

Rechtssache C-366/19

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

8. Mai 2019

Vorlegendes Gericht:

Sofiyski rayonen sad (Bulgarien)

Datum der Vorlageentscheidung:

19. April 2019

Klägerin:

„BOSOLAR“ EOOD

Beklagte:

„CHEZ ELEKTRO BULGARIA“ AD

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Rechtsstreitigkeit wegen der Nichterfüllung eines Vertrags über den Erwerb von Strom aus erneuerbaren Quellen.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Das Vorabentscheidungsersuchen richtet sich nach Art. 267 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden: AEUV) und betrifft die Vereinbarkeit einer Vorschrift des bulgarischen Rechts, die die Voraussetzungen für den Erwerb von Strom aus erneuerbaren Quellen für bereits geschlossene langfristige Stromkaufverträge wesentlich ändert, mit dem Unionsrecht.

Vorlagefragen

1. Ist Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der das Recht auf unternehmerische Freiheit in der Unionsrechtsordnung regelt,

dahin auszulegen, dass er einer nationalen Rechtsvorschrift wie § 18 der Prehodni i zaklyuchitelni razporedbi na Zakona za izmenenie i dopalnenie na zakona za energetikata (Übergangs- und Schlussbestimmungen des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Energiegesetzes, im Folgenden: PZR ZIDZE) entgegensteht, wonach trotz geschlossenen Vertrags und bestehenden Vertragsverhältnisses, die besonderen Vorschriften des geltenden Rechts unterliegen, eines der wesentlichen Vertragselemente (der Preis) zugunsten der einen Vertragspartei durch Gesetzgebungsakt geändert wird?

2. Ist der Grundsatz der Rechtssicherheit dahin auszulegen, dass er einer Neuregelung von bereits auf der Grundlage besonderer Vorschriften zwischen Privatpersonen oder zwischen dem Staat und Privatpersonen entstandenen Rechtsverhältnisse entgegensteht, wenn sich diese Neuregelung nachteilig auf die berechtigten Erwartungen der privatrechtlichen Personen und von ihnen bereits erworbene Rechte auswirkt?
3. Ist der Grundsatz des Vertrauensschutzes als grundlegendes Prinzip des Unionsrechts unter Berücksichtigung des Urteils des Gerichtshofs vom 10. September 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), dahin auszulegen, dass es danach einem Mitgliedstaat verwehrt ist, die geltende rechtliche Regelung für die Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Quellen ohne ausreichende Gewährleistung der Vorhersehbarkeit zu ändern, indem er gesetzlich vorgesehene Maßnahmen zur Förderung der Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Quellen, die mit langfristigen Stromkaufverträgen zusammenhängen, entgegen den Bedingungen, unter denen private Akteure Investitionen in die Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Quellen getätigt und langfristige Stromkaufverträge mit staatlich regulierten Stromversorgungsunternehmen geschlossen haben, vorzeitig aufhebt?
4. Sind die Art. 3 und 4 der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen unter Berücksichtigung der Erwägungsgründe 8 und 14 der Richtlinie dahin auszulegen, dass sie die Mitgliedstaaten verpflichten, durch nationale Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie Rechtssicherheit für die Investoren im Bereich der Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Quellen, einschließlich von Solarenergie, zu gewährleisten?

Falls diese Frage bejaht wird: Ist nach den Art. 3 und 4 in Verbindung mit den Erwägungsgründen 8 und 14 der Richtlinie 2009/28 eine nationale Rechtsvorschrift wie § 18 PZR ZIDZE zulässig, die die Präferenzbedingungen für den Erwerb von Strom aus erneuerbaren Quellen auch für bereits geschlossene langfristige Verträge über den Erwerb von Strom aus solchen Quellen entsprechend den ursprünglich erlassenen nationalen Maßnahmen zur Richtlinienumsetzung wesentlich ändert?

5. Wie ist der Begriff „Mitgliedstaat“ für die Zwecke der Anwendung des Unionsrechts auf nationaler Ebene auszulegen? Umfasst dieser Begriff unter Berücksichtigung des Urteils des Gerichtshofs vom 12. Juli 1990, Foster u. a. (C-188/89, EU:C:1990:313), und der nachfolgenden Urteile des Gerichtshofs in dieser Rechtsprechungslinie auch den Erbringer einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Stromversorgung), wie das beklagte Unternehmen im anhängigen Gerichtsverfahren, dem unter gesetzlich geregelten Bedingungen die Erbringung dieser Dienstleistung kraft eines Aktes einer staatlichen Behörde und unter der Aufsicht dieser Behörde übertragen ist?

