

Sag C-366/19

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

8. maj 2019

Forelæggende ret:

Sofiyski rayonen sad (Bulgarien)

Afgørelse af:

19. april 2019

Sagsøger:

»BOSOLAR« EOOD

Sagsøgt:

»CHEZ ELEKTRO BULGARIA« AD

Hovedsagens genstand

Twist vedrørende manglende opfyldelse af en kontrakt om køb af elektricitet fra vedvarende energikilder.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Anmodningen om en præjudiciel afgørelse forelægges i henhold til artikel 267, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter »TEUF«) og vedrører spørgsmålet, om en bestemmelse i bulgarsk ret, hvorved betingelserne for køb af elektricitet fra vedvarende energikilder ændres væsentligt for langfristede kontrakter om køb af elektricitet, der allerede er indgået, er forenelig med EU-retten.

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Skal artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der fastsætter friheden til at oprette og drive egen virksomhed i

Unionens retsorden, fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse som § 18 i Prehodni i zaklyuchitelni razporedbi na Zakona za izmenenie i dopalnenie na zakona za energetikata (overgangsbestemmelser og afsluttende bestemmelser til loven om ændring og supplerung af energiloven, herefter »lov om ændring af energiloven«), hvorefter et af de væsentlige kontraktelementer (prisen) ved en lovgivningsmæssig retsakt ændres til fordel for den ene kontrahent på trods af den indgåede kontrakt og det eksisterende kontraktforhold, som er omfattet af særlige bestemmelser i den gældende lovgivning?

- 2) Skal retssikkerhedsprincippet fortolkes således, at det er til hinder for en ny ordning vedrørende retsforhold, der allerede er stiftet mellem privatpersoner eller mellem staten og privatpersoner på grundlag af særlige bestemmelser, når denne nye ordning påvirker de privatretlige personers berettigede forventninger og rettigheder, de allerede har erhvervet, negativt?
- 3) Skal princippet om beskyttelse af den berettigede forventning som grundlæggende princip i EU-retten henset til Domstolens dom af 10. september 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), fortolkes således, at det er til hinder for, at en medlemsstat ændrer den gældende retlige ordning for produktion af elektricitet fra vedvarende energikilder uden i tilstrækkelig grad at sikre forudsigeligheden, idet medlemsstaten før tiden ophæver lovbestemte foranstaltninger til fremme af produktionen af elektricitet fra vedvarende energikilder, der er knyttet til langfristede kontrakter om køb af elektricitet, i modstrid med de betingelser, hvorunder private aktører har investeret i produktionen af elektricitet fra vedvarende energikilder og har indgået langfristede kontrakter om køb af elektricitet med statsligt regulerede elforsyningsvirksomheder?
- 4) Skal artikel 3 og 4 i direktiv 2009/28/EG om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder henset til 8. og 14. betragtning til dette direktiv fortolkes således, at de pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at sikre retssikkerhed for investorerne inden for produktion af elektricitet fra vedvarende energikilder, herunder solenergi, gennem nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktivet?

Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende: Er en national bestemmelse som § 18 i lov om ændring af energiloven, der i væsentlig grad ændrer præferencebetingelserne for køb af elektricitet fra vedvarende energikilder også for så vidt angår langfristede kontrakter om køb af elektricitet fra sådanne energikilder, der allerede er indgået, i overensstemmelse med de oprindeligt vedtagne nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktivet, tilladt i henhold til artikel 3 og 4 i direktiv 2009/28 sammenholdt med 8. og 14. betragtning hertil?

- 5) Hvordan skal begrebet »medlemsstat« fortolkes med henblik på anvendelsen af EU-retten på nationalt plan? Omfatter dette begreb henset til Domstolens

dom af 12. juli 1990, Foster m.fl. (C-188/89, EU:C:1990:313), og Domstolens efterfølgende domme i denne praksis også leverandøren af en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse (elforsyning), som det sagsøgte selskab i den verserende retssag, som på lovbestemte vilkår er blevet overdraget leveringen af denne tjenesteydelse i medfør af en statslig myndigheds retsakt og under denne myndigheds kontrol?

Den Europæiske Unions retsforskrifter og retspraksis

Artikel 16 og 20 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, 8. og [14.] betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (EUT 2009, L 140, s. 16) og dette direktivs artikel 3 og 4; Domstolens dom af 10. september 2009, Plantanol (C-201/08; EU:C:2009:539), og af 12. juli 1990, Foster m.fl. (C-188/89, EU:C:1990:313).

Nationale retsforskrifter

Zakon za energija ot vazobnovyaemi iztochnitsi (lov om energi fra vedvarende energikilder):

Artikel 31. (1) Elektriciteten fra vedvarende energikilder købes af den offentlige leverandør henholdsvis de endelige leverandører til en præferencepris, der er fastsat af KEVR [Komisia za energiyno i vodno regulirane (kommissionen for energi- og vandregulering)], og som var gældende på det tidspunkt, hvor energianlægget til produktion af elektricitet blev sat i drift som omhandlet i Zakon za ustroystvo na teritoriata [(lov om fysisk planlægning)] [...]

(2) Elektriciteten fra vedvarende energikilder i henhold til stk. 1 aftages på grundlag af langfristede købskontrakter [...]

[...]

(4) Prisen for elektricitet fra vedvarende energikilder forbliver uændret i gyldighedsperioden for købskontrakten i henhold til stk. 2, undtagen i de i artikel 32, stk. 4, omhandlede tilfælde. Efter denne periodes udløb indrømmes der ingen præferencer med hensyn til priserne.

(5) Den offentlige leverandør henholdsvis de endelige leverandører aftager den elektricitet, der produceres fra vedvarende energikilder, på følgende betingelser:

1. til en præferencepris for mængden af elektricitet op til den specifikke nettoproduktion af elektricitet, på grundlag af hvilken der blev fastsat præferencepriser i KEVR's relevante beslutninger.

[...]

(8) I de tilfælde, hvor der ydes støtte til opførelsen af et energianlæg til produktion af elektricitet fra vedvarende energikilder med midler fra en støtteordning i nationalt regi eller i EU-regi, aftager den offentlige leverandør eller den enkelte endelige leverandør elektriciteten til de priser, der er fastsat af KEVR for de enkelte grupper på de betingelser og efter den fremgangsmåde, der er fastlagt i den relevante bekendtgørelse i henhold til artikel 36, stk. 3, i Zakon za energetikata [(energilov)].

Artikel 32. (1) KEVR fastsætter præferencepriser for køb af strøm fra vedvarende energikilder [...]:

1. hvert år, senest den 30. juni;
2. såfremt KEVR som følge af en analyse af prisdannelseselementerne i henhold til stk. 2 konstaterer en væsentlig ændring i et af elementerne.

(2) De i stk. 1 omhandlede præferencepriser fastsættes efter fremgangsmåden som fastlagt i den relevante bekendtgørelse i henhold til energilovens artikel 36, stk. 3, hvorved der tages hensyn til typen af den vedvarende energikilde, anlæggets installerede kapacitet, samt hvor og hvordan anlæggene er etableret.

(3) Præferenceprisen for elektricitet fra vedvarende energikilder fastsættes for hele gyldighedsperioden for købskontrakten i henhold til artikel 31, stk. 2. Efter denne periodes udløb indrømmes der ingen præferencer med hensyn til priserne.

(4) KEVR ajourfører præferenceprisen for elektricitet fra biomasse hvert år, senest den 30. juni, ved hjælp af en koefficient, der tager højde for udviklingen i værdien af de prisdannelseselementer, der er anført i stk. 2, nr. 6, 7 og 8.

