

Sprawa C-366/19**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

8 maja 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Sofijski rajonen syd (Bułgaria)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

19 kwietnia 2019 r.

Strona powodowa w postępowaniu głównym:

„BOSOLAR” EOOD

Strona pozwana w postępowaniu głównym:

„CHEZ ELEKTRO BULGARIA” AD

Przedmiot postępowania głównego

Spór prawny dotyczący niewykonania umowy zakupu energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Odesłanie prejudycjalne, skierowano na podstawie art. 267 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), dotyczące zgodności z prawem Unii przepisu prawa bułgarskiego, na mocy którego istotnie zmieniono warunki zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych – przy istnieniu już zawartych długoterminowych umów zakupu tej energii.

Pytania prejudycjalne

- 1) Czy art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej regulujący wolność prowadzenia działalności gospodarczej w porządku prawnym Unii należy

- interpretować w ten sposób, że nie dopuszcza on uregulowania krajowego takiego jak § 18 Zakon za izmenenie i dopyłnenie na Zakon za energetikata (ustawy o zmianie i uzupełnieniu ustawy prawo energetyczne), na mocy którego, przy istnieniu zawartej umowy i stosunków umownych regulowanych szczególnymi przepisami obowiązującego ustawodawstwa, dokonano zmiany jednego z zasadniczych elementów umowy – to jest ceny – na mocy aktu ustawodawczego, na korzyść jednej ze stron umowy?
- 2) Czy zasadę pewności prawa należy interpretować w ten sposób, że nie zezwala ona na ponowne uregulowanie już powstałych na podstawie przepisów szczególnych stosunków prawnych między podmiotami prawa prywatnego lub między państwem a podmiotami prawa prywatnego, jeśli w następstwie tego ponownego uregulowania wspomnianych stosunków prawnych dochodzi do niekorzystnego naruszenia uzasadnionych oczekiwań podmiotów prawa prywatnego i już nabytych przez te podmioty praw?
 - 3) Mając na względzie wyrok Trybunału w sprawie *Plantanol* z dnia 10 września 2009 r., C-201/08, ECLI:EU:C:2009:539, czy zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, jako podstawową zasadę prawa Unii, należy interpretować w ten sposób, że nie pozwala ona państwu członkowskiemu na zmianę – bez wystarczających gwarancji przewidywalności – uregulowań prawnych mających zastosowanie do wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, poprzez przedterminowe uchylenie istniejących w ustawodawstwie środków mających na celu stymulowanie wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, które to środki są związane z zawartymi umowami długoterminowymi zakupu energii elektrycznej – niezgodnie z warunkami, na jakich podmioty prawa prywatnego dokonały inwestycji w wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i zawarły umowy długookresowe dotyczące zakupu energii z regulowanymi przez państwo dostawcami energii elektrycznej?
 - 4) Czy art. 3 i 4 dyrektywy [Parlamentu Europejskiego i Rady] 2009/28/WE [z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE], mając na względzie motywy 8 i 14 jej preambuły, należy interpretować w ten sposób, że nakładają one na państwa członkowskie zobowiązanie zapewnienia – poprzez krajowe środki dotyczące stosowania tej dyrektywy – pewności prawa podmiotom inwestującym w wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, w tym z energii słonecznej?

Na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na to pytanie, czy art. 3 i 4 dyrektywy 2009/28/WE, interpretowane w związku z motywami 8 i 14 tej dyrektywy, dopuszczają krajowe uregulowanie prawne takie jak § 18 Zakon za izmenenie i dopyłnenie na Zakon za energetikata, który istotnie zmienia preferencyjne warunki zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych – w sytuacji gdy istnieją już umowy długoterminowe dotyczące zakupu

energii elektrycznej z takich źródeł, zawarte zgodnie z pierwotnie przyjętymi krajowymi środkami dotyczącymi stosowania tej dyrektywy?

- 5) Jak należy interpretować pojęcie „państwa członkowskiego” dla celów stosowania prawa Unii na poziomie krajowym? W szczególności, mając na względzie wyrok Trybunału w sprawie Foster i in./British Gas, C-188/89, ECLI:EU:C:1990:313, i wynikające z tej linii orzecznictwa wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, czy pojęcie to obejmuje dostawcę usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym polegającej na dostawach energii elektrycznej, którym to dostawcą jest spółka pozwana w niniejszym postępowaniu sądowym – zobowiązana zgodnie z określonymi w przepisach warunkami, na mocy aktu organu władzy publicznej i pod nadzorem tego organu, do świadczenia danej usługi?

Przepisy i orzecznictwo Unii Europejskiej

Artykuły 16 i 20 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej; motywy 8 i 4 oraz art. 3 i 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U. L 140, 2009, s. 16); wyroki Trybunału: z dnia 10 września 2009 r., Plantanol, C-201/08, ECLI:EU:C:2009:539; z dnia 12 lipca 1990 r., Foster i in., C-188/89, ECLI:EU:C:1990:313.

Przepisy krajowe

Zakon za energijata ot wyzobnowjaemi iztocznicu (ustawa o energii ze źródeł odnawialnych)

Artykuł 31. (1) Energia elektryczna ze źródeł odnawialnych jest kupowana przez dostawcę publicznego, odpowiednio przez dostawców końcowych, po określonej przez Komisja za energijno i wodno regulirane (komisję ds. regulacji energii i wód) preferencyjnej cenie, obowiązującej w dacie wprowadzenia do eksploatacji w rozumieniu Zakon za ustrojstvo na teritorijata (ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym) urządzenia energetycznego wytwarzającego energię elektryczną [...]

(2) Energia elektryczna ze źródeł odnawialnych, o której mowa w ust. 1, jest kupowana na podstawie zawartych długoterminowych umów zakupu [...]

[...]

(4) Cena energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych nie ulega zmianie w okresie obowiązywania umowy zakupu, o której mowa w ust. 2, z wyjątkiem

wypadków określonych w art. 32 ust. 4, a po upływie tego okresu preferencje cenowe nie są udzielane.

(5) Dostawca publiczny lub, odpowiednio, dostawcy końcowi kupują energię elektryczną wytworzoną ze źródeł odnawialnych na następujących warunkach:

1. po cenie preferencyjnej, w zakresie ilości energii elektrycznej do wysokości szczególnego wytwarzania energii elektrycznej netto, na podstawie którego określono ceny preferencyjne w odpowiednich decyzjach Komisja za energijno i wodno regulirane [...]

[...]

(8) W wypadkach gdy inwestycja dotycząca budowy urządzenia energetycznego wytwarzającego energię elektryczną ze źródeł odnawialnych jest wspomagana ze środków pochodzących z krajowego lub europejskiego systemu wsparcia, energia elektryczna jest kupowana przez dostawcę publicznego lub odpowiedniego dostawcę końcowego po rodzajach cen określonych przez Komisja za energijno i wodno regulirane, na warunkach i w trybie odpowiedniego uregulowania zawartego w art. 36 ust. 3 Zakon za energetikata.

Artykuł 32. (1) Komisja za energijno i wodno regulirane określa ceny preferencyjne zakupu energii elektrycznej wytworzonej ze źródeł odnawialnych [...]:

1. corocznie, w terminie do dnia 30 czerwca;
2. gdy w następstwie dokonanej analizy określonych w ust. 2 elementów składających się na cenę stwierdzi istotną zmianę któregoś z nich.

(2) Wskazane w ust. 1 ceny preferencyjne określa się w trybie odpowiedniego uregulowania określonego w art. 36 ust. 3 Zakon za energetikata, przy uwzględnieniu rodzaju źródła energii odnawialnej, rodzajów technologii, zainstalowanej mocy urządzenia, miejsca i sposobu zamontowania urządzeń [...]

(3) Preferencyjna cena energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest określana na cały okres umowy zakupu, o której mowa w art. 31 ust. 2, a po upływie tego terminu nie udziela się preferencji cenowych.

(4) Komisja za energijno i wodno regulirane corocznie do dnia 30 czerwca aktualizuje preferencyjną cenę energii elektrycznej wytworzonej z biomasy, o współczynnik wyrażający zmianę wartości elementów składających się na cenę, o których mowa w ust. 2 lit. b) i w ust. 7 i 8.

Zakon za izmenenie i dopyłnenie na Zakon za energetikata

§ 18. (1) W odniesieniu do producentów energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych przy użyciu urządzeń energetycznych, które zbudowano ze

środków pochodzących z krajowego lub europejskiego systemu wsparcia i w odniesieniu do których oświadczenia dotyczące wsparcia wpłynęły do dnia wejścia w życie Zakon za energijata ot wyzobnowjaemi iztocznic, mają zastosowanie ceny wskazane w art. 31 ust. 8 tejże ustawy, określone ostatnio w decyzji Komisja za energijno i wodno regulirane w dacie wejścia w życie tej ustawy.

