Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

18. december 2025*

»Præjudiciel forelæggelse – det indre marked for elektricitet – forordning (EU) 2022/1854 – nødindgreb for at imødegå høje energipriser – artikel 2, nr. 5) og 9) – artikel 6-8 – loft over de markedsindtægter, som elproducenter opnår ved brug af bestemte energikilder – bestemmelse af »markedsindtægterne« – national lovgivning om anvendelse af uafkræftelige formodninger eller formodninger, der kan afkræftes med andre formodninger – proportionalitetsprincippet – artikel 22, stk. 2, litra c) – anvendelsesperiode for denne forordnings artikel 6-8 – anvendelse af en foranstaltning til gennemførelse af et loft over indtægterne for en periode, der ligger før den, der er fastsat i den nævnte forordning, i medfør af national lovgivning vedtaget efter forordningens ikrafttræden – princippet om EU-rettens forrang og princippet om EU-rettens effektivitet – princippet om loyalt samarbejde«

I sag C-633/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen Bruxelles, Belgien) ved afgørelse af 18. oktober 2023, indgået til Domstolen den 23. oktober 2023, i sagen

Electrabel SA,

Fédération Belge des Entreprises Électriques et Gazières ASBL,

Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen ASBL,

Wind4Wallonia 2 SA,

Luminus SA,

EDF Belgium SA,

ActiVent Wallonie SCRL,

Eol'Wapi SA,

Lumiwind SC,

Luminus Wind Together SC

mod

* Processprog: fransk.

Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG),

procesdeltager:

État belge,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, I. Jarukaitis (refererende dommer), og dommerne M. Condinanzi og N. Jääskinen,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Electrabel SA ved avocat X. Taton og advocaat H. Vanhulle,

– Fédération Belge des Entreprises Électriques et Gazières ASBL, Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen ASBL og Wind4Wallonia 2 SA ved avocat D. Verhoeven,

– Luminus SA, EDF Belgium SA, ActiVent Wallonie SCRL, Eol'Wapi SA, Lumiwind SC og Luminus Wind Together SC ved avocat D. Verhoeven,

– Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG) ved advocaten G. Block, M. Vandersmissen og K. Wauters,

– den belgiske regering ved P. Cottin, M. Jacobs og C. Pochet, som befuldmægtigede, bistået af advocaten K. Decroix og B. Martel,

– den græske regering ved K. Boskovits og C. Kokkosi, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved O. Beynet og T. Scharf, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. februar 2025,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6-8 og 22 i Rådets forordning (EU) 2022/1854 af 6. oktober 2022 om et nødindgreb for at imødegå høje energipriser (EUT 2022, L 261 I, s. 1), sammenholdt med denne forordnings artikel 2, nr. 5) og 9), artikel 6 TEU, artikel 288 TEUF samt proportionalitetsprincippet, princippet om EU-rettens forrang, princippet om EU-rettens effektivitet og princippet om loyalt samarbejde.

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med tre tvister mellem på den ene side for det første Electrabel SA, for det andet Fédération Belge des Entreprises Électriques og Gazières ASBL, Organizatie voor Duurzame Energie Vlaanderen ASBL og Wind4Wallonia 2 SA (herefter samlet »FEBEG m.fl.«) og for det tredje Luminus SA, EDF Belgium SA, ActiVent Wallonie SCRL, Eol'Wapi SA, Lumiwind SC og Luminus Wind Together SC (herefter samlet »Luminus m.fl.«) (herefter samlet »sagsøgerne i hovedsagerne«) og på den anden side Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG) (energi- og gasreguleringsmyndighed, Belgien) vedrørende lovligheden af sidstnævntes beslutning af 28. februar 2023 om den angivelsesformular, der skal indgives af debitorerne for den afgift, som blev indført i forbindelse med loftet over elproducenternes markedsindtægter (herefter »afgørelsen af 28. februar 2023«).

Retsforskrifter

EU-retten

EU-traktaten

3 Artikel 4, stk. 3, TEU har følgende ordlyd:

»I medfør af princippet om loyalt samarbejde respekterer [Den Europæiske Union] og medlemsstaterne hinanden og bistår hinanden ved gennemførelsen af de opgaver, der følger af traktaterne.

Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne.

Medlemsstaterne bistår Unionen i gennemførelsen af dens opgaver og afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af Unionens mål i fare.«

4 Artikel 6 TEU bestemmer:

»1. Unionen anerkender de rettigheder, friheder og principper, der findes i [Den Europæiske Unions charter (herefter »chartret«)], der har samme juridiske værdi som traktaterne.

Chartrets bestemmelser udvider ikke på nogen måde Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne.

Rettighederne, frihederne og principperne i chartret skal fortolkes i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser i chartrets afsnit VII vedrørende fortolkning og anvendelse af chartret og under behørigt hensyn til de forklaringer, der henvises til i chartret, og som anfører kilderne til disse bestemmelser.

2. Unionen tiltræder den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Tiltrædelse af denne konvention ændrer ikke Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne.

3. De grundlæggende rettigheder, som de er garanteret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, og som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, udgør generelle principper i EU-retten.«

EUF-traktaten

5 Artikel 288, stk. 2, TEUF er affattet således:

»En forordning er almengyldig. Den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.«

Forordning 2022/1854

6 1., 5., 28., 30. og 37. betragtning til forordning 2022/1854 havde følgende ordlyd:

»(1) Der har været meget høje priser på elektricitetsmarkederne siden september 2021. [...] [Den Russiske Føderations] optrapning af sin angrebskrig mod Ukraine [..] siden februar 2022 har ført til et markant fald i gasforsyningen. [Den Russiske Føderations] angrebskrig mod Ukraine har også skabt usikkerhed om forsyningen af andre råvarer [...], der anvendes i produktionsanlæg Det har medført betydelige yderligere stigninger og volatilitet i elpriserne.

[...]

(5) Alle medlemsstater er blevet negativt påvirket af den aktuelle energikrise, om end i forskelligt omfang. [...]

[...]

(28) [...] [D]en ekstreme og vedvarende prisstigning siden februar 2022 [adskiller] sig markant fra en normal markedssituation med lejlighedsvise spidslastpriser. [...]

[...]

(30) Loftet over markedsindtægter bør lægges over markedsindtægter frem for samlede produktionsindtægter [...] for at undgå, at et projekts oprindelige forventede rentabilitet påvirkes i væsentlig grad. Uanset under hvilken kontraktform handelen med elektricitet finder sted, bør loftet over markedsindtægter kun gælde for realiserede markedsindtægter. Dette er nødvendigt for at undgå at skade producenter, som rent faktisk ikke drager fordel af de nuværende høje elpriser, fordi de har sikret deres indtægter mod udsving på engrosmarkedet for elektricitet. I det omfang eksisterende eller fremtidige kontraktlige forpligtelser [...] fører til markedsindtægter fra elproduktion op til loftet over markedsindtægter, bør sådanne indtægter forblive uberørt ved denne forordning. [...]

[...]

(37) For at sikre en effektiv håndhævelse af loftet over markedsindtægter bør producenter, mellemmænd og relevante markedsdeltagere levere de nødvendige data til medlemsstaternes kompetente myndigheder og, hvor det er relevant, til systemoperatørerne og de udpegede elektricitetsmarkedsoperatører. I betragtning af det store antal individuelle transaktioner, for hvilke medlemsstaternes kompetente myndigheder skal sikre håndhævelsen af loftet over markedsindtægter, bør de pågældende myndigheder have mulighed for at anvende rimelige skøn til beregning af loftet over markedsindtægter.«

7 Denne forordnings artikel 1 med overskriften »Genstand og anvendelsesområde« bestemte:

»Ved denne forordning indføres der et nødindgreb for at afbøde virkningerne af høje energipriser ved hjælp af ekstraordinære, målrettede og tidsbegrænsede foranstaltninger. Disse foranstaltninger har til formål at reducere elforbruget, indføre et loft over de markedsindtægter, som visse producenter modtager fra produktionen af elektricitet, og omfordele dem til elslutkunderne på en målrettet måde [...]«

8 Nævnte forordnings artikel 2 med overskriften »Definitioner« fastsatte:

»Ved anvendelsen af denne forordning [...] forstås [desuden] ved:

[...]

5) »markedsindtægter«: realiserede indtægter, som en producent modtager til gengæld for salg og levering af elektricitet i Unionen, uanset i hvilken kontraktform en sådan udveksling finder sted, herunder energiforsyningsaftaler og andre former for risikoafdækning mod prisudsving på engrosmarkedet for elektricitet, og med undtagelse af enhver form for støtte ydet af medlemsstater

[...]

9) »ekstraordinære indtægter«: en positiv forskel mellem producenternes markedsindtægter pr. [megawattime (MWh)] elektricitet og loftet over markedsindtægter på 180 EUR pr. MWh elektricitet, jf. artikel 6, stk. 1

[...]«

9 Samme forordnings artikel 6 med overskriften »Obligatorisk loft over markedsindtægter« foreskrev:

»1. Producenternes markedsindtægter fra produktion af elektricitet fra de kilder, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1, må ikke overstige 180 EUR pr. MWh produceret elektricitet.

2. Medlemsstaterne sikrer, at loftet over markedsindtægter dækker alle markedsindtægter for producenter og, hvis det er relevant, mellemmænd, der deltager på engrosmarkederne for elektricitet på producenters vegne, uanset inden for hvilken markedstidsramme transaktionen finder sted, og uanset om elektriciteten handles bilateralt eller på et centralt marked.

3. Medlemsstaterne træffer effektive foranstaltninger for at forhindre, at producenternes forpligtelser i henhold til stk. 2 [...] omgås. De skal navnlig sikre, at loftet over markedsindtægter anvendes effektivt i tilfælde, hvor producenterne kontrolleres eller delvis ejes af andre virksomheder, navnlig når de er en del af en vertikalt integreret virksomhed.

4. Medlemsstaterne afgør, om loftet over markedsindtægter fra energitransaktioner skal anvendes ved transaktionens afregning eller derefter.

5. [Europa-]Kommissionen giver medlemsstaterne vejledning i gennemførelsen af denne artikel.«

10 Artikel 7 i forordning 2022/1854 med overskriften »Anvendelse af loftet over markedsindtægter på elektricitetsproducenter« bestemte følgende:

»1. Det loft over markedsindtægter, der er fastsat i artikel 6, finder anvendelse på markedsindtægter fra salg af elektricitet, der produceres fra følgende kilder:

a) vindkraft

b) solenergi (solvarme og solceller)

c) geotermisk energi

d) vandkraft uden reservoir

e) biomassebrændsel (fast eller gasformigt), undtagen biomethan

f) affald

g) atomkraft

h) brunkul

i) råolieprodukter

j) tørv.

2. Det loft over markedsindtægter, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, finder ikke anvendelse på demonstrationsprojekter eller på producenter, hvis indtægter pr. MWh produceret elektricitet allerede er begrænset som følge af statslige eller offentlige foranstaltninger, der ikke er vedtaget i henhold til artikel 8.

3. Medlemsstaterne kan, navnlig i tilfælde, hvor anvendelsen af det loft over markedsindtægter, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, medfører en betydelig administrativ byrde, beslutte, at loftet over markedsindtægter ikke finder anvendelse på producenter, der producerer elektricitet på produktionsanlæg med en installeret effekt på op til 1 MW. [...]

[...]

6. Producenter, mellemmænd og relevante markedsdeltagere samt systemoperatører, hvis det er relevant, skal give medlemsstaternes kompetente myndigheder og, hvor det er relevant, systemoperatørerne og udpegede elektricitetsmarkedsoperatører alle data, der er nødvendige for anvendelsen af artikel 6, herunder om den producerede elektricitet og de dermed forbundne markedsindtægter, uanset inden for hvilken markedstidsramme transaktionen finder sted, og uanset om denne elektricitet handles bilateralt, inden for samme virksomhed eller på et centralt marked.«

11 Denne forordnings artikel 8 med overskriften »Nationale kriseforanstaltninger« havde følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne kan:

a) opretholde eller indføre foranstaltninger, der yderligere begrænser markedsindtægterne hos producenter, der producerer elektricitet fra de kilder, der er anført i artikel 7, stk. 1, herunder muligheden for at differentiere mellem teknologier, samt markedsindtægterne hos andre markedsdeltagere, herunder dem, der er aktive inden for handel med elektricitet

[...]

c) opretholde eller indføre nationale foranstaltninger for at begrænse markedsindtægterne for producenter, der producerer elektricitet fra kilder, der ikke er omhandlet i artikel 7, stk. 1

[...]

2. For foranstaltningerne i stk. 1 gælder i overensstemmelse med denne forordning, at de:

a) skal være forholdsmæssige og ikkediskriminerende

b) ikke må skade investeringssignalerne

c) skal sikre, at investeringerne og driftsomkostningerne er dækket

d) ikke må forvride engrosmarkederne for elektricitet og navnlig ikke påvirke rangfølgelisten og prisdannelsen på engrosmarkedet

e) skal være forenelige med EU-retten.«

12 Nævnte forordnings artikel 22 med overskriften »Ikrafttræden og anvendelse« bestemte:

»1. Denne forordning træder i kraft dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

2. Uden at det berører forpligtelsen til at sikre fordelingen af de ekstraordinære indtægter i overensstemmelse med artikel 10 og til at anvende indtægterne fra det midlertidige solidaritetsbidrag i overensstemmelse med artikel 17, og uden at det berører den i artikel 20, stk. 2, omhandlede rapporteringsforpligtelse, finder denne forordning anvendelse indtil den 31. december 2023, jf. dog følgende:

[...]

c) Artikel 6, 7 og 8 finder anvendelse fra den 1. december 2022 til den 30. juni 2023

[...]«

Belgisk ret

Elektricitetsloven

13 Artikel 22b i loi relative à l'organisation du marché de l'électricité (lov om udformningen af elmarkedet) af 29. april 1999 (*Moniteur belge* af 11.5.1999, s. 16264) i den affattelse, der følger af loi modifiant la loi relative à l'organisation du marché de l'électricité et introduisant un plafond sur les recettes issues du marché des producteurs d'électricité (lov om ændring af lov om udformningen af elmarkedet og om indførelse af et loft over elproducenternes markedsindtægter) af 16. december 2022 (*Moniteur belge* af 22.12.2022, s. 98819), der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne (herefter »elektricitetsloven«), bestemmer:

»§ 1 Denne artikel indfører et loft over elproducenternes markedsindtægter gennem en afgift til staten på ekstraordinære indtægter, som de i stk. 2 omhandlede debitorer opnår fra den 1. august 2022 til den 30. juni 2023.

§ 2. Denne afgift skal betales af:

1° enhver fysisk eller juridisk person, som i den i stk. 1 omhandlede periode har tilført elektricitet til transmissionssystemet, et system med transmissionsfunktion, et (lukket) distributionssystem, et lukket industrielt system, et system til jernbanefremdrift eller en direkte linje gennem et produktionsanlæg til elektricitet i Belgien, som henhører under en af de i artikel 7[, stk. 1,] i forordning [2022/1854] opregnede teknologier og har en installeret effekt på mindst 1 MW

2° alle operatører af atomkraftværker [...]

3° alle almennyttige selskaber [...]

4° enhver ejer af et atomkraftværk omhandlet i artikel 4/1 i loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité [(lov af 31.1.2003 om gradvis udfasning af kerneenergi til industriel elproduktion) (*Moniteur belge* af 28.2.2003, s. 9879)].

Som undtagelse til stk. 1 skal afgiften ikke betales af borgerenergifællesskaber og energifællesskaber inden for vedvarende energi eller tilsvarende fællesskaber omhandlet i regional lovgivning, forudsat at de ekstraordinære indtægter overføres direkte til de forbrugere, der er medlemmer af disse fællesskaber.

§ 3. Den afgift, der skal betales af den i stk. 2 omhandlede debitor, svarer til 100% af de ekstraordinære indtægter.

De ekstraordinære indtægter udgør den positive forskel mellem markedsindtægterne og loftet over markedsindtægterne som fastsat i overensstemmelse med stk. 4, beregnet for hver salgstransaktion af elektricitet i MWh leveret i den i stk. 1 omhandlede periode og pr. anlæg til elproduktion i Belgien, som henhører under en af de i artikel 7[, stk. 1,] i forordning [2022/1854] opregnede teknologier og har en installeret effekt på mindst 1 MW.

Der antages ikke at foreligge ekstraordinære indtægter, når den elektricitet, der sælges på markedet, fremstilles af et anlæg til produktion af elektricitet, hvorpå der anvendes en ordning for producentstøtte, i medfør af hvilken den kompetente myndighed fastsætter et loft over markedsindtægterne.

§ 4. Loftet over markedsindtægterne er 130 EUR pr. MWh elektricitet.

[...]

§ 5. Markedsindtægterne er de realiserede indtægter, som den i stk. 2 omhandlede debitor for hver transaktion modtager til gengæld for salg og levering af elektricitet i den i stk. 1 omhandlede periode, uanset i hvilken kontraktform en sådan udveksling finder sted, herunder energiforsyningsaftaler og andre former for risikoafdækning mod prisudsving på engrosmarkedet for elektricitet, og med undtagelse af enhver form for støtte ydet af en offentlig myndighed.

Med henblik på fastsættelsen af de i stk. 1 omhandlede markedsindtægter lægges følgende formodninger til grund:

1° for de i loi du 11 avril 2003 sur la contribution de répartition [(lov af 11.4.2003 om fordelingsbidrag) (*Moniteur belge* af 15.7.2003, s. 37954)] omhandlede atomkraftværker beregnes markedsindtægterne pr. anlæg i overensstemmelse med afsnit 3 i bilaget til lov af 11. april 2003 om fordelingsbidrag, som ændret ved loi du 25 décembre 2016 portant modifications de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales et de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité [(lov af 25.12.2016 om ændringer af lov af 11.4.2003 om bestemmelser om nedlukning af atomkraftværker og håndtering af fissile strålinsmaterialer på disse værker og af lov af 29.4.1999 om udformningen af elmarkedet) (*Moniteur belge* af 29.12.2016, s. 90988)], hvorved forstås:
   a) den mængde elektricitet, der er solgt på termin, anses for at være blevet handlet på en dag, hvor der er offentliggjort en daglig notering af et baseload-kalenderprodukt på den platform til handel med energiblokke, der er omhandlet i ovennævnte afsnit 3
   b) den mængde elektricitet, der er solgt på day-ahead-markedet, anses for at have været genstand for en transaktion for hver leveringsperiode på en time for det pågældende timeantal

2° for atomkraftværker omhandlet i artikel 4/1 i lov af 31. januar 2003 om gradvis udfasning af kerneenergi til industriel elproduktion beregnes markedsindtægterne i overensstemmelse med artikel 4/1, stk. 2, tredje afsnit, i lov af 31. januar 2003 om gradvis udfasning af kerneenergi til industriel elproduktion, hvorved forstås:
   a) den mængde elektricitet, der er solgt på termin, anses for at have været genstand for en dagstransaktion den første hverdag i hver måned, hvor den daglige noteringspris for et baseload-kalenderprodukt er blevet offentliggjort via den platform til handel med energiblokke, som er omhandlet i ovennævnte artikel 4/1
   b) den mængde elektricitet, der er solgt på day-ahead-markedet, anses for at have været genstand for en transaktion for hver leveringsperiode på en time for det pågældende timeantal

3° for produktionsanlæg, der ikke er omfattet af nr. 1° og 2°, og hvis produktion er omfattet af en elforsyningsaftale, beregnes markedsindtægterne i overensstemmelse med denne aftales ordlyd, for så vidt som de kommercielle vilkår i aftalen svarer til rimelige markedsvilkår, hvorved forstås:
   a) den mængde elektricitet, der er solgt på termin, anses for at have været genstand for en transaktion den dag, der tages i betragtning i nævnte aftale med henblik på fastsættelse af prisen
   b) den mængde elektricitet, der er solgt på day-ahead-markedet, anses for at have været genstand for en transaktion for hver leveringsperiode på en time for det pågældende timeantal

4° for produktionsanlæg, der ikke er omfattet af nr. 1°, 2° eller 3° og ikke er begunstiget af en ordning for produktionsstøtte, eller som er begunstiget af en ordning for produktionsstøtte, hvis størrelse ikke afhænger af udviklingen i elprisen, eller af en ordning for produktionsstøtte, hvis størrelse afhænger af udviklingen i elprisen i en treårig periode, beregnes markedsindtægterne under hensyntagen til:
   a) den forventede gennemsnitlige årlige produktion, der skal sælges i år 1, betragtes som solgt på termin på grundlag af et årligt baseload-produkt i henhold til en strategi for salg af en tredjedel i år 3 (CAL+3), en tredjedel i år 2 (CAL+2) og en tredjedel i år 1 (CAL+1) til de priser, der offentliggøres af en platform til handel med energiblokke, der opererer i Belgien. Denne gennemsnitlige årlige produktion, der forventes til salg i år 1, anses for at svare til den årlige produktion i 2019 for produktionsanlæg til elektricitet, der henhører under de i artikel 7[, stk. 1, litra] a), b), d), e), og f), i forordning [2022/1854] opregnede teknologier. Hvis produktionsanlægget til elektricitet ikke var operationelt i 2019, meddeler debitor denne forventede produktion i år 1. For andre produktionsanlæg til elektricitet anses denne gennemsnitlige årlige produktion, der forventes til salg i år 1, for at svare til 85% af den maksimale effekt for produktionsanlægget til elektricitet
   b) den positive forskel mellem den elektricitet, der produceres og sælges pr. kvarter, og den i litra a) omhandlede mængde elektricitet anses for solgt til en markedsreferencepris på timebasis
   c) den mængde elektricitet, der er solgt på termin, anses for at have været genstand for en dagstransaktion, hvor den daglige noteringspris for et baseload-kalenderprodukt er blevet offentliggjort via den platform til handel med energiblokke, som opererer i Belgien
   d) den mængde elektricitet, der er solgt på day-ahead-markedet, anses for at have været genstand for en transaktion for hver leveringsperiode på en time.

5° for produktionsanlæg, der ikke er omfattet af nr. 1°, 2°, 3° og 4°, beregnes markedsindtægterne under hensyntagen til følgende:
   a) den forventede gennemsnitlige årlige produktion, der skal sælges i år 1, betragtes som solgt på termin på grundlag af et årligt baseload-produkt i år 1 (CAL+1) til de priser, der offentliggøres af en platform til handel med energiblokke, der opererer i Belgien. Denne gennemsnitlige årlige produktion, der forventes til salg i år 1, anses for at svare til den årlige produktion i 2019 for produktionsanlæg til elektricitet, der henhører under de i artikel 7[, stk. 1, litra] a), b), d), e), og f), i forordning [2022/1854] opregnede teknologier. Hvis produktionsanlægget til elektricitet ikke var operationelt i 2019, meddeler debitor denne forventede produktion i år 1. For andre produktionsanlæg til elektricitet anses denne gennemsnitlige årlige produktion, der forventes til salg i år 1, for at svare til 85% af den maksimale effekt for produktionsanlægget til elektricitet

b) den positive forskel mellem den elektricitet, der produceres og sælges pr. kvarter, og den i litra a) omhandlede mængde elektricitet anses for solgt til en markedsreferencepris på timebasis
c) den mængde elektricitet, der er solgt på termin, anses for at være blevet handlet på en dag, hvor en daglig notering af et baseload-kalenderprodukt er blevet offentliggjort af en platform til handel med energiblokke, der opererer i Belgien, over en periode på et år eller, når en støtteordning for produktionsanlægget er baseret på udviklingen i elprisen over en periode på seks måneder, over en periode på seks måneder
d) den mængde elektricitet, der er solgt på day-ahead-markedet, anses for at have været genstand for en transaktion for hver leveringsperiode på en time.

6° For produktionsanlæg til elektricitet, der er omhandlet i nr. 3°, 4° og 5°, kan den i stk. 2 omhandlede debitor fremlægge bevis for, at markedsindtægterne adskiller sig fra de i nr. 3°, 4° og 5° anførte, forudsat at debitor fremlægger dette bevis for hele sin produktionspark, hvorved forstås:
a) salg og køb af elektricitet inden for en vertikalt integreret virksomhed eller mellem virksomheder, hvor den ene kontrolleres eller delvis, direkte eller indirekte ejes af den anden, anses for at være bragt i stand med henblik på anvendelsen af denne artikel på grundlag af en pris, som er kohærent med markedsprisen på transaktionsdagen for den leveringsperiode, der er omfattet af transaktionen, som offentliggjort via en platform til handel med energiblokke, der opererer i Belgien
b) enhver mængde elektricitet, der er produceret og solgt, men som ikke er solgt på termin, skal anses for at være solgt til markedsreferencepris
c) hvert terminssalg af elektricitet er en transaktion, der er defineret ud fra transaktionsdato, pris og mængde
d) den mængde elektricitet, der er solgt på day-ahead-markedet, anses for at have været genstand for en transaktion for hver leveringsperiode på en time.

Med undtagelse af formodningen i nr. 3 nedsættes de ekstraordinære indtægter med omkostningerne til køb af elektricitetsmængder med henblik på levering af solgte elektricitetsmængder, der ikke er produceret i den i stk. 1 omhandlede periode, når den faktiske produktion er lavere end den produktion, der er solgt på termin, med omtrent den positive forskel mellem markedsreferenceprisen og loftet over de ekstraordinære indtægter omhandlet i stk. 4. Denne nedsættelse kan føre til negative ekstraordinære indtægter, og de pågældende omkostninger kan ikke overføres fra en tidligere periode eller til en efterfølgende periode eller mellem produktionsanlæg.

§ 6. Hvad angår den skyldige afgift fra den 1. august 2022 til og med den 31. december 2022 afgiver de i stk. 2 omhandlede debitorer en erklæring til [CREG] senest den 30. april 2023.

Hvad angår den skyldige afgift [...] fra den 1. januar 2023 til og med den 30. juni 2023 afgiver de i stk. 2 omhandlede debitorer en erklæring til [CREG] senest den 7. september 2023.

erklæringen skal indeholde i hvert fald følgende oplysninger:

1° fuldstændig identifikation af debitor

2° fuldstændig identifikation af hvert produktionsanlæg [...] og den samlede mængde tilført elektricitet i den pågældende periode pr. produktionsanlæg til elektricitet samt den maksimale installerede effekt på hvert produktionsanlæg til elektricitet godkendt af den eller de pågældende systemoperatører

3° når den samlede mængde elektricitet pr. produktionsanlæg til elektricitet omhandlet i nr. 2° deles mellem forskellige debitorer, fordelingen af den pågældende mængde elektricitet mellem de pågældende debitorer og ethvert dokument, der godtgør disse debitorers samtykke til denne fordeling

4° profilen på den elektricitet, der produceres og sælges pr. kvarter for hvert produktionsanlæg godkendt af den eller de pågældende systemoperatører

5° eventuelt angivelse af den benyttede platform til handel med energiblokke, som opererer i Belgien

6° eventuelt det i stk. 5, andet afsnit, nr. 6°, omhandlede bevis med al dokumentation samt begrundelse for den fastlagte salgsstrategi

7° uanset det i nr. 3°-6° fastsatte for de i stk. 2, andet afsnit, omhandlede juridiske personer bevis for, at de ekstraordinære indtægter overføres direkte til forbrugerne. I mangel heraf fremsender disse juridiske personer de i nr. 3°-6° omhandlede oplysninger.

[CREG] bestemmer angivelsesformularen og de dokumenter, der skal fremsendes:

[...]«

Afgørelsen af 28. februar 2023

14 CREG vedtog afgørelsen af 28. februar 2023 i henhold til elektricitetslovens artikel 22b, stk. 6, fjerde afsnit. Denne afgørelse fastlægger angivelsesformularen og formatet på de dokumenter, som debitorerne for afgiften indført ved denne lovs artikel 22b, stk. 1, skal fremsende.

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

15 Sagsøgerne i hovedsagerne er enten private juridiske personer, som er producenter og/eller leverandører af elektricitet fremstillet fra de energikilder, som er opregnet i artikel 7, stk. 1, i forordning 2022/1854, og som henhører under anvendelsesområdet for afgørelsen af 28. februar 2023, eftersom de er pålagt den ved elektricitetslovens artikel 22b, stk. 2, indførte afgift, andre private juridiske personer end producenter og leverandører af elektricitet, men som ligeledes henhører under dette anvendelsesområde, eftersom de er underlagt denne afgift, eller sammenslutninger af virksomheder i energisektoren, som handler til fordel for deres medlemmer.

16 Den 29. marts 2023 har Electrabel og FEBEG m.fl. og den 30. marts 2023 har Luminus m.fl. anlagt tre søgsmål ved cour d'appel de Bruxelles (section cour des marchés) (appeldomstolen i Bruxelles, Afdelingen Markedsdomstolen, Belgien), som er den forelæggende ret, med påstand om annullation af afgørelsen af 28. februar 2023. Den forelæggende ret har forenet de tre søgsmål, henset til deres ligheder.

17 Til støtte for søgsmålene har sagsøgerne i hovedsagerne i første omgang påberåbt sig annullationsanbringender vedrørende den eksklusive karakter af de formodninger, der er opstillet i afgørelsen af 28. februar 2023. Electrabel har i det væsentlige gjort gældende, at denne afgørelse er i strid med artikel 2, nr. 5), og artikel 6-8 i forordning 2022/1854, for så vidt som den pålægger dem at angive indtægter, der ikke faktisk er opnået, selv om denne forordning kræver angivelse af de faktisk opnåede indtægter. FEBEG m.fl. og Luminus m.fl. har gjort gældende, at nævnte forordning, navnlig dens artikel 6 og 7, artikel 288 TEUF samt princippet om EU-rettens forrang og princippet om EU-rettens effektivitet er blevet tilsidesat, for så vidt som nævnte afgørelse anvender de lovbestemte formodninger for at fastsætte de indtægter, på hvilke loftet indført ved elektricitetslovens artikel 22b anvendes. Disse parter har i denne henseende fremhævet, at disse formodninger er enten uafkræftelige eller afkræftelige alt efter den pågældende energikilde, men at de i sidstnævnte tilfælde kun kan afkræftes på visse betingelser og ved anvendelse af andre formodninger. Ifølge nævnte parter fastsætter denne forordning kun loftet over de opnåede markedsindtægter, hvorfor det i det mindste skal være muligt at angive de faktiske indtægter.

18 Sagsøgerne i hovedsagerne har foreholdt CREG, at denne myndighed i afgørelsen af 28. februar 2023 gengav ordningen med de seks formodninger, der er fastsat i elektricitetslovens artikel 22b, stk. 5, andet afsnit, nr. 1)-6). En sådan ordning, der alene er støttet på formodninger, fører til en fuldstændig afgiftspålæggelse på fiktive indtægter, selv om det følger af forordning 2022/1854, at loftet finder anvendelse på »markedsindtægter«, dvs. de indtægter, som elproducenterne rent faktisk har opnået. Desuden fastsætter denne forordning, at loftet gælder »pr. transaktion«, mens elektriciteten efter samtlige omhandlede formodninger anses for at have været genstand for et salg pr. dag til elprisen for hver af de pågældende dage på en elektricitetsbørs, når elektriciteten er solgt på termin, og et salg pr. time, når elektriciteten er solgt på day-ahead-markedet. Dette giver anledning til en afgift, hvis loftet overskrides på en dag eller i en time i perioden, selv om den faktisk opkrævede pris er en gennemsnitspris, der er lavere end loftet, eller en fast pris, der er lavere end loftet. Anvendelsen af en ordning, der alene er støttet på formodninger, er på ingen måde begrundet og forfølger i virkeligheden et mål om at øge de opkrævede beløb.

19 CREG og État belge har bestridt denne argumentation og bl.a. påberåbt sig 37. betragtning til forordning 2022/1854, hvorefter medlemsstaterne har mulighed for at anvende rimelige skøn til beregning af loftet over markedsindtægter. I modsætning til, hvad der foreskrives i denne forordnings artikel 6, stk. 5, fastsætter nævnte forordning ikke specifikke regler, der gør det muligt at beregne størrelsen af de ekstraordinære indtægter, og Kommissionen har ikke givet indikationer herom. Anvendelsen af de formodninger, som er fastsat i elektricitetsloven, bevirker ikke, at fiktive indtægter pålægges afgifter, og gør det endvidere muligt at afhjælpe de tekniske vanskeligheder, der er forbundet med en nøjagtig bestemmelse af prisen for hver MWh elektricitet, der er solgt og leveret i anvendelsesperioden for afgiften. Den uafkræftelige karakter af formodningerne i elektricitetslovens artikel 22b, stk. 5, andet afsnit, nr. 1) og 2), er desuden begrundet, idet ordningen er baseret på salgsstrategier, der tidligere har været fulgt i enighed med operatørerne af de berørte atomkraftværker.

20 Den forelæggende ret har indledningsvis anført, at den omstændighed, at de foreholdte ulovligheder udspringer af elektricitetslovens artikel 22b, stk. 5, andet afsnit, nr. 1)-6), er uden betydning for dens kompetence til at træffe afgørelse om lovligheden af afgørelsen af 28. februar 2023. Den forelæggende ret har med hensyn til realiteten fastslået, at de formodninger, som er fastsat i disse bestemmelser, og på hvilke denne afgørelse støtter sin formular til indtægtsangivelse, der udgør fasen forud for fastsættelsen af den afgift, som den

enkelte debitor skal betale, er baseret på et sæt eller en hel række formodninger, som debitor aldrig helt kan unddrage sig, hvorfor debitor ikke er i stand til at angive sine faktisk opnåede indtægter.

21 Den forelæggende ret har i denne henseende præciseret, at den ikke ser en tilstrækkelig teknisk begrundelse for at fastlægge formodninger, der skal afspejle salgsstrategier, der er særlige for hver teknologi, eller for andre særegenheder i stedet for at give debitorerne mulighed for at dokumentere deres reelle salgsstrategier og deres faktiske indtægter, i hvert fald når dette er muligt. Loftet indført ved forordning 2022/1854 og derefter af den belgiske lovgiver finder kun anvendelse på elektricitet fra bestemte teknologier, og ordningen med angivelse er støttet på, at visse oplysninger kan spores med en særlig installation. Ifølge den forelæggende ret kan tekniske vanskeligheder, selv om de kan begrunde anvendelsen af formodninger, ikke begrunde disse formodningers uafkræftelige karakter.

22 Det fremgår endvidere af artikel 6-8 i forordning 2022/1854, sammenholdt med denne forordnings artikel 2, nr. 5) og 9), at beregningen af de ekstraordinære indtægter skal ske på grundlag af de markedsindtægter, som producenterne reelt har opnået. Dette bekræftes ved opbygningen af den indførte ordning, som umiddelbart pålægger, at der henvises til de faktisk opnåede indtægter. 30. betragtning til denne forordning underbygger denne vurdering. Selv om det ganske vist fremgår af 37. betragtning til nævnte forordning, at medlemsstaterne skal have mulighed for at anvende rimelige skøn til beregning af loftet over markedsindtægterne, kan denne betragtning imidlertid ikke gøre forordningens bestemmelser uvirksomme. Den forelæggende ret har tilføjet, at den i øvrigt ikke er overbevist om, at muligheden for at lade medlemsstaterne anvende skøn bemyndiger disse til at fastsætte en ordning, der alene er baseret på uafkræftelige formodninger eller på formodninger, der delvis kan afkræftes, men på en måde, der lader forhold være gældende, som er teoretisk forudbestemte fra medlemsstatens side, uden hensyntagen til de faktisk opnåede indtægter.

23 Hvad i anden omgang angår den periode, der er omfattet af den omtvistede afgørelse, har Electrabel og FEBEG m.fl. i det væsentlige gjort gældende, at eftersom afgørelsen af 28. februar 2023 fastlægger en angivelsesformular vedrørende perioden fra den 1. august 2022 til den 31. december 2022, mens loftperioden i henhold til forordning 2022/1854 begyndte den 1. december 2022, udgør denne afgørelse bl.a. en tilsidesættelse af denne forordnings artikel 6-8, 20 og 22, artikel 288 TEUF, princippet om EU-rettens forrang, princippet om EU-rettens effektivitet og princippet om loyalt samarbejde. Disse parter har anført, at Kommissionens forslag af 14. september 2022 til Rådets forordning om et nødindgreb for at imødegå høje energipriser (COM(2022) 473 final), der førte til vedtagelsen af forordning 2022/1854, foreslog at give medlemsstaterne mulighed for at træffe afgørelse om tidlig anvendelse af loftet, men at denne mulighed ikke blev valgt i den udgave af denne forordning, som i sidste ende blev vedtaget. Nævnte forordning tillod heller ikke medlemsstaterne at opkræve ekstraordinære indtægter med tilbagevirkende kraft.

24 CREG og État belge har i det væsentlige svaret, for det første at den belgiske lovgiver kunne handle som gjort for perioden fra den 1. august til den 30. november 2022 i medfør af sine generelle skattemæssige beføjelser, for det andet at artikel 8, stk. 1, i forordning 2022/1854 i øvrigt bestemmer, at medlemsstaterne kan »opretholde eller indføre foranstaltninger, der yderligere begrænser markedsindtægterne«, for det tredje at det forhold, at den mulighed for frivillig tidligere anvendelse af denne forordning, som var fastsat i forslaget til forordningen nævnt i nærværende doms foregående præmis, ikke var gengivet i den endeligt vedtagne tekst, kan forklares med, at en sådan bestemmelse er unødvendig.

25 Den forelæggende ret har anført, at den belgiske lovgiver ikke har begrundet, hvorfor den fastsatte datoen for den omhandlede afgifts ikrafttræden til et andet tidspunkt end det i forordning 2022/1854 fastsatte, og at denne lovgiver blot anførte, at den indførte ordning ikke er i strid med princippet om forbud mod tilbagevirkende gyldighed på skatte- og afgiftsområdet. Det ses heller ikke af forarbejderne til elektricitetsloven, at den omhandlede afgift er af hybrid karakter, dvs. en national foranstaltning, der er uafhængig af EU-retten, for perioden fra den 1. august 2022 til den 30. november 2022 og en gennemførelse af forordning 2022/1854 for perioden fra den 1. december 2022. Henset til disse elementer er den forelæggende ret derfor af den opfattelse, at denne forordnings artikel 22, stk. 2, umiddelbart kan være til hinder for nationale foranstaltninger, der sikrer gennemførelsen af den ordning, som forordningen fastsætter, med virkning fra en dato, der ligger før den, der er fastsat i denne bestemmelse, henset til princippet om EU-rettens forrang, princippet om EU-rettens effektivitet og princippet om loyalt samarbejde. Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at artikel 8, stk. 1, litra a), i forordning 2022/1854 er uklar med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt den mulighed, som denne bestemmelse giver medlemsstaterne, til at opretholde eller indføre foranstaltninger, der yderligere begrænser markedsindtægterne, omfatter muligheden for at gennemføre en ordning med et loft inden datoen for forordningens ikrafttræden.

26 Under disse omstændigheder har cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 6, 7 og 8, sammenholdt med artikel 2, nr. 5) og 9), i [forordning 2022/1854] i lyset af samtlige betragtninger hertil og sammenholdt med navnlig artikel 288 TEUF og artikel 6 TEU, fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for anvendelsen af nationale foranstaltninger, såsom dem, der fremgår af elektricitetslovens artikel 22b, særligt stk. 5, andet afsnit, hvori det fastsættes, at loftet i henhold til forordningens artikel 6 skal resultere i en afgift på elektricitetsproducenternes ekstraordinære indtægter, når indtægternes ekstraordinære karakter i forhold til det fastsatte loft er fastslået på grundlag af markedsindtægter, der for visse anlæg bestemmes ud fra en række uafkræftelige formodninger, hvorved der beregnes teoretiske indtægter [jf. elektricitetslovens artikel 22b, stk. 5, andet afsnit, nr. 1) og 2)], hvilket forhindrer debitorerne for afgiften i at angive deres faktiske indtægter og gøre disse gældende?

2) Skal artikel 6, 7 og 8, sammenholdt med artikel 2, nr. 5) og 9), i [forordning 2022/1854] i lyset af samtlige betragtninger hertil og sammenholdt med navnlig artikel 288 TEUF og artikel 6 TEU samt med proportionalitetsprincippet, fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for anvendelsen af nationale foranstaltninger, såsom dem, der fremgår af elektricitetslovens artikel 22b, særligt stk. 5, andet afsnit, hvori det fastsættes, at loftet i henhold til forordningens artikel 6 skal resultere i en afgift på elektricitetsproducenternes ekstraordinære indtægter, når indtægternes ekstraordinære karakter i forhold til det fastsatte loft er fastslået på grundlag af markedsindtægter, der for visse anlæg [jf. artikel 22b, stk. 5, andet afsnit, nr. 3), 4), 5) og 6)] bestemmes ud fra en række formodninger, der fremstilles, som om de kan afkræftes, men som alene kan afkræftes dels ved hjælp af en begrundelse for producenternes faktiske indtægter for samtlige anlæg, herunder anlæg, der ikke er underlagt anvendelsesområdet for forordningen, dels i det mindste under forudsætning af, at der anvendes visse formodninger, hvilket følgelig forhindrer debitorerne for afgiften i at angive deres faktiske indtægter og gøre disse gældende?

3) Skal artikel 6, 7, 8 og 22 i [forordning 2022/1854], sammenholdt med princippet om EU-rettens forrang og princippet om EU-rettens effektivitet samt princippet om loyalt samarbejde (artikel 4, stk. 3, TEU), og sammenholdt med navnlig artikel 288 TEUF samt i lyset af betragtningerne til forordningen, fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for anvendelsen af nationale foranstaltninger, der er truffet efter ikrafttrædelsen af den nævnte forordning, såsom elektricitetslovens artikel 22b, stk. 1, som blev indført ved lov af 16. december 2022, og hvori der fastsættes en gennemførelse af ordningen med et loft over elektricitetsproducenternes markedsindtægter med virkning fra en dato, der ligger før den 1. december 2022, såsom den 1. august 2022?«

Retsforhandlingerne for Domstolen

27 Den forelæggende ret har anmodet om, at den præjudicielle forelæggelse undergives den fremskyndede procedure efter artikel 105 i Domstolens procesreglement.

28 Denne anmodning blev forkastet ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 10. januar 2024, Electrabel m.fl. (C-633/23, EU:C:2024:41).

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første og det andet spørgsmål

29 For det første skal det indledningsvis bemærkes, at det følger af ordlyden af det første og det andet spørgsmål, som skal undersøges samlet, at den forelæggende ret nærer tvivl om reglerne for fastsættelse af de markedsindtægter, på hvilke »loftet i henhold til [...] artikel 6« i forordning 2022/1854 finder anvendelse. Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at loftet over markedsindtægterne i det foreliggende tilfælde i medfør af elektricitetslovens artikel 22b, stk. 4, er fastsat til 130 EUR pr. MWh produceret elektricitet, mens det i denne lovs artikel 6, stk. 1, bestemmes, at der fastsættes et loft over markedsindtægter omhandlet i denne artikel til maksimalt 180 EUR pr. MWh produceret elektricitet. Denne forordnings artikel 8, stk. 1, litra a), bestemmer imidlertid i det væsentlige, at medlemsstaterne bl.a. kan indføre foranstaltninger, der yderligere begrænser disse indtægter.

30 Det skal dermed fastslås, at det i den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning fastsatte loft ikke er »loftet i henhold til [...] artikel 6« i forordning 2022/1854, men et nationalt loft, der er fastsat i medfør af denne forordnings artikel 8, stk. 1.

31 For det andet har den forelæggende ret, hvis den med det første og det andet spørgsmål bl.a. ønsker en fortolkning af artikel 6 TEU, ikke anført, hvorledes denne fortolkning er nødvendig for løsningen af tvisterne i hovedsagerne. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indeholder nemlig ingen begrundelse for, at den forelæggende ret ønsker en fortolkning af denne artikel, eller en angivelse af den forbindelse, som den forelæggende ret har påvist mellem nævnte artikel og den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning. Fortolkningen af artikel 6 TEU er således ikke nødvendig for løsningen af disse tvister.

32 Henset til disse betragtninger skal det fastslås, at den forelæggende ret med det første og det andet spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 6-8 i forordning 2022/1854, sammenholdt med denne forordnings artikel 2, nr. 5) og 9), artikel 288 TEUF og proportionalitetsprincippet,

skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvorefter størrelsen af de indtægter, på hvilke det i medfør af denne artikel 8 fastsatte loft over markedsindtægterne finder anvendelse, alt efter de pågældende produktionsanlæg til elektricitet fastsættes ud fra enten uafkræftelige formodninger eller afkræftelige formodninger, som dog kun kan afkræftes ved at begrunde de reelle indtægter, som alle den pågældende operatørs anlæg har opnået, og ved hjælp af andre formodninger.

33 Det skal i denne henseende bemærkes, at artikel 6, stk. 1, i forordning 2022/1854 bestemmer, at producenternes markedsindtægter fra produktion af elektricitet fra de kilder, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1, ikke må overstige 180 EUR pr. MWh produceret elektricitet. Det tilføjes i denne artikel 6, stk. 2, at medlemsstaterne sikrer, at loftet over markedsindtægter dækker alle markedsindtægter for producenter og, hvis det er relevant, mellemmænd, der deltager på engrosmarkederne for elektricitet på producenters vegne, uanset inden for hvilken markedstidsramme transaktionen finder sted, og uanset om elektriciteten handles bilateralt eller på et centralt marked. Det bestemmes endvidere i samme artikels stk. 3, at medlemsstaterne træffer effektive foranstaltninger for at forhindre, at producenternes forpligtelser i henhold til dette stk. 2 omgås, og for navnlig at sikre, at loftet over markedsindtægter anvendes effektivt i tilfælde, hvor producenterne kontrolleres eller delvis ejes af andre virksomheder, navnlig når de er en del af en vertikalt integreret virksomhed. Hvad angår artikel 6, stk. 4, i forordning 2022/1854 præciseres heri, at medlemsstaterne afgør, om loftet over markedsindtægter fra energitransaktioner skal anvendes ved transaktionens afregning eller derefter.

34 Selv om det foreskrives i denne artikel 6, stk. 5, at Kommissionen giver medlemsstaterne vejledning i gennemførelsen af nævnte artikel, står det i øvrigt fast, at denne institution ikke har givet vejledning i denne henseende.

35 Med hensyn til artikel 7 i forordning 2022/1854 anføres i denne artikels stk. 1, at det loft over markedsindtægter, der er fastsat i denne forordnings artikel 6, finder anvendelse på markedsindtægter fra salg af elektricitet, der produceres fra de i denne artikel opregnede energikilder. Det præciseres endvidere i denne artikels stk. 6, at producenter, mellemmænd og relevante markedsdeltagere samt, hvis det er relevant, systemoperatører skal give medlemsstaternes kompetente myndigheder og, hvor det er relevant, systemoperatørerne og udpegede elektricitetsmarkedsoperatører alle data, der er nødvendige for anvendelsen af artikel 6, herunder om den producerede elektricitet og de dermed forbundne markedsindtægter, uanset inden for hvilken markedstidsramme transaktionen finder sted, og uanset om denne elektricitet handles bilateralt, inden for samme virksomhed eller på et centralt marked.

36 Artikel 8, stk. 1, i forordning 2022/1854 bestemmer for sin del, at medlemsstaterne kan vedtage de foranstaltninger, der er opregnet i dette stykkes litra a)-e). Det følger navnlig af dette litra a), at de kan opretholde eller indføre foranstaltninger, der yderligere begrænser markedsindtægterne hos producenter, der producerer elektricitet fra de kilder, der er anført i denne forordnings artikel 7, stk. 1, herunder muligheden for at differentiere mellem teknologier, samt markedsindtægterne hos andre markedsdeltagere, herunder dem, der er aktive inden for handel med elektricitet. Det præciseres i denne artikel 8, stk. 2, at foranstaltningerne i stk. 1 i overensstemmelse med denne forordning skal være forholdsmæssige og ikkediskriminerende, ikke må skade investeringssignalerne, skal sikre, at investeringerne og driftsomkostningerne er dækket, ikke må forvride engrosmarkederne for elektricitet og navnlig ikke påvirke rangfølgelisten og prisdannelsen på engrosmarkedet og skal være forenelige med EU-retten.

37 Det præciseres endvidere i artikel 2, nr. 5), i forordning 2022/1854, at der i denne forordning ved »markedsindtægter« forstås realiserede indtægter, som en producent modtager til gengæld for salg og levering af elektricitet i Unionen, uanset i hvilken kontraktform en sådan udveksling finder sted, herunder energiforsyningsaftaler og andre former for risikoafdækning mod prisudsving på engrosmarkedet for elektricitet, og med undtagelse af enhver form for støtte ydet af medlemsstater. Det fremgår af denne artikel 2, nr. 9), at begrebet »ekstraordinære indtægter« tager sigte på en positiv forskel mellem producenternes markedsindtægter pr. MWh elektricitet og loftet over markedsindtægter på 180 EUR pr. MWh elektricitet fastsat i forordningens artikel 6, stk. 1.

38 Det skal fastslås, at selv om ingen af de relevante bestemmelser i forordning 2022/1854 præciserer den metode, der skal bruges til beregning af de markedsindtægter, på hvilke det ved denne forordning indførte loft over indtægterne skal anvendes, følger det ikke desto mindre af ordlyden af disse bestemmelser, som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 38 og 39 i forslaget til afgørelse, at dette loft ikke kan anvendes på teoretiske indtægter, der ikke svarer til virkeligheden på markedet, men skal anvendes på beløb, der afspejler virkeligheden i de indtægter, som de pågældende operatører har opnået.

39 Det fremgår i øvrigt af 30. betragtning til denne forordning, at loftet over markedsindtægter bør lægges »over markedsindtægter frem for samlede produktionsindtægter«, og at uanset under hvilken kontraktform handelen med elektricitet finder sted, bør loftet over markedsindtægter »kun« gælde for »realiserede« markedsindtægter.

40 Når dette er sagt, tilkommer det medlemsstaterne at fastsætte de markedsindtægter, hvorpå loftet over indtægterne skal anvendes, eftersom ingen bestemmelse i forordning 2022/1854 præciserer reglerne for beregningen af disse markedsindtægter. For så vidt som medlemsstaterne herved gennemfører denne forordning og dermed EU-retten, skal de ikke desto mindre udøve deres kompetencer under overholdelse af denne ret og i det foreliggende tilfælde således på en måde, der navnlig bevarer den effektive virkning af nævnte forordnings bestemmelser (jf. analogt dom af 21.12.2023, Kommissionen mod Danmark (Maksimal parkeringsvarighed), C-167/22, EU:C:2023:1020, præmis 43, og af 30.4.2025, Alenopik, C-745/23, EU:C:2025:294, præmis 28).

41 Det skal således fortsat vurderes, om medlemsstaterne under udøvelsen heraf kan anvende formodninger med henblik på præcist at fastsætte de markedsindtægter, på hvilke de anvender den foranstaltning vedrørende loftet, som pålægges ved forordning 2022/1854.

42 For det første skal det i denne henseende bemærkes, at det følger af 37. betragtning til denne forordning, at for at sikre en effektiv håndhævelse af loftet over markedsindtægter bør producenter, mellemmænd og relevante markedsdeltagere levere de nødvendige data til medlemsstaternes kompetente myndigheder og, hvor det er relevant, til systemoperatørerne og de udpegede elektricitetsmarkedsoperatører, men at medlemsstaternes kompetente myndigheder i betragtning af det store antal transaktioner, for hvilke disse myndigheder skal sikre håndhævelsen af loftet over markedsindtægter, bør have mulighed for at anvende »rimelige skøn« til beregning af dette loft.

43 Som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 50 i forslaget til afgørelse, er et skøn pr. definition en tilnærmelse til en bestemt værdi og svarer derfor ikke altid til en nøjagtig værdi. Den eventuelle forskel mellem de reelle indtægter og de formodede indtægter kan dermed tillades, uden at anvendelsen af formodninger nødvendigvis bliver uforenelig med forordning

2022/1854, for så vidt som denne forskel, der i øvrigt kan være både negativ og positiv, er rimelig, dvs. beskeden, og de skøn, der er fastlagt ved anvendelsen af disse formodninger, er repræsentative for virkeligheden på markedet i den pågældende periode.

44 For det andet har forordning 2022/1854, som det fremgår af denne forordnings artikel 1, bl.a. til formål at indføre et nødindgreb for at afbøde virkningerne af høje energipriser ved hjælp af ekstraordinære, målrettede og tidsbegrænsede foranstaltninger, og disse foranstaltninger har navnlig til formål at indføre et loft over de markedsindtægter, som visse producenter modtager fra produktionen af elektricitet, og omfordele dem til elslutkunderne.

45 I et sådant nødstilfælde og henset til formålet om beskyttelse af elslutkunderne kan anvendelsen af rimelige skøn, herunder i form af formodninger for hurtigt at gennemføre kortvarige foranstaltninger, være et passende eller endda nødvendigt middel med henblik på at sikre den effektive virkning af det loft over indtægterne, som er fastsat i forordning 2022/1854, og således nå dette formål.

46 For det tredje skal det bemærkes, at det følger af denne forordnings artikel 6, stk. 3, at medlemsstaterne har pligt til at træffe effektive foranstaltninger for at sikre, at loftet anvendes effektivt, og forhindre omgåelse heraf. Henset til det i nævnte forordnings artikel 6, stk. 2, og artikel 7, stk. 6, fastsatte, hvilke bestemmelsers ordlyd er omtalt i henholdsvis nærværende doms præmis 33 og 35, kan der skulle sikres indsamling og kontrol af en meget stor mængde data. Denne omstændighed gør det således ligeledes muligt at anerkende, at det alt efter de særlige kendetegn ved det pågældende nationale marked eller de tekniske vanskeligheder, som kan foreligge med hensyn til muligheden for at isolere de indtægter, der rent faktisk er undergivet det ved samme forordning pålagte loft, kan være nødvendigt at anvende formodninger.

47 EU-lovgiver har i øvrigt anerkendt den betydelige administrative byrde, der kan følge af indførelsen af dette loft, for så vidt som denne lovgiver ved artikel 7, stk. 3, i forordning 2022/1854 bl.a. har givet medlemsstaterne mulighed for – navnlig i tilfælde, hvor anvendelsen af det i denne forordnings artikel 6, stk. 1, fastsatte loft medfører en betydelig administrativ byrde – at beslutte, at dette loft ikke finder anvendelse på producenter, der producerer elektricitet på produktionsanlæg med en installeret effekt på op til 1 MW.

48 Det følger af disse forhold, at forordning 2022/1854 ikke er til hinder for, at en medlemsstat har anvendt formodninger for at fastsætte de markedsindtægter, der skal undergives det ved denne forordning pålagte loft, forudsat at disse formodninger gør det muligt at opnå rimelige skøn over nævnte indtægter, der er repræsentative for virkeligheden på markedet i den pågældende periode.

49 For det første skal det i denne henseende bemærkes, at den omstændighed, at en medlemsstat på grundlag af objektive sondringer eventuelt har valgt at indføre formodninger, der kan variere efter de pågældende operatører, anlæg eller teknologier, eller en række formodninger, ikke kan godtgøre, at betingelsen fastsat i nærværende doms foregående præmis ikke er opfyldt, for så vidt som den gennemførte formodning for hver kategori af berørte operatører, anlæg eller teknologier gør det muligt at opnå et rimeligt skøn over de indtægter, der er kendetegnende for denne kategori, idet muligheden for at sondre mellem teknologier desuden er udtrykkeligt tilladt ved forordning 2022/1854, bl.a. artikel 8, stk. 1, litra a), heri. For det andet kan selv anvendelsen af uafkræftelige formodninger opfylde denne betingelse, bl.a. når disse formodninger omhandler en begrænset og bestemt kategori af producenter, hvis indtægter som følge af forhold, der er særlige

for disse, eller de særlige kendetegn ved det pågældende nationale marked er fastsat på forhånd med de offentlige myndigheders samtykke eller er reguleret af national lovgivning, således at de pågældende producenter ikke let kan fravige disse.

50 Det følger ligeledes af disse konstateringer, at anvendelsen af sådanne formodninger ikke anses for at være i strid med proportionalitetsprincippet, hvis de opfylder nævnte betingelse. Det skal i denne henseende bemærkes, at dette princip, som er et af de almindelige retsprincipper, som medlemsstaterne skal overholde ved gennemførelsen af EU-retten, i overensstemmelse med den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 40, kræver, at de foranstaltninger, som iværksættes, skal være egnede til at nå de lovlige mål, der forfølges med den pågældende lovgivning, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dem (jf. i denne retning dom af 21.2.2008, Netto Supermarkt, C-271/06, EU:C:2008:105, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis, og af 8.12.2020, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, præmis 111).

51 Eftersom det hastede at indføre det ved forordning 2022/1854 pålagte loft over indtægterne med henblik på at beskytte elslutkunderne, og denne foranstaltning har karakter af undtagelse og er tidsbegrænset, er anvendelsen af formodninger, herunder eventuelt uafkræftelige formodninger, med henblik på præcist at fastlægge de indtægter, på hvilke nævnte foranstaltning skal anvendes, forholdsmæssig, forudsat at disse formodninger, som det er omtalt i nærværende doms præmis 48, gør det muligt at opnå rimelige skøn over de nævnte indtægter, der er repræsentative for virkeligheden på markedet i den pågældende periode.

52 Eftersom den konkrete vurdering af, om en given formodning opfylder denne betingelse, er af faktisk karakter, henhører denne vurdering under de nationale myndigheders kompetence, der handler under de nationale retsinstansers kontrol, i det foreliggende tilfælde den forelæggende ret. I medfør af retspraksis kan Domstolen i en præjudiciel forelæggelsessag imidlertid vejlede den forelæggende ret i dens vurdering (jf. analogt dom af 21.2.2006, Halifax m.fl., C-255/02, EU:C:2006:121, præmis 77, og af 11.1.2024, Národuj, C-755/22, EU:C:2024:10, præmis 42).

53 Med henblik på denne vurdering skal der således tages hensyn til alle de faktiske og tekniske elementer, som ikke alene kendetegner de pågældende operatørers og anlægs situation, men også det nationale elmarked. I denne forbindelse kan det således bl.a. være relevant at tage hensyn til omfanget af de hindringer, der under hensyntagen til disse særlige kendetegn er for indsamlingen af og kontrollen med de oplysninger, som gør det muligt inden for en tidsramme, der er forenelig med den hastende karakter af at nå formålet om at beskytte elslutkunderne, at fastlægge de præcise indtægter for de anlæg eller operatører, der er underlagt det omhandlede loft, ligesom spørgsmålet om, hvorvidt de indførte formodninger er tilstrækkeligt præcise til at undgå at indebære en væsentlig over- eller undervurdering af de indtægter, som de pågældende operatører har opnået, samt spørgsmålet om, hvorvidt der findes en korrigerende mekanisme, der i givet fald giver operatørerne eller de nationale myndigheder mulighed for at gøre de faktiske indtægter gældende for at korrigere resultatet af disse formodninger, hvis de ikke fører til rimelige skøn, der er repræsentative for virkeligheden på markedet i den pågældende periode.

54 Henset til det i nærværende doms præmis 40 konstaterede er det endvidere ikke nødvendigt for Domstolen at tage stilling til den fortolkning af artikel 288 TEUF, som den forelæggende ret ønsker.

55 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 6-8 i forordning 2022/1854, sammenholdt med denne forordnings artikel 2, nr. 5) og 9), og proportionalitetsprincippet, skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter størrelsen af de indtægter, på hvilke det i medfør af denne artikel 8 fastsatte loft over markedsindtægterne finder anvendelse, alt efter de pågældende produktionsanlæg til elektricitet fastsættes ud fra enten uafkræftelige formodninger eller afkræftelige formodninger, som dog kun kan afkræftes ved at begrunde de reelle indtægter, som alle den pågældende operatørs anlæg har opnået, og ved hjælp af andre formodninger, forudsat at disse formodninger gør det muligt at opnå rimelige skøn over nævnte indtægter, som er repræsentative for virkeligheden på markedet i den pågældende periode.

Det tredje spørgsmål

56 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 6-8 og artikel 22, stk. 2, litra c), i forordning 2022/1854, sammenholdt med artikel 288 TEUF, princippet om EU-rettens forrang, princippet om EU-rettens effektivitet og princippet om loyalt samarbejde, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, som er vedtaget efter denne forordnings ikrafttræden, og som foreskriver anvendelse af et loft over markedsindtægter svarende til det loft, som nævnte forordning pålægger indført, men for en periode forud for den ved samme forordning fastsatte.

57 Det skal i denne henseende bemærkes, at det følger af artikel 22, stk. 1, i forordning 2022/1854, at denne forordning trådte i kraft dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*, dvs. den 8. oktober 2022. Ifølge denne forordnings artikel 22, stk. 2, litra c), fandt forordningens artikel 6, 7, og 8 anvendelse fra den 1. december 2022 til den 30. juni 2023.

58 Det fremgår ikke af nogen bestemmelse i forordning 2022/1854, at denne forordning finder anvendelse på et loft over indtægter indført ved national lovgivning for en periode forud for denne forordnings ikrafttræden, eller så meget desto mindre at en sådan lovgivning skal overholde de i nævnte forordning fastsatte betingelser. Som generaladvokaten har anført i punkt 59 i forslaget til afgørelse, kan det, når der ikke foreligger EU-lovgivning på området, som finder anvendelse ratione temporis, ikke fastslås, at medlemsstaterne er hindret i at udøve deres beføjelser – i det foreliggende tilfælde ved at vedtage et loft over markedsindtægter, der svarer til det, som forordning 2022/1854 pålagde indført, men med et tidsmæssigt anvendelsesområde, der adskiller sig fra det i denne forordning fastsatte – eller kun kan benytte en sådan mulighed med forbehold for EU-lovgivers udtrykkelige tilladelse hertil.

59 Den omstændighed, at en national lovgivning er blevet vedtaget, selv om nævnte forordning allerede var trådt i kraft, har ingen betydning i denne henseende. Ingen af forordningens bestemmelser indikerer nemlig, at EU-lovgiver med vedtagelsen heraf tilsigtede at fratage medlemsstaterne denne mulighed eller underkaste udøvelsen heraf en sådan tilladelse. Som det fremgår af ordlyden af artikel 8, stk. 1, i forordning 2022/1854, overvejede EU-lovgiver tværtimod udtrykkeligt muligheden for, at medlemsstaterne indfører eller opretholder lofter over markedsindtægter, som er strengere end det ved denne forordnings artikel 6, stk. 1, fastsatte loft. I denne forbindelse fremhæves det ligeledes i første betragtning til nævnte forordning, at der havde været meget høje priser på elmarkederne siden september 2021, og at Den Russiske Føderations angrebskrig mod Ukraine havde medført betydelige yderligere stigninger og volatilitet i elprisen. I femte betragtning til samme forordning anførte EU-lovgiver endvidere, at

alle medlemsstater var blevet påvirket af denne energikrise, om end i forskelligt omfang, og det fremgår af 28. betragtning til forordningen, at der havde været en ekstrem og vedvarende prisstigning siden februar 2022.

60 Disse oplysninger indikerer, at EU-lovgiver med fuldt kendskab til medlemsstaternes mulighed for at handle inden for rammerne af deres beføjelser, henset til de særlige kendetegn ved deres nationale markeder, besluttede ikke på EU-plan at regulere loftet over markedsindtægterne ud over det tidsmæssige anvendelsesområde, som denne lovgiver fastsatte i forordning 2022/1854, eller så meget desto mindre at fratage medlemsstaterne deres beføjelser til at regulere dette spørgsmål for en periode forud for den anvendelsesperiode, der foreskrives i denne forordning.

61 Som det allerede er anført i nærværende doms præmis 40, skal medlemsstaterne i denne henseende udøve deres beføjelser under overholdelse af EU-retten. I det foreliggende tilfælde fremgår det ud over den forelæggende rets tvivl anført i det første og det andet spørgsmål imidlertid ikke af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret nærer tvivl om, hvorvidt den nationale lovgivning, der ligger til grund for tvisterne i hovedsagerne, er forenelig med andre EU-retlige bestemmelser, der kan finde anvendelse ratione temporis.

62 Hverken artikel 288 TEUF, princippet om EU-rettens forrang, princippet om EU-rettens effektivitet eller princippet om loyalt samarbejde kan begrunde en anden vurdering i det foreliggende tilfælde.

63 For det første kan hverken artikel 288 TEUF, princippet om EU-rettens forrang eller princippet om EU-rettens effektivitet ændre anvendelsesområdet for en forordning, som denne er besluttet af EU-lovgiver.

64 For det andet er det korrekt, at det følger af princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, at medlemsstaterne bl.a. afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af Unionens mål i fare. Henset til bl.a. det i nærværende doms præmis 60 konstaterede samt til den omstændighed, at et loft over indtægterne, der svarer til det loft, som er fastsat i forordning 2022/1854, pr. definition nødvendigvis forfølger formål, der er forenelige med denne forordning, kan det imidlertid ikke fastslås, at en medlemsstat har tilsidesat dette princip ved på nationalt plan at anvende en sådan foranstaltning, før den gælder på EU-plan.

65 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 6-8 og artikel 22, stk. 2, litra c), i forordning 2022/1854, sammenholdt med artikel 288 TEUF, princippet om EU-rettens forrang, princippet om EU-rettens effektivitet og princippet om loyalt samarbejde, skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for en national lovgivning, som er vedtaget efter denne forordnings ikrafttræden, og som foreskriver anvendelse af et loft over markedsindtægter svarende til det loft, som nævnte forordning pålægger indført, men for en periode forud for den ved samme forordning fastsatte.

Sagsomkostninger

66 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

1) **Artikel 6-8 i Rådets forordning (EU) 2022/1854 af 6. oktober 2022 om et nødindgreb for at imødegå høje energipriser, sammenholdt med denne forordnings artikel 2, nr. 5) og 9), og proportionalitetsprincippet,**

   skal fortolkes således, at

   disse bestemmelser ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter størrelsen af de indtægter, på hvilke det i medfør af denne artikel 8 fastsatte loft over markedsindtægterne finder anvendelse, alt efter de pågældende produktionsanlæg til elektricitet fastsættes ud fra enten uafkræftelige formodninger eller afkræftelige formodninger, som dog kun kan afkræftes ved at begrunde de reelle indtægter, som alle den pågældende operatørs anlæg har opnået, og ved hjælp af andre formodninger, forudsat at disse formodninger gør det muligt at opnå rimelige skøn over nævnte indtægter, som er repræsentative for virkeligheden på markedet i den pågældende periode.

2) **Artikel 6-8 og artikel 22, stk. 2, litra c), i forordning 2022/1854, sammenholdt med artikel 288 TEUF, princippet om EU-rettens forrang, princippet om EU-rettens effektivitet og princippet om loyalt samarbejde,**

   skal fortolkes således, at

   disse bestemmelser ikke er til hinder for en national lovgivning, som er vedtaget efter denne forordnings ikrafttræden, og som foreskriver anvendelse af et loft over markedsindtægter svarende til det loft, som nævnte forordning pålægger indført, men for en periode forud for den ved samme forordning fastsatte.

Underskrifter