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za energetikata (lov om ændring og supplerung af energiloven, herefter »lov om ændring af energiloven«)

§ 18. (1) For producenter af elektricitet fra vedvarende energikilder med energianlæg, der er opført med midler fra en støtteordning i nationalt regi eller EU-regi, og for hvilke der er modtaget ansøgninger om støtte, inden lov om energi fra vedvarende energikilder trådte i kraft, gælder de priser i samme lovs artikel 31, stk. 8, der på tidspunktet for denne lovs ikrafttræden senest er blevet fastsat ved en beslutning truffet af KEVR.

(2) Producenterne i henhold til stk. 1 skal sørge for, at de kontrakter om køb af elektricitet, som de har indgået med den offentlige leverandør eller den enkelte endelige leverandør, senest den 31. juli 2015 er bragt i overensstemmelse med betingelserne i stk. 1.

(3) Efter udløbet af den i stk. 2 anførte frist køber den offentlige leverandør eller den enkelte endelige leverandør den producerede elektricitet til de i stk. 1 omhandlede priser.

(4) Stk. 3 gælder også i tilfælde, hvor forpligtelsen i henhold til stk. 2 ikke opfyldes.

(5) Artikel 31, stk. 4, og artikel 32, stk. 3, i lov om energi fra vedvarende energikilder gælder ikke for producenter af elektricitet fra vedvarende energikilder i henhold til stk. 1. Efter udløbet af købskontraktens gyldighedsperiode i henhold til artikel 31, stk. 2, i lov om energi fra vedvarende energikilder indrømmes der ingen præferencepriser.

Kort fremstilling af sagens faktiske omstændigheder

- 1 Enkeltmandsvirksomheden »BOSOLAR« EOOD (herefter »sagsøgeren«) havde indgået en kontrakt med aktieselskabet »CHEZ ELEKTRO BULGARIA« AD (herefter »sagsøgte«), på grundlag af hvilken sagsøgeren solgte elektricitet, der blev produceret fra vedvarende energikilder i et solcelleanlæg, og sagsøgte købte hele den producerede og leverede mængde elektricitet af sagsøgeren. Kontraktperioden er 20 år. Ifølge kontraktens artikel 11, stk. 4, aftages den producerede og leverede elektricitet til en præferencepris, der er fastsat af KEVR i henhold til bestemmelserne i lov om energi fra vedvarende energikilder. I henhold til artikel 31, stk. 4, og artikel 32, stk. 3, lov om energi fra vedvarende energikilder forbliver præferenceprisen for den elektricitet, der købes på grundlag af kontrakten, uforandret i hele kontraktperioden.
- 2 I overensstemmelse med kontraktens bestemmelser producerede sagsøgeren elektricitet, leverede den til sagsøgte og udstedte fakturaer på et samlet beløb på 9 386,52 BGN. Da sagsøgte ikke betalte det fakturerede beløb, fremsendte sagsøgeren et notarielt påkrav vedrørende dette beløb til sagsøgte. Sagsøgte anfægtede denne fordring med den begrundelse, at de udstedte fakturaer ikke var i overensstemmelse med den indgåede kontrakt, eftersom den anførte pris ikke var den, til hvilken sagsøgte var forpligtet til at købe den producerede elektricitet. Sagsøgte henviste i denne forbindelse til § 18 i lov om ændring af energiloven, hvorefter den pris, til hvilken strøm fra vedvarende solcellekilder skulle aftages, var blevet nedsat.
- 3 Sagsøgeren er af den opfattelse, at § 18 i lov om ændring af energiloven ikke finder anvendelse på kontaktforholdet mellem sagsøgeren og sagsøgte, eftersom den er i strid med bestemmelserne i lov om energi fra vedvarende energikilder og i EU-retten. Derfor har sagsøgeren anlagt sag ved den forelæggende ret.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 4 Indledningsvis har sagsøgeren gjort gældende, at § 18 i lov om ændring af energiloven ikke er forenelig med grundlæggende EU-retlige principper, der er fastlagt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), navnlig ikke med principperne i chartrets artikel 16 om friheden til at oprette og drive egen virksomhed og med chartrets artikel 20 om lighed for loven.

- 5 Efter sagsøgerens opfattelse skal de myndigheder, der har til opgave at anvende EU-retten, henset til friheden til at oprette og drive egen virksomhed sikre, at privatretlige personers berettigede interesser beskyttes ved indførelsen af obligatoriske betingelser for udøvelsen af disses virksomhed (Domstolens dom af 27.9.1979, SpA Eridania, 230/78, EU:C:1979:216, præmis 31). Sagsøgeren har endvidere anført, at friheden til at oprette og drive virksomhed omfatter det frie valg af kontrahent (Domstolens dom af 10.7.1991, Neu m.fl., C-90/90 og C-91/90, EU:C:1991:303, præmis 13) samt den frie prisfastsættelse for en bestemt modydelse (Domstolens dom af 22.3.2007, Kommissionen mod Belgien, C-437/04, C:2007:178, præmis 51). Sagsøgeren er af den opfattelse, at der gøres indgreb i aftalefriheden i det foreliggende tilfælde. Efter at staten først har fastlagt de betingelser, hvorunder privatretlige personer har besluttet at foretage langsigtede investeringer og indgå kontraktforhold med virksomheder, der leverer regulerede offentlige tjenesteydelser, har staten efterfølgende ændret lovbestemmelserne vedrørende et væsentligt element i allerede eksisterende kontraktforhold og dermed ensidigt ændret væsentlige vilkår i eksisterende kontrakter.
- 6 Sagsøgeren har gjort gældende, at princippet om privatretlige personers lighed for loven, hvorefter sammenlignelige tilfælde ikke må behandles forskelligt og forskellige tilfælde ikke må behandles ens, medmindre den forskellige behandling er objektivt begrundet, ligeledes er blevet tilsidesat. Selv om der for så vidt angår producenter af elektricitet fra vedvarende energikilder som udgangspunkt skal anvendes den præferencepris, der var gældende på det tidspunkt, hvor energianlægget til produktion af elektricitet blev sat i drift, skal der for så vidt angår producenter af elektricitet fra vedvarende energikilder, der er omfattet af § 18 i lov om ændring af energiloven, anvendes den pris, der blev fastsat på grundlag af KEVR's seneste beslutning før den ændring, der blev indført ved § 18. Desuden medfører § 18, at der for elektricitet fra solcelleanlæg, der udøver en tilsvarende økonomisk virksomhed, har samme installerede kapacitet og er blevet opført med samme procentdel af offentlige midler fra den statslige landbrugsfond »Zemedelie«, gælder forskellige priser alt efter, om disse anlæg er omfattet af § 18 eller ej. Efter sagsøgerens opfattelse er denne forskelsbehandling ikke objektivt begrundet og derfor i strid med chartrets artikel 20.
- 7 Derudover har sagsøgeren henvist til Domstolens praksis, hvorefter medlemsstaterne, når de vedtager foranstaltninger til gennemførelse af en EU-retlig bestemmelse, ved udøvelsen af deres skønsbeføjelse er forpligtet til at iagttage de almindelige principper i EU-retten, herunder retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling (Domstolens dom af 5.5.2011, Kurt og Thomas Etling m.fl., C-230/09 og C-231/09, EU:C:2011:271, præmis 74). Sagsøgeren har endvidere anført, at retssikkerhedsprincippet og det hermed sammenhængende princip om beskyttelse af den berettigede forventning ifølge fast retspraksis kræver, at [nationale] retsregler, som har bebyrdende retsvirkninger for borgerne, skal være klare og præcise, og deres anvendelse skal være forudsigelig for borgerne (Domstolens

dom af 12.12.2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, præmis 44).

