Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

6 mars 2025 *

« Renvoi préjudiciel – Marché intérieur de l'électricité – Directive (UE) 2019/944 – Article 57, paragraphes 4 et 5 – Indépendance de l'autorité de régulation nationale dans l'exercice de ses missions et de ses compétences – Orientations formulées par un État membre – Modification législative visant à réduire les prix de distribution d'électricité – Décision concernant les méthodes de contrôle des tarifs de l'exploitation du réseau électrique prise par l'autorité de régulation concernée à la suite de cette modification – Prise en compte des travaux préparatoires de la loi ayant procédé à ladite modification »

Dans l'affaire C-48/23,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le markkinaoikeus (tribunal des affaires économiques, Finlande), par décision du 1er février 2023, parvenue à la Cour le 1er février 2023, dans la procédure

Alajärven Sähkö Oy e.a.,

Elenia Verkko Oyj

contre

Energiavirasto,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. I. Jarukaitis (rapporteur), président de la quatrième chambre, faisant fonction de président de la cinquième chambre, MM. D. Gratsias et E. Regan, juges,

avocat général : M. A. Rantos,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour Alajärven Sähkö Oy e.a., par Me E. Ruohoniemi, asianajaja,

– pour Elenia Verkko Oyj, par Me M. Alkio, asianajaja,

* Langue de procédure : le finnois.

– pour l'Energiavirasto, par M. J. Tervo, en qualité d'agent,

– pour le gouvernement finlandais, par M^me^ M. Pere, en qualité d'agent,

– pour le gouvernement chypriote, par M^me^ E. Symeonidou, en qualité d'agent,

– pour la Commission européenne, par M^me^ O. Beynet, MM. J. Ringborg et T. Scharf, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 septembre 2024,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 57, paragraphes 4 et 5, et de l'article 59 de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (JO 2019, L 158, p. 125).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Alajärven Sähkö Oy e.a. et Elenia Verkko Oyj, des entreprises finlandaises, gestionnaires du réseau électrique, à l'Energiavirasto (agence de l'énergie, Finlande) au sujet de l'annulation de décisions de cette dernière, dans la mesure où celles-ci ont modifié les méthodes de contrôle des tarifs de l'exploitation du réseau électrique.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 2009/72/CE

3 L'article 35 de la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE (JO 2009, L 211, p. 55), intitulé « Désignation et indépendance des autorités de régulation », disposait, à ses paragraphes 4 et 5 :

« 4. Les États membres garantissent l'indépendance de l'autorité de régulation et veillent à ce qu'elle exerce ses compétences de manière impartiale et transparente. À cet effet, les États membres veillent à ce que, dans l'exécution des tâches de régulation qui lui sont conférées par la présente directive et la législation connexe :

a) l'autorité de régulation soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toute autre entité publique ou privée ;

b) l'autorité de régulation veille à ce que son personnel et les personnes chargées de sa gestion :
   i) agissent indépendamment de tout intérêt commercial ; et

ii) ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions directes d'aucun gouvernement ou autre entité publique ou privée dans l'exécution des tâches de régulation. Cette exigence est sans préjudice d'une étroite concertation, le cas échéant, avec les autres autorités nationales concernées ou d'orientations générales édictées par le gouvernement qui ne concernent pas les missions et compétences de régulation visées à l'article 37.

5. Afin de protéger l'indépendance de l'autorité de régulation, les États membres veillent notamment à ce que :

a) l'autorité de régulation puisse prendre des décisions de manière autonome, indépendamment de tout organe politique, bénéficie de crédits budgétaires annuels séparés et d'une autonomie dans l'exécution du budget alloué, et dispose de ressources humaines et financières suffisantes pour s'acquitter de ses obligations ; et

b) les membres du conseil de l'autorité de régulation ou, en l'absence d'un conseil, les cadres supérieurs de l'autorité de régulation soient nommés pour une période déterminée comprise entre cinq et sept ans maximum, renouvelable une fois.

En ce qui concerne le premier alinéa, point b), les États membres assurent un système approprié de rotation pour le conseil ou les cadres supérieurs. Les membres du conseil ou, en l'absence d'un conseil, les cadres supérieurs ne peuvent être démis de leurs fonctions au cours de leur mandat que s'ils ne satisfont plus aux conditions fixées par le présent article ou ont commis une faute selon le droit national. »

La directive 2019/944

4 Aux termes des considérants 80 et 87 de la directive 2019/944 :

« (80) Pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité, il est nécessaire que les autorités de régulation soient en mesure de prendre des décisions concernant tous les aspects réglementaires pertinents et qu'elles soient totalement indépendantes de tous autres intérêts publics ou privés. [...]

