

Věc C-366/19**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

8. května 2019

Předkládající soud:

Sofiyski rayonen sad (Bulharsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

19. dubna 2019

Žalobkyně:

„BOSOLAR“ EOOD

Žalovaná:

„ČEZ ELEKTRO BULGARIA“ AD

Předmět původního řízení

Právní spor o neplnění smlouvy o nákupu elektrické energie z obnovitelných zdrojů.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je předkládána podle čl. 267 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen SFEU) a týká se slučitelnosti ustanovení bulharského práva, které podstatným způsobem mění podmínky pro nákup elektrické energie z obnovitelných zdrojů pro již uzavřené dlouhodobé smlouvy o nákupu elektrické energie, s unijním právem .

Předběžné otázky

- 1) Musí být článek 16 Listiny základních práv Evropské unie, který upravuje svobodu podnikání v unijním právním řádu, vykládán v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu ustanovení, jako je ustanovení § 18 Prehodni

- i zaklyuchitelni razporedbi na Zakona za izmenenie i dopalnenie na zakona za energetikata (přechodná a závěrečná ustanovení zákona o změně a doplnění energetického zákona, dále jen PZR ZIDZE), v jehož důsledku dojde k pozměnění podstatných smluvních součástí (cena) ve prospěch jedné smluvní strany zákonodárným aktem i přesto, že již byla uzavřena smlouva a existuje smluvní vztah podléhající zvláštním ustanovením platného práva?
- 2) Musí být zásada právní jistoty vykládána v tom smyslu, že brání nové právní úpravě právních vztahů, které již vznikly na základě zvláštních předpisů mezi fyzickými osobami nebo mezi státem a fyzickými osobami, je-li tato nová právní úprava spojena s nepříznivými důsledky pro oprávněná očekávání soukromoprávních osob a práva, která tyto osoby již nabyly?
 - 3) Musí být zásada ochrany legitimního očekávání jako základní zásada unijního práva s ohledem na rozsudek Soudního dvora ze dne 10. září 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539) vykládána v tom smyslu, že členskému státu brání v provedení změny platné právní úpravy pro výrobu elektrické energie z obnovitelných zdrojů bez dostatečné záruky předvídatelnosti v tom smyslu, že předčasně ukončí zákonem stanovená opatření na podporu výroby elektrické energie z obnovitelných zdrojů, která souvisí s dlouhodobými smlouvami o nákupu elektrické energie, a to v rozporu s podmínkami, za nichž fyzické osoby investovaly do výroby elektrické energie z obnovitelných zdrojů a uzavřely dlouhodobé smlouvy na nákup elektrické energie se státem regulovanými podniky dodávajícími elektrickou energii?
 - 4) Musí být články 3 a 4 směrnice 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů s ohledem na body 8 a 14 odůvodnění směrnice vykládány v tom smyslu, že členskými státy ukládají, aby vnitrostátními opatřeními, kterými se provádí směrnice, zajistily právní jistotu investorů v oblasti výroby elektrické energie z obnovitelných zdrojů, včetně solární energie?
- V případě kladné odpovědi na tuto otázku: Je podle článků 3 a 4 ve spojení s body 8 a 14 odůvodnění směrnice 2009/28 přípustná taková vnitrostátní právní úprava, jako je ustanovení § 18 PZR ZIDZE, která zásadně mění zvýhodněné podmínky pro nákup elektrické energie z obnovitelných zdrojů také pro dlouhodobé smlouvy o nákupu elektrické energie z takovýchto zdrojů, které byly uzavřeny podle původních vnitrostátních opatření vydaných za účelem provedení směrnice?
- 5) Jak má být vykládán pojem „členský stát“ pro účely použití unijního práva na vnitrostátní úrovni? Zahrnuje tento pojem s ohledem na rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 1990 Foster a další (C-188/89, EU:C:1990:313) a s ohledem na rozsudky Soudního dvora, které po něm v rámci jeho judikatury následovaly, i poskytovatele služby obecného hospodářského zájmu (zásobování elektrickou energií), jako je žalovaný

podnik v probíhající soudním řízení, který je za podmínek upravených zákonem pověřen poskytováním této služby na základě aktu vydaného státním orgánem a pod dohledem tohoto orgánu?

Právní předpisy a judikatura Evropské unie

Články 16 a 20 Listiny základních práv Evropské unie; body 8 a [14] odůvodnění a články 3 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (Úř. věst. 2009, L 140, s. 16); rozsudky Soudního dvora ze dne 10. září 2009, Plantanol (C-201/08; EU:C:2009:539), a ze dne 12. července 1990, Foster a další (C-188/89, EU:C:1990:313).

Vnitrostátní právní předpisy

Zakon za energiata ot vazobnovyaemi iztochnitsi (zákon o energii z obnovitelných zdrojů, dále jen „ZEVI“):

Článek 31 (1) Elektrickou energii z obnovitelných zdrojů nakupuje veřejný dodavatel resp. koncový dodavatel za zvýhodněnou cenu stanovenou KEVR [Komisia za energiyno i vodno regulirane (regulační komise pro energie a vodu)], která platila v okamžiku uvedení zařízení na výrobu elektrické energie do provozu ve smyslu Zakon za ustroystvo na teritoriata [(zákon o územním plánování)] ...

(2) Elektrická energie z obnovitelných zdrojů podle odst. 1 je nakupována na základě dlouhodobých kupních smluv...

...

(4) Cena za elektrickou energii z obnovitelných zdrojů zůstává během doby platnosti smlouvy podle odstavce 2 nezměněna, mimo případů podle čl. 32 odst. 4. Po uplynutí této doby platnosti nebudou již žádná cenová zvýhodnění poskytována.

(5) Veřejný dodavatel resp. koncoví dodavatelé nakupují elektrickou energii vyrobenou z obnovitelných zdrojů za těchto podmínek:

1. za zvýhodněnou cenu za objem elektrické energie do výše specifické čisté výroby elektrické energie, na jejímž základě jsou příslušnými rozhodnutími KEVR stanovovány zvýhodněné ceny.

...

(8) V případech, kdy je investice do výstavby zařízení na výrobu elektrické energie z obnovitelných zdrojů podpořena prostředky z vnitrostátních dotačních zdrojů nebo dotačních zdrojů EU, nakupuje veřejný dodavatel nebo příslušný

koncový dodavatel elektrickou energii za ceny stanovené KEVR pro jednotlivé skupiny za podmínek a postupem stanoveným v příslušném nařízení podle čl. 36 odst. 2 Zakon za energetikata [(energetický zákon)].

Článek 32 (1) KEVR stanoví zvýhodněné ceny za nákup elektrické energie z obnovitelných zdrojů...:

1. každý rok do 30. června;

2. pokud na základě analýzy prvků tvorby ceny podle odstavce 2 zjistí, že došlo k podstatné změně těchto prvků.

(2) Zvýhodněné ceny uvedené v odstavci 1 se stanoví postupem podle příslušného nařízení v souladu s čl. 36 odst. 3 Zakon za energetikata, přičemž musí být zohledněn druh obnovitelného zdroje, druh technologie, instalovaná kapacita zařízení, místo a způsob montáže zařízení.

(3) Zvýhodněná cena elektrické energie z obnovitelných zdrojů se stanoví na celou dobu platnosti kupní smlouvy podle čl. 31 odst. 2. Po uplynutí této doby platnosti nebudou již žádná cenová zvýhodnění poskytována.

(4) KEVR aktualizuje každoročně do 30. června zvýhodněnou cenu za elektrickou energii z biomasy podle koeficientu, který zohlední vývoj hodnoty prvků tvorby ceny uvedených v odst. 2, bodech 6, 7 a 8.

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za energetikata (Zákon o změně a doplnění energetického zákona, dále jen „ZIDZE“)

§ 18. (1) Pro výrobce elektrické energie z obnovitelných zdrojů v zařízeních, která byla vybudována za použití finančních prostředků z vnitrostátních dotačních zdrojů nebo dotačních zdrojů EU a jejichž dotační žádosti byly doručeny do doby nabytí účinnosti Zakon za energiata ot vazobnovyaemi iztochnitsi, platí ceny podle čl. 31 odst. 8 stejného zákona, které byly naposledy stanoveny rozhodnutím KEVR v okamžiku nabytí účinnosti zákona.

(2) Výrobci podle odstavce 1 musí smlouvy o nákupu elektrické energie, které uzavřeli s veřejným dodavatelem nebo příslušným koncovým dodavatelem, uvést do souladu s podmínkami odstavce 1 do 31. července 2015.

(3) Po uplynutí lhůty uvedené v odstavci 2 bude veřejný dodavatel nebo příslušný koncový dodavatel nakupovat za ceny stanovené v odstavci 1.

(4) Odstavec 3 platí také v případech, kdy povinnost podle článku 2 není splněna.

(5) Článek 31 odst. 4 a čl. 32 odst. 3 Zakon za energiata ot vazobnovyaemi iztochnitsi neplatí pro výrobce elektrické energie z obnovitelných zdrojů podle odstavce 1. Po ukončení platnosti kupní smlouvy podle čl. 31 odst. 2 Zakon za

energiata ot vazobnovyaemi iztochnitsi nebudou poskytovány žádné zvýhodněné ceny.

Stručné vylíčení skutkového stavu

- 1 „BOSOLAR“ EOOD (dále jen „žalobkyně“), jako společnost mající jednoho vlastníka, uzavřela s akciovou společností „ČEZ ELEKTRO BULGARIA“ AD (dále jen „žalovaná“) smlouvu, na jejímž základě žalobkyně prodávala elektrickou energii vyrobenou z obnovitelných zdrojů ve fotovoltaické elektrárně a žalovaná od ní kupovala veškerý vyrobený a do sítě dodávaný objem elektrické energie. Doba platnosti smlouvy činí 20 let. Podle čl. 11 odst. 4 smlouvy je vyráběná a dodávaná elektrická energie odebírána za zvýhodněnou cenu, kterou KEVR stanovila v souladu s ustanoveními ZEVI. Podle článku 31 odst. 4 a čl. 32 odst. 3 ZEVI zůstává zvýhodněná cena elektrické energie nakoupené na základě této smlouvy zachována beze změny po celou dobu platnosti smlouvy.
- 2 Žalobkyně vyráběla elektrickou energii v souladu se smluvními podmínkami, dodávala ji žalované a vystavila faktury na celkovou částku 9 386,52 BGN. Žalovaná však fakturovanou částku neuhradila, žalobkyně jí proto zaslala notářskou výzvu k zaplacení této částky. Žalovaná proti tomuto požadavku namítla, že vystavené faktury nejsou v souladu s uzavřenou smlouvou, neboť v nich není uvedena cena, za níž musí vyrobenou elektrickou energii nakoupit. Žalovaná se přitom odvolávala na ustanovení § 18 Prehodni i zaklyuchitelni razporedbi na Zakona za izmenenie i dopalnenie na zakona za energetikata (přechodná a závěrečná ustanovení zákona o změně a doplnění energetického zákona, dále jen „PZR ZIDZE“), jímž byla snížena cena, za níž má být elektrická energie z obnovitelných fotovoltaických zdrojů nakupována.
- 3 Žalobkyně je toho názoru, že smluvní vztah mezi ní a žalovanou nepodléhá ustanovení § 18 PZR ZIDZE, neboť toto ustanovení porušuje ustanovení ZEVI a unijního práva. Z tohoto důvodu podala žalobu u předkládajícího soudu.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 4 Žalobkyně nejprve uvádí, že ustanovení § 18 PZR ZIDZE není slučitelné se základními zásadami unijního práva zakotvenými v Listině základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), zejména se svobodou podnikání podle článku 16 Listiny a rovností před zákonem podle článku 20 Listiny.
- 5 Podle názoru žalobkyně musí orgány pověřené uplatňováním unijního práva s ohledem na svobodu podnikání zajistit, že zůstanou ochráněny oprávněné zájmy soukromoprávních osob při zavádění povinných podmínek pro výkon jejich obchodní činnosti (rozsudek soudního dvora ze dne 27. září 1979, Spa Eridania, 230/78, EU:C:1979:216, bod 31). Žalobkyně dále poukazuje na skutečnost, že svoboda podnikání zahrnuje svobodnou volbu obchodního partnera (rozsudek Soudního dvora ze dne 10. července 1991, Neu a další, C-90/90 a C-91/90,

EU:C:1991:303, bod 13), jakož i svobodné stanovení ceny za určité protiplnění (rozsudek Soudního dvora ze dne 22. března 2007, Komise/Belgie, C-437/04, C:2007:178, bod 51). Má za to, že v projednávané věci je ohrožena smluvní svoboda. Poté, co stát nejprve stanovil podmínky, za nichž se soukromoprávní osoby rozhodly učinit dlouhodobé investice a uzavřít smluvní vztahy s podniky, které poskytují regulované veřejné služby, později pozměnil právní ustanovení týkající se podstatného prvku již existujících smluvních vztahů, a tedy jednostranně změnil podstatné podmínky stávajících smluv.

- 6 Žalobkyně poukazuje na to, že je porušena zásada rovnosti soukromoprávních osob před zákonem, podle níž nesmí být se srovnatelnými situacemi zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takovéto zacházení objektivně odůvodněno. Na výrobce elektrické energie z obnovitelných zdrojů se má zásadně vztahovat zvýhodněná cena platná v okamžiku uvedení energetického zařízení do provozu, avšak pro výrobce elektrické energie z obnovitelných zdrojů spadající pod ustanovení § 18 PZR ZIDZE má být použita cena stanovená na základě posledního rozhodnutí KEVR před změnou zavedenou ustanovením § 18. Navíc v důsledku ustanovení § 18 platí pro elektrickou energii z fotovoltaických elektráren, které vykonávají hospodářskou činnost stejného druhu, vykazují stejnou instalovanou kapacitu a byly vybudovány stejným dílem z veřejných prostředků ze státního zemědělského fondu „Zemedelie“, různé ceny v závislosti na tom, zda tyto elektrárny spadají pod ustanovení § 18 či nikoliv. Podle názoru žalobkyně není toto rozdílné zacházení odůvodněno věcným důvodem a porušuje tedy článek 20 Listiny.
- 7 Žalobkyně mimoto uvádí judikaturu Soudního dvora, podle níž jsou členské státy při výkonu své diskreční pravomoci povinny dodržovat zejména obecné zásady unijního práva, mezi něž náleží zásada právní jistoty, zásada ochrany legitimního očekávání, zásada proporcionality a zásada zákazu diskriminace (rozsudek Soudního dvora ze dne 5. května 2011, Kurt und Thomas Etling a další, C-230/09 a C-231/09, EU:C:2011:271, bod 74). Připomíná, že podle ustálené judikatury zásada právní jistoty, jejímž logickým důsledkem je zásada ochrany legitimního očekávání, vyžaduje, aby právní předpisy, které vyvolávají nepříznivé důsledky pro jednotlivce, byly jasné a přesné a aby jejich použití bylo pro jednotlivce předvídatelné (rozsudek Soudního dvora ze dne 12. prosince 2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, bod 44).
- 8 Žalobkyně zastává názor, že znění § 18 PZR ZIDZE neumožňuje udělat si jasnou představu o jeho přesném obsahu, aniž by bylo nutno systematicky posoudit více právních předpisů. Žalobkyně dále uvádí, že není naplněn ani požadavek předvídatelnosti důsledků právních předpisů. Zpětná působnost právního předpisu, jež nově upravuje existující právní vztahy, jednoznačně nesplňuje požadavek ochrany legitimního očekávání právních subjektů a nemůže být z jejich pohledu považována za předvídatelnou. Žalobkyně dále poukazuje na to, že podle judikatury Soudního dvora platí dodržování zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání obzvláštní měrou, jedná-li se o právní úpravu, jejímž

důsledkem by mohla být finanční zátěž, neboť dotčené osoby by měly být schopny jasně rozpoznat rozsah závazků, které jim takto vzniknou (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 29. dubna 2004, Sudholz, C-17/01, EU:C:2004:242, bod 34).

- 9 Žalobkyně věnuje pozornost zejména rozsudku Soudního dvora ze dne 10. září 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), v němž Soudní dvůr konstatoval, že předčasné zrušení platné zvýhodňující daňové úpravy týkající se biopaliv a obnovitelných pohonných hmot v porovnání s původně stanovenou dobou platnosti by mohlo být porušením zásady ochrany legitimního očekávání. Podle názoru žalobkyně z tohoto rozsudku vyplývá, že zájmy hospodářských subjektů, které svou činnost zahájily v době platnosti původně stanoveného režimu osvobození od daně pro biopaliva a za tímto účelem provedly nákladné investice, by mohly být předčasným zrušením tohoto režimu zásadně ohroženy, zejména bylo-li toto zrušení provedeno náhle a nepředvídatelně a ony tak neměly příležitost se na novou zákonnou úpravu připravit.
- 10 Žalobkyně dále poukazuje na to, že pro účely uplatňování unijního práva musí být žalovaný podnik posuzován stejně jako stát, tedy chápan jako určitá forma státu, neboť má sice právní formu obchodní společnosti, nevykonává však žádnou volnou obchodní činnost podle obecných zásad, nýbrž službu obecného hospodářského zájmu, kterou jej v rámci zvláštního postupu pověřil stát na základě aktu vydaného státním orgánem (aktu vydaného KEVR) a pod dohledem tohoto orgánu. Tuto argumentaci žalobkyně opírá o rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 1990, Foster a další (C-188/89, EU:C:1990:313, bod 20). Žalovaný podnik proto podle názoru žalobkyně disponuje zvláštními pravomocemi ve srovnání s těmi, které vyplývají z pravidel upravujících vztahy mezi jednotlivci, a patří tedy mezi entity, proti kterým se lze dovolávat ustanovení směrnice, která mohou vyvolávat přímé účinky (rozsudek Tribunálu ze dne 29. června 2012, GDF Suez v. Komise (T-370/09, EU:T:2012:333, bod 314).
- 11 Závěrem žalobkyně poukazuje na to, že vnitrostátní právní předpisy dotčené v projednávané věci nesplňují zásadní požadavky, které členským státům stanoví směrnice 2009/28, zejména v článcích 3 a 4 ve spojení s body 8 a 14 odůvodnění. Žalobkyně zastává názor, že vzhledem k cílům této směrnice, jež spočívají v poskytnutí dlouhodobé stability hospodářským subjektům, kterou tyto subjekty potřebují k udržitelnému investování do odvětví obnovitelné energie, a ve vytvoření jistoty pro investory, není ustanovení § 18 PZR ZIDZE v souladu se závazky vyplývajícími z článků 3 a 4 ve spojení s body 8 a 14 odůvodnění uvedené směrnice.
- 12 Žalovaná argumenty uváděné žalobkyní zpochybňuje.

Stručné vylíčení odůvodnění předběžné otázky

- 13 Vzhledem k popsaným skutkovým okolnostem a argumentaci žalobkyně je předkládající soud toho názoru, že pro rozhodnutí v právním sporu má zásadní

význam posouzení skutečnosti, zda je ustanovení § 18 PZR ZIDZE slučitelné s unijním právem.

PRACOVNÍ DOKUMENT