

Zaak C-366/19

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

8 mei 2019

Verwijzende rechter:

Sofiyski rayonen sad (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

19 april 2019

Verzoekster:

„BOSOLAR” EOOD

Verweerster:

„CHEZ ELEKTRO BULGARIA” AD

Voorwerp van het hoofdgeding

Geschil wegens niet-nakoming van een overeenkomst betreffende de aankoop van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Het verzoek om een prejudiciële beslissing berust op artikel 267, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) en betreft de verenigbaarheid met het Unierecht van een bepaling van Bulgaars recht die – voor reeds gesloten langetermijnovereenkomsten voor de afname van elektriciteit – wezenlijke wijzigingen aanbrengt in de voorwaarden voor de aankoop van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen.

Prejudiciële vragen

- 1) Dient artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat in de rechtsorde van de Unie de vrijheid van ondernemerschap regelt, aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke bepaling als § 18 van de Prehodni i zaklyuchitelni razporedbi na Zakona za izmenenie i dopalnenie na zakona za energetikata (overgangs- en slotbepalingen van de wet tot wijziging en aanvulling van de energiewet; hierna: „PZR ZIDZE”), op grond waarvan in weerwil van de gesloten overeenkomst en de bestaande contractuele betrekking, die onderworpen zijn aan de bijzondere bepalingen van het geldende recht, een van de essentiële elementen van de overeenkomst (de prijs) bij wet wordt gewijzigd in het voordeel van een van de partijen bij de overeenkomst?
- 2) Dient het rechtszekerheidsbeginsel aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nieuwe regeling van rechtsbetrekkingen die reeds tussen particulieren onderling dan wel tussen de staat en particulieren zijn ontstaan op de grondslag van bijzondere bepalingen, indien deze nieuwe regeling nadelige gevolgen heeft voor de gerechtvaardigde verwachtingen van de particulieren en voor hun reeds verworven rechten?
- 3) Dient het vertrouwensbeginsel als fundamenteel beginsel van het Unierecht, gelet op het arrest van het Hof van 10 september 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), aldus te worden uitgelegd dat het op grond daarvan verboden is dat een lidstaat de geldende wettelijke regeling inzake de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen wijzigt zonder de voorzienbaarheid voldoende te waarborgen, doordat hij in strijd met de voorwaarden waaronder particulieren investeringen hebben gedaan in de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen en langetermijnovereenkomsten voor de afname van elektriciteit hebben gesloten met door de staat gereguleerde elektriciteitsbedrijven, over te gaan tot de voortijdige opheffing van maatregelen die bij wet zijn vastgesteld ter bevordering van de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen en die verband houden met langetermijnovereenkomsten voor de afname van elektriciteit?
- 4) Dienen de artikelen 3 en 4 van richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, gelet op de overwegingen 8 en 14 van deze richtlijn, aldus te worden uitgelegd dat zij voor de lidstaten de verplichting scheppen om middels nationale maatregelen ter omzetting van die richtlijn rechtszekerheid te bieden aan de investeerders op het gebied van de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, waaronder zonne-energie?

Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, is volgens de artikelen 3 en 4 juncto de overwegingen 8 en 14 van richtlijn 2009/28 een nationale wettelijke bepaling dan toelaatbaar wanneer zij, zoals § 18 PZR ZIDZE,

wezenlijke wijzigingen aanbrengt in de preferentiële voorwaarden voor de aankoop van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen en deze wijzigingen ook gelden voor reeds gesloten langetermijnovereenkomsten over de aankoop van elektriciteit uit dergelijke bronnen overeenkomstig de oorspronkelijk vastgestelde nationale maatregelen ter omzetting van die richtlijn?

- 5) Hoe moet het begrip „lidstaat” worden uitgelegd voor de toepassing van het Unierecht op nationaal niveau? Strekt dit begrip zich, gelet op het arrest van het Hof van 12 juli 1990, Foster e.a. (C-188/89, EU:C:1990:313), en de latere arresten van het Hof die deel uitmaken van deze rechtspraaklijn, mede uit tot degene die, zoals de verwerende onderneming in het aanhangige geding, een dienst van algemeen economisch belang verricht (elektriciteitsvoorziening) en die krachtens een maatregel van een overheidsinstantie ermee belast is die dienst te verrichten onder wettelijk geregelde voorwaarden en onder het toezicht van die instantie?

Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak van de Europese Unie

Artikelen 16 en 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; overwegingen 8 en [14] alsook artikelen 3 en 4 van richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG (PB 2009, L 140, blz. 16); arresten van het Hof van 10 september 2009, Plantanol (C-201/08; EU:C:2009:539), en 12 juli 1990, Foster e.a. (C-188/89, EU:C:1990:313).

Nationale bepalingen

Zakon za energijata ot vazobnovyaemi iztochnitsi (wet betreffende energie uit hernieuwbare bronnen; hierna: „ZEVI”):

Artikel 31. (1) De elektriciteit uit hernieuwbare bronnen wordt door de openbare leverancier of door de eindleveranciers gekocht tegen een door de KEVR [Komisia za energiyno i vodno regulirane (commissie voor de regulering van de energie- en watermarkt, Bulgarije)] vastgestelde voorkeursprijs die gold toen de energie-installatie voor de opwekking van elektriciteit in gebruik werd genomen in de zin van de Zakon za ustroystvo na teritoriata [(wet op de ruimtelijke ordening)] [...]

(2) De in lid 1 bedoelde aankoop van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen vindt plaats op grond van afnameovereenkomsten op lange termijn [...]

[...]

(4) De prijs van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen blijft gedurende de looptijd van een afnameovereenkomst als bedoeld in lid 2 ongewijzigd, behalve in

de gevallen als bedoeld in artikel 32, lid 4. Na het verstrijken van deze looptijd worden geen voorkeursregelingen meer toegestaan met betrekking tot de prijzen.

(5) De openbare leverancier of de eindleveranciers kopen de uit hernieuwbare bronnen opgewekte elektriciteit onder de volgende voorwaarden:

1. tegen een voorkeursprijs voor hoeveelheden elektriciteit tot maximaal de specifieke netto-elektriciteitsopwekking op grond waarvan voorkeursprijzen zijn vastgelegd in de betreffende besluiten van de KEVR.

[...]

(8) In de gevallen waarin de investering voor de bouw van een energie-installatie voor het opwekken van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen wordt ondersteund met middelen uit een nationale steunregeling of een steunregeling van de Europese Unie, koopt de openbare leverancier of de betrokken eindleverancier de elektriciteit tegen door de KEVR voor de afzonderlijke groepen vastgestelde prijzen onder de voorwaarden en volgens de procedure die zijn respectievelijk die is vastgelegd in het toepasselijke besluit als bedoeld in artikel 36, lid 3, van de Zakon za energetikata [(energiewet)].

Artikel 32. (1) De KEVR stelt de voorkeursprijzen vast voor de aankoop van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen [...]:

1. jaarlijks per 30 juni;

2. als zij naar aanleiding van een analyse van de elementen van de prijsvorming overeenkomstig lid 2 een wezenlijke wijziging in een van die elementen vaststelt.

(2) De in lid 1 genoemde voorkeursprijzen worden vastgesteld volgens de procedure van het toepasselijke besluit als bedoeld in artikel 36, lid 3, van de Zakon za energetikata, waarbij rekening dient te worden gehouden met de aard van de hernieuwbare bron, de aard van de technologie, de geïnstalleerde capaciteit van de installatie alsook met de plaats waar en de wijze waarop de installaties zijn gemonteerd.

(3) De voorkeursprijs voor elektriciteit uit hernieuwbare bronnen wordt voor de volledige looptijd van de afnameovereenkomst vastgesteld overeenkomstig artikel 31, lid 2. Na het verstrijken van deze looptijd worden geen voorkeursregelingen meer toegestaan met betrekking tot de prijzen.

(4) De KEVR actualiseert de voorkeursprijs voor elektriciteit uit biomassa jaarlijks per 30 juni middels een coëfficiënt die wordt bepaald op basis van de ontwikkeling van de waarde van de in lid 2, punten 6, 7 en 8, genoemde elementen van de prijsvorming.

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za energetikata (wet tot wijziging en aanvulling van de energiewet; hierna: „ZIDZE”)

§ 18. (1) Voor producenten van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen die wordt opgewekt door middel van energie-installaties die zijn gebouwd met middelen uit een nationale steunregeling of een steunregeling van de Europese Unie en waarvoor subsidieaanvragen zijn ingediend voordat de Zakon za energyata ot vazobnovyaemi iztochnitsi in werking is getreden, gelden de prijzen als bedoeld in artikel 31, lid 8, van dezelfde wet. Deze prijzen zijn voor het laatst vastgesteld bij besluit van de KEVR op het tijdstip van de inwerkingtreding van de onderhavige wet.

(2) De producenten als bedoeld in lid 1 moeten de overeenkomsten voor de afname van elektriciteit die zij hebben gesloten met de openbare leverancier of met de betrokken eindleverancier, uiterlijk op 31 juli 2015 in overeenstemming brengen met de voorwaarden van lid 1.

(3) Na afloop van de in lid 2 genoemde termijn koopt de openbare leverancier of de betrokken eindleverancier de opgewekte elektriciteit tegen de in lid 1 bedoelde prijzen.

(4) Lid 3 is ook van toepassing in gevallen waarin niet is voldaan aan de in lid 2 neergelegde verplichting.

(5) Artikel 31, lid 4, en artikel 32, lid 3, van de Zakon za energyata ot vazobnovyaemi iztochnitsi zijn niet van toepassing op de in lid 1 bedoelde producenten van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen. Na het verstrijken van de looptijd van de afnameovereenkomst als bedoeld in artikel 31, lid 2, van de Zakon za energyata ot vazobnovyaemi iztochnitsi worden geen voorkeursprijzen meer toegestaan.

Korte uiteenzetting van de feiten

- 1 De eenpersoonsvennootschap „BOSOLAR” EOOD (hierna: „verzoekster”) had met de naamloze vennootschap „CHEZ ELEKTRO BULGARIA” AD (hierna: „verweerster”) een overeenkomst gesloten op grond waarvan verzoekster elektriciteit die in een fotovoltaïsche installatie wordt opgewekt uit hernieuwbare bronnen, verkocht en verweerster de volledige hoeveelheid opgewekte en aan het net toegevoerde elektriciteit van haar kocht. De looptijd van de overeenkomst is 20 jaar. Op grond van artikel 11, lid 4, van de overeenkomst wordt de opgewekte en aan het net toegevoerde elektriciteit gekocht tegen een voorkeursprijs die door de KEVR is vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van de ZEVI. Ingevolge artikel 31, lid 4, en artikel 32, lid 3, ZEVI blijft de voorkeursprijs van de op grond van de overeenkomst gekochte elektriciteit gedurende de gehele looptijd van de overeenkomst ongewijzigd.

- 2 In overeenstemming met de bepalingen van de overeenkomst heeft verzoekster elektriciteit opgewekt, deze aan verweerster geleverd en facturen voor een bedrag van in totaal 9 386,52 BGN verzonden. Aangezien verweerster het in rekening gebrachte bedrag niet heeft betaald, heeft verzoekster voor dit bedrag aan verweerster een notarieel betalingsverzoek doen toekomen. Verweerster heeft tegen deze vordering ingebracht dat de verzonden facturen niet overeenstemmen met de gesloten overeenkomst, omdat in die facturen niet was vermeld tegen welke prijs zij de opgewekte elektriciteit moest kopen. Verweerster heeft zich in dit verband beroepen op § 18 van de Prehodni i zaklyuchitelni razporedbi na Zakona za izmenenie i dopalnenie na zakona za energetikata (overgangs- en slotbepalingen van de wet tot wijziging en aanvulling van de energiewet; hierna: „PZR ZIDZE”), waarin volgens haar de prijs voor de aankoop van elektriciteit uit hernieuwbare fotonvoltaïsche bronnen zou zijn verlaagd.
- 3 Verzoekster is van mening dat § 18 PZR ZIDZE niet van toepassing is op de tussen haar en verweerster bestaande contractuele betrekking, omdat die bepaling in strijd zou zijn met de bepalingen van de ZEVI en van het Unierecht. Om die reden heeft zij beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 4 Allereerst voert verzoekster aan dat § 18 PZR ZIDZE niet verenigbaar is met fundamentele beginselen van het Unierecht die zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), met name de beginselen die zijn neergelegd in artikel 16 van het Handvest (vrijheid van ondernemerschap) en in artikel 20 van het Handvest (gelijkheid voor de wet).
- 5 Volgens verzoekster moeten de met de toepassing van het Unierecht belaste overheidsinstanties met inachtneming van de vrijheid van ondernemerschap verzekeren dat de gerechtvaardigde belangen van particulieren bij de invoering van dwingende voorwaarden voor de uitoefening van hun bedrijfsactiviteiten worden beschermd (arrest van het Hof van 27 september 1979, SpA Eridania, 230/78, EU:C:1979:216, punt 31). Daarnaast wijst verzoekster erop dat de vrijheid van ondernemerschap zich uitstrekt tot de vrije partnerkeuze in het economische verkeer (arrest van het Hof van 10 juli 1991, Neu e.a., C-90/90 en C-91/90, EU:C:1991:303, punt 13) en tot de vrijheid om de prijs vast te stellen voor een bepaalde tegenprestatie (arrest van het Hof van 22 maart 2007, Commissie/België, C-437/04, C:2007:178, punt 51). Zij is van mening dat in casu de contractvrijheid wordt aangetast. Nadat de staat eerst de voorwaarden had vastgesteld waaronder particulieren besluiten langetermijninvesteringen te doen en contractuele betrekkingen aan te gaan met ondernemingen die gereguleerde openbare diensten verrichten, heeft hij de wettelijke bepalingen later met betrekking tot één essentieel element van reeds bestaande contractuele betrekkingen gewijzigd en aldus wezenlijke voorwaarden van de bestaande overeenkomsten eenzijdig gewijzigd.

- 6 Verzoekster voert aan dat ook het beginsel van gelijkheid van particulieren voor de wet is geschonden, op grond waarvan vergelijkbare gevallen niet verschillend en verschillende gevallen niet gelijk mogen worden behandeld tenzij het verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd is. Hoewel ten aanzien van producenten van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen in beginsel de voorkeursprijs moet worden toegepast die geldt op het tijdstip waarop de energie-installatie voor de elektriciteitsopwekking in gebruik wordt genomen, moet volgens verzoekster ten aanzien van producenten van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen die onder § 18 PZR ZIDZE vallen, de prijs worden toegepast die is vastgesteld op grond van het laatste besluit van de KEVR dat voorafging aan de bij § 18 ingevoerde wijziging. Bovendien heeft § 18 tot gevolg dat voor elektriciteit uit fotovoltaïsche krachtcentrales die een soortgelijke economische activiteit verrichten, dezelfde geïnstalleerde capaciteit hebben en voor hetzelfde percentage met publieke middelen uit het door de overheid beheerde landbouwfonds „Zemedelie” zijn gebouwd, verschillende prijzen gelden naargelang die krachtcentrales al dan niet onder § 18 vallen. Naar verzoeksters opvatting wordt dit verschil in behandeling niet gerechtvaardigd door een objectieve reden, zodat het in strijd is met artikel 20 van het Handvest.
- 7 Voorts verwijst verzoekster naar rechtspraak van het Hof op grond waarvan de lidstaten bij de vaststelling van maatregelen ter uitvoering van een Unieregeling hun discretionaire bevoegdheid moeten uitoefenen met inachtneming van inzonderheid de algemene beginselen van het Unierecht, waaronder het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel (arrest van het Hof van 5 mei 2011, Kurt en Thomas Etling e.a., C-230/09 en C-231/09, EU:C:2011:271, punt 74). Tevens wijst verzoekster erop dat volgens vaste rechtspraak het rechtszekerheidsbeginsel, dat als tegenhanger het vertrouwensbeginsel heeft, verlangt dat een wettelijke regeling die nadelige gevolgen voor particulieren heeft, duidelijk en nauwkeurig is en dat de toepassing ervan voor de justitiabelen voorzienbaar is (arrest van het Hof van 12 december 2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, punt 44).
- 8 Volgens verzoekster is het onmogelijk om zich zonder een systematische beschouwing van meerdere wettelijke bepalingen een nauwkeurig beeld te vormen van de inhoud van § 18 PZR ZIDZE op basis van de formulering van deze bepaling. Voorts voert verzoekster aan dat evenmin is voldaan aan het vereiste dat de gevolgen van wettelijke bepalingen voorzienbaar zijn. Wanneer met terugwerkende kracht een wettelijke bepaling in werking treedt die reeds bestaande contractuele betrekkingen anders regelt, wordt geen recht gedaan aan de bescherming van het gewettigde vertrouwen van de rechtssubjecten en is vanuit hun oogpunt niet voldaan aan het voorzienbaarheidsvereiste. Tevens wijst verzoekster erop dat volgens de rechtspraak van het Hof het gebod van rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel in bijzondere mate in acht moeten worden genomen wanneer een regeling financiële consequenties kan hebben, opdat de belanghebbenden in staat zijn de omvang van hun verplichtingen

nauwkeurig te kennen (zie arrest van het Hof van 29 april 2004, Sudholz, C-17/01, EU:C:2004:242, punt 34).

- 9 Verzoekster besteedt met name aandacht aan het arrest van het Hof van 10 september 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), waarin het Hof volgens haar heeft vastgesteld dat de voortijdige afschaffing van een geldende voorkeursregeling voor de fiscale behandeling van biomotorbrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen in afwijking van de eerder bekend gemaakte temporele werkingssfeer van die regeling een schending van het vertrouwensbeginsel kan opleveren. Naar verzoeksters opvatting vloeit uit dat arrest voort dat de belangen van marktdeelnemers die met hun activiteiten zijn gestart onder de vigour van de oorspronkelijk vastgestelde belastingvrijstellingsregeling voor biobrandstoffen en die daarvoor dure investeringen hebben gedaan, aanzienlijk kunnen worden geschaad door een voortijdige afschaffing van die regeling, zeker wanneer de afschaffing plotseling en op niet-voorzienbare wijze geschiedt, zonder hun de mogelijkheid te geven om zich aan de nieuwe wettelijke regeling aan te passen.
- 10 Voorts voert verzoekster aan dat voor de toepassing van het Unierecht de verwerende onderneming moet worden gelijkgesteld met de staat, dat wil zeggen als emanatie van de staat moet worden aangemerkt, aangezien die onderneming weliswaar de rechtsvorm van een handelsvennootschap heeft, maar geen vrije bedrijfsactiviteiten volgens de algemene economische beginselen verricht, doch een dienst van algemeen economisch belang verricht die in het kader van een bijzondere procedure door de staat aan haar is overgedragen krachtens een overheidsmaatregel (in casu een maatregel van de KEVR) en onder het toezicht van de overheid. Ter ondersteuning van dit betoog verwijst verzoekster naar het arrest van het Hof van 12 juli 1990, Foster e.a. (C-188/89, EU:C:1990:313, punt 20). Volgens haar beschikt de verwerende onderneming dan ook over bijzondere bevoegdheden die verder gaan dan de voor de betrekkingen tussen particulieren geldende regels, zodat die onderneming behoort tot de rechtssubjecten jegens welke de bepalingen van een richtlijn kunnen worden ingeroepen die rechtstreekse werking hebben (arrest van het Gerecht van 29 juni 2012, GDF Suez/Commissie, T-370/09, EU:T:2012:333, punt 314).
- 11 Ten slotte wijst verzoekster erop dat de litigieuze nationale wettelijke bepalingen niet voldoen aan de fundamentele vereisten die aan de lidstaten worden opgelegd bij richtlijn 2009/28, in het bijzonder bij de artikelen 3 en 4 juncto de overwegingen 8 en 14. Volgens haar is § 18 PZR ZIDZE niet in overeenstemming met de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 3 en 4 juncto de overwegingen 8 en 14 van richtlijn 2009/28, gelet op de met deze richtlijn nagestreefde doelstellingen die erin bestaan marktdeelnemers de langetermijnstabiliteit te bieden die zij voor duurzame investeringen in de sector van de energie uit hernieuwbare bronnen nodig hebben, en zekerheid te bieden aan investeerders.
- 12 Verweerster betwist verzoeksters argumenten.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 13 Gelet op de uiteengezette feiten en op verzoeksters betoog is het volgens de verwijzende rechter voor de beslechting van het geding van fundamenteel belang dat wordt beoordeeld of § 18 PZR ZIDZE verenigbaar is met het Unierecht.

WERKDOCUMENT