Rechtsvorschriften und Rechtsprechung der Europäischen Union

Art. 16 und 20 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union; Erwägungsgründe 8 und [14] sowie Art. 3 und 4 der Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG (ABl. 2009, L 140, S. 16); Urteile des Gerichtshofs vom 10. September 2009, Plantanol (C-201/08; EU:C:2009:539), und vom 12. Juli 1990, Foster u. a. (C-188/89, EU:C:1990:313).

Nationale Vorschriften

Zakon za energijata ot vazobnovyaemi iztochnitsi (Gesetz für Energie aus erneuerbaren Quellen, im Folgenden: ZEVI):

Art. 31. (1) Der Strom aus erneuerbaren Quellen wird vom öffentlichen Versorger bzw. von den Endlieferanten zu einem von der KEVR [Komisia za energiyno i vodno regulirane (Regulierungskommission für Energie und Wasser)] festgelegten Vorzugspreis gekauft, der zum Zeitpunkt der im Sinne des Zakon za ustroystvo na teritoriata [(Raumordnungsgesetz)] erfolgten Inbetriebnahme der Energieanlage zur Stromerzeugung galt ...

(2) Der Strom aus erneuerbaren Quellen gemäß Abs. 1 wird auf der Grundlage langfristiger Kaufverträge erworben ...

...

(4) Der Preis für Strom aus erneuerbaren Quellen bleibt während der Laufzeit des Kaufvertrags gemäß Abs. 2 unverändert, außer in den Fällen nach Art. 32 Abs. 4. Nach Ende dieser Laufzeit werden keine Präferenzen im Hinblick auf die Preise gewährt.

(5) Der öffentliche Versorger bzw. die Endlieferanten erwerben den aus erneuerbaren Quellen erzeugten Strom unter folgenden Bedingungen:

1. zu einem Vorzugspreis für Strommengen bis zur Höhe der spezifischen Nettostromerzeugung, auf deren Grundlage in den einschlägigen Beschlüssen der KEVR Vorzugspreise festgelegt wurden.

...

(8) In den Fällen, in denen die Investition für den Bau einer Energieanlage zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Quellen mit Mitteln aus einer nationalen oder einer EU-Förderregelung unterstützt wird, erwirbt der öffentliche Versorger oder der jeweilige Endlieferant den Strom zu von der KEVR für die einzelnen Gruppen festgelegten Preisen unter den Bedingungen und nach dem Verfahren, die in der einschlägigen Verordnung gemäß Art. 36 Absatz 3 des Zakon za energetikata [(Energiegesetz)] festgelegt sind.

Art. 32. (1) Die KEVR legt Vorzugspreise für den Kauf von Strom aus erneuerbaren Quellen fest ...:

1. jährlich bis zum 30. Juni;
2. wenn sie infolge einer Analyse der Preisbildungselemente gemäß Abs. 2 eine wesentliche Änderung eines der Elemente feststellt.

(2) Die in Abs. 1 genannten Vorzugspreise werden nach dem Verfahren der einschlägigen Verordnung gemäß Art. 36 Abs. 3 des Zakon za energetikata festgelegt, wobei die Art der erneuerbaren Quelle, die Art der Technologie, die installierte Kapazität der Anlage, der Ort und die Art und Weise der Montage der Einrichtungen zu berücksichtigen sind.

(3) Der Vorzugspreis für Strom aus erneuerbaren Quellen wird für die gesamte Laufzeit des Kaufvertrags gemäß Art. 31 Abs. 2 festgelegt. Nach Ende dieser Laufzeit werden keine Präferenzen im Hinblick auf die Preise gewährt.

(4) Die KEVR aktualisiert jährlich bis zum 30. Juni den Vorzugspreis für Strom aus Biomasse mittels eines Koeffizienten, der der Entwicklung des Wertes der in Abs. 2 Nrn. 6, 7 und 8 genannten Preisbildungselemente Rechnung trägt.

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za energetikata (Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Energiegesetzes, im Folgenden: ZIDZE)

§ 18. (1) Für Erzeuger von Strom aus erneuerbaren Quellen durch Energieanlagen, die mit Mitteln aus einer nationalen oder einer EU-Förderregelung errichtet wurden und für die Anträge auf Fördermittel bis zum Inkrafttreten des Zakon za energiata ot vazobnovaemi iztochnitsi eingegangen sind, gelten die Preise gemäß Art. 31 Abs. 8 desselben Gesetzes, die durch einen Beschluss der KEVR zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes zuletzt festgelegt wurden.

(2) Die Erzeuger gemäß Abs. 1 müssen die Verträge über den Kauf von Strom, die sie mit dem öffentlichen Versorger oder dem jeweiligen Endlieferanten

geschlossen haben, bis zum 31. Juli 2015 mit den Voraussetzungen des Abs. 1 in Einklang bringen.

(3) Nach Ablauf der in Abs. 2 genannten Frist kauft der öffentliche Versorger oder der jeweilige Endlieferant den erzeugten Strom zu den in Abs. 1 vorgesehenen Preisen.

(4) Abs. 3 gilt auch in Fällen, in denen die Verpflichtung gemäß Abs. 2 nicht erfüllt wird.

(5) Art. 31 Abs. 4 und Art. 32 Abs. 3 des Zakon za energiata ot vazobnovyaemi iztochnitsi gelten nicht für Erzeuger von Strom aus erneuerbaren Quellen gemäß Abs. 1. Nach Ende der Laufzeit des Kaufvertrags gemäß Art. 31 Abs. 2 des Zakon za energiata ot vazobnovyaemi iztochnitsi werden keine Vorzugspreise gewährt.

Kurze Darstellung des Sachverhalts

- 1 Die Einpersonengesellschaft „BOSOLAR“ EOOD (im Folgenden: Klägerin) hatte mit der Aktiengesellschaft „CHEZ ELEKTRO BULGARIA“ AD (im Folgenden: Beklagte) einen Vertrag geschlossen, auf dessen Grundlage die Klägerin aus erneuerbaren Quellen in einem Photovoltaik-Kraftwerk erzeugten Strom verkaufte und die Beklagte die gesamte erzeugte und eingespeiste Strommenge von ihr kaufte. Die Vertragslaufzeit beträgt 20 Jahre. Nach Art. 11 Abs. 4 des Vertrags wird der erzeugte und eingespeiste Strom zu einem Vorzugspreis gekauft, der von der KEVR gemäß den Vorschriften des ZEVI festgelegt wurde. Nach Art. 31 Abs. 4 und Art. 32 Abs. 3 ZEVI bleibt der Vorzugspreis für den auf der Grundlage des Vertrags gekauften Strom während der gesamten Vertragslaufzeit unverändert.
- 2 Im Einklang mit den vertraglichen Bestimmungen erzeugte die Klägerin Strom, lieferte ihn an die Beklagte und stellte Rechnungen über einen Gesamtbetrag von 9 386,52 BGN aus. Da die Beklagte den in Rechnung gestellten Betrag nicht zahlte, richtete die Klägerin eine notarielle Zahlungsaufforderung über diesen Betrag an sie. Die Beklagte wandte gegen diese Forderung ein, dass die ausgestellten Rechnungen nicht mit dem geschlossenen Vertrag im Einklang stünden, da sie nicht den Preis auswiesen, zu dem sie den erzeugten Strom kaufen müsse. Die Beklagte berief sich dabei auf § 18 der Prehodni i zaklyuchitelni razporedbi na Zakona za izmenenie i dopalnenie na zakona za energetikata (Übergangs- und Schlussbestimmungen des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Energiegesetzes, im Folgenden: PZR ZIDZE), durch den der Preis gesenkt worden sei, zu dem Strom aus erneuerbaren Photovoltaik-Quellen zu erwerben sei.
- 3 Die Klägerin ist der Auffassung, dass § 18 PZR ZIDZE keine Anwendung auf das Vertragsverhältnis zwischen ihr und der Beklagten finde, da er gegen Vorschriften des ZEVI und des Unionsrechts verstoße. Daher hat sie Klage beim vorliegenden Gericht erhoben.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 4 Zunächst macht die Klägerin geltend, dass § 18 PZR ZIDZE mit grundlegenden Prinzipien Grundsätzen des Unionsrechts, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verankert seien, nicht vereinbar sei, insbesondere nicht mit den Grundsätzen des Art. 16 der Charta über die unternehmerische Freiheit und des Art. 20 der Charta über die Gleichheit vor dem Gesetz.
- 5 Nach Ansicht der Klägerin müssen die mit der Anwendung des Unionsrechts betrauten Behörden unter Berücksichtigung der unternehmerischen Freiheit sicherstellen, dass die berechtigten Interessen privatrechtlicher Personen bei der Einführung zwingender Bedingungen für die Ausübung ihrer Geschäftstätigkeit gewahrt werden (Urteil des Gerichtshofs vom 27. September 1979, SpA Eridania, 230/78, EU:C:1979:216, Rn. 31). Die Klägerin weist ferner darauf hin, dass die unternehmerische Freiheit die freie Wahl des Geschäftspartners (Urteil des Gerichtshofs vom 10. Juli 1991, Neu u. a., C-90/90 und C-91/90, EU:C:1991:303, Rn. 13) sowie die freie Preisfestsetzung für eine bestimmte Gegenleistung umfasse (Urteil des Gerichtshofs vom 22. März 2007, Kommission/Belgien, C-437/04, C:2007:178, Rn. 51). Sie ist der Ansicht, dass im vorliegenden Fall die Vertragsfreiheit beeinträchtigt sei. Nachdem der Staat zunächst die Bedingungen festgelegt habe, unter denen privatrechtliche Personen beschlössen, langfristige Investitionen zu tätigen und vertragliche Beziehungen zu Unternehmen aufzunehmen, die regulierte öffentliche Dienstleistungen erbrächten, habe er später die Rechtsvorschriften in Bezug auf ein wesentliches Element bereits bestehender Vertragsverhältnisse geändert und somit wesentliche Bedingungen der bestehenden Verträge einseitig geändert.
- 6 Die Klägerin macht geltend, dass auch der Grundsatz der Gleichheit privatrechtlicher Personen vor dem Gesetz verletzt sei, wonach vergleichbare Fälle nicht unterschiedlich behandelt und unterschiedliche Fälle nicht gleich behandelt werden dürfen, es sei denn, die unterschiedliche Behandlung sei objektiv gerechtfertigt. Obwohl in Bezug auf Erzeuger von Strom aus erneuerbaren Quellen grundsätzlich der zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Energieanlage zur Stromerzeugung gültige Vorzugspreis anzuwenden sei, sei in Bezug auf Erzeuger von Strom aus erneuerbaren Quellen, die unter § 18 PZR ZIDZE fielen, der Preis anzuwenden, der auf der Grundlage des letzten Beschlusses der KEVR vor der mit § 18 eingeführten Änderung festgelegt worden sei. Außerdem bewirke § 18, dass für Strom aus Photovoltaik-Kraftwerken, die eine gleichartige wirtschaftliche Tätigkeit ausübten, die gleiche installierte Kapazität aufwiesen und zum gleichen Prozentsatz mit öffentlichen Mitteln aus dem Staatlichen Agrarfonds „Zemedelie“ gebaut seien, unterschiedliche Preise gälten, je nachdem, ob diese Kraftwerke unter § 18 fielen oder nicht. Nach Ansicht der Klägerin ist diese Ungleichbehandlung nicht durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt und verstößt daher gegen Art. 20 der Charta.

- 7 Darüber hinaus führt die Klägerin Rechtsprechung des Gerichtshofs an, wonach die Mitgliedstaaten beim Erlass von Maßnahmen zur Durchführung einer Unionsregelung ihr Ermessen insbesondere unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts auszuüben haben, zu denen die Grundsätze der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes, der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung gehören (Urteil des Gerichtshofs vom 5. Mai 2011, Kurt und Thomas Etling u. a., C-230/09 und C-231/09, EU:C:2011:271, Rn. 74). Sie weist auch darauf hin, dass nach ständiger Rechtsprechung der Grundsatz der Rechtssicherheit, von dem sich der Grundsatz des Vertrauensschutzes ableite, es gebiete, dass eine nationale Regelung, die nachteilige Folgen für den Einzelnen habe, klar und bestimmt und ihre Anwendung voraussehbar für den Einzelnen sein müsse (Urteil des Gerichtshofs vom 12. Dezember 2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, Rn. 44).
- 8 Nach Auffassung der Klägerin erlaubt die Formulierung des § 18 PZR ZIDZE nicht, sich ohne systematische Betrachtung mehrerer Rechtsvorschriften eine klare Vorstellung von seinem genauen Inhalt zu machen. Die Klägerin macht ferner geltend, dass auch das Erfordernis der Vorhersehbarkeit der Folgen von Rechtsvorschriften nicht erfüllt sei. Das rückwirkende Inkrafttreten einer Rechtsvorschrift, mit der bereits bestehende Vertragsverhältnisse anders geregelt würden, trage eindeutig nicht dem Vertrauensschutz der Rechtssubjekte Rechnung und könne aus deren Sicht nicht als vorhersehbar gelten. Die Klägerin weist auch darauf hin, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs die Beachtung des Gebots der Rechtssicherheit und des Grundsatzes des Vertrauensschutzes in besonderem Maße gälten, wenn es sich um eine Regelung handle, die sich finanziell belastend auswirken könne, denn die Betroffenen müssten in der Lage sein, den Umfang der ihnen damit auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 2004, Sudholz, C-17/01, EU:C:2004:242, Rn. 34).
- 9 Die Klägerin richtet besonderes Augenmerk auf das Urteil des Gerichtshofs vom 10. September 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), in dem der Gerichtshof festgestellt habe, dass die vorzeitige Aufhebung einer geltenden Präferenzregelung für die steuerliche Behandlung von Biokraftstoffen und erneuerbaren Kraftstoffen in Abweichung von deren zuvor bekanntgegebenem zeitlichem Anwendungsbereich einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes darstellen könne. Nach Auffassung der Klägerin folgt aus diesem Urteil, dass die Wirtschaftsteilnehmer, die ihre Tätigkeit unter der Geltung der ursprünglich festgelegten Steuerbefreiungsregelung für Biokraftstoffe aufgenommen und dafür kostspielige Investitionen getätigt hätten, durch eine vorzeitige Aufhebung dieser Regelung erheblich in ihren Interessen beeinträchtigt sein könnten, zumal wenn die Aufhebung plötzlich und unvorhersehbar erfolgt sei, ohne ihnen die Möglichkeit zur Anpassung an die neue Gesetzeslage zu geben.
- 10 Des Weiteren macht die Klägerin geltend, dass für die Zwecke der Anwendung des Unionsrechts das beklagte Unternehmen mit dem Staat gleichzusetzen sei,

d. h. als Ausprägung des Staates anzusehen sei, da es zwar die Rechtsform einer Handelsgesellschaft besitze, jedoch keine freie gewerbliche Tätigkeit nach allgemeinen Grundsätzen ausübe, sondern eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringe, die ihm im Rahmen eines besonderen Verfahrens durch den Staat kraft eines behördlichen Aktes (hier eines Aktes der KEVR) und unter behördlicher Aufsicht übertragen sei. Zur Stützung dieser Argumentation zieht die Klägerin das Urteil des Gerichtshofs vom 12. Juli 1990, Foster u. a. (C-188/89, EU:C:1990:313, Rn. 20), heran. Nach Ansicht der Klägerin ist das beklagte Unternehmen daher mit besonderen Rechten ausgestattet, die über die für die Beziehungen zwischen Privatpersonen geltenden Vorschriften hinausgingen, so dass es zu den Rechtssubjekten gehöre, denen die unmittelbar anwendbaren Bestimmungen einer Richtlinie entgegengehalten werden könnten (Urteil des Gerichts vom 29. Juni 2012, GDF Suez/Kommission (T-370/09, EU:T:2012:333, Rn. 314).

- 11 Schließlich weist die Klägerin darauf hin, dass die in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften nicht die grundlegenden Anforderungen erfüllen, die die Richtlinie 2009/28 den Mitgliedstaaten insbesondere in den Art. 3 und 4 in Verbindung mit den Erwägungsgründen 8 und 14 auferlege. Die Klägerin ist der Auffassung, dass angesichts der Ziele dieser Richtlinie, die darin bestünden, den Wirtschaftsakteuren die langfristige Stabilität zu geben, die sie für vernünftige und nachhaltige Investitionen in den Sektor der erneuerbaren Energie benötigten, und Investitionssicherheit zu schaffen, § 18 PZR ZIDZE nicht im Einklang mit den Verpflichtungen stehe, die sich aus den Art. 3 und 4 in Verbindung mit den Erwägungsgründen 8 und 14 der genannten Richtlinie ergäben.
- 12 Die Beklagte tritt den Argumenten der Klägerin entgegen.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 13 Unter Berücksichtigung des dargelegten Sachverhalts und des Vorbringens der Klägerin ist es nach Auffassung des vorlegenden Gerichts für die Entscheidung des Rechtsstreits von grundlegender Bedeutung, zu beurteilen, ob § 18 PZR ZIDZE mit dem Unionsrecht vereinbar ist.