

Sag C-358/24

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

Dato for indlevering:

16. maj 2024

Forelæggende ret:

Grondwettelijk Hof (Belgien)

Afgørelse af:

25. april 2024

Sagsøgere:

Varo Energy Belgium nv

EG Retail (Belgium) bv

Gilops Group nv

Van Raak Trading nv

Kuwait Petroleum (Belgium) nv

Sagsøgt:

Ministerraad (Eerste Minister)

Hovedsagens genstand

Fire søgsmål med påstand om, at Wet van 16 december 2022 tot vaststelling van een tijdelijke solidariteitsbijdrage van de oliesector (lov af 16.12.2022 om indførelse af et midlertidigt solidaritetsbidrag, som pålægges oliesektoren), som blev indført til gennemførelse af Rådets forordning (EU) 2022/1854 af 6. oktober 2022 om et nødindgreb for at imødegå høje energipriser, erklæres ugyldig.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Gyldigheden af bestemmelserne i forordning (EU) 2022/1854, som omhandler det midlertidige solidaritetsbidrag, og foreneligheden af lov af 16. december 2022 med den primære EU-rets bestemmelser og de almindelige principper.

Præjudicielle spørgsmål

1. Er bestemmelserne i Rådets forordning (EU) 2022/1854 af 6. oktober 2022 om et nødindgreb for at imødegå høje energipriser, som omhandler det midlertidige solidaritetsbidrag, gyldige, for så vidt som disse bestemmelser blev udstedt på grundlag af artikel 122, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde?
2. Skal, såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, artikel 14 i førnævnte forordning (EU) 2022/1854 fortolkes således, at et bidrag som det, der blev indført ved lov af 16. december 2022 om indførelse af et midlertidigt solidaritetsbidrag, som pålægges oliesektoren, udgør en »tilsvarende national foranstaltning«?
3. Er, såfremt det første og det andet spørgsmål besvares bekræftende, artikel 14 i den førnævnte forordning (EU) 2022/1854 i den i det andet spørgsmål givne fortolkning i strid med artikel 20 og 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, for så vidt som den tillader, at der vedtages nationale foranstaltninger, som finder anvendelse på såvel registrerede olieselskaber med aktiviteter i råolie- og raffinaderisektoren som på registrerede olieselskaber med aktiviteter i salgssektoren, og for så vidt som den tillader, at der vedtages en national foranstaltning, som finder anvendelse på de registrerede olieselskaber, som i 2022 blev udpeget som primære markedsdeltagere for diesel, gasolie og benzinprodukter, selv om denne foranstaltning hverken gælder for registrerede olieselskaber, som i 2022 ikke blev udpeget som primære markedsdeltagere for diesel, gasolie og benzinprodukter, eller for de primære markedsdeltagere for andre varekategorier, herunder fyringspetroleum og kerosen, eller for virksomheder med aktiviteter i kul- og naturgassektoren?
4. Skal artikel 30 [TEUF] fortolkes således, at en foranstaltning som den, der er fastsat i den førnævnte lov af 16. december 2022, og som pålægges de registrerede olieselskaber, der i 2022 blev udpeget som primære markedsdeltagere for diesel, gasolie og benzinprodukter, udgør en forbudt afgift med tilsvarende virkning som told?
5. Skal artikel 110 [TEUF] fortolkes således, at en foranstaltning som den, der er fastsat i den førnævnte lov af 16. december 2022, og som pålægges de registrerede olieselskaber, der i 2022 blev udpeget som primære markedsdeltagere for diesel, gasolie og benzinprodukter, udgør en diskriminerende intern afgift?

6. Skal artikel 107, stk. 1, og artikel 108, stk. 3, [TEUF] fortolkes således, at en foranstaltning som den, der er fastsat i førnævnte lov af 16. december 2022, udgør ny statsstøtte, som skal anmeldes til Europa-Kommissionen?

7. Er, såfremt det første og det andet spørgsmål besvares bekræftende, artikel 14 i forordning (EU) 2022/1854 i den i det andet spørgsmål givne fortolkning i strid med artikel 15, 16 og 17 i [chartret] og artikel 49 og artikel 56 [TEUF], for så vidt som den tillader, at størrelsen af det ved førnævnte lov af 16. december 2022 indførte midlertidige solidaritetsbidrag for de registrerede olieselskaber, der i 2022 blev udpeget som primære markedsdeltagere for diesel, gasolie og benzinprodukter, fastsættes til 7,80 EUR pr. kubikmeter produkter, som overgik til fri omsætning mellem den 1. januar 2022 og den 31. december 2023, uden at der er fastsat en reguleringsmekanisme, som tillader, at for meget betalte beløb i forhold til det beløb, der beregnes i henhold til forordning (EU) 2022/1854, betales tilbage?

8. Er, såfremt det første og det andet spørgsmål besvares bekræftende, artikel 14 i forordning (EU) 2022/1854 i den i det andet spørgsmål givne fortolkning og samme forordnings artikel 15 i strid med det almindelige retssikkerhedsprincip og forbuddet mod loves tilbagevirkende kraft, idet de tillader, at størrelsen af det ved førnævnte lov af 16. december 2022 indførte midlertidige solidaritetsbidrag for de registrerede olieselskaber, der i 2022 blev udpeget som primære markedsdeltagere for diesel, gasolie og benzinprodukter, beregnes på grundlag af de produkter, der overgik til fri omsætning mellem den 1. januar 2022 og den 31. december 2023, selv om denne forordning og denne lov først trådte i kraft den 8. oktober 2022 henholdsvis den 22. december 2022?

9. Må forfatningsdomstolen, såfremt den på grundlag af besvarelsen af de ovenfor anførte præjudicielle spørgsmål konkluderer, at den førnævnte lov af 16. december 2022, som gennemfører forordning (EU) 2022/1854, er i strid med en eller flere forpligtelser, som følger af de i disse spørgsmål nævnte bestemmelser, opretholde konsekvenserne af den førnævnte lov af 16. december 2022 endeligt for at undgå de budgetmæssige vanskeligheder, som en ubegrænset ugyldighedserklæring ville indebære, og for at sikre, at målet, nemlig det i forordning (EU) 2022/1854 fastsatte solidaritetsbidrag, kan realiseres?

Anførte folkeretlige og EU-retlig bestemmelser

Artikel 1 i tillægsprotokollen til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder

Artikel 28 TEUF, artikel 30 TEUF, artikel 49 TEUF og artikel 56 TEUF, artikel 107, stk. 1, TEUF, artikel 108, stk. 3, TEUF, artikel 110, stk. 1 og 2, TEUF, artikel 113 TEUF og artikel 115 TEUF, artikel 122, stk. 1, TEUF, artikel 288 TEUF

Artikel 15, 16, 17, 20 og 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

Rådets forordning (EU) 2022/1854 af 6. oktober 2022 om et nødindgreb for at imødegå høje energipriser, navnlig artikel 14, 15 og 16, samt 50.-54. betragtning

Meddelelse fra Kommissionen om de nationale domstoles håndhævelse af statsstøttereglerne (EUT 2021, C 305, s. 1)

Anført praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

Dom af 11. december 2018, Lekić mod Slovenien, ECLI:CE:ECHR:2018:1211JUD003648007, §§ 94-95, og af 7. juni 2012, Centro Europa 7 S.r.l. og Di Stefano mod Italien, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, §§ 187-188

Anførte domme fra Domstolen

Dom af 26. april 2018, ANGED (C-233/16), af 3. marts 2020, Vodafone Magyarorszá (C-75/18), af 13. november 2018, Čepelnik (C-33/17), af 22. januar 2013, Sky Österreich GmbH (C-283/11), af 4. maj 2016, Pillbox 38 (C-477/14), af 6. december 2018, FENS (C-305/17), af 2. oktober 2014, Orgacom (C-254/13, præmis 28), af 20. september 2000, Michaïlidis (C-441/98 og C-442/98), af 18. juli 2013, P Oy (C-6/12), af 10. juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09), af 4. juni 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14), af 8. september 2010, Winner Wetten (C-409/06), samt af 28. februar 2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11)

Anførte nationalretlige forskrifter

Grondwet (Belgiens forfatning)

Artikel 10 og 11, hvori lighedsprincippet og ligebehandlingsprincippet er fastsat.

Artikel 16 vedrørende ejendomsretten

Artikel 170 om den føderale lovgivers beskatningskompetence

Artikel 172 om ligebehandling på skatteområdet og forbud mod skattefritagelser eller skattelempelser uden retsgrundlag

Wet van 16 december 2022 tot vaststelling van een tijdelijke solidariteitsbijdrage van de oliesector (lov af 16.12.2022 om indførelse af et midlertidigt solidaritetsbidrag, som pålægges oliesektoren), som delvist tjener til gennemførelse af forordning 2022/1854 (herefter »loven«)

Wetboek van economisch recht (lov om økonomiske rettigheder), artikel II.3

Wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen (lov af 22.12.2009 om den almindelige punktafgiftsordning), artikel 6 § 2

Koninklijk besluit van 5 februari 2019 ter bepalning van de maatregelen inzake de bevoorrading van aardolie en aardolieproducten op internationaal en nationaal niveau (kongelig anordning af 5.2.2019 om fastlæggelse af foranstaltninger til sikring af forsyningen med råolie og råolieprodukter på internationalt og nationalt niveau)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 16. december 2002 vedtoges lov om indførelse af et midlertidigt solidaritetsbidrag, som pålægges oliesektoren (herefter »loven«) med henblik på delvis gennemførelse af forordning 2022/1854. Loven har til formål at lade de energivirksomheder, som opnåede ekstraordinære overskud på grund af energikrisen, betale et midlertidigt solidaritetsbidrag til finansiering af støtteforanstaltninger til husholdninger og virksomheder, som lider under følgerne af krisen.
- 2 De fem sagsøgere er registrerede olieselskaber, som af staten før 2022 blev udpeget som såkaldte primære markedsdeltagere for diesel, gasolie og benzinprodukter, og som i henhold til loven er forpligtet til at betale solidaritetsbidraget (herefter under ét »sagsøgerne«). De har anlagt annullationssøgsmål ved Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstolen, Belgien) med påstand om annullation af loven og i denne forbindelse fremført flere anbringender, som i vidt omfang overlapper hinanden.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 3 Vedrørende det første spørgsmål har sagsøgerne gjort gældende, at loven er i strid med forfatningens artikel 10, 11 og 172 sammenholdt med forordning 2022/1854.
- 4 Denne lov har nemlig intet gyldigt retsgrundlag, da den beror på forordning 2022/1854, som blev udstedt på grundlag af artikel 122, stk. 1, TEUF. Denne artikel bemyndiger Rådet til at vedtage foranstaltninger, der er afpasset efter den økonomiske situation. Det midlertidige solidaritetsbidrag i henhold til forordning 2022/1854 har imidlertid til formål at indkassere ekstraordinære overskud på råolieområdet og omfordele dem. Foranstaltningen må derfor anses for en direkte skat, som burde have været støttet på artikel 115 TEUF.
- 5 Ministerraad (ministerrådet) har indvendt, at loven, såfremt forordning 2022/1854 skulle være ugyldig, stadig har et retsgrundlag i den nationale retsorden. Solidaritetsbidraget er nemlig en skat, som hører under statens

beskatningskompetence. Desuden giver artikel 122, stk. 1, TEUF et mere specielt grundlag for harmonisering på skatteområdet end den generelle artikel 115 TEUF og er derfor i hvert fald et gyldigt retsgrundlag.

- 6 Vedrørende det andet spørgsmål har sagsøgerne gjort gældende, at solidaritetsbidraget ikke kan anses for en »tilsvarende national foranstaltning« som omhandlet i artikel 14, stk. 2, i forordning 2022/1854, da dette ville kræve, at det var baseret på faktisk opnåede ekstraordinære overskud. Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag, da der ifølge loven består en uafkræftelig formodning om, at virksomhederne opnåede ekstraordinære overskud og derfor skylder afgiften under alle omstændigheder.
- 7 Bidraget beregnes på grundlag af mængden af olieprodukter, som blev forarbejdet og overgik til fri omsætning, og ikke på grundlag af det opnåede overskud. Foranstaltningen opfylder dermed ikke betingelserne i forordningen, da den ikke forfølger samme mål (ikke er rettet mod ekstraordinære overskud) og har et andet personelt anvendelsesområde, en anden beregningsmetode og en anden sats.
- 8 Efter ministerrådets opfattelse kan sagsøgernes søgsmål ikke antages til behandling og bør i hvert fald forkastes. EU-lovgiver indrømmede nemlig en skønsmargen med hensyn til indførelse af en særlig national ordning.
- 9 Vedrørende det tredje spørgsmål har sagsøgerne gjort gældende, at loven er i strid med forfatningens artikel 10, 11 og 172, eventuelt sammenholdt med forordning 2022/1854. Den indfører nemlig en forskelsbehandling, idet dens anvendelsesområde er begrænset til de registrerede olieselskaber i raffinaderisektoren og otte registrerede olieselskaber, som af de belgiske myndigheder i 2022 blev udpeget som primære markedsdeltagere for diesel, gasolie og benzinprodukter. Virksomhederne i naturgas- og kulsektoren, som imidlertid er nævnt i forordning 2022/1854, er uretmæssigt ikke omfattet af dette anvendelsesområde. Desuden behandles forhandlere af olieprodukter i den nævnte lov på samme måde som virksomheder med aktiviteter i udvindings-, mine- og raffinaderisektoren. Forordningen sigter imidlertid ikke på disse forhandlere. Denne afgrænsning er derfor uforenelig med lighedsprincippet.
- 10 Ministerrådet har anført, at kul- og naturgassektoren kunne udelukkes, da kul og naturgas ikke (længere) udvindes i Belgien. Hertil har sagsøgerne repliceret, at der heller ikke udvindes råolie i Belgien.
- 11 Vedrørende det fjerde spørgsmål har sagsøgerne gjort gældende, at loven er i strid med forfatningens artikel 10, 11 og 172, eventuelt sammenholdt med artikel 30 TEUF og forordning 2022/1854. Den generelle afgift, der er fastsat i loven, og som beregnes på grundlag af mængden af indførte råolieprodukter, udgør nemlig en afgift med tilsvarende virkning som finanstold ved indførslen, hvilket er forbudt i henhold til artikel 30 TEUF. Det midlertidige solidaritetsbidrag udgør en økonomisk byrde, som Belgien ved grænseovergangen ensidigt pålægger for råolie, som er en vare i EU-retlig forstand. Den reguleringsmekanisme, som den

