

Zadeva C-366/19

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

8. maj 2019

Predložitveno sodišče:

Sofiyski rayonen sad (Bolgarija)

Datum predložitvene odločbe:

19. april 2019

Tožeča stranka:

„BOSOLAR“ EOOD

Tožena stranka:

„CHEZ ELEKTRO BULGARIA“ AD

Predmet postopka v glavni stvari

Spor zaradi neizpolnitve pogodbe o nakupu električne energije iz obnovljivih virov.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predlog za sprejetje predhodne odločbe temelji na členu 267, drugi odstavek, Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU) in zadeva združljivost določbe bolgarskega prava, ki bistveno spreminja pogoje za nakup električne energije iz obnovljivih virov za že sklenjene dolgoročne pogodbe o nakupu električne energije, s pravom Unije.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki ureja svobodo gospodarske pobude v pravnem redu Unije, razlagati tako, da nasprotuje nacionalni določbi, kakršna je tista v členu 18 v Prehodni i

- zaključitelni razporedbi na Zakona za izmenenie i dopalnenie na zakona za energetikata (prehodne in končne določbe zakona o spremembi in dopolnitvi energetskega zakona, Bolgarija; v nadaljevanju: prehodne in končne določbe ZIDZE), v skladu s katero se kljub sklenjeni pogodbi in obstoječemu pogodbenemu razmerju, za kateri se uporabljajo posebne določbe veljavnega prava, z zakonskim aktom spreminja eden bistvenih elementov pogodbe (cena) v korist ene pogodbene stranke?
2. Ali je treba načelo pravne varnosti razlagati tako, da nasprotuje novi ureditvi pravnih razmerij, ki so že nastala na podlagi posebnih določb med zasebniki ali med državo in zasebniki, če ta nova ureditev negativno vpliva na legitimna pričakovanja zasebnikov in na njihove že pridobljene pravice?
 3. Ali je treba načelo varstva legitimnih pričakovanj kot temeljno načelo prava Unije ob upoštevanju sodbe Sodišča z dne 10. septembra 2009, *Plantanol* (C-201/08, EU:C:2009:539), razlagati tako, da v skladu s tem država članica veljavne pravne ureditve glede proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov, če ni v zadostni meri zagotovljena predvidljivost, ne sme spremeniti, s tem ko zakonsko določene ukrepe za spodbujanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov, ki so povezani z dolgoročnimi pogodbami o nakupu električne energije, predčasno ukine v nasprotju s pogoji, pod katerimi so zasebniki investirali v proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov in sklenili dolgoročne pogodbe o nakupu električne energije z državno reguliranimi podjetji za oskrbo z električno energijo?
 4. Ali je treba člena 3 in 4 Direktive 2009/28/ES o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov ob upoštevanju uvodnih izjav 8 in 14 te direktive razlagati tako, da države članice zavezujeta, da z nacionalnimi ukrepi za prenos te direktive zagotovijo pravno varnost za investitorje na področju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov, vključno sončne energije?
- Če je odgovor na to vprašanje pritrdilen: Ali je v skladu s členoma 3 in 4 v povezavi z uvodnima izjavama 8 in 14 Direktive 2009/28 dopustna nacionalna določba, kakršna je tista v členu 18 v prehodnih in končnih določbah ZIDZE, ki bistveno spreminja preferencialne pogoje za nakup električne energije iz obnovljivih virov tudi za že sklenjene dolgoročne pogodbe o nakupu električne energije iz takih virov glede na prvotno sprejete nacionalne ukrepe za prenos zadevne direktive?
5. Kako je treba za namene uporabe prava Unije na nacionalni ravni razlagati pojem „država članica“? Ali ta pojem ob upoštevanju sodbe Sodišča z dne 12. julija 1990, *Foster in drugi* (C-188/89, EU:C:1990:313), in poznejših sodb Sodišča v okviru te usmeritve sodne prakse obsega tudi izvajalca storitve v splošnem gospodarskem interesu (oskrba z električno energijo), kakršen je toženo podjetje v obravnavanem postopku pred sodiščem, na katerega je ob upoštevanju zakonsko določenih pogojev preneseno

opravljanje te storitve na podlagi akta državnega organa in pod nadzorom tega organa?

Zakonodaja in sodna praksa Evropske unije

Člena 16 in 20 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah; uvodni izjavi 8 in [14] ter člena 3 in 4 Direktive 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES (UL 2009, L 140, str. 16); sodbi Sodišča z dne 10. septembra 2009, *Plantanol* (C-201/08, EU:C:2009:539), in z dne 12. julija 1990, *Foster in drugi* (C-188/89, EU:C:1990:313).

Nacionalne določbe

Zakon za energija ot vazobnovyaemi iztochnitsi (zakon o energiji iz obnovljivih virov, Bolgarija; v nadaljevanju: ZEVI):

Člen 31. 1. Javni oskrbovalec oziroma končni dobavitelji električno energijo iz obnovljivih virov kupijo po ugodnejši ceni, ki jo je določila KEVR [Komisia za energiyno i vodno regulirane (regulatorna komisija za energijo in vodo)] in ki je veljala v času, ko je elektrarna v smislu Zakon za ustroystvo na teritoriata [zakon o urejanju prostora, Bolgarija] začela z obratovanjem. [...]

2. Električna energija iz obnovljivih virov iz odstavka 1 se kupuje na podlagi dolgoročnih kupoprodajnih pogodb. [...]

[...]

4. Cena za električno energijo iz obnovljivih virov ostane v obdobju veljavnosti kupoprodajne pogodbe iz odstavka 2 nespremenjena, razen v primerih iz člena 32(4). Po koncu tega obdobja veljavnosti se glede cene ne priznajo nobene ugodnosti.

5. Javni oskrbovalec oziroma končni dobavitelji kupijo električno energijo, proizvedeno iz obnovljivih virov, pod temi pogoji:

(1) po ugodnejši ceni za količino električne energije do višine specifične neto proizvodnje električne energije, na podlagi katere so bile v upoštevnikh sklepikh KEVR določene ugodnejše cene.

[...]

8. V primerih, v katerih se investicija v izgradnjo elektrarne za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov podpre s sredstvi iz nacionalnega programa podpore ali programa podpore EU, javni oskrbovalec ali konkretni končni dobavitelj električno energijo kupuje po cenah, ki jih je KEVR določila za

posamezne skupine, pod pogoji in po postopku, ki so določeni v upoštevni uredbi iz člena 36(3) Zakon za energetikata [energetski zakon, Bolgarija].

Člen 32. 1. KEVR ugodnejše cene za nakup električne energije iz obnovljivih virov določi [...]:

- (1) letno do 30. junija;
- (2) če na podlagi analize elementov oblikovanja cene v skladu z odstavkom 2 ugotovi bistveno spremembo katerega od elementov.

2. Ugodnejše cene, navedene v odstavku 1, se določijo v skladu s postopkom v upoštevni uredbi iz člena 36(3) Zakon za energetikata, pri čemer se upoštevajo vrsta obnovljivega vira, vrsta tehnologije, zmogljivost elektrarne, kraj in način montaže obratov.

3. Ugodnejša cena za električno energijo iz obnovljivih virov se določi za celotno obdobje veljavnosti kupoprodajne pogodbe iz člena 31(2). Po koncu tega obdobja veljavnosti se glede cen ne priznajo nobene ugodnosti.

4. KEVR letno do 30. junija posodobi ugodnejšo ceno za električno energijo iz biomase s koeficientom, pri katerem se upošteva razvoj vrednosti elementov oblikovanja cene, navedenih v točkah 6, 7 in 8 odstavka 2.

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za energetikata (zakon o spremembi in dopolnitvi energetskega zakona, Bolgarija; v nadaljevanju: ZIDZE)

Člen 18. 1. Za proizvajalce električne energije iz obnovljivih virov, ki jo proizvajajo v elektrarnah, vzpostavljenih s sredstvi iz nacionalnega programa podpore ali programa podpore EU, in za katere so bile vloge za sredstva iz programa podpore prejete do začetka veljavnosti Zakon za energija ot vazobnovyaemi iztochnitsi, veljajo cene iz člena 31(8) istega zakona, kakor jih je KEVR s sklepom nazadnje določila v času začetka veljavnosti tega zakona.

2. Proizvajalci iz odstavka 1 morajo pogodbe o nakupu električne energije, ki so jih sklenili z javnim oskrbovalcem ali konkretnim končnim dobaviteljem, do 31. julija 2015 uskladiti s pogoji iz odstavka 1.

3. Po izteku roka, navedenega v odstavku 2, javni oskrbovalec ali konkretni končni dobavitelj proizvedeno električno energijo kupuje po cenah, določenih v odstavku 1.

4. Odstavek 3 velja tudi v primerih, v katerih obveznost iz odstavka 2 ni izpolnjena.

5. Člena 31(4) in 32(3) Zakon za energija ot vazobnovyaemi iztochnitsi ne veljata za proizvajalce električne energije iz obnovljivih virov iz odstavka 1. gemäß Abs. 1. Po koncu obdobja veljavnosti kupoprodajne pogodbe iz člena 31(2)

Zakon za energija ot vazobnovyaemi iztochnitsi se ne priznajo nobene ugodnejše cene.

Kratka predstavitev dejanskega stanja

- 1 Enoosebna družba „BOSOLAR“ EOOD (v nadaljevanju: tožeča stranka) je z delniško družbo „CHEZ ELEKTRO BULGARIA“ AD (v nadaljevanju: tožena stranka) sklenila pogodbo, na podlagi katere je tožeča stranka električno energijo, proizvedeno iz obnovljivih virov v fotovoltaični elektrarni, prodala, tožena stranka pa je celotno proizvedeno in dovedeno količino električne energije od nje kupila. Pogodba je sklenjena za 20 let. V skladu s členom 11(4) pogodbe se proizvedena in dovedena električna energija kupi po ugodnejši ceni, ki jo je KEVR določila v skladu z določbami ZEVI. Ugodnejša cena za električno energijo, kupljeno na podlagi pogodbe, v skladu s členoma 31(4) in 32(3) ZEVI ostane nespremenjena med celotnim obdobjem veljavnosti pogodbe.
- 2 Tožeča stranka je v skladu s pogodbenimi določili proizvajala električno energijo, jo dobavljala toženi stranki in izdala račune v skupnem znesku 9386,52 BGN. Ker tožena stranka zaračunanega zneska ni plačala, ji je tožeča stranka v višini tega zneska poslala opomin, overjen pri notarju. Tožena stranka je tej terjatvi ugovarjala z navedbo, da izdani računi niso v skladu s sklenjeno pogodbo, saj naj ne bi izkazovali cene, po kateri mora kupiti proizvedeno električno energijo. Tožena stranka se je pri tem sklicevala na člen 18 v Prehodni i zaklyuchitelni razporedbi na Zakona za izmenenie i dopalnenie na zakona za energetikata (prehodne in končne določbe zakona o spremembi in dopolnitvi energetskega zakona, Bolgarija; v nadaljevanju: prehodne in končne določbe ZIDZE), s katerim naj bi bila znižana cena, po kateri se kupuje električna energija iz obnovljivih fotovoltaičnih virov.
- 3 Tožeča stranka meni, da se člen 18 iz prehodnih in končnih določb ZIDZE ne uporablja za pogodbeno razmerje med njo in toženo stranko, saj naj bi bil v nasprotju z določbami ZEVI in prava Unije. Zato je vložila tožbo na predložitveno sodišče.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 4 Tožeča stranka najprej navaja, da člen 18 v prehodnih in končnih določbah ZIDZE ni združljiv s temeljnimi načeli prava Unije, določenimi v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), zlasti ne s temeljnima načeloma v členu 16 Listine o svobodi gospodarske pobude in členu 20 Listine o enakosti pred zakonom.
- 5 Tožeča stranka meni, da morajo organi, zadolženi za uporabo prava Unije, ob upoštevanju svobode gospodarske pobude zagotavljati varstvo legitimnih interesov zasebnikov pri uvedbi nujnih pogojev za opravljanje njihove poslovne dejavnosti (sodba Sodišča z dne 27. septembra 1979, SpA Eridania, 230/78,

EU:C:1979:216, točka 31). Tožeča stranka dalje opozarja na to, da svoboda gospodarske pobude pomeni prosto izbiro poslovnega partnerja (sodba Sodišča z dne 10. julija 1991, Neu in drugi, C-90/90 in C-91/90, EU:C:1991:303, točka 13) ter prosto določitev cene za določeno protidajatev (sodba Sodišča z dne 22. marca 2007, Komisija/Belgija, C-437/04, C:2007:178, točka 51). Meni, da gre v obravnavanem primeru za poseg v pogodbeno svobodo. Po tem, ko je država sprva določila pogoje, pod katerimi so se zasebniki odločili za dolgoročne investicije ter pogodbene odnose s podjetji, ki opravljajo regulirane javne storitve, naj bi pozneje spremenila predpise glede bistvenega elementa že obstoječih pogodbenih razmerij in s tem enostransko spremenila bistvene pogoje obstoječih pogodb.

- 6 Tožeča stranka navaja, da je kršeno tudi načelo enakosti zasebnikov pred zakonom, ki zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je različno obravnavanje objektivno utemeljeno. Čeprav naj bi se, kar zadeva proizvajalce električne energije iz obnovljivih virov, načelno uporabljala ugodnejša cena, veljavna v času začetka obratovanja elektrarne, naj bi bilo treba v primeru proizvajalcev električne energije iz obnovljivih virov, ki spadajo pod člen 18 v prehodnih in končnih določbah ZIDZE, uporabiti ceno, ki je bila določena na podlagi zadnjega sklepa KEVR pred spremembo, uvedeno s členom 18. Poleg tega naj bi člen 18 povzročil, da za električno energijo iz fotovoltaičnih elektrarn, ki opravljajo enako gospodarsko dejavnost, izkazujejo enako zmogljivost in so v enakem odstotku zgrajene z javnimi sredstvi iz državnega kmetijskega sklada „Zemedelie“, veljajo različne cene in sicer glede na to, ali te elektrarne spadajo pod člen 18 ali ne. Tožeča stranka meni, da to neenako obravnavanje ni utemeljeno s stvarnim razlogom, zato naj bi bilo v nasprotju s členom 20 Listine.
- 7 Tožeča stranka poleg tega navaja sodno prakso Sodišča, v skladu s katero morajo države članice pri sprejemanju izvedbenih ukrepov nekega predpisa Unije svojo diskrecijsko pravico izvrševati zlasti ob upoštevanju splošnih načel prava Unije, med katerimi so načela pravne varnosti, varstva legitimnih pričakovanj, sorazmernosti in prepovedi diskriminacije (sodba Sodišča z dne 5. maja 2011, Kurt und Thomas Etling in drugi, C-230/09 in C-231/09, EU:C:2011:271, točka 74). Opozarja tudi na to, da v skladu z ustaljeno sodno prakso načelo pravne varnosti, katerega korelat je varstvo legitimnih pričakovanj, pomeni, da mora biti zakonodaja, ki ima negativne posledice za posameznike, jasna in natančna ter da mora biti njena uporaba predvidljiva za osebe, na katere se nanaša (sodba Sodišča z dne 12. decembra 2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, točka 44).
- 8 Tožeča stranka meni, da opredelitev člena 18 v prehodnih in končnih določbah ZIDZE brez sistematične obravnave več določb ne omogoča jasne predstave o njegovi točni vsebini. Navaja tudi, da prav tako ni izpolnjena zahteva predvidljivosti posledic določb. Retroaktivni začetek veljavnosti določbe, s katero se drugače urejajo že obstoječa pogodbena razmerja, naj jasno ne bi upošteval načela varstva legitimnih pričakovanj pravnih subjektov in naj z njihovega vidika

ne bi mogel šteti za predvidljivega. Tožeča stranka opozarja tudi na to, da je v skladu s sodno prakso Sodišča še posebej pomembno, da veljata načelo pravne varnosti in načelo varstva legitimnih pričakovanj, kadar gre za ureditev, ki lahko vključuje finančno breme, kajti zadevnim subjektom mora biti omogočeno, da se natančno seznanijo z obveznostmi, ki so jim s to ureditvijo naložene (sodba Sodišča z dne 29. aprila 2004, Sudholz, C-17/01, EU:C:2004:242, točka 34).

- 9 Tožeča stranka posebno pozornost posveča sodbi Sodišča z dne 10. septembra 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), v kateri je Sodišče ugotovilo, da predčasna ukinitiv veljavnega preferencialnega dogovora za davčno obravnavo biogoriv in obnovljivih goriv z odstopanjem od njegove prej določene časovne veljavnosti lahko pomeni kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj. Po mnenju tožeče stranke iz te sodbe izhaja, da so interesi gospodarskih subjektov, ki so svojo dejavnost začeli opravljati v okviru veljavnosti prvotno določenega sistema davčnih oprostitev za biogoriva in so se zaradi tega odločili za drage investicije, s predčasno ukinitvijo tega sistema lahko občutno prizadeti, zlasti če je do ukinitve prišlo nenadoma in je ni bilo mogoče predvideti ter gospodarskim subjektom tudi ni bilo omogočeno, da se prilagodijo novemu zakonskemu položaju.
- 10 Tožeča stranka dalje navaja, da je treba za namene uporabe prava Unije toženo podjetje enačiti z državo, to pomeni, da ga je treba šteti za izraz države, ker ima sicer pravno obliko gospodarske družbe, vendar pa ne opravlja proste gospodarske dejavnosti v skladu s splošnimi načeli, temveč opravlja storitev v splošnem gospodarskem interesu, ki jo je nanj prenesla država v okviru posebnega postopka z uradnim aktom (v obravnavanem primeru: z aktom KEVR) in pod uradnim nadzorom. Tožeča stranka se v okviru te argumentacije sklicuje na sodbo Sodišča z dne 12. julija 1990, Foster in drugi (C-188/89, EU:C:1990:313, točka 20). Meni, da ima toženo podjetje torej posebne pristojnosti, ki presegajo tiste, ki izhajajo iz običajnih pravil, ki se uporabljajo pri odnosih med posamezniki, tako da naj bi spadalo med pravne subjekte, zoper katere so lahko usmerjene določbe direktive, ki lahko imajo neposredni učinek (sodba Splošnega sodišča z dne 29. junija 2012, GDF Suez/Komisija (T-370/09, EU:T:2012:333, točka 314).
- 11 Na koncu tožeča stranka opozarja še na to, da obravnavane nacionalne določbe ne izpolnjujejo temeljnih zahtev, ki jih Direktiva 2009/28 nalaga državam članicam zlasti v členih 3 in 4 v povezavi z uvodnima izjavama 8 in 14. Tožeča stranka meni, da ob upoštevanju ciljev te direktive, ki naj bi bili v tem, da se gospodarskim subjektom zagotovi dolgoročna stabilnost, ki jo potrebujejo za trajnostne naložbe v sektorju obnovljive energije, in ustvari gotovost za investitorje, člen 18 v prehodnih in končnih določbah ZIDZE ni v skladu z obveznostmi, ki izhajajo iz členov 3 in 4 v povezavi z uvodnima izjavama 8 in 14 navedene direktive.
- 12 Tožena stranka nasprotuje trditvam tožeče stranke.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 13 Predložitveno sodišče meni, da je ob upoštevanju predstavljenega dejanskega stanja in navedb tožeče stranke za odločitev o sporu bistveno presoditi, ali je člen 18 v prehodnih in končnih določbah ZIDZE združljiv s pravom Unije.

DELOVNI DOKUMENT