[...]

(87) La présente directive [...] ne [prive] pas les États membres de la possibilité d'établir et de publier leur politique énergétique nationale. Il s'ensuit que, en fonction des dispositions constitutionnelles d'un État membre, il pourrait relever de la compétence d'un État membre de déterminer le cadre d'action à l'intérieur duquel les autorités de régulation doivent remplir leur mission, par exemple en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement. Cependant, les orientations de politique énergétique générale formulées par l'État membre ne doivent pas empiéter sur l'indépendance ou l'autonomie des autorités de régulation. »

5 L'article 57 de cette directive, intitulé « Désignation et indépendance des autorités de régulation », dispose, à ses paragraphes 4 et 5 :

« 4. Les États membres garantissent l'indépendance de l'autorité de régulation et veillent à ce qu'elle exerce ses compétences de manière impartiale et transparente. À cet effet, les États membres veillent à ce que, dans l'exécution des tâches de régulation qui lui sont conférées par la présente directive et la législation connexe, l'autorité de régulation :

a) soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante d'autres entités publiques ou privées ;

b) veille à ce que son personnel et les personnes chargées de sa gestion :
   i) agissent indépendamment de tout intérêt commercial ; et
   ii) ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions directes d'aucun gouvernement ou autre entité publique ou privée dans l'exécution des tâches de régulation. Cette exigence est sans préjudice d'une étroite concertation, le cas échéant, avec les autres autorités nationales concernées ou d'orientations générales édictées par le gouvernement qui ne concernent pas les missions et compétences de régulation prévues à l'article 59.

5. Afin de protéger l'indépendance de l'autorité de régulation, les États membres veillent notamment à ce que :

a) l'autorité de régulation puisse prendre des décisions de manière autonome, indépendamment de tout organe politique ;

[...] »

6 L'article 59 de ladite directive, intitulé « Missions et compétences des autorités de régulation », prévoit, à son paragraphe 1, sous a) et m) :

« L'autorité de régulation est investie des missions suivantes :

a) fixer ou approuver, selon des critères transparents, les tarifs de transport et de distribution ou leurs méthodes de calcul, ou les deux ;

[...]

m) définir ou approuver des normes et exigences en matière de qualité de service et de qualité de fourniture, ou y contribuer en collaboration avec d'autres autorités compétentes, et veiller au respect des règles régissant la sécurité et la fiabilité du réseau et évaluer leurs performances passées ».

Le droit finlandais

La loi de contrôle

7 Conformément à l'article 10, premier alinéa, point 1, du laki sähkö– ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) [loi relative au contrôle des marchés de l'électricité et du gaz naturel (590/2013), ci-après la « loi de contrôle »], l'agence de l'énergie doit, par décision (décision de

fixation), déterminer de manière contraignante, pour le gestionnaire de réseau, le gestionnaire de réseau principal responsable de système et le gestionnaire de réseau de transport responsable de système, les méthodes relatives à la détermination, pendant la période de contrôle, de la rémunération, au titre de l'exploitation du réseau, revenant au gestionnaire de réseau et des redevances perçues pour le service de transport, et ce avant l'introduction de ces méthodes.

8 L'article 10, deuxième alinéa, de cette loi dispose que la décision établissant les méthodes à appliquer pour la fixation des tarifs peut régir, notamment, les principes d'évaluation du capital affecté à l'exploitation du réseau ou au service, la méthode de détermination de la rémunération acceptable du capital affecté à l'exploitation du réseau ou au service ou de la rémunération acceptable du service, la méthode de détermination de la performance de l'exploitation du réseau ou du service et l'ajustement du compte de résultat et du bilan que requiert celle-ci, les objectifs qui encouragent l'efficacité de l'exploitation du réseau, la promotion de l'intégration des marchés, le renforcement de la sécurité du réseau et la promotion des activités de recherche qui s'y rapportent, le développement des réseaux et la fourniture de services de système promouvant les mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique des utilisateurs des réseaux, et qu'elle peut régir les modalités de détermination de ces objectifs ainsi que les méthodes par lesquelles lesdits objectifs sont appliqués dans le cadre de la fixation des tarifs.

9 L'article 13, premier alinéa, point 2, de ladite loi prévoit que l'agence de l'énergie peut modifier une décision de fixation en adoptant une nouvelle décision, à la demande du destinataire de la décision de fixation ou de sa propre initiative. Une décision de fixation adoptée pour une durée déterminée peut être modifiée à l'initiative du destinataire de celle-ci ou de l'agence de l'énergie, et une décision de fixation adoptée pour une durée indéterminée peut être modifiée à l'initiative de l'agence de l'énergie si la modification est fondée sur un changement de législation.

La loi sur le marché de l'électricité

10 Aux termes de l'article 19, premier alinéa, du sähkömarkkinalaki (588/2013) [loi sur le marché de l'électricité (588/2013), ci-après la « loi sur le marché de l'électricité »], un gestionnaire de réseau électrique doit, afin d'assurer une fourniture d'électricité de qualité suffisante aux utilisateurs de son réseau, entretenir, exploiter et développer celui-ci et les connexions à d'autres réseaux conformément aux exigences fixées pour l'exploitation des réseaux électriques et aux besoins raisonnables des utilisateurs dudit réseau.

11 Selon l'article 19, deuxième alinéa, de cette loi, qui est entré en vigueur à la suite de sa modification par le laki sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021) [loi portant modification de la loi sur le marché de l'électricité (730/2021) (ci-après la « loi 730/2021 »)], le réseau électrique doit être conçu, construit et entretenu de manière à ce que, notamment, il réponde aux exigences de qualité relatives à l'exploitation d'un réseau électrique, que la qualité technique du transport et de la distribution de l'électricité soit par ailleurs bonne et que le gestionnaire de réseau soit en mesure de fournir des services de transport et de distribution aux utilisateurs de son réseau de manière rentable.

12 L'article 51 de la loi sur le marché de l'électricité contient des dispositions plus détaillées sur les exigences de qualité relatives à l'exploitation du réseau de distribution.

13 L'article 52, premier alinéa, de cette loi, telle que modifiée par la loi 730/2021, prévoit que le développement du réseau de distribution d'électricité doit être fondé sur un plan de développement transparent, lequel doit comprendre, notamment :

– un plan pour les investissements majeurs dans ce réseau qui sont nécessaires au maintien de la capacité de transport de celui-ci ainsi qu'au raccordement de nouvelles capacités de production d'électricité et de nouvelles charges s'ajoutant audit réseau au cours des dix années qui suivent, y compris les points de recharge des véhicules électriques ainsi que le besoin d'approvisionnement en électricité à partir de la terre des navires de mer et de navigation intérieure ;

– des mesures dont la mise en œuvre a pour conséquence que les exigences prévues aux articles 51 et 119 de cette loi s'appliquent et sont maintenues dans le réseau de distribution ;

– un plan relatif à l'utilisation éventuelle de la flexibilité de la consommation d'électricité et du stockage de l'électricité, à l'utilisation éventuelle de mesures d'efficacité énergétique du gestionnaire de réseau de distribution et à l'utilisation éventuelle d'autres ressources, à titre d'option par rapport à l'expansion de la capacité de transport du réseau de distribution, et

– des comparaisons appropriées de l'efficacité en matière de coûts des mesures visant au développement du réseau de distribution.

14 L'article 119 de la loi sur le marché de l'électricité, telle que modifiée par la loi 730/2021, contient une disposition transitoire relative à la sécurité de l'exploitation du réseau de distribution.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

15 Par des décisions du 30 novembre 2015, l'agence de l'énergie a établi, pour les périodes de contrôle comprises respectivement entre le 1er janvier 2016 et le 31 décembre 2019 ainsi qu'entre le 1er janvier 2020 et le 31 décembre 2023, des méthodes de contrôle relatives à la détermination de la rémunération revenant au gestionnaire de réseau, au titre de l'exploitation d'un réseau, et des redevances perçues pour le service de transport.

16 Par des décisions du 15 décembre 2021 (ci-après les « décisions litigieuses »), cette agence a modifié ses décisions du 30 novembre 2015. En particulier, elle a révisé, pour la période comprise entre le 1er janvier 2022 et le 31 décembre 2023, ces méthodes de contrôle. En outre, dans les décisions litigieuses, elle a indiqué avoir procédé à cette modification de sa propre initiative à la suite de l'entrée en vigueur de la loi 730/2021.

17 Par des recours introduits les 17 et 19 janvier 2022 devant le markkinaoikeus (tribunal des affaires économiques, Finlande), qui est la juridiction de renvoi, les requérantes au principal demandent, notamment, l'annulation des décisions litigieuses dans la mesure où celles-ci ont modifié lesdites méthodes de contrôle en mettant à jour les prix unitaires utilisés dans le calcul de la base de rémunération et en supprimant la méthode optionnelle utilisée aux fins de la détermination du taux d'intérêt sans risque. Ces requérantes font valoir, notamment, que l'agence de l'énergie n'a pas adopté ces décisions de manière autonome, en sa qualité d'autorité de régulation indépendante, conformément aux exigences prévues à l'article 57 de la directive 2019/944.

18 L'agence de l'énergie demande à la juridiction de renvoi de rejeter ces recours. Elle fait valoir, devant cette juridiction, que le changement des méthodes de contrôle relatives à la détermination de la rémunération du gestionnaire de réseau et des redevances perçues pour le service de transport s'inscrit dans le cadre des modifications apportées à la loi sur le marché de l'électricité et à la loi de contrôle. Elle soutient que le législateur national a cependant estimé que ces modifications sont conformes aux exigences du droit de l'Union concernant l'indépendance de l'autorité de régulation nationale et qu'elles se limitent à énoncer des orientations générales.

19 La juridiction de renvoi relève qu'elle devra apprécier, dans le cadre du litige au principal, la question de savoir si l'agence de l'énergie pouvait, par les décisions litigieuses, modifier, au cours d'une période de contrôle, ces méthodes de contrôle. Dans le cadre de cette appréciation, il lui appartiendrait de déterminer si les modifications de la loi sur le marché de l'électricité par la loi 730/2021 portent atteinte à l'indépendance de l'autorité de régulation nationale prévue par la directive 2019/944 en ce qui concerne la fixation des tarifs de réseau et d'autres missions de régulation incombant à cette autorité. À cette fin, il serait nécessaire d'interpréter l'article 57, paragraphes 4 et 5, et l'article 59 de cette directive.

20 L'agence de l'énergie aurait justifié les décisions litigieuses essentiellement par les travaux préparatoires de la loi 730/2021. Dans ces décisions, il serait indiqué, notamment, que, à la suite des modifications de la loi sur le marché de l'électricité par la loi 730/2021, entrées en vigueur le 1er août 2021, cette agence a commencé à préparer un changement desdites méthodes de contrôle afin de mettre celles-ci en conformité avec les exigences de la législation. L'objectif principal de ces modifications serait de fournir à ladite agence de nouveaux outils permettant d'influencer l'évolution des prix de transport sans compromettre le développement de réseaux électriques intelligents et en assurant la sécurité de l'approvisionnement.

21 Le projet de loi prévoyant lesdites modifications, élaboré par le gouvernement finlandais (ci-après le « projet de loi »), exposerait que l'objectif de celles-ci est de freiner l'augmentation des prix de distribution de l'électricité par des mesures visant à réduire le niveau des coûts des gestionnaires de réseaux de distribution et d'atténuer l'augmentation du niveau de ces coûts. Ce projet aurait concerné des modifications des méthodes de contrôle que l'agence de l'énergie aurait mises en œuvre postérieurement à l'entrée en vigueur des modifications de la loi sur le marché de l'électricité par la loi 730/2021. Dans ledit projet, il aurait été mis en avant que la révision des méthodes de calcul n'est pas subordonnée à l'existence d'une législation visant directement le contenu de ces méthodes de calcul. Il y serait, en outre, expliqué que cette agence a indiqué, dans un rapport cadre élaboré lors des travaux préparatoires du même projet, que, en raison des modifications proposées de la réglementation applicable aux gestionnaires de réseaux de distribution, elle devrait déjà modifier, pour la période de contrôle actuelle, ses décisions de fixation en vigueur relatives aux méthodes de calcul des tarifs de ces gestionnaires.

22 Selon l'appréciation du ministère de l'Économie et de l'Emploi exposée dans le projet de loi en question, les changements de ces méthodes de calcul auraient une incidence significative sur les rémunérations des gestionnaires de réseaux de distribution et des propriétaires de ceux-ci.

23 En outre, la commission des affaires économiques du Parlement finlandais aurait indiqué, dans un rapport présenté dans le cadre des débats parlementaires relatifs à ce projet de loi, qu'il convenait d'intervenir sur les rémunérations excessives des gestionnaires de réseaux qui étaient rendues possibles par les méthodes de calcul existantes. Selon ce rapport, dans le cadre du modèle de contrôle en vigueur à l'époque des faits en cause, la valeur du réseau aurait été déterminée sur la base des prix unitaires par composant fixés par l'agence de l'énergie pour une période de huit

ans, de l'année 2016 à l'année 2023, ces prix ne reflétant plus le niveau des coûts réels. Selon ledit rapport, les modifications de la loi seraient spécifiquement destinées à permettre un changement du modèle de contrôle au cours de la période de contrôle actuelle.

24 Par ailleurs, la juridiction de renvoi estime qu'il ressort des arrêts du 11 juin 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462), et du 2 septembre 2021, Commission/Allemagne (Transposition des directives 2009/72 et 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:662), que ni les méthodes de calcul des tarifs de transport et de distribution de l'électricité en général, ni les différentes questions essentielles qui s'y rapportent ne peuvent être fixées, par le droit national, d'une manière contraignante pour l'autorité de régulation nationale. En outre, selon cette jurisprudence, l'orientation du processus décisionnel de l'autorité de régulation nationale par des représentants d'un ministère s'agissant des missions et des compétences de régulation essentielles de cette autorité constituerait une atteinte à l'indépendance de celle-ci.

25 La directive 2019/944 n'empêcherait pas les États membres de définir et de mettre en œuvre leurs propres politiques énergétiques. Cependant, les orientations de politique énergétique générale formulées par les États membres ne devraient pas restreindre l'indépendance ou l'autonomie des autorités de régulation ni interférer avec leurs missions et compétences de régulation essentielles.

26 La juridiction de renvoi relève, en outre, que les modifications de la loi sur le marché de l'électricité par la loi 730/2021 ne concernaient pas, en tant que telles, les méthodes de contrôle des gestionnaires de réseaux de distribution appliquées par l'agence de l'énergie afin de déterminer la rémunération raisonnable de ceux-ci. De surcroît, ces modifications n'auraient directement modifié ni les prix unitaires utilisés aux fins du calcul de la base de cette rémunération ni le taux d'intérêt sans risque utilisé pour déterminer le niveau raisonnable de ladite rémunération. En effet, l'objectif desdites modifications, tel qu'il ressortirait des travaux préparatoires de celles-ci, aurait été d'induire une baisse des prix de la distribution d'électricité. À cette fin, l'autorité de régulation se serait vu conférer des moyens et des justifications pour modifier les méthodes de calcul dès le milieu de la période de contrôle, les modifications de ces méthodes et leurs effets ayant été évalués à l'avance. Ces considérations sembleraient avoir eu une incidence directe sur l'adoption, par l'agence de l'énergie, des décisions litigieuses.

27 Cette juridiction considère qu'une interprétation du droit de l'Union est nécessaire afin de résoudre le litige dont elle est saisie sur le point de savoir si l'objectif, poursuivi par une réglementation nationale, consistant à freiner l'augmentation des prix de distribution de l'électricité et à réduire les coûts relatifs à cette distribution, afin d'accroître l'efficacité en matière de coûts des entreprises de réseau, peut être considéré comme n'affectant pas les missions et les compétences de régulation de l'autorité de régulation nationale, ou s'il convient de considérer que ces missions sont susceptibles d'être affectées par des orientations générales telles que celles en cause au principal. Ladite juridiction se demande également quels sont les critères à prendre en compte aux fins d'une telle appréciation. Dans ce contexte, la même juridiction s'interroge, en outre, sur la signification à accorder à cet égard au fait que les considérations exposées ci-dessus figurent dans les travaux préparatoires d'une loi, compte tenu, notamment, de l'arrêt du 29 avril 2004, Björnekulla Fruktindustrier (C-371/02, EU:C:2004:275), ainsi que sur la question de savoir si ces considérations peuvent être considérées comme étant des « orientations générales », au sens de l'article 57 de la directive 2019/944.

28 Dans ces conditions, le markkinaoikeus (tribunal des affaires économiques) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Quels critères doivent être appliqués et pris en compte pour apprécier s'il a été interféré dans les missions et compétences de régulation essentielles incombant à l'autorité de régulation nationale d'une manière qui ne préserve pas l'indépendance de cette autorité consacrée à l'article 57, paragraphes 4 et 5, de la directive 2019/944, ou s'il s'agit d'orientations générales qui ne se rapportent pas aux missions et aux compétences de régulation prévues à l'article 59 de cette directive ?

2) Une modification de la législation nationale telle que celle [en cause au principal], dont l'objectif était, ainsi que l'indiquent les travaux préparatoires de [la loi ayant procédé à cette modification], d'exercer une influence sur les prix de la distribution d'électricité, en introduisant, en ce qui concerne l'environnement réglementaire applicable aux gestionnaires de réseaux, des modifications, dans la [loi sur le marché de l'électricité], qui n'interfèrent pas en tant que telles directement dans les tarifs de transport ou de distribution ni dans les méthodes de calcul de ceux-ci, mais dont l'effet a néanmoins été que l'autorité de régulation nationale a dû modifier ses méthodes de contrôle au milieu d'une période de contrôle, doit-elle être considérée, pour ce qui est de l'exigence d'indépendance de l'autorité de régulation nationale, comme étant conforme à l'article 57, paragraphes 4 et 5, de la directive 2019/944 ? »

Sur les questions préjudicielles

29 Par ses deux questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 57, paragraphe 4, et paragraphe 5, premier alinéa, sous a), de la directive 2019/944, lu en combinaison avec l'article 59 de celle-ci, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale dont l'objectif, tel qu'il ressort de ses travaux préparatoires, consiste, notamment, à exercer une influence sur les prix de distribution de l'électricité, sans contenir pour autant de dispositions régissant spécifiquement les tarifs de transport ou de distribution d'électricité ni les méthodes de calcul de ceux-ci, mais dont l'entrée en vigueur a eu pour effet que l'autorité de régulation nationale a modifié les méthodes de contrôle des tarifs de l'exploitation du réseau électrique avant l'expiration de la période de contrôle en cours à la date de cette entrée en vigueur.

30 À cet égard, l'article 57, paragraphe 4, de cette directive dispose, en substance, que les États membres garantissent l'indépendance de l'autorité de régulation et veillent, à cet effet, à ce que, dans l'exécution des tâches de régulation qui lui sont conférées par ladite directive et la législation connexe, cette autorité soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante d'autres entités publiques ou privées et que ladite autorité assure que son personnel ainsi que les personnes chargées de sa gestion agissent indépendamment de tout intérêt commercial et ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions directes d'aucun gouvernement ou autre entité publique ou privée dans l'exécution de ces tâches. Cependant, selon cet article 57, paragraphe 4, sous b), ii), cette dernière exigence est sans préjudice d'une étroite concertation, le cas échéant, avec les autres autorités nationales ou d'orientations générales édictées par le gouvernement qui ne concernent pas les missions et compétences de régulation prévues à l'article 59 de la directive 2019/944, lesquelles incluent, conformément au paragraphe 1, sous a), de ce dernier article, celle de fixer ou d'approuver les tarifs de transport et de distribution d'électricité ou leurs méthodes de calcul.

31 Par ailleurs, ledit article 57 prévoit, à son paragraphe 5, premier alinéa, sous a), que, afin de protéger l'indépendance de l'autorité de régulation, les États membres veillent notamment à ce que cette autorité puisse prendre des décisions de manière autonome, indépendamment de tout organe politique.

32 Les dispositions de l'article 57 de la directive 2019/944 reflètent, en substance, le contenu des considérants 80 et 87 de cette directive, selon lesquels, pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité, il est nécessaire, d'une part, que les autorités de régulation soient en mesure de prendre des décisions concernant tous les aspects réglementaires pertinents et qu'elles soient totalement indépendantes de tous autres intérêts publics ou privés et, d'autre part, que ladite directive ne prive pas les États membres de la possibilité d'établir et de publier leur politique énergétique nationale.

33 En particulier, à cet égard, ce considérant 87 énonce que, en fonction des dispositions constitutionnelles d'un État membre, il pourrait relever de la compétence de celui-ci de déterminer le cadre d'action à l'intérieur duquel l'autorité de régulation doit remplir sa mission, par exemple en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement. Cependant, les orientations de politique énergétique générale formulées par l'État membre ne doivent pas empiéter sur l'indépendance ou l'autonomie de cette autorité.

34 Premièrement, s'agissant de la notion d'« indépendance », il convient d'observer que celle-ci n'est pas définie par la directive 2019/944. Toutefois, il ressort de la jurisprudence de la Cour concernant l'interprétation de la directive 2009/72, dont l'article 35, paragraphes 4 et 5, est, en substance, identique à l'article 57, paragraphes 4 et 5, de la directive 2019/944, que cette notion désigne, dans son sens habituel, en ce qui concerne les organes publics, un statut qui assure à l'organe concerné la possibilité d'agir en toute liberté par rapport aux organismes à l'égard desquels l'indépendance de cet organe doit être assurée, à l'abri de toute instruction et de toute influence extérieure. Cette indépendance décisionnelle implique que, dans le cadre des missions et des compétences des autorités de régulation nationales, celles-ci adoptent leurs décisions de manière autonome, sur le seul fondement de l'intérêt public, pour assurer le respect des objectifs poursuivis par la directive 2009/72, sans être soumises à des instructions externes provenant d'autres organes publics ou privés [voir, en ce sens, arrêts du 11 juin 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, points 32, 33 et 54, ainsi que du 2 septembre 2021, Commission/Allemagne (Transposition des directives 2009/72 et 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, points 108 et 109].

35 À cet égard, la Cour a relevé que la pleine indépendance des autorités de régulation nationales à l'égard des entités économiques et des entités publiques, que celles-ci soient des organes administratifs ou des organes politiques et, dans ce dernier cas, titulaires du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif, est nécessaire pour garantir que les décisions prises par ces autorités soient impartiales et non discriminatoires, en excluant la possibilité de privilégier les entreprises et les intérêts économiques liés au gouvernement, à la majorité ou, en tout cas, au pouvoir politique ainsi que pour permettre auxdites autorités d'inscrire leur action dans une perspective à long terme, nécessaire pour réaliser les objectifs de la directive 2009/72. En outre, la Cour a précisé que l'indépendance des autorités de régulation nationales doit être garantie non seulement à l'égard du gouvernement, mais également à l'égard du législateur national [voir, en ce sens, arrêt du 2 septembre 2021, Commission/Allemagne (Transposition des directives 2009/72 et 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, points 112 et 130].

36 De plus, la Cour a jugé que les représentants des ministères nationaux ne peuvent pas utiliser leur participation à des procédures relatives à la fixation de prix pour exercer une quelconque pression sur l'autorité de régulation ou pour lui adresser des instructions susceptibles d'orienter ses décisions dans le cadre de l'exercice de ses missions et de ses compétences (voir, en ce sens, arrêt du 11 juin 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, point 62).

37 Deuxièmement, ainsi que la Cour l'a jugé, les compétences réservées à l'autorité de régulation relèvent du domaine de l'exécution, sur la base d'une appréciation technique spécialisée de la réalité, et, dans l'exercice de ces compétences, cette autorité est subordonnée à des principes et à des règles établis par un cadre normatif détaillé à l'échelle de l'Union, qui limitent sa marge d'appréciation et l'empêchent de faire des choix de nature politique [voir, en ce sens, arrêt du 2 septembre 2021, Commission/Allemagne (Transposition des directives 2009/72 et 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, point 132].

38 En effet, bien que, selon le libellé de l'article 59, paragraphe 1, sous m), de la directive 2019/944, il appartienne, certes, aux autorités de régulation de veiller au respect des règles régissant la sécurité et la fiabilité du réseau ainsi que d'évaluer leurs performances passées, il ne ressort pas de ce libellé que l'établissement de ces règles relève de leurs compétences.

39 À cet égard, ainsi qu'il ressort du considérant 87 de cette directive et que le prévoit l'article 194, paragraphe 2, second alinéa, TFUE, les États membres ont le droit de déterminer les conditions d'exploitation de leurs ressources énergétiques. Ladite directive ne prive donc pas les États membres de la possibilité d'établir et de publier leur politique énergétique nationale ainsi que de déterminer le cadre d'action des autorités de régulation, notamment en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement. Partant, les États membres sont libres d'adopter leur propre réglementation relative au marché national de l'électricité, sauf en ce qui concerne les missions et les compétences des autorités de régulation prévues par la même directive.

40 Dans cette optique, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé aux points 52 et 53 de ses conclusions, l'exercice, par un État membre, de ses compétences quant à l'établissement de sa politique énergétique peut comporter des répercussions sur les coûts d'exploitation du réseau électrique. En outre, le seul fait qu'un État membre vise à faire baisser, par la voie de l'adoption d'une réglementation, les prix de la distribution d'électricité n'est pas, en tant que tel, incompatible avec l'article 57, paragraphes 4 et 5, de la directive 2019/944.

41 Cela étant, ne sauraient être admises, eu égard à l'article 57, paragraphes 4 et 5, de la directive 2019/944, des mesures réglementaires nationales qui comprennent des dispositions détaillées établissant, de manière spécifique, les éléments qui sont à la discrétion de l'autorité de régulation, tels que le niveau des tarifs du réseau électrique ou les méthodes concrètes de leur calcul.

42 À cet égard, il revient à la juridiction nationale concernée de vérifier, afin d'apprécier la compatibilité d'une mesure réglementaire nationale, telle que celle en cause au principal, avec le principe d'indépendance des autorités de régulation, si la modification des méthodes de fixation des tarifs du réseau électrique par l'autorité de régulation nationale est la conséquence d'une loi portant exclusivement sur un aspect qui n'est pas lié à une mission de cette autorité, au sens de l'article 59 de la directive 2019/944, tel que la sécurité d'approvisionnement.

43 En outre, il y a lieu de s'assurer que les considérations formulées lors du processus d'adoption d'une loi par le gouvernement d'un État membre, notamment celles relatives à l'impact éventuel de cette loi sur la fixation des tarifs du réseau électrique concerné, figurant dans les travaux préparatoires de ladite loi, sont dépourvues de caractère contraignant et qu'elles ne puissent en aucun cas être considérées, par l'autorité de régulation, comme étant des instructions auxquelles elle serait tenue de se conformer dans l'exercice de ses missions et de ses compétences (voir, en ce sens, arrêt du 11 juin 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, point 63).

44 Par ailleurs, le fait que le législateur national a modifié, avant l'expiration de la période de contrôle en cours à la date de l'entrée en vigueur de la même loi, les exigences concernant la sécurité d'approvisionnement établies par ce gouvernement et que, en conséquence, ces tarifs ont été modifiés par l'autorité de régulation, ne remet pas en cause, en tant que tel, le caractère indépendant de l'exercice, par cette dernière, de ses compétences.

45 En l'occurrence, ainsi qu'il ressort du dossier dont dispose la Cour et sous réserve des vérifications auxquelles il appartient à la juridiction de renvoi de procéder, afin d'améliorer la sécurité des réseaux de distribution d'électricité, en particulier face aux conditions météorologiques extrêmes ayant causé des perturbations importantes d'approvisionnement en électricité en Finlande, le législateur national a adopté la loi sur le marché de l'électricité, fixant aux gestionnaires de ces réseaux des objectifs visant à améliorer la sécurité d'approvisionnement. Selon le gouvernement finlandais, cette loi avait prévu, à cette fin, notamment, une obligation, pour ces gestionnaires, de satisfaire, par étapes et jusqu'à la fin de l'année 2028, dans leurs zones de responsabilité respectives, aux exigences relatives à la construction et à l'entretien desdits réseaux. Cependant, les modifications de cette loi par la loi 730/2021 ont été adoptées afin, ainsi que l'indique ce gouvernement, de prolonger la période de mise en œuvre de ces exigences pour limiter, selon les travaux préparatoires de cette loi 730/2021, les hausses des prix de distribution d'électricité. La juridiction de renvoi relève, à cet égard, que ces modifications ne concernaient pas, en tant que telles, les méthodes de contrôle des taux de rémunération des gestionnaires de réseaux de distribution appliquées par l'agence de l'énergie.

46 Dans le cadre du processus législatif en cause au principal et dans un objectif de prévisibilité de celui-ci, l'agence de l'énergie a présenté un rapport cadre portant sur les méthodes de contrôle de la fixation des tarifs de l'exploitation du réseau électrique, ayant valeur d'avis d'expert indépendant sur l'incidence potentielle desdites modifications en matière de sécurité d'approvisionnement sur ces tarifs. En outre, au regard du dossier dont dispose la Cour et ainsi que cette agence le soutient, il apparaît, sous réserve de l'appréciation de la juridiction de renvoi, que, dans les décisions litigieuses, ladite agence s'est saisie de sa propre initiative de la question de ces méthodes de contrôle après la date d'entrée en vigueur de la loi 730/2021, conformément à l'article 13, premier alinéa, point 2, de la loi de contrôle, qui laisse explicitement à ladite agence le pouvoir d'apprécier la nécessité et les fondements des modifications desdites méthodes.

47 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux questions posées que l'article 57, paragraphe 4, et paragraphe 5, premier alinéa, sous a), de la directive 2019/944, lu en combinaison avec l'article 59 de celle-ci, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale, dont l'objectif, tel qu'il ressort de ses travaux préparatoires, consiste, notamment, à exercer une influence sur les prix de distribution de l'électricité, sans contenir pour autant de dispositions régissant spécifiquement les tarifs de transport ou de distribution d'électricité ni les méthodes de calcul de ceux-ci, mais dont l'entrée en vigueur a eu pour effet

que l'autorité de régulation nationale a modifié les méthodes de contrôle des tarifs de l'exploitation du réseau électrique avant l'expiration de la période de contrôle en cours à la date de cette entrée en vigueur.

Sur les dépens

48 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit :

L'article 57, paragraphe 4, et paragraphe 5, premier alinéa, sous a), de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, lu en combinaison avec l'article 59 de celle-ci,

doit être interprété en ce sens que :

il ne s'oppose pas à une réglementation nationale, dont l'objectif, tel qu'il ressort de ses travaux préparatoires, consiste, notamment, à exercer une influence sur les prix de distribution de l'électricité, sans contenir pour autant de dispositions régissant spécifiquement les tarifs de transport ou de distribution d'électricité ni les méthodes de calcul de ceux-ci, mais dont l'entrée en vigueur a eu pour effet que l'autorité de régulation nationale a modifié les méthodes de contrôle des tarifs de l'exploitation du réseau électrique avant l'expiration de la période de contrôle en cours à la date de cette entrée en vigueur.

Signatures