



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL ATHANASIOS RANTOS
prezentate la 27 februarie 2025¹

Cauza C-633/23

**Electrabel SA,
Fédération Belge des Entreprises Électriques et Gazières ASBL,
Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen ASBL,
Wind4wallonia 2 SA,
Luminus SA,
EDF Belgium SA,
ActiVent Wallonie SCRL,
Eol’Wapi SA,
Lumiwind SC,
Luminus Wind Together SC
împotriva
Commission de Régulation de l’Electricité et du Gaz (CREG)
cu participarea
État belge**

[cerere de decizie preliminară formulată de cour d’appel de Bruxelles (Curtea de Apel din Bruxelles, Belgia)]

„Trimitere preliminară – Piața internă a energiei electrice – Regulamentul (UE) 2022/1854 – Intervenție de urgență pentru abordarea problemei prețurilor ridicate la energie – Articolul 2 punctele 5 și 9 – Articolele 6-8 – Plafon pe veniturile de pe piața energiei electrice – Determinarea «veniturilor de pe piață» – Reglementare națională care prevede recurgerea la prezumții irefragabile sau parțial relative care nu permit luarea în considerare a veniturilor efectiv realizate – Efect direct – Principiul proporționalității – Articolul 22 alineatul (2) litera (c) – Perioada de aplicare a articolelor 6-8 din acest regulament – Plafonare a veniturilor aplicată la o dată anterioară celei prevăzute de regulamentul menționat – Principiile supremației, efectivității și cooperării loiale”

¹ Limba originală: franceza.

I. Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 6-8 și 22 din Regulamentul (UE) 2022/1854² coroborate cu articolul 2 punctele 5 și 9 din acesta, cu articolul 288 TFUE, cu articolul 6 TUE, precum și cu principiile proporționalității, supremației, efectivității dreptului Uniunii și cooperării loiale.

2. Această cerere a fost formulată în cadrul a trei acțiuni în anulare introduse, în primul rând, de Electrabel SA, în al doilea rând, de Fédération Belge des Entreprises Électriques et Gazières ASBL, Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen ASBL și Wind4Wallonia 2 SA (denumite în continuare, împreună, „FEBEG ș.a.”) și, respectiv, în al treilea rând, de Luminus SA, EDF Belgium SA, ActiVent Wallonie SCRL, Eol’Wapi SA, Lumiwind SC și Luminus Wind Together SC (denumite în continuare, împreună, „Luminus ș.a.”) (denumite în continuare, toate împreună, „reclamantele din litigiul principal”) împotriva unei decizii a Commission de régulation de l’électricité et du gaz (Comisia de Reglementare a Energiei Electrice și a Gazelor Naturale, Belgia, denumită în continuare „CREG”) privind modelul de declarație care trebuie întocmită de debitorii taxei instituite în cadrul plafonului pe veniturile de pe piață ale producătorilor de energie electrică (denumită în continuare „decizia în litigiu”)³.

3. Mai precis, cour d’appel de Bruxelles (Curtea de Apel din Bruxelles, Belgia) ridică problema compatibilității cu dispozițiile dreptului Uniunii menționate mai sus a unei reglementări naționale care stabilește, în temeiul Regulamentului 2022/1854, un sistem de plafonare a veniturilor de pe piața energiei electrice bazat pe o serie de prezumții fie irefragabile, fie relative, care nu ar permite să se ia în considerare veniturile efectiv realizate de producătorii de energie electrică și care, în plus, a fost aplicat la o dată anterioară celei prevăzute de respectivul regulament.

4. În acest context, Curtea este invitată, în mod inedit, să precizeze eventuala marjă de apreciere conferită statelor membre atunci când pun în aplicare măsura de plafonare a veniturilor anumitor producători de energie electrică instituită prin Regulamentul 2022/1854 și, dacă este cazul, să stabilească criteriile care trebuie luate în considerare pentru a încadra respectiva măsură, în special metoda pe baza căreia sunt determinate aceste venituri, pe de o parte, și domeniul de aplicare temporal al unei astfel de măsuri, pe de altă parte.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

5. Potrivit considerentelor (30) și (37) ale Regulamentului 2022/1854:

„(30) Plafonul pe veniturile de pe piață ar trebui să se aplice în funcție de veniturile de pe piață, mai degrabă decât în funcție de veniturile totale din producție [...]. Indiferent de forma contractuală în care poate avea loc tranzacționarea energiei electrice, plafonul pe veniturile de pe piață ar trebui să se aplice numai veniturilor de pe piață realizate. [...]

² Regulamentul Consiliului din 6 octombrie 2022 privind o intervenție de urgență pentru abordarea problemei prețurilor ridicate la energie (JO 2022, L 261 I, p. 1).

³ Decizia (B)2511 din 28 februarie 2023.

[...]

- (37) Pentru a asigura aplicarea efectivă a plafonului pe veniturile de pe piață, producătorii [...] ar trebui să furnizeze datele necesare autorităților competente din statele membre și, după caz, operatorilor de sistem și operatorilor pieței de energie electrică desemnați. Având în vedere numărul mare de tranzacții individuale pentru care autoritățile competente din statele membre trebuie să asigure aplicarea plafonului pe veniturile de pe piață, autoritățile respective ar trebui să aibă posibilitatea de a utiliza estimări rezonabile pentru calcularea plafonului pe veniturile de pe piață.”

6. Articolul 2 din acest regulament, intitulat „Definiții”, prevede la punctele 5 și 9:

„În sensul prezentului regulament, se aplică definițiile [...]:

[...]

5. «venit de pe piață» înseamnă venitul realizat pe care un producător îl obține în schimbul vânzării și livrării de energie electrică în Uniune, indiferent de forma contractuală în care are loc un astfel de schimb [...];

[...]

9. «venituri excedentare» înseamnă o diferență pozitivă între veniturile de pe piață ale producătorilor per MWh de energie electrică și plafonul pe veniturile de pe piață de 180 [de euro]/MWh de energie electrică [prevăzut la articolul 6 alineatul (1)].”

7. Articolul 6 din regulamentul menționat, intitulat „Plafonul obligatoriu pe veniturile de pe piață”, prevede:

„(1) Veniturile de pe piață ale producătorilor obținute din producerea de energie electrică din sursele menționate la articolul 7 alineatul (1) se plafonează la maximum 180 [de euro] per MWh de energie electrică produsă.

[...]

(3) Statele membre instituie măsuri eficace pentru a preveni o eludare a obligațiilor care le revin producătorilor în temeiul alineatului (2). Acestea se asigură în special că plafonul pe veniturile de pe piață este aplicat efectiv în cazurile în care producătorii sunt controlați sau deținuți parțial de alte întreprinderi, în special în cazul în care aceștia fac parte dintr-o întreprindere integrată vertical.

[...]

(5) Comisia oferă orientări statelor membre în ceea ce privește punerea în aplicare a prezentului articol.”

8. Articolul 7 din același regulament, intitulat „Aplicarea plafonului pe veniturile de pe piață în cazul producătorilor de energie electrică”, prevede:

„(1) Plafonul pe veniturile de pe piață prevăzut la articolul 6 se aplică veniturilor de pe piață obținute din vânzarea energiei electrice produse din următoarele surse:

[...]

(6) Producătorii [...] furnizează autorităților competente din statele membre și, după caz, operatorilor de sistem și operatorilor pieței de energie electrică desemnați, toate datele necesare pentru aplicarea articolului 6, inclusiv în ceea ce privește energia electrică produsă și veniturile aferente de pe piață, indiferent de intervalul de timp al pieței în care are loc tranzacția și indiferent dacă energia electrică este tranzacționată bilateral, în cadrul aceleiași întreprinderi sau pe o piață centralizată.”

9. Articolul 8 din Regulamentul 2022/1854, intitulat „Măsuri naționale de criză”, prevede:

„(1) Statele membre pot:

(a) să mențină sau să introducă măsuri care limitează și mai mult veniturile de pe piață ale producătorilor care produc energie electrică din sursele enumerate la articolul 7 alineatul (1), inclusiv posibilitatea de a face diferența între tehnologii [...];

[...]

(c) să mențină sau să introducă măsuri naționale de limitare a veniturilor de pe piață ale producătorilor care produc energie electrică din surse care nu sunt menționate la articolul 7 alineatul (1);

[...]

(2) În conformitate cu prezentul regulament, măsurile menționate la alineatul (1):

(a) sunt proporționale și nediscriminatorii;

(b) nu pun în pericol semnalele de investiții;

(c) asigură acoperirea costurilor de investiții și de exploatare;

(d) nu denaturează funcționarea piețelor angro de energie electrică și, în special, nu afectează ordinea de merit, nici formarea prețurilor pe piața angro;

(e) sunt compatibile cu dreptul Uniunii.”

10. Articolul 22 din acest regulament, intitulat „Intrare în vigoare și aplicare”, are următorul cuprins:

„(1) Prezentul regulament intră în vigoare în ziua următoare datei publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

(2) [...] prezentul regulament se aplică până la 31 decembrie 2023, sub rezerva următoarelor dispoziții:

[...]

(c) articolele 6, 7 și 8 se aplică de la 1 decembrie 2022 până la 30 iunie 2023;

[...]”

B. Dreptul belgian

1. Legea privind energia electrică

11. Articolul 22 ter din loi relative à l’organisation du marché de l’électricité, du 29 avril 1999 (Legea din 29 aprilie 1999 privind organizarea pieței energiei electrice)⁴, în versiunea rezultată din loi modifiant la loi relative à l’organisation du marché de l’électricité et introduisant un plafond sur les recettes issues du marché des producteurs d’électricité, du 16 décembre 2022 (Legea din 16 decembrie 2022 de modificare a Legii privind organizarea pieței energiei electrice și de introducere a unui plafon pe veniturile de pe piață ale producătorilor de energie electrică)⁵, aplicabilă litigiului principal (denumită în continuare „Legea privind energia electrică”), introduce la alineatul (1) un plafon pe veniturile de pe piață ale producătorilor de energie electrică printr-o taxă în beneficiul statului pe veniturile excedentare realizate între 1 august 2022 și 30 iunie 2023.

12. În temeiul alineatului (5) primul paragraf al acestui articol, „veniturile de pe piață” sunt definite ca fiind veniturile realizate pentru fiecare tranzacție de producătorii de energie electrică în cauză în schimbul vânzării și livrării de energie electrică în perioada vizată la alineatul (1) al articolului menționat.

13. Al doilea paragraf al acestui alineat (5) introduce o serie de prezumții pentru stabilirea acestor venituri, care diferă în funcție de diferitele tipuri de instalații de producție. Mai precis, punctele 1 și 2 ale acestui paragraf stabilesc prezumții irefragabile aplicabile centralelor nucleare. Punctele 3-5 ale paragrafului menționat prevăd la rândul lor prezumții relative aplicabile instalațiilor care nu sunt vizate de punctele 1 și 2 și a căror producție este acoperită de un contract de achiziție de energie electrică (punctul 3), instalațiilor care nu sunt vizate de punctele 1, 2 și 3 și care nu beneficiază de un mecanism de sprijin pentru producție sau care beneficiază de un astfel de mecanism al cărui quantum nu depinde de evoluția prețului energiei electrice sau al cărui quantum depinde de evoluția prețului energiei electrice pe o perioadă de trei ani (punctul 4), precum și, respectiv, tuturor celorlalte instalații care nu sunt vizate de punctele 1, 2, 3 și 4 (punctul 5). Punctul 6 al aceluiași paragraf prevede, în sfârșit, posibilitatea producătorilor vizati de prezumțiile relative care figurează la punctele 3-5 de a răsturna aceste prezumții demonstrând

⁴ *Moniteur belge* din 11 mai 1999, p. 16264.

⁵ *Moniteur belge* din 22 decembrie 2022, p. 98819.

că veniturile lor de pe piață sunt diferite de cele stabilite în temeiul prezumțiilor menționate, cu condiția să facă această dovadă pentru ansamblul parcului lor de producție. Aceleași prezumții pot fi răsturnate însă numai prin intermediul următoarelor prezumții:

„a) vânzările și achizițiile de energie electrică în cadrul unei întreprinderi integrate vertical sau între întreprinderi dintre care una este controlată sau parțial deținută direct sau indirect de cealaltă întreprindere se consideră a fi încheiate în sensul prezentului articol pe baza unui preț corespunzător prețului pieței din ziua tranzacției pentru perioada de livrare vizată de tranzacție, astfel cum a fost publicat de o platformă de tranzacționare a blocurilor de energie care operează în Belgia;

b) orice volum de energie electrică produs și vândut, dar care nu a fost vândut la termen se consideră vândut la prețul de referință al pieței;

c) fiecare vânzare la termen de energie electrică constituie o tranzacție definită prin data tranzacției, prețul și volumul său;

d) se consideră că volumul de energie electrică vândut pe piață pentru ziua următoare a făcut obiectul unei tranzacții pentru fiecare perioadă de livrare de o oră.”

14. În conformitate cu alineatul (6) al patrulea paragraf al aceluiași articol, CREG stabilește modelul de declarație și formatul documentelor care trebuie transmise de producătorii supuși plafonului în vederea stabilirii taxei datorate.

2. Decizia în litigiu

15. Decizia în litigiu, adoptată la 28 februarie 2023 de CREG în temeiul articolului 22 ter alineatul (6) al patrulea paragraf din Legea privind energia electrică, stabilește modelul de declarație și formatul documentelor care trebuie transmise de debitorii taxei instituite prin articolul 22 ter alineatul (1) din această lege.

III. Litigiul principal, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

16. Reclamantele din litigiul principal sunt fie persoane juridice de drept privat, producători și furnizori de energie electrică din sursele de energie enumerate la articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul 2022/1854, supuse taxei instituite prin articolul 22 ter alineatul (1) din Legea privind energia electrică, fie persoane juridice de drept privat, altele decât producători sau furnizori de energie electrică, supuse de asemenea acestei taxe, fie federații de întreprinderi din sectorul producției și furnizării de energie electrică acționând în beneficiul membrilor lor și al căror interes de a exercita acțiunea este stabilit în temeiul Legii privind energia electrică.

17. La 29 martie 2023, Electrabel și FEBEG ș.a. și, la 30 martie 2023, Luminus ș.a. au sesizat cour d’appel de Bruxelles (Curtea de Apel din Bruxelles), instanța de trimitere, cu trei acțiuni având ca obiect anularea deciziei în litigiu. Ținând seama de similitudinile lor, respectiva instanță a conexas aceste trei acțiuni.

18. În susținerea acțiunilor formulate, reclamantele din litigiul principal invocă, într-o primă etapă, motive de anulare referitoare la caracterul exclusiv al prezumțiilor astfel cum au fost stabilite prin decizia în litigiu. Aceste părți susțin în esență că decizia menționată încalcă

articolul 2 punctele 5 și 9, precum și articolele 6-8 din Regulamentul 2022/1854 prin faptul că le impune să declare venituri care nu au fost efectiv realizate, în timp ce regulamentul respectiv ar impune declararea veniturilor care au fost efectiv încasate. Prin urmare, aceste reclamante reproșează CREG că a reluat în decizia menționată sistemul celor șase prezumții stabilite la articolul 22 ter alineatul (5) al doilea paragraf punctele 1-6 din Legea privind energia electrică. Bazat exclusiv pe prezumții care ar fi irefragabile sau relative, dar care nu pot fi răsturnate decât în anumite condiții și prin recurgerea la alte prezumții, acest sistem ar conduce la luarea în considerare a unor venituri fictive în pofida faptului că plafonul instituit în temeiul Regulamentului 2022/1854 s-ar aplica veniturilor efectiv obținute de producătorii de energie electrică. În plus, regulamentul amintit prevede că plafonul se aplică „pe tranzacție”, în timp ce, potrivit ansamblului prezumțiilor în discuție în litigiul principal, se consideră că energia electrică a făcut obiectul unei vânzări zilnice la prețul energiei electrice pentru fiecare dintre aceste zile la o bursă de energie electrică dacă este vândută la termen și al unei vânzări pe oră dacă este vândută pe piața pentru ziua următoare. Sistemul menționat ar da naștere unei taxe în cazul depășirii plafonului într-o zi sau într-o oră din perioada respectivă, chiar dacă prețul perceput în mod real ar fi un preț mediu inferior plafonului sau un preț fix inferior acestuia. Instituirea unui sistem precum cel în discuție în litigiul principal nu ar fi justificată și ar avea ca obiectiv majorarea taxei percepute.

19. La rândul lor, CREG și statul belgian invocă printre altele considerentul (37) al Regulamentului 2022/1854, potrivit căruia statele membre au posibilitatea de a utiliza estimări rezonabile pentru calcularea plafonului pe veniturile de pe piață. De altfel, acest regulament nu ar fi prevăzut o regulă specifică pentru calcularea cuantumului veniturilor. În opinia acestora, recurgerea la prezumții nu ar conduce la impozitarea unor venituri fictive, ci ar permite atenuarea dificultăților tehnice legate de stabilirea precisă a prețului pentru fiecare MWh de energie electrică vândut și livrat în perioada de aplicare a taxei, reducând în același timp sarcina administrativă a debitorilor și a entităților publice însărcinate cu aplicarea respectivei taxe. În ceea ce privește caracterul irefragabil al prezumțiilor care figurează la punctele 1 și 2 ale articolului 22 ter alineatul (5) al doilea paragraf din Legea privind energia electrică, acesta ar fi justificat în măsura în care sistemul s-ar întemeia pe strategii de vânzare reținute anterior, în acord cu operatorii centralelor nucleare în cauză.

20. Cu titlu introductiv, instanța de trimitere arată că faptul că nelegalitățile invocate în speță decurg din aplicarea articolului 22 ter alineatul (5) al doilea paragraf punctele 1-6 din Legea privind energia electrică nu are incidență asupra competenței sale de a se pronunța cu privire la legalitatea deciziei în litigiu. În opinia sa, prezumțiile stabilite în aceste dispoziții și pe baza cărora CREG a stabilit în decizia în litigiu modelul său de declarație a veniturilor, care constituie etapa prealabilă stabilirii taxei datorate de fiecare debitor, se întemeiază pe un ansamblu sau pe o cascadă de prezumții de la care debitorul nu se poate sustrage niciodată complet, așa încât el nu este în măsură să își declare veniturile reale efectiv obținute. Această instanță arată că în speță nu a fost stabilită o imposibilitate tehnică generală de determinare a veniturilor reale. Astfel, deși dificultățile tehnice pot justifica, într-o anumită măsură, recurgerea la prezumții, ele nu justifică nicidecum caracterul irefragabil pe care îl au acestea.

21. În plus, instanța menționată arată o posibilă contradicție în dispozițiile Regulamentului 2022/1854 în ceea ce privește fixarea plafonului pe veniturile de pe piață. Astfel, ea consideră că, *a priori*, deși articolul 2 punctele 5 și 9, precum și articolele 6 și 7 din regulamentul amintit interpretate în lumina considerentului (30) al acestuia sugerează că respectivul calcul al veniturilor excedentare s-ar efectua pornind de la veniturile obținute în mod real de producători, considerentul (37) al regulamentului menționat recunoaște statelor membre posibilitatea de a

utiliza estimări rezonabile pentru calcularea plafonului pe venituri. Aceeași instanță arată că nu este convinsă, la prima vedere, că această posibilitate evocată constând în a permite statelor membre să utilizeze estimări le autorizează să prevadă un sistem întemeiat numai pe prezumții irefragabile sau pe prezumții parțial relative, dar într-un mod care să permită menținerea unor elemente teoretic prestabilite de statul membru, independent de veniturile obținute în mod real.

22. Într-o a doua etapă, în ceea ce privește perioada acoperită de decizia în litigiu, Electrabel și FEBEG ș.a. susțin în esență că, întrucât această decizie stabilește un model de declarație pentru perioada cuprinsă între 1 august și 31 decembrie 2022, în timp ce, în conformitate cu Regulamentul 2022/1854, perioada de plafonare începe la 1 decembrie 2022, iar statele membre nu sunt abilitate să impoziteze în mod retroactiv veniturile excedentare, decizia menționată încalcă printre altele articolele 6-8, 20 și 22 din acest regulament, articolul 288 TFUE, principiile supremației și efectivității dreptului Uniunii, precum și principiul cooperării loiale.

23. La rândul lor, CREG și statul belgian afirmă că legiuitorul belgian putea, dimpotrivă, să acționeze în acest mod în ceea ce privește perioada sus-menționată, în temeiul competenței sale fiscale generale. Statul belgian se referă în special la articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul 2022/1854, potrivit căruia statele membre pot „să mențină sau să introducă măsuri care limitează și mai mult veniturile de pe piață”.

24. Potrivit instanței de trimitere, legiuitorul belgian nu a justificat motivul care l-a determinat să stabilească data intrării în vigoare a taxei în discuție în litigiul principal la o dată diferită de cea prevăzută de Regulamentul 2022/1854, limitându-se pur și simplu să indice că sistemul instituit nu este contrar principiului neretroactivității în materie fiscală, fără a preciza dacă această taxă constituie o măsură națională independentă de dreptul Uniunii pentru perioada cuprinsă între 1 august și 30 noiembrie 2022. Prin urmare, această instanță consideră că articolul 22 alineatul (2) din regulamentul menționat s-ar putea opune unor măsuri naționale care asigură punerea în aplicare a regimului pe care îl prevede începând de la o dată anterioară celei stabilite de dispoziția amintită, în lumina principiilor supremației și efectivității dreptului Uniunii, precum și a principiului cooperării loiale. În această privință, ea apreciază că articolul 8 alineatul (1) din regulamentul menționat nu este lipsit de ambiguitate referitor la aspectul dacă posibilitatea oferită de respectiva dispoziție statelor membre o include și pe cea de a pune în aplicare un regim de plafonare înainte de data intrării în vigoare a aceluiași regulament.

25. În aceste condiții, cour d’appel de Bruxelles (Curtea de Apel din Bruxelles) a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolele 6, 7 și 8 din [Regulamentul 2022/1854] coroborate cu articolul 2 [punctele 5 și 9 din acesta], în lumina tuturor considerentelor sale și coroborate în special cu articolul 288 TFUE și cu articolul 6 TUE, trebuie interpretate în sensul că se opun aplicării unor măsuri naționale precum cele prevăzute la articolul 22 ter [din Legea privind energia electrică, în special alineatul (5) al doilea paragraf], care prevăd că plafonul prevăzut la articolul 6 [din acest] regulament se transpune într-o taxă pe veniturile excedentare ale producătorilor de energie electrică atunci când caracterul excedentar al veniturilor în raport cu plafonul stabilit se decide pornind de la veniturile de pe piață determinate pentru anumite instalații pe baza unor prezumții irefragabile care calculează venituri teoretice [conform articolului 22 ter alineatul (5) al doilea paragraf punctele 1 și 2 din Legea privind energia electrică], împiedicând debitorii taxei să declare și să își valorifice veniturile reale?

- 2) Articolele 6, 7 și 8 din [Regulamentul 2022/1854] coroborate cu articolul 2 [punctele 5 și 9 din acesta], în lumina tuturor considerentelor sale și coroborate în special cu articolul 288 TFUE și cu articolul 6 TUE, precum și cu principiul proporționalității, trebuie interpretate în sensul că se opun aplicării unor măsuri naționale precum cele prevăzute la articolul 22 ter [din Legea privind energia electrică, în special alineatul (5) al doilea paragraf], care prevăd că plafonul prevăzut la articolul 6 din [acest] regulament se transpune într-o taxă pe veniturile excedentare ale producătorilor de energie electrică atunci când caracterul excedentar al veniturilor în raport cu plafonul stabilit se stabilește pornind de la veniturile de pe piață determinate pentru anumite instalații [conform articolului 22 ter alineatul (5) al doilea paragraf punctele 3, 4, 5 și 6] pe baza prezumțiilor prezentate ca fiind relative, dar care pot fi răsturnate numai, pe de o parte, cu justificarea veniturilor reale ale acestora pentru ansamblul instalațiilor lor, inclusiv instalațiile acestora care nu intră în domeniul de aplicare al regulamentului [menționat], și, pe de altă parte, prin utilizarea întotdeauna a anumitor prezumții, împiedicând, în consecință, debitorii taxei să declare și să își valorifice veniturile reale?
- 3) Articolele 6, 7, 8 și 22 din [Regulamentul 2022/1854] coroborate cu principiile supremației și efectivității dreptului Uniunii și cu principiul cooperării loiale [articolul 4 alineatul (3) TUE], în special cu articolul 288 TFUE, precum și în lumina considerentelor acestuia trebuie interpretate în sensul că se opun aplicării unor măsuri naționale adoptate după intrarea în vigoare a [acestui] regulament precum articolul 22 ter alineatul (1) din Legea privind energia electrică, introdus prin Legea din 16 decembrie 2022, care prevede punerea în aplicare a sistemului de plafonare a veniturilor de pe piață obținute de producătorii de energie electrică începând cu o dată anterioară datei de 1 decembrie 2022, respectiv data de 1 august 2022?”

26. Electrabel, FEBEG ș.a., Luminus ș.a., CREG, guvernele belgian și elen, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise în fața Curții.

IV. Analiză

A. Cu privire la prima și la a doua întrebare preliminară

27. Prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Regulamentul 2022/1854, în special articolele 6-8 coroborate cu articolul 2 punctele 5 și 9 din acesta, în lumina tuturor considerentelor sale și coroborate cu articolul 288 TFUE și cu articolul 6 TUE, precum și cu principiul proporționalității, se opun unei măsuri naționale care instituie un sistem de calcul al veniturilor de pe piață, cărora li se aplică plafonul [prevăzut la articolul 6 alineatul (1) din acest regulament], pornind de la prezumții fie irefragabile (prima întrebare), fie parțial relative (a doua întrebare), împiedicând astfel debitorii taxei să își valorifice veniturile reale.

28. În măsura în care primele două întrebări se referă la aceleași dispoziții ale dreptului Uniunii și privesc interpretarea noțiunii de „venituri de pe piață” obținute de producătorii de energie electrică supuși plafonării și, mai precis, stabilirea criteriilor care trebuie luate în considerare pentru calcularea acestor venituri, ele trebuie analizate împreună.

29. Înainte de a proceda la examinarea acestor două întrebări, considerăm oportun să amintim pe scurt cadrul general stabilit de Regulamentul 2022/1854, precum și să clarificăm aspectul dacă dispozițiile referitoare la plafonare și în special articolul 6 alineatul (1) din acest regulament au efect direct.

1. Observații introductive

a) Cu privire la cadrul general stabilit de Regulamentul 2022/1854

30. Cu titlu introductiv, amintim că Regulamentul 2022/1854 reprezintă o intervenție de urgență pentru a aborda creșterea prețurilor energiei electrice în contextul crizei energetice intervenite în urma războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei și, prin urmare, a perturbărilor grave ale pieței energiei legate de dificultățile grave de aprovizionare care decurg de aici. Prin această intervenție, legiuitorul Uniunii a urmărit să creeze un cadru armonizat în vederea redistribuirii veniturilor excedentare pentru a elimina preocupările referitoare la denaturări semnificative între producători care ar putea pune în pericol piața energiei. Adoptat în temeiul articolului 122 TFUE, acest regulament urmărește să instituie nu măsuri permanente pe piață, ci inițiative excepționale, specifice și limitate în timp, menite să abordeze situația specifică a pieței.

31. Subliniem de asemenea că regulamentul menționat nu realizează o armonizare exhaustivă, ci constituie un instrument de coordonare a diferitelor măsuri adoptate de statele membre în contextul crizei energetice. Deși o marjă de manevră este astfel recunoscută statelor membre în punerea în aplicare a acestuia⁶, ea rămâne totuși încadrată de condițiile prevăzute la articolul 8 alineatul (2) din același regulament, pe care statele membre sunt obligate să le respecte atunci când adoptă măsurile sus-menționate⁷.

32. De altfel, constatăm că, deși Regulamentul 2022/1854 furnizează indicații generale pentru atingerea obiectivelor urmărite de acesta, nu este mai puțin adevărat că niciuna dintre dispozițiile sale nu stabilește o metodologie specifică și obligatorie pe care statele membre ar fi ținute să o urmeze în ceea ce privește modul în care trebuie determinate plafonul și veniturile care sunt supuse acestuia. Este necesar să se observe în această privință că, deși articolul 6 alineatul (5) din regulamentul amintit prevede că „Comisia oferă orientări statelor membre în ceea ce privește punerea în aplicare” a articolului 6 menționat, ea nu a stabilit totuși respectivele orientări.

b) Cu privire la efectul direct al dispozițiilor Regulamentului 2022/1854 referitoare la plafonarea veniturilor

33. Observăm de la bun început că, deși instanța de trimitere nu solicită în mod expres Curții să se pronunțe cu privire la efectul direct al dispozițiilor Regulamentului 2022/1854 referitoare la plafonarea veniturilor, și în special al articolului 6 alineatul (1), ea se referă totuși prin

⁶ Astfel cum demonstrează eterogenitatea măsurilor de punere în aplicare a Regulamentului 2022/1854 de către statele membre și după cum subliniază Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind reexaminarea intervențiilor de urgență pentru abordarea prețurilor ridicate la energie în conformitate cu Regulamentul [2022/1854] [COM(2023) 302 final] (denumit în continuare „raportul Comisiei”).

⁷ Într-adevăr, a considera că statele membre ar fi abilitate să stabilească quantumul plafonului și veniturile care trebuie colectate după cum doresc și că ar dispune astfel de o putere discreționară care le permite să facă acest lucru ar lăsa fără obiect coordonarea dorită și urmărită prin Regulamentul 2022/1854.

intermediul primelor două întrebări la articolul 288 TFUE⁸. În acest context, propunem să se examineze în mod succint problematica menționată înainte de a continua analiza pe fond a întrebărilor adresate.

34. Trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 288 TFUE, un regulament este în principiu direct aplicabil în toate elementele sale, Curtea recunoscând totuși că unele dispoziții ale unui regulament pot necesita, pentru punerea lor în aplicare, adoptarea unor măsuri naționale de aplicare⁹. De altfel, deși dispozițiile unui regulament au în general efect direct, nu este exclus ca anumite dispoziții să nu aibă efect direct atunci când nu sunt suficient de clare, precise și necondiționate¹⁰.

35. Deși în speță nu se contestă, așa cum s-a amintit la punctele 30 și 31 din prezentele concluzii, că, ținând seama de temeiul juridic pe baza căruia a fost adoptat Regulamentul 2022/1854, și anume articolul 122 TFUE, acest regulament nu realizează nu o armonizare exhaustivă în domeniul fiscal, ci o coordonare a diferitelor măsuri luate la nivel național și că statele membre dispun în acest scop de o anumită marjă de apreciere în punerea în aplicare a regulamentului menționat, această împrejurare nu poate în sine, contrar celor susținute de guvernul belgian și de CREG, să priveze acest regulament de efectul direct. Într-adevăr, chiar dacă statelor membre li s-a recunoscut în cadrul aplicării aceluiași regulament o anumită marjă de apreciere în ceea ce privește măsurile specifice pe care le pot institui, ea nu poate fi exercitată decât în limitele dreptului Uniunii. Astfel, exercitarea acestei marje de apreciere nu le permite să adopte acte susceptibile să modifice domeniul de aplicare al Regulamentului 2022/1854 și nu poate conduce la adoptarea unei măsuri contrare dreptului Uniunii.

36. Acestea fiind precizate, trebuie să se examineze dacă articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul 2022/1854 îndeplinește condițiile stabilite de jurisprudența Curții, amintite la punctul 34 din prezentele concluzii, pentru ca această dispoziție să poată fi considerată ca având efect direct, și anume să fie suficient de clară, precisă și necondiționată. Or, trebuie să se constate că aceasta este situația în speță, în măsura în care ea instituie o obligație necondiționată de plafonare a veniturilor de pe piață¹¹, identificând cu precizie și fără ambiguitate, pe de o parte, o categorie specifică de persoane supuse plafonului prin trimitere la articolul 7 alineatul (1) din regulamentul amintit, care conține o listă detaliată a surselor de energie supuse plafonului, și, pe de altă parte, cuantumul maxim al plafonului în cauză¹².

⁸ În această privință, guvernul belgian subliniază că este necesar ca Curtea să se pronunțe cu privire la efectul direct al dispozițiilor avute în vedere, întrucât, în ipoteza în care Curtea ar considera că Regulamentul 2022/1854 se opune utilizării unor prezumții precum cele în discuție în litigiul principal, s-ar ridica atunci problema dacă instanța de trimitere trebuie să înlăture dispozițiile naționale contestate. Acest guvern menționează printre altele concluziile desprinse din Hotărârea din 24 iunie 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punctul 68), potrivit căreia instanța națională nu este ținută, exclusiv în temeiul dreptului Uniunii, să lase neaplicată o dispoziție a dreptului său național contrară unei dispoziții a dreptului Uniunii dacă această din urmă dispoziție este lipsită de efect direct.

⁹ A se vedea în special Hotărârea din 11 ianuarie 2001, Monte Arcosu (C-403/98, EU:C:2001:6, punctele 26 și 28), Hotărârea din 12 aprilie 2018, Comisia/Danemarca (C-541/16, EU:C:2018:251, punctul 27 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 30 mai 2024, Expedia (C-663/22, EU:C:2024:433, punctul 40 și jurisprudența citată).

¹⁰ A se vedea în doctrină Lenaerts, K., și Van Nuffel, P., *EU Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2021, nr. 18.013, p. 721-723.

¹¹ Noțiunea de „venit de pe piață” este, pe de altă parte, definită de asemenea în mod clar la articolul 2 punctul 5 din Regulamentul 2022/1854.

¹² Trebuie precizat în această privință că împrejurarea că Regulamentul 2022/1854 nu prevede o metodologie specifică și obligatorie pentru calculul plafonului și că unele dintre dispozițiile sale lasă o marjă de apreciere statelor membre în cadrul stabilirii acestui plafon, inclusiv, pe de o parte, posibilitatea prevăzută la articolul 8 alineatul (1) din acest regulament de a introduce măsuri care limitează și mai mult veniturile de pe piață și posibilitatea de a face diferența între tehnologiile utilizate de producătorii de energie electrică și, pe de altă parte, posibilitatea de a prevedea, în temeiul articolului 7 alineatele (3)-(5) din acesta, derogări suplimentare în funcție de particularitățile pieței lor naționale de energie nu poate priva articolul 6 alineatul (1) din regulamentul menționat de efect direct, în măsura în care această marjă de apreciere este încadrată de articolul 8 alineatul (2) din același regulament. Situația este aceeași în ceea ce privește alineatele (3) și (4) ale articolului 6 din Regulamentul 2022/1854, care permit statelor membre să instituie măsuri eficace pentru a preveni orice eludare a obligațiilor care le revin producătorilor de energie electrică.

2. Cu privire la fond

37. Trebuie amintit că, prin intermediul primelor două întrebări, instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe cu privire la compatibilitatea cu Regulamentul 2022/1854 a unei reglementări naționale care instituie, în vederea determinării veniturilor care trebuie luate în considerare pentru calculul plafonului stabilit prin această reglementare, prezumții care ar fi, potrivit acestei instanțe, ori irefragabile, ori dificil de răsturnat.

38. De la bun început, observăm că, în pofida lipsei unei metodologii specifice pentru a calcula cuantumul *veniturilor excedentare* supuse plafonului, reiese chiar din textul Regulamentului 2022/1854 că plafonul instituit de statele membre în temeiul acestuia nu se poate aplica, în principiu, unor venituri teoretice care nu corespund realității pieței, ci trebuie să reflecte realitatea profiturilor realizate de producătorii în cauză.

39. Acest lucru reiese în mod clar din articolele 6-8 din regulamentul menționat, care prevăd că plafonul obligatoriu se aplică *veniturilor de pe piață*, acestea fiind definite la articolul 2 punctul 5 din regulament ca însemnând „venitu[rile] realizat[e] pe care un producător [le] obține în schimbul vânzării și livrării de energie electrică în Uniune”. Punctul 9 al acestui articol adaugă că *veniturile excedentare* sunt definite ca diferența pozitivă între *veniturile de pe piață ale producătorilor* și plafonul prevăzut la articolul 6 alineatul (1) din regulamentul menționat. În plus, considerentul (30) al aceluiași regulament enunță că plafonul ar trebui să se aplice *în funcție de veniturile de pe piață, mai degrabă decât în funcție de veniturile totale din producție* și că plafonul pe veniturile de pe piață ar trebui să se aplice *numai veniturilor de pe piață realizate*.

40. Cu toate acestea, trebuie să se constate că, deși dispozițiile citate anterior sugerează că trebuie să se efectueze calculul veniturilor excedentare pe baza veniturilor obținute în mod real de producători, considerentul (37) al Regulamentului 2022/1854 conferă statelor membre posibilitatea de a utiliza *estimări rezonabile* pentru calcularea cuantumului plafonului, fără însă a defini sau a preciza ceea ce trebuie să se înțeleagă prin „estimări rezonabile”.

41. Astfel, trebuie să se examineze, într-o primă etapă, dacă recurgerea la prezumții pentru estimarea cuantumului veniturilor *de pe piață* poate fi justificată ținând seama de obiectivele urmărite de Regulamentul 2022/1854.

42. Amintim, în primul rând, contextul specific în care se înscrie obligația de plafonare a veniturilor care a fost instituită, obiectivul acestui regulament fiind de a interveni de urgență pentru a atenua impactul prețurilor ridicate la energie, ceea ce necesita o punere în aplicare rapidă a plafonării, pentru ca profiturile extraordinare realizate de anumiți producători să poată fi redistribuite în beneficiul consumatorilor afectați de criza energetică. Or, trebuie să se recunoască faptul că, într-un asemenea context, utilizarea unor estimări rezonabile, inclusiv sub forma unor prezumții, pentru a pune imediat în aplicare măsuri de scurtă durată poate constitui un mijloc eficient și, în numeroase cazuri, necesar pentru a aplica măsuri care au caracter urgent și pentru a garanta astfel eficacitatea măsurii de plafonare.

43. Observăm, în al doilea rând, așa cum s-a arătat la punctul 30 din prezentele concluzii, că, deși statele membre sunt obligate să respecte conținutul și obiectivele urmărite de Regulamentul 2022/1854, acestora le este recunoscută o anumită marjă de apreciere, în special în ceea ce privește modul de a stabili veniturile de pe piață. Prin urmare, statele membre ar trebui să poată alege metodele pe care le consideră necesare din punct de vedere tehnic și administrativ, precum și adaptate la caracteristicile specifice ale piețelor lor naționale respective pentru a pune în

aplicare în modul cel mai eficient și adecvat măsurile excepționale cu caracter urgent. De altfel, calificarea națională dată estimărilor în discuție este lipsită de importanță și nu ar trebui, prin urmare, să împiedice ca acestea să ia forma unor prezumții cu condiția ca legislația națională să îndeplinească condițiile prevăzute la articolul 8 alineatul (2) din acest regulament.

44. Remarcăm, în al treilea rând, că punerea în aplicare efectivă a Regulamentului 2022/1854 se întemeiază în practică pe datele pe care producătorii sunt ținuti să le furnizeze autorităților competente pentru ca acestea să poată stabili plafonul și sumele care trebuie colectate. Or, tocmai din motive de ordin practic legate de numărul potențial ridicat de tranzacții supuse plafonului și de eventuala dificultate de a evalua cuantumul exact al veniturilor reale¹³, considerentul (37) al acestui regulament recunoaște posibilitatea autorităților statelor membre de a utiliza estimări rezonabile pentru calculul plafonului pe veniturile de pe piață.

45. Arătăm, în al patrulea rând, că statele membre sunt obligate, în temeiul articolului 6 alineatele (2) și (3) din acest regulament, să instituie măsuri eficace pentru a garanta aplicarea efectivă a plafonului și pentru a preveni o eludare a plafonului pe veniturile de pe piață stabilit la alineatul (1) al acestui articol. De altfel, la alineatul (3) al articolului menționat se precizează că aceste state „se asigură în special că plafonul pe veniturile de pe piață este aplicat efectiv în cazurile în care producătorii sunt controlați sau deținuți parțial de alte întreprinderi, în special în cazul în care aceștia fac parte dintr-o întreprindere integrată vertical”.

46. În această privință, este necesar să se constate, așa cum reiese din observațiile scrise ale guvernului belgian și ale CREG, că recurgerea la anumite prezumții relative s-ar înscrie într-o strategie „antiabuz” al cărei obiectiv ar fi de a limita riscul de eludare a plafonului și de a garanta astfel aplicarea efectivă a măsurilor naționale adoptate în temeiul Regulamentului 2022/1854. Prin urmare, ținând seama de dificultățile tehnice și chiar de imposibilitatea de a distinge volumele de energie electrică în funcție de metoda lor de producție și de a izola veniturile proprii ale diferitelor instalații care aparțin aceluiași producător, prezumțiile în discuție erau necesare pentru a evita ca producătorii de energie electrică care dispun de mai multe instalații de producție să poată alocă veniturile care depășesc plafonul instalațiilor lor marginale (care nu sunt supuse plafonului) sau să recurgă eventual la tranzacții intragrup¹⁴ pentru a evita aplicarea plafonului¹⁵.

47. Deși, având în vedere elementele care precedă, este necesar să se constate că recurgerea la prezumții pentru a stabili cuantumul veniturilor cărora li se aplică plafonul poate fi justificată ținând seama de obiectivele urmărite de Regulamentul 2022/1854, trebuie să se mai examineze, într-o a doua etapă, dacă sistemul de prezumții instituit prin reglementarea belgiană îndeplinește condițiile enumerate la articolul 8 alineatul (2) din acest regulament și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor urmărite de regulamentul menționat.

¹³ Astfel cum reiese din raportul Comisiei, mai multe state membre au semnalat dificultăți în ceea ce privește colectarea datelor și calcularea veniturilor.

¹⁴ Articolul 22 alineatul (5) al doilea paragraf punctul 6 din Legea privind energia electrică prevedea două condiții pentru ca prezumțiile stabilite la punctele 3-5 să poată fi răsturnate. Potrivit primei condiții, producătorul în cauză trebuia să își demonstreze veniturile pentru întregul său parc de producție. Această condiție permitea astfel autorităților belgiene să își formeze o imagine asupra modului în care producătorii își alocă veniturile diferitelor instalații de producție și să evite în acest fel ca veniturile cele mai ridicate să fie atribuite instalațiilor cărora nu li se aplică plafonul, iar veniturile cele mai scăzute, instalațiilor cărora li se aplică plafonul. Potrivit celei de a doua condiții, în cazul vânzării intragrup, se considera că energia electrică era vândută la un preț corespunzător celui al pieței. O asemenea condiție urmărea să evite ca vânzările de energie electrică la prețuri scăzute în mod artificial în cadrul aceluiași grup să conducă la scutirea producătorilor (care vindeau energie electrică la un preț inferior plafonului) și ca veniturile excedentare să fie încasate de terți (în cadrul aceluiași grup) cărora nu li se aplică taxa.

¹⁵ Trebuie să se constate în această privință că, deși reclamantele susțin că riscul de fraudă evocat de autoritățile belgiene este ipotetic și, în orice caz, lipsit de relevanță pentru a justifica prezumțiile în cauză, instanța de trimitere nu pare să ia o poziție concretă cu privire la finalitatea antiabuz urmărită de dispozițiile relevante ale reglementării naționale.

48. Considerăm că este important să subliniem în această privință că evaluarea compatibilității sistemului de prezumții stabilit de reglementarea belgiană cu principiile rezultate din același regulament impune o analiză aprofundată a unui ansamblu de elemente de fapt și tehnice de care dispune doar instanța de trimitere și necesită o examinare a efectelor concrete ale acestei reglementări pe care doar această instanță este competentă să o efectueze. Totuși, Curtea îi poate oferi indicații în această privință. În opinia noastră, în cadrul analizei pe care instanța menționată va trebui să o efectueze, sunt relevante următoarele criterii.

49. În primul rând, arătăm că, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 42 și 46 din prezentele concluzii, potrivit considerentului (37) al Regulamentului 2022/1854, statele membre au posibilitatea de a recurge la prezumții pentru a stabili veniturile cărora trebuie să li se aplice plafonul, sub rezerva verificării faptului că aceste prezumții permit obținerea unei *estimări rezonabile* a veniturilor realizate în mod real de acești producători. Dat fiind că noțiunea de „estimare rezonabilă” nu a fost definită în cadrul regulamentului amintit, este necesar să se aducă unele precizări cu privire la interpretarea sa.

50. Pentru ca sistemul de prezumții să poată fi conform cu această noțiune, este necesar ca prezumțiile instituite prin reglementarea belgiană să se bazeze pe elemente obiective, precum date de piață, care să poată reflecta cât mai exact posibil veniturile reale ale producătorilor în cauză. Trebuie totuși să se precizeze că, prin definiție, o *estimare* este o aproximare a unei valori date și, prin urmare, nu corespunde întotdeauna valorii exacte. Rezultă că o eventuală diferență între veniturile reale și cele prezumate poate fi admisă, fără ca aceasta să facă în mod automat prezumțiile în cauză incompatibile cu Regulamentul 2022/1854. Totuși, diferența respectivă, care în speță ar putea fi ori în beneficiul, ori în detrimentul producătorilor în cauză, trebuie să rămână *rezonabilă*, și anume să fie moderată și să nu conducă la o supraevaluare semnificativă a veniturilor realizate de producătorii respectivi.

51. Rezultă că, numai dacă se stabilește că criteriile utilizate pentru a stabili prezumțiile în discuție sunt nerezonabile, în sensul că datele pe baza cărora au fost stabilite aceste prezumții sunt fundamental eronate, incomplete și conduc la venituri fictive complet deconectate de realitatea pieței sau *de facto* la o diferență considerabilă între veniturile estimate și cele efectiv realizate, un sistem de prezumții care nu ar permite producătorilor în cauză să își valorifice veniturile efectiv realizate sau să poată corecta eventuale erori semnificative din aceste estimări ar trebui să fie considerat incompatibil cu Regulamentul 2022/1854. Deși revine instanței de trimitere sarcina de a efectua o asemenea evaluare, este util să se semnaleze, ca exemplu, că, având în vedere condițiile prevăzute la articolul 8 alineatul (2) din acest regulament, pentru a fi calificate drept „estimări rezonabile”, prezumțiile stabilite nu ar trebui să conducă la impozitarea unor volume de energie electrică ce nu au fost produse sau la situații în care energia electrică ar fi vândută în pierdere.

52. Or, în speță, trebuie subliniat că, deși instanța de trimitere pare să fie de acord cu poziția reclamantelor din litigiul principal, care susțin că prezumțiile irefragabile sau parțial relative stabilite de reglementarea belgiană nu permit să se asigure că plafonarea este aplicată veniturilor efectiv realizate, dând naștere astfel riscului unei evaluări a veniturilor semnificativ diferită de veniturile reale, nu este mai puțin adevărat că riscul identificat este prezentat în mod abstract¹⁶.

¹⁶ Într-adevăr, instanța de trimitere nu ia poziție cu privire la chestiunea dacă criteriile utilizate pentru a stabili prezumțiile irefragabile se întemeiază pe estimări rezonabile ale veniturilor, considerând că nu va putea examina acest aspect decât după ce problema legalității înseși a sistemului exclusiv de prezumții va fi fost soluționată.

53. În al doilea rând, observăm că, deși obiectivul legat de reducerea sarcinii administrative, precum și cel privind evitarea eludării plafonului justifică, *a priori*, recurgerea la prezumții, după cum s-a stabilit la punctele 44-46 din prezentele concluzii, în special pentru a asigura aplicarea efectivă a acestui plafon, reiese din jurisprudența Curții că dispozițiile antiabuz nu trebuie, în principiu, să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor urmărite și să stabilească o prezumție generală de fraudă și de abuz¹⁷. În ceea ce privește mai precis prezumțiile irefragabile în materie fiscală, Curtea a considerat că, spre deosebire de o prezumție simplă, un dispozitiv care prezumă existența unui abuz sau a unui comportament fraudulos pentru simplul motiv că sunt întrunite condițiile pe care le prevede, fără a permite operatorului economic în cauză să răstoarne această prezumție și să dovedească utilizarea reală a produsului în cauză, depășește ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul de combatere a fraudei și a evaziunii fiscale¹⁸.

54. Nu se poate exclude totuși ca, ținând seama de caracterul atât urgent, cât și temporar al măsurii excepționale în cauză și de marja de apreciere conferită statelor membre pentru stabilirea precisă a veniturilor cărora li se aplică plafonul, recurgerea la asemenea prezumții să poată fi justificată. Acest lucru este valabil cu atât mai mult atunci când, așa cum pare să fie cazul în speță, este vizată o categorie limitată și specifică de producători ale căror venituri, din cauza unor împrejurări care le sunt proprii¹⁹, au fost stabilite în prealabil în acord cu autoritățile publice și sunt încadrate de reglementarea națională astfel încât producătorii în cauză să nu se poată abate cu ușurință de la ele²⁰.

55. Având în vedere ceea ce precedă, propunem să se răspundă la prima și la a doua întrebare că articolele 6-8 din Regulamentul 2022/1854 coroborate cu articolul 2 punctele 5 și 9 din acesta, în lumina tuturor considerentelor sale și coroborate în special cu articolul 288 TFUE și cu articolul 6 TUE, precum și cu principiul proporționalității nu se opun unei reglementări naționale care se întemeiază pe prezumții pentru calcularea veniturilor producătorilor de energie electrică supuse plafonului cu condiția ca un astfel de sistem de prezumții să garanteze respectarea cerințelor prevăzute la articolul 8 alineatul (2) din acest regulament.

B. Cu privire la a treia întrebare preliminară

56. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Regulamentul 2022/1854, în special articolele 6-8 și articolul 22 alineatul (2) litera (c) coroborate cu considerentele sale, cu articolul 288 TFUE, precum și cu principiile supremației, efectivității și cooperării loiale, se opun unei reglementări naționale care a fost adoptată ulterior intrării în vigoare a regulamentului menționat pentru punerea în aplicare acestuia și care extinde domeniul de aplicare temporal al măsurii de plafonare instituite la articolul 6 din regulamentul amintit la o dată anterioară celei stabilite de acesta din urmă.

57. În speță, această chestiune se ridică ținând seama de faptul că domeniul de aplicare temporal al reglementării belgiene nu corespunde celui prevăzut de Regulamentul 2022/1854 pe care această reglementare urmărește să îl pună în aplicare. Mai precis, îndoielile exprimate de instanța

¹⁷ A se vedea Hotărârea din 7 septembrie 2017, Egiom și Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, punctul 31 și jurisprudența citată).

¹⁸ A se vedea Hotărârea din 27 ianuarie 2022, Comisia/Spania (Obligația de informare în materie fiscală) (C-788/19, EU:C:2022:55, punctul 28 și jurisprudența citată).

¹⁹ În speță, aceasta vizează prelungirea exploatării anumitor centrale nucleare.

²⁰ Trebuie precizat de asemenea că articolul 8 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul 2022/1854 permite în esență statelor membre să distingă între tehnologii. Prin urmare, acest regulament nu se poate, în orice caz, opune ca, potrivit tehnologiei de producere a energiei electrice în cauză, veniturile supuse plafonului să fie stabilite în funcție de metodologii diferite.

de trimitere cu privire la compatibilitatea reglementării menționate cu dreptul Uniunii ar decurge din faptul că ea a fost adoptată la 16 decembrie 2022, și anume ulterior adoptării respectivului regulament, însă legiuitorul belgian a decis totuși să aplice plafonul prevăzut la articolul 6 din acesta începând de la 1 august 2022, deși articolul 22 alineatul (2) litera (c) din regulamentul menționat prevedea că articolele 6-8 din acesta din urmă, referitoare la plafonarea veniturilor, se vor aplica de la 1 decembrie 2022 până la 30 iunie 2023.

58. Deși nu există nicio îndoială că, în perioada acoperită de Regulamentul 2022/1854, statele membre sunt obligate să respecte condițiile enunțate în acesta, nu se poate susține, în opinia noastră, că, în afara domeniului de aplicare temporal prevăzut în mod expres de regulamentul menționat, el poate crea anumite obligații în sarcina statelor respective, acestea din urmă rămânând libere, în afara respectivei perioade, să reglementeze situațiile juridice în conformitate cu dreptul lor național. În consecință, orice aplicare a plafonului în discuție anterior perioadei menționate ar trebui să fie exclusă din domeniul de aplicare *ratione temporis* al regulamentului menționat și să iasă astfel din cadrul dreptului Uniunii.

59. Deși, desigur, Regulamentul 2022/1854 nu prevede în mod expres că plafonul pe veniturile excedentare poate fi aplicat în modul în care a fost aplicat de guvernul belgian²¹, din nicio dispoziție a regulamentului amintit nu reiese că acesta s-ar aplica unei măsuri de plafonare a veniturilor instituite printr-o reglementare națională referitoare la o perioadă anterioară intrării în vigoare a regulamentului menționat, nici, *a fortiori*, că o asemenea reglementare ar trebui să respecte condițiile prevăzute de același regulament. Astfel, data intrării în vigoare a măsurii de plafonare a veniturilor de pe piață prevăzute de legiuitorul Uniunii nu ar putea avea ca efect să interzică statelor membre adoptarea, în cadrul exercitării competenței lor fiscale și sub rezerva respectării dispozițiilor dreptului Uniunii eventual aplicabile, a unor măsuri identice cu cele cuprinse în Regulamentul 2022/1854, dar al căror domeniu de aplicare temporal nu ar corespunde celui al acestui regulament.

60. De altfel, împrejurarea că măsura națională în cauză a fost adoptată în temeiul regulamentului menționat și ulterior intrării în vigoare a acestuia, după cum amintește instanța de trimitere, nu conduce, în opinia noastră, la repunerea în discuție a celor ce precedă²². Situația este aceeași în ceea ce privește împrejurarea, arătată de această instanță, potrivit căreia expunerea de motive a Legii privind energia electrică nu ar indica faptul că măsura de plafonare în discuție în litigiul principal ar fi de natură hibridă, și anume, pe de o parte, o măsură de punere în aplicare a Regulamentului 2022/1854 pentru perioada care începe la 1 decembrie 2022 și, pe de altă parte, o măsură care reflectă exercitarea de către Regatul Belgiei a unei competențe care i-ar fi proprie pentru perioada cuprinsă între 1 august și 30 noiembrie 2022. Într-adevăr, dacă ar trebui să se considere că guvernul belgian a adoptat, pe baza unuia și aceluiași temei juridic, nu una, ci două măsuri care vizează, fiecare în parte, o perioadă diferită, nu s-ar ridica problema invocată de instanța de trimitere sau cel puțin acesteia i s-ar putea da un răspuns diferit, astfel încât

²¹ În această privință, precizăm, astfel cum reiese din lucrările pregătitoare referitoare la Regulamentul 2022/1854, că propunerea de regulament elaborată de Comisie prevedea că măsura de plafonare prevăzută la articolul 6 din acesta se va aplica de la 1 decembrie 2022, precizând în același timp că: „[a]cest lucru nu aduce[a] atingere unei cereri voluntare anterioare din partea statelor membre”. Respectiva opțiune lăsată statelor membre de a putea aplica retroactiv acest regulament nu a fost totuși reținută în versiunea finală a textului regulamentului.

²² Astfel, în măsura în care reglementarea națională pune în aplicare Regulamentul 2022/1854 pentru perioada prevăzută în mod expres la articolul 22 din acesta și în care, așadar, Regatul Belgiei îndeplinește obligația care îi revine în temeiul dreptului Uniunii, faptul că acest stat membru alege să pună în aplicare aceeași măsură de plafonare la o dată diferită, anterioară celei prevăzute în mod explicit de respectivul regulament, ține de competența sa națională în materie fiscală.

posibilitatea de a aplica plafonul în cauză unei perioade anterioare intrării în vigoare a Regulamentului 2022/1854 ar depinde, așadar, de alegerea legiuitorului național, ceea ce, în opinia noastră, ar conduce fără nicio îndoială la un exces de formalism.

61. Chiar presupunând că aplicarea înainte de 1 decembrie 2022 a unui plafon pe veniturile realizate intră în domeniul de aplicare *ratione temporis* al acestui regulament, aspect de care nu suntem convinși, după cum am arătat la punctele 59-60 din prezentele concluzii, poziția noastră rămâne neschimbată cu privire la posibilitatea de care dispun statele membre de a adopta, după intrarea în vigoare a regulamentului menționat, măsuri naționale care pun în aplicare plafonul începând de la o dată anterioară celei prevăzute în același regulament.

62. Amintim în această privință că Regulamentul 2022/1854 nu realizează o armonizare exhaustivă, ci constituie un instrument de coordonare a diferitelor măsuri adoptate de statele membre în contextul crizei energetice, recunoscând astfel statelor membre o anumită marjă de apreciere pentru punerea sa în aplicare. Trebuie să se observe de altfel că articolul 8 din regulamentul amintit prevede la alineatul (1) litera (a) că statele membre pot „să mențină sau să introducă măsuri care limitează și mai mult veniturile de pe piață ale producătorilor care produc energie electrică” din sursele enumerate la articolul 7 alineatul (1) din acesta dacă sunt respectate condițiile prevăzute la articolul 8 alineatul (2).

63. După toate aparențele, prin utilizarea termenilor „să mențină”, legiuitorul Uniunii pare să fi intenționat să se refere la măsurile care erau deja instituite înainte de intrarea în vigoare a regulamentului menționat, și anume la măsurile care fuseseră adoptate de statele membre înainte de 1 decembrie 2022 și pe care aceste state membre au fost autorizate în mod expres să le mențină. Totuși, nu reiese în mod clar din modul de redactare a aceluiași regulament dacă, permițând *introducerea* unor măsuri care limitează și mai mult veniturile, articolul 8 din acesta autorizează de asemenea o aplicare temporală diferită a plafonării, în speță anterioară celei stabilite prin Regulamentul 2022/1854.

64. Pentru motivele care urmează, considerăm totuși că o asemenea interpretare ar fi conformă cu obiectivele urmărite de Regulamentul 2022/1854.

65. Astfel, în primul rând, considerăm că reținerea unei soluții diferite ar conduce la o situație paradoxală, în măsura în care validitatea măsurilor adoptate de alte state membre în perioada anterioară intrării în vigoare a acestui regulament nu ar fi repusă în discuție în temeiul articolului 8 alineatul (1) litera (a) din acesta din urmă, care autorizează în mod expres menținerea unor asemenea măsuri, în timp ce măsurile instituite de guvernul belgian ar fi repuse în discuție din cauza simplei împrejurări că data adoptării lor este ulterioară celei a regulamentului menționat, chiar dacă aceste măsuri sunt similare celor adoptate de celelalte state membre, privesc aceeași perioadă (și anume cea anterioară intrării în vigoare a aceluiași regulament) și urmăresc același obiectiv de redistribuire a veniturilor excedentare în beneficiul consumatorilor afectați de criza energetică²³.

66. În al doilea rând, o astfel de abordare ar ridica semne de întrebare cu privire la egalitatea de tratament între producătorii supuși plafonului²⁴, în măsura în care producătorii sau furnizorii de energie electrică belgieni (în special producătorii inframarginali) ar avea posibilitatea de a păstra

²³ Trebuie arătat în această privință că din raportul Comisiei reiese că șapte state membre, inclusiv Regatul Belgiei, au aplicat retroactiv plafonul.

²⁴ Aceasta în pofida unor abordări diferite urmate la nivel național cu privire la modalitățile taxei pe veniturile excedentare înainte de intrarea în vigoare a Regulamentului 2022/1854.

profitul excedentar realizat înainte de intrarea în vigoare a Regulamentului 2022/1854, în timp ce aceora care își desfășoară activitatea în alte state membre li s-ar impozita veniturile în temeiul măsurilor de plafonare instituite de statele lor membre respective²⁵.

67. În al treilea rând, considerăm că este dificil de conceput în ce mod aplicarea unui plafon pe veniturile de pe piață realizate înainte de perioada vizată de Regulamentul 2022/1854 ar putea împiedica aplicarea plafonului prevăzut de regulamentul respectiv, precum și celelalte obiective urmărite de acesta din urmă, aducând astfel atingere atât principiului efectivității dreptului Uniunii, cât și principiului cooperării loiale, asupra cărora are îndoieli instanța de trimitere. Dat fiind că în regulamentul menționat legiuitorul Uniunii recunoaște el însuși, pe de o parte, că, cel puțin începând din luna februarie 2022, majorările de prețuri nu puteau fi justificate de funcționarea normală a pieței, ci constituiau o situație excepțională în care statele membre puteau lua măsuri extraordinare²⁶, nu s-ar putea reproșa guvernului belgian că a adoptat măsuri care urmăresc tocmai remedierea unei disfuncționalități a pieței identificate de Regulamentul 2022/1854. Pe de altă parte, împrejurarea că acest guvern a decis să aplice același regim de plafonare atât pentru perioada acoperită de regulamentul respectiv, cât și pentru cea anterioară nu repune în discuție obiectivele urmărite de legiuitorul Uniunii, ci, dimpotrivă, contribuie la realizarea lor²⁷.

68. În plus, în ipoteza în care reglementarea națională în litigiu ar intra în domeniul de aplicare *ratione temporis* al regulamentului menționat, analiza acesteia din perspectiva principiilor securității juridice și protecției încrederii legitime a participanților la piață, așa cum este prezentată de reclamantele din litigiul principal, nu ar necesita, după toate probabilitățile, un răspuns diferit.

69. Astfel, pe de o parte, referitor la principiul încrederii legitime, amintim că, potrivit jurisprudenței constante a Curții, pentru ca unui operator economic să i se poată recunoaște posibilitatea de a-l invoca, o autoritate națională trebuie să îl fi determinat anterior să nutrească speranțe întemeiate în privința sa²⁸. Totuși, atunci când un operator economic prudent și avizat este în măsură să prevadă adoptarea unei măsuri de natură să îi afecteze interesele, el nu poate invoca acest principiu atunci când este adoptată respectiva măsură²⁹.

70. Or, în speță, un operator economic prudent și avizat ar trebui să se aștepte ca autoritățile naționale să intervină pentru remedierea unei disfuncționalități a pieței prin adoptarea unor măsuri urgente și temporare prin care se urmărește să se abordeze problema creșterii

²⁵ Același lucru ar fi valabil și pentru consumatori, dat fiind că, în ipoteza în care Regatul Belgiei ar fi privat de posibilitatea de a aplica plafonul pe veniturile de pe piață anterior intrării în vigoare a Regulamentului 2022/1854 și în lipsa unor măsuri echivalente finanțate de la bugetul național care să poată compensa sumele percepute de la producătorii în cauză, consumatorii belgieni ar fi privați, în raport cu consumatorii care au reședința în statele membre în care măsura de plafonare era aplicabilă înainte de intrarea în vigoare a acestui regulament, de sprijinul economic primit.

²⁶ A se vedea considerentul (28) al Regulamentului 2022/1854, precum și Comunicarea Comisiei din 8 martie 2022 [COM(2022) 108 final, în special p. 4], în care Comisia a indicat că statele membre puteau lua în considerare aplicarea de măsuri fiscale temporare privind profiturile excepționale pentru a finanța aceste măsuri de urgență.

²⁷ Cu atât mai mult cu cât printre obiectivele principale urmărite de Regulamentul 2022/1854 figurează voința legiuitorului Uniunii de a efectua o coordonare la nivelul Uniunii a măsurilor luate de diferitele state membre, dat fiind că instituirea unor plafoane necoordonate pe veniturile de pe piața energiei electrice ar putea conduce la denaturări semnificative între producătorii aflați în concurență la nivelul Uniunii.

²⁸ A se vedea în acest sens Ordonanța din 1 martie 2022, Milis Energy ș.a. (C-306/19, C-512/19, C-595/19 și C-608/20-C-611/20, EU:C:2022:164, punctul 44, precum și jurisprudența citată). Această jurisprudență precizează printre altele că nu este justificat ca operatorii economici să aibă încredere legitimă în menținerea unei situații existente, care poate fi modificată în cadrul puterii de apreciere a autorităților naționale.

²⁹ A se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauza Secab (C-423/23, EU:C:2025:63, punctele 52 și 53).

imprevizibile a prețurilor energiei electrice pe piață, astfel încât, într-un asemenea context extraordinar, autoritățile naționale nu puteau da naștere unei așteptări în rândul producătorilor în cauză referitoare la menținerea unor venituri excepționale și neașteptate³⁰.

71. Pe de altă parte, în ceea ce privește principiul securității juridice, amintim că acesta se impune cu o rigoare deosebită atunci când este vorba despre o reglementare care poate presupune obligații financiare și că acesta se opune ca punctul de pornire a efectelor în timp ale unui act al Uniunii să fie stabilit înainte de publicarea sa³¹. În mod excepțional, situația poate fi diferită atunci când acest lucru este impus de un scop de interes general și când încrederea legitimă a persoanelor interesate este pe deplin respectată, precum și în măsura în care din dispozițiile, din finalitatea sau din economia normelor avute în vedere rezultă cu claritate că trebuie să le fie atribuit un astfel de efect³².

72. Chiar admitând că guvernul belgian a efectuat o aplicare retroactivă a măsurii de plafonare a veniturilor prevăzută de Regulamentul 2022/1854, o asemenea abordare ar fi, din punctul nostru de vedere, justificată în speță ținând seama de obiectivul de interes general pe care îl urmărește această măsură, și anume protecția consumatorilor prin intermediul unei intervenții de urgență și de scurtă durată adoptate pentru a aborda criza energetică³³.

73. Având în vedere cele ce precedă, propunem să se răspundă la a treia întrebare că articolele 6-8 și articolul 22 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul 2022/1854 coroborate cu considerentele acestuia din urmă, cu articolul 288 TFUE, precum și cu principiile supremației, efectivității și cooperării loiale nu se opun unei reglementări naționale care prevede aplicarea unui sistem de plafonare a veniturilor pe care producătorii de energie electrică le obțin de pe piață într-o perioadă anterioară intrării în vigoare a acestui regulament.

V. Concluzie

74. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de cour d'appel de Bruxelles (Curtea de Apel din Bruxelles, Belgia) după cum urmează:

- 1) Articolele 6, 7 și 8 din Regulamentul (UE) 2022/1854 al Consiliului din 6 octombrie 2022 privind o intervenție de urgență pentru abordarea problemei prețurilor ridicate la energie coroborate cu articolul 2 punctele 5 și 9, și în lumina tuturor considerentelor acestui regulament, și coroborate în special cu articolul 288 TFUE și cu articolul 6 TUE, precum și cu principiul proporționalității

³⁰ Deși este vorba despre un aspect de drept național care nu face obiectul aprecierii Curții și a cărui temeinicie poate fi examinată numai de instanța de trimitere, ni se pare pertinent și argumentul invocat de guvernul belgian și de CREG, potrivit căruia reglementarea națională în litigiu ar viza numai veniturile generate în cursul unui exercițiu fiscal neîncheiat încă la momentul intrării sale în vigoare, astfel încât situația în discuție în litigiul principal nu constituia, din punct de vedere fiscal, o situație definitivă. S-ar părea astfel că o măsură fiscală poate fi adoptată până la sfârșitul perioadei impozabile, care corespunde în general anului calendaristic, în ceea ce privește veniturile obținute în cursul acestui exercițiu fiscal, astfel încât este posibil ca o măsură fiscală adoptată în decembrie 2022 să privească venituri realizate înainte de această dată, fără ca ea să poată fi calificată în dreptul belgian drept retroactivă. În consecință, producătorii nu puteau considera în mod rezonabil că veniturile peste nivelul așteptat, obținute în cursul anului 2022, puteau fi considerate definitive și că ele nu vor mai face obiectul unei măsuri fiscale, cel puțin până la sfârșitul anului 2022.

³¹ A se vedea Hotărârea din 13 februarie 2019, Human Operator (C-434/17, EU:C:2019:112, punctele 35 și 36, precum și jurisprudența citată).

³² A se vedea de exemplu Hotărârea din 4 mai 2023, Kapniki A. Michailidis (C-99/22, EU:C:2023:382, punctul 23 și jurisprudența citată).

³³ A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iulie 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, punctul 38 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 23 ianuarie 2019, Walbusch Walter Busch (C-430/17, EU:C:2019:47, punctul 42).

trebuie interpretate în sensul că

nu se opun unei reglementări naționale care se întemeiază pe prezumții pentru calcularea veniturilor producătorilor de energie electrică supuse plafonului cu condiția ca un astfel de sistem de prezumții să garanteze respectarea cerințelor prevăzute la articolul 8 alineatul (2) din regulamentul menționat.

- 2) Articolele 6-8 și articolul 22 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul 2022/1854 coroborate cu considerentele acestui regulament, cu articolul 288 TFUE, precum și cu principiile supremației, efectivității și cooperării loiale

trebuie interpretate în sensul că

nu se opun unei reglementări naționale care prevede aplicarea unui sistem de plafonare a veniturilor pe care producătorii de energie electrică le obțin de pe piață într-o perioadă anterioară intrării în vigoare a regulamentului menționat.