belgiske lovgiver har indført, ændrer ikke på dette, da der heri fastsættes et solidaritetsbidrag, som mindst svarer til beløbet for de forfaldne importafgifter.

- 12 Efter ministerrådets opfattelse er loven ikke i strid med artikel 30 TEUF. Grundlaget for afgiftskravets stiftelse er nemlig ikke grænseovergangen eller importen, men den mængde råolie, som forarbejdes, henholdsvis mængden af forarbejdede råolieprodukter, som overgår til fri omsætning. Desuden er der tale om en intern afgift, som systematisk opkræves på såvel importerede som indenlandske produkter, uafhængigt af deres oprindelse eller bestemmelse.
- 13 Vedrørende det femte spørgsmål har sagsøgerne gjort gældende, at solidaritetsafgiften, såfremt den ikke anses for en afgift med tilsvarende virkning som finanstold, alligevel er en diskriminerende afgift, som sigter mod at begunstige indenlandske produkter. Bidraget opkræves nemlig kun på råolie, et produkt, som udelukkende importeres og ikke udvindes i Belgien, og ikke på andre energiprodukter, som faktisk udvindes i Belgien. Solidaritetsbidraget er dermed i strid med artikel 110, stk. 1, TEUF, da afgifterne på lignende indenlandske varer beregnes på en anden måde, hvilket fører til en lavere afgift på disse lignende varer.
- 14 I hvert fald er solidaritetsbidraget i strid med artikel 110, stk. 2, TEUF, da det svækker konkurrencepositionen for råolie-sektoren og produktet råolie med henblik på at beskytte og styrke konkurrerende belgiske varers stilling på markedet.
- 15 Efter ministerrådets opfattelse foreligger der ikke en overtrædelse af artikel 110 TEUF. Foranstaltningen støttes nemlig på objektive kriterier, som ikke fastsætter forskellig behandling alt efter, om de pågældende varer er fremstillet i Belgien eller i udlandet. Disse kriterier er nemlig knyttet til mængderne af de varer, der forarbejdes eller overgår til fri omsætning, og ikke til disse varers belgiske eller udenlandske oprindelse. Lovens hensigt og virkning er på ingen måde at beskytte den lokale produktion af den pågældende vare, da der i Belgien simpelthen ikke fremstilles lignende varer som råolie eller konkurrerende varer med lignende fremstilling og sammensætning.
- 16 Vedrørende det sjette spørgsmål har sagsøgerne gjort gældende, at der bl.a. foreligger en overtrædelse af artikel 107 TEUF, da solidaritetsafgiften ved loven kun blev indført for råolie-sektoren. Artikel 107, stk. 1, TEUF er til hinder for en sådan skattemæssig foranstaltning, som hverken gælder for naturgas- og kulsektoren eller for hele råolie-sektoren, selv om disse områder er nævnt i den relevante forordning 2022/1854.
- 17 Ifølge Domstolens dom af 26. april 2018, ANGED (C-233/16), kan en afgiftspligtig person i en strid om afgiftsbestemmelseres lovlighed i forhold til EU-retten gøre gældende, at disse bestemmelser er i strid med statsstøttereglerne. Desuden er alle elementer i statsstøtte til stede.

- 18 Da den ved loven gennemførte støtteforanstaltning ikke er anmeldt til Kommissionen, foreligger der desuden en tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, TEUF.
- 19 Efter ministerrådets opfattelse må dette anbringende afvises, da en sagsøger i henhold til *Vodafone Magyarország-dommen (C-75/18)* og Kommissionens meddelelse om de nationale domstoles håndhævelse af statsstøtteregler ikke kan påberåbe sig en støtteforanstaltnings ulovlighed med henblik på at undgå at betale en afgift.
- 20 I realiteten giver loven ingen fordel i form af en selektiv statsstøtte. Sagsøgerne har ikke påvist, at der med loven indføres forskelsbehandling af økonomiske aktører, som befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation (virksomheder i råolie-sektoren, som er omfattet af loven, og virksomheder i samme sektor, som ikke er omfattet af den), og de anvender en forkert referenceramme, da denne også omfatter kul- og gassektoren. Desuden er det ikke påvist, om foranstaltningen forvrider eller kan forvride konkurrencen eller kan begrænse handelen.
- 21 Vedrørende det syvende spørgsmål har sagsøgerne gjort gældende, at lovgiver med vedtagelsen af lovens artikel 4 § 3 overtrådte forfatningens artikel 10, 11 og 172 sammenholdt med friheden til at oprette og drive egen virksomhed, som er fastsat i lov om økonomiske rettigheders artikel II.3, chartrets artikel 15 og 16, artikel 49 TEUF og artikel 56 TEUF samt forordning 2022/1854. Denne bestemmelse fastsætter en reguleringsmekanisme, som kun kan føre til en ekstra betaling, men ikke til tilbagebetaling. Solidaritetsbidragets størrelse bestemmes af mængden af varer multipliceret med et bestemt beløb pr. enhed af den pågældende vare. Derfor kan det skyldige beløb være mange gange større end det faktisk opnåede overskud og true en virksomheds overlevelse. Dette udgør en begrænsning af friheden til at oprette og drive egen virksomhed, som er unødvendig og i hvert fald uforholdsmæssig i forhold til det ønskede mål.
- 22 Ministerrådet har gjort gældende, at loven kun gennemfører betingelsen i forordning 2022/1854, hvorefter der med de tilsvarende nationale foranstaltninger skal genereres sammenlignelige eller højere indtægter i forhold til de anslåede indtægter fra solidaritetsbidraget, og at det ikke kan lægges til grund, at reguleringsmekanismen kun virker i én retning. Desuden udgør solidaritetsbidraget ikke en uforholdsmæssig stor byrde for virksomheder.
- 23 Med hensyn til det ottende spørgsmål har sagsøgerne bl.a. gjort gældende, at princippet om at love ikke må have tilbagevirkende kraft, samt legalitetsprincippet og princippet om forudsigelighed er overtrådt. Med loven blev der indført et solidaritetsbidrag for varer, som blev indført eller overgik til fri omsætning fra den 1. januar 2022, og den har derfor tilbagevirkende kraft. Der er ikke tale om en afgift på en tilstand, som i sin natur er varig, men om en afgift, hvor der ved den blotte overgang til fri omsætning, import eller forarbejdning af råolieprodukter opkræves en afgift direkte. Bidraget beregnes halvårligt og har ikke noget at gøre

med en forudbetaling, da det fakturerede beløb efter den endelige fastsættelse af de ekstraordinære overskud ikke længere kan modregnes eller tilbagebetales. Lovgiver har ikke redegjort for, hvorfor den tilbagevirkende afgift er nødvendig af almene hensyn. Afgiften er heller ikke forenelig med formålet med forordning 2022/1854, da solidaritetsbidraget bliver anvendt til at nedbringe budgetunderskuddet.

- 24 Efter ministerrådets opfattelse har loven ikke tilbagevirkende kraft. Det omtvistede solidaritetsbidrag er en direkte afgift, hvis størrelse først står endeligt fast ved udløbet af afgiftsperioden, dvs. første gang den 31. december 2022. Subsidiært kan en eventuel tilbagevirkende kraft begrundes med det almene hensyn til at sikre energi til overkommelige priser. Forordning 2022/1854 tillader også udtrykkeligt indførelse af et midlertidigt solidaritetsbidrag for 2022.
- 25 Vedrørende det niende spørgsmål har ministerrådet i tilfælde af, at Forfatningsdomstolen skulle beslutte at erklære nogle eller alle bestemmelser for ugyldige, nedlagt påstand om, at disses virkninger opretholdes endeligt for fortiden og eventuelt til senest den 30. juni 2023. Hvis loven erklæres ugyldig, vil det nemlig føre til alvorlige budgetproblemer og væsentligt mindre afgiftsindtægter på godt 600 mio. EUR.
- 26 Efter sagsøgernes opfattelse kan lovens virkninger ikke opretholdes, og der må findes et effektivt retsmiddel.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 27 For det første gør sagsøgerne nærmere bestemt gældende, at artikel 122, stk. 1, TEUF ikke er et gyldigt retsgrundlag for forordning 2022/1854.
- 28 Forfatningsdomstolen har ikke kompetence til at afgøre spørgsmålet, og Domstolen har endnu ikke haft lejlighed til det. Ved [Den Europæiske Unions] Ret verserer imidlertid flere søgsmål med påstand om ugyldighedserklæring af forordningen, ved hvilke det gøres gældende, at artikel 122, stk. 1, TEUF ikke udgør et gyldigt retsgrundlag for denne forordning.
- 29 Forfatningsdomstolen er i sin egenskab af en national ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, i henhold til artikel 267 TEUF pligtig at indbringe det første spørgsmål for Domstolen.
- 30 For det andet kritiserer sagsøgerne lovens personelle anvendelsesområde, da erhvervsdrivende i råolie-sektoren behandles anderledes, og kul- og naturgassektoren er udelukket fra anvendelsesområdet. De kritiserer også beregningsgrundlaget for solidaritetsbidraget, da dette ikke beror på de ekstraordinære overskud, men på mængden af råolieprodukter, som overgår til fri omsætning. Dette fører til forskelsbehandling.

- 31 Det almindelige ligheds- henholdsvis ligebehandlingsprincip, som er forankret i forfatningens artikel 10 og 11, udelukker ikke, at persongrupper behandles forskelligt, såfremt disse forskelle beror på et objektivt kriterium og er rimeligt begrundet, og det er til hinder for, at persongrupper, som befinder sig i væsentligt forskellige situationer, behandles ens uden rimelig begrundelse. Forfatningens artikel 172 udgør en særlig udformning af disse principper i skattespørgsmål.
- 32 Betingelserne for solidaritetsbidraget er fastlagt i artikel 14, 15 og 16 i forordning 2022/1854 og 50.-54. betragtning til denne forordning.
- 33 I henhold til artikel 14, stk. 1, første komma, i forordning 2022/1854 kan medlemsstaterne under fravigelse af de førnævnte bestemmelser vedtage »tilsvarende nationale foranstaltninger«. I henhold til denne forordnings artikel 14, stk. 2, sikrer medlemsstaterne, at vedtagne tilsvarende nationale foranstaltninger har samme mål og er genstand for lignende regler som det midlertidige solidaritetsbidrag i henhold til denne forordning og genererer sammenlignelige eller højere indtægter i forhold til de anslåede indtægter fra solidaritetsbidraget.
- 34 Den belgiske lovgiver ønskede med loven at indføre en tilsvarende national foranstaltning som omhandlet i artikel 14, stk. 2, i forordning 2022/1854. Loven har et andet anvendelsesområde end denne forordning, da den gælder for olieselskaber og registrerede olieselskaber, som er udpeget som primære markedsdeltagere for diesel, gas og benzinprodukter. Den gælder ikke for kul- og gassektoren, da stenkuls relative andel af det belgiske energiforbrug er ubetydelig, og der ikke udvindes naturgas i Belgien.
- 35 Metoden til beregning af bidraget afviger også fra den beregning, der er fastsat i forordning 2022/1854. For at sikre, at de belgiske foranstaltninger opnår de indtægter, som er fastsat i artikel 14, stk. 2, i forordning 2022/1854, indførte lovgiver en reguleringsmekanisme.
- 36 Efter sagsøgernes opfattelse er denne lov på diskriminerende vis i strid med forordning 2022/1854. Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien), afdelingen for lovgivning, har med hensyn til denne lovs personelle anvendelsesområde erklæret, at der ikke er nogen grund til ikke at lade bestemte virksomheder og driftssteder med indtægtsgivende virksomhed i sektorerne råolie, naturgas, kul og raffinaderivirksomhed være omfattet af solidaritetsbidraget. Dette kan nemlig føre til, at bestemte sektorer begunstiges i forhold til andre, hvilket kan skade konkurrencen på energimarkedet.
- 37 Foranstaltningerne i henhold til loven har lignende mål som forordningen, nemlig at støtte husholdninger og virksomheder, som lider under energikrisen. Metoden til beregning af bidraget afviger derimod med hensyn til grundlaget og procentsatsen fra definitionen af bidraget i forordning 2022/1854. Beregningen er baseret på en bestemt produktmængde og ikke på de afgiftspligtige overskud, da det ville være meget vanskeligt at få kendskab til overskuddene i råoliesektoren.

- 38 Medlemsstaterne skal have en vis skønsmargen for at kunne integrere det bidrag, der er fastsat i forordningen, i en beskatningsmekanisme, som er anvendelig og kendt for dem, og som giver dem mulighed for ikke kun at indføre bidraget senest den 31. december 2022, som det forudsættes i artikel 14, stk. 3, i forordning 2022/1854, men også at anvende det »med tilstrækkelig rettidig virkning«, som det kræves i artikel 17, stk. 1, første punktum. Spørgsmålet er imidlertid, om disse argumenter er tilstrækkeligt til at begrunde en så forskellig beskatningsmekanisme.
- 39 Denne tvivl er baggrunden for det andet spørgsmål.
- 40 Efter sagsøgernes opfattelse begrundes lovens artikel 4 en ubegrundet ligebehandling af de forskellige olieselskaber og en forskelsbehandling af på den ene side de olieselskaber, der er udpeget som primære markedsdeltagere for diesel, gasolie og benzinprodukter, og på den anden side de olieselskaber, for hvilke dette ikke er tilfældet, samt virksomheder i kul- og gassektoren.
- 41 Ligheds- og ligebehandlingsprincippet er forankret i chartrets artikel 20 og 21. Såfremt forordning 2022/1854 tillader vedtagelsen af en national foranstaltning som den i loven fastsatte, opstår spørgsmålet, om forordningen i denne fortolkning er forenelig med artikel 20 og 21. Dette spørgsmål er baggrunden for det tredje spørgsmål.
- 42 Efter sagsøgernes opfattelse udgør den generelle afgift, som beregnes ud fra varemængden, en afgift med tilsvarende virkning som told, som er forbudt i henhold til artikel 28 TEUF og artikel 30 TEUF.
- 43 En afgift med tilsvarende virkning som told er defineret i Domstolens dom af 6. december 2018, Fens (C-305/17, præmis 29). Ifølge denne dom er det væsentligste kendetegn for en afgift med tilsvarende virkning, der adskiller den fra en generel intern afgift, at den førstnævnte afgift udelukkende rammer det grænseoverskridende produkt som sådant, mens den sidstnævnte afgift både rammer importerede, eksporterede og indenlandske produkter (Fens-dommen, C-305/17, præmis 37, jf. også dom af 2.10.2014, Orgacom, C-254/13, præmis 28, samt af 20.9.2000, Michailidis, C-441/98 og C-442/98, præmis 22).
- 44 Det omtvistede solidaritetsbidrag blev fastsat til 7,80 EUR pr. kubikmeter af de produkter, der fra den 1. januar 2022 til den 31. december 2023 »overgik til fri omsætning«. Begrebet »overgang til fri omsætning« er defineret i artikel 6 § 2 i lov af 22. december 2009 om den almindelige punktafgiftsordning.
- 45 Sagsøgernes retsmidler giver anledning til tvivl med hensyn til, om det midlertidige solidaritetsbidrag på »varer, som er overgået til fri omsætning« udgør en afgift med tilsvarende virkning som told som omhandlet i artikel 30 TEUF eller en almen intern afgift som omhandlet i artikel 110 TEUF.
- 46 Denne tvivl er baggrunden for det fjerde og det femte spørgsmål.

- 47 Efter sagsøgernes opfattelse udgør undtagelsen af naturgas- og kulsektoren fra lovens anvendelsesområde statsstøtte, som ikke forudgående er anmeldt til Kommissionen.
- 48 Artikel 107 TEUF og 108 TEUF indeholder reglerne for tildeling af statsstøtte, som skal sikre, at statsstøtte ikke fordrejer eller kan fordreje konkurrencen.
- 49 Forfatningsdomstolen har ikke kompetence til at prøve, om statsstøtte er forenelig med det indre marked, da dette spørgsmål hører under EU-institutionernes kompetence. Den har derimod kompetence til at prøve, om den omtvistede bestemmelse er i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF, da der med bestemmelsen indføres en statsstøtteforanstaltning, som ikke forudgående er anmeldt til Kommissionen (jf. i denne retning Domstolens dom af 18.6.2013, P Oy, C-6/12, præmis 38).
- 50 Det skal prøves, om det midlertidige solidaritetsbidrag, da det kun gælder for råolie-sektoren og ikke for kul- og gassektoren, skal klassificeres som ny statsstøtte og i givet fald skulle have været anmeldt til Kommissionen.
- 51 De fire kumulative betingelser for, at en foranstaltning klassificeres som statsstøtte, er bl.a. nævnt i Domstolens dom af 10. juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, præmis 31). Derudover er støttebegrebet mere generelt end tilskudsbegrebet, idet det omfatter foranstaltninger, som letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget (Domstolens dom af 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, præmis 71). I henhold til sidstnævnte dom er også selektive foranstaltninger, som begunstiger visse virksomheder eller produktioner, ulovlige (præmis 73-74).
- 52 Prøvelsen af solidaritetsbidragets selektive karakter i lyset af artikel 107 TEUF og 108 TEUF viser en række ligheder med bedømmelsen af dette bidrag med hensyn til ligheds- og ligebehandlingsprincippet.
- 53 Sagsøgernes retsmidler giver anledning til tvivl om, hvorvidt solidaritetsbidraget skal klassificeres som statsstøtte, og om det i givet fald skulle have været anmeldt til Kommissionen.
- 54 Denne tvivl er baggrunden for det sjette spørgsmål.
- 55 Efter sagsøgernes opfattelse er solidaritetsbidraget i strid med ejendomsretten i henhold til forfatningens artikel 16 sammenholdt med artikel 1 i tillægsprotokollen til EMRK, chartrets artikel 17 og forordning 2022/1854. Bidraget tager nemlig ikke hensyn til de faktisk opnåede overskud, men støtter sig på de uafkræfteligt formodede ekstraordinære overskud, som beregnes på grundlag af de produktmængder, der er overgået til fri omsætning, således at bidragets størrelse kan være mange gange større end de faktisk opnåede overskud. Dette udgør en uforholdsmæssig stor byrde, som skader ejendomsretten og retten til at oprette og drive egen virksomhed.

- 56 Ethvert indgreb i ejendomsretten skal være reguleret i en tilstrækkeligt tilgængelig og præcis lov (Menneskerettighedsdomstolen, 11.12.2018, Lekić mod Slovenien, §§ 94-94; 7.6.2012, Centro Europa 7 S.r.l. og Di Stefano mod Italien, §§ 187-188) og sikre en retfærdig balance mellem hensynet til almenheden og respekten for ejendomsretten.
- 57 Forfatningsdomstolen skal ved prøvelsen af loven med hensyn til retten til at oprette og drive egen virksomhed tage hensyn til chartrets artikel 15 og 16 samt artikel 49 TEUF og 56 TEUF, som har en rækkevidde, der svarer til retten til at oprette og drive egen virksomhed.
- 58 Retten til at oprette og drive egen virksomhed er ikke en absolut frihed. Nationale foranstaltninger, som kan hindre udøvelsen af de grundlæggende frihedsrettigheder, som garanteres ved EU-retten, er tilladt under bestemte betingelser (jf. Domstolens dom af 13.11.2018, Čepelnik d.o.o., C-33/17, præmis 42, af 22.1.2013, Sky Österreich GmbH, C-283/11, præmis 45-50, og af 4.5.2016, Pillbox 38, C-477/14, præmis 157-160). En national lovgiver forholder sig kun uforholdsmæssigt, hvis retten til at oprette og drive egen virksomhed begrænses, uden at dette er nødvendigt, eller hvis denne begrænsning er ude af proportion med det forfulgte mål.
- 59 Spørgsmålet er, om lovens reguleringsmekanisme, som ikke tillader, at et for meget betalt beløb i forhold til det beregnede beløb i henhold til forordning 2022/1854 betales tilbage, er forenelig med ejendomsretten og retten til at oprette og drive egen virksomhed.
- 60 Denne tvivl er baggrunden for det syvende spørgsmål.
- 61 Efter sagsøgernes opfattelse har loven tilbagevirkende kraft, da det ved denne lov indførte solidaritetsbidrag gælder for varer, som importeres eller overgår til fri omsætning fra den 1. januar 2022, selv om loven først trådte i kraft den 22. december 2022.
- 62 Forbuddet mod lovens tilbagevirkende kraft er et udtryk for retssikkerhedsprincippet og skal forhindre retlig usikkerhed for borgerne. Tilbagevirkende kraft er kun begrundet, hvis den er nødvendig for at opnå et alment hensyn.
- 63 Artikel 14 og 15 i forordning 2022/1854 tillader, at størrelsen af det ved loven indførte midlertidige solidaritetsbidrag beregnes på grundlag af de varer, som fra den 1. januar 2022 til den 31. december 2023 overgik til fri omsætning, selv om denne forordning og loven først trådte i kraft den 8. oktober 2022 henholdsvis den 22. december 2022. Spørgsmålet er, om dette er foreneligt med det almindelige retssikkerhedsprincip og forbuddet mod lovens tilbagevirkende kraft.
- 64 Denne tvivl er baggrunden for det ottende spørgsmål.

- 65 Ministerrådet har subsidiært nedlagt påstand om, at følgerne af bestemmelser i loven, som eventuelt erklæres ugyldige, opretholdes for så vidt angår de allerede opkrævede beløb, og henviser i denne forbindelse til de budgetmæssige vanskeligheder, som en ugyldighedserklæring ville indebære.
- 66 Hvis loven erklæres ugyldig, skyldes der ikke længere subsidiaritetsafgift, hvilket vil skade målet med det i forordning 2022/1854 fastsatte solidaritetsbidrag, som er at anvende ekstraordinære overskud til at mildne de usædvanlige prisstigninger på energimarkederne, og vil føre til en retlig lakune til skade for EU-retten.
- 67 Forfatningsdomstolen skal tage hensyn til begrænsningerne i henhold til EU-retten for opretholdelsen af virkningen af de nationale bestemmelser, der skal annulleres, eftersom de er i strid med denne (Domstolens domme af 8.9.2010, Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, præmis 53-69, samt af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 56-63).
- 68 Dette er baggrunden for det niende spørgsmål.