

Sprawa C-87/24**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

2 lutego 2024 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Administratīvā apgabaltiesa (okręgowy sąd administracyjny, Łotwa)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

3 stycznia 2024 r.

Strona skarżąca:

AS Gaso

AS Conexus Baltic Grid

Druga strona postępowania:

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (komisja regulacji usług publicznych)

Przedmiot postępowania głównego

Wniesione przez AS Gaso i AS Conexus Baltic Grid, zwane dalej „skarżącymi”, skargi o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej przez Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (komisję regulacji usług publicznych), zwaną dalej „organem regulacyjnym”, ustalającej poziom średnioważonego kosztu kapitału (w ujęciu rzeczywistym) w celu obliczenia (projektu) taryf opłat za usługi świadczone w ramach systemu przesyłowego gazu ziemnego, systemu dystrybucyjnego gazu ziemnego oraz magazynowania gazu ziemnego z uwagi na to, że jest ona obciążona błędami materialnymi i proceduralnymi, które doprowadziły do ustalenia tego poziomu jako zbyt niskiego, co uniemożliwia skarżącym uzyskanie odpowiedniego zwrotu nakładów z tytułu świadczonych przez nich usług.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Sąd odsyłający zwraca się na podstawie art. 267 TFUE o dokonanie wykładni art. 41 ust. 8 dyrektywy 2009/73/WE w celu ustalenia, czy organ regulacyjny wydając decyzję ustalającą poziom średnioważonego kosztu kapitału stosowany do obliczania taryf w sektorze dostaw gazu ziemnego musi przedstawić należyte uzasadnienie, w szczególności w odniesieniu do zgodności tego poziomu z celami realizowanymi przez prawo Unii. Zwraca się on tym samym o wyjaśnienie pojęć „stosownej zachęty” oraz „odpowiedniego zwrotu nakładów” oraz tego, czy i w jaki sposób organ regulacyjny może lub powinien stosować, w całości lub w części, metodologię i zasady finansowe stosowane do obliczania porównywalnych wskaźników w przypadku przedsiębiorstw działających na wolnym rynku oraz polegać, w danym przypadku, na ocenie niezależnego podmiotu trzeciego.

Pytania prejudycjalne

- 1) Czy art. 41 ust. 8 dyrektywy 2009/73/WE stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które nie nakłada na organ regulacyjny, przy obliczaniu taryf lub ustalaniu metodologii, obowiązku uzasadnienia tego, w jaki sposób zapewnia się operatorom systemów przesyłowych i dystrybucyjnych stosowne zachęty, zarówno krótko-, jak i długoterminowe, do zwiększania wydajności, zwiększania integracji rynku i bezpieczeństwa dostaw oraz do wspierania odnośnej działalności badawczej?
- 2) Czy interpretacja uregulowania krajowego, zgodnie z którą zapewnia się stosowne zachęty, zarówno krótko-, jak i długoterminowe, do zwiększania wydajności, zwiększania integracji rynku i bezpieczeństwa dostaw oraz do wspierania odnośnej działalności badawczej, w przypadku gdy opłaty taryfowe uiszczane przez użytkowników pokrywają jedynie ekonomicznie uzasadnione koszty usług publicznych, a zwrot nakładów został zapewniony w co najmniej minimalnym zakresie, jest zgodna z art. 41 ust. 8 dyrektywy 2009/73/WE?
- 3) Czy uregulowanie krajowe, które, ustanawiając „stosowne zachęty, zarówno krótko-, jak i długoterminowe” oraz zachęty w celu „zwiększania integracji rynku i bezpieczeństwa dostaw oraz do wspierania odnośnej działalności badawczej”, nie przewiduje uwzględnienia przyjętych w dziedzinie finansów zasad ustalania poziomu średnioważonego kosztu kapitału, które to zasady są ustalane na podstawie działalności prowadzonej przez porównywalne przedsiębiorstwa na wolnym rynku?
- 4) Czy dokonując wykładni pojęć „odpowiedni zwrot nakładów inwestycyjnych” w rozumieniu art. 13 rozporządzenia [(WE) nr 715/2009] oraz „zachęty dla inwestycji” w rozumieniu art. 41 dyrektywy 2009/73, organ regulacyjny powinien kierować się przyjętym w dziedzinie finansów pojęciem

poziomu średnioważonego kosztu kapitału (WACC) oraz metodologią stosowaną do jego ustalenia?

5) W przypadku udzielenia na powyższe pytanie odpowiedzi twierdzącej, czy organ regulacyjny może w sposób zgodny z prawem odejść od metodologii stosowanej w dziedzinie finansów w celu ustalenia poziomu średnioważonego kosztu kapitału i skorygować tę stopę według własnego uznania?

6) W przypadku udzielenia na powyższe pytanie odpowiedzi twierdzącej, czy organ regulacyjny może w sposób zgodny z prawem skorygować poziom średnioważonego kosztu kapitału w taki sposób, aby jej obliczenie uwzględniało premię za wielkość opartą na kosztach finansowania zewnętrznego innych przedsiębiorstw w gospodarce państwa członkowskiego?

7) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie czwarte, czy organ regulacyjny może w sposób zgodny z prawem skorygować poziom średnioważonego kosztu kapitału w ten sposób, aby nie musiał on rekompensować operatorowi systemu przesyłowego lub systemu magazynowania gazu ziemnego wzrostu inflacji w poprzednim okresie taryfowym?

8) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie piąte oraz w przypadku, gdy operator systemu nie zgadza się z poziomem średnioważonego kosztu kapitału zaproponowanym przez organ regulacyjny lub elementami, na których jest ona oparta, czy organ regulacyjny określając poziom średnioważonego kosztu kapitału (WACC) powinien zwrócić się do niezależnego podmiotu trzeciego w celu dokonania oceny tego, czy ten poziom jest odpowiedni?

9) Czy procedura ustalania taryf, w ramach której poziom średnioważonego kosztu kapitału jest określany przez organ regulacyjny i w ramach której operator systemu przesyłowego lub systemu magazynowania gazu ziemnego nie jest uprawniony do skorygowania tego obliczenia na podstawie indywidualnych wskaźników przedsiębiorstwa będącego operatorem tych systemów, jest sprzeczna z celami określonymi w art. 41 ust. 8 dyrektywy 2009/73/WE?

10) Czy art. 1 [akapit pierwszy] lit. b) rozporządzenia [(WE) nr 715/2009] w związku z akapitem drugim tego artykułu należy interpretować w ten sposób, że motywy 7 i 8 oraz art. 13 ust. 1 tego rozporządzenia mają zastosowanie do instalacji magazynowych gazu ziemnego i taryf ustalanych przez organ regulacyjny, jeżeli dostęp do instalacji magazynowych skroplonego gazu ziemnego jest regulowany?

Prawo Unii

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca

dyrektywę 2003/55/WE, zwana dalej „dyrektywą”, Dz.U. 2009, L 211, s. 94: motywy 35, art. 32 ust. 1, art. 33 ust. 1, 3 i 4, art. 40 lit. f) i art. 41 ust. 1 i 8.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005, zwane dalej „rozporządzeniem”, Dz.U. 2009, L 211, s. 36: motywy 7 i 8 oraz art. 1 i art. 13 ust. 1.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 2022 r., Nord Stream 2/Parlament i Rada, C-348/20 P, EU:C:2022:548.

Wyrok Sądu z dnia 16 marca 2022 r., MEKH i FGSZ/ACER, T-684/19 i T-704/19, EU:T:2022:138.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lutego 2022 r., Latvijas Gāze, C-290/20, EU:C:2022:119.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Niemcy (Transpozycja dyrektyw 2009/72 i 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 grudnia 2020 r., Komisja/Belgia (Rynki energii elektrycznej i gazu ziemnego), C-767/19, EU:C:2020:984.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Węgry (Opłaty za dostęp do sieci przesyłowych energii elektrycznej i gazu ziemnego), C-771/18, EU:C:2020:584.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 2020 r., Overgas Mrezhi i Bałgarska gazova asotsiatsia (C-5/19, EU:C:2020:343).

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2019 r., GRDF, C-236/18, EU:C:2019:1120.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 2015 r., Capoda Import-Export, C-354/14, EU:C:2015:658, pkt 25.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 marca 2015 r., E.ON Földgáz Trade, C-510/13, EU:C:2015:189.

Przepisy prawa krajowego

Enerģētikas likums (ustawa o energii), *Latvijas Vēstnesis* nr 273/275 z dnia 22 września 1998 r., w brzmieniu obowiązującym w dniu 20 sierpnia 2020 r.: art. 15, art. 44 ust. 8 i art 85 ust. 1.

Likums „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” (ustawa o organach regulacyjnych usług publicznych), *Latvijas Vēstnesis* nr 394/395 z dnia 7 listopada 2000 r., w brzmieniu obowiązującym w dniu 20 sierpnia 2020 r.: art. 2 ust. 2 i 4, art. 6 ust. 1 i 2, art. 7 ust. 6, art. 9 i art. 20 ust. 1.

Ministru kabineta 2009. gada 27. oktobra noteikumi Nr. 1227 „Noteikumi par regulējamiem sabiedrisko pakalpojumu veidiem” (dekret Rady Ministrów nr 1227 z dnia 27 października 2009 r. ustanawiający przepisy dotyczące rodzajów regulowanych usług publicznych), *Latvijas Vēstnesis* nr 172 z dnia 29 października 2009 r., w brzmieniu obowiązującym w dniu 20 sierpnia 2020 r.: pkt 4.

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas padomes 2018. gada 13. augusta lēmums Nr. 1/23 «Kapitāla atdeves likmes aprēķināšanas metodika» (decyzja rady komisji regulacji usług publicznych nr 1/23 z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie metodologii obliczania poziomu średnioważonego kosztu kapitału), *Latvijas Vēstnesis* nr 161 z dnia 15 sierpnia 2018 r., zwana dalej „metodologią”, w brzmieniu zmienionym w drodze decyzji nr 1/12 komisji z dnia 22 sierpnia 2019 r.: pkt 3–7 i 9¹.

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas padomes 2020. gada 20. augusta lēmums Nr. 109 „Par kapitāla atdeves likmi dabasgāzes pārvades sistēmas, dabasgāzes sadales sistēmas un dabasgāzes uzglabāšanas pakalpojumu tarifu projekta aprēķināšanai” (decyzja rady komisji regulacji usług publicznych nr 109 z dnia 20 sierpnia 2020 r. w sprawie poziomu średnioważonego kosztu kapitału dla celów obliczania projektów taryf opłat za usługi świadczone w ramach systemu przesyłowego gazu ziemnego, systemu dystrybucyjnego gazu ziemnego oraz magazynowania gazu ziemnego), *Latvijas Vēstnesis* nr 164 z dnia 26 sierpnia 2020 r., zwana dalej „zaskarzoną decyzją”.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Skarżący są przedsiębiorcami świadczącymi usługi publiczne w zakresie dostaw gazu ziemnego w Łotwie, w szczególności AS Gaso jest (jedynym) operatorem systemu dystrybucyjnego gazu ziemnego, a AS Conexus Baltic Grid jest (jedynym) operatorem systemu przesyłowego gazu ziemnego i operatorem systemu magazynowania gazu ziemnego.
- 2 W dniu 20 sierpnia 2020 r. organ regulacyjny wydał zaskarzoną decyzję, w której określił poziom średnioważonego kosztu kapitału w ujęciu rzeczywistym (w dwóch wariantach), która miała być stosowana dla celów obliczenia taryf opłat za usługi świadczone w ramach systemu przesyłowego gazu ziemnego, systemu dystrybucyjnego gazu ziemnego oraz magazynowania gazu ziemnego, które to taryfy miały wejść w życie w 2021 r.
- 3 Na podstawie kosztu kapitału własnego obliczonego zgodnie z pkt 5 metodologii, kosztu kapitału obcego obliczonego zgodnie z pkt 7 metodologii, obowiązującej

stawki podatku od osób prawnych oraz średniej zmian wskaźnika cen konsumpcyjnych odnotowanych w oficjalnych statystykach za poprzednie pięć lat kalendarzowych, organ regulacyjny ustalił, że poziom średnioważonego kosztu kapitału (w ujęciu rzeczywistym) mający zastosowanie do przedsiębiorców należących do kategorii mikroprzedsiębiorstw lub małych przedsiębiorstw wynosi 4,37 %, a dla przedsiębiorców należących do kategorii średnich lub dużych przedsiębiorstw wynosi 2,65 %.

- 4 W uzasadnieniu decyzji organ regulacyjny wskazał, że te ustalone poziomy średnioważonego kosztu kapitału zostały dostosowane do sytuacji na rynkach finansowych, w tym ryzyka związanego z pozyskiwaniem finansowania, a zatem umożliwiają operatorowi systemu przesyłowego gazu ziemnego, operatorowi systemu dystrybucyjnego gazu ziemnego i operatorowi systemu magazynowania gazu ziemnego zaciąganie pożyczek, inwestowanie w remonty i rozwój systemu gazu ziemnego oraz uzyskiwanie rozsądnego zwrotu nakładów, przy jednoczesnym zagwarantowaniu użytkownikom możliwości otrzymywania nieprzerwanych, niezawodnych i wysokiej jakości usług publicznych, których taryfy (ceny) odpowiadają ekonomicznie uzasadnionym kosztom.
- 5 Nie zgadzając się z decyzją i jej uzasadnieniem, skarżący wnieśli skargę o stwierdzenie nieważności decyzji do Administratīvā apgabaltiesa (regionalnego sądu administracyjnego).

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 6 Skarżący podnieśli w skardze następujące zarzuty.
- 7 Przy ustalaniu kryteriów obliczania poziomu średnioważonego kosztu kapitału organ regulacyjny dopuścił się, ich zdaniem, poważnych błędów materialnych i proceduralnych, w wyniku których ten mający zastosowanie do skarżących poziom został ustalony na zbyt niski, bez uwzględnienia interesu skarżących polegającym na ustaleniu taryf zapewniających odpowiednie zyski. Twierdzą oni, że takie ograniczenie dopuszczalnych zysków przedsiębiorcy świadczącego usługi publiczne stanowi nadmierne ograniczenie prawa własności skarżących.
- 8 Zdaniem skarżących przyjęta przez organ regulacyjny metodologia (w zmienionym brzmieniu) wiąże się ze znacznym rozszerzeniem treści kryteriów określonych w przepisach prawa, co stanowi działanie ultra vires, a także naruszenie zasad dobrej administracji, pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań.
- 9 Ich zdaniem organ regulacyjny naruszył ustawowy obowiązek uzasadnienia swoich działań.
- 10 Twierdzą oni, że organ regulacyjny nie przedstawił okoliczności faktycznych wskazujących na potrzebę wydania takiej decyzji oraz że oparł się na błędnych

i nieuzasadnionych założeniach dotyczących działalności gospodarczej skarżących i związanych z nią wskaźników.

- 11 Organ regulacyjny, ich zdaniem, działając wbrew zasadzie, która zakazuje działania w sposób arbitralny, nie przedstawił i nie dokonał w odpowiedni sposób oceny obiektywnych i racjonalnych względów prawnych wynikających ze wspomnianych elementów stanu faktycznego, nie ocenił w odpowiedni sposób względów dotyczących zasadności zmiany metodologii, ani nie uzasadnił wniosków dotyczących elementów składowych zastosowanych w celu obliczenia poziomu średnioważonego kosztu kapitału.
- 12 Zdaniem skarżących organ regulacyjny nie uzasadnił swoich wniosków dotyczących zmiennych wielkości wykorzystanych do obliczenia (w ujęciu rzeczywistym) poziomu średnioważonego kosztu kapitału. Nie wyjaśnił, dlaczego w analizie porównawczej nowej stopy zwrotu z kapitału nie wykorzystano danych dotyczących magazynowania gazu ziemnego, dlaczego do analizy porównawczej wybrano poszczególne wartości, ani też w jaki sposób wybrano okres, dla którego obliczono krajową premię za ryzyko.
- 13 Ustalony przez organ regulacyjny nowy poziom średnioważonego kosztu kapitału wywiera, zdaniem skarżących, zbyt negatywny wpływ na ich zdolność do wywiązywania się z obowiązku rozwijania działalności oraz udziału w planowaniu, zabezpieczaniu oraz skoordynowanym i efektywnym rozwoju dostaw energii.
- 14 Jednakże, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zwanego dalej „Trybunałem Sprawiedliwości”, państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić, przy ustalaniu taryf, zwrot z dokonanych nakładów inwestycyjnych. Z dyrektywy wynika, że organ regulacyjny państwa członkowskiego obowiązany jest wspierać rozwój i funkcjonowanie rynku gazu ziemnego zapewniając inwestorom zachęty wystarczające, by dokonywali niezbędnych nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę. Podobnie, w przepisach rozporządzenia nałożono na organ regulacyjny obowiązek zapewnienia przy ustalaniu taryf odpowiedniego zwrotu nakładów inwestycyjnych.
- 15 Skarżący twierdzą, że nie zostali należycie wysłuchani przed wydaniem zaskarżonej decyzji oraz że przedstawione przez nich stanowiska i uwagi nie zostały rozpatrzone; w związku z tym uważają, że nie zapewniono im uczestnictwa w procesie ustalania nowego poziomu średnioważonego kosztu kapitału.
- 16 Zaskarżona decyzja nie wspiera, ich zdaniem, konkurencji ani rozwoju, co jest sprzeczne z wyznaczonym przez prawodawcę celem uregulowania sektorowego.
- 17 W związku z tym uważają oni, że wady w obliczeniu nowego poziomu średnioważonego kosztu kapitału są poważne i uniemożliwiają zrozumienie, w jaki sposób organ regulacyjny doszedł do wniosków, na których opiera się

zaskarżona decyzja; brak wystarczającego uzasadnienia ogranicza skarżącym możliwość skutecznego skorzystania z prawa do obrony.

- 18 Organ regulacyjny wskazuje ze swej strony, że jego zadaniem, określonym w art. 20 ust. 1 ustawy o organach regulacyjnych usług publicznych, jest jedynie zapewnienie, aby taryfy pokrywały ekonomicznie uzasadnione koszty usługi publicznej (co więcej, treść tego ostatniego pojęcia jest określana zgodnie z uznaniem organu regulacyjnego) oraz zapewnienie, co do zasady, zwrotu nakładów. Uważa on, że pojęcia te nie są w istocie powiązane z celem art. 41 ust. 8 dyrektywy, to jest zapewnieniem stosownych zachęt, zarówno krótko-, jak i długoterminowych, do zwiększania wydajności, zwiększania integracji rynku i bezpieczeństwa dostaw oraz do wspierania odnośnej działalności badawczej.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 19 Sąd odsyłający wskazuje, że w postępowaniu głównym mają zastosowanie art. 40 lit. f) i art. 41 ust. 8 dyrektywy oraz art. 13 ust. 1 rozporządzenia w związku z motywami 7 i 8 rozporządzenia. Przepisy te nakładają na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia odpowiedniego zwrotu nakładów inwestycyjnych, jednak ich treść nie została wyjaśniona, czy też sprecyzowana w sposób wystarczający. Uniemożliwia to sądowi odsyłającemu rozstrzygnięcie sprawy co do istoty.
- 20 Biorąc pod uwagę, że jednym z celów dyrektywy jest zapewnienie wystarczających dla rozwoju systemu nakładów inwestycyjnych, w motywie 35 i art. 40 lit. f) dyrektywy odniesiono się do spoczywającego na organie regulacyjnym państwa członkowskiego obowiązku przyczyniania się do rozwoju i funkcjonowania rynku gazu ziemnego zapewniając inwestorom zachętę wystarczającą, by dokonywali niezbędnych nakładów inwestycyjnych.
- 21 Artykuł 13 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że organ regulacyjny ustala taryfę opłat za dostęp do systemu przesyłowego, która obejmuje odpowiedni zwrot nakładów inwestycyjnych. Taryfy te, ze swej istoty, powinny ułatwiać konkurencję i skuteczny handel gazem oraz stanowić zachętę do dokonywania inwestycji oraz interoperacyjności systemów przesyłowych.
- 22 Taryfy te pozostają jednym z instrumentów stosowanych przez organ regulacyjny w celu zachęcania do inwestycji, również po podziale pierwotnego przedsiębiorstwa (historycznego operatora) pionowo zintegrowanego sektora gazu ziemnego (AS Latvijas Gāze) na kilka części. W odniesieniu do funkcji magazynowania art. 41 ust. 1 lit. n) dyrektywy zobowiązuje organ regulacyjny do monitorowania i dokonywania przeglądu warunków dostępu do magazynowania, pojemności magazynowych gazociągów i do innych usług pomocniczych przewidzianych w art. 33. Artykuł 44 ust. 8 ustawy o energii stanowi, że dostęp do podziemnej instalacji magazynowania gazu jest organizowany w drodze procedury uregulowanej na podstawie taryf ustalanych zgodnie z procedurami określonymi w art. 15 ust. 1¹ tej ustawy. Dostęp do podziemnej instalacji magazynowania gazu powinien być zatem uzasadniony z punktu widzenia

technicznego i ekonomicznego, co oznacza również konieczność weryfikacji przez organ regulacyjny taryf przez niego nadzorowanych.

- 23 W niniejszej sprawie organ regulacyjny określa, w ramach swojej właściwości, taryfy lub metodologię ich obliczania, w tym poziom średnioważonego kosztu kapitału. Wprawdzie z przepisów dyrektywy i rozporządzenia wynika, że, ustalając kwotę, jaką należy uiścić za dostęp do systemu przesyłowego gazu ziemnego lub też ustalając taryfy państwa członkowskie powinny uwzględnić, przy obliczaniu tych taryf, odpowiedni zwrot nakładów inwestycyjnych, jednak w uregulowaniu tym niewyjaśniona została treść pojęcia „odpowiedni zwrot nakładów inwestycyjnych”.
- 24 Nie ustanowiono zatem żadnych kryteriów prawnych, w oparciu o które organ regulacyjny mógłby określić, czy dany zwrot nakładów należy uznać za „odpowiedni”. Sąd odsyłający nie posiada jasných wytycznych co do sposobu, w jaki należałoby oceniać zgodność metodologii określania zwrotu (stopy zwrotu z kapitału) z prawem Unii.
- 25 Do chwili obecnej Trybunał Sprawiedliwości nie wyjaśnił pojęcia „odpowiedni zwrot nakładów inwestycyjnych”. Choć oczywiste jest, że w swoim orzecznictwie dotyczącym dyrektywy i rozporządzenia (zob. powyżej „Orzecznictwo”) Trybunał Sprawiedliwości dokonał wykładni art. 41 dyrektywy, to w żadnej z tych spraw Trybunał Sprawiedliwości nie dokonał wykładni art. 41 ust. 8 dyrektywy w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych porównywalnych z okolicznościami niniejszej sprawy.
- 26 Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do ciężącego na państwach członkowskich obowiązku uwzględnienia przy ustalaniu taryf cen za dostęp do systemu przesyłowego lub za magazynowanie gazu ziemnego dokonanych lub planowanych inwestycji (wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Węgry, C-771/18, EU:C:2020:584). Trybunał Sprawiedliwości nie wskazał jednak, w jaki dokładnie sposób należy je uwzględnić przy ustalaniu taryf.
- 27 Z art. 1 ustawy o organach regulacyjnych usług publicznych („celem niniejszej ustawy jest zapewnienie dostępności nieprzerwanych, niezawodnych i wysokiej jakości usług publicznych, których taryfy (ceny) odpowiadają ekonomicznie uzasadnionym kosztom, a także wspieranie rozwoju oraz ekonomicznie uzasadnionej konkurencji w sektorach regulowanych, poprzez ustanowienie procedur regulacji usług publicznych i stosunków prawnych w ramach świadczenia takich usług”) oraz z art. 20 ust. 1 tej ustawy („taryfy ustala się na takim poziomie, aby opłaty taryfowe ponoszone przez użytkowników pokrywały ekonomicznie uzasadnione koszty usługi publicznej i zapewniały rentowność tej usługi, chyba że szczegółowe przepisy sektorowe określają inne zasady ustalania taryf. W przypadku zmiany czynników mających wpływ na taryfy, np. rentowności, organ regulacyjny może zaproponować zmianę taryf i zwrócić się do dostawcy usługi publicznej o przedstawienie w określonym terminie projektu taryf zawierającego uzasadnienie kosztów składających się na taryfy”) sąd

odsyłający wywodzi, że ustawodawca łotewski dokonując transpozycji art. 41 dyrektywy nie przyjął brzmienia użytego w tym przepisie. Ustawa o organach regulacyjnych usług publicznych nie zawiera żadnego przepisu, który odpowiadałby postanowieniom zawartym w art. 40 (Ogólne cele organu regulacyjnego) i art. 41 (Obowiązki i uprawnienia organu regulacyjnego) tej dyrektywy.

- 28 Po zbadaniu, tego, czy cele, które mają być realizowane poprzez art. 20 ust. 1 ustawy o organach regulacyjnych usług publicznych, odpowiadają celom określonym w art. 41 ust. 8 dyrektywy, sąd odsyłający doszedł do wniosku, że cele dyrektywy zostały ujęte szerzej oraz że przepis ustawy, na podstawie którego organ regulacyjny przyjął uregulowanie mające zastosowanie w niniejszej sprawie, nie uwzględnia wszystkich określonych w prawie Unii celów dotyczących przysługującego podmiotom świadczącym regulowane usługi publiczne prawa do otrzymania stosownej zachęty krótko- i długoterminowej.
- 29 Istnieje zatem uzasadniony powód, aby zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości w przedmiocie transpozycji do prawa łotewskiego przywołanych przepisów dyrektywy.
- 30 Artykuł 1 akapit drugi rozporządzenia stanowi, że cele, o których mowa w akapicie pierwszym tego przepisu obejmują ustanawianie zharmonizowanych zasad dotyczących taryf, lub metod ich kalkulacji, z tytułu dostępu do systemu – ale nie do instalacji magazynowych, ustanowienie usług związanych z dostępem stron trzecich i zharmonizowanych zasad alokacji zdolności i zarządzania ograniczeniami, określenie wymogów w zakresie przejrzystości, zasad bilansowania oraz opłat za niezbilansowanie, a także ułatwianie handlu zdolnościami. Sąd odsyłający wywodzi z tego, że rozporządzenie ma zastosowanie do określenia zasad lub metod obliczania taryf opłat za dostęp w odniesieniu do systemu przesyłowego gazu ziemnego, lecz nie w odniesieniu do instalacji magazynowych.
- 31 Zgodnie z art. 1 akapit trzeci rozporządzenia, rozporządzenie to stosuje się jedynie do instalacji magazynowych objętych art. 33 ust. 3 lub 4 dyrektywy. Z drugiej strony z art. 33 ust. 1 dyrektywy wynika, że procedury określone w ust. 3 i 4 tego artykułu w odniesieniu do usług magazynowania nie są obowiązkowe, lecz mają zastosowanie wówczas, gdy jest to niezbędne z technicznego lub ekonomicznego punktu widzenia dla zapewnienia skutecznego dostępu do systemu w celu realizacji dostaw do odbiorców, a także w celu zorganizowania dostępu do usług pomocniczych.
- 32 Sąd odsyłający doszedł do wniosku, że, biorąc pod uwagę przepisy dyrektywy i obowiązki państw członkowskich, art. 13 ust. 1 rozporządzenia – który dotyczy taryf i metod stosowanych przez operatorów systemów przesyłowych i zatwierdzanych przez organy regulacyjne zgodnie z art. 41 ust. 6 dyrektywy oraz taryf publikowanych zgodnie z art. 32 ust. 1 dyrektywy – a zatem również zawarte w nim pojęcie „odpowiedniego zwrotu nakładów” odnosi się wyłącznie do taryf

opłat za usługi systemów przesyłowych gazu ziemnego, nie zaś usług magazynowania gazu ziemnego. Kryteria wymienione w motywach 7 i 8 rozporządzenia, dotyczące taryf opłat za dostęp do systemów, również nie mają zastosowania do usług magazynowania.

- 33 Sąd odsyłający stoi na stanowisku, że istnieją uzasadnione powody, aby przedstawić Trybunałowi Sprawiedliwości pytania prejudycjalne dotyczące wykładni tych przepisów.
- 34 Odnosząc się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (zob. np. wyrok z dnia 6 października 2015 r., Capoda Import-Export, C-354/14, EU:C:2015:658, pkt 25), zgodnie z którym Trybunał Sprawiedliwości może odmówić rozpatrzenia takich wniosków jedynie wtedy, gdy wykładnia, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku z rzeczywistością lub z przedmiotem sporu głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej, bądź gdy Trybunał Sprawiedliwości nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na przedstawione mu pytania, sąd odsyłający podnosi, że wykładnia przywołanych przepisów dyrektywy i rozporządzenia jest bezpośrednio związana z okolicznościami faktycznymi i prawnymi sprawy zawisłej w postępowaniu głównego. W celu rozstrzygnięcia tej sprawy konieczne jest, aby Trybunał Sprawiedliwości, w celu usunięcia wszelkich uzasadnionych wątpliwości, udzielił wyjaśnień w przedmiocie wykładni odpowiednich przepisów prawa Unii.
- 35 Należy zatem zwrócić się o wyjaśnienia w przedmiocie kryteriów, jakie należy zastosować przy ocenie pojęć „odpowiedni zwrot nakładów” oraz „stosowna zachęta” zawartych w art. 13 ust. 1 rozporządzenia w związku z motywami 7 i 8 rozporządzenia oraz w art. 40 lit. f) i art. 41 ust. 8 dyrektywy, a także w przedmiocie prawidłowej wykładni tych pojęć w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy. Odpowiedzi na pytania prejudycjalne umożliwią sądowi odsyłającemu ustalenie w ramach badania istoty sprawy, czy wydana na podstawie zastosowanej metodologii zaskarżona decyzja ustalająca nowy poziom średnioważonego kosztu kapitału oraz ta metodologia jako taka są zgodne z wynikającym z prawa Unii obowiązkiem państwa członkowskiego uwzględnienia w tych obliczeniach odpowiedniego zwrotu nakładów inwestycyjnych.