roka za prenošenje direktive (i donošenja predmetnog pravnog uređenja na razini Unije).
- 26 U skladu s primjenjivim nacionalnim pravom, operateri solarnih elektrana bili su dužni sklopiti ugovore o osiguravanju financiranja otpada od fotonaponskih ploča u obrocima do 30. lipnja 2013., odnosno u vrijeme kada taj pravni propis nije bio protivan pravu Unije. Međutim, nakon donošenja Direktive 2012/19 ugovor između operatera solarne elektrane i subjekta koji je osiguravao zajedničko ispunjavanje naložene obveze i dalje je bio na snazi, a operater solarne elektrane i dalje je na temelju tog ugovora morao ispunjavati svoju obvezu. U tom se pogledu najprije postavlja pitanje može li se u tom slučaju nakon isteka roka za prenošenje direktive uopće prigovoriti neusklađenost s pravom Unije u odnosu na plaćanje u obrocima jer je obveza uspostavljena i djelomično ispunjena prije prihvaćanja pravnog uređenja Unije.
- 27 Osim toga, u tom slučaju i s obzirom na gore navedene okolnosti, ispunjavanje obveze sklapanja ugovora koja je naložena nacionalnim pravom i plaćanje obroka zajedničkom sustavu na temelju tog ugovora nije nužno u uzročnoj vezi s prenošenjem Direktive 2012/19. Stoga se postavlja pitanje može li navodna šteta koja je nastala radi nepravilnog prenošenja Direktive 2012/19 uslijed koje je operater solarne elektrane i dalje morao plaćati naknade povezane s gospodarenjem otpadom od fotonaponskih ploča i kada, u skladu s pravom Unije, proizvođač mora plaćati to gospodarenje otpadom, biti u izravnoj uzročnoj vezi s nepravilnim prenošenjem Direktive 2012/19, kao što to zahtijeva pravo Unije.
- 28 Također je nejasan značaj te okolnosti u odnosu na zahtjev „dovoljne ozbiljnosti” povrede prava Unije. Naime, prihvaćanje propisa Unije dovodi do retroaktivnog prijenosa odgovornosti i u pogledu fotonaponskih ploča za čije je financiranje u skladu s nacionalnim pravom već naložena obveza financiranja konkretnom subjektu, a ta je obveza, osim toga, već mogla biti u cijelosti ispunjena. U tom je kontekstu osobito važno to da je članak 13. Direktive 2012/19 različito prenesen u različitim državama članicama, a Komisija nije utvrdila, barem kao što to tvrdi Češka Republika, da je prenošenje nepravilno izvršeno.
- 29 Prema mišljenju Nejvyššího soudu (Vrhovni sud, Češka Republika), upućena pravna pitanja ne mogu se kvalificirati kao *acte clair* ni kao *acte éclairé*. Nejvyšší soud (Vrhovni sud), kao sud protiv čijih odluka nema pravnog lijeka u smislu članka 267. UFEU-a, stoga smatra da ta pitanja treba uputiti Sudu. S obzirom na različite načine prenošenja članka 13. Direktive 2012/19 u pogledu fotonaponskih ploča u različitim državama članicama, odgovor na ta pitanja može biti važan ne samo u glavnom postupku, nego i na razini cijele Europske unije. Stoga može

omogućiti da se pravo Unije u budućnosti jednako primjenjuje u svim državama članicama Europske unije.

RADNI DOKUMENT