

Processo C-181/20**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

24 de abril de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Nejvyšší soud (República Checa)

Data da decisão de reenvio:

12 de março de 2020

Demandante:

VYSOČINA WIND a.s.

Demandada:

Česká republika – Ministerstvo životního prostředí

Objeto do processo principal

Interpretação do artigo 13.º da Diretiva 2012/19/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE) (JO 2012, L 197, p. 38), a seguir «Diretiva 2012/19».

Responsabilidade do Estado-Membro por danos causados a um particular resultantes da violação do direito da União

Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial

Artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir: «TFUE»)

Questões prejudiciais

1. Deve o artigo 13.º da Diretiva 2012/19/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e

eletrónicos (REEE), ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro imponha a obrigação de financiamento dos custos de recolha, tratamento, valorização e eliminação, em boas condições ambientais, de REEE provenientes de painéis fotovoltaicos colocados no mercado antes de 1 de janeiro de 2013 aos seus utilizadores, e não aos produtores?

2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, é relevante para a apreciação das condições relativas à responsabilidade de um Estado-Membro pelos danos causados a um particular em resultado da violação do direito da União que, no processo principal, o Estado-Membro tenha, por sua iniciativa, estabelecido regras para o financiamento dos resíduos de painéis fotovoltaicos ainda antes da adoção da diretiva, por força da qual os painéis fotovoltaicos foram incluídos no âmbito de aplicação do direito da União e foi imposta a obrigação de os produtores suportarem os custos relacionados, também relativamente aos painéis que foram colocados no mercado antes do termo do prazo de transposição da diretiva (e da própria adoção da regulamentação ao nível do direito da União)?

Disposições de direito da União invocadas

Diretiva 2012/19, artigo 12.º, n.º 4, artigo 13.º e artigo 24.º

Artigo 5.º do Tratado da União Europeia

Disposições de direito nacional invocadas

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (Lei n.º 185/2001 relativa aos resíduos e que altera outras leis; a seguir «Lei dos Resíduos»), § 37p.º e § 37h.º

Apresentação sucinta do direito da União e do direito nacional

- 1 O artigo 13.º da Diretiva 2012/19 impõe ao Estado-Membro a obrigação de assegurar que os custos de recolha, tratamento, valorização e eliminação, em boas condições ambientais, dos resíduos (a seguir «gestão dos resíduos») dos equipamentos elétricos e eletrónicos colocados no mercado após 13 de agosto de 2005 são suportados pelos seus produtores. A gestão dos chamados resíduos históricos, ou seja, resultantes de produtos colocados no mercado antes dessa data é financiada, no caso de substituição de produtos antigos por novos, pelos produtores desses novos produtos (a menos que os Estados-Membros tenham imposto essa obrigação aos utilizadores) e pelos utilizadores no caso dos restantes resíduos históricos. Esta obrigação, que já tinha sido estabelecida na Diretiva 2002/96/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de janeiro de 2003, relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE) (JO 2003, L 37, p. 24, a seguir «Diretiva original de 2002»), aplica-se também, em

última análise, aos resíduos de painéis fotovoltaicos. O prazo de transposição da Diretiva 2012/19 terminou em 14 de fevereiro de 2014.

- 2 A República Checa cumpriu as suas obrigações decorrentes da diretiva original de 2002 ao adotar a Lei dos Resíduos. Em 2012, ainda antes da adoção da Diretiva 2012/19, foi introduzido nesta lei um novo § 37p.º, por força do qual se instituiu um mecanismo de financiamento da gestão dos resíduos dos painéis fotovoltaicos. Segundo esta disposição, a obrigação de financiar a gestão dos resíduos de painéis fotovoltaicos colocados no mercado antes de 1 de janeiro de 2013 incumbe ao operador da central solar e é cumprida mediante o pagamento de uma taxa de reciclagem em frações iguais. Para este efeito, foi imposta aos operadores de centrais solares a obrigação de celebrar, o mais tardar até 30 de junho de 2013, um contrato com uma entidade que assegure um sistema de financiamento coletivo, de modo a que esse financiamento seja obtido o mais tardar a partir de 1 de janeiro de 2019. No caso dos painéis fotovoltaicos colocados no mercado após 1 de janeiro de 2013, esta obrigação incumbe aos produtores.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 3 A demandante é uma operadora da central solar «Vranovská ves II». Esta central foi posta em funcionamento em 2009, utilizando painéis fotovoltaicos colocados no mercado após 13 de agosto de 2005, mas antes de 1 de janeiro de 2013. Como tal, nos termos do § 37p.º da Lei dos Resíduos, a demandante celebrou contratos com as entidades relevantes com base nos quais pagou a essas entidades, entre 2015 e 2016, uma taxa de reciclagem relativa aos resíduos elétricos resultantes dos painéis fotovoltaicos, em três prestações, perfazendo o total de 1 613 773,24 coroas checas (CZK).
- 4 A demandante é de opinião que a República Checa transpôs incorretamente a Diretiva 2012/19, uma vez que, segundo o artigo 13.º dessa diretiva, é o produtor e não o utilizador que tem a obrigação de financiar a gestão dos resíduos dos painéis fotovoltaicos colocados no mercado após 13 de agosto de 2005. Como resultado, a demandante sofre danos porque, segundo o § 37p.º da Lei dos Resíduos, que continua em vigor, a demandante deve também pagar a taxa de reciclagem após 14 de fevereiro de 2014 (data de termo do prazo de transposição), que, de acordo com o direito da União, deve ser paga pelo produtor. Por esse motivo, a demandante intentou uma ação contra a República Checa com vista a obter a reparação do prejuízo causado pela violação do direito da União, cujo valor corresponde ao montante da taxa paga, 1 613 773,24 CZK.
- 5 A República Checa considera que a obrigação dos produtores de financiar a gestão dos resíduos de painéis fotovoltaicos deve aplicar-se aos painéis fotovoltaicos colocados no mercado após o termo do prazo de transposição (14 de fevereiro de 2014), na medida em que a imposição retroativa desta obrigação constituiria um caso de retroatividade inadmissível e de violação dos princípios jurídicos gerais da

proteção da confiança legítima e da segurança jurídica. A demandada alega, subsequentemente, que vários produtores que comercializaram painéis fotovoltaicos nos anos de 2005 a 2013 já não existem e que, como tal, já não é possível impor-lhes o financiamento da gestão dos resíduos. Por último, a demandada assinala que, no âmbito do procedimento EU Pilot, a Comissão Europeia não detetou quaisquer infrações no processo de transposição do artigo 13.º da Diretiva 2012/19, não estando, por esse motivo, em curso nenhum processo contra a República Checa por infração das obrigações dos Estados-Membros decorrentes do direito da União.

- 6 O Obvodní soud pro Prahu 10 (Tribunal de Primeira Instância de Praga 10, República Checa), como tribunal de primeira instância, julgou a ação procedente, por decisão de 6 de abril de 2018. A decisão foi confirmada por decisão do Městský soud v Praze (Tribunal de Praga, República Checa) de 14 de novembro de 2018. A República Checa interpôs um recurso de cassação contra a decisão do Městský soud v Praze (Tribunal de Praga) junto do órgão jurisdicional de reenvio.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 7 No caso em apreço, é necessário responder à questão de saber se, no que respeita aos painéis fotovoltaicos, a República Checa transpôs corretamente o artigo 13.º da Diretiva 2012/19. Para esse efeito, é imprescindível determinar se o artigo 13.º da Diretiva 2012/19 se opõe a que um Estado-Membro imponha aos operadores de centrais solares (utilizadores) e não aos produtores a obrigação de financiar a gestão dos resíduos de painéis fotovoltaicos colocados no mercado antes de 1 de janeiro de 2013. Em caso de resposta afirmativa a esta questão, o § 37p.º da Lei dos Resíduos seria contrário ao direito da União e tornar-se-ia necessário apreciar a responsabilidade do Estado-Membro pelos danos causados ao particular resultantes da violação do direito da União. Consequentemente, seria necessário ao mesmo tempo colocar a questão de saber se uma circunstância como a do processo principal pode ter efeito na apreciação das condições de responsabilidade do Estado-Membro.

Quanto à primeira questão prejudicial

- 8 No processo principal é pacífico que o artigo 13.º da Diretiva 2012/19 obriga os Estados-Membros a exigirem aos produtores o financiamento da gestão dos resíduos de painéis fotovoltaicos para painéis colocados no mercado após 14 de fevereiro de 2014. Também não é controvertido que para os resíduos históricos de painéis fotovoltaicos (colocados no mercado antes de 13 de agosto de 2005) um Estado-Membro possa impor essa obrigação aos utilizadores. As dúvidas dizem respeito, de facto, à questão de saber a quem incumbe a referida obrigação no que respeita aos painéis colocados no mercado durante o período compreendido entre 13 de agosto de 2005 e 14 de fevereiro de 2014.

- 9 Assim, há que começar por responder à questão de saber se os painéis fotovoltaicos introduzidos no mercado antes de 14 de fevereiro de 2014 estão abrangidos pelo âmbito de aplicação material da Diretiva 2012/19. Se assim for, coloca-se a questão de saber se a imposição da obrigação relativa aos painéis fotovoltaicos introduzidos no mercado depois de 13 de agosto de 2015 pode ter efeitos retroativos, e se for esse o caso, se essa retroatividade é inadmissível. Em caso de resposta afirmativa a todas estas questões, seria necessário, por fim, determinar como deve o Estado-Membro realizar a transposição de uma diretiva que o obriga a adotar regulamentação nacional retroatividade inadmissível.
- 10 O órgão jurisdicional de reenvio observa que ambas as partes partem de pressupostos diferentes quanto ao momento em que surge a obrigação de financiar a gestão de resíduos e quanto aos seus motivos. Os tribunais de instâncias inferiores e a demandante partem claramente do princípio de que a obrigação surge com a criação de um resíduo específico. Por sua vez, a República Checa considera, inegavelmente, que a causa dessa obrigação é a introdução no mercado do produto. Nesta perspetiva, os pontos de vista jurídicos de ambas as partes no processo são, na sua essência, lógicos. Se a obrigação surgir ao mesmo tempo em que é gerado o resíduo, então a Diretiva 2012/19 exige que os Estados-Membros adotem legislação que, à luz do direito da União, não tem um efeito retroativo. Isto porque apenas produz efeitos para o futuro, independentemente do facto de a entidade necessária para financiar a gestão de resíduos ser efetivamente identificada com base no momento em que o produto a partir do qual os resíduos são produzidos foi colocado no mercado (13 de agosto de 2005). Se, pelo contrário, a obrigação surgir quando o produto é colocado no mercado, então a colocação no mercado é concluída e a imposição da obrigação de financiar a gestão dos resíduos dos produtos assim colocados no mercado por força da diretiva pode, de facto, ter efeitos retroativos. Em particular, pode também aplicar-se aos resíduos que foram produzidos no passado e que já foram financiados, e para os quais haveria assim uma transferência retroativa da responsabilidade pelo seu financiamento para outra entidade.
- 11 Na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, a obrigação de financiar a gestão de resíduos só deve, segundo a Diretiva 2012/19, surgir quando o equipamento elétrico (painel fotovoltaico) se transforma em resíduo. Em contrapartida, parece ser incorreto considerar que a obrigação de financiar a gestão dos resíduos surge quando da colocação do produto no mercado, nomeadamente tendo em conta que não é claro quando surgem os resíduos. Neste caso, tratar-se-ia, essencialmente, de uma condição ou prazo, e uma obrigação assim estabelecida, até surgir o resíduo, seria condicional e incerta. Neste contexto, a argumentação da República Checa parece ser improcedente, uma vez que, quando um resíduo surgisse após 14 de fevereiro de 2014, não haveria qualquer efeito retroativo. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a retroatividade só poderia ser considerada se os resíduos tivessem surgido antes de 14 de fevereiro de 2014. A Diretiva 2012/19 de modo algum prevê que esta se aplique a esses resíduos, nem expressa de forma alguma a intenção do legislador da União de adotar legislação com efeitos retroativos.

