

Processo C-366/19**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

8 de maio de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Sofiyski rayonen sad (Tribunal Regional de Sófia, Bulgária)

Data da decisão de reenvio:

19 de abril de 2019

Recorrente:

«BOSOLAR» EOOD

Recorrida:

«CHEZ ELEKTRO BULGARIA» AD

Objeto do processo principal

Litígio relativo ao incumprimento de um contrato de aquisição de eletricidade produzida a partir de fontes renováveis.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de reenvio prejudicial

O pedido de decisão prejudicial tem por base o artigo 267.º, segundo parágrafo, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir «TFUE») e diz respeito à compatibilidade com o direito da União de uma disposição de direito búlgaro que altera substancialmente as condições para a aquisição de eletricidade produzida a partir de fontes renováveis em relação a contratos de aquisição de eletricidade a longo prazo já celebrados.

Questões prejudiciais

- 1) Deve o artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que regula a liberdade de empresa na ordem jurídica da União, ser

interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição nacional como o § 18 das Prehodni i zaklyuchitelni razporedbi na Zakona za izmenenie i dopalnenie na zakona za energetikata (Disposições transitórias e finais da Lei que altera e completa a Lei da Energia, a seguir «PZR ZIDZE»), nos termos do qual não obstante a vigência de um contrato e respetiva relação contratual aos quais se aplicam disposições especiais do direito vigente, um dos elementos contratuais essenciais (o preço) é alterado a favor de umas das partes através de um ato legislativo?

- 2) Deve o princípio da segurança jurídica ser interpretado no sentido de que se opõe a uma nova regulamentação de relações jurídicas já existentes com base em disposições especiais entre particulares ou entre o Estado e particulares, quando essa nova regulamentação tem consequências desfavoráveis para as expectativas legítimas dos particulares e para os direitos adquiridos por estes últimos?
- 3) Deve o princípio da proteção da confiança legítima enquanto princípio fundamental do direito da União, tendo em conta o Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de setembro de 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), ser interpretado no sentido de que impede o Estado-Membro de alterar o regime jurídico vigente em matéria de produção de eletricidade a partir de fontes renováveis sem garantir suficiente previsibilidade, ao suprimir antecipadamente medidas de incentivo à produção de eletricidade a partir de fontes renováveis, relativas a contratos de aquisição de eletricidade a longo prazo, contrariamente às condições em que os operadores privados fizeram investimentos na produção de eletricidade a partir de fontes renováveis e celebraram contratos de aquisição de eletricidade a longo prazo com fornecedores de eletricidade regulados pelo Estado?
- 4) Devem os artigos 3.º e 4.º da Diretiva 2009/28/CE relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis, tendo em conta os considerandos 8 e 14 da diretiva, ser interpretados no sentido de que obrigam os Estados-Membros a garantir, através de medidas nacionais de transposição da diretiva, segurança jurídica aos investidores em matéria de produção de eletricidade a partir de fontes renováveis, incluindo a energia solar?

Em caso de resposta afirmativa a esta questão: Em conformidade com os artigos 3.º e 4.º, em conjugação com os considerandos 8 e 14 da Diretiva 2009/28, é admissível uma disposição nacional, como o § 18 das PZR ZIDZE, que altera substancialmente as condições preferenciais para a aquisição de eletricidade a partir de fontes renováveis também para contratos de aquisição de eletricidade a partir dessas fontes celebrados a longo prazo de acordo com as medidas nacionais originariamente adotadas para transposição da diretiva?

- 5) Como deve ser interpretado o termo «Estado-Membro» para efeitos da aplicação do direito da União a nível nacional? Abrange este termo, à luz do Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de julho de 1990, *Foster e o.* (C-188/89, EU:C:1990:313), e dos subsequentes acórdãos do Tribunal de Justiça nesta linha jurisprudencial, também o prestador de um serviço de interesse económico geral (eletricidade), como a empresa recorrida no processo judicial pendente, que, foi encarregado, por força de um ato de uma autoridade pública, de prestar esse serviço de acordo com as condições legalmente reguladas e sob a supervisão dessa autoridade?

Disposições e jurisprudência da União Europeia

Artigos 16.º e 20.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; considerandos 8 e 14, bem como artigos 3.º e 4.º da Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE (JO 2009, L 140, p. 16); Acórdãos do TJUE de 10 de setembro de 2009, *Plantanol* (C-201/08; EU:C:2009:539), e de 12 de julho de 1990, *Foster e o.* (C-188/89, EU:C:1990:313).

Regras nacionais

Zakon za energija ot vazobnovyaemi iztochnitsi (Lei sobre a energia proveniente de fontes renováveis, a seguir «ZEVI»):

Artigo 31.º (1) A eletricidade produzida a partir de fontes renováveis é adquirida pelo distribuidor público ou pelos fornecedores finais a um preço preferencial fixado pela KEVR [Komisia za energiyno i vodno regulirane (Comissão de Regulamentação da Energia e da Água)] vigente à data da entrada em funcionamento da instalação de energia para a produção de eletricidade, na aceção da *Zakon za ustroystvo na teritoriata* (Lei sobre o ordenamento do território) [...]

(2) A eletricidade produzida a partir de fontes renováveis referida no n.º 1 é adquirida com base em contratos de aquisição a longo prazo [...]

[...]

(4) O preço da eletricidade produzida a partir de fontes renováveis mantém-se inalterado ao longo do período de vigência do contrato nos termos do n.º 2, à exceção dos casos previstos no artigo 34.º, n.º 4. No termo do período, não são concedidas preferências em relação aos preços.

(5) O distribuidor público ou os fornecedores finais adquirem a eletricidade produzida a partir de fontes renováveis, nas seguintes condições:

1. A um preço preferencial para quantidades de eletricidade até ser alcançada a produção líquida específica de eletricidade com base na qual foram fixados preços preferenciais nas decisões aplicáveis da KEVR.

[...]

(8) Nos casos em que o investimento para a construção de uma instalação de energia para a produção de eletricidade a partir de fontes renováveis seja incentivado por regimes de apoio nacionais ou da União, o distribuidor público ou o respetivo fornecedor final adquire a eletricidade aos preços fixados pela KEVR para cada grupo nas condições e de acordo com o procedimento estabelecido no regulamento aplicável referido no artigo 36.º, n.º 3, da Zakon za energetikata (Lei da Energia).

Artigo 32.º (1) A KEVR fixa preços preferenciais para a aquisição de eletricidade produzida a partir de fontes renováveis [...]:

1. anualmente até 30 de junho;

2. se, na sequência de uma análise dos elementos de fixação de preços nos termos do n.º 2, identificar uma alteração substancial de um desses elementos.

(2) Os preços preferenciais referidos no n.º 1 são fixados em conformidade com o procedimento estabelecido no regulamento aplicável referido no artigo 36.º, n.º 3, da Zakon za energetikata, tendo em conta o tipo de fonte renovável, o tipo de tecnologia, a capacidade instalada da instalação, a localização e o método de montagem dos equipamentos.

(3) O preço preferencial da eletricidade produzida a partir de fontes renováveis é fixado para a totalidade da vigência do contrato de aquisição, em conformidade com o artigo 31.º, n.º 2. No termo desse período, não são concedidas preferências em relação aos preços.

(4) Até 30 de junho de cada ano, a KEVR procede à atualização do preço preferencial da eletricidade produzida a partir de biomassa, aplicando um coeficiente que reflete a evolução do valor dos elementos de fixação de preços referidos no n.º 2, pontos 6, 7 e 8.

Zakon za izmenenie i dopolnenie na Zakona za energetikata (Lei que altera e completa a Lei da Energia, a seguir «ZIDZE»)

§ 18 (1) Aos produtores de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis cujas instalações beneficiaram de regimes de apoio nacionais ou da União e aos pedidos de incentivo apresentados até à entrada em vigor da Zakon za energiata ot vazobnovaemi iztochnitsi, são aplicáveis os preços referidos no artigo 31.º, n.º 3, da mesma lei, fixados na decisão mais recente da KEVR à data da entrada em vigor dessa lei.

(2) Os produtores a que se refere o n.º 1 devem adaptar, até 31 de julho de 2015, os contratos de aquisição de eletricidade que celebraram com o distribuidor público ou com o respetivo fornecedor final às condições previstas no n.º 1.

(3) Após o termo do prazo referido no n.º 2, o distribuidor público ou o respetivo fornecedor final adquire a eletricidade aos preços referidos no n.º 1.

(4) O n.º 3 aplica-se igualmente aos casos em que a obrigação referida no n.º 2 não seja cumprida.

(5) Os artigos 41.º, n.º 4 e 32.º, n.º 3, da Zakon za energiatata ot vazobnovyaemi iztochnitsi não são aplicáveis aos produtores de eletricidade a partir de fontes renováveis previstos no n.º 1. No termo do contrato de aquisição ao abrigo do artigo 31.º, n.º 2, da Zakon za energiatata ot vazobnovyaemi iztochnitsi não são concedidos preços preferenciais.

Apresentação sucinta dos factos

- 1 A sociedade unipessoal «BOSOLAR» EOOD (a seguir «recorrente») celebrou um contrato com a sociedade anónima «CHEZ ELEKTRO BULGARIA» AD (a seguir «recorrida»), com base no qual a recorrente vendia eletricidade produzida numa central fotovoltaica a partir de fontes renováveis, adquirindo a recorrida a totalidade da eletricidade por ela produzida e introduzida na rede. O contrato tem uma vigência de vinte anos. Nos termos do artigo 11.º, n.º 4, do contrato, a eletricidade produzida e introduzida na rede é adquirida a um preço preferencial fixado pela KEVR, em conformidade com o disposto na ZEVİ. Nos termos do artigo 31.º, n.º 4, e do artigo 32.º, n.º 3, da ZEVİ, o preço preferencial da eletricidade adquirida com base no contrato mantém-se inalterado durante todo o período de vigência do contrato.
- 2 Em conformidade com as disposições contratuais, a recorrente produziu eletricidade, forneceu-a à recorrida e emitiu faturas num montante total de 9 386,52 BGN. Uma vez que a recorrida não pagou o montante faturado, a recorrente endereçou-lhe uma injunção notarial de pagamento no mesmo montante. A recorrida contestou essa injunção, alegando que as faturas emitidas não estavam em conformidade com o contrato celebrado, uma vez que não indicavam o preço a que devia adquirir a eletricidade produzida. A recorrida invocou o § 18 das Prehodni i zaklyuchitelni razporedbi na Zakona za izmenenie i dopalnenie na zakona za energetikata (Disposições transitórias e finais da Lei que altera e completa a Lei da Energia, a seguir «PZR ZIDZE»), que reduziu o preço a que devia ser adquirida a eletricidade produzida a partir de fontes renováveis fotovoltaicas.
- 3 A recorrente considera que o § 18 das PZR ZIDZE não se aplica à relação contratual entre ela e a recorrida, uma vez que viola disposições da ZEVİ e do direito da União. Por esse motivo, interpôs recurso para o órgão jurisdicional de reenvio.

Principais argumentos das partes no processo principal

- 4 Em primeiro lugar, a recorrente alega que o § 18 das PZR ZIDZE não é compatível com princípios fundamentais do direito da União, consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), em especial com os princípios do artigo 16.º da Carta relativo à liberdade de empresa e do artigo 20.º relativo à igualdade perante a lei.
- 5 Na opinião da recorrente, as autoridades responsáveis pela aplicação do direito da União devem assegurar, tendo em conta a liberdade de empresa, que os interesses legítimos dos sujeitos de direito privado são salvaguardados na introdução de condições obrigatórias para o exercício da sua atividade (Acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de setembro de 1979, SpA. Eridania, 230/78, EU:C:1979:216, n.º 31). A recorrente refere ainda que a liberdade de empresa comporta a livre escolha do parceiro económico (Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de julho de 1991, Neu e o., C-90/90 e C-91/90, EU:C:1991:303, n.º 13) e a livre determinação do preço de determinada contraprestação (Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de março de 2007, Comissão/Bélgica, C-437/04, EU:C:2007:178, n.º 51). A recorrente considera que no caso em apreço a liberdade contratual é afetada. O Estado estabeleceu inicialmente as condições em que os particulares decidiam realizar investimentos a longo prazo e estabelecer relações contratuais com empresas que prestam serviços públicos regulamentados e, posteriormente, alterou as disposições relativas a um elemento essencial das relações contratuais já existentes tendo, por conseguinte, alterado unilateralmente as condições essenciais dos contratos existentes.
- 6 A recorrente alega que também é violado o princípio da igualdade dos particulares perante a lei, de acordo com o qual situações comparáveis não podem ser tratadas de forma diferente e situações diferentes não podem ser tratadas da mesma forma, a menos que a diferença de tratamento seja objetivamente justificada. Embora aos produtores de eletricidade proveniente de fontes renováveis se deva, em princípio, aplicar o preço preferencial válido à data da entrada em funcionamento da instalação de energia para a produção de eletricidade, o preço aplicável aos produtores de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis abrangidos pelo § 18 das PZR ZIDZE é o preço fixado com base na última decisão da KEVR, antes da alteração introduzida pelo § 18. Além disso, o § 18 faz com que à eletricidade proveniente de centrais fotovoltaicas que exercem uma atividade económica semelhante, com a mesma capacidade instalada e que beneficiaram na sua instalação da mesma percentagem de apoios públicos provenientes do Fundo Estatal para a Agricultura «Zemedelie», se apliquem preços diferentes consoante as referidas instalações recaiam ou não no âmbito de aplicação do § 18. No entender da recorrente, esta diferença de tratamento não é justificada por uma justificação objetiva e, por conseguinte, é contrária ao artigo 20.º da Carta.
- 7 Além disso, a recorrente alega jurisprudência do Tribunal de Justiça nos termos da qual, quando adotam medidas de aplicação de uma regulamentação da União, os Estados-Membros têm de exercer o seu poder discricionário, respeitando,

nomeadamente, os princípios gerais do direito da União, entre os quais figuram os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima, da proporcionalidade e da não discriminação (Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de maio de 2011, Kurt e Thomas Etling e o., C-230/09 e C-231/09, EU:C:2011:271, n.º 74). Salienta igualmente que, de acordo com jurisprudência constante, o princípio da segurança jurídica, que tem por corolário o princípio da proteção da confiança legítima, exige que qualquer lei nacional que dê origem a consequências desfavoráveis para particulares seja clara e precisa e que a sua aplicação seja previsível para os destinatários (Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de dezembro de 2013, Test Claimants in the Linked Investment Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, n.º 44).

- 8 Na opinião da recorrente, a formulação do § 18 das PZR ZIDZE não permite uma ideia clara do seu teor exato, sem consideração sistemática de várias disposições. A recorrente alega ainda que a exigência de previsibilidade das consequências das disposições jurídicas também não se encontra preenchida. A entrada em vigor retroativa de uma disposição que regula diferentemente relações contratuais já existentes não tem claramente em conta a proteção da confiança legítima dos sujeitos jurídicos e não pode, do ponto de vista destes, ser considerada previsível. A recorrente observa igualmente que segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, o respeito do princípio da segurança jurídica e do princípio da proteção da confiança legítima se impõem com especial vigor quando se trata de uma regulamentação suscetível de comportar encargos financeiros, a fim de permitir aos interessados que conheçam com exatidão o alcance das obrigações que lhes são impostas (v. Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de abril de 2004, Sudholz, C-17/01, EU:C:2004:242, n.º 34).
- 9 A recorrente atribui especial atenção ao Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de setembro de 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), no qual o Tribunal de Justiça considerou que a supressão antecipada de um regime preferencial existente para o tratamento fiscal dos biocombustíveis e dos combustíveis renováveis, em derrogação do seu âmbito temporal anteriormente anunciado, pode constituir uma violação do princípio da proteção da confiança legítima. Na opinião da recorrente, decorre deste acórdão que os operadores económicos que iniciaram a sua atividade ao abrigo do regime de isenção fiscal originariamente estabelecido para os biocombustíveis e para esse efeito efetuaram investimentos dispendiosos, podem ver os seus interesses significativamente afetados pela supressão antecipada deste regime, especialmente tanto mais que a supressão foi súbita e imprevisível, sem lhes ter sido dada a oportunidade de se adaptarem à nova situação legislativa.
- 10 Além do mais, a recorrente alega que, para efeitos da aplicação do direito da União, a empresa recorrida deve ser equiparada ao Estado, ou seja, deve ser considerada uma expressão do Estado, uma vez que, embora tenha a forma jurídica de uma sociedade comercial, não exerce uma atividade empresarial de acordo com os princípios gerais, mas antes um serviço de interesse económico geral que lhe foi confiado pelo Estado no âmbito de um procedimento especial,

mediante um ato oficial (neste caso, um ato da KEVR) e sob a supervisão de uma autoridade pública. Em apoio deste argumento, a recorrente invoca o Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de julho de 1990, Foster e o. (C-188/89, EU:C:1990:313, n.º 20). Na opinião da recorrente, a empresa recorrida dispõe de poderes especiais que ultrapassam os que resultam das regras aplicáveis às relações entre particulares, o que significa que faz parte dos entes jurídicos contra os quais podem ser invocadas as disposições diretamente aplicáveis de uma diretiva (Acórdão do Tribunal Geral de 29 de junho de 2012, GDF Suez/Comissão (T-370/09, EU:T:2012:333, n.º 314).

- 11 Por último, a recorrente salienta que as disposições nacionais em causa não satisfazem os requisitos essenciais impostos pela Diretiva 2009/28 aos Estados-Membros, em especial nos artigos 3.º e 4.º, em conjugação com os considerandos 8 e 14. A recorrente considera que, tendo em conta os objetivos dessa diretiva, a saber, proporcionar aos operadores económicos a estabilidade a longo prazo de que necessitam para realizar investimentos racionais e sustentáveis no setor das energias renováveis e certeza aos investidores, o § 18 das PZR ZIDZE não cumpre as obrigações decorrentes dos artigos 3.º e 4.º, em conjugação com os considerandos 8 e 14 da referida diretiva.
- 12 A recorrida contesta os argumentos da recorrente.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 13 Tendo em conta o contexto factual apresentado e as observações da recorrente, é de importância fundamental para a decisão do litígio avaliar se o § 18 das PZR ZIDZE é compatível com o direito da União.