(2) Producenci, o których mowa w ust. 1, w terminie do dnia 31 lipca 2015 r. zapewniają zgodność umów zakupu energii elektrycznej, które zawarli z dostawcą publicznym lub odpowiednim dostawcą końcowym, z wymogami określonymi w ust. 1.

(3) Po upływie okresu określonego w ust. 2 dostawca publiczny lub odpowiedni dostawca końcowy kupują wytworzoną energię elektryczną po cenach przewidzianych w ust. 1.

(4) Ustęp 3 ma zastosowanie także w wypadkach niewykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 2.

(5) W odniesieniu do producentów energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, o których mowa w ust. 1, nie mają zastosowania art. 31 ust. 4 i art. 32 ust. 3 Zakon za energijata ot wyzobnowjaemi iztocznic. Po upływie terminu umowy zakupu określonej w art. 31 ust. 2 Zakon za energijata ot wyzobnowjaemi iztocznic nie udziela się preferencji cenowych.

Streszczenie stanu faktycznego

- 1 Jednoosobowa spółka „BOSOLAR“ EOOD (zwana dalej „powódką”) zawarła umowę ze spółką akcyjną „CHEZ ELEKTRO BULGARIA” AD (zwaną dalej „pozwaną”), na mocy której to umowa powódka sprzedaje energię elektryczną wytwarzaną przez nią ze źródeł odnawialnych za pomocą energetycznej centrali fotowoltaicznej, a pozwana kupuje od powódki całą ilość wytworzonej i dostarczonej energii elektrycznej. Umowę zawarto na okres 20 lat. Paragraf 11 ust. 4 umowy stanowi, że wytworzona i dostarczona energia elektryczna jest kupowana po preferencyjnej cenie określonej przez Komisja za energijno i wodno regulirane, na podstawie przepisów Zakon za energijata ot wyzobnowjaemi iztocznic. Zgodnie z art. 31 ust. 4 i art. 32 ust. 3 Zakon za energijata ot wyzobnowjaemi iztocznic preferencyjna cena energii elektrycznej kupowanej zgodnie z umową nie ulega zmianie przez cały okres jej obowiązywania.
- 2 Zgodnie z postanowieniami umowy powódka wytworzyła i dostarczyła pozwanej energię elektryczną oraz wystawiła za nią faktury w ogólnej wysokości 9 386,52 BGN. Po tym gdy pozwana nie uiściła kwoty wskazanej w wystawionych fakturach, powódka przesłała jej wezwanie notarialne do uiszczenia tej kwoty. Pozwana sprzeciwiła się temu żądaniu, twierdząc, że wystawione faktury nie odpowiadają zawartej umowie, ponieważ nie wyrażają ceny, po której jest zobowiązana do zakupu wytworzonej energii elektrycznej. Na

poparcie swojego argumentu pozwana powołała się na § 18 przepisów przejściowych i końcowych Zakon za izmenenie i dopyłnienie na Zakon za energetikata, na mocy których obniżono cenę, po której należy kupować energię elektryczną wytworzoną z odnawialnych źródeł fotowoltaicznych.

- 3 Powódka jest zdania, że wspomniany § 18 nie ma zastosowania do stosunków umownych między nią a pozwaną, ponieważ jest niezgodny z przepisami Zakon za energijata ot wyzobnowjaemi iztocznici i przepisami prawa Unii. Z powyższych względów wniosła ona powództwo przed sąd odsyłający.