- 12 Na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, a interpretação correta do artigo 13.º da Diretiva 2012/19 é, portanto, a de que os produtores são obrigados pelas disposições nacionais a suportar, a partir de 14 de fevereiro de 2014, os custos de eliminação dos resíduos de painéis fotovoltaicos colocados no mercado após 13 de agosto de 2005, mas apenas no que respeita aos resíduos produzidos após 14 de fevereiro de 2014. Não está aqui em causa uma questão de retroatividade na aceção do direito da União e, como tal, não é necessário considerar as condições para a sua possível justificação. Na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, esta interpretação deve também ser privilegiada porque (como já explicado anteriormente) não resulta de modo algum da Diretiva 2012/19 a intenção do legislador da União de adotar legislação com efeito retroativo.
- 13 À luz desta interpretação pode concluir-se, no entender do órgão jurisdicional de reenvio, que um Estado-Membro não pode transpor o artigo 13.º da Diretiva 2012/19 impondo aos utilizadores a obrigação de financiar a gestão dos resíduos de painéis fotovoltaicos colocados no mercado até 1 de janeiro de 2013. Por conseguinte, a transposição da Diretiva 2012/19 efetuada pela República Checa não pode ser considerada correta.
- 14 No entanto, coloca-se a questão de saber se também se pode acolher um outro ponto de vista, a saber, que um Estado-Membro possa corretamente transpor o artigo 13.º da Diretiva 2012/19, no sentido de que impõe aos utilizadores a obrigação de financiar a gestão dos resíduos dos painéis fotovoltaicos colocados no mercado até 1 de janeiro de 2013, se forem tidas em conta as seguintes circunstâncias.
- 15 Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio remete para as observações da Comissão relacionadas com a adoção da diretiva original de 2002, que acabaram por levá-la a renunciar à ideia da obrigação geral dos produtores de financiar os resíduos históricos. Com efeito, a Comissão concluiu que impor essa obrigação para os produtos colocados no mercado antes do termo do prazo de transposição da diretiva original de 2002 constituiria uma obrigação de efeito retroativo suscetível de expor os produtores a um risco económico importante. Estas considerações podem ser aplicadas por analogia aos painéis fotovoltaicos, que, em última análise, são abrangidos pelas disposições do direito da União, na Diretiva 2012/19.
- 16 Em segundo lugar, com isto se relaciona também a eventual importância da proteção da confiança legítima dos produtores de painéis fotovoltaicos. De facto, os produtores não tinham necessariamente de partir do princípio de que, no futuro, lhes seria imposta a obrigação de financiar resíduos a título retroativo, incluindo, portanto, também os resíduos de painéis fotovoltaicos colocados no mercado no passado, e não podiam contemplar este tipo de custos no preço desses painéis. Tal situação pode expô-los a um grande risco económico.
- 17 Em terceiro lugar, o facto de a República Checa ter adotado primeiro, por iniciativa própria, um regulamento sobre o financiamento de resíduos de painéis

fotovoltaicos, que seria posteriormente alterado de acordo com o regulamento da União adotado mais tarde, que também se aplica aos painéis para os quais já tinha sido imposta uma obrigação ao abrigo do direito nacional, poderia levar a um tratamento desigual dos utilizadores que já cumpriram a obrigação em questão ao abrigo do direito nacional antes do termo do prazo de transposição da Diretiva 2012/19, em comparação com aqueles que não cumpriram essa obrigação. Com efeito, o § 37p.º da Lei dos Resíduos estabelece a obrigação de celebrar um contrato e de financiar antecipadamente os custos com base nesse contrato, devendo o financiamento ser efetuado sucessivamente mediante repartição em várias parcelas. Assim, se o operador de uma central solar, em violação das disposições do direito nacional, não tiver cumprido as suas obrigações, pode, em resultado das alterações da regulamentação decorrente da adoção da Diretiva 2012/19, encontrar-se numa posição vantajosa em relação aos produtores que já cumpriram as suas obrigações. A alteração da entidade encarregada do financiamento produziria efeitos retroativos, mesmo em relação às entidades que cumpriram a sua obrigação.

- 18 Nesta perspetiva, também pode ser pertinente o argumento da República Checa segundo o qual, se no momento da adoção da legislação nacional a modalidade de cumprimento da obrigação através da repartição do financiamento em várias prestações não fosse escolhida, mas fosse imposto um pagamento único da totalidade do montante, a transferência subsequente de responsabilidade para outra entidade, de acordo com a regulamentação da União adotada depois, poderia alterar retroativamente o regime jurídico de uma obrigação já imposta e totalmente cumprida (em comparação com o pagamento em prestações).
- 19 Em quarto lugar, a República Checa não é o único Estado-Membro que transpôs o artigo 13.º da Diretiva 2012/1, no que respeita aos painéis fotovoltaicos, identificando as entidades necessárias para financiar a gestão de resíduos com base no momento em que o painel fotovoltaico foi colocado no mercado e não na data de 13 de agosto de 2005 fixada pela Diretiva 2012/19. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio remete para a legislação alemã (§ 7.º da Elektro- und Elektronikgerätegesetz) e para a legislação austríaca (§ 10 da Elektroaltgeräteverordnung).
- 20 Em quinto lugar, o órgão jurisdicional de reenvio refere o problema prático, também suscitado pela República Checa, de um produtor, que no passado tenha colocado no mercado painéis fotovoltaicos, poder já nem existir pelo que já não pode ser obrigado a financiar a gestão dos resíduos resultantes desses painéis. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio chama a atenção para a regulamentação grega (artigo 16.º-B-3 do Despacho Ministerial n.º 23615/651/E.103), segundo a qual, neste caso, a obrigação é transferida para o utilizador.
- 21 Por último, como sexto argumento, há que indicar a abordagem seguida até agora pela Comissão no que respeita ao acompanhamento da transposição da Diretiva 2012/19. Até à data, a Comissão não iniciou qualquer processo por

infração a este respeito, nos termos do direito da União, contra a República Checa. Segundo declarações da República Checa, foi-lhe confirmado que as disposições checas aplicáveis são conformes com o direito da União. Tal é relevante em particular, tendo em conta que a transposição do artigo 13.º da Diretiva 2012/19, no que respeita aos painéis fotovoltaicos, foi efetuada, nos vários Estados-Membros, de maneiras diferentes, como acima exposto.

Quanto à segunda questão prejudicial

- 22 Caso seja dada uma resposta afirmativa à primeira questão prejudicial, coloca-se a questão da responsabilidade da República Checa pelo dano causado à demandante, enquanto operadora de uma central solar, em resultado da violação do direito da União (isto é, em resultado da incorreta transposição do artigo 13.º da Diretiva 2012/19.)
- 23 Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia que, para que um Estado-Membro possa ser considerado responsável por um prejuízo contra um particular, devem estar preenchidos os requisitos da responsabilidade por esse prejuízo, a saber: 1) a violação do direito da União (por exemplo, a transposição incorreta de uma diretiva); 2) a ocorrência de um dano causado a um particular; 3) umnexo de causalidade direto entre essa violação e o surgimento do dano; e 4) uma violação suficientemente importante do direito da União (v., por exemplo, os Acórdãos no processos apensos Francovich e o., C-6/90 e C-9/90, e de 5 de março de 1996, nos processos apensos Brasserie du pêcheur e o., C-46/93 e C-48/93).
- 24 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, há dúvidas quanto à questão de saber se algumas das circunstâncias em causa no processo principal podem afetar a apreciação dessas condições.
- 25 A este respeito, pode ser pertinente, em especial, que, no caso em apreço, o próprio Estado-Membro (a República Checa) regulamentou as modalidades de financiamento dos resíduos de painéis fotovoltaicos a nível nacional, mesmo antes da adoção da Diretiva 2012/19, que incluiu os painéis fotovoltaicos no âmbito do direito da União e impôs aos produtores a obrigação de financiar a gestão de resíduos também para os painéis fotovoltaicos colocados no mercado antes do prazo de transposição da diretiva (e da adoção da referida regulamentação a nível da União).
- 26 Nos termos do direito nacional aplicável, os operadores de centrais solares tinham a obrigação de celebrar contratos de financiamento de resíduos de painéis fotovoltaicos em prestações até 30 de junho de 2013, logo, numa altura em que esta regulamentação não era contrária ao direito da União. No entanto, após a adoção da Diretiva 2012/19, o contrato entre o operador da central solar e a entidade que garante a execução conjunta da obrigação imposta continuou a vigorar, e o operador da central solar tinha o dever de continuar a cumprir a sua obrigação decorrente desse contrato. A este respeito, coloca-se, em primeiro lugar, a questão de saber se, neste caso, após o termo do prazo de transposição da

diretiva, se pode alegar a incompatibilidade com o direito da União do pagamento de uma prestação, quando a obrigação foi estabelecida e parcialmente cumprida antes da adoção da regulamentação do direito da União.

- 27 Além disso, no caso em apreço, e tendo em conta as circunstâncias acima descritas, o cumprimento da obrigação imposta pelo direito nacional de celebrar um contrato e pagar contribuições para o regime coletivo ao abrigo desse contrato não tinha de ter um nexo de causal com a transposição da Diretiva 2012/19. Por essa razão, coloca-se a questão de saber se se podia estabelecer um nexo causal direto entre o dano alegado, que resultou da transposição incorreta da Diretiva 2012/19, em resultado da qual o operador da central solar tinha de continuar a pagar taxas pela gestão dos resíduos de painéis fotovoltaicos, mesmo quando, nos termos do direito da União, é o produtor que tem de financiar essa gestão, e a transposição incorreta da Diretiva 2012/19, como exige o direito da União.
- 28 Também não é claro que significado tem o requisito de «materialidade suficiente» da violação do direito da União. A adoção da regulamentação da União resulta numa transferência retroativa da responsabilidade também no que respeita aos painéis fotovoltaicos cujo financiamento já foi imposto pelo direito nacional a uma entidade específica, e que pode já ter sido plenamente cumprida. Neste contexto reveste especial importância o facto de o artigo 13.º da Diretiva 2012/19 ter sido transposto de forma diferente nos vários Estados-Membros, e de a Comissão, como alega a República Checa, não ter determinado que a transposição foi feita incorretamente.
- 29 Na opinião do Nejvyšší soud (Supremo Tribunal, República Checa), as questões submetidas não podem ser classificadas de *acte clair* ou *acte éclairé*. O Nejvyšší soud (Supremo Tribunal), enquanto órgão jurisdicional cujas decisões não são passíveis de recurso, na aceção do artigo 267.º TFUE, considera, portanto, necessário submeter estas questões ao Tribunal de Justiça. Tendo em conta as diferentes modalidades de transposição nos vários Estados-Membros do artigo 13.º da Diretiva 2012/19, no que respeita aos painéis fotovoltaicos, a resposta a estas questões é suscetível de ser relevante não só no processo principal mas também para a União Europeia no seu todo. Pode, por conseguinte que, de futuro, o direito da União seja aplicado de modo uniforme em todos os Estados-Membros da União.