

Asia C-366/19**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

8.5.2019

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Sofiyski rayonen sad (Sofian piirituomioistuin, Bulgaria)

Ennakkoratkaisupyynnön tekemispäivä:

19.4.2019

Kantaja:

”BOSOLAR” EOOD

Vastaaja:

”CHEZ ELEKTRO BULGARIA” AD

Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian kohde

Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön ostosopimuksen noudattamatta jättämistä koskeva riita-asia.

Kohde ja ennakkoratkaisupyynnön oikeusperusta

Ennakkoratkaisupyynnön perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT) 267 artiklan toiseen kohtaan ja koskee sitä, onko Bulgarian oikeuden säännös, jolla muutetaan merkittävästi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön ostamisen ehtoja jo tehtyjen pitkäaikaisten sähkönostosopimusten osalta, yhdenmukainen unionin oikeuden kanssa.

Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Onko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artiklaa, jossa vahvistetaan oikeus unionin oikeusjärjestyksen mukaiseen elinkeinovapauteen, tulkittava siten, että se on esteenä energialain muuttamisesta ja täydentämisestä

annetun lain siirtymä- ja loppusäännösten (Prehodni i zaklyuchitelni razporedbi na Zakona za izmenenie i dopalnenie na zakona za energetikata, jäljempänä PZR ZIDZE) 18 §:n kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan voimassa olevan lain erityissäännösten soveltamisalaan kuuluvasta jo tehdystä sopimuksesta ja sopimussuhteesta huolimatta sopimuksen yhtä keskeistä osatekijää (hintaa) voidaan muuttaa säädöksellä toisen sopimuspuolen eduksi?

- 2) Onko oikeusvarmuuden periaatetta tulkittava siten, että se on esteenä yksityisten välillä tai valtion ja yksityisten välillä erityisten säännösten nojalla jo syntyneiden oikeussuhteiden uudelleen sääntelylle, jos tämä uusi sääntely vaikuttaa kielteisesti yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden perusteltuihin odotuksiin ja heidän jo saamiinsa oikeuksiin?
- 3) Onko luottamuksensuojan periaatetta, joka on unionin oikeuden peruseriaate, tulkittava unionin tuomioistuimen 10.9.2009 antaman tuomion Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539) nojalla siten, että sen perusteella jäsenvaltio ei saa muuttaa uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön tuotantoa koskevaa voimassa olevaa oikeudellista järjestelmää varmistamatta riittävää ennakoitavuutta siten, että se lakkauttaa ennaikaisesti laissa säädetyt uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön tuotannon edistämistoimenpiteet, jotka liittyvät pitkäaikaisiin sähkönostosopimuksiin, vastoin niitä ehtoja, joiden mukaisesti yksityiset toimijat ovat toteuttaneet investointeja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön tuotantoon ja tehneet pitkäaikaisia ostosopimuksia valtion sääntelemien sähkönjakeluyritysten kanssa?
- 4) Onko uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetun direktiivin 2009/28/EY 3 ja 4 artiklaa tulkittava kyseisen direktiivin johdanto-osan 8 ja 14 perustelukappale huomioon ottaen siten, että ne velvoittavat jäsenvaltioita varmistamaan direktiivin täytäntöön panemiseksi annettavilla kansallisilla toimilla investoijien oikeusvarmuuden uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian, aurinkoenergia mukaan luettuna, tuotannon alalla?

Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, sallitaanko direktiivin 2009/28 3 ja 4 artiklan nojalla, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 8 ja 14 perustelukappaleen kanssa, PZR ZIDZE:n 18 §:n kaltainen kansallinen säännös, jolla muutetaan merkittävästi uusiutuvista lähteistä tuotetun sähkön ostamiseen sovellettavaa etuuskohtelua myös sellaisten jo tehtyjen tällaisista lähteistä peräisin olevan sähkön ostamista koskevien pitkäaikaisten sopimusten osalta, jotka on tehty direktiivin täytäntöön panemiseksi alun perin annettujen kansallisten toimien mukaisesti?

- 5) Miten käsitettä ”jäsenvaltio” olisi tulkittava sovellettaessa unionin oikeutta kansallisella tasolla? Kun otetaan huomioon 12.7.1990 annettu tuomio Foster ym. (C-188/89, EU:C:1990:313) ja unionin tuomioistuimen tämän

oikeuskäytännön osalta myöhemmin soveltama lähestymistapa, kattaako tämä käsite myös yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun (sähköntoimitus) tarjoajan, kuten vireillä olevassa oikeudenkäynnissä vastaajana olevan yrityksen, jolle kyseisen palvelun tuottaminen on annettu lainsäädännössä vahvistetuin edellytyksin viranomaisen antaman säännöksen nojalla ja kyseisen viranomaisen valvonnassa?

Oikeussäännöt ja Euroopan unionin oikeuskäytäntö

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 ja 20 artikla; uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta 23.4.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/28/EY (EUVL 2009, L 140, s. 16) johdanto-osan 8 ja [14] perustelukappale sekä 3 ja 4 artikla; tuomio 10.9.2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539) ja tuomio 12.7.1990, Foster ym. (C-188/89, EU:C:1990:313).

Kansallinen lainsäädäntö

Uusiutuvista lähteistä peräisin olevasta energiasta annettu laki (Zakon za energijata ot vazobnovyaemi iztochnitsi, jäljempänä ZEVI):

31 § (1) Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön ostaa julkinen sähköntoimittaja tai lopulliset sähköntoimittajat KEVR:n [Komisia za energiyno i vodno regulirane (energian ja veden sääntelykomissio)] määrittämään etuushintaan, joka oli voimassa sillä hetkellä, kun energiantuotantolaitos otettiin käyttöön maankäytön suunnittelusta annetussa laissa (Zakon za ustroystvo na teritoriata) tarkoitetulla tavalla --

(2) Edellä 1 momentissa tarkoitettu uusiutuvista lähteistä peräisin oleva sähkö hankitaan pitkäaikaisten ostosopimusten pohjalta --

(4) Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön hinta pysyy muuttumattomana 2 momentin mukaisen ostosopimuksen keston ajan, lukuun ottamatta 32 §:n 4 momentissa tarkoitettuja tapauksia. Tämän ajanjakson jälkeen hintojen osalta ei sovelleta etuuskohtelua.

(5) Julkinen sähköntoimittaja tai lopulliset sähköntoimittajat hankkivat uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön noudattaen seuraavia ehtoja:

1. etuushintaa sovelletaan KEVR:n asiaa koskevissa päätöksissä etuushintojen perustana käytettyjen erityisten nettosähkön tuotantomäärien rajoissa.

--

(8) Tapauksissa, joissa uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön tuotantoon tarkoitettujen laitosten rakentamiseen tehtäviä investointeja tuetaan kansallisesta tai EU:n tukijärjestelmästä, julkinen sähköntoimittaja tai asianomainen lopullinen sähköntoimittaja hankkii sähkön KEVR:n yksittäisiä ryhmiä varten vahvistamaan hintaan noudattaen niitä ehtoja ja sitä menettelyä, jotka on vahvistettu asiaa koskevassa asetuksessa energialain (Zakon za energetikata) 36 §:n 3 momentin mukaisesti.

32 § (1) KEVR vahvistaa etuushinnat uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön ostamiseksi – –

1. vuosittain 30. kesäkuuta mennessä;
2. jos se toteaa 2 momentin mukaisten hinnanmuodostustekijöiden analyysin perusteella, että jokin näistä tekijöistä on muuttunut merkittävästi.

(2) Edellä 1 momentissa mainitut etuushinnat määritetään asiaa koskevassa asetuksessa säädettyssä menettelyssä Zakon za energetikatan 36 §:n 3 momentin mukaisesti ottaen huomioon uusiutuvan lähteen tyyppi, teknologia, laitoksen asetettu kapasiteetti, laitteiden sijaintipaikka sekä asennustyyppi ja -tapa.

(3) Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön etuushinta vahvistetaan ostosopimuksen koko voimassaoloajaksi 31 § 2 momentin mukaisesti. Tämän ajanjakson jälkeen hintojen osalta ei sovelleta etuuskohtelua.

(4) KEVR päivittää vuosittain 30. kesäkuuta mennessä biomassasta tuotetun sähkön etuushinnan soveltamalla kerrointa, jolla otetaan huomioon edellä 2 momentin 6, 7 ja 8 kohdassa mainitut hinnanmuodostustekijät.

Energialain muuttamisesta ja täydentämisestä annettu laki (Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za energetikata, jäljempänä ZIDZE)

18 § (1) Jos uusiutuvista lähteistä peräisin oleva sähkö tuotetaan energialaitoksissa, jotka on rakennettu kansallisesta tai EU:n tukijärjestelmästä saaduilla varoilla, ja jos sitä koskevia tukihakemuksia on vastaanotettu Zakon za energiata ot vazobnovyaemi iztochnitsin voimaantulopäivään asti, kyseiseen sähköntuottajaan sovelletaan mainitun lain 31 §:n 8 momentin mukaisia hintoja, jotka on viimeksi vahvistettu KEVR:n päätöksellä tämän lain voimaantulopäivänä.

(2) Edellä 1 momentissa tarkoitettujen tuottajien on saatettava julkisen sähköntoimittajan tai asianomaisen lopullisen sähköntoimittajan kanssa tehdyt sähköntosopimukset 1 momentissa säädettyjen ehtojen mukaisiksi 31.7.2015 mennessä.

(3) Kun 2 momentissa mainittu määräaika on päättynyt, julkinen sähköntoimittaja tai asianomainen lopullinen sähköntoimittaja ostaa tuotetun sähkön 1 momentissa vahvistettuun hintaan.

(4) Edellä olevaa 3 momenttia sovelletaan myös tapauksissa, joissa 2 momentissa tarkoitettu velvoite ei täyty.

Zakon za energiata ot vazobnovyaemi iztochnitsin 31 §:n 4 momenttia ja 32 §:n 3 momenttia ei sovelleta 1 momentissa tarkoitettuihin uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön tuottajiin. Etuushintoja ei sovelleta Zakon za energiata ot vazobnovyaemi iztochnitsin 31 §:n 2 momentin mukaisen ostosopimuksen voimassaoloajan päättymisen jälkeen.

Lyhyt kuvaus tosiseikoista

- 1 Yhden miehen yhtiö BOSOLAR EOOD (jäljempänä kantaja) oli tehnyt osakeyhtiön CHEZ ELEKTRO BULGARIA AD (jäljempänä vastaaja) kanssa sopimuksen, jonka nojalla kantaja myi aurinkosähkövoimalassa uusiutuvista lähteistä tuotettua sähköä ja vastaaja osti tältä kaiken tuotetun ja verkkoon syötetyn sähkön. Sopimuksen voimassaoloaika on 20 vuotta. Sopimuksen 11 §:n 4 momentin mukaan tuotettu ja verkkoon syötetty sähkö ostetaan etuushintaan, jonka KEVR on määrittänyt ZEVI:n säännösten mukaisesti. ZEVI:n 31 §:n 4 momentin ja 32 §:n 3 momentin mukaan sopimuksen nojalla ostetun sähkön etuushinta säilyy muuttumattomana sopimuksen koko voimassaolon ajan.
- 2 Kantaja on tuottanut sähköä, toimittanut sen vastaajalle ja laatinut laskut yhteensä 9 386,52 Bulgarian levin määrästä sopimusehtojen mukaisesti. Koska vastaaja ei maksanut laskutettua määrää, kantaja esitti sille notaarin vahvistaman maksuvaatimuksen tästä määrästä. Vastaaja kiisti tämän vaatimuksen ja väitti, että toimitetut laskut eivät olleet tehdyn sopimuksen mukaisia, koska niissä ei sovellettu hintaa, jolla sen oli määrä ostaa tuotettu sähkö. Vastaaja vetosi tässä yhteydessä energialain muuttamisesta ja täydentämisestä annetun lain siirtymä- ja loppusäännösten (Prehodni i zaklyuchitelni razporedbi na Zakona za izmenenie i dopalnenie na zakona za energetikatan, jäljempänä PZR ZIDZE) 18 §:ään, jonka nojalla uusiutuvista aurinkoenergiälähteistä peräisin olevasta sähkön ostosta maksettavaa hintaa oli alennettu.
- 3 Kantaja katsoo, että PZR ZIDZE:n 18 §:ää ei sovelleta sen ja vastaajan väliseen sopimussuhteeseen, koska se rikkoo ZEVI:n säännöksiä ja unionin oikeutta. Siksi kantaja on nostanut kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.

Pääasian asianosaisten tärkeimmät perustelut

- 4 Kantaja väittää ensinnäkin, että PZR ZIDZE:n 18 § on Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (jäljempänä perusoikeuskirja) vahvistettujen unionin oikeuden peruseriaatteiden vastainen ja erityisesti perusoikeuskirjan 16 artiklassa vahvistetun elinkeinovapauden ja 20 artiklassa vahvistetun yhdenvertaisuutta lain edessä koskevan periaatteen vastainen.

- 5 Hakija katsoo, että unionin lainsäädännön soveltamisesta vastaavien viranomaisten on elinkeinovapaus huomioon ottaen varmistettava, että yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden oikeutetut edut turvataan niiden liiketoiminnan harjoittamista koskevien pakottavien ehtojen käyttöönottamisen yhteydessä (tuomio 27.9.1979, SpA Eridania, 230/78, EU:C:1979:216, 31 kohta). Kantaja toteaa lisäksi, että elinkeinovapautteen kuuluu taloudellisen yhteistyökumppanin valinnan vapaus (tuomio 10.7.1991, Neu ym., C-90/90 ja C-91/90, EU:C:1991:303, 13 kohta) sekä vapaus hinnoitella tietty vastike (tuomio 22.3.2007, komissio v. Belgia, C-437/04, C: 2007:178, 51 kohta). Se katsoo, että tarkasteltavana olevassa tapauksessa rajoitetaan sopimusvapautta. Valtion vahvistettua ensin ehdot, joiden mukaisesti yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt päättivät tehdä pitkäaikaisia sijoituksia ja luoda sopimussuhteet säänneltyjä julkisia palveluja tuottavien yritysten kanssa, se muutti myöhemmin lainsäädäntöä olemassa olevien sopimussuhteiden olennaisen osatekijän osalta. Se muutti näin ollen yksipuolisesti voimassa olevien sopimusten keskeisiä ehtoja.
- 6 Kantaja väittää, että myös yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden yhdenvertaisuutta lain edessä koskevaa periaatetta on rikottu, sillä sen mukaan rinnastettavia tilanteita ei saa kohdella eri tavalla eikä erilaisia tilanteita saa kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella. Vaikka uusiutuvia energialähteitä käyttäviin sähköntuottajiin olisi lähtökohtaisesti sovellettava etuushintaa, joka oli voimassa energialaitoksen käyttöönoton ajankohtana, PZR ZIDZE:n 18 §:n soveltamisalaan kuuluviin uusiutuvia energialähteitä käyttäviin sähköntuottajiin olisi sovellettava sitä hintaa, joka on määritetty KEVR:n viimeksi tekemän päätöksen perusteella ennen 18 §:llä tehtyä muutosta. Lisäksi 18 §:stä seuraa, että samankaltaista taloudellista toimintaa harjoittavista aurinkosähköä tuottavista laitoksista, joilla on sama asetettu kapasiteetti ja joiden rakentamiseksi on myönnetty sama prosenttiosuus valtion maatalousrahaston ”Zemedelie” julkisista varoista, peräisin olevaan sähköön sovelletaan eri hintoja sen mukaan, kuuluvatko kyseiset laitokset 18 §:n soveltamisalaan vai eivät. Kantajan mukaan erilaiselle kohtelulle ei ole perusteltua syytä, minkä vuoksi se on perusoikeuskirjan 20 artiklan vastainen.
- 7 Lisäksi kantaja viittaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan toteuttaessaan unionin lainsäädännön soveltamista koskevia toimenpiteitä kansallisten viranomaisten on harkintavaltaansa käyttäessään noudatettava unionin oikeuden yleisiä periaatteita, joihin kuuluvat oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet, suhteellisuusperiaate ja yhdenvertaisuusperiaate (tuomio 5.5.2011, Kurt ja Thomas Etling ym., C-230/09 ja C-231/09, EU:C:2011:271, 74 kohta). Se huomauttaa myös, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeusvarmuuden periaate, jota luottamuksensuojan periaate täydentää, edellyttää, että lainsäädäntö, josta aiheutuu yksityisille epäedullisia vaikutuksia, on selvää ja täsmällistä ja että sen soveltaminen on yksityisten ennakoitavissa (tuomio 12.12.2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, 44 kohta).

- 8 Kantajan näkemyksen mukaan PZR ZIDZE:n 18 §:n sanamuodon perusteella ei saa selkeää käsitystä sen tarkasta sisällöstä, ellei tarkastella systemaattisesti useita säädöksiä. Kantaja väittää lisäksi, että myöskään lainsäädännön vaikutusten ennakoitavuutta koskevaa vaatimusta ei ole noudatettu. Sellaisen säännöksen taannehtiva voimaantulo, jolla säänneltäisiin uudelleen jo olemassa olevia sopimussuhteita, ei selvästikään ole oikeussubjektien luottamuksensuojan periaatteen mukainen eikä sitä voida pitää niiden näkökulmasta ennakoitavissa olevana. Kantaja huomauttaa lisäksi, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeusvarmuutta ja luottamuksensuojan periaatetta on noudatettava erityisen tiukasti silloin, kun kyse on sellaisesta sääntelystä, joka saattaa saada aikaan taloudellisia rasitteita, jotta ne, joita asia koskee, voivat saada selville tarkasti, minkä laajuisia heille tällä tavoin asetetut velvollisuudet ovat (ks. tuomio 29.4.2004, Sudholz, C-17/01, EU:C:2004:242, 34 kohta).
- 9 Kantaja korostaa erityisesti 10.9.2009 annettua tuomiota Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), jossa todettiin, että biopolttoaineiden ja uusiutuvien polttoaineiden verokohtelua koskevan voimassa olevan etuusjärjestelmän ennakoinen lakkauttaminen ennen aiemmin ilmoitetun ajallisen soveltamisalan päättymistä saattaa rikkoa luottamuksensuojan periaatetta. Kantajan mukaan tästä tuomiosta seuraa, että siltä osin kuin kyse on taloudellisista toimijoista, jotka ovat aloittaneet toimintansa ajankohtana, jolloin sovellettiin alun perin vahvistettua biopolttoaineiden verovapautusjärjestelmää, ja jotka ovat tehneet sitä varten kalliita investointeja, järjestelmän ennakoinen lopettaminen saattaa vaikuttaa huomattavasti niiden etuihin, erityisesti jos se lakkautetaan yhtäkkiä ja ennalta-arvaamattomasti siten, että kyseisille toimijoille ei jää riittävästi aikaa sopeutua uuteen lainsäädäntöön.
- 10 Kantaja väittää lisäksi, että unionin oikeutta sovellettaessa vastaajana oleva yritys on rinnastettava valtioon eli sitä on pidettävä valtion ilmentymänä, sillä vaikka se on oikeudelliselta muodoltaan liikeyritys, se ei kuitenkaan harjoita yleisten periaatteiden mukaista vapaata kaupallista toimintaa vaan tuottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua, johon valtio on sen velvoittanut erityismenettelyssä viranomaisten antaman säädöksen (tässä KEVR:n säädöksen) nojalla ja jota se tarjoaa viranomaisten valvonnassa. Kantaja viittaa väitteensä tueksi 12.7.1990 annettuun tuomioon Foster ym. (C-188/89, EU:C:1990:313, 20 kohta). Kantajan mukaan vastaajana olevalle yritykselle on sen vuoksi myönnetty erityisiä oikeuksia, jotka poikkeavat yksityisten oikeussubjektien välisiin suhteisiin sovellettavista säännöistä, mikä tarkoittaa, että se kuuluu oikeussubjekteihin, joita vastaan voidaan vedota sellaisiin direktiivin säännöksiin, joilla voi olla välittömiä oikeusvaikutuksia (tuomio 29.6.2012, GDF Suez v. komissio, T-370/09, EU:T:2012:333, 314 kohta).
- 11 Lopuksi kantaja huomauttaa, että kyseinen kansallinen lainsäädäntö ei täytä direktiivissä 2009/28 ja erityisesti sen 3 ja 4 artiklassa, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 8 ja 14 perustelukappaleen kanssa, jäsenvaltioille asetettuja olennaisia vaatimuksia. Kantaja katsoo, että kun otetaan huomioon tämän direktiivin tavoitteet eli se, että talouden toimijoille tarjotaan pitkän aikavälin

vakautta, jota ne tarvitsevat voidakseen tehdä uusiutuvan energian alalla järkeviä ja kestäviä investointeja, ja että luodaan ennakoitavuutta investoijien näkökulmasta, PZR ZIDZE:n 18 § ei ole yhdenmukainen mainitun direktiivin 3 ja 4 artiklaan, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 8 ja 14 perustelukappaleen kanssa, perustuvien velvoitteiden kanssa.

- 12 Vastaja kiistää kantajan esittämät väitteet.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöjen perusteluista

- 13 Kun otetaan huomioon edellä esitetyt tosiseikat ja kantajan esittämät väitteet, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että asian ratkaisemisen kannalta olennainen merkitys on sillä, onko PZR ZIDZE:n 18 § yhdenmukainen unionin oikeuden kanssa.