- 8 Efter sagsøgerens opfattelse giver formuleringen i § 18 i lov om ændring af energiloven ikke mulighed for at få en klar forståelse af dens nøjagtige indhold uden en systematisk betragtning af flere retsforskrifter. Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at kravet om, at retsforskrifternes virkninger skal være forudsigelige, heller ikke er opfyldt. Når en retsforskrift, hvorved der fastsættes andre regler for allerede eksisterende kontraktforhold, træder i kraft med tilbagevirkende kraft, tages der helt klart ikke højde for beskyttelsen af borgernes berettigede forventning, og en sådan retsforskrift kan ud fra disses synspunkt ikke anses for forudsigelig. Sagsøgeren har også anført, at ifølge Domstolens praksis gælder kravet om en klar retstilstand og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning med særlig styrke, når der er tale om bestemmelser med retsvirkninger af økonomisk art, således at de berørte kan få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der herved pålægges dem (jf. Domstolens dom af 29.4.2004, Sudholz, C-17/01, EU:C:2004:242, præmis 34).
- 9 Sagsøgeren har særlig fremhævet Domstolens dom af 10. september 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), hvori Domstolen fastslog, at en fremrykket ophævelse af en gældende præferenceordning for den afgiftsmæssige behandling af biobrændstoffer og fornyelige brændstoffer, der fraviger det tidsmæssige anvendelsesområde for ordningen, der tidligere var blevet offentliggjort, kan udgøre en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Efter sagsøgerens opfattelse følger det af denne dom, at erhvervsdrivende, der er påbegyndt deres virksomhed under den oprindelig fastsatte afgiftslettelsesordning til gunst for biobrændstoffer, og som i dette øjemed har foretaget store investeringer, vil se deres interesser blive væsentligt påvirket af en fremrykket ophævelse af denne ordning, så meget desto mere som ophævelsen sker pludseligt og uforudsigeligt, uden at de erhvervsdrivende gives mulighed for at tilpasse sig de nye regler.
- 10 Endvidere har sagsøgeren gjort gældende, at den sagsøgte virksomhed med henblik på anvendelsen af EU-retten skal sidestilles med staten, dvs. skal anses for en repræsentant for staten, eftersom virksomheden ganske vist har retlig status som erhvervsdrivende selskab, men ikke udøver fri økonomisk virksomhed efter almindelige principper, idet virksomheden leverer en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, som den har fået til opgave at levere af staten inden for rammerne af en særlig procedure ved en administrativ retsakt (her en retsakt fra KEVR) og under en offentlig myndigheds kontrol. Til støtte for denne argumentation har sagsøgeren henvist til Domstolens dom af 12. juli 1990, Foster m.fl. (C-188/89, EU:C:1990:313, præmis 20). Efter sagsøgerens opfattelse har den sagsøgte virksomhed derfor særlige beføjelser ud over dem, som følger af de regler, der finder anvendelse i forholdet mellem borgerne, hvorfor den hører til de organer, over for hvilke der kan støttes ret på de bestemmelser i et direktiv, der kan have direkte virkning (Rettens dom af 29.6.2012, GDF Suez mod Kommissionen, T-370/09, EU:T:2012:333, præmis 314).

- 11 Endelig har sagsøgeren anført, at de omhandlede nationale bestemmelser ikke opfylder de grundlæggende krav, som medlemsstaterne pålægges i direktiv 2009/28, navnlig i artikel 3 og 4 sammenholdt med 8. og 14. betragtning til direktivet. Sagsøgeren er af den opfattelse, at § 18 i lov om ændring af energiloven henset til dette direktivs mål, som består i at give de økonomiske aktører den langsigtede stabilitet, der er nødvendig for at foretage rationelle, bæredygtige investeringer i sektoren for vedvarende energi, og give investorer sikkerhed, ikke er i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af det nævnte direktivs artikel 3 og 4 sammenholdt med 8. og 14. betragtning hertil.
- 12 Sagsøgte har bestridt sagsøgerens argumenter.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 13 Henset til fremstillingen af de faktiske omstændigheder og sagsøgerens anbringender er det efter forelæggende rets opfattelse af principiel betydning for afgørelsen af tvisten, at det vurderes, om § 18 lov om ændring af energiloven er forenelig med EU-retten.