

Zaak C-633/23

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing op grond van artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

23 oktober 2023

Verwijzende rechter:

Hof van Beroep Brussel (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

18 oktober 2023

Verzoekende partijen:

Electrabel NV

Federatie van de Belgische Elektriciteits- en Gasbedrijven

Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW

Wind4Wallonia 2 NV

Luminus NV

EDF Belgium NV

Activent Wallonie CVBA

Eol'Wapi

Lumiwind CV

Luminus Wind Together CV

Verwerende partij:

Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG)

Interveniërende partij:

Belgische Staat

Voorwerp van het hoofdgeding

Nietigverklaring van beslissing (B)2511 van de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (hierna: „CREG”) van 28 februari 2023 over het model van aangifte in te dienen door de schuldenaars van de heffing ingevoerd in het kader van het plafond op de marktinkomsten van elektriciteitsproducenten (hierna: „bestreden beslissing”). De bestreden beslissing is te vinden op: <https://www.creg.be/nl/publicaties/beslissing-b2511>.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Met de vaststelling van verordening (EU) 2022/1854 van 6 oktober 2022 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen (hierna: „verordening 2022/1854”) wilde de Raad van de Europese Unie, in een context van snel stijgende prijzen, „de gevolgen van de hoge energieprijzen [...] verzachten door middel van uitzonderlijke, gerichte en in de tijd beperkte maatregelen” (artikel 1 van deze verordening). Wat de elektriciteitsmarkt betreft, voorziet deze verordening met name in de vaststelling van een verplicht plafond op marktinkomsten en in regels voor de verdeling van het surplus aan inkomsten (zie hoofdstuk II, afdeling 2, met name de artikelen 6 en 7 van deze verordening).
- 2 Volgens artikel 2, punt 5, van verordening 2022/1854 moet onder „marktinkomsten” worden verstaan „de inkomsten die een producent ontvangt in ruil voor de verkoop en levering van elektriciteit in de Unie, ongeacht de contractuele vorm waarin die ruil plaatsvindt, met inbegrip van stroomafnameovereenkomsten en andere verrichtingen ter afdekking van schommelingen op de groothandelsmarkt voor elektriciteit, met uitzondering van alle door de lidstaten verleende steun”. Met „surplus aan inkomsten” wordt bedoeld het „positief verschil tussen de marktinkomsten van producenten per MWh elektriciteit en het in artikel 6, lid 1, vastgestelde plafond op marktinkomsten van 180 EUR per MWh elektriciteit” (artikel 2, punt 9, van verordening 2022/1854).
- 3 Artikel 6, lid 1, van deze verordening bepaalt dat „[d]e marktinkomsten van producenten die elektriciteit opwekken uit de in artikel 7, lid 1, bedoelde bronnen [te weten kern-, wind-, zonne- en geothermische energie, waterkracht zonder reservoir, biomassa met uitzondering van biomethaan, afvalstoffen, bruinkool, ruwe aardolieproducten en turf] worden geplafonneerd op maximaal 180 EUR per MWh geproduceerde elektriciteit”.
- 4 Het gehanteerde beginsel houdt dus in dat de lidstaten boven een bepaald plafond de inkomsten innen van deelnemers op de elektriciteitsmarkt die als gevolg van het systeem van vaststelling van de elektriciteitsprijs op de day-ahead-groothandelsmarkt profiteren van uitzonderlijk hoge elektriciteitsprijzen, terwijl

hun kosten niet dienovereenkomstig stijgen, zodat de lidstaten gerichte maatregelen kunnen financieren om de verbruikers te ondersteunen. Het gehanteerde plafond is aanzienlijk hoger dan de gemiddelde piekprijzen op de markt vóór februari 2022, vanuit de gedachte dat de marktdeelnemers, toen zij hun initiële investeringsbesluiten namen, niet verwachtten dat zij door een meevaller zulke hoge inkomsten zouden kunnen ontvangen, waardoor dit dus buitengewone inkomsten zijn.

- 5 Op 22 december 2022 heeft de Belgische wetgever overeenkomstig verordening 2022/1854 in de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (hierna: „elektriciteitswet”) hoofdstuk V ter ingevoegd, met als opschrift „Plafond op marktinkomsten van elektriciteitsproducenten”, bestaande uit artikel 22 ter en artikel 22 quater. Deze wijziging werd ingevoerd bij de wet van 16 december 2022 tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en tot invoering van een plafond op marktinkomsten van elektriciteitsproducenten (hierna: „wet van 16 december 2022”).
- 6 Met het nieuwe artikel 22 ter van de elektriciteitswet wordt een plafond op marktinkomsten van elektriciteitsproducenten ingevoerd door middel van een heffing ten behoeve van de Staat ter hoogte van 100 % van het zogenoemde „surplus” aan inkomsten die tussen 1 augustus 2022 en 30 juni 2023 worden behaald (hierna: „heffing”). Onder „surplus aan inkomsten” moet worden verstaan inkomsten boven een plafond van 130 EUR per MWh elektriciteit (artikel 22 ter, § 4, van de elektriciteitswet). Artikel 22 ter, § 5, van deze wet definieert marktinkomsten als de inkomsten die de betrokken schuldenaren voor elke transactie ontvangen in ruil voor de verkoop en levering van elektriciteit gedurende de betrokken periode. De tweede alinea van deze bepaling bevat vermoedens (afhankelijk van de aard van de productie-installatie) voor de vaststelling van deze inkomsten. Deze vermoedens zijn in wezen gebaseerd op de transacties die de schuldenaar wordt geacht te hebben verricht (zie punt 10 e.v. van deze samenvatting).
- 7 Artikel 22 ter, § 6, van de elektriciteitswet belast de CREG met het vaststellen van het model van de aangifte en het formaat van de stukken die, met het oog op de vaststelling van de heffing, door de schuldenaren ervan moeten worden toegezonden. Krachtens § 7 van dit artikel stelt de CREG voor elke schuldenaar de verschuldigde heffing voor, waarna elk voorstel naar de Federale Overheidsdienst Economie wordt gestuurd (§ 8). De CREG is ook belast met de controle van de aangifte van de schuldenaren (artikel 22 quater, § 1, van de elektriciteitswet). Na ontvangst van het voorstel van de CREG stelt de Federale Overheidsdienst Economie het bedrag van de verschuldigde heffing vast (artikel 22 quater, § 2, van deze wet). Wanneer een schuldenaar de aangifte niet binnen de vastgestelde termijn heeft ingediend of wanneer de aangifte onvolledig is, kan de CREG voorstellen de heffing ambtshalve vast te stellen (artikel 22 ter, § 7, tweede alinea, van genoemde wet).

- 8 Uit hoofde van de elektriciteitswet heeft de CREG de bestreden beslissing genomen ten aanzien waarvan verzoeksters in het hoofdgeding – zijnde ondernemingen die actief zijn in de sector elektriciteitsproductie en -levering alsook ondernemersverenigingen in die sector – de verwijzende rechter om nietigverklaring hebben verzocht, met name op grond dat deze beslissing niet in overeenstemming is met verordening 2022/1854.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding en beoordeling door de verwijzende rechter

Gebruik van vermoedens voor de vaststelling van inkomsten

- 9 Verzoeksters in het hoofdgeding bekritisieren het gebruik van vermoedens om te bepalen welke inkomsten de elektriciteitsproducenten uit de markt halen. Wat de krachtens het model van aangifte toe te zenden stukken/informatie betreft, baseert de bestreden beslissing zich in feite op de in artikel 22 ter, § 5, tweede alinea, van de elektriciteitswet vastgestelde vermoedens. Derhalve dient de gebruiker bij de aangifte van zijn inkomsten op het daartoe door CREG ingerichte platform „het (of de) gepaste vermoeden(s) uit het keuzemenu” te kiezen (punt 83 van de bestreden beslissing).
- 10 Het eerste en het tweede vermoeden (zoals genoemd in artikel 22 ter, § 5, tweede alinea, 1° en 2°, van de elektriciteitswet) hebben respectievelijk betrekking op de kerncentrales Doel 3 en 4 en Tihange 2 en 3 enerzijds en Tihange 1 anderzijds. Deze zijn onweerlegbaar.
- 11 Het derde vermoeden (artikel 22 ter, § 5, tweede alinea, 3°, van de elektriciteitswet) heeft betrekking op de niet onder de eerste twee vermoedens vallende installaties waarvan de productie onder een stroomafnameovereenkomst valt.
- 12 Het vierde vermoeden (artikel 22 ter, § 5, tweede alinea, 4°, van de elektriciteitswet) is van toepassing op de niet onder de eerste drie vermoedens vallende installaties waarvoor geen productiesteunregeling geldt (tenzij die regeling bepaalt dat het steunbedrag niet afhankelijk is van de evolutie van de elektriciteitsprijs).
- 13 Het vijfde vermoeden (artikel 22 ter, § 5, tweede alinea, 5°, van de elektriciteitswet) is van toepassing op de niet onder de eerste vier vermoedens vallende installaties.
- 14 De eerste vijf vermoedens berusten in wezen op de fictie dat de elektriciteit wordt geacht eenmaal per dag te worden verkocht tegen de elektriciteitsprijs voor elk van die dagen op een platform voor de uitwisseling van elektriciteit indien de elektriciteit op termijn wordt verkocht, en eenmaal per uur indien de elektriciteit op de day-aheadmarkt wordt verkocht.

- 15 Het derde tot en met het vijfde vermoeden kunnen worden weerlegd indien de schuldenaar kan aantonen dat zijn marktinkomsten afwijken van die welke overeenkomstig die vermoedens zijn vastgesteld, en kan verantwoorden waarom hij een verkoopstrategie heeft gebruikt die afwijkt van die welke is bedoeld in het vermoeden dat hij wil weerleggen (artikel 22 ter, § 5, tweede alinea, 6°, van de elektriciteitswet en punt 142 van de bestreden beslissing). De weerlegging van dit vermoeden is echter administratief zeer omslachtig, aangezien de schuldenaar zijn werkelijke marktinkomsten „voor zijn volledige productiepark” moet bewijzen, dus zowel voor de installaties die onder het heffingssysteem vallen als voor de andere (bijvoorbeeld gas- en steenkooltechnologieën).
- 16 Bovendien zijn op deze weerlegbaarheid weer nieuwe onweerlegbare vermoedens van toepassing.
- 17 In de eerste plaats worden verkopen binnen een concern volgens artikel 22 ter, § 5, tweede alinea, 6°, onder a), „voor de toepassing van dit artikel geacht te zijn gesloten op basis van een prijs die overeenkomt met de marktprijs op de dag van de transactie voor de leveringsperiode waarop de transactie betrekking heeft, zoals gepubliceerd door een platform voor de uitwisseling van energieblokken dat in België actief is”. Een transactie binnen een concern kan evenwel plaatsvinden tegen een lagere kostprijs dan een marktprijs (geen marge en/of beperking van de kosten voor productie en verbruik op een gedeelde locatie), of afhankelijk zijn van een marktprijs die niet in België wordt gepubliceerd.
- 18 In de tweede plaats wordt onder b) van dit punt bepaald dat „elk geproduceerd en verkocht, maar niet op termijn verkocht volume van elektriciteit wordt geacht te zijn verkocht tegen de marktreferentieprijs”, die in artikel 2, 40°, van de elektriciteitswet wordt gedefinieerd als een dagelijkse beursnotering (en die dus zeer gevoelig is voor koersschommelingen, die ertoe kunnen leiden dat het plafond vaker wordt overschreden met als gevolg een hogere heffing). Een volume van elektriciteit dat niet op termijn is verkocht, kan evenwel op contractuele basis zonder marktreferentieprijs of zonder dagelijkse marktreferentieprijs zijn verkocht.
- 19 In de derde plaats wordt onder d) van dit punt bepaald dat „het volume van elektriciteit dat op de day-aheadmarkt is verkocht, wordt geacht te zijn verhandeld voor elke leveringsperiode van één uur”. Dit vermoeden kan ertoe leiden dat niet-gerealiseerde inkomsten in aanmerking worden genomen (zie punt 21 van deze samenvatting).
- 20 Aangezien deze drie vermoedens van toepassing zijn op de weerlegging van het derde tot en met het vijfde hierboven genoemde vermoeden, zijn verzoeksters van mening dat het gehele systeem door vermoedens wordt beheerst, waardoor het niet mogelijk is om rekening te houden met de daadwerkelijk verkregen inkomsten.
- 21 Dit systeem heeft dus tot gevolg dat fictieve inkomsten in aanmerking worden genomen, zonder dat de elektriciteitsproducenten hun werkelijke inkomsten

kunnen aantonen, aangezien deze vermoedens uiteindelijk onweerlegbaar zijn. De vermoedens geven dus aanleiding tot een heffing als het plafond op een bepaalde dag of op een bepaald uur van de periode wordt overschreden, zelfs als de werkelijk ontvangen prijs een gemiddelde of vaste prijs onder het plafond is. Het eigenlijke doel van dit systeem is de belastingen te verhogen zonder rekening te houden met de werkelijk gerealiseerde inkomsten.

- 22 Het bij verordening 2022/1854 ingevoerde plafond is evenwel van toepassing op de werkelijke inkomsten van de elektriciteitsproducenten en geldt per transactie. Wegens het bindende karakter en de rechtstreekse werking van deze verordening en het beginsel van voorrang en het doeltreffendheidsbeginsel van het Unierecht was de CREG verplicht om deze verordening toe te passen en diende zij de met het Unierecht strijdige nationale bepalingen (in casu de vermoedens) terzijde te schuiven.
- 23 Volgens de CREG heeft verordening 2022/1854 tot doel een verplicht plafond in te stellen voor de inkomsten uit de elektriciteitsmarkt, maar zonder harmonisatie. De lidstaten hebben dus de bevoegdheid behouden om verschillende maatregelen te nemen, wat ze ook hebben gedaan, waarbij de genomen maatregelen van lidstaat tot lidstaat sterk verschillen wat betreft onder meer de hoogte van het plafond en de toepassingsperioden.
- 24 Bovendien blijkt expliciet uit overweging 37 van verordening 2022/1854 dat de lidstaten voor de berekening van het plafond van marktinkomsten gebruik kunnen maken van redelijke ramingen.
- 25 Dit heeft de wetgever gedaan door gebruik te maken van de litigieuze vermoedens, die noodzakelijk waren omdat het technisch niet mogelijk is om met zekerheid een prijs te koppelen aan elke elektron elektriciteit in een transactie.
- 26 Dit systeem leidt niet tot fictieve inkomsten maar maakt gebruik van ramingen om het inkomstenplafond vast te stellen, dat hoe dan ook veel hoger is dan waarop de producenten vóór de energiecrisis op de markt konden hopen.
- 27 De CREG betwist niet dat de vermoedens met betrekking tot de kerncentrales de facto onweerlegbaar zijn, maar voert aan dat deze vermoedens in overeenstemming zijn met verkoopstrategieën die eerder werden overeengekomen met de exploitanten van de betrokken centrales en die al jaren worden toegepast (met het oog op de inning van vergoedingen), wat niet als onredelijk kan worden beschouwd.
- 28 De andere vermoedens zijn weerlegbaar krachtens artikel 22 ter, § 5, tweede alinea, 6°, van de elektriciteitswet. Ook al moeten de werkelijke inkomsten worden aangetoond voor het volledige productiepark (dus niet alleen voor de installaties die aan de heffing zijn onderworpen), het gaat om een redelijk vereiste dat tot doel heeft kunstmatige overdrachten van inkomsten tussen installaties te vermijden. Deze bepaling beoogt ook te voorkomen dat schuldenaren die tot hetzelfde concern behoren de heffing omzeilen door fictief een transactieprijs

onder het plafond vast te stellen (een strategie waarin artikel 6, lid 3, van verordening 2022/1854 overigens voorziet). Wat de andere regels van artikel 22 ter, § 5, tweede alinea, 6°, van de elektriciteitswet betreft, deze leggen geen fictieve inkomsten op maar hebben tot doel om de toepassing van de heffing per transactie mogelijk te maken.

- 29 De Belgische Staat voegt daaraan toe dat verordening 2022/1854 zelf geen specifieke regel bevat voor de berekening van het bedrag van het surplus aan inkomsten en dat de Commissie geen sturing ter zake heeft geboden, in tegenstelling tot wat in die verordening is bepaald. Derhalve was het aan de lidstaten om een dergelijke regel vast te stellen, waartoe zij volgens overweging 37 van deze verordening gebruik mochten maken van redelijke ramingen, zoals de betrokken vermoedens.
- 30 Door gebruik te maken van vermoedens kunnen de technische moeilijkheden worden ondervangen die gepaard gaan met de vaststelling van de precieze prijs voor elke MWh die tijdens de periode van toepassing van de heffing wordt verkocht en geleverd. Tevens kan zo de administratieve last worden verminderd voor de schuldenaren en de overheidsinstanties die de heffing moeten toepassen.
- 31 De verwijzende rechter merkt op zijn beurt op dat verordening 2022/1854, wegens de verschillen in de organisatie van de groothandelsmarkten voor elektriciteit in de lidstaten en de specifieke lokale kenmerken, aan de lidstaten een rol toekent bij de wijze waarop het plafond wordt toegepast, hetgeen betekent dat op grond van deze verordening in elke lidstaat nationale maatregelen moeten zijn genomen.
- 32 In dit verband merkt de verwijzende rechter eveneens op dat de Commissie geen sturing heeft geboden bij de toepassing van het verplichte plafond, hoewel artikel 6, lid 5, van verordening 2022/1854 daarin voorziet.
- 33 Hij stelt niettemin vast dat het door de Belgische wetgever bij artikel 22 ter van de elektriciteitswet ingevoerde systeem waarop de bestreden beslissing zich baseert voor het model van de aangifte van de inkomsten, die voorafgaat aan de vaststelling van de door elke schuldenaar verschuldigde heffing, berust op een geheel of een opeenstapeling van vermoedens, waaraan de schuldenaar zich nooit volledig kan onttrekken, zodat hij niet in staat is zijn daadwerkelijke inkomsten aan te geven. De vermoedens zijn namelijk gebaseerd op theoretische verkoopstrategieën en hebben geen relatie met de realiteit van de strategieën en de verkoop van de producenten, terwijl de bepalingen van verordening 2022/1854 erop lijken te wijzen dat de berekening van het surplus aan inkomsten wordt gebaseerd op de daadwerkelijke marktinkomsten. In dit verband baseert de verwijzende rechter zich op de bewoordingen van de volgende bepalingen van deze verordening (nadruk door de verwijzende rechter toegevoegd):
 - Artikel 2, punt 5, definieert „marktinkomsten” als „de **inkomsten** die een producent ontvangt in ruil voor de verkoop en levering van elektriciteit in de Unie, ongeacht de contractuele vorm waarin die ruil plaatsvindt, met inbegrip

van stroomafnameovereenkomsten en andere verrichtingen ter afdekking van schommelingen op de groothandelsmarkt voor elektriciteit, met uitzondering van alle door de lidstaten verleende steun”;

- Artikel 2, punt 9, definieert „surplus aan inkomsten” als „een positief verschil **tussen de marktinkomsten van producenten** per MWh elektriciteit en het in artikel 6, lid 1, vastgestelde plafond op marktinkomsten van 180 EUR per MWh elektriciteit”;

- In artikel 6, met als opschrift „Verplicht plafond op marktinkomsten”, wordt bepaald:

„1. **De marktinkomsten van producenten** die elektriciteit opwekken uit de in artikel 7, lid 1, bedoelde bronnen worden geplafonneerd op maximaal 180 EUR per MWh geproduceerde elektriciteit.

2. De lidstaten passen het plafond op marktinkomsten toe op alle marktinkomsten van producenten [...]”;

- Artikel 7 draagt het opschrift „Toepassing van het plafonds op marktinkomsten van elektriciteitsproducenten” en bepaalt:

„Het in artikel 6 vastgestelde plafond op **marktinkomsten** is van toepassing op de **marktinkomsten uit de verkoop** van elektriciteit die wordt opgewekt uit de volgende bronnen: [...]”.

34 Bovendien lijkt de filosofie zelf van het ingevoerde systeem, namelijk de vaststelling van een plafond op de marktinkomsten en de mogelijkheid voor de lidstaten om de inkomsten boven dat plafond te innen, noodzakelijkerwijs te verwijzen naar daadwerkelijk gerealiseerde inkomsten. Het innen van niet gerealiseerde inkomsten lijkt immers een contradictio in terminis te zijn.

35 Volgens de verwijzende rechter lijkt dit met name te worden bevestigd door overweging 30 van verordening 2022/1854:

„Het plafond op marktinkomsten moet worden vastgesteld op basis van marktinkomsten en niet op basis van de totale opwekkingsinkomsten (met inbegrip van andere potentiële bronnen van inkomsten, zoals de terugleverpremie), om te voorkomen dat de aanvankelijk verwachte winstgevendheid van een project aanzienlijk wordt beïnvloed. Ongeacht de contractuele vorm waarin de handel in elektriciteit kan plaatsvinden, **mag het plafond op marktinkomsten alleen gelden voor gerealiseerde marktinkomsten. Dit is noodzakelijk om te voorkomen dat producenten die niet daadwerkelijk profiteren van de huidige hoge elektriciteitsprijzen, worden benadeeld** omdat zij hun inkomsten hebben afgedekt tegen schommelingen op de groothandelsmarkt voor elektriciteit. **Derhalve, voor zover bestaande of toekomstige contractuele verplichtingen**, zoals afnameovereenkomsten voor hernieuwbare stroom en andere soorten stroomafname-

overeenkomsten of termijnhedges, **leiden tot marktinkomsten uit de productie van elektriciteit tot het niveau van het plafond op marktinkomsten, mag deze verordening geen afbreuk doen aan dergelijke inkomsten.** De maatregel waarbij het plafond op marktinkomsten wordt ingevoerd, mag marktdeelnemers er dan ook niet van weerhouden dergelijke contractuele verplichtingen aan te gaan.” (Nadruk door de verwijzende rechter toegevoegd.)

36 Deze rechter merkt op dat in overweging 37 daarentegen staat te lezen:

„Om een effectieve handhaving van het plafond op marktinkomsten te handhaven, verstrekken producenten, intermediairs en relevante marktdeelnemers de bevoegde instanties van de lidstaten en, in voorkomend geval, systeembeheerders en benoemde elektriciteitsmarktbeheerders, de benodigde gegevens. **Gezien het grote aantal individuele transacties waarvoor de bevoegde instanties van de lidstaten het plafond op marktinkomsten moeten handhaven, moeten die instanties voor de berekening van het plafond van marktinkomsten kunnen gebruikmaken van redelijke ramingen.**” (Nadruk door de verwijzende rechter toegevoegd.)

37 De verwijzende rechter ziet niet in hoe een overweging de bepalingen van een verordening terzijde kan schuiven en is er bovendien nog steeds niet van overtuigd dat het de lidstaten, door de genoemde mogelijkheid om gebruik te maken van ramingen, is toegestaan om te voorzien in een systeem dat uitsluitend is gebaseerd op onweerlegbare vermoedens of op vermoedens die weliswaar gedeeltelijk weerlegbaar zijn, maar op een wijze die de (onweerlegbare) door de lidstaat theoretisch vastgelegde elementen laat voortbestaan, zonder rekening te houden met de daadwerkelijk verkregen inkomsten.

38 Wat de argumenten van de CREG en de Belgische Staat inzake de technische moeilijkheden en de verlichting van de administratieve last van de schuldenaren betreft, is de verwijzende rechter van oordeel dat deze weliswaar het gebruik van vermoedens (of veeleer ramingen) kunnen rechtvaardigen, maar dat zij het onweerlegbare karakter van deze vermoedens niet kunnen verklaren en dat de schuldenaren in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun werkelijke verkoopstrategieën en werkelijke inkomsten te staven, in elk geval wanneer er mogelijk een verband blijkt te zijn tussen technische installaties en verkoopvoorwaarden.

39 De verwijzende rechter merkt ook op dat uit niets in het verslag van de Commissie blijkt dat alle lidstaten een systeem op basis van vermoedens hebben ingevoerd, en dat België tamelijk geïsoleerd lijkt te zijn in zijn keuze.

40 Het systeem waarin gebruik wordt gemaakt van vermoedens voor de theoretische vaststelling van de inkomsten die als basis dienen voor de berekening van de heffing, zoals dat is ingevoerd bij artikel 22 ter van de elektriciteitswet en waarop de bestreden beslissing is gebaseerd, doet de vraag rijzen welke uitlegging moet worden gegeven aan de artikelen 6, 7 en 8, gelezen in samenhang met artikel 2,

punten 5 en 9, van verordening 2022/1854, teneinde vast te stellen of deze bepalingen een dergelijk systeem toestaan. Derhalve acht de verwijzende rechter het voor het wijzen van zijn arrest noodzakelijk om op dit punt prejudiciële vragen te stellen aan het Hof.

Periode waarop de bestreden beslissing betrekking heeft

- 41 Een aantal verzoeksters betoogt dat de bestreden beslissing onwettig is voor zover deze een model van de aangifte en het formaat van de toe te zenden stukken vaststelt „voor de periode van 1 augustus 2022 tot en met 31 december 2022”, terwijl verordening 2022/1854 krachtens artikel 22, lid 2, onder c), pas vanaf 1 december 2022 een plafond op de inkomsten oplegt (in tegenstelling tot het voorstel voor een verordening, dat de lidstaten de mogelijkheid liet om in een eerdere toepassing te voorzien).
- 42 Zij betogen dat de vervroegde toepassing van het plafond schending van de algemene Unierechtelijke beginselen van rechtszekerheid en van gewettigd vertrouwen vormt. Deze vervroegde toepassing heeft bovendien aanzienlijke praktische gevolgen, aangezien juist in augustus 2022 de elektriciteitsprijzen piekten.
- 43 Zij voegen eraan toe dat de wetgever niet heeft aangegeven waarom hij verordening 2022/1854 vervroegd wilde toepassen.
- 44 De CREG antwoordt dat in kwesties van economisch beleid het optreden van de Europese Unie (in casu die van de Raad krachtens artikel 122, lid 1, VWEU in geval van moeilijkheden bij de voorziening van bepaalde producten, in het bijzonder op energiegebied) beperkt is tot een coördinatie van het economisch beleid waarbij de soevereine bevoegdheid van de lidstaten op fiscaal gebied intact wordt gelaten, zodat de Belgische nationale wetgever in deze kwestie kon ingrijpen door een „bijkomende” maatregel vast te stellen op grond van zijn fiscale autonomie.
- 45 Bovendien leidt verordening 2022/1854 zelf niet tot een uniforme belasting van de surplussen aan inkomsten, maar beperkt zij zich tot de coördinatie van de reacties van de lidstaten, die over een ruime speelruimte blijven beschikken om een doeltreffende reactie te bieden op de situatie, rekening houdend met de specifieke kenmerken van hun nationale energiemarkt.
- 46 De Belgische Staat wijst erop dat deze verordening België geenszins verbiedt om fiscale maatregelen te nemen die van toepassing zijn op een periode vóór 1 december 2022, in dit geval de periode vanaf 1 augustus 2022.
- 47 Het recht van België om gedurende deze periode zijn eigen fiscale bevoegdheid uit te oefenen, is in overeenstemming met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

- 48 De Belgische Staat verwijst ook naar artikel 8, lid 1, van verordening 2022/1854, op grond waarvan de lidstaten „maatregelen [kunnen] handhaven of invoeren die de marktinkomsten van de producenten die elektriciteit opwekken uit de in artikel 7, lid 1, genoemde bronnen, alsook de marktinkomsten van andere marktdeelnemers, waaronder deelnemers die zich bezighouden met elektriciteitshandel, verder beperken, inclusief de mogelijkheid om tussen technologieën te differentiëren”, en dus ook het plafond kunnen uitbreiden tot een periode vóór de in de verordening genoemde periode.
- 49 Het feit dat de mogelijkheid van vrijwillige vervroegde toepassing van de verordening waarin het voorstel voor een verordening voorzag, niet in de definitieve tekst is opgenomen, is te verklaren doordat een dergelijke uitdrukkelijke bepaling onnodig is en vormt geen bewijs dat de Europese wetgever de vervroegde toepassing van de regeling inzake het plafond op de marktinkomsten heeft willen verbieden.
- 50 De verwijzende rechter stelt vast dat de in de bestreden beslissing bedoelde periode voortvloeit uit artikel 22 ter, § 1, van de elektriciteitswet, waarin wordt bepaald dat „[b]ij dit artikel [...] een plafond op marktinkomsten van elektriciteitsproducten [wordt] ingesteld [...] die tussen 1 augustus 2022 en 30 juni 2023 [...] worden behaald” en dat de motivering van die wet aangeeft dat deze „strekt tot de gedeeltelijke uitvoering van [verordening 2022/1854]”, met dien verstande dat het „gedeeltelijke” karakter van de uitvoering blijkt uit het feit dat de wet van 16 december 2022 beoogt de uitvoering van verordening 2022/1854 alleen te verzekeren met betrekking tot elektriciteit (hoofdstuk II van die verordening), en niet met betrekking tot de sectoren olie, gas en kolen (hoofdstuk III van die verordening).
- 51 Deze rechter merkt op dat de Belgische wetgever niet heeft aangegeven waarom hij de datum van inwerkingtreding van de heffing heeft willen vaststellen op een andere datum dan die welke in verordening 2022/1854 is bepaald, en dat het door de CREG en de Belgische Staat aangevoerde argument dat de heffingsregeling hybride van aard is (nationale maatregel van 1 augustus tot en met 30 november 2022, vervolgens uitvoering van verordening 2022/1854 vanaf 1 december 2022), evenmin blijkt uit het onderzoek van de voorbereidende werkzaamheden.
- 52 Volgens de verwijzende rechter kan artikel 22, lid 2, van deze verordening, dat de datum van inwerkingtreding van het plafond op de surplussen aan inkomsten vaststelt op 1 december 2022 en daarmee de coördinatie tussen de lidstaten verzekert, zich verzetten tegen nationale maatregelen ter uitvoering van de regeling vanaf een eerdere datum.
- 53 Deze rechter verwijst in dit verband naar overweging 11 van deze verordening, waarin staat te lezen dat „[o]ngecoördineerde plafonds op marktinkomsten uit elektriciteit [...] kunnen leiden tot aanzienlijke verstoringen tussen de generatoren in de Unie”. Hij verwijst tevens naar het beginsel van voorrang en het

doeltreffendheidsbeginsel van het Unierecht, alsook het beginsel van loyale samenwerking tussen de Unie en de lidstaten.

- 54 Met betrekking tot artikel 8, lid 1, onder a), van verordening 2022/1854 is het de verwijzende rechter niet duidelijk of de aan de lidstaten geboden mogelijkheid om „maatregelen [te] handhaven of [in te voeren] die de marktinkomsten van de producenten die elektriciteit opwekken [...] verder beperken”, de mogelijkheid omvat om vóór de datum van inwerkingtreding van deze verordening een plafondregeling toe te passen, aangezien de bepalingen van deze verordening inzake plafonds (met inbegrip van artikel 8 ervan) juist enkel van toepassing zijn van 1 december 2022 tot en met 30 juni 2023.
- 55 In deze omstandigheden acht de verwijzende rechter het noodzakelijk het Hof te vragen hoe de artikelen 6, 7, 8 en 22 van verordening 2022/1854 moeten worden uitgelegd, in samenhang met het beginsel van voorrang en het doeltreffendheidsbeginsel van het Unierecht, alsook het beginsel van loyale samenwerking, teneinde te bepalen of deze artikelen zich verzetten tegen nationale maatregelen die voorzien in de toepassing van een plafond op de surplussen aan inkomsten van elektriciteitsproducenten vanaf een eerdere datum dan die waarin deze verordening voorziet.

Prejudiciële vragen

- „1) Moeten de artikelen 6, 7 en 8 van verordening (EU) 2022/1854 van de Raad van 6 oktober 2022 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen, gelezen in samenhang met artikel 2, punten 5 en 9, ervan, in het licht van alle overwegingen ervan en in samenhang met, in het bijzonder, artikel 288 VWEU en artikel 6 VEU, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de toepassing van nationale maatregelen zoals die van artikel 22 ter, in het bijzonder § 5, tweede alinea, van de elektriciteitswet, waarin wordt bepaald dat het in artikel 6 van de verordening vastgestelde plafond leidt tot een heffing over de surplussen aan inkomsten van de elektriciteitsproducenten waarbij het gedeelte van de inkomsten boven het vastgestelde plafond wordt bepaald op basis van de marktinkomsten die voor bepaalde installaties worden vastgesteld op basis van onweerlegbare vermoedens voor de berekening van theoretische inkomsten (zie artikel 22 ter, § 5, tweede alinea, 1^o en 2^o, van de elektriciteitswet), waardoor de schuldenaren van de heffing niet hun werkelijke inkomsten kunnen aangeven en doen gelden?
- 2) Moeten de artikelen 6, 7 en 8 van verordening (EU) 2022/1854 van de Raad van 6 oktober 2022 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen, gelezen in samenhang met artikel 2, punten 5 en 9, ervan, in het licht van alle overwegingen ervan en in samenhang met, in het bijzonder, artikel 288 VWEU en artikel 6 VEU, alsook met het evenredigheidsbeginsel, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de toepassing van

nationale maatregelen zoals die van artikel 22 ter, in het bijzonder § 5, tweede alinea, van de elektriciteitswet, waarin wordt bepaald dat het in artikel 6 van de verordening vastgestelde plafond leidt tot een heffing over de surplussen aan inkomsten van de elektriciteitsproducenten waarbij het gedeelte van de inkomsten boven het vastgestelde plafond wordt bepaald op basis van de marktinkomsten die voor bepaalde installaties (zie artikel 22 ter, § 5, tweede alinea, 3°-6°) worden vastgesteld op basis van vermoedens die als weerlegbaar worden voorgesteld maar die de schuldenaren van de heffing enkel kunnen weerleggen door aan te tonen wat hun werkelijke inkomsten voor al hun installaties zijn – met inbegrip van hun installaties die niet binnen de werkingssfeer van de verordening vallen – en zich daarnaast alsnog te beroepen op bepaalde vermoedens, waardoor zij niet hun werkelijke inkomsten kunnen aangeven en doen gelden?

- 3) Moeten de artikelen 6, 7, 8 en 22 van verordening (EU) 2022/1854 van de Raad van 6 oktober 2022 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen, gelezen in samenhang met de beginselen van voorrang en doeltreffendheid van het Unierecht, alsook met het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, lid 3, VEU), en, in het bijzonder, met artikel 288 VWEU, in het licht van alle overwegingen ervan aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de toepassing van nationale maatregelen die na de inwerkingtreding van deze verordening zijn genomen, zoals artikel 22 ter, § 1, van de elektriciteitswet, dat is ingevoegd bij de wet van 16 december 2022 en voorziet in de invoering van een systeem inzake een plafond op de marktinkomsten van elektriciteitsproducenten vanaf een eerdere datum dan 1 december 2022, zoals 1 augustus 2022?"

Verzoek om behandeling volgens de versnelde procedure

- 56 Aangezien de verwijzende rechter bij het onderzoek van de bij hem aanhangige beroepen overeenkomstig artikel 29 bis van de elektriciteitswet zitting houdt zoals in kort geding, verzoekt hij om toepassing van de versnelde procedure van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie.