

Sprawa C-633/23

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

23 października 2023 r.

Sąd odsyłający:

Cour d'appel de Bruxelles (Belgia)

Data wydania postanowienia odsyłającego:

18 października 2023 r.

Strona skarżąca:

Electrabel SA

Fédération belge des entreprises électriques et gazières

Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen ASBL

Wind4Wallonia 2 SA

Luminus SA

EDF Belgium SA

Activent Wallonie SCRL

Eol'Wapi

Lumiwind C

Luminus Wind Together SC

Strona pozwana:

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

Interwenant:

État belge

Przedmiot postępowania głównego

Stwierdzenie nieważności decyzji Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (Komisji Regulacji Energii Elektrycznej i Gazu, zwanej dalej „CREG”) o sygnaturze (B)2511 z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie wzoru deklaracji składanej przez dłużników zobowiązanych do uiszczenia opłaty wprowadzonej w ramach pułapu dochodów rynkowych producentów energii elektrycznej (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”). Zaskarżona decyzja jest dostępna pod następującym adresem internetowym: <https://www.creg.be/fr/publications/decision-b2511>.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Przyjmując rozporządzenie (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii (zwane dalej „rozporządzeniem 2022/1854”), Rada Unii Europejskiej w kontekście gwałtownie rosnących cen dążyła do „złagodzenia skutków wysokich cen energii za pomocą wyjątkowych, ukierunkowanych i ograniczonych w czasie środków” (art. 1 tego rozporządzenia). W odniesieniu do rynku energii elektrycznej wspomniane rozporządzenie przewiduje w szczególności ustanowienie obowiązkowego pułapu dochodów rynkowych i zasad podziału nadwyżki dochodu (zob. rozdział II sekcja 2, w szczególności art. 6 i 7 tego rozporządzenia).
- 2 Zgodnie z art. 2 pkt 5 rozporządzenia 2022/1854, „»dochód rynkowy« oznacza osiągnięty dochód, który producent uzyskuje w zamian za sprzedaż i dostawę energii elektrycznej w Unii, niezależnie od formy umownej, w jakiej taka wymiana ma miejsce, w tym umów zakupu energii elektrycznej i innych operacji zabezpieczających przed wahaniami na hurtowym rynku energii elektrycznej, z wyłączeniem wszelkiego wsparcia udzielanego przez państwa członkowskie”. Przez „nadwyżkę dochodu” rozumie się zaś „dodatnią różnicę między dochodem rynkowym producentów z MWh energii elektrycznej a pułapem dochodów rynkowych w wysokości 180 EUR/MWh energii elektrycznej, określoną w art. 6 ust. 1” (art. 2 pkt 9 rozporządzenia 2022/1854).
- 3 Artykuł 6 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi, że „[d]ochody rynkowe producentów uzyskane z wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł, o których mowa w art. 7 ust. 1, [czyli z energii jądrowej, energii wiatrowej, energii słonecznej, energii geotermalnej, energii wodnej z elektrowni bez zbiorników, paliwa z biomasy z wyłączeniem biometanu, odpadów, węgla brunatnego, produktów ropopochodnych i torfu], są ograniczone do maksymalnej kwoty 180 EUR/MWh wyprodukowanej energii elektrycznej”.
- 4 Przyjęta zasada polega zatem na tym, że w przypadku uczestników rynku energii elektrycznej, którzy czerpią korzyści z wyjątkowo wysokich cen energii elektrycznej w ramach systemu ustalania cen energii elektrycznej na rynku hurtowym dnia następnego, lecz nie ponoszą odpowiadającego im wzrostu kosztów, ich dochody, które przekraczają pewien pułap, zostają przejęte przez

państwa, co umożliwia owym państwom finansowanie pewnych ukierunkowanych środków na rzecz użytkowników. Przyjęty pułap jest znacznie wyższy niż średnie szczytowe ceny rynkowe przed lutym 2022 r., co wynika z założenia, że uczestnicy rynku, podejmując początkowe decyzje inwestycyjne, nie przewidywali możliwości uzyskania dochodów na tak wysokim poziomie, które w związku z tym stanowią dochody nadzwyczajne o nieoczekiwanym charakterze.

- 5 W dniu 22 grudnia 2022 r. ustawodawca belgijski w wykonaniu rozporządzenia 2022/1854 wprowadził do ustawy z dnia 29 kwietnia 1999 r. o organizacji rynku energii elektrycznej (zwanej dalej „ustawą o energii elektrycznej”) rozdział Vb zatytułowany „Pułap dochodów rynkowych producentów energii elektrycznej”, składający się z art. 22b i art. 22c. Zmiana ta została wprowadzona ustawą z dnia 16 grudnia 2022 r. zmieniającą ustawę z dnia 29 kwietnia 1999 r. o organizacji rynku energii elektrycznej i wprowadzającą pułap dochodów rynkowych producentów energii elektrycznej (zwaną dalej „ustawą z dnia 16 grudnia 2022 r.”).
- 6 Nowy art. 22b ustawy o energii elektrycznej wprowadza pułap dochodów rynkowych producentów energii elektrycznej w postaci opłaty na rzecz państwa odpowiadającej 100 % tak zwanej „nadwyżki” dochodów wygenerowanej w okresie od dnia 1 sierpnia 2022 r. do dnia 30 czerwca 2023 r. (zwanej dalej „opłatą”). „Nadwyżka dochodów” oznacza dochody przekraczające pułap 130 EUR za MWh energii elektrycznej (art. 22b ust. 4 ustawy o energii elektrycznej). Artykuł 22b ust. 5 tej ustawy definiuje dochód rynkowy jako dochód z poszczególnych transakcji osiągnięty przez zainteresowanych dłużników z tytułu sprzedaży i dostawy energii elektrycznej w danym okresie. Akapit drugi tego przepisu ustanawia domniemania (w zależności od rodzaju instalacji wytwarzającej energię elektryczną) służące określeniu tego dochodu. Domniemania te opierają się zasadniczo na transakcjach, które dłużnik miał przeprowadzić (zob. pkt 10 i nast. niniejszego streszczenia).
- 7 W celu ustalenia tej opłaty art. 22b ust. 6 ustawy o energii elektrycznej nakłada na CREG obowiązek określenia wzoru deklaracji i formatu dokumentów przesyłanych przez dłużników zobowiązanych do jej uiszczenia. Zgodnie z ust. 7 tego samego artykułu CREG musi przedstawić poszczególnym dłużnikom propozycję należnej opłaty, przy czym każda propozycja jest następnie przesyłana do Service public fédéral Économie (ministerstwa gospodarki) (ust. 8). CREG jest również odpowiedzialny za sprawdzenie deklaracji dłużników (art. 22c ust. 1 ustawy o energii elektrycznej). Po otrzymaniu od CREG propozycji, Service public fédéral Économie (ministerstwo gospodarki) ustala wysokość opłaty podlegającej uiszczeniu (art. 22c ust. 2 tej ustawy). Jeśli dłużnik nie złoży deklaracji w terminie lub jeśli deklaracja jest niekompletna, CREG może zaproponować opłatę z urzędu (art. 22b ust. 7 akapit drugi wspomnianej ustawy).
- 8 Zgodnie z ustawą o energii elektrycznej CREG wydał zaskarżoną decyzję, a z kolei o stwierdzenie jej nieważności przez sąd odsyłający wniosły skarżące

w postępowaniu głównym, a mianowicie przedsiębiorstwa działające w sektorze produkcji i dostaw energii elektrycznej oraz federacje przedsiębiorstw działających w tym sektorze, w szczególności na tej podstawie, że decyzja ta jest niezgodna z rozporządzeniem 2022/1854.

Główne argumenty stron w postępowaniu głównym i ocena sądu odsyłającego

W przedmiocie stosowania domniemań przy określaniu dochodu

- 9 Skarżące w postępowaniu głównym krytykują stosowanie domniemań przy określaniu dochodu, jaki producenci energii elektrycznej uzyskują na rynku. Zaskarżona decyzja w odniesieniu do dokumentów i informacji, które mają być przekazywane zgodnie z określonym w niej wzorem deklaracji, powiela w istocie domniemania ustanowione w art. 22b ust. 5 akapit drugi ustawy o energii elektrycznej. W związku z tym w trakcie deklarowania swoich dochodów na platformie udostępnionej w tym celu przez CREG użytkownicy muszą „wybrać odpowiednie domniemanie (domniemania) z rozwijanego menu [...]” (pkt 83 zaskarżonej decyzji).
- 10 Domniemania pierwsze i drugie (przewidziane w art. 22b ust. 5 akapit drugi pkt 1° i 2° ustawy o energii elektrycznej) stosuje się odpowiednio, po pierwsze, do elektrowni jądrowych Doel 3 i 4, Tihange 2 i 3, a po drugie do elektrowni jądrowej Tihange 1. Są one niewzruszalne.
- 11 Trzecie domniemanie (art. 22b ust. 5 akapit drugi pkt 3° ustawy o energii elektrycznej) ma zastosowanie do instalacji nieobjętych dwoma pierwszymi domniemaniami, których produkcja jest objęta umowami zakupu energii elektrycznej.
- 12 Czwarte domniemanie (art. 22b ust. 5 akapit drugi pkt 4° ustawy o energii elektrycznej) ma zastosowanie do instalacji nieobjętych trzema pierwszymi domniemaniami, które nie korzystają z mechanizmu pomocy produkcyjnej (chyba że mechanizm ten przewiduje, że kwota pomocy nie zależy od zmian ceny energii elektrycznej).
- 13 Piąte domniemanie (art. 22b ust. 5 akapit drugi pkt 5° ustawy o energii elektrycznej) ma zastosowanie do instalacji nieobjętych czterema pierwszymi domniemaniami.
- 14 Domniemania od pierwszego do piątego opierają się zasadniczo na fikcji, zgodnie z którą uznaje się, że energia elektryczna była sprzedawana w ujęciu dziennym po cenie energii elektrycznej dla poszczególnych dni na platformie obrotu energią elektryczną, jeżeli energia elektryczna jest sprzedawana na rynku kontraktów terminowych, i w ujęciu godzinowym, jeżeli energia elektryczna jest sprzedawana na rynku dnia następnego.

- 15 Domniemania od trzeciego do piątego mogą ulec obaleniu, jeżeli dłużnik przedstawi dowody na to, że dochody rynkowe różnią się od dochodów ustalonych na podstawie tych domniemań, oraz uzasadnienie stosowania strategii sprzedaży innej niż przewidziana w domniemaniu, które chce obalić (art. 22b ust. 5 akapit drugi pkt 6^o ustawy o energii elektrycznej i pkt 142 zaskarżonej decyzji). Obalenie tego domniemania jest jednak bardzo uciążliwe administracyjnie, ponieważ wymaga od dłużnika przedstawienia dowodu rzeczywistych dochodów rynkowych „dla całego parku produkcyjnego”, co obejmuje zarówno instalacje podlegające systemowi opłaty, jak i inne (na przykład technologie gazowe i węglowe).
- 16 Ponadto ów charakter wzruszalny sam wiąże się ze stosowaniem nowych domniemań niewzruszalnych.
- 17 Po pierwsze, zgodnie z art. 22b ust. 5 akapit drugi pkt 6^o lit. a), sprzedaż wewnątrzgrupową „uznaje się za zawartą do celów [tego] artykułu na podstawie ceny [odpowiadającej] cenie rynkowej w dniu transakcji dla okresu dostawy, którego dotyczy transakcja, opublikowanej przez platformę obrotu dużymi wolumenami energii, działającą w Belgii”. Transakcja wewnątrzgrupowa może jednak odbywać się po niższych kosztach niż cena giełdowa (brak marży lub ograniczenie kosztów związanych z produkcją i konsumpcją we wspólnym zakładzie) lub zależeć od ceny giełdowej niepublikowanej w Belgii.
- 18 Po drugie, zgodnie z lit. b) tego przepisu, „każdy wolumen energii elektrycznej wyprodukowanej i sprzedanej w sposób inny, niż w ramach kontraktu terminowego, uznaje się za sprzedany po rynkowej cenie referencyjnej”, zdefiniowanej w art. 2 pkt 40^o ustawy o energii elektrycznej jako dzienna cena giełdowa (a zatem bardzo wrażliwa na wahania cen, które mogą prowadzić do częstszego przekraczania pułapu, a w konsekwencji do wyższej opłaty). Tymczasem wolumen energii elektrycznej, którego nie sprzedano w ramach kontraktu terminowego, mógł zostać sprzedany na podstawie umowy niezależnej od kursów giełdowych lub niezależnej chociażby od dziennych kursów giełdowych.
- 19 Po trzecie, lit. d) wspomnianego przepisu stanowi, że „uznaje się, że wolumen energii elektrycznej sprzedanej na rynku dnia następnego był przedmiotem transakcji dla każdego jednogodzinnego okresu dostawy”. Domniemanie to może prowadzić do uwzględnienia dochodów nieuzyskanych (zob. pkt 21 niniejszego streszczenia).
- 20 Mając na uwadze te trzy domniemania mające zastosowanie do obalenia domniemań od trzeciego do piątego, o których mowa powyżej, skarżące uważają, że cały system oparty jest na domniemaniach i w związku z tym nie pozwala na uwzględnienie faktycznie uzyskanego dochodu.
- 21 Konsekwencją tego systemu jest zatem uwzględnienie dochodów fikcyjnych, bez możliwości udowodnienia przez producentów energii elektrycznej ich dochodów

rzeczywistych, ponieważ domniemania te są w ostatecznym rachunku niewzruszalne. W ten sposób domniemania dają podstawę do nałożenia opłaty w przypadku przekroczenia pułapu w danym dniu lub godzinie rozpatrywanego okresu, nawet jeśli faktycznie otrzymana cena jest ceną średnią poniżej pułapu lub ceną stałą poniżej pułapu. Prawdziwym celem tego systemu jest zatem zwiększenie opodatkowania bez względu na faktycznie uzyskane dochody.

- 22 Tymczasem pułap wprowadzony rozporządzeniem 2022/1854 odnosi się do dochodów faktycznie uzyskanych przez producentów energii elektrycznej i uwzględnia on poszczególne transakcje. Z uwagi na wiążący charakter i bezpośrednią skuteczność tego rozporządzenia oraz zasady pierwszeństwa i skuteczności prawa Unii, CREG ma obowiązek stosować to rozporządzenie i musi odstąpić od stosowania tych przepisów krajowych (w tym przypadku, domniemań), które są sprzeczne z zasadami prawa Unii.
- 23 Według CREG celem rozporządzenia 2022/1854 jest ustanowienie obowiązkowego maksymalnego pułapu dochodów rynkowych energii elektrycznej, ale bez dokonywania harmonizacji: państwa członkowskie zachowały zatem uprawnienia do przyjmowania różnych środków, co też uczyniły, przy czym przyjęte środki znacznie się różnią w zależności od państwa członkowskiego pod względem wysokości pułapu, okresów stosowania i innych czynników.
- 24 Ponadto motyw 37 rozporządzenia 2022/1854 wyraźnie wskazuje, że państwa członkowskie mogą użyć racjonalnych szacunków do obliczenia pułapu dochodów rynkowych.
- 25 To właśnie uczynił ustawodawca, gdy posłużył się spornymi domniemaniami, które okazały się konieczne, ponieważ nie jest technicznie możliwe powiązanie każdego wprowadzonego do sieci elektronu elektryczności z transakcją po określonej cenie.
- 26 System ten nie prowadzi do uwzględniania fikcyjnych przychodów, a jedynie wykorzystuje szacunki do ustalenia pułapu dochodów i tak znacznie wyższego niż ceny, na które producenci mogliby liczyć na rynku przed kryzysem energetycznym.
- 27 Chociaż CREG nie kwestionuje, że domniemania dotyczące elektrowni jądrowych są faktycznie niewzruszalne, to utrzymuje, że są one zgodne ze strategiami sprzedaży uzgodnionymi wcześniej z operatorami odnośnych elektrowni, które są stosowane od lat (w celu pobierania opłat), i podejścia takiego nie można uznać za nieracjonalne.
- 28 Pozostałe domniemania są wzruszalne na mocy art. 22b ust. 5 akapit drugi pkt 6^o ustawy o energii elektrycznej. Chociaż dowód rzeczywistego dochodu musi być przedstawiony dla całego parku produkcyjnego (a zatem nie tylko dla instalacji podlegających opłacie), jest to rozsądny wymóg mający na celu uniknięcie sztucznych transferów dochodów między instalacjami. Przepis ten ma również na

celu uniemożliwienie dłużnikom należącym do tej samej grupy obchodzenia obowiązku wniesienia opłaty poprzez fikcyjne ustalenie ceny transakcyjnej poniżej pułapu (strategia przewidziana zresztą w art. 6 ust. 3 rozporządzenia 2022/1854). Jeśli chodzi o inne przepisy art. 22b ust. 5 akapit drugi pkt 6° ustawy o energii elektrycznej, nie oznaczają one narzucania fikcyjnych dochodów, lecz mają na celu umożliwienie zastosowania opłaty do poszczególnych transakcji.

- 29 État belge (państwo belgijskie) dodaje, że samo rozporządzenie 2022/1854 nie ustanowiło żadnego konkretnego sposobu obliczania kwoty nadwyżki dochodów, a Komisja nie wydała w tym zakresie żadnych wskazówek, w przeciwieństwie do tego, co przewidywało to rozporządzenie. Określenie tego sposobu należało zatem do państw członkowskich, przy czym z motywu 37 tego rozporządzenia wynika, że w tym celu były one uprawnione do użycia racjonalnych szacunków, takich jak sporne domniemanie.
- 30 Zastosowanie domniemań umożliwia przezwycięzenie trudności technicznych związanych z określeniem dokładnej ceny za każdą MWh sprzedaną i dostarczoną w okresie obowiązywania opłaty. Zmniejsza to również obciążenie administracyjne dłużników i podmiotów publicznych odpowiedzialnych za pobór opłaty.
- 31 Sąd odsyłający natomiast zwraca uwagę, że ze względu na różnice w sposobie organizacji hurtowych rynków energii elektrycznej w państwach członkowskich oraz specyfiką lokalną, rozporządzenie 2022/1854 pewną rolę przy wdrażaniu pułapu przyznaje państwom członkowskim, co oznacza, że rozporządzeniu temu musiały w każdym państwie członkowskim towarzyszyć środki krajowe.
- 32 Sąd odsyłający zauważa również w tym względzie brak wskazówek Komisji dotyczących wdrożenia obowiązkowego pułapu, mimo że wydanie takich wskazówek przewidziano w art. 6 ust. 5 rozporządzenia 2022/1854.
- 33 Stwierdza on jednak, że system wprowadzony przez ustawodawcę belgijskiego w art. 22b ustawy o energii elektrycznej, który stanowi podstawę zaskarżonej decyzji w zakresie wzoru deklaracji o dochodach, stanowiącej etap poprzedzający ustalenie opłaty należnej od każdego dłużnika, opiera się na szeregu domniemań lub na ich kaskadzie, od których dłużnik nigdy nie może całkowicie uciec, co powoduje, że nie jest on w stanie zadeklarować dochodów uzyskanych faktycznie. Domniemania te opierają się bowiem na hipotetycznych strategiach sprzedaży, niezwiązanych z rzeczywistymi strategiami producentów ani realizowaną przez nich sprzedażą, chociaż przepisy rozporządzenia 2022/1854 wskazują raczej, że obliczenia nadwyżki dochodów dokonuje się na podstawie dochodów rynkowych faktycznie uzyskanych. Sąd odsyłający opiera się w tym względzie na brzmieniu następujących przepisów tego rozporządzenia (podkreślenie dodane przez sąd odsyłający):
 - art. 2 pkt 5 definiuje „dochód rynkowy” jako „osiągnięty dochód, który producent uzyskuje w zamian za sprzedaż i dostawę energii elektrycznej

w Unii, niezależnie od formy umownej, w jakiej taka wymiana ma miejsce, w tym umów zakupu energii elektrycznej i innych operacji zabezpieczających przed wahaniami na hurtowym rynku energii elektrycznej, z wyłączeniem wszelkiego wsparcia udzielanego przez państwa członkowskie”;

– art. 2 pkt 9 definiuje „nadwyżkę dochodu” jako „dodatnią różnicę **między dochodem rynkowym producentów** z MWh energii elektrycznej a pułapem dochodów rynkowych w wysokości 180 EUR/MWh energii elektrycznej, określoną w art. 6 ust. 1”;

– art. 6, zatytułowany „Obowiązkowy pułap dochodów rynkowych”, stanowi, co następuje:

„1. **Dochody rynkowe producentów** uzyskane z wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł, o których mowa w art. 7 ust. 1, są ograniczone do maksymalnej kwoty 180 EUR/MWh wyprodukowanej energii elektrycznej.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby pułap dochodów rynkowych dotyczył wszystkich dochodów rynkowych producentów [...]”;

– art. 7, zatytułowany „Zastosowanie pułapu dochodów rynkowych w odniesieniu do producentów energii elektrycznej” stanowi:

„Pułap **dochodów rynkowych** przewidziany w art. 6 ma zastosowanie do **dochodów rynkowych uzyskanych ze sprzedaży** energii elektrycznej wyprodukowanej z następujących źródeł: [...]”.

34 Co więcej, sama koncepcja wprowadzonego systemu, a mianowicie ustalenie pułapu dochodów rynkowych i możliwość przejmowania przez państwa członkowskie dochodów przekraczających ten pułap, wydaje się odnosić w sposób nieunikniony do dochodów faktycznie osiągniętych. Przejmowanie dochodów, które nie zostały uzyskane, jawi się bowiem jako wewnętrznie sprzeczne.

35 Zdaniem sądu odsyłającego potwierdza to w szczególności, jak się zdaje, motyw 30 rozporządzenia 2022/1854:

„Aby uniknąć znaczącego wpływu na początkowo oczekiwaną rentowność projektu, pułap dochodów rynkowych powinien być ustalany raczej w odniesieniu do dochodów rynkowych, a nie całkowitych dochodów z wytwarzania (w tym innych potencjalnych źródeł dochodów, takich jak premia gwarantowana). Niezależnie od formy umowy, na podstawie której może odbywać się obrót energią elektryczną, **pułap dochodów rynkowych powinien mieć zastosowanie wyłącznie do zrealizowanych dochodów rynkowych. Jest to konieczne, aby nie szkodzić producentom, którzy nie czerpią korzyści z obecnych wysokich cen energii elektrycznej, ponieważ zabezpieczyli swoje dochody przed wahaniami na hurtowym rynku energii elektrycznej. W związku z tym w zakresie, w jakim istniejące lub przyszłe zobowiązania umowne, takie jak**

umowy zakupu energii ze źródeł odnawialnych i inne rodzaje umów zakupu energii lub terminowe zabezpieczenia, **skutkują dochodami rynkowymi z produkcji energii elektrycznej do poziomu pułapu dochodów rynkowych, takie dochody nie powinny być objęte niniejszym rozporządzeniem.** Środek wprowadzający pułap dochodów rynkowych nie powinien zatem zniechęcać uczestników rynku do zawierania takich zobowiązań umownych” (podkreślenie dodane przez sąd odsyłający).

36 Sąd odsyłający zauważa, że motyw 37 wskazuje natomiast, że:

„Aby zapewnić skuteczne egzekwowanie pułapu dochodów rynkowych, producenci, pośrednicy i właściwi uczestnicy rynku powinni przekazywać niezbędne dane właściwym organom państw członkowskich oraz, w stosownych przypadkach, operatorom systemów i wyznaczonym operatorom rynku energii elektrycznej. **Ze względu na dużą liczbę indywidualnych transakcji, w odniesieniu do których właściwe organy państw członkowskich muszą zapewnić egzekwowanie pułapu dochodów rynkowych, organy te powinny mieć możliwość użycia racjonalnych szacunków do obliczenia pułapu dochodów rynkowych**” (podkreślenie dodane przez sąd odsyłający).

37 Pomijając okoliczność, że sąd odsyłający nie dostrzega, w jaki sposób motyw rozporządzenia mógłby podważać jego przepisy, nadal nie jest przekonany, że wspomniana możliwość zezwolenia państwom członkowskim na stosowanie szacunków upoważnia je do ustanowienia systemu opartego wyłącznie na niewzruszalnych domniemaniach lub na domniemaniach częściowo wzruszalnych, lecz z pozostawieniem w mocy (niewzruszalnych) elementów określonych teoretycznie z góry przez państwo członkowskie, bez względu na dochody faktycznie uzyskane.

38 W odniesieniu do argumentów CREG i państwa belgijskiego dotyczących trudności technicznych i zmniejszenia obciążenia administracyjnego dłużników, sąd odsyłający uważa, że chociaż mogą one uzasadniać zastosowanie domniemań (lub raczej szacunków), to nie mogą wyjaśnić niewzruszalnego charakteru tych domniemań, a dłużnicy powinni mieć możliwość udokumentowania swoich faktycznych strategii sprzedaży i rzeczywistych dochodów, a już na pewno wtedy, kiedy możliwe jest powiązanie instalacji technicznych z warunkami sprzedaży.

39 Sąd odsyłający wskazuje również, że ze sprawozdania Komisji w żaden sposób nie wynika, by wszystkie państwa członkowskie przyjęły system oparty na domniemaniach, a Belgia wydaje się nawet stosunkowo odosobniona w swoim wyborze.

40 System domniemań do celów hipotetycznego określenia dochodu stanowiącego podstawę obliczenia opłaty, taki jak ustanowiony w art. 22b ustawy o energii elektrycznej, na którym opiera się zaskarżona decyzja, rodzi pytanie o wykładnię art. 6, 7 i 8 w związku z art. 2 pkt 5 i 9 rozporządzenia 2022/1854, w celu ustalenia, czy przepisy te zezwalają na taki system. Sąd odsyłający uważa zatem,

że do wydania wyroku przez ten sąd konieczne jest zwrócenie się do Trybunału z pytaniem w tej kwestii.

W przedmiocie okresu objętego zaskarżoną decyzją

- 41 Niektóre ze skarżących podnoszą niezgodność z prawem zaskarżonej decyzji, w zakresie w jakim określa ona wzór deklaracji i format dokumentów, które należy przekazać „za okres od dnia 1 sierpnia do dnia 31 grudnia 2022 r. włącznie”, chociaż zgodnie z art. 22 ust. 2 lit. c) rozporządzenia 2022/1854 ustanawia ono pułap dochodów dopiero od dnia 1 grudnia 2022 r. (inaczej niż proponowano we wniosku dotyczącym rozporządzenia, który pozostawiał państwom członkowskim możliwość jego wcześniejszego stosowania).
- 42 Twierdzą one, że wcześniejsze zastosowanie pułapu stanowi naruszenie ogólnej zasady prawa Unii dotyczącej pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań. Jego wcześniejsze stosowanie ma również znaczne konsekwencje praktyczne, ponieważ sierpień 2022 r. był miesiącem, w którym ceny energii elektrycznej osiągnęły apogeum.
- 43 Skarżące dodają, że ustawodawca nie wskazał powodu, dla którego zamierzał nadać rozporządzeniu 2022/1854 wcześniejszy skutek.
- 44 CREG odpowiada, że w kwestiach polityki gospodarczej interwencja Unii Europejskiej (w tym przypadku interwencja Rady zgodnie z art. 122 ust. 1 TFUE w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii) ogranicza się do koordynacji polityk gospodarczych, bez wpływu na suwerenne uprawnienia państw członkowskich w kwestiach podatkowych, w związku z czym belgijski ustawodawca krajowy mógł interweniować w tej dziedzinie poprzez przyjęcia środka „uzupełniającego” na mocy swojej autonomii podatkowej.
- 45 Ponadto samo rozporządzenie 2022/1854 nie wprowadza jednolitego opodatkowania nadwyżki dochodów, a jedynie zapewnia koordynację reakcji państw członkowskich, które nadal mają szerokie pole manewru w celu zapewnienia skutecznej reakcji na zaistniałą sytuację, z uwzględnieniem specyfiki ich krajowych rynków energii.
- 46 État belge (państwo belgijskie) wskazuje, że rozporządzenie to w żaden sposób nie zabrania Belgii podejmowania środków podatkowych mających zastosowanie do okresu przed dniem 1 grudnia 2022 r., w tym przypadku do okresu rozpoczynającego się w dniu 1 sierpnia 2022 r.
- 47 Zasadność wykonywania przez Belgię własnych kompetencji podatkowych w tym okresie jest zgodna z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.
- 48 État belge (państwo belgijskie) powołuje się również na art. 8 ust. 1 rozporządzenia 2022/1854, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą „utrzymać lub wprowadzić środki, które dodatkowo ograniczają dochody

rynkowe producentów wytwarzających energię elektryczną ze źródeł wymienionych w art. 7 ust. 1, w tym z możliwością rozróżnienia między technologiami, a także dochody rynkowe innych uczestników rynku, w tym tych zajmujących się obrotem energią elektryczną”, a tym samym również rozszerzyć obowiązywanie pułapu na okres wcześniejszy niż przewidziany w niniejszym rozporządzeniu.

- 49 Fakt, że możliwości dobrowolnego wcześniejszego stosowania rozporządzenia przewidzianej we wniosku dotyczącym rozporządzenia nie uwzględniono w tekście ostatecznym, tłumaczy się niecelowością takiego wyraźnego przepisu, a okoliczność ta nie stanowi dowodu na to, że prawodawca europejski zamierzał zakazać wcześniejszego stosowania systemu pułapu dochodów.
- 50 Sąd odsyłający zauważa, że okres, o którym mowa w zaskarżonej decyzji, wynika z art. 22b ust. 1 ustawy o energii elektrycznej, stanowiącym, iż „niniejszy artykuł wprowadza pułap dochodów [...] osiągniętych w okresie od dnia 1 sierpnia 2022 r. do dnia 30 czerwca 2023 r. [...]”, zaś w uzasadnieniu tej ustawy wskazano, że „zapewnia ona częściowe wykonanie rozporządzenia [2022/1854]”, przy czym należy rozumieć, że „częściowy” charakter wykonania wynika z faktu, iż ustawa z dnia 16 grudnia 2022 r. ma na celu zapewnienie wykonania rozporządzenia 2022/1854 jedynie w odniesieniu do energii elektrycznej (rozdział II tego rozporządzenia), a nie w odniesieniu do ropy naftowej, gazu i węgla (rozdział III rzeczonego rozporządzenia).
- 51 Sąd ów zwraca uwagę, że ustawodawca belgijski nie wskazał, dlaczego zamierzał ustalić datę wejścia w życie opłaty w terminie innym niż przewidziany w rozporządzeniu 2022/1854, a teza broniona przez CREG i État belge (państwo belgijskie), iż system opłat ma charakter hybrydowy (środek krajowy od dnia 1 sierpnia do dnia 30 listopada 2022 r., a następnie wdrożenie rozporządzenia 2022/1854 od dnia 1 grudnia 2022 r.), nie wynika również z analizy prac przygotowawczych.
- 52 Zdaniem sądu odsyłającego art. 22 ust. 2 tego rozporządzenia, który poprzez ustalenie daty wejścia w życie pułapu nadwyżki dochodów na dzień 1 grudnia 2022 r. zapewnia koordynację między państwami członkowskimi, może stać na przeszkodzie środkom krajowym wdrażającym ten system w terminie wcześniejszym.
- 53 Sąd ten odsyła w tym względzie do motywu 11 tego rozporządzenia, w którym stwierdzono, że „[n]ieskoordynowane pułapy dochodów rynkowych z energii elektrycznej [...] mogą prowadzić do znaczących zakłóceń między wytwórcami w Unii”. Powołuje się również na zasadę pierwszeństwa i skuteczności prawa Unii oraz zasadę lojalnej współpracy między Unią a państwami członkowskimi.
- 54 Jeżeli chodzi o art. 8 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 2022/1854, dla sądu odsyłającego nie jest jasne, czy przyznana państwom członkowskim możliwość, aby „utrzymać lub wprowadzić środki, które dodatkowo ograniczają dochody

rynkowe producentów wytwarzających energię elektryczną”, obejmuje możliwość wdrożenia systemu pułapu przed terminem wejścia w życie tego rozporządzenia, biorąc pod uwagę, że ściśle rzecz ujmując, przepisy tego rozporządzenia dotyczące pułapu (w tym jego art. 8) mają zastosowanie jedynie od dnia 1 grudnia 2022 r. do dnia 30 czerwca 2023 r.

- 55 W tych okolicznościach sąd odsyłający uważa za konieczne zwrócenie się do Trybunału z pytaniem, w jaki sposób należy interpretować art. 6, 7, 8 i 22 rozporządzenia 2022/1854 w związku z zasadami pierwszeństwa i skuteczności prawa Unii oraz zasadą lojalnej współpracy, w celu ustalenia, czy przepisy te stoją na przeszkodzie środkom krajowym, przewidującym wprowadzenie pułapu nadwyżki dochodów producentów energii elektrycznej w terminie wcześniejszym niż przewidziany w tym rozporządzeniu.

Pytania prejudycjalne

- 1) Czy art. 6, 7 i 8 rozporządzenia Rady 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii, w związku z art. 2 pkt 5 i 9, w świetle wszystkich motywów tego rozporządzenia oraz w związku, w szczególności, z art. 288 TFUE i art. 6 TUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie stosowaniu środków krajowych, takich jak środki przewidziane w art. 22b, w szczególności w ust. 5 akapit drugi, ustawy o energii elektrycznej, które stanowią, iż pułap określony w art. 6 rzeczonego rozporządzenia wyraża się w opłacie od nadwyżki dochodów producentów energii elektrycznej, jeżeli nadwyżkę dochodów ponad ustanowiony pułap ustala się na podstawie dochodów rynkowych określonych w przypadku niektórych instalacji na podstawie niewzruszalnych domniemań służących obliczeniu dochodów hipotetycznych (zob. art. 22b ust. 5 akapit drugi pkt 1° i 2° ustawy o energii elektrycznej), co uniemożliwia dłużnikom zobowiązanym do uiszczenia opłaty zadeklarowanie i uwzględnienie ich rzeczywistych dochodów?
- 2) Czy art. 6, 7 i 8 rozporządzenia Rady 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii, w związku z art. 2 pkt 5 i 9, w świetle wszystkich motywów tego rozporządzenia oraz w związku, w szczególności, z art. 288 TFUE i art. 6 TUE, a także z zasadą proporcjonalności, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie stosowaniu środków krajowych, takich jak środki przewidziane w art. 22b, w szczególności w ust. 5 akapit drugi, ustawy o energii elektrycznej, które stanowią, iż pułap określony w art. 6 rzeczonego rozporządzenia wyraża się w opłacie od nadwyżki dochodów producentów energii elektrycznej, jeżeli nadwyżkę dochodów ponad ustanowiony pułap ustala się na podstawie dochodów rynkowych określonych, w przypadku niektórych instalacji (zob. art. 22b ust. 5 akapit drugi pkt 3°, 4°, 5° i 6°), na podstawie domniemań

przedstawionych jako wzruszalne, ale które można obalić, po pierwsze, jedynie poprzez wykazanie rzeczywistych dochodów producentów dla ogółu należących do nich instalacji, w tym instalacji nieobjętych zakresem stosowania odnośnego rozporządzenia, oraz, po drugie, za pomocą kolejnych domniemań, co uniemożliwia dłużnikom zobowiązanym do uiszczenia opłaty zadeklarowanie i uwzględnienie ich rzeczywistych dochodów?

- 3) Czy art. 6, 7, 8 i 22 rozporządzenia Rady 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii, w związku z zasadami pierwszeństwa i skuteczności prawa Unii oraz zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE), oraz w związku, w szczególności, z art. 288 TFUE i w świetle wszystkich motywów tego rozporządzenia, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie stosowaniu środków krajowych przyjętych po wejściu w życie tego rozporządzenia, takich jak art. 22b ust. 1 ustawy o energii elektrycznej dodany ustawą z dnia 16 grudnia 2022 r., i przewidujący wdrożenie systemu pułapu dochodów rynkowych, uzyskiwanych przez producentów energii elektrycznej, w terminie wcześniejszym niż dzień 1 grudnia 2022 r., takim jak dzień 1 sierpnia 2022 r.?

Wniosek o postępowanie w trybie przyspieszonym

- 56 Ponieważ zgodnie z art. 29a ustawy o energii elektrycznej przy rozpatrywaniu wniesionych do niego skarg sąd odsyłający orzeka jak w trybie postępowania w przedmiocie zastosowania środków tymczasowych, wnosi on o zastosowanie przyspieszonego trybu prejudycjalnego zgodnie z art. 105 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości.