

Predmet C-366/19

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

Datum podnošenja:

8. svibnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Sofijski rajonen sad (Bugarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

19. travnja 2019.

Tužitelj:

„BOSOLAR” EOOD

Tuženik:

„CHEZ ELEKTRO BULGARIA” AD

Predmet sudskog postupka

Spor zbog neispunjenja ugovora o kupnji električne energije iz obnovljivih izvora

Predmet i pravna osnova zahtjeva

Zahtjev za prethodnu odluku temelji se na članku 267. stavku 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU), a odnosi se na usklađenost propisa bugarskog prava kojim se bitno mijenjaju uvjeti kupnje električne energije iz obnovljivih izvora u pogledu već sklopljenih dugoročnih ugovora o kupnji električne energije s pravom Unije.

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kojim se uređuje pravo na slobodu poduzetništva u pravnom poretku Unije, tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kao što je članak 18. Prehodni i zaklyuchitelni razporedbi na Zakona za izmenenie i dopalnenie na zakona za

energetikata (Prijelazne i završne odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o energiji, u daljnjem tekstu: PZO ZIDZE), prema kojem se, unatoč sklopljenom ugovoru i postojećem pravnom odnosu koji su uređeni posebnim primjenjivim pravnim pravilima, mijenja jedan od bitnih ugovornih elemenata (cijena) u korist jedne ugovorne stranke?

2. Treba li načelo pravne sigurnosti tumačiti na način da mu se protivi novo uređenje pravnih odnosa između države i privatnih osoba koji su već nastali na temelju posebnih pravila ako to novo uređenje negativno utječe na legitimna očekivanja privatnih osoba i na prava koja su one već stekle?
3. Treba li načelo zaštite legitimnih očekivanja, kao temeljno načelo prava Unije, uzimajući u obzir presudu Suda od 10. rujna 2009., *Plantanol* (C-201/08, EU:C:2009:539), tumačiti na način da mu se protivi to da država članica izmijeni postojeće pravno uređenje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora bez dostatnog osiguranja predvidljivosti prijevremenim ukidanjem zakonom propisanih mjera za promicanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora koje se odnose na dugoročne ugovore o kupnji električne energije, suprotno uvjetima pod kojima privatni subjekti ulažu u proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i pod kojima su sklopili dugoročne ugovore o kupnji električne energije s državnim poduzećima za opskrbu električnom energijom?
4. Treba li članke 3. i 4. Direktive 2009/28/EZ o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora, uzimajući u obzir uvodne izjave 8. i 14. Direktive, tumačiti na način da se njima države članice obvezuju da nacionalnim mjerama za prenošenje Direktive osiguraju pravnu sigurnost za ulagače u sektoru proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora, uključujući solarnu energiju?

Ako odgovor na to pitanje bude potvrđan, je li u skladu s člancima 3. i 4. u vezi s uvodnim izjavama 8. i 14. Direktive 2009/28 dopušten nacionalni propis kao što je članak 18. PZO ZIDZE-a, kojim se bitno mijenjaju povlašteni uvjeti za kupnju električne energije iz obnovljivih izvora i u pogledu dugoročnih ugovora o kupnji električne energije iz takvih izvora koji su već sklopljeni u skladu s prvobitno donesenim nacionalnim mjerama za prenošenje direktive?

5. Kako u svrhu primjene prava Unije na nacionalnoj razini treba tumačiti pojam „država članica”? Uzimajući u obzir presudu Suda od 12. srpnja 1990., *Foster i dr.* (C-188/89, EU:C:1990:313) i kasnije presude Suda u tom smjeru sudske prakse, odnosi li se taj pojam i na pružatelja usluge od općeg gospodarskog interesa (opskrba električnom energijom), poput tuženika u sudskom postupku u tijeku, kojem je pod zakonskim uvjetima povjereno pružanje te usluge na temelju akta državnog tijela i pod njegovim nadzorom?

Zakonodavstvo i sudska praksa Europske unije

Članci 16. i 20. Povelje Europske unije o temeljnim pravima; uvodne izjave 8. i [14.] te članci 3. i 4. Direktive 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ (SL 2009., L 140, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 11., str. 39.); presude Suda od 10. rujna 2009., Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), i od 12. srpnja 1990., Foster i dr. (C-188/89, EU:C:1990:313)

Nacionalne odredbe

Zakon za energiju o obnovljivi izvorima (Zakon o energiji iz obnovljivih izvora, u daljnjem tekstu: ZEIO):

Članak 31. (1) Električna energija iz obnovljivih izvora kupuje se od javnog opskrbljivača odnosno od krajnjih dobavljača po povlaštenoj cijeni koju je utvrdila Komisija za energiju i vodno regulirane (Regulatorno povjerenstvo za energiju i vodu, u daljnjem tekstu: KEVR) i koja je bila na snazi u vrijeme puštanja u rad postrojenja za proizvodnju električne energije u smislu Zakona za ustrojstvo na teritorijima (Zakon o prostornom planiranju) [...]

(2) Električna energija iz obnovljivih izvora u skladu sa stavkom 1. kupuje se na temelju dugoročnih ugovora o kupnji [...]

[...]

(4) Cijena električne energije iz obnovljivih izvora ostaje nepromijenjena tijekom trajanja ugovora o kupnji u skladu s člankom 2., osim u slučajevima iz članka 32. stavka 4. Nakon isteka tog razdoblja neće se odobriti povlastice u pogledu cijena.

(5) Javni opskrbljivač odnosno krajnji dobavljači kupuju električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora pod sljedećim uvjetima:

1. po povlaštenoj cijeni za količine električne energije do iznosa specifične neto proizvodnje električne energije na temelju kojeg su odgovarajućim odlukama KEVR-a utvrđene povlaštene cijene.

[...]

(8) U slučajevima u kojima je ulaganje u izgradnju postrojenja za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora potpomognuto nacionalnim ili europskim programima potpore, javni opskrbljivač ili pojedini krajnji dobavljač kupuje električnu energiju po cijenama koje je KEVR utvrdio za svaku skupinu pod uvjetima i u skladu s postupkom utvrđenom u odgovarajućoj uredbi u skladu s člankom 36. stavkom 3. Zakona za energetiku (Zakon o energiji).

Članak 32. (1) KEVR utvrđuje povlaštene cijene za kupnju električne energije iz obnovljivih izvora [...]:

1. do 30. lipnja svake godine;
2. ako na temelju analize cjenovnih elemenata u skladu sa stavkom 2. utvrdi bitnu izmjenu jednog od elemenata.

(2) Povlaštene cijene navedene u stavku 1. utvrđuju se u skladu s postupkom propisanim odgovarajućom uredbom u skladu s člankom 36. stavkom 3. Zakona o energiji uzimajući u obzir prirodu obnovljivog izvora, vrstu tehnologije, instalirani kapacitet postrojenja te lokaciju i način na koji su objekti postavljeni.

(3) Povlaštena cijena električne energije iz obnovljivih izvora utvrđuje se u pogledu ukupnog trajanja ugovora o kupnji u skladu s člankom 31. stavkom 2. Nakon isteka tog razdoblja neće se odobriti povlastice u pogledu cijena.

(4) KEVR će do 30. lipnja svake godine ažurirati povlaštenu cijenu električne energije iz biomase na temelju koeficijenta koji odražava kretanje vrijednosti cjenovnih elemenata navedenih u stavku 2. točkama 6., 7. i 8.

Zakon za izmjenenie i dopalnenie na Zakona za energetikata (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o energiji, u daljnjem tekstu: ZIDZE)

Članak 18. (1) Na proizvođače električne energije iz obnovljivih izvora korištenjem energetskih postrojenja izgrađenih sredstvima iz nacionalnih ili europskih programa potpore u pogledu kojih su zaprimljeni zahtjevi za potporu do stupanja na snagu Zakon o energiji iz obnovljivih izvora primjenjuju se cijene u skladu s člankom 31. stavkom 8. istog zakona kako su zadnje utvrđene odlukom KEVR-a u vrijeme stupanja na snagu tog zakona.

(2) Proizvođači iz stavka 1. moraju do 31. srpnja 2015. uskladiti ugovore o kupnji električne energije koje su sklopili s javnim opskrbljivačem ili pojedinim krajnjim dobavljačem s uvjetima iz stavka 1.

(3) Nakon isteka roka navedenog u stavku 2. javni opskrbljivač ili pojedini krajnji dobavljač kupuje proizvedenu električnu energiju po cijeni predviđenoj člankom 1.

(4) Stavak 3. primjenjuje se i u slučajevima u kojima se ne ispuni obveza u skladu sa stavkom 2.

(5) Članak 31. stavak 4. i članak 32. stavak 3. Zakona o energiji iz obnovljivih izvora ne primjenjuju se na proizvođače električne energije iz obnovljivih izvora u skladu sa stavkom 1. Nakon prestanka ugovora o kupnji u skladu s člankom 31. stavkom 2. Zakona o energiji iz obnovljivih izvora neće se odobriti povlaštene cijene.

Kratak prikaz činjeničnog stanja

- 1 Trgovačko društvo s jednim članom „BOSOLAR” EOOD (u daljnjem tekstu: tužitelj) sklopilo je ugovor s dioničkim društvom „CHEZ ELEKTRO BULGARIA” AD (u daljnjem tekstu: tuženik) na temelju kojeg je tužitelj prodavao električnu energiju proizvedenu u fotonaponskoj elektrani iz obnovljivih izvora, a tuženik je od njega kupovao svu proizvedenu i isporučenu električnu energiju. Ugovor traje 20 godina. Proizvedena i isporučena električna energija prodaje se u skladu s člankom 11. stavkom 4. ugovora po povlaštenoj cijeni koju je utvrdio KEVR u skladu s odredbama ZEOI-a. U skladu s člankom 31. stavkom 4. i člankom 32. stavkom 3. ZEOI-a, povlaštena cijena električne energije kupljene na temelju navedenog ugovora ostaje nepromijenjena tijekom cjelokupnog trajanja ugovora.
- 2 Tužitelj je u skladu s ugovornim odredbama proizveo električnu energiju, isporučio ju tuženiku i izdao račune u ukupnom iznosu od 9 386,52 BGN. S obzirom na to da tuženik nije platio fakturirani iznos, tužitelj mu je uputio poziv na plaćanje tog iznosa. Tuženik je osporio tu tražbinu navodeći da izdani računi nisu u skladu sa sklopljenim ugovorom jer u njima nije navedena cijena po kojoj je morao kupiti proizvedenu električnu energiju. Tuženik se pritom pozvao na članak 18. Prehodni i zaključitelni rasporedbi na Zakona za izmenenie i dopalnenie na zakona za energetikata (Prijelazne i završne odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o energiji, u daljnjem tekstu: PZO ZIDZE), kojim je snižena cijena po kojoj se kupuje električna energija iz obnovljivih fotonaponskih izvora.
- 3 Tužitelj smatra da se članak 18. PZO ZIDZE-a ne primjenjuje na ugovorni odnos između njega i tuženika jer je protivan odredbama ZEOI-a i pravu Unije. Stoga je podnio tužbu sudu koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku.

Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 4 Tužitelj ponajprije tvrdi da članak 18. PZO ZIDZE-a nije u skladu s temeljnim načelima prava Unije utvrđenima Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), osobito s načelima iz članka 16. Povelje o slobodi poduzetništva i članka 20. Povelje o jednakosti pred zakonom.
- 5 Tužitelj smatra da tijela zadužena za primjenu prava Unije moraju, imajući u vidu slobodu poduzetništva, osigurati poštovanje legitimnih interesa privatnih osoba prilikom uvođenja obvezujućih uvjeta za njihovo poslovanje (presuda Suda od 27. rujna 1979., SpA Eridania, 230/78, EU:C:1979:216, t. 31.). Tužitelj nadalje ističe da sloboda poduzetništva uključuje slobodan izbor poslovnog partnera (presuda Suda od 10. srpnja 1991., Neu i dr., C-90/90 i C-91/90, EU:C:1991:303, t. 13.) i slobodu određivanja cijene u zamjenu za određenu protučinidbu (presuda Suda od 22. ožujka 2007., Komisija protiv Belgije, C-437/04, C:2007:178, t. 51.). Smatra da je u predmetnom slučaju ugrožena sloboda ugovaranja. Tvrdi da je država, nakon što je prvo utvrdila uvjete pod kojima su privatne osobe odlučile za

dugoročna ulaganja i uspostavljanje ugovornih odnosa s poduzetnicima koji pružaju regulirane javne usluge, izmijenila zakonodavstvo u pogledu bitnog elementa postojećih ugovornih odnosa i time jednostrano izmijenila bitne uvjete postojećih ugovora.

- 6 Tužitelj ističe da je povrijeđeno i načelo jednakosti privatnih osoba pred zakonom, prema kojem se u usporedivim slučajevima ne smije postupati različito niti se u različitim slučajevima smije jednako postupati, osim ako je različito postupanje objektivno opravdano. Smatra da se, iako se na proizvođače električne energije iz obnovljivih izvora u načelu primjenjuje povlaštena cijena koja je na snazi u vrijeme puštanja u rad postrojenja za proizvodnju električne energije, na proizvođače električne energije iz obnovljivih izvora koji ulaze u područje primjene članka 18. PZO ZIDZE-a treba primijeniti cijena kako je zadnje utvrđena odlukom KEVR-a prije izmjene uvedene člankom 18. Osim toga, tvrdi da se u članku 18. navodi da na električnu energiju proizvedenu u fotonaponskim elektranama koje obavljaju sličnu gospodarsku djelatnost, imaju isti instalirani kapacitet te su u istom omjeru izgrađene javnim sredstvima državnog poljoprivrednog fonda „Zemedelie” primjenjuju različite cijene, ovisno o tome ulaze li te elektrane u područje primjene članka 18. To različito postupanje nije prema mišljenju tužitelja opravdano objektivnim razlogom i stoga je protivno članku 20. Povelje.
- 7 Osim toga, tužitelj navodi sudsku praksu Suda prema kojoj su države članice, kada donose mjere za provedbu propisa Unije, obvezne provoditi svoju diskrecijsku ovlast poštujući, među ostalim, opća načela prava Unije, koja uključuju načela pravne sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja, razmjernosti i nediskriminacije (presuda Suda od 5. svibnja 2011., Kurt i Thomas Etling i dr., C-230/09 i C-231/09, EU:C:2011:271, t. 74.). Također ističe da se u skladu s ustaljenom sudskom praksom, načelom pravne sigurnosti, koje ima za posljedicu načelo zaštite legitimnih očekivanja, zahtijeva da zakonodavstvo koje ima nepovoljne posljedice za pojedince bude jasno i precizno te da njegova primjena bude predvidljiva za pojedinca (presuda Suda od 12. prosinca 2013., Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, t. 44.).
- 8 Tužitelj smatra da tekst članka 18. PZO ZIDZE-a ne pruža jasnu predodžbu o njegovu točnom sadržaju bez sustavnog razmatranja više pravnih odredbi. Tužitelj također tvrdi da nije ispunjen zahtjev u pogledu predvidljivosti posljedica pravnih odredbi. Navodi da se retroaktivnim stupanjem na snagu odredbe kojom se drukčije uređuju postojeći ugovorni odnosi očigledno ne uzima u obzir zaštita legitimnih očekivanja subjekata te da se to s njihova stajališta ne može smatrati predvidljivim. Tužitelj također napominje da u skladu sa sudskom praksom Suda zahtjev u pogledu pravne sigurnosti i načelo zaštite legitimnih očekivanja valja poštovati u posebnoj mjeri kada se radi o propisu koji može uključivati financijske troškove, kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da točno znaju obveze koje im on nameće (vidjeti presudu Suda od 29. travnja 2004., Sudholz, C-17/01, EU:C:2004:242, t. 34.).

- 9 Tužitelj osobito upućuje na presudu Suda od 10. rujna 2009., Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), u kojoj je Sud utvrdio da prijevremeno ukidanje postojećeg povlaštenog režima u pogledu poreznog tretmana biogoriva i obnovljivih goriva, odstupajući od njegova prethodno najavljenog vremenskog područja primjene, može predstavljati povredu načela zaštite legitimnih očekivanja. Tužitelj smatra da iz te presude proizlazi da bi se interesi gospodarskih subjekata koji su svoje aktivnosti započeli u skladu s prvobitno utvrđenim sustavom izuzeća od poreza na biogoriva i obavili skupa ulaganja mogli ozbiljno ugroziti prievremenim ukidanjem tog sustava, osobito ako je ono iznenadno i nepredvidivo, a nije im omogućeno da se prilagode novom zakonodavstvu.
- 10 Tužitelj nadalje tvrdi da se u svrhu primjene prava Unije tuženik valja izjednačiti s državom, to jest smatrati oblikom države jer, iako ima pravni oblik trgovačkog društva, ne obavlja slobodnu komercijalnu djelatnost u skladu s općim načelima, nego pruža uslugu od općeg gospodarskog interesa, koju mu je država u okviru posebnog postupka povjerila na temelju akta državnog tijela (u ovom slučaju akta KEVR-a) i pod njegovim nadzorom. Tužitelj se u prilog toj tvrdnji poziva na presudu Suda od 12. srpnja 1990., Foster i dr. (C-188/89, EU:C:1990:313, t. 20.). Tužitelj stoga smatra da tuženik ima posebna prava koja nadilaze pravila koja se primjenjuju na odnose između privatnih osoba, tako da se radi o subjektu protiv kojeg je moguće pozivati se na odredbe direktive koje mogu imati izravni učinak (presuda Suda od 29. lipnja 2012., GDF Suez/Komisija, T-370/09, EU:T:2012:333, t. 314.).
- 11 Tužitelj u konačnici ističe da predmetnim nacionalnim zakonodavstvom nije udovoljeno bitnim zahtjevima koji su državama članicama naloženi Direktivom 2009/28, posebice člancima 3. i 4. u vezi s uvodnim izjavama 8. i 14. Tužitelj smatra da, s obzirom na ciljeve ove Direktive, kojima se gospodarskim subjektima osigurava dugoročna stabilnost potrebna za promišljena i održiva ulaganja u sektor energije iz obnovljivih izvora te sigurnost ulaganja, članak 18. PZO ZIDZE-a nije u skladu s obvezama koje proizlaze iz članaka 3. i 4. u vezi s uvodnim izjavama 8. i 14. navedene direktive.
- 12 Tuženik osporava tužiteljeve tvrdnje.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 13 Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku smatra da je obzirom na navedene činjenice i tužiteljeve tvrdnje za rješavanje spora ključno ocijeniti je li članak 18. PZO ZIDZE-a u skladu s pravom Unije.