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 4 Przede wszystkim powódka twierdzi, że § 18 Zakon za izmenenie i dopyłnienie na Zakon za energetikata nie odpowiada podstawowym zasadom prawa Unii Europejskiej zawartym w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), w szczególności tym, które są związane z art. 16 karty dotyczącym wolności prowadzenia działalności gospodarczej i z art. 20 karty dotyczącym równości wobec prawa.
- 5 Zdaniem powódki, przestrzegając wolności prowadzenia działalności gospodarczej, organy stosujące prawo Unii powinny zapewnić ochronę słusznym interesów podmiotów prawa prywatnego przy ustalaniu obowiązujących warunków wykonywanej przez te podmioty działalności gospodarczej (wyrok z dnia 27 września 1979 r., SpA Eridania, C-230/78, ECLI:EU:C:1979:216, pkt 31). Poza tym powódka wskazuje, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej obejmuje swobodny wybór partnerów gospodarczych (wyrok z dnia 10 lipca 1991 r., Neu i in., C-90/90 i C-91/90, ECLI:EU:C:1991:303, pkt 13) i swobodne określanie ceny konkretnych świadczeń (wyrok z dnia 22 marca 2007 r., Komisja/Belgia, C-437/04, ECLI:EU:C:2007:178, pkt 51). Powódka jest zdania, że w rozpatrywanym wypadku naruszono swobodę umów. Po tym gdy pierwotnie państwo określiło warunki, na jakich podmioty prawa prywatnego podejmują decyzje dotyczące dokonania długotrwałej inwestycji i związania się stosunkami umownymi ze spółkami, które świadczą regulowane usługi publiczne, państwo zmieniło ustawodawstwo w odniesieniu do zasadniczego elementu już istniejącego stosunku umownego – regulując w ten sposób jednostronnie w odmienny sposób istotne warunki obowiązujących już umów.
- 6 Powódka twierdzi, że naruszono również zasadę równości podmiotów prawa prywatnego, zgodnie którą podobne sytuacje nie powinny być traktowane w odmienny sposób, a różne sytuacje nie powinny być traktowane jednakowo, chyba że różnica w traktowaniu jest obiektywnie uzasadniona. Zdaniem powódki, pomimo że co do zasady w odniesieniu do producentów energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych ma zastosowanie preferencyjna cena obowiązująca w dacie wprowadzenia do eksploatacji urządzenia energetycznego wytwarzającego energię elektryczną, w odniesieniu do producentów energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych objętych zakresem stosowania § 18 Zakon za izmenenie i

dopyłnienie na Zakon za energetikata ma zastosowanie cena określona na podstawie ostatniej decyzji Komisja za energijno i wodno regulirane, przyjętej przed wprowadzoną na mocy wspomnianego § 18 zmianą. Poza tym na mocy tego § 18 zakup energii elektrycznej wytwarzanej w centralach fotowoltaicznych, które wykonują jednorodną działalność gospodarczą, mają taką samą zainstalowaną moc i są wybudowane za pomocą takiego samego procentowego finansowego wsparcia publicznego z państwowego funduszu „Rolnictwo”, mają zastosowanie różne ceny w zależności od tego, czy centrale te są objęte zakresem stosowania wspomnianego § 18. Powódka jest zdania, że takie rozróżnienie nie jest oparte na obiektywnym kryterium, w związku z czym jest ono niezgodne z art. 20 karty.

- 7 Ponadto powódka powołała się na orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym gdy przyjmują one środki w celu wykonania uregulowań prawa Unii, państwa członkowskie powinny wykonywać swoje uprawnienia dyskrecjonalne, uwzględniając w szczególności podstawowe zasady prawa Unii, a wśród nich zasadę pewności prawa, zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, zasadę proporcjonalności i zasadę równego traktowania (wyrok z dnia 5 maja 2011 r., Hauptzollamt, C-230/09 i C-231/09, ECLI:EU:C:2011:271 pkt 74). Powódka wskazuje także na utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym zasada pewności prawa, której następstwem jest zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, wymaga by ustawodawstwo mające niekorzystne skutki dla podmiotów prawa prywatnego było jasne i precyzyjne oraz by jego zastosowanie było przewidywalne dla podmiotów prawa (wyrok z dnia 12 grudnia 2013 r., Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, ECLI:EU:C:2013:834, pkt 44).
- 8 Zdaniem powódki § 18 Zakon za izmenenie i dopyłnienie na Zakon za energetikata nie jest sformułowany w sposób umożliwiający jasne zrozumienie jego treści, bez systemowego zapoznawania się z licznymi przepisami zawartymi w innych aktach prawnych. Powódka twierdzi, że nie spełniono również wymagań dotyczących przewidywalności skutków, które wynikają z przepisów prawa. Wejście w życie z mocą wsteczną przepisu, na mocy którego reguluje się w odmienny sposób powstałe już stosunki umowne, wyraźnie nie jest zgodne z oczekiwaniami prawnymi zainteresowanych podmiotów i nie można go rozpatrywać jako przewidywalnego z punktu widzenia tych podmiotów. Powódka dodaje, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału przestrzeganie zasady pewności prawa i ochrona uzasadnionych oczekiwań są wymagane pod szczególnym rygorem, jeśli chodzi o uregulowanie prawne, które może obejmować ciężary finansowe, tak aby zapewnić zainteresowanym osobom możliwość dokładnego zapoznania się z zakresem nakładanych na nie zobowiązań (wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., Finanzamt Sulingen, ECLI:EU:C:2004:242, C-17/01, pkt 34).
- 9 Powódka zwraca szczególną uwagę na wyrok Trybunału z dnia 10 września 2009 r., Plantanol, C-201/08, ECLI:EU:C:2009:539, w którym Trybunał przyjął, że przedterminowe uchylenie ustanowionego preferencyjnego reżimu opodatkowania biopaliw i paliw ze źródeł odnawialnych – niezgodnie z pierwotnie przyjętym zakresem stosowania tego reżimu w czasie – może stanowić

naruszenie zasady uzasadnionych oczekiwań. Zdaniem powódki z wyroku tego wynika, że interesy podmiotów gospodarczych, które rozpoczęły działalność w okresie obowiązywania pierwotnie określonego reżimu zwolnienia z opodatkowania na rzecz biopaliw i które dokonały drogiej inwestycji, mogą zostać znacząco naruszone w następstwie przedterminowego uchylecia tego reżimu, tym bardziej w sytuacji, gdy zostanie on zmieniony w sposób nagły i nieprzewidziany, bez przyznania im możliwości dostosowania się do nowej sytuacji uregulowanej w ustawie.

- 10 Poza tym powódka uściśla, że dla celów stosowania prawa Unii pozwana spółka powinna być rozpatrywana jako równoważna państwu – czyli jako emanacja państwa – ponieważ nawet jeśli ma ona prawną formę spółki handlowej, nie wykonuje ona swobodnej działalności gospodarczej na zasadach ogólnych, lecz świadczy usługi w ogólnym interesie gospodarczym, która to działalność została jej powierzona w szczególnym trybie przez państwo, na mocy aktu organu publicznego (Komisja za energijno i wodno regulirane) i pod jego nadzorem. Na poparcie tego argumentu powódka powołuje się na wyrok z dnia 12 lipca 1990 r., Foster i in., C-188/89, ECLI:EU:C:1990:313, pkt 20. Zdaniem powódki w takiej sytuacji pozwana spółka dysponuje szczególnymi uprawnieniami w porównaniu z tymi, które wynikają z przepisów prawa mających zastosowanie do stosunków między podmiotami prywatnoprawnymi, w związku z czym pozwana zalicza się do podmiotów, wobec których można się powoływać na przepisy dyrektywy ze skutkiem bezpośrednim (wyrok z dnia 29 czerwca 2012 r., GDF Suez/Komisja, T-370/09, ECLI:EU:T:2012:333, pkt 314).
- 11 Wreszcie powódka wskazuje, że rozpatrywane uregulowanie krajowe nie odpowiada podstawowym wymaganiom, jakie w dyrektywie 2009/28 nałożono na państwa członkowskie, w szczególności w art. 3 i 4 w związku z motywami 8 i 14 tej dyrektywy. Jej zdaniem w zakresie, w jakim celem wspomnianej dyrektywy jest zapewnienie podmiotom gospodarczym niezbędnej długookresowej stabilności przy dokonywaniu racjonalnych i zrównoważonych inwestycji w branży energii ze źródeł odnawialnych, a także ustanowienie poczucia pewności wśród inwestorów, § 18 Zakon za izmenenie i dopyłnenie na Zakon za energetikata jest niezgodny z obowiązkami powstałymi na mocy art. 3 i 4 w związku z motywami 8 i 14 tej dyrektywy.
- 12 Pozwana kwestionuje argumenty powódki.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 13 Mając na względzie przedstawione okoliczności faktyczne i argumenty powódki, sąd odsyłający jest zdania, że dla rozstrzygnięcia sporu istotne znaczenie ma rozpatrzenie kwestii, czy § 18 Zakon za izmenenie i dopyłnenie na Zakon za energetikata jest zgodny z prawem Unii.