

**Affaire C-87/24**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

2 février 2024

**Juridiction de renvoi :**

Administratīvā apgabaltiesa (Lettonie)

**Date de la décision de renvoi :**

3 janvier 2024

**Parties requérantes :**

AS Gaso

AS Conexus Baltic Grid

**Partie défenderesse :**

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija

---

**ADMINISTRATĪVĀ APGABALTIESA (COUR ADMINISTRATIVE  
RÉGIONALE, LETTONIE)**

[OMISSIS]

**DÉCISION**

Riga,

le 3 janvier 2024

L'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale) [OMISSIS]  
[composition de la Cour],

ayant examiné [OMISSIS] le contentieux administratif porté devant elle à la suite des recours en annulation formés par AS Gaso et AS Conexus Baltic Grid contre la décision n° 109 du Conseil de la Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (Commission de régulation des services publics, Lettonie), du 20 août 2020, relative au taux de rendement du capital aux fins du calcul du projet de tarifs des services de réseau de transport de gaz naturel, de réseau de distribution de gaz naturel et de stockage de gaz naturel [OMISSIS],

**a constaté ce qui suit :**

**I**

*L'objet du litige au principal et les faits pertinents de l'affaire*

[1] Le 20 août 2020, la Commission de régulation des services publics a adopté la décision n° 109 relative au taux de rendement du capital aux fins du calcul du projet de tarifs des services de réseau de transport de gaz naturel, de réseau de distribution de gaz naturel et de stockage de gaz naturel (ci-après la « Décision »).

Au moment de l'adoption de la Décision, la requérante AS Gaso était le gestionnaire du réseau de distribution de gaz naturel en Lettonie et la requérante AS Conexus Baltic Grid était le gestionnaire du réseau de transport et de stockage de gaz naturel en Lettonie.

[2] En vertu de l'article 7, paragraphe 2, du likums « Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem » (loi sur les autorités de régulation des services publics) (ci-après dans sa version en vigueur au moment de l'adoption de la Décision), la Commission de régulation des services publics (ci-après l'« autorité de régulation ») est un organisme de droit public à part entière, indépendant sur les plans institutionnel et fonctionnel et autonome dans la mise en œuvre de son budget approuvé par la loi. En vertu de l'article 7, paragraphe 6, de cette loi, l'autorité de régulation est une personne morale dérivée de droit public.

En vertu de l'article 2, paragraphes 2 et 4 et de l'article 6, paragraphe 1, de ladite loi ainsi que du point 4 du Ministru kabineta 2009.gada 27.oktobra noteikumi Nr.1227 « Noteikumi par regulējamiem sabiedrisko pakalpojumu veidiem » (décret n° 1227 du Conseil des ministres, du 27 octobre 2009, relatif aux types de services publics réglementés) (dans sa version en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2020), l'une des tâches de l'autorité de régulation est de réglementer la fourniture de services publics dans le domaine de l'approvisionnement en gaz naturel.

Conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la loi sur les autorités de régulation des services publics, l'autorité de régulation exerce de manière autonome les fonctions qui lui sont conférées par la loi et, dans le cadre de sa compétence, de manière autonome, elle adopte des décisions et des actes administratifs contraignants pour les prestataires de services publics concernés.

L'article 9, paragraphe 1, point 2, de la loi sur les autorités de régulation des services publics dispose que l'autorité de régulation arrête la méthodologie de calcul et de fixation des tarifs ou des plafonds tarifaires, ainsi que les modalités d'application des tarifs ou des plafonds tarifaires, pour autant qu'une législation sectorielle spécifique ne prévoit pas d'autres principes tarifaires.

[3] Le 20 août 2020, l'autorité de régulation a adopté la Décision, fixant le taux de rendement du capital aux fins du calcul du projet de tarifs, pour l'année 2021, des

services de réseau de transport de gaz naturel, de réseau de distribution de gaz naturel et de stockage de gaz naturel.

La Décision expose les arguments suivants.

[3.1] Conformément au point 9<sup>1</sup>, paragraphe 1, de la décision n° 1/23 du conseil de l'autorité de régulation, du 13 août 2018, portant méthodologie de calcul du taux de rendement du capital (ci-après la « Méthodologie »), modifiée par la décision n° 1/12 du conseil de l'autorité de régulation, du 22 août 2019, portant modifications de la décision n° 1/23 de l'autorité de régulation des services publics, du 13 août 2018, portant méthodologie de calcul du taux de rendement du capital (ci-après la « Méthodologie modifiée »), le gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel, le gestionnaire du réseau de distribution de gaz naturel et le gestionnaire d'installation de stockage de gaz naturel appliquent le taux moyen pondéré de rendement du capital en termes réels.

Le point 4.2 de la Méthodologie définit la formule de calcul du taux moyen pondéré de rendement du capital en termes réels.

[3.2] En calculant le taux de rendement des capitaux propres conformément au point 5 de la Méthodologie, le taux de rendement des capitaux empruntés conformément au point 7 de la Méthodologie, le taux de l'impôt sur les sociétés conformément à l'article 3, paragraphe 1, de l'Uzņēmumu ienākuma nodokļa likums (loi relative à l'impôt sur les sociétés) et la moyenne des variations annuelles (janvier-décembre) des prix à la consommation au cours des cinq années civiles précédentes au moyen des données recueillies par l'Office central des statistiques de Lettonie, l'autorité de régulation a déterminé que :

pour un opérateur qui, selon les données du dernier rapport annuel disponible, relève de la catégorie des micro – ou petites entreprises, le taux de rentabilité du capital est de 4,37 % ;

pour un opérateur qui, selon les données du dernier rapport annuel disponible, relève de la catégorie des moyennes entreprises ou des grandes entreprises le taux de rentabilité du capital est de 2,65 %.

[3.3] Les taux de rentabilité du capital déterminés [pour les entreprises] relevant de la catégorie des moyennes ou des grandes entreprises sont conformes à la situation sur les marchés financiers et évaluent de manière adéquate les risques liés à la levée de fonds, garantissant ainsi la possibilité pour le gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel, le gestionnaire du réseau de distribution de gaz naturel et le gestionnaire d'installation de stockage de gaz naturel de financer des emprunts, d'investir dans le renouvellement et le développement du réseau de gaz naturel, ainsi que d'obtenir un rendement raisonnable, tout en assurant aux utilisateurs la possibilité de bénéficier de services publics continus, sûrs et de qualité, dont les tarifs (prix) correspondent à des coûts économiquement justifiés.

[4] En désaccord avec la Décision, la requérante AS Gaso a formé un recours en annulation de cette décision devant l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale).

Le recours repose sur les arguments exposés ci-après.

[4.1] L'autorité de régulation a commis de graves erreurs de procédure et de fond dans la détermination des critères utilisés pour calculer le taux de rentabilité du capital, ayant abouti à l'application à la requérante d'un taux de rentabilité du capital anormalement bas, entraînant une atteinte considérable aux droits de propriété de la requérante. Le taux de rendement du capital fixé par l'autorité de régulation est, en substance, une limitation du droit de propriété de l'opérateur de service public qui plafonne le rendement de ce dernier. Le cadre réglementaire adopté et appliqué par l'autorité de régulation ne permet plus d'atteindre l'équilibre qui doit exister dans le secteur des services publics sur un marché libre.

[4.2] En appliquant la Méthodologie et la Méthodologie modifiée, l'autorité de régulation a fait une application arbitraire des critères établis par la réglementation en élargissant sensiblement et en définissant indûment leur contenu.

[4.3] L'autorité de régulation n'a pas calculé correctement et à juste titre les éléments constitutifs de la formule de calcul du taux de rendement des fonds propres.

L'autorité de régulation n'a pas identifié les faits nécessaires à l'adoption de la Décision ni les éléments de droit objectifs et rationnels qui en découlent, en violation du principe de l'interdiction de l'arbitraire consacré à l'article 9 de l'Administratīvā procesa likums (loi relative à la procédure administrative).

[4.4] L'autorité de régulation n'a pas procédé à une évaluation appropriée des considérations d'utilité et n'a pas motivé ses conclusions sur les éléments constitutifs du calcul du taux moyen pondéré de rendement du capital.

Compte tenu de ce qui précède, l'autorité de régulation a manqué à son obligation de motiver un acte administratif. Il s'agit d'une violation particulièrement grave.

[4.5] La Méthodologie modifiée, sur la base de laquelle la Décision a été adoptée, n'est pas conforme à l'article 105 de la Latvijas Republikas Satversme (Constitution de la République de Lettonie, ci-après la « Constitution »), elle est également contraire au principe d'égalité consacré à l'article 91 de la Constitution, elle enfreint l'article 14<sup>1</sup> du Konkurences likums (loi sur la concurrence) et elle est incompatible avec les principes de bonne administration, de la sécurité juridique et de la confiance légitime.

L'autorité de régulation a excédé les pouvoirs qui lui ont été délégués par le législateur, de sorte que son action doit être qualifiée d'ultra vires.

[5] La requérante Conexus Baltic Grid AS a saisi la juridiction de céans d'un recours en annulation de la Décision.

Le recours et ses adaptations sont fondés sur les arguments suivants.

[5.1] La Décision n'est pas suffisamment motivée, la requérante n'a pas été dûment entendue avant l'adoption de la Décision, les arguments et considérations invoqués par la requérante n'ont pas été examinés, de sorte que sa participation à la détermination du nouveau taux de rendement du capital n'a pas été assurée.

L'autorité de régulation a par conséquent commis de graves irrégularités de procédure dans le processus d'adoption de la Décision.

[5.2] Le nouveau taux de rendement du capital de 2,65 % pour les tarifs de transport et de stockage du gaz naturel fixé par la Décision est entaché d'un vice de procédure.

Le taux de rendement du capital a été fixé sur la base de considérations non vérifiées et erronées concernant l'activité commerciale de la requérante et ses indicateurs, en violation, notamment, des exigences du règlement n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel et abrogeant le règlement n° 1775/2005 (ci-après le « Règlement ») et il limite excessivement le droit de propriété de la requérante. La Décision a par conséquent porté substantiellement atteinte aux intérêts de la requérante à la fixation de tarifs présentant une rentabilité appropriée.

Les données relatives au stockage du gaz naturel n'ont pas été utilisées dans le cadre de l'analyse comparative du nouveau taux de rendement du capital ; l'autorité de régulation a choisi arbitrairement les valeurs aux fins de l'analyse comparative et a réduit arbitrairement le taux de rendement du capital.

En outre, l'autorité de régulation a choisi arbitrairement la période de calcul de la prime de risque pays. Les erreurs de calcul du nouveau taux de rendement sont importantes et la requérante n'est pas en mesure de comprendre comment l'autorité est parvenue à la décision en cause. Le défaut de motivation limite la possibilité pour la requérante d'exercer ses droits de la défense d'une manière suffisamment effective.

[5.3] En adoptant la Décision, l'autorité de régulation ne favorise pas la concurrence et le développement, contrairement à l'objectif de la réglementation fixé par le législateur.

Un choix méthodologique erroné entraînerait une réduction substantielle du rendement de la requérante dès la prochaine période pour laquelle les tarifs des services de stockage doivent être fixés dans le cadre du cycle de stockage de gaz souterrain d'Inčukalns géré par la requérante. Une telle réduction de rendement est

contraire au droit de l'Union et prive la requérante du droit à un rendement approprié.

La directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE (ci-après la « Directive ») impose aux autorités de régulation compétentes des États membres l'obligation de promouvoir, entre autres, le développement et le fonctionnement du marché du gaz naturel en fournissant aux investisseurs des incitations suffisantes pour réaliser les investissements nécessaires dans les infrastructures. Le Règlement oblige, lui aussi, l'autorité de régulation à tenir compte, dans le cadre de la détermination des tarifs, d'un rendement approprié des investissements réalisés.

Le nouveau taux de rendement du capital fixé par l'autorité de régulation a une incidence excessivement négative sur l'obligation de la requérante de se tenir au plan de développement de ses activités et de participer à la planification, à la garantie et au développement d'un approvisionnement énergétique coordonné et efficace. Or, l'obligation faite aux États membres de promouvoir les investissements sur le marché du gaz naturel est conforme à la position commune de l'Union européenne.

Conformément à la jurisprudence de la Cour également, les États membres sont tenus, lorsqu'ils fixent les tarifs, de garantir un rendement des investissements réalisés.

[6] Par conséquent, le présent litige porte sur la question du bien-fondé et de la légalité de la Décision fixant le taux de rendement du capital. Les requérantes estiment que le taux de rendement du capital fixé dans la Décision est anormalement bas, ce qui les empêche d'obtenir de tirer des services qu'ils fournissent un rendement approprié.

## II

### *Dispositions pertinentes du droit national et du droit de l'Union*

[7] Dispositions de droit de l'Union

[7.1] Dispositions du Règlement

Considérant 7

Il convient de préciser les critères en fonction desquels les tarifs d'accès au réseau sont déterminés, afin de garantir qu'ils respectent totalement le principe de non-discrimination et les exigences de bon fonctionnement du marché intérieur, qu'ils tiennent pleinement compte de la nécessaire intégrité du système et qu'ils reflètent les coûts réels supportés, dans la mesure où ces coûts correspondent à



ceux d'un gestionnaire de réseau efficace et ayant une structure comparable et sont transparents, tout en comprenant un *rendement approprié* des investissements et en prenant en considération, le cas échéant, les analyses comparatives des tarifs réalisées par les autorités de régulation.

#### Considérant 8

Dans le calcul des tarifs d'accès aux réseaux, il est important de tenir compte des coûts réels supportés, dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau efficace et ayant une structure comparable, et où ils sont transparents, ainsi que de la nécessité d'offrir un *rendement approprié* des investissements et des incitations pour construire de nouvelles infrastructures, notamment une réglementation spécifique réservée aux nouveaux investissements, telle qu'elle est prévue dans la directive 2009/73/CE. À cet égard, et notamment en présence d'une concurrence réelle entre gazoducs, l'analyse comparative des tarifs par les autorités de régulation représente un élément de réflexion important.

L'article 1<sup>er</sup>, premier alinéa, du Règlement dispose que ce règlement vise à établir des règles non discriminatoires pour déterminer les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel, compte tenu des particularités des marchés nationaux et régionaux, en vue d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur du gaz [sous a)]; établir des règles non discriminatoires pour déterminer les conditions d'accès aux installations de GNL et aux installations de stockage, compte tenu des particularités des marchés nationaux et régionaux [sous b)].

L'article 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa, du Règlement dispose que les objectifs visés au premier alinéa comprennent notamment la définition de principes harmonisés pour les tarifs, ou leurs méthodologies de calcul, relatifs à l'accès au réseau mais non aux installations de stockage, l'établissement de services d'accès des tiers, et des principes harmonisés pour l'attribution des capacités et la gestion de la congestion, la détermination des exigences de transparence, des règles et des redevances d'équilibrage et la facilitation des échanges de capacités.

L'article 1<sup>er</sup>, troisième alinéa, du Règlement dispose que ce règlement, à l'exception de l'article 19, paragraphe 4, s'applique seulement aux installations de stockage relevant de l'article 33, paragraphe 3 ou 4, de la Directive.

L'article 13, paragraphe 1, du Règlement dispose que les tarifs, ou leurs méthodologies de calcul, appliqués par les gestionnaires de réseau de transport et approuvés par les autorités de régulation conformément à l'article 41, paragraphe 6, de la directive 2009/73/CE, ainsi que les tarifs publiés conformément à l'article 32, paragraphe 1, de ladite directive, sont transparents, tiennent compte de la nécessaire intégrité du réseau et de la nécessité de l'améliorer, et reflètent les coûts réels supportés, dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau efficace et ayant une structure comparable et sont transparents, tout en comprenant *un rendement approprié* des investissements, et prennent en considération, le cas échéant, les analyses

comparatives des tarifs réalisées par les autorités de régulation. Les tarifs, ou leurs méthodologies de calcul, sont appliqués de façon non discriminatoire.

[7.2] Dispositions de la Directive

Article 40, [premier alinéa,] sous f)

Aux fins des tâches de régulation définies dans la présente directive, l'autorité de régulation prend toutes les mesures raisonnables pour atteindre les objectifs suivants dans le cadre de ses missions et compétences définies à l'article 41, en étroite concertation, le cas échéant, avec les autres autorités nationales concernées, y compris les autorités de concurrence, et sans préjudice de leurs compétences :

faire en sorte que les gestionnaires de réseau et les utilisateurs du réseau reçoivent des incitations suffisantes, tant à court terme qu'à long terme, pour améliorer les performances des réseaux et favoriser l'intégration du marché.

Article 41, paragraphe 8

Lors de la fixation ou de l'approbation des tarifs ou des méthodes et des services d'équilibrage, les autorités de régulation prévoient des mesures incitatives appropriées, tant à court terme qu'à long terme, pour encourager les gestionnaires de réseau de transport et de distribution à améliorer les performances, à favoriser l'intégration du marché et la sécurité de l'approvisionnement et à soutenir les activités de recherche connexes.

[8] Dispositions de droit national

[8.1] Dispositions de la loi sur les autorités de régulation des services publics

Article 9, paragraphe 1, point 1)

L'autorité de régulation des services publics (l'autorité de régulation) protège les intérêts des utilisateurs et encourage le développement des prestataires de services publics.

Article 9, paragraphe 2

Dans le cadre de sa compétence, l'autorité de régulation adopte, de manière autonome, des décisions et des actes administratifs contraignants pour les prestataires et utilisateurs de services publics concernés.

Article 20, paragraphe 1

Les tarifs sont fixés à un niveau tel que leur paiement par les utilisateurs couvre les coûts économiquement justifiés du service public et en assurent la rentabilité, pour autant qu'une législation sectorielle spécifique ne prévoit pas d'autres principes tarifaires. En cas de modification des facteurs ayant une incidence sur les tarifs, tels que la rentabilité, l'autorité de régulation peut déclencher une



révision tarifaire et exiger du prestataire de service public qu'il présente, dans un délai déterminé, un projet de tarifs accompagné d'une justification de leurs coûts constitutifs.

[OMISSIS]

Selon la référence informative aux directives de l'Union européenne, la loi sur les autorités de régulation des services publics contient des dispositions légales découlant, notamment, de la Directive.

[8.2] L'article 9, paragraphe 1, point 2, de la loi sur les autorités de régulation des services publics dispose que l'autorité de régulation arrête la méthodologie de calcul et de fixation des tarifs ou du plafond tarifaire, ainsi que les modalités d'application des tarifs ou du plafond tarifaire, pour autant qu'une législation sectorielle spécifique ne prévoient pas d'autres principes tarifaires.

L'article 85, paragraphe 1, de l'Enerģētikas likums (loi sur l'énergie) dispose que l'autorité de régulation adopte, dans le cadre de sa compétence, les dispositions réglementant la fourniture d'énergie, y compris celles qui sont nécessaires à l'application du droit de l'Union. L'autorité de régulation fournit des explications concernant ces dispositions.

La Décision a été adoptée sur le fondement de la Méthodologie.

La Méthodologie a été adoptée par la décision n° 1/23 du conseil de l'autorité de régulation du 13 août 2018 [OMISSIS] qui a établi les modalités de calcul et d'application du taux de rendement du capital pour l'élaboration du projet de tarifs des services réglementés, y compris des services de réseau de distribution de gaz naturel.

Selon le Senāta Administratīvo lietu departaments (Cour suprême, département des affaires administratives, Lettonie), la Méthodologie est un acte réglementaire que l'autorité de régulation est habilitée à adopter en vertu de l'article 85, paragraphe 1, de la loi sur l'énergie et de l'article 9, paragraphe 1, point 2, de la loi sur les autorités de régulation des services publics [arrêt du Senāta Administratīvo lietu departaments (Cour suprême, département des affaires administratives) du 3 novembre 2020 dans l'affaire n° SKA-1500/2020, ECLI:LV:AT:2020:1103.SKA150020.4.L, points 7 et 8).

Le 22 août 2019, le conseil de l'autorité de régulation a apporté des modifications à la Méthodologie [OMISSIS].

Le point 4 de la Méthodologie modifiée établit une différenciation entre les taux nominal et réel de rendement du capital ainsi que les éléments contenus dans la formule permettant de les calculer. Le point 6 de la Méthodologie modifiée définit les modalités de calcul du coefficient bêta des fonds propres et les éléments contenus dans la formule permettant de le calculer. Le point 7 de la Méthodologie modifiée définit les modalités de calcul du taux de rendement du capital emprunté

et les éléments contenus dans la formule permettant de le calculer. Le point 9<sup>1</sup> de la Méthodologie modifiée définit les sujets qui se voient respectivement appliquer le taux moyen pondéré de rendement du capital en termes réels et nominaux (différenciation entre les sujets auxquels s'applique le taux réel ou nominal).

### III.

*Motifs pour lesquels la juridiction de renvoi a des doutes quant à l'application et à l'interprétation du droit de l'Union*

[9] L'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale) constate que l'article 13, paragraphe 1, du Règlement, lu conjointement avec ses considérants 7 et 8, ainsi que l'article 40, [premier alinéa,] sous f), et l'article 41, paragraphe 8, de la Directive sont applicables dans la présente affaire. Bien que ces dispositions obligent les États membres à garantir un rendement approprié des investissements réalisés, leur contenu n'est pas clair. Par conséquent, cela empêche la juridiction de céans de statuer sur le fond de l'affaire.

[9.1] Pour mettre en œuvre les dispositions de la Directive, la République de Lettonie était juridiquement tenue d'ouvrir le marché du gaz naturel et de séparer d'AS Latvijas Gāze, opérateur de gaz naturel, les fonctions de transport et de stockage du gaz naturel en créant une société distincte. L'un des objectifs de la Directive est d'assurer des investissements suffisants dans le développement du réseau. Par conséquent, le considérant 35 et l'article 40, [premier alinéa,] sous f), de cette directive obligent les autorités de régulation concernées des États membres à favoriser le développement et le fonctionnement du marché du gaz naturel en offrant aux investisseurs des incitations suffisantes pour réaliser les investissements nécessaires.

En outre, l'article 13, paragraphe 1, du Règlement charge l'autorité de régulation de fixer un montant des tarifs d'accès au réseau de transport de nature à assurer un rendement approprié des investissements. Les tarifs doivent favoriser l'efficacité des échanges de gaz et de la concurrence et inciter à l'investissement et à l'interopérabilité des réseaux de transport. En particulier, le tarif est l'un des instruments dont dispose l'autorité de régulation pour encourager l'investissement, également après qu'une entreprise du secteur du gaz naturel verticalement intégrée a été scindée.

L'article 41, paragraphe 1, sous n), de la Directive oblige les autorités de régulation à surveiller et évaluer les conditions d'accès aux installations de stockage, au stockage en conduite et aux autres services auxiliaires, comme prévu à l'article 33. L'article 44, paragraphe 8, de la loi sur l'énergie prévoit que l'accès au stockage souterrain de gaz d'Inčukalns est organisé sous la forme d'une procédure réglementée selon les tarifs établis conformément à la procédure prévue à l'article 15, paragraphe 1<sup>1</sup>, de cette loi. Il s'ensuit que le législateur estime que l'accès au stockage souterrain de gaz d'Inčukalns est techniquement et

économiquement justifié, ce qui implique en même temps une révision des tarifs sous le contrôle de l'autorité de régulation.

Dans la présente affaire, les dispositions du Règlement et de la Directive sont applicables lorsque l'autorité de régulation d'un État membre, dans le cadre de sa compétence, fixe les tarifs ou la méthodologie de calcul de ceux-ci, y compris le taux de rendement du capital. Bien qu'il ressorte des dispositions du Règlement et de la Directive que les États membres doivent inclure un rendement approprié des investissements dans la détermination des redevances d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel, à savoir les tarifs de ces réseaux, ces dispositions n'indiquent pas le contenu de la notion de « rendement approprié des investissements ».

La juridiction de céans constate que, bien qu'il ressorte des dispositions du Règlement et de la Directive que les États membres doivent inclure un rendement approprié des investissements dans la détermination des redevances d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel, ces dispositions n'indiquent pas le contenu de la notion de « rendement approprié des investissements ». Par conséquent, la législation n'a pas défini les critères auxquels doit satisfaire le rendement déterminé par les autorités de régulation pour être considéré comme « approprié ». Il s'ensuit que la juridiction de céans ne dispose pas non plus d'orientations claires pour évaluer la compatibilité avec le droit de l'Union de la méthodologie de détermination du taux de rendement.

La notion de « rendement approprié des investissements » n'a pas non plus encore été précisée par la Cour. Après analyse de la jurisprudence de la Cour relative à l'interprétation de la Directive et du Règlement, l'apgabaltiesa (Cour administrative) constate que la Cour a interprété l'article 41 de la Directive dans plusieurs affaires [voir, notamment, arrêts du 19 mars 2015, E.ON Földgáz Trade, du 19 décembre 2019, GRDF, C-236/18, EU:C:2019:1120, Overgas Mrezhi et Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, du 16 juillet 2020, Commission/Hongrie (Redevances d'accès aux réseaux de transport d'électricité et de gaz naturel), C-771/18, EU:C:2020:584, Commission/Belgique (Marchés de l'électricité et du gaz naturel), C-767/19, EU:C:2020:984, du 2 septembre 2021, Commission/Allemagne (Transposition des directives 2009/72 et 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, du 24 février 2022, Latvijas Gāze, C-290/20, EU:C:2022:119, du 16 mars 2022, MEKH et FGSZ/ACER, T-684/19 et T-704/19, EU:T:2022:138, et du 12 juillet 2022, Nord Stream 2/Parlement et Conseil, C-348/20 P, EU:C:2022:548].

Cela étant, il convient de noter que, dans aucune des affaires dont elle a été saisie, la Cour n'a donné une interprétation portant expressément sur l'article 41, paragraphe 8, de la Directive dans des circonstances comparables aux circonstances de droit et de fait de la présente affaire administrative.

La Cour a rappelé l'obligation des États membres de prendre en compte, lors de la fixation de la redevance d'accès au réseau de transport ou aux installations de

stockage de gaz naturel, des investissements réalisés ou à réaliser [arrêt du 16 juillet 2020, Commission/Hongrie (Redevances d'accès aux réseaux de transport d'électricité et de gaz naturel), C-771/18, EU:C:2020:584]. Cependant, la Cour ne précise pas comment satisfaire à cette obligation, ni comment ces investissements doivent être pris en compte dans le processus de fixation des tarifs.

Dès lors que le contenu des dispositions de la Directive n'est pas suffisamment clair, la juridiction de céans estime qu'il y a lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle.

[9.2] L'apgabaltiesa (Cour administrative) infère de l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur les autorités de régulation des services publics [qui dispose que cette loi a pour objet d'assurer la possibilité de bénéficier de services publics continus, sûrs et de qualité, dont les tarifs (prix) correspondent à des coûts économiquement justifiés, ainsi que de favoriser le développement et une concurrence économiquement justifiée dans les secteurs réglementés en définissant une procédure de réglementation des services publics et les rapports juridiques dans le cadre de la fourniture de services publics] et l'article 20, paragraphe 1, de cette loi (qui dispose que les tarifs sont fixés à un niveau tel que leur paiement par les usagers couvre les coûts économiquement justifiés du service public et en assurent la rentabilité, pour autant qu'une législation sectorielle spécifique ne prévoie pas d'autres principes tarifaires. En cas de modification des facteurs ayant une incidence sur les tarifs, tels que la rentabilité, l'autorité de régulation peut déclencher une révision tarifaire et exiger du prestataire de service public qu'il présente, dans un délai déterminé, un projet de tarifs accompagné d'une justification de leurs coûts constitutifs) que lorsqu'il a transposé l'article 41 de la Directive, le législateur n'a pas expressément repris cette disposition. La loi sur les autorités de régulation des services publics prévoit un cadre réglementaire différent, qui ne comporte pas de disposition correspondant à celles des articles 40 (qui définit les objectifs généraux de l'autorité de régulation) et 41 (qui définit les missions et compétences de l'autorité de régulation) de la Directive.

Au cours de la procédure, l'autorité de régulation a indiqué que sa mission au titre de l'article 20, paragraphe 1, de la loi sur les autorités de régulation des services publics consiste uniquement à veiller à ce que les tarifs couvrent les coûts du service public économiquement justifiés (en laissant le contenu de cette notion à la discrétion de l'autorité de régulation) et au rapport coût-efficacité en général, sans, rattacher, en substance, ces notions aux objectifs définis à l'article 41, paragraphe 8, de la Directive 8, à savoir prévoir des mesures incitatives appropriées, tant à court terme qu'à long terme, pour améliorer les performances, favoriser l'intégration du marché et la sécurité de l'approvisionnement et soutenir les activités de recherche connexes.

Après examen de la question de savoir si la réalisation des objectifs énoncés à l'article 20, paragraphe 1, de la loi sur les autorités de régulation des services publics correspond aux objectifs énoncés à [l'article 41,] paragraphe 8 de la

directive, l'apgabaltiesa (Cour régionale) conclut que les objectifs de la Directive sont plus larges et qu'il se pourrait que l'article 20, paragraphe 1, de la loi sur les autorités de régulation des services publics, sur la base duquel l'autorité de régulation a adopté les actes réglementaires applicables en l'espèce, ne couvre pas l'ensemble des objectifs définis par le droit de l'Union en ce qui concerne le droit d'un prestataire de service public réglementé à des mesures incitatives appropriées tant à court terme qu'à long terme.

Par conséquent, il y a lieu de saisir la Cour de la question de la transposition correcte des dispositions de la Directive en droit national letton.

[9.3] L'article 1<sup>er</sup>, premier alinéa, du Règlement dispose que ce règlement vise à :

établir des règles non discriminatoires pour déterminer les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel, compte tenu des particularités des marchés nationaux et régionaux, en vue d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur du gaz ;

établir des règles non discriminatoires pour déterminer les conditions d'accès aux installations de GNL et aux installations de stockage, compte tenu des particularités des marchés nationaux et régionaux ;

faciliter l'émergence d'un marché de gros qui soit transparent, qui fonctionne bien et qui présente un niveau élevé de sécurité d'approvisionnement en gaz et mettre à disposition des mécanismes pour harmoniser les règles d'accès au réseau en matière d'échanges transfrontaliers de gaz.

L'article 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa, du Règlement dispose que les objectifs visés au premier alinéa comprennent notamment la définition de principes harmonisés pour les tarifs, ou leurs méthodologies de calcul, relatifs à l'accès au réseau mais non aux installations de stockage, l'établissement de services d'accès des tiers, et des principes harmonisés pour l'attribution des capacités et la gestion de la congestion, la détermination des exigences de transparence, des règles et des redevances d'équilibrage et la facilitation des échanges de capacités.

L'apgabaltiesa (Cour régionale) infère de l'article 1<sup>er</sup>, premier alinéa, sous a) et de l'article 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa, du Règlement que ce règlement s'applique à la définition de principes pour les tarifs, ou leurs méthodologie de calcul, relatifs à l'accès au réseau de transport de gaz naturel, à l'exclusion de la définition de principes pour les tarifs, ou leurs méthodologie de calcul, d'accès aux installations de stockage.

Conformément à l'article 1<sup>er</sup>, troisième alinéa, du Règlement, ce dernier, à l'exception de l'article 19, paragraphe 4, s'applique seulement aux installations de stockage relevant de l'article 33, paragraphes 3 ou 4, de la Directive.

L'article 33, paragraphe 1, premier alinéa, de la Directive dispose : pour l'organisation de l'accès aux installations de stockage et au stockage en conduite,



lorsque la fourniture d'un accès efficace au réseau aux fins de l'approvisionnement de clients l'exige pour des raisons techniques et/ou économiques, de même que pour l'organisation de l'accès aux services auxiliaires, les États membres peuvent opter pour l'une ou l'autre des formules visées aux paragraphes 3 et 4. Ces formules sont mises en œuvre conformément à des critères objectifs, transparents et non discriminatoires.

L'article 33, paragraphe 1 deuxième alinéa, de la Directive dispose, que les autorités de régulation, si les États membres le prévoient, ou les États membres, définissent et publient les critères permettant de déterminer quel régime d'accès est applicable aux installations de stockage et au stockage en conduite. Ils rendent publiques, ou obligent les gestionnaires d'installations de stockage et les gestionnaires de réseau de transport à rendre publiques, les installations de stockage ou parties de celles-ci, et les installations de stockage en conduite, qui sont offertes en vertu des différentes procédures visées aux paragraphes 3 et 4. En vertu de l'article 33, paragraphe 1, troisième alinéa, de la Directive, l'obligation visée à la deuxième phrase du deuxième alinéa ne porte cependant pas atteinte à la liberté de choix accordée aux États membres au premier alinéa.

L'article 33, paragraphe 3, premier alinéa, de la Directive dispose que, dans le cas de l'accès négocié, les États membres ou, si les États membres le prévoient, les autorités de régulation, prennent les mesures nécessaires pour que les entreprises de gaz naturel et les clients éligibles, établis à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire couvert par le réseau interconnecté, puissent négocier un accès aux installations de stockage et au stockage en conduite, lorsque la fourniture d'un accès efficace au réseau l'exige pour des raisons techniques et/ou économiques, de même que pour l'organisation de l'accès aux autres services auxiliaires. Les parties sont tenues de négocier de bonne foi l'accès aux installations de stockage, au stockage en conduite et aux autres services auxiliaires.

Conformément à l'article 33, paragraphe 3, deuxième alinéa, de la Directive, les contrats concernant l'accès aux installations de stockage, au stockage en conduite et aux autres services auxiliaires font l'objet d'une négociation avec le gestionnaire d'installation de stockage ou les entreprises de gaz naturel concernés. Les autorités de régulation, si les États membres le prévoient, ou les États membres, exigent des gestionnaires d'installations de stockage et des entreprises de gaz naturel qu'ils publient, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et chaque année par la suite, leurs principales conditions commerciales pour l'utilisation des installations de stockage, du stockage en conduite et des autres services auxiliaires. L'article 33, paragraphe 3, troisième alinéa, de la Directive dispose que lors de l'élaboration des conditions visées au deuxième alinéa, les gestionnaires d'installations de stockage et les entreprises de gaz naturel consultent les utilisateurs du réseau.

L'article 33, paragraphe 4, de la Directive dispose cependant que lorsque l'accès est réglementé, les autorités de régulation, si les États membres le prévoient, ou les États membres, prennent les mesures nécessaires pour donner aux entreprises



de gaz naturel et aux clients éligibles établis à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire couvert par le réseau interconnecté un droit d'accès aux installations de stockage, au stockage en conduite et aux autres services auxiliaires, sur la base de tarifs et/ou d'autres clauses et obligations publiés pour l'utilisation de ces installations de stockage et stockage en conduite, lorsque la fourniture d'un accès efficace au réseau l'exige pour des raisons techniques et/ou économiques, ainsi que pour l'organisation de l'accès aux autres services auxiliaires. Les autorités de régulation, si les États membres le prévoient, ou les États membres, consultent les utilisateurs du réseau lors de l'élaboration de ces tarifs ou des méthodes de calcul de ceux-ci. Le droit d'accès peut être accordé aux clients éligibles en leur permettant de conclure des contrats de fourniture avec des entreprises de gaz naturel concurrentes autres que le propriétaire et/ou le gestionnaire du réseau ou une entreprise liée.

Il découle par conséquent de l'article 33, paragraphe 1, de la Directive que les procédures prévues aux paragraphes 3 et 4 de cet article concernant les services de stockage ne sont pas obligatoires mais s'appliquent lorsque la fourniture d'un accès efficace au réseau aux fins de l'approvisionnement de clients l'exige pour des raisons techniques et/ou économiques, de même que pour l'organisation de l'accès aux services auxiliaires.

Compte tenu des dispositions susmentionnées de la Directive et des obligations des États membres, il semble que l'article 13, paragraphe 1, du Règlement, qui fixe les conditions auxquelles doivent satisfaire les tarifs appliqués par les gestionnaires de réseau de transport et approuvés par les autorités de régulation conformément à l'article 41, paragraphe 6, de la Directive, ainsi que les tarifs publiés conformément à l'article 32, paragraphe 1, de cette directive, et donc aussi la notion de « rendement approprié » qu'il contient, s'appliquent uniquement aux tarifs du service de réseau de transport de gaz naturel et qu'il ne couvre pas la fixation des tarifs relatifs aux installations de stockage de gaz.

Force est par conséquent de conclure que les critères énoncés aux considérants 7 et 8 du Règlement relatifs aux tarifs d'accès au réseau ne sont pas non plus applicables aux services d'une installation de stockage.

La juridiction de céans estime qu'il y a lieu d'interroger la Cour sur l'interprétation des dispositions pertinentes de la Directive et du Règlement.

[10] Selon la jurisprudence de la Cour, le refus de la Cour de statuer sur une demande formée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou encore lorsque le problème est de nature hypothétique ou que la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (voir, notamment, arrêt du 6 octobre 2015, Capoda Import-Export, C-354/14, EU:C:2015:658, point 25 et jurisprudence citée).

L'interprétation des dispositions pertinentes du Règlement et de la Directive a un rapport direct avec la présente affaire et ses éléments de fait et de droit ainsi que son objet et, eu égard aux circonstances de l'espèce, il est nécessaire d'obtenir des précisions sur le contenu du droit de l'Union. Par conséquent, l'apgabaltiesa (Cour administrative) considère qu'une décision préjudicielle est nécessaire aux fins du règlement du litige.

L'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale) ne constate pas la présence d'un cas exceptionnel dans lequel elle pourrait s'abstenir de poser une question préjudicielle à la Cour.

La question du contenu des dispositions du Règlement et de la Directive relatives à la garantie d'un rendement « approprié » des investissements est pertinente pour la solution du présent litige.

Il ressort de l'analyse de la jurisprudence de la Cour concernant l'interprétation des dispositions du Règlement et de la Directive que la jurisprudence actuelle de la Cour n'indique pas suffisamment clairement ce qu'il y a lieu de considérer comme un « rendement approprié des investissements » ni comment un État membre devrait le garantir pour pouvoir conclure que cette notion ne suscite pas de doute raisonnable quant à l'interprétation correcte des dispositions du droit de l'Union.

[11] À la lumière de ce qui précède, il convient, afin de déterminer objectivement le cadre juridique de la présente affaire et de rendre un arrêt sur cette base, d'interroger la Cour sur les critères d'évaluation envisageables et l'interprétation correcte, dans les circonstances particulières de l'espèce, des notions de « rendement approprié » et d'« incitations suffisantes » du gestionnaire de réseau figurant à l'article 13, paragraphe 1, du Règlement, lu conjointement avec ses considérants 7 et 8, ainsi qu'à l'article 40, [premier alinéa,] sous f), et à l'article 41, paragraphe 8, de la Directive. Il est nécessaire de répondre aux questions susmentionnées pour permettre à la juridiction de céans de conclure, dans le cadre de son examen au fond, à la conformité de la Décision, avec le nouveau taux de rendement du capital arrêté par celle-ci, adoptée sur la base de la Méthodologie, et à la conformité de la Méthodologie, avec l'obligation d'un État membre, en vertu du droit de l'Union, d'offrir un rendement approprié des investissements dans le cadre d'un réseau de transport de gaz naturel.

[12] En résumé, afin de préciser comment il convient d'appliquer les dispositions susmentionnées du droit de l'Union dans la présente affaire, l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale) considère qu'il existe des motifs légitimes [OMISSIS] de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne.

[OMISSIS] [dispositions procédurales nationales]

Sur le fondement de l'article 267 TFUE [OMISSIS] [dispositions procédurales nationales] l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale)

**a décidé**

de poser à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes :

1. L'article 41, paragraphe 8, de la directive 2009/73/CE, s'oppose-t-il à une réglementation nationale qui n'impose pas à l'autorité de régulation, lorsqu'elle calcule les tarifs ou arrête une méthodologie, de motiver la manière dont elle fait en sorte que les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution reçoivent des incitations suffisantes, tant à court terme qu'à long terme, pour améliorer les performances des réseaux, favoriser l'intégration du marché et la sécurité de l'approvisionnement et soutenir les activités de recherche connexes ?
2. Une interprétation du droit national en vertu de laquelle des incitations suffisantes, tant à court terme qu'à long terme, pour améliorer les performances des réseaux, favoriser l'intégration du marché et la sécurité de l'approvisionnement et soutenir les activités de recherche connexes, sont garanties par le fait que les tarifs payés par les utilisateurs couvrent uniquement les coûts du service public économiquement justifiés et garantissent une rentabilité, même minimale, est-elle conforme à l'article 41, paragraphe 8, de la directive 2009/73/CE ?
3. Une réglementation nationale en vertu de laquelle il n'est pas tenu compte, pour déterminer les « incitations suffisantes, tant à court terme qu'à long terme » et les incitations à « promouvoir l'intégration du marché, la sécurité d'approvisionnement et les activités de recherche », des principes admis en matière financière pour déterminer le taux moyen pondéré de rendement du capital en fonction d'entreprises comparables opérant sur un marché libre est-elle conforme avec les objectifs définis à l'article 41, paragraphe 8, de la directive 2009/73/CE ?
4. L'autorité de régulation doit-elle, pour interpréter la notion de « rendement approprié des investissements » au sens de l'article 13 du règlement et celle de « mesures d'encouragement des investissements » aux fins de l'article 41 de la directive 2009/73, être guidée par la notion de taux moyen de rendement du capital (CMPC) admise en matière financière et par la méthodologie adoptée pour le déterminer ?
5. En cas de réponse affirmative à la question précédente, l'autorité de régulation est-elle en droit de s'écarter de la méthodologie de détermination du taux moyen de rendement du capital utilisée en matière financière et de l'ajuster comme elle l'entend ?
6. En cas de réponse affirmative à la question précédente, l'autorité de régulation est-elle en droit d'ajuster le taux moyen de rendement du capital afin de tenir compte, dans son calcul, d'une prime liée à la taille fondée sur le coût des emprunts pour d'autres entreprises de l'économie de l'État membre ?

7. En cas de réponse affirmative à la quatrième question, l'autorité de régulation est-elle en droit d'ajuster le taux moyen de rendement du capital de manière à ne pas devoir compenser le gestionnaire de transport ou de stockage de gaz naturel à concurrence de l'inflation qui a augmenté au cours de la période tarifaire précédente ?

8. En cas de réponse affirmative à la cinquième question et si le gestionnaire de réseau n'est pas d'accord avec le taux moyen de rendement du capital proposé par l'autorité de régulation ou avec les éléments sous-jacents, l'autorité de régulation serait-elle tenue, lors de la fixation du taux moyen de rendement du capital, de recourir à un tiers indépendant pour évaluer le taux de rendement approprié ?

9. Une procédure de fixation des tarifs dans le cadre de laquelle l'autorité de régulation détermine le taux moyen de rendement du capital et où le gestionnaire de transport ou de stockage de gaz naturel n'est pas en droit d'ajuster ce calcul en fonction des performances individuelles de l'entreprise gestionnaire de réseau est-elle contraire aux objectifs définis à l'article 41, paragraphe 8, de la directive 2009/73/CE ?

10. L'article 1<sup>er</sup>, [premier alinéa,] sous b), du Règlement, lu conjointement avec le deuxième alinéa de cet article, doit-il être interprété en ce sens que les considérants 7 et 8 de ce règlement s'appliquent aux installations de stockage de gaz naturel et aux tarifs fixés par l'autorité de régulation si l'accès aux installations de stockage de gaz naturel liquéfié est réglementé ?

De surseoir à statuer dans l'attente du prononcé de la décision de la Cour.

La décision n'est pas susceptible de recours et prend effet à compter de la date de son adoption.

[OMISSIS] [signatures]