KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2022/444

af 28. juni 2021

om statsstøtte SA.49414 (2020/C) (ex 2019/NN) værksat af Frankrig til fordel for operatører af naturgaslagerinfrastrukturer

(meddelt under nummer C(2021) 4494)

(Kun den franske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med disse artikler ([1]), under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFREMSTILLING

(1) Ved brev af 23. oktober 2017 underrettede de franske myndigheder Kommissionen om udkastet til reform af de lovgivnings- og forskriftsmæssige rammer for oplagring af naturgas (herefter »reformen«). De franske myndigheder anmeldte dette udkast på forhånd den 23. november 2017, og efter det franske parlaments vedtagelse af reformen fremsendte de franske myndigheder yderligere oplysninger til Kommissionen.

(2) Ved brev af 28. februar 2020 meddelte Kommissionen Frankrig sin afgørelse om indledning af proceduren (herefter »indledningsafgørelsen«) efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) (herefter »den formelle undersøgelsesprocedure«) over for denne støtte.

(3) Indledningsafgørelsen blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til den omhandlede støtte.

(4) Som led i den formelle undersøgelsesprocedure modtog Kommissionen bemærkninger fra interesserede parter. Den videresendte dem til de franske myndigheder med henblik på en reaktion. De franske myndigheder fremsendte deres bemærkninger ved brev af 3. august 2020.

(5) De franske myndigheder fremsendte supplerende oplysninger den 21. september 2020, den 26. januar 2021, den 15. marts 2021 og den 10. maj 2021.

2. BAGGRUND FOR STØTTEN

2.1. Oplagring af naturgas i Frankrig

(6) Underjordiske naturgaslagerinfrastrukturer gør det muligt at opbygge naturgaslagre, der er tilsluttet transmissionsnettet. De bidrager til forvaltningen af strømmene i nettet.

([1]) EUT C 112 af 3.4.2020, s. 39.

(7) På den ene side anvendes lagring som et middel til at sikre balance mellem mængden af naturgas i nettet og den mængde naturgas, der forbruges, f.eks. i tilfælde af forsyningsafbrydelser eller spidsbelastningsperioder som følge af en kold periode om vinteren. På den anden side gør lagring, sammen med gasrørledninger og kompressorer, det muligt at sikre forsyningen i transmissionsnettet, navnlig i tilfælde af overbelastning.

(8) Lageroperatører tilbyder lagerkapacitet til naturgasleverandører på detail- og engrosmarkederne og til transmissionssystemoperatører. Den pris, som naturgasleverandørerne er villige til at betale for lagerkapaciteten, ligger meget tæt på prisforskellen på naturgas mellem sommer og vinter (»spændet«). Naturgasproduktionen er forholdsvis stabil i løbet af året, mens naturgasforbruget varierer meget afhængigt af temperaturen.

(9) I Frankrig er der 14 lagerinfrastrukturer, hvoraf 11 er i drift ([2]), og der er tre lageroperatører:

— Storengy, som er datterselskab til ENGIE (100 %), ejer og driver 12 anlæg, hvoraf tre er udtaget, og ni er i drift. Sidstnævnte repræsenterer en nyttevolumen på 102,1 TWh (dvs. 74 % af områdets samlede kapacitet).

— Teréga (tidligere TIGF), som er ejet af Snam (40,5 %), GIC (31,5 %), EDF Investissement (18 %) og Predica (10 %), driver et anlæg, som tegner sig for en nyttevolumen på 33,1 TWh (eller 24 % af områdets samlede kapacitet).

— Géométhane, der er ejet af Storengy (50 %), CNP (49 %) og Géostock (1 %), driver et anlæg med en nyttevolumen på 3,3 TWh (eller 2 % af områdets samlede kapacitet).

(10) Fra 2009 faldt de sæsonbestemte udsving i naturgaspriserne. Indtil 2011 var spændet tilstrækkeligt stort til at få leverandørerne til at udnytte hele naturgaslagerkapaciteten. Fra 2011 blev spændet utilstrækkeligt til at dække den oplagringspris, som operatørerne tilbød (et spænd på 1,5-2 EUR/MWh for en pris på 6-7 EUR/MWh). Som følge heraf er lagerkapaciteten ikke blevet udnyttet fuldt ud siden 2010-2011, tre anlæg blev sat i begrænset drift (»udtaget«) i 2014 og 2015, mens udnyttelsesgraden for de eksisterende lagerinfrastrukturer nåede op på 63 % i 2017-2018.

2.2. **Lovgivnings- og forskriftsmæssige rammer**

(11) For at sikre forsyningssikkerheden vedtog Frankrig i første omgang et dekret i 2014 for at skærpe naturgasleverandørernes forpligtelser til at opbygge naturgaslagre ([3]). Frankrig fandt efterfølgende, at dette system var behæftet med adskillige mangler, og en række naturgasleverandører anlagde sag, hvor de anfægtede 2014-dekretets lovlighed. På baggrund af denne udvikling besluttede Frankrig at indføre en tilpasset støtteforanstaltning, som er genstand for denne afgørelse (»den omhandlede støtte«).

(12) Desuden giver artikel 33 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/73/EF ([4]) mulighed for, at en medlemsstat kan gennemføre en regulering af lagerinfrastrukturerne. Oplagring af naturgas er også en del af de foranstaltninger, som medlemsstaterne kan træffe for at sikre overholdelse af de forpligtelser, der følger af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1938 ([5]), på de betingelser, der er fastsat i denne forordning, navnlig forpligtelsen til at opretholde de nationale kunders forsyningssikkerhed, samtidig med at det sikres, at det indre marked for naturgas fungerer korrekt og kontinuerligt.

([2]) Hvis man betragter Lussagnet og Izaute som adskilte anlæg, er der 12 anlæg i drift. Disse anlæg tilhører Teréga og deler visse tekniske faciliteter. Derfor betragtes de i visse tilfælde som én infrastruktur (f.eks. i PPE 2019-2028) og i visse tilfælde som to særskilte infrastrukturer (f.eks. i PPE 2016-2023).

([3]) Dekret nr. 2014-328 af 12. marts 2014 om ændring af dekret nr. 2006-1034 af 21. august 2006 om adgang til underjordiske naturgaslagre.

([4]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/73/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 2003/55/EF (EUT L 211 af 14.8.2009, s. 94).

([5]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1938 af 25. oktober 2017 om foranstaltninger til opretholdelse af gasforsyningssikkerheden og ophævelse af forordning (EU) nr. 994/2010 (EUT L 280 af 28.10.2017, s. 1).

3. DETALJERET BESKRIVELSE AF DEN OMHANDLEDE STØTTE OG BEGRUNDELSE FOR AT INDLEDE PROCEDUREN

3.1. Formålet med ordningen

(13) Reguleringsordningen har til formål at sikre bevarelsen af de lagerinfrastrukturer, der er nødvendige for at opretholde forsyningssikkerheden for naturgas på det franske område på mellemlang og lang sigt.

(14) Reguleringsordningen har navnlig til formål at sikre nettets kapacitet til at imødekomme efterspørgslen, navnlig i kuldespidsbelastningsperioder, og sikre forsyningen i naturgastransmissionsnettet, navnlig i tilfælde af overbelastning.

3.2. Retsgrundlag

(15) Ordningen for regulering af kritiske naturgaslagerinfrastrukturer blev indført i energiloven ved lov nr. 2017-1839 af 30. december 2017 ([6]) (herefter »loven om kulbrinter«), som trådte i kraft den 1. januar 2018.

(16) Navnlig bestemmer artikel 12 i loven om kulbrinter, at reguleringsordningens anvendelsesområde fastlægges i den flerårige energiprogrammering (»programmation pluriannuelle de l'énergie« — herefter »PPE«) som omhandlet i energilovens artikel L141-1. PPE vedtages ved dekret efter høring af flere rådgivende organer og revideres mindst hvert femte år for to femårige perioder. For perioden 2019-2028 blev PPE fastsat ved dekret nr. 2020-456 af 21. april 2020 (herefter »dekret nr. 2020-456 om PPE«).

(17) Desuden bestemmer artikel 12 i lov om kulbrinter, at energireguleringsmyndigheden (herefter »CRE«) fastsætter visse regler for reguleringsordningen, navnlig betingelserne for bortauktionering af lagerkapacitet, lageroperatørernes tilladte indtægter og ordningerne for opkrævning af disse indtægter gennem markedsføring af kapacitet og tariffer for anvendelse af naturgastransmissionsnettet og tilbagebetaling heraf til lageroperatører (jf. betragtning 20-22).

3.3. Ordningens generelle funktion

(18) Den ordning for regulering af oplagring af naturgas, der blev vedtaget i Frankrig i 2017, er baseret på tre principper.

(19) For det første svarer ordningens anvendelsesområde til de underjordiske lagerinfrastrukturer, der er nødvendige for at opretholde forsyningssikkerheden på det franske område på mellemlang og lang sigt ([7]) (»kritiske lagerinfrastrukturer«). Listen over disse kritiske infrastrukturer findes i PPE-dekretet. De skal holdes i drift af de operatører, der driver dem ([8]).

(20) For det andet sælges de kritiske lagerinfrastrukturers kapacitet på auktion på de vilkår, der er fastsat af CRE ([9]). Auktionerne er åbne for leverandører, der er etableret i en EU-medlemsstat eller i en anden stat, og som har tilladelse til at handle på det franske detail- eller engrosmarked. I januar 2018 havde 213 franske eller udenlandske leverandører en sådan tilladelse. Auktionsindtægterne tilfalder lageroperatørerne direkte.

([6]) Lov nr. 2017-1839 af 30. december 2017 om indstilling af forskning i og udnyttelse af kulbrinter og om forskellige bestemmelser vedrørende energi og miljø.
([7]) Artikel L421-3-1 i energiloven.
([8]) Artikel L421-3-1 i energiloven.
([9]) Artikel L421-5-1 i energiloven.

(21) For det tredje er operatørerne af de kritiske lagerinfrastrukturer omfattet af en garanti om dækning af deres omkostninger svarende til en »effektiv operatørs« omkostninger ([10]). De oppebærer således en reguleret indtægt, der fastsættes af CRE (herefter »de tilladte indtægter«). Hvis de indtægter, der opkræves direkte fra deres kunder, er lavere end deres tilladte indtægter, modtager lageroperatørerne en kompensation svarende til forskellen mellem deres tilladte indtægter og deres modtagne indtægter (jf. betragtning 89). Denne kompensation afholdes af naturgasleverandører på grundlag af deres portefølje af kunder, hvis forsyning ikke må afbrydes, og som ikke har fritaget leverandøren for forpligtelsen til at lagre det, der svarer til den pågældende kundes naturgasforbrug, og som er tilsluttet det offentlige naturgastransmissionsnet (jf. betragtning 104 og 105). Kompensationen opkræves af transmissionssystemoperatøren som en særlig afgift under tariffen for brug af transmissionsnettet (»ATRT-tariffen«) og tilbagebetales derefter til lageroperatørerne.

(22) Hvis lageroperatørernes indtægter derimod overstiger deres tilladte indtægter, skal lageroperatørerne tilbagebetale overskuddet via tariffen for brug af transmissionsnettet (jf. betragtning 90).

3.4. **Reguleringsordningens anvendelsesområde**

(23) Ifølge de franske myndigheders forklaringer består metoden til identifikation af de kritiske lagerinfrastrukturer i at fastlægge dels de infrastrukturer, der er nødvendige for at sikre nettets kapacitet til at dække efterspørgslen, dels de infrastrukturer, der er nødvendige for at sikre forsyningen i naturgastransmissionsnettet.

3.4.1. *Infrastrukturer, der er nødvendige for at sikre systemets kapacitet til at dække efterspørgslen i kuldespidsbelastningsperioder*

(24) Det forventede forsyningssikkerhedsniveau for gassystemet er fastsat i artikel R121-4 i energiloven. Formålet er at sikre forsyningen til alle forbrugere, som ikke kontraktligt har accepteret en forsyning, som kan afbrydes under særligt kolde vejrforhold, der statistisk forekommer en gang hver 50. år.

(25) Identifikationen af de infrastrukturer, der er nødvendige for at sikre systemets kapacitet til at dække efterspørgslen, er baseret på det arbejde, som transmissionssystemoperatørerne udfører, og som sammenligner efterspørgslen efter naturgas i kuldespidsbelastningsperioder på 1-30 dage og naturgasforsyningskapaciteten, navnlig gennem samkøringslinjer og terminaler for flydende naturgas (LNG).

3.4.1.1. Vurdering af efterspørgslen efter naturgas

(26) For det første har de franske myndigheder undersøgt fem scenarier for udviklingen i naturgasforbruget, bortset fra forbruget til elproduktion, i løbet af de næste ti år. Scenarierne for naturgasforbruget går fra – 2 % til – 18 % i forhold til referenceåret 2012. I sidste ende gik de franske myndigheder ud fra et fald på 2 % i naturgasforbruget, bortset fra forbruget til elproduktionen.

(27) For det andet blev det gennemsnitlige daglige forbrug af naturgas, bortset fra forbruget til elproduktion, i forbindelse med en kuldespidsbelastningsperiode, anslået til ca. 3 640 GWh/dag i 2025, eksklusive forbruget af naturgas med lav brændværdi (»B-gas«). Forbruget af naturgas til elproduktion i en kuldespidsbelastningsperiode er i øvrigt blevet anslået til 310 GWh/dag.

(28) De franske myndigheder har også taget højde for den afbrydelige andel af naturgasefterspørgslen, dvs. forbrugere, som har indgået en aftale om, at deres forsyning må afbrydes, med transmissionssystemoperatøren for det transmissionsnet, som forbrugeren er tilsluttet. På det tidspunkt, hvor reguleringsordningen blev indført, var bestemmelser om muligheden for afbrydelse i kuldespidsbelastningsperioder stadig under udarbejdelse. De franske myndigheder valgte en mulighed for afbrydelse ved 138 GWh/dag.

(29) De franske myndigheder præciserede, at belastningsbegrænsende foranstaltninger er en sidste udvej i tilfælde af en forsyningskrise og ikke en fleksibilitetsordning. Derfor er belastningsbegrænsende foranstaltninger ikke taget i betragtning ved vurderingen af efterspørgslen efter naturgas i kuldespidsbelastningsperioder.

([10]) Artikel L452-1 i energiloven.

(30) Desuden er der taget hensyn til, at det gennemsnitlige forbrug ved en kortvarig kuldespidsbelastningsperiode er højere end det gennemsnitlige forbrug ved en længere kuldespidsbelastningsperiode.

(31) Endelig har de franske myndigheder taget højde for den gradvise nedgang i anvendelsen af B-gas som følge af et omstillingsprogram til fordel for naturgas med høj brændværdi (»H-gas«), som i øjeblikket tegner sig for 90 % af den naturgas, der forbruges i Frankrig. Omstillingen blev påbegyndt i 2018 og skal være afsluttet senest i 2028. De franske myndigheder anslår, at efterspørgslen efter B-gas, der omdannes til H-gas, vil være på 180 GWh/dag i 2025.

(32) Det følger af ovenstående, at de franske myndigheder har anslået den samlede efterspørgsel efter naturgas ved en kuldespidsbelastningsperiode på fire dage i 2025 til ca. 4 000 GWh/dag.

3.4.1.2. Vurdering af kapaciteten til forsyning af naturgas

(33) De franske myndigheder har udarbejdet et overslag over naturgasforsyningskapaciteten under hensyntagen til samkøringslinjer, LNG-forsyning via metanterminaler og naturgaslagrenes ydeevne.

(34) For det første anslås den uafbrudte kapacitet for samkøringslinjernes vedkommende (baseret på en formodning om en udnyttelse på 100 % af den uafbrudte kapacitet for H-gassamkøringslinjer) til 1 780 GWh/dag til import og 425 GWh/dag til eksport ([11]). Nettoimporten af H-gas via rørledninger anslås til 1 355 GWh/dag.

(35) De franske myndigheder anførte, at en styrkelse af gasnettet og samkøringslinjerne ville medføre betydelige omkostninger ([12]), navnlig i forbindelse med anvendelsen af eksisterende lagerinfrastrukturer. Under alle omstændigheder ville denne type infrastruktur ikke være til rådighed på mellemlang sigt på grund af den lange opførelsestid.

(36) For det andet hvad angår LNG-forsyningen har de fire franske metanterminaler en samlet leveringskapacitet til gasnettet på 1 160 GWh/dag ([13]). Metanterminalernes kapacitet kan kun mobiliseres, hvis der er LNG til rådighed i tankene. De franske myndigheder mente, at det i tilfælde af f.eks. en kuldespidsbelastningsperiode på under ti dage kun var LNG-tanklageret, der ville kunne leveres. Efter de ti dage ville der til gengæld kunne leveres LNG-ladninger, og metanterminalerne ville kunne bruges med maksimal kapacitet. Der blev anvendt to scenarier afhængigt af det gennemsnitlige LNG-lager i tankene: I den værste vinter (scenarie 1) og i den mest gunstige vinter (scenarie 2).

(37) Begge scenarier svarer til en udnyttelsesgrad for metanterminalerne, der er højere end det gennemsnitlige udnyttelsesniveau i vintrene fra 2011 til 2018. I sidste ende valgte Frankrig scenarie 1 og anslog metanterminalernes leveringskapacitet til 330 GWh/dag ved en kuldespidsbelastningsperiode på fire dage.

(38) De franske myndigheder anførte, at de eksisterende likvefaktionsterminaler opererer på et niveau, der ligger tæt på deres maksimale kapacitet, for at dække de betydelige investeringsomkostninger. Desuden er næsten alle LNG-ladninger omfattet af langfristede kontrakter på grund af disse projekters kapitalintensitet og sælges derfor allerede inden produktionen. De lavere omkostninger ved lagring af naturgas forklarer i øvrigt den beskedne udvikling inden for LNG-lagring på verdensplan. De mængder LNG, der er til rådighed på kort sigt, er således begrænsede.

(39) For det tredje har de franske myndigheder for så vidt angår underjordiske naturgaslagres ydeevne forklaret, at udnyttelsen af grundvandsmagasiner, som tegner sig for 90 % af lagerinfrastrukturerne i Frankrig, består i at fylde dem til et tilstrækkeligt højt niveau og hvert år tømme dem til et tilstrækkeligt lavt niveau. Desuden falder den kapacitet, der kan udtrækkes fra en lagerinfrastruktur, efterhånden som lagrene falder.

([11]) Data om uafbrudt kapacitet for H-gassamkøringslinjer er hentet fra ENTSOG's rapport »Transmission Capacity Map 2017«.

([12]) Frankrig har f.eks. anslået omkostningerne ved opførelsen af rørledningerne Arc Lyonnais, Eridan og Perche til at fremme transmission af gas fra det nordlige til det sydlige Frankrig til 1,6 mia. EUR.

([13]) Leveringskapaciteten fordeler sig således mellem de fire terminaler: Montoir-terminalen har en leveringskapacitet på 400 GWh/dag, Fos-Cavaou-metanterminalen har en kapacitet på 205 GWh/dag, Fos-Tonkin-metanterminalen har en leveringskapacitet på 205 GWh/dag, og Dunkerque-metanterminalen har en leveringskapacitet på 520 GWh/dag. Når samkøringslinjen i Dunkerque anvendes ved fuld kapacitet, kan Dunkerque-metanterminalen kun levere 350 GWh/dag som følge af en flaskehals i naturgastransmissionsnettet.

(40) For så vidt som den gennemsnitlige udnyttelsesgrad for lagerinfrastrukturerne for det første i de ni vintre, der gik forud for Frankrigs analyse, var på 42 % den 1. februar, og for det andet, at 85 % af de kuldespidsbelastningsperioder, der er observeret i de sidste 70 år, begyndte før den 5. februar, gik de franske myndigheder ud fra en udtrækskapacitet, der svarer til udnyttelse af 45 % af nyttevolumenen for den enkelte lagerinfrastruktur, i begyndelsen af en kuldespidsbelastningsperiode.

(41) Desuden har de franske myndigheder taget højde for det nødlager, som naturgastransmissionssystemoperatørerne skal opbygge for at sikre leveringen af kritiske sociale tjenester som en sidste udvej i tilfælde af, at deres leverandør svigter, dvs. en udtrækskapacitet på 124 GWh/dag ved en udnyttelsesgrad på 45 % af nyttevolumenen.

(42) På grundlag af alle disse antagelser har de franske myndigheder for perioden 2019-2025 konstateret, at der er et årligt behov for lagerinfrastrukturer med en nyttevolumen på 138,5 TWh og en udtrækskapacitet på 2 376 GWh/dag ved en udnyttelsesgrad på 45 % af nyttevolumenen for at sikre nettets kapacitet til at dække efterspørgslen i forbindelse med en kuldespidsbelastningsperiode ([14]).

3.4.2. *Infrastrukturer, der er nødvendige for at sikre forsyningen i naturgastransmissionsnettet*

(43) De franske myndigheder har også identificeret de lagerinfrastrukturer, der er nødvendige for at sikre forsyningen til hele området i betragtning af naturgastransmissionsnettets forsyningskapacitet. Med henblik herpå undersøgte de franske myndigheder de forskellige situationer med overbelastning af transmissionsnettet.

(44) Transmissionssystemoperatørerne har identificeret det mest sandsynlige overbelastningsscenarie, som svarer til situationen på daværende tidspunkt i en markedssituation, hvor leverandørerne ifølge de franske myndigheder søger at maksimere importen af naturgas fra Norge og Rusland, som i øjeblikket er de mest konkurrencedygtige kilder til naturgas i Europa, og at reducere importen af flydende naturgas, for hvilken der kan opnås højere vurderinger i Asien. I denne situation vil der sandsynligvis kunne observeres fire primære operationelle begrænsninger (jf. billede 1 nedenfor).



Billede 1: Primære operationelle begrænsninger, der vil kunne observeres på transmissionsnettet, når leverandørerne søger at maksimere naturgasforsyningerne fra det nordøstlige Frankrig

([14]) Dekret nr. 2020-456 om PPE.

(45) Metoden tager hensyn til, at naturgasleverandører har behov for LNG-lagre for at kunne imødekomme forbrugernes efterspørgsel, men leverandørerne har ingen begrænsninger med hensyn til fordelingen af LNG-lagre mellem de fire franske metanterminaler.

(46) Hvis efterspørgslen ikke kan dækkes, antages det, at transmissionssystemoperatørerne i første omgang anvender samkøringslinjernes afbrydelige kapacitet til at afhjælpe overbelastningsproblemerne. Når der fortsat er overbelastning, noteres det, hvor stor en mængde naturgas det vil være nødvendigt at fjerne fra de underjordiske lagerinfrastrukturer nedstrøms for det, som CRE betegner som overbelastningsfronten (»front de congestion«).

(47) Dette arbejde gør det muligt at fastlægge de underjordiske lagre af naturgas, der er nødvendige nedstrøms for de enkelte overbelastningsfronter for at kunne sikre forsyningen på naturgastransmissionsnettet.

(48) Anvendelsen af denne metode for vinteren 2018/19 for de vigtigste overbelastningsfronter, der vil kunne observeres, når leverandører søger at maksimere naturgasforsyningerne fra det nordøstlige Frankrig, giver til et anslået behov for underjordisk oplagring med en samlet nyttevolumen på mindst:

— 16 TWh nedstrøms for overbelastningsfronten NS4 (lagerinfrastrukturer i Izaute, Lussagnet og Manosque)

— 54 TWh nedstrøms for overbelastningsfronten NS3 (lagerinfrastrukturer i Céré-la-Ronde, Chemery, Izaute, Lussagnet og Manosque)

— 55 TWh nedstrøms for overbelastningsfronten NS2 (lagerinfrastrukturer i Céré-la-Ronde, Chemery, Etrez, Izaute, Lussagnet, Manosque og Tersanne)

— 64 TWh nedstrøms for overbelastningsfronten NS1 (lagerinfrastrukturer i Beynes, Céré-la-Ronde, Chemery, Etrez, Germigny-sous-Coulomb, Gournay-sur-Aronde, Izaute, Lussagnet, Manosque, Saint-Illiers-la-Ville og Tersanne).

3.4.3. *Liste over infrastrukturer, der er omfattet af reguleringen*

(49) De franske myndigheder anførte, at de ikke havde været i stand til at færdiggøre arbejdet med at identificere kritiske infrastrukturer tilstrækkeligt tidligt i forhold til vinteren 2018/19. Derfor blev reguleringsordningen i første omgang anvendt i perioden 2018-2019 som en overgangsforanstaltning på alle naturgaslagerinfrastrukturer i Frankrig. Disse infrastrukturer blev i den flerårige energiprogrammering fra 2016 udpeget som infrastrukturer, der er nødvendige for forsyningssikkerheden ([15]).

(50) Ved dekretet af 26. december 2018 ([16]) blev Storengys tre anlæg i begrænset drift (Soings-en-Sologne, Saint-Clair-sur-Epte og Trois-Fontaines) og projekterne Lussagnet phase 1 (Terega) og Manosque 2 (Géométhane) efterfølgende fjernet fra listen over kritiske infrastrukturer. Disse infrastrukturer er ikke blevet anvendt siden indførelsen af reguleret adgang til oplagring af naturgas.

(51) Endelig fastlægger dekret nr. 2020-456 om PPE for perioden 2019-2023 de infrastrukturer til underjordisk oplagring af naturgas, som skal forblive i drift for at opretholde forsyningssikkerheden på mellemlang og lang sigt. De repræsenterer en nyttevolumen på 138,5 TWh og en udtrækskapacitet på 2 376 GWh/dag ved en udnyttelsesgrad på 45 % af nyttevolumenen:

Infrastruktur	Operatør	Idriftsættelsesår	Type lagring
Beynes	Storengy	1956	Grundvandsmagasin
Céré-la-Ronde	Storengy	1993	Grundvandsmagasin
Cerville-Verlaine	Storengy	1970	Grundvandsmagasin
Chemery	Storengy	1968	Grundvandsmagasin
Etrez	Storengy	1980	Udtømt saltmine

([15]) Dekret nr. 2016-1442 af 27. oktober 2016 om PPE.
([16]) Dekret nr. 2018-1248 af 26. december 2018 om de gaslagerinfrastrukturer, der er nødvendige for forsyningssikkerheden.

Germigny-sous-Coulomb	Storengy	1982	Grundvandsmagasin
Gournay	Storengy	1976	Grundvandsmagasin
Lussagnet/Izaute	Teréga	1957	Grundvandsmagasin
Manosque	Géométhane	1993	Udtømt saltmine
Saint-Illiers-la-Ville	Storengy	1965	Grundvandsmagasin
Tersanne/Hauterives	Storengy	1970	Udtømt saltmine

Tabel 1: Anlæg til lagring af naturgas, som skal forblive i drift indtil 2023

(52) Ifølge PPE vil behovet for lagring falde i perioden 2024-2028. Listen over lagerinfrastrukturer kan reduceres med en udtrækskapacitet på mindst 140 GWh/dag ved en nyttevolumen på 45 % frem imod 2026. I betragtning af usikkerheden om, hvilke mængder der er nødvendige for at opretholde forsyningssikkerheden efter 2026, bør disse mængder bekræftes i 2023 og fastsættes i det næste PPE.

3.5. **Bortauktionering af lagerkapacitet**

(53) I henhold til energilovens artikel L421-5-1 bortauktioneres den regulerede lagerkapacitet på de betingelser, der er fastsat af energireguleringsmyndigheden (CRE). Ifølge CRE's afgørelse af 22. februar 2018 gennemføres auktionerne navnlig til en mindstepris på nul ([17]).

(54) Resultaterne af de første auktioner var som følger:

Oplagringsperiode	Indtægter (mio. EUR)	Gennemsnitlig kontraktsum (EUR/MWh)
2018-2019	68,4	0,53
2019-2020	233,6	1,80
2020-2021	504,6	3,85

Tabel 2: Resultater af auktioner og indtægter fra yderligere salg i årets løb

3.6. **Dækning af lageroperatørernes tilladte indtægter som fastsat af CRE**

(55) Det fremgår af energilovens artikel L452-1, at »tarifferne for brug af transmissionsnet (…) fastsættes på en gennemsigtig og ikke-diskriminerende måde med henblik på at dække alle de i artikel L421-3-1 omhandlede omkostninger for transmissions- og lagerinfrastrukturoperatørerne, for så vidt som disse omkostninger svarer til omkostningerne for effektive operatører«.

(56) Endvidere bestemmes det i samme artikel, at disse omkostninger »tager højde for kendetegnene ved den leverede tjenesteydelse og de omkostninger, der er forbundet med den«, og at de for lageroperatørernes vedkommende bl.a. omfatter »et normalt afkast af den investerede kapital«.

(57) Energilovens artikel L452-2 giver CRE beføjelse til at fastsætte »de metoder, der skal anvendes til fastsættelse af tariffer for brug af naturgastransmissionsnettet«, og til at anmode lageroperatørerne om at give energireguleringsmyndigheden de oplysninger, navnlig regnskabsmæssige og finansielle, der er nødvendige for at fastsætte disse tariffer.

(58) Det følger af disse bestemmelser, at loven bemyndiger CRE til at fastsætte lageroperatørernes tilladte indtægter på en sådan måde, at de dækker en »effektiv operatørs« omkostninger og sikrer et normalt afkast af den investerede kapital.

([17]) Afgørelse nr. 2018-039 af 22. februar 2018 om ordningen for markedsføring af lagerkapacitet i forbindelse med gennemførelsen af reguleret adgang for tredjeparter til underjordiske naturgaslagre i Frankrig.

(59) CRE fastsatte i første omgang de anslåede tilladte indtægter for en reguleringsperiode på to år. Denne første lagertarif var gældende i 2018 og 2019 (»ATS 1«) ([18]). CRE harmoniserede derefter rammebestemmelserne for lageroperatører med andre infrastrukturtariffer. Den anden lagertarif (»ATS 2«) gælder fra 2020 for en periode på fire år ([19]).

(60) Den generelle tilgang til fastsættelse af de anslåede tilladte indtægter forbliver uændret for de forskellige lagertariffer. Lageroperatørernes tilladte indtægter fastsættes på forhånd af CRE på grundlag af prognoser fra operatørerne, som derefter justeres ved berigtigelse det følgende år og efterfølgende revisioner. CRE tager hensyn til lageroperatørernes omkostninger, i det omfang de svarer til en effektiv operatørs omkostninger.

(61) I betragtning af de meget korte frister for gennemførelsen af reformen er der imidlertid blevet anvendt en forenklet ramme for årene 2018 og 2019. For det første regnskabsår vedtog CRE rammetariffer, hvor forskellene mellem overslaget og resultatet for alle udgifter og indtægter blev berigtiget efterfølgende. Denne mekanisme sikrer et tarifniveau, der i sidste ende svarer til operatørens faktiske udgifter og indtægter. For perioden 2020-2023 ønskede CRE at udvide principperne om incitamentbaseret regulering til også at omfatte lagerinfrastrukturer, og efter sine analyser vedtog CRE et kontrolleret forløb for operatørernes omkostninger i en situation, der var præget af den faldende tendens i naturgasforbruget.

(62) I overensstemmelse med den metode, der er fastlagt af CRE, svarer de anslåede tilladte indtægter til summen af de anslåede nettodriftsudgifter (»CNE«), de forventede standardkapitaludgifter (»CCN«) og saldoopgørelsen på periodiseringskontoen for det foregående år (»CRCP«).

Tilladte indtægter = CNE + CCN + CRCP

(63) Kun aktiviteter, der falder ind under reguleringens anvendelsesområde, tages i betragtning ved beregningen af disse komponenter.

3.6.1. *Nettodriftsudgifter*

(64) Nettodriftsudgifterne svarer til en »effektiv operatørs« bruttodriftsudgifter (energiafgifter, eksternt forbrug, personaleomkostninger, skatter og afgifter) efter fradrag af operatørens driftsindtægter (navnlig kapitaliseret produktion, ikke-tarifbaserede indtægter, gevinster eller tab ved køb og salg af lagret naturgas).

(65) I betragtning af de korte frister for gennemførelsen af reformen kunne CRE for perioden 2018-2019 ikke afgøre, om operatørernes omkostninger svarer til en »effektiv operatørs« omkostninger. De omkostninger, der blev taget i betragtning i denne periode, svarer derfor i sidste ende til de faktiske omkostninger, som lageroperatørerne har afholdt, og som er godkendt af CRE. For så vidt angår ATS 2-tariffen indførte CRE en ordning for incitamentbaseret regulering af nettodriftsudgifterne med undtagelse af visse på forhånd fastsatte poster. Med nogle få undtagelser vil enhver afvigelse fra forløbet af de driftsudgifter, der er fastsat for ATS 2-perioden, således påhvile eller være til fordel for operatøren.

3.6.2. *Forventede standardkapitaludgifter*

(66) De forventede standardkapitaludgifter omfatter afskrivning og forrentning af materielle aktiver. De svarer således til summen af afskrivningen af det regulerede aktivgrundlag (»base d'actifs regulés« — herefter »BAR«), afkastet af de materielle aktiver beregnet på grundlag af de vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger (»WACC«) for det regulerede aktivgrundlag, der allerede er taget i brug, og omkostningerne ved gælden for anlæg under opførelse.

CCN = afskrivning af BAR + BAR × WACC + anlæg under opførelse × gældsomkostninger

(67) CRE bekræftede, at denne metode svarer til reguleringspraksis med hensyn til regulerede anlæg på naturgas- og elmarkederne i Frankrig og Vesteuropa ([20]).

([18]) CRE's afgørelse nr. 2018-068 af 22. marts 2018 om tariffen for brug af Storengys, TIGF's og Géométhanes underjordiske naturgaslagerinfrastrukturer fra 2018.

([19]) CRE's afgørelse nr. 2020-011 af 23. januar 2020 om tariffen for brug af Storengys, Terégas og Géométhanes underjordiske naturgaslagerinfrastrukturer.

([20]) CRE baserer denne sammenligning på undersøgelsen »Methodologies and parameters used to determine the allowed or target revenue of gas transmission system operators (TSOs)«, som er gennemført af Economic Consulting Associates (ECA) for Den Europæiske Unions Agentur for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder (ACER).

(68) For at definere det oprindelige BAR-niveau pr. 1. januar 2018 (»oprindeligt BAR«) anvender CRE metoden med »løbende økonomiske omkostninger« ([21]). Den består i at beregne den økonomiske nettoværdi af aktiverne i) på grundlag af den regnskabsmæssige bruttoværdi af de aktiver, der indgår i operatørernes regnskaber (historiske byggeomkostninger), ii) diskonteret efter inflation og iii) værdiforringet i aktivernes økonomiske levetid.

(69) Hvert år udvikler BAR sig i henhold til:

— afskrivninger baseret på aktivernes økonomiske levetid, som fratrækkes BAR

— nye investeringer, som øger BAR

— i givet fald aktiver, der er afviklet før den samlede afskrivning, hvilket reducerer BAR

— revalueringen af aktiver i forhold til inflationen (forbrugerprisindeks, ekskl. tobak).

(70) Ifølge CRE er det mest repræsentative mål for den oprindelige værdi af operatørernes investeringer bruttoværdien af de aktiver, der er registreret i deres virksomhedsregnskaber. Ifølge CRE er denne værdi, som revideres af revisorerne som led i deres årlige revision, dokumenteret og objektiv. Denne metode er identisk med den metode, der blev anvendt i 2002, da reguleringen af naturgastransmissionssystemoperatørerne trådte i kraft, og anvendes også til regulerede franske metanterminaler.

(71) CRE tog ikke højde for aktivernes »nyværdi«, men for en afskrevet værdi i overensstemmelse med den afskrivning, som lageroperatørerne havde registreret før 2018, for ikke at pålægge dem en udgift, der allerede var afholdt tidligere, eller afskrivning af aktiver, der allerede var taget i betragtning.

(72) For de fleste aktiver er de afskrivningsperioder, som operatørerne anvender i deres historiske regnskaber, og de afskrivningsperioder, som operatørerne har angivet i deres tarifdokumentation, de samme. Desuden svarer de til de standardsektordata, der kan observeres i andre lande.

(73) For buffergas ([22]) afviste CRE derimod operatørernes anmodning om at overveje en ensartet afskrivningsperiode på 250 år. CRE tog nemlig hensyn til, at buffergassen i modsætning til operatørernes øvrige aktiver blev afskrevet af operatørerne over perioder, der varierede fra operatør til operatør og over tid (25-250 år). Med henblik på at fastlægge lageroperatørernes oprindelige regulerede aktivgrundlag anvendte CRE derfor en afskrivning af buffergassen, som var i overensstemmelse med den regnskabsmæssige afskrivning, der var registreret hos hver af de tre operatører. For fremtiden har Kommissionen fastsat afskrivningsperioden for buffergas til 75 år, hvilket svarer til tre fornyelser af koncessionen til drift af det underjordiske reservoir på 25 år.

(74) CRE anvender følgende økonomiske levetider for operatørernes forskellige aktivklasser:

Aktivklasser	Standardlevetid
Buffergas	75 år
Brønde, reservoirer, opsamling	50 år
Anlæg til behandling, komprimering, levering, måling	20-30 år
Fast ejendom og bygninger	30 år
Diverse udstyr	10-15 år
Software, småt hardware	5 år

Tabel 3: Afskrivningsperiode efter aktivklasse

([21]) Denne metode følger af den ændrede finanslov af 28. december 2001, hvorved der blev nedsat et særligt udvalg (Houri-udvalget) til at fastsætte den pris, som naturgastransmissionsnet sælges til af staten. Der blev også anvendt en sammenlignelig metode til værdiansættelse af metanterminalernes og naturgastransmissionssystemoperatørernes aktiver.

([22]) Ved »buffergas« forstås den gas, der indsprøjtes permanent i underjordiske tanke, og som er afgørende for driften af lagerfaciliteterne, fordi det er nødvendigt at opretholde et minimumslagringstryk, der gør det muligt at forsyne en nyttevolumen med den krævede forbrugsprofil (jf. førnævnte CRE-afgørelse nr. 2018-068).

(75) Desuden anmodede CRE i 2017 den eksterne konsulent […] om at foretage en revision af lageroperatørernes oprindelige BAR-ansøgning. For Storengy er resultatet af beregningen [3-5 mia. EUR].

(76) For Terégas vedkommende vurderer konsulenten PwC i en supplerende undersøgelse på grundlag af en tilbagediskontering af fremtidig indtjening til nutidsværdi BAR til [1-2 mia. EUR].

(77) Med henblik på gennemførelsen af reguleringsordningen reviderede CRE således det oprindelige regulerede aktivgrundlag, som lageroperatørerne havde anmodet om, for at tage højde for den uafhængige økonomiske vurdering af aktivernes markedsværdi. CRE anvendte således følgende oprindelige regulerede aktivgrundlag:

Pr. 1.1.2018	Storengy (mia. EUR)	Terega (mia. EUR)	Géométhane (mia. EUR)
Operatørens anmodning	4,0	1,37	0,2
BAR fastsat af CRE	3,5	1,15	0,19

Tabel 4: Oprindeligt reguleret aktivgrundlag for lageroperatører på tidspunktet for reguleringens ikrafttræden

(78) Med hensyn til forrentningen af kapitalen anvendte CRE WACC-metoden for at gøre det muligt for operatøren at finansiere renteudgifter og opnå en egenkapitalforrentning, der kan sammenlignes med den, som virksomheden ville kunne opnå af investeringer med tilsvarende risikoniveauer. CRE anførte, at WACC er en metode, der almindeligvis anvendes af de europæiske tilsynsmyndigheder til at fastsætte forrentningen af aktiverne i den regulerede infrastruktur.

(79) På grundlag af de økonomiske undersøgelser og de eksterne konsulenters arbejde ([23]) fastsatte CRE WACC til 5,75 % for årene 2018 og 2019. For perioden 2020-2023 fastsatte CRE WACC til 4,75 %. Den metode, der er anvendt til at fastsætte WACC for ATS 2, er uændret i forhold til den metode, der blev anvendt for ATS 1-tariffen. Dette er begrundet i lavere finansieringsomkostninger, en planlagt nedsættelse af selskabsskatten og en stigning i aktivernes betaværdi. Denne stigning i aktivernes betaværdi afspejler hensynet til den finansielle risiko, navnlig de strandede omkostninger ved energiomstillingen for aktionærer i naturgasinfrastrukturselskaber.

(80) Da der ikke fandtes en sammenlignelig børsnoteret lageroperatør, anvendte CRE naturgastransmissionssystemoperatørernes WACC som referencesats og forhøjede den med en specifik risikopræmie for oplagring. Denne præmie fastsættes til 50 basispoint på grund af koncentrationen af lagerfaciliteter, den geologiske risiko ved undergrunden og risikoen for substituerbarhed med metanterminalerne samt samkøringslinjer med udlandet.

(81) CRE præciserede desuden, at denne forretning er lavere end den, der ydes til regulerede operatører af metanterminaler (7,25 %, da foranstaltningen trådte i kraft), hvis aktivitet er mere risikobetonet i kommerciel henseende, navnlig på grund af sameksistensen af regulerede og uregulerede metanterminaler og et mindre antal kunder. Desuden henviste CRE til eksemplet med den forrentning på 6,5 %, som den italienske tilsynsmyndighed anvendte til oplagring af naturgas.

3.6.3. *Investeringer*

(82) I henhold til artikel L421-7-1 i energiloven forelægger operatører af underjordiske naturgaslagre hvert år deres årlige investeringsprogram for CRE til godkendelse. I denne forbindelse skal CRE »sikre, at der foretages de investeringer, der er nødvendige for en korrekt udvikling af lagerfaciliteterne og gennemsigtig og ikke-diskriminerende adgang hertil«.

(83) I den anden lagertarif indførte CRE et incitament til at holde omkostningerne for forskellige kategorier af investeringer under kontrol.

([23]) I Compass Lexecon-rapporten af 20.3.2017 blev det navnlig anbefalet at fastsætte WACC til 4,2-5,8 %.

3.6.4. *Periodiseringskonto*

(84) De tilladte indtægter fastsættes af CRE på grundlag af operatørernes overslag over deres udgifter og indtægter for det følgende år. Periodiseringskontoen er indført for at tage højde for forskellen mellem anslåede udgifter eller indtægter og faktiske udgifter eller indtægter for en række på forhånd fastsatte poster. Periodiseringskontoen beskytter således operatørerne mod udsving i visse udgifts- eller indtægtsposter. Periodiseringskontoen anvendes også til udbetaling af finansielle incitamenter som følge af anvendelsen af incitamentbaserede reguleringsordninger og til at tage hensyn til eventuelle afsætningsgevinster eller strandede omkostninger, når de er valideret af CRE.

(85) For så vidt angår ATS 1-tariffen vedtog CRE i det første regnskabsår for den regulerede oplagring rammetariffer, inden for hvilke forskellene mellem de anslåede samlede udgifter og indtægter og de faktiske samlede udgifter og indtægter efterfølgende blev reguleret. Tariffen svarede derfor fuldt ud til en periodiseringskonto, og der blev ikke ydet støtte til nogen udgifts- eller indtægtsposter.

(86) For så vidt angår ATS 2-tariffen anvender CRE en afgrænsning for periodiseringskontoen, som er i overensstemmelse med de generelle rammer for alle tariffer for elektricitetsnet og naturgasinfrastrukturer. Det er således kun visse på forhånd fastsatte poster, hvor periodiseringskontoen efterfølgende dækker forskelle mellem anslåede og faktiske udgifter eller indtægter. Disse poster, der er omfattet af periodiseringskontoen, vedrører navnlig investeringsudgifter og markedsføringsindtægter. På den anden side ydes der et tilskud til næsten alle driftsomkostninger, som kan dækkes helt (100 % af forskellene mellem de anslåede og faktiske udgifter på bekostning af eller til fordel for operatøren) eller delvist (f.eks. for energiafgifter, hvor incitamentet er på 20 %, idet 80 % af forskellene dækkes af periodiseringskontoen).

3.7. **Støttemodtagere**

(87) Støttemodtagerne er operatørerne af de naturgaslagerinfrastrukturer, som falder ind under reguleringsordningens anvendelsesområde. Siden foranstaltningens ikrafttræden har der været tale om Storengy, Teréga og Géométhane.

3.8. **Finansiering af foranstaltningen gennem tariffer for brug af transmissionsnettet**

(88) Finansieringen af lageroperatørernes tilladte indtægter hidrører dels fra indtægter, der modtages direkte af lageroperatørerne, dels fra kompensationen for oplagring, når disse indtægter er lavere end de tilladte indtægter, svarende til forskellen mellem de tilladte indtægter og de direkte modtagne indtægter.

Kompensation = tilladte indtægter — direkte modtagne indtægter

(89) Indtægter, som operatørerne modtager direkte, stammer hovedsagelig fra auktioner, men også fra eventuelle historiske langfristede kontrakter og supplerende tjenester.

(90) Transmissionssystemoperatørerne opkræver kompensationen for oplagring fra naturgasleverandørerne som en specifik afgift, »lagerafgiften«, som led i tariffen for brug af transmissionsnettet (ATRT-tariffen) på de betingelser, der er fastsat af CRE (jf. betragtning 21).

(91) Indledningsvis skal det bemærkes, at der i Frankrig er to transmissionssystemoperatører, nemlig to indehavere af en tilladelse til at drive naturgastransmissionsrørledninger i henhold til energilovens artikel L431-1: GRTgaz og Teréga (tidligere TIGF).

(92) GRTgaz er et aktieselskab, der er ejet af ENGIE (75 %) og Société d'Infrastructures Gazière (25 %). GRTgaz, der kontrolleres direkte af ENGIE, er uafhængigt af andre dele af sit vertikalt integrerede selskab (ENGIE-koncernen) i overensstemmelse med modellen for uafhængige transmissionssystemoperatører, hvilket sikrer en effektiv adskillelse af transmissionssystemoperatørernes aktiviteter fra produktions- eller forsyningsaktiviteter ([24]).

([24]) CRE's afgørelse af 26. januar 2012 om certificering af GRTgaz; CRE's afgørelse nr. 2019-135 af 25. juni 2019 om opretholdelse af Terégas certificering efter Crédit Agricole-koncernens tre erhvervelser af kapitalandele i energiproduktionsselskaber.

(93) Som beskrevet i betragtning 9 er Teréga ejet af Snam (40,5 %), GIC (31,5 %), EDF Investissement (18 %) og Predica (10 %). Teréga opfylder også betingelserne for en uafhængig transmissionssystemoperatør ([25]).

3.8.1. *CRE's fastsættelse af lagerafgiften i tarifferne for brug af transmissionsnettet*

(94) Energilovens artikel L452-1, sjette afsnit, bestemmer, at »tariffer for brug af naturgastransmissionsnettene opkræves af operatørerne af disse net. Transmissionssystemoperatørerne betaler de i artikel L421-3-1 omhandlede operatører af underjordiske naturgaslagre en del af det inddrevne beløb efter de regler, der fastsættes af energireguleringsudvalget«.

(95) Energilovens artikel L452-2 bestemmer, at »reglerne for fastsættelse tarifferne for brug af naturgastransmissionsnettene fastsættes af energireguleringsudvalget«.

(96) På grundlag af disse bestemmelser fastsatte CRE ved afgørelse nr. 2018-069 af 22. marts 2018 ([26]) detaljerede regler for beregning af lagerafgiften, som trådte i kraft den 1. april 2018.

(97) Den lagerafgift, som de enkelte leverandører betaler, skal ifølge CRE afspejle værdien af »forsyningssikkerheden«, dvs. det vederlag for oplagring, som sikrer prioriteret levering af naturgas til kunder, hvis forsyning ikke må afbrydes, navnlig indenlandske kunder.

3.8.2. *Leverandørernes betaling af lagerafgiften og viderefakturering til slutkunder*

(98) Med hensyn til leverandørernes forpligtelse til at betale lagerafgiften indførte CRE ved afgørelse af 22. marts 2018 lagerafgiften i ATRT-tarifferne ved at indsætte nye bestemmelser i sin afgørelse nr. 2018-022 af 7. februar 2018 om justering af tariffen for brug af GRTgaz' og TIGF's naturgastransmissionsnet med virkning fra den 1. april 2018.

(99) Det følger af denne ændring, at »enhver leverandør, der tildeles en uafbrudt leveringskapacitet til mindst ét PITD-punkt (»Point d'Interface Transport Distribution« — transmission/distribution-grænsefladepunkt), pålægges en lagerafgift, som er baseret på vintergraduering for de kunder, der er tilsluttet de offentlige gasdistributionsnet, i leverandørens portefølje den 1. dag i hver måned«.

(100) Ved leverandør forstås enhver »fysisk eller juridisk person, der indgår en kontrakt med en transmissionssystemoperatør om forsyning af gas på transmissionsnettet. Leverandøren er, afhængigt af den enkelte sag, den støtteberettigede kunde eller leverandøren eller deres bemyndigede repræsentant«. Et PITD defineres som et »fysisk eller teoretisk grænsefladepunkt mellem et transmissionsnet og et offentligt distributionssystem«.

(101) Endvidere følger det af ordlyden af artikel L452-1, sjette afsnit, i energiloven, at transmissionssystemoperatørerne skal opkræve ATRT-tarifferne (jf. betragtning 94 »opkræves«).

(102) Med hensyn til overvæltning af lagerafgiften på slutbrugerne oplyste CRE, at leverandørerne vil overvælte lagerafgiften på de af deres slutkunder, som indgår i kompensationsgrundlaget, under transmissionsdelen af deres faktura. CRE har ikke en liste over de pågældende kunder.

([25]) CRE's afgørelse af 26. januar 2012 om certificering af TIGF; CRE's afgørelse af 4. februar 2016 om opretholdelse af TIGF's certificering efter TIGF Holdings erhvervelse af aktier i Predica.

([26]) CRE's afgørelse nr. 2018-069 af 22. marts 2018 om indførelse af en lagerafgift i tariffen for brug af GRTgaz' og TIGF's transmissionsnet.

(103) Nærmere bestemt er en sådan overvæltning kun obligatorisk i forhold til de regulerede tariffer for salg af naturgas i henhold til artikel L445-3 og R445-3 i energiloven ([27]). I forbindelse med kontrakter efter udbud er denne overvæltning et skønsmæssigt valg for leverandøren.

3.8.3. *Fordeling af midler, der er indsamlet af transmissionssystemoperatører, mellem lageroperatører i henhold til de regler, der er fastsat af CRE*

(104) I henhold til CRE's afgørelse om lagerafgiften tilbagebetaler transmissionssystemoperatørerne indtægterne fra lagerafgiften til de forskellige lageroperatører i forhold til den kompensation, der skal modtages, når de er opkrævet ([28]). Den andel, der tildeles den enkelte operatør, svarer til forholdet mellem operatørens anslåede årlige kompensation og den samlede anslåede kompensation til alle regulerede lageroperatører som fastsat af CRE. Andelene præciseres årligt i CRE's afgørelser om justering af lagerafgiften.

(105) Med henblik herpå indgår transmissionssystemoperatørerne i overensstemmelse med CRE's afgørelser en kontrakt med hver lageroperatør, som regulerer opkrævningen og tilbagebetalingen af kompensationen, hvis omkostninger fastsættes af CRE og dækkes af operatørernes tilladte indtægter. For 2018 beløber denne omkostning sig til 130 000 EUR pr. transmissionssystemoperatør pr. lageroperatør ([29]).

3.9. **Budget**

(106) Hvert år afhænger det samlede kompensationsbeløb, der udbetales til regulerede operatører, af auktionsindtægterne og de tilladte indtægter, der fastsættes af CRE. Den kompensation, der blev udbetalt til de tre regulerede lageroperatører, beløb sig til 528 mio. EUR i 2018, 540 mio. EUR i 2019 og 251 mio. EUR i 2020.

	2018 (mio. EUR)	**2019 (mio. EUR)**	**2020 (mio. EUR)**
Storengy	402	392	199
Teréga	101	113	25
Géométhane	26	36	28
I alt	528	540	251

Tabel 5: Saldo for kompensation for oplagring for 2018, 2019 og 2020

3.10. **Gyldighedsperiode**

(107) Bestemmelserne i lov om kulbrinter om ordningen for regulering af lageroperatører trådte i kraft den 1. januar 2018. CRE har fastsat de tilladte indtægter for lageroperatører siden den 1. januar 2018. Desuden fandt de første auktioner over lagerkapacitet sted i perioden 5.-29. marts 2018 for 2018/19, og der er afholdt auktioner i 2019/20 og 2020/21 (jf. tabel 2 i betragtning 54).

(108) Desuden blev der indført en lagerafgift i ATRT-tariffen med virkning fra den 1. april 2018. CRE fastsatte i første omgang de anslåede tilladte indtægter for en reguleringsperiode på to år ([30]). Den harmoniserede derefter rammebestemmelserne for lageroperatører med andre infrastrukturtariffer. Denne anden lagertarif gælder for perioden 2020-2023 ([31]).

([27]) Artikel L445-3 i energiloven: »De regulerede tariffer for salg af naturgas fastsættes på grundlag af forsyningernes iboende egenskaber og de omkostninger, der er forbundet med disse forsyninger. *De dækker alle disse omkostninger (…)*«.
Artikel R445-3 i energiloven: »*For hver leverandør er der fastsat en tarifformel, som medtager alle omkostninger til forsyning af naturgas. Tarifformlen og andre omkostninger end forsyningsomkostninger gør det muligt at bestemme gennemsnitsomkostningerne for forsyning af naturgas, på grundlag af hvilke de lovbestemte tariffer for salg af naturgas fastsættes, afhængigt af retningslinjerne for betjening af de berørte kunder. Andre omkostninger end forsyningsomkostninger omfatter bl.a.: (…) 2. eventuelle omkostninger i forbindelse med oplagring af naturgas*«.

([28]) Ovennævnte afgørelse nr. 2018-069, s. 7-8.

([29]) Ovennævnte afgørelse nr. 2018-069.

([30]) CRE's afgørelse nr. 2018-069 af 22. marts 2018.

([31]) CRE's afgørelse nr. 2020-011 af 23. januar 2020.

(109) På nuværende tidspunkt har de franske myndigheder ikke fastsat nogen slutdato for ordningen. Til gengæld blev ordningens anvendelsesområde fastsat i den seneste PPE ([32]) med virkning indtil revisionen heraf. Denne revision af PPE er planlagt til 2023 og vil finde sted senest den 31. december 2028.

3.11. **Tilsagn**

(110) De franske myndigheder har givet to tilsagn. For det første har de franske myndigheder forpligtet sig til at forelægge Kommissionen en rapport inden udgangen af 2024. De punkter, der skal behandles i denne rapport, er følgende:

— oplysninger om gennemførelsen af foranstaltningen i den foregående periode (2018-2023), navnlig auktionsresultaterne i form af mængder og priser og den godtgørelse, der er modtaget pr. produktionssted

— en ajourført oversigt over, hvordan naturgasmarkedet i Frankrig fungerer, navnlig de oplysninger, der berettiger en videreførelse af støtten for perioden 2023-2028, herunder spændet, efterspørgselsniveauet, investeringer i gasnettet i Frankrig og udlandet og investeringer i LNG-terminaler

— oplysninger om revisionen af PPE i 2023 og dens mulige indvirkning på støttens anvendelsesområde

— metoden til beregning af den garanterede betaling i reguleringsperioden 2023-2028. I tilfælde af en ændring af beregningsmetoden ønsker Kommissionen oplysninger om årsagerne til ændringen

— oplysninger om støttens indvirkning på konkurrencen med fokus på den potentielle konkurrenceforvridning, der er identificeret i afgørelsen, f.eks. støttens indvirkning på naturgaslagerfaciliteter i nabomedlemsstaterne, på samkøringslinjer og på franske metanterminaler. Disse oplysninger bør understøttes af historiske data om anvendelsen af disse aktiver samt relevante ændringer af reguleringsordningen for så vidt angår oplagring af naturgas i de lande, der grænser op til Frankrig. Støttens indvirkning på den franske detailhandel skal også vurderes og kvantificeres.

(111) For det andet forpligter de franske myndigheder sig til at offentliggøre følgende oplysninger på et omfattende websted om statsstøtte i Frankrig ([33]) og Transparency Award Module: et link til den fulde ordlyd af ordningen og gennemførelsesbestemmelserne hertil, støttemodtagernes identitet, støttens form, det beløb, der er ydet til hver støttemodtager, datoen for ydelsen af støtten, virksomhedstype (SMV/stor virksomhed), den region, hvori støttemodtageren er etableret, og den primære økonomiske sektor, som støttemodtageren opererer i.

3.12. **Begrundelse for indledning af den formelle undersøgelsesprocedure**

(112) Kommissionen vurderede i sin indledningsafgørelse foreløbigt, at reguleringsordningen udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, som kan være forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF. Ikke desto mindre gav Kommissionen under den formelle undersøgelsesprocedure udtryk for tvivl om, hvorvidt reguleringsordningen var forholdsmæssig, og om der forelå konkurrenceforvridning.

(113) Mere specifikt bemærkede Kommissionen for det første, at CRE i forbindelse med fastsættelsen af lageroperatørernes tilladte indtægt gør det muligt for lageroperatørerne at opnå en forrentning af de materielle aktiver. Beregningen af denne forrentning indebærer en vurdering af de regulerede aktivers værdi. Kommissionen gav udtryk for tvivl om, hvorvidt CRE har foretaget en uafhængig økonomisk vurdering af aktivernes markedsværdi på tidspunktet for gennemførelsen af reguleringsordningen, hvilket kunne så tvivl om støttens proportionalitet.

(114) På den anden side kunne Kommissionen i lyset af de oplysninger, der blev fremlagt for Kommissionen i forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure, ikke udelukke, at mekanismen medførte konkurrenceforvridning. Denne uberettigede konkurrenceforvridning skulle være forekommet i) mellem de franske leverandører af naturgas og naturgasleverandører fra andre medlemsstater, ii) mellem på den ene side naturgaslageroperatørerne og på den anden side LNG-operatører og transmissionssystemoperatører og iii) mellem franske naturgaslageroperatører og naturgaslageroperatører fra andre medlemsstater.

([32]) Ovennævnte dekret nr. 2020-456 af 21. april 2020.
([33]) http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Aides-d-etat/Regimes-d-aides .

4. FRANKRIGS BEMÆRKNINGER

(115) De franske myndigheder fremsendte deres bemærkninger til Kommissionen og, som bilag hertil, CRE's bemærkninger. CRE's bemærkninger anses derfor for at være en integreret del af de franske myndigheders bemærkninger.

(116) De franske myndigheder mener, at den tvivl, som Kommissionen har givet udtryk for med hensyn til reformen af oplagring af naturgas, er ubegrundet.

4.1. Forekomst af statsstøtte

(117) For det første bestrider de franske myndigheder, at den omhandlede støtte involverer statsmidler. Ifølge de franske myndigheder kan det desuden ikke antages, at overgangen fra en forhandlet ordning til en reguleret ordning vil udgøre en økonomisk fordel for en operatør, som er bundet heraf. De franske myndigheder bestrider ligeledes, at operatørerne af samkøringslinjer og metanterminaler er konkurrenter til lageroperatørerne.

(118) Hvad dernæst angår finansiering ved hjælp af statsmidler bestrider de franske myndigheder, at dækning af en del af omkostningerne for operatører af kritiske naturgaslagerinfrastrukturer har karakter af et obligatorisk bidrag. Tariffen for brug af naturgastransmissionsnet betales af naturgasleverandørerne til gengæld for forsyningstjenesten, en tjeneste med et højt pålidelighedsniveau og en langsigtet kapacitet til at imødekomme en rimelig efterspørgsel ([34]).

(119) De franske myndigheder bemærker desuden, at tariffen for brug af transmissionsnettet kun skal overvæltes på naturgasforbrugerens regning for forbrugere, der vælger at drage fordel af de regulerede tariffer for salg af naturgas. Ifølge de franske myndigheder udgør tilbuddene til den regulerede salgstarif et mindretal af naturgasforsyningen i Frankrig ([35]), og det er planen, at de regulerede tariffer for salg af naturgas skal bringes til ophør i flere faser ([36]).

(120) Med hensyn til den indrømmede fordel bemærker Frankrig endvidere for det første, at fastsættelsen af kapitalomkostningerne tager højde for den lavere risiko, der er forbundet med de regulerede aktiviteter med et lavere kapitalafkast sammenlignet med uregulerede aktiviteter. For det andet har Frankrig bestridt, at de indtægter, som en lageroperatør oppebærer i henhold til den regulerede ordning, systematisk er højere end de indtægter, som den samme erhvervsdrivende modtager som led i en forhandlet ordning ([37]). Frankrig påpeger endvidere, at de lovgivningsmæssige rammer, der er blevet anvendt siden 2018, er symmetriske: »Kompensationen« kan tilbageføres og udbetales af lageroperatørerne, hvis markedsføringsindtægterne overstiger den af CRE fastsatte tilladte indtægt. Den regulerede model kan derfor ikke adskilles fra de forpligtelser og tab af økonomiske muligheder, der pålægges lageroperatørerne som led i denne regulerede model.

(121) Den regnskabsmæssige værdiforringelse på 494 mio. EUR, som ENGIE-koncernen registrerede for sin regulerede oplagringsaktivitet få dage efter offentliggørelsen af de parametre, som CRE har anvendt til lagertariffen, viser de faldende forventninger til det afkast, der er forbundet med gunstige markedsvilkår. Endelig påpeger de franske myndigheder, at indførelsen af reguleringsordningen ikke førte til en stigning i de franske lageroperatørers indtægter mellem 2017 og 2018, bortset fra Storengy. Frankrig påpeger også, at Storengy ved sammenlignelige spændniveauer inden for de lovregulerede rammer har tilladte indtægter, som er lavere end indtægterne fra markedsføring som led i en forhandlet aftale.

(122) Frankrig mener ikke, at det er relevant at se på situationen for lageroperatører i andre medlemsstater ved analysen af den selektive karakter af den indrømmede fordel. Frankrig henviser til Retten og Domstolen, som har fastslået, at »betingelsen vedrørende selektivitet (…) alene [kan] bedømmes i forhold til én medlemsstat« ([38]). Under alle omstændigheder bemærker Frankrig, at lageroperatører fra andre medlemsstater ikke befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation i forhold til det formål, der forfølges med den pågældende foranstaltning, nemlig at sikre naturgasforsyningssikkerheden i Frankrig.

([34]) I henhold til artikel 14, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/73/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 2003/55/EF.

([35]) Ifølge CRE's rapport »Observatoire des marchés de détail du 4e trimestre 2019« er 66 % af privat- og erhvervskunderne pr. 31.12.2019 omfattet af udbud mod 34 % af regulerede salgstariffer, og 91 % af naturgasforbruget dækkes ved udbud mod 9 % ved regulerede salgstariffer.

([36]) I henhold til artikel 63 i lov nr. 2019-1147 af 8. november 2019 om energi og klima.

([37]) Selv om markedsføringsindtægterne var lave mellem 2013 og 2017, er de samlede tilladte indtægter betydeligt lavere end disse operatørers omsætning i årene 2008-2012 i en situation med et stort spænd.

([38]) Domme af 7. november 2014, Banco Santander, T-399/11, ECLI:EU:T:2014:938, præmis 75, og af 11. november 2004, Spanien mod Kommissionen, C-73/03, ECLI:EU:C:2004:711, præmis 28.

(123) For så vidt angår operatører af samkøringslinjer på den ene side og metanterminaloperatører på den anden side påpeger de franske myndigheder, at disse operatører alle er reguleret i Frankrig ([39]). De er derfor underlagt reguleringsordninger, som er meget lig dem, der anvendes til oplagring, herunder tilsynsmyndighedens fastsættelse af en tilladt indtægt til dækning af deres omkostninger. Frankrig mener derfor ikke, at det kan bestrides, at den omhandlede støtte giver disse operatører en selektiv fordel i forhold til operatører af gassamkøringslinjer og metanterminaler.

(124) Med hensyn til påvirkningen af konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne mener Frankrig ikke, at operatører af samkøringslinjer og metanterminaler konkurrerer med lageroperatørerne (jf. også betragtning 133 ff.).

4.2. **Støttens forenelighed med det indre marked**

4.2.1. *Proportionalitet*

(125) De franske myndigheder forklarer, at regulering baseret på operatørernes omkostninger er en udbredt tilgang blandt de europæiske tilsynsmyndigheder. Det sikrer både, at operatørerne har tilstrækkelige indtægter til at opretholde deres aktivitet, og at slutforbrugerne ikke betaler en højere pris for oplagring end prisen for den leverede tjeneste. Frankrig forklarer tværtimod, at en metode, der er baseret på spændene, efter dens opfattelse ville være svingende og, afhængigt af markedsprisernes udvikling på kort sigt, ikke kunne sikre, at operatørernes omkostninger blev dækket, og at den tværtimod ville kunne generere uberettigede fordele.

(126) CRE har ved fastsættelsen af lagertariffens størrelse baseret sin regulering på dækning af operatørernes omkostninger, i det omfang de svarer til en effektiv operatørs omkostninger. Den fastsætter således en tilladt indtægt for hver operatør på en sådan måde, at den dækker de omkostninger, der udgøres af driftsomkostninger samt afskrivning af aktiver og kapitalomkostninger. For at fastlægge det oprindelige BAR-niveau for lageroperatører pr. 1. januar 2018 revurderede CRE den bogførte bruttoværdi af operatørernes aktiver pr. 31. december 2016 (jf. betragtning 55 ff. om fastsættelse af de tilladte indtægter).

(127) Frankrig fremlægger supplerende analytisk dokumentation for, at andre metoder fører til BAR-resultater, som er i overensstemmelse med CRE's metode.

(128) Lageroperatørernes værdi i deres aktionærers regnskaber fastsættes i overensstemmelse med regnskabsstandarder og på grundlag af de forventede indtægter fra aktiviteten på lang sigt. For Storengy anvendte CRE et oprindeligt reguleret aktivgrundlag på 3,5 mia. EUR til Storengys værdiansættelse i ENGIE's regnskaber pr. 31. december 2016 på [3-5 mia. EUR]. For Teréga anvendte CRE en oprindelig BAR-værdi på 1,156 mio. EUR til en værdiansættelse af lageraktiverne i moderselskabets regnskaber pr. 31. december 2016 på ca. [1-2 mia. EUR].

(129) Nylige transaktioner bidrager også til at kaste lys over virksomhedernes værdi og værdiansættelsen af lageraktiviteter i forbindelse med transaktioner. På grundlag af transaktionerne i Terégas kapital i 2013 ([40]) og 2015 ([41]) anslås værdien af lageraktiverne til [1-2 mia. EUR].

(130) De franske myndigheder nævner desuden, at eksterne konsulenter også har arbejdet med værdiansættelsen af operatørernes BAR. For Storengy er resultatet af konsulentens beregning på CRE's foranledning [3-5 mia. EUR]. De franske myndigheder henviser desuden til PwC's undersøgelse, bestilt af Teréga, som værdiansætter BAR i 2018 til [1-2 mia. EUR].

(131) Endelig mener de franske myndigheder, at en alternativ metode, der består i at rekonstruere operatørens indtægtshistorik med henblik på at fastslå, om den har gjort det muligt at dække tidligere investeringer, ikke ville være tilstrækkeligt robust til at værdiansætte BAR. En sådan metode indebærer, at de ældste lageraktiver (udgangen af 1950'erne), de frie pengestrømme for hver operatør, som repræsenterer operatørens likvide midler efter finansieringen af driftskapitalbehovet, skatter og investeringer, rekonstrueres fra datoen for den første idriftsættelse, således at de kan sammenlignes med aktivernes bruttoværdi.

([39]) Med undtagelse af Dunkerque LNG, som er fritaget.
([40]) Erhvervelse af TIGF af et konsortium bestående af GIC, Snam og EDF.
([41]) Selskabet Predicas erhvervelse af aktier i TIGF.

(132) Denne historik synes at være særlig kompleks at rekonstruere, både ved hjælp af den nødvendige omfattende dokumentationsindsats og gennem de nuværende oplagringsselskabers organisatoriske og kapitalmæssige udvikling: For det første indebærer rekonstruktionen af historikken for Storengy, som er en del af en integreret model i Gaz de France/GDF Suez, nødvendigvis antagelser om afgrænsning af aktiviteten. For det andet har Teréga været genstand for successive frasalg.

4.2.2. *Negative virkninger på konkurrence og samhandel*

(133) Med hensyn til konkurrenceforvridningen mellem franske leverandører og leverandører fra andre medlemsstater, der benytter oplagringskapacitet i Frankrig, har de franske myndigheder forklaret, at leverandørens »nationalitet« ikke har nogen betydning. Offentlige auktioner er åbne for alle aktører med tilladelse til at levere naturgas. Denne forsyningstilladelse er ikke begrænset til franske leverandører og kan opnås af enhver person, der er etableret på en EU-medlemsstats område ([42]). For det andet minder de franske myndigheder om, at for den samme forsyningstjeneste gælder den samme tarif for brug af naturgastransmissionsnet for franske leverandører og for leverandører fra andre medlemsstater.

(134) Ifølge Frankrig konkurrerer oplagring desuden ikke med samkøringslinjer og metanterminaler. Frankrig bemærker for det første, at Kommissionen aldrig har taget stilling til tilstedeværelsen af et indre marked for oplagring af naturgas, genforgasningsinfrastruktur og samkøringslinjer. De franske myndigheder påpeger endvidere, at de kritiske naturgaslagerinfrastrukturer — i analyserne af gassystemets evne til at imødekomme en rimelig efterspørgsel — supplerer den fulde udnyttelse af samkøringslinjerne og den fulde udnyttelse af metanterminalernes kapacitet op til de tilgængelige lagre af flydende naturgas.

(135) Frankrig bemærker endvidere, at Kommissionen ved flere lejligheder har anerkendt, at der findes et særskilt marked for underjordisk oplagring af naturgas, både i Frankrig ([43]) og i andre medlemsstater ([44]). På baggrund af resultaterne af en markedsundersøgelse vedrørende en transaktion på fransk område fandt Kommissionen, at der ikke var nogen substituerbarhed mellem oplagring og andre former for fleksibilitet ([45]). Frankrig bemærker endvidere, at Kommissionen i to beslutninger fandt, at markedet for oplagring af naturgas var regionalt eller endog nationalt ([46]).

(136) Frankrig mener, at hvert enkelt fleksibilitetsinstrument har sine egne funktioner og karakteristika, som forhindrer substitution med de andre fleksibilitetsinstrumenter. Samkøringslinjerne gør det muligt at forsyne området med naturgas. I fravær af oplagring vil det være nødvendigt at dimensionere samkøringslinjerne til at kunne sikre forsyningen af naturgas til det franske område i spidsbelastningsperioder. En sådan dimensionering ville derfor være ineffektiv. Desuden har EU som mål at reducere forbruget af naturgas. Der er ikke planlagt nye investeringer i de samkøringslinjer, som Frankrig har til rådighed i dag. Kommissionens spørgsmål om konkurrence og langsigtede investeringsperspektiver er derfor rent teoretisk.

(137) Metanterminaler giver mulighed for afvejning med henblik på at forsyne området med færrest mulige omkostninger. Tilgængeligheden af LNG er usikker og afhænger i høj grad af de globale udbuds- og efterspørgselsforhold, der regelmæssigt omdirigerer ladningerne. Desuden har metanterminalerne begrænset lagerkapacitet ([47]), som under de bedste betingelser ikke ville kunne mobiliseres i mere end fem dage. Denne periode er imidlertid kortere end den gennemsnitlige varighed af en kuldebølge, som varer 5-15 dage, og giver således ikke tilstrækkelig tid til at mobilisere ladningerne hurtigt nok til at undgå en afbrydelse af forsyningen ([48]).

(138) Oplagring af naturgas udgør således en sæsonbestemt fleksibilitetstjeneste, som hverken kan leveres via samkøringslinjerne på sammenlignelige økonomiske vilkår eller via metanterminalerne. Omvendt er den omstændighed, at der findes oplagring i Frankrig, ikke tilstrækkelig til at sikre Frankrigs naturgasforsyningssikkerhed. Samkøringslinjerne og metanterminalerne er stadig nødvendige for at forsyne området.

([42]) I henhold til artikel L443-4 i energiloven.
([43]) Jf. f.eks. Kommissionens afgørelse af 14. november 2006, M.4180 — Gaz de France/Suez, præmis 341.
([44]) Kommissionens afgørelse af 29. september 1999, M.1383 — Exxon/Mobil, præmis 69 og 261, af 25. april 2003, M.3086 — Gaz de France/Preussag Energie, præmis 14, af 21. december 2005, M.3696 — E.ON/MOL, præmis 99, og af 19. november 2013, M.6984 — EPH/Stredoslovenska Energetika, præmis 24.
([45]) Kommissionens afgørelse af 8. oktober 2004, M.3410 — Total/Gaz de France, præmis 19.
([46]) Kommissionens afgørelse af 21. december 2005, M.3696 — E.ON/MOL, præmis 130, og af 19. november 2013, M.6984 — EPH/Stredoslovenska Energetika, præmis 24.
([47]) Gennemsnitligt 4,2 TWh på lager i de franske terminaler om vinteren.
([48]) 10-15 dage afhængigt af gassens oprindelse.

(139) Disse forskellige typer infrastruktur er således komplementære og ikke i konkurrence, når det gælder om at sikre Frankrigs forsyningssikkerhed.

(140) Selv hvis samkøringslinjer, metanterminaler og oplagring af naturgas blev anset for at være i konkurrence, påpeger Frankrig, at alle de franske samkøringslinjer og metanterminaler er reguleret med undtagelse af Dunkerque-terminalen. Derfor svarer rentabiliteten af disse infrastrukturer til det afkast af aktiverne, som CRE har fastsat, og dermed kan gennemførelsen af reguleringen af oplagringen af naturgas ikke have nogen indvirkning på rentabiliteten af de øvrige regulerede infrastrukturer.

(141) Frankrig påpeger endvidere, at de seneste begivenheder modsiger en eventuel formodning om skadelig konkurrence for samkøringslinjer eller metanterminaler. Siden udgangen af 2018 har brugen af franske og europæiske terminaler nået et særligt højt niveau sammenlignet med de seneste ti år. Desuden har operatører af metanterminaler for nylig med succes iværksat procedurer for at markedsføre deres kapacitet på mellemlang sigt. Reguleringen af oplagring kombineret med sammenlægningen af de franske zoner, der blev gennemført i slutningen af 2018, har i høj grad bidraget til at forbedre omfanget af og likviditeten på det franske og det vesteuropæiske marked.

(142) Frankrig bestrider også, at reguleringen af oplagringen kan mindske incitamenterne til at bruge de eksisterende metanterminaler og samkøringslinjer. Incitamenterne til at bruge dem stammer fra prissignaler fra de forskellige naturgasmarkeder ([49]). I den forbindelse er oplagring endnu et middel til at optimere omkostningerne ved naturgasforsyningen og drage fordel af konkurrencedygtige markedspriser.

(143) De franske myndigheder bemærker desuden, at beslutningerne om investeringer i samkøringslinjer og metanterminaler er baseret på forsyningsstrategier, som ikke påvirkes negativt af oplagring af naturgas.

(144) Endelig mener Frankrig, at situationen for lageroperatører i andre medlemsstater på ingen måde påvirkes af den omhandlede støtte. De franske myndigheder bemærker, at dimensioneringen af det franske gassystem, som navnlig tager højde for hele den kapacitet, der er til rådighed for samkøringslinjerne, automatisk indebærer, at der tages højde for forsyningsmulighederne bag samkøringslinjerne, navnlig naturgaslagerinfrastrukturen i andre EU-medlemsstater. De franske myndigheder bemærker desuden, at nogle af disse infrastrukturer også er reguleret.

(145) Salget af lagerkapacitet sker på auktioner og til markedspriser. Foranstaltningen stiller derfor ikke lageroperatørerne i andre medlemsstater ringere. Desuden kan den pågældende foranstaltning kun have en minimal indvirkning på prisdannelsen. Fransk oplagring gør det muligt at lagre ca. 130 TWh ([50]), hvilket er lidt i forhold til de mængder, der handles på markedspladserne. I 2018 blev der handlet 28 220 TWh på TTF ([51]).

(146) Lageroperatørerne i de forskellige medlemsstater er derfor alle underlagt markedsvilkår, som den franske oplagring kun har ringe indflydelse på, hvorfor det ikke kan antages, at deres rentabilitet kan forringes som følge af indførelsen af den omhandlede støtte.

(147) Frankrig bemærker endvidere, at udnyttelsen af de tyske og belgiske lagre har nået et højt niveau, som steg mellem 2018 og 2019 ([52]). Disse høje niveauer viser, at reguleringen af den franske oplagring ikke fratager erhvervsdrivende fra andre medlemsstater muligheden for at sælge hele deres lagerkapacitet på gunstige markedsvilkår.

5. **BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER**

(148) Kommissionen modtog bemærkninger fra 18 interesserede parter, herunder de tre støttemodtagere. Disse bemærkninger sammenfattes i betragtning 149-233.

([49]) Priserne på de forskellige europæiske markeder for LNG på verdensplan.
([50]) Markedsført over en periode på fire måneder.
([51]) Title Transfer Facility, som tegner sig for størstedelen af handelen med futures.
([52]) Henholdsvis fra 88 % til 99 % og fra 54 % til 97 %.

5.1. **Bemærkninger fra støttemodtagerne**

5.1.1. *Géométhane*

(149) Géométhane fremhæver de positive virkninger af indførelsen af støtten i forhold til energisikkerhedsmålet. Til støtte for sine argumenter har Géométhane forelagt en detaljeret rapport for Kommissionen ([53]).

5.1.1.1. Forekomst af statsstøtte

(150) Den omhandlede støtte udgør ifølge Géométhane ikke statsstøtte af flere grunde.

(151) For det første bemærker Géométhane, at der ikke er tale om finansiering ved hjælp af statsmidler, fordi lagerafgiften ikke kan kvalificeres som et obligatorisk bidrag: Overførslen af midler finder kun sted mellem private operatører (naturgasleverandører og lageroperatører), statens kontrol med midlerne er begrænset, den omhandlede støtte reducerer ikke statsbudgettet, og støtten er betinget af, at operatørerne opretholder den kritiske lagerinfrastruktur, der er omfattet af ordningen.

(152) Desuden kan foranstaltningen ikke anses for at være en selektiv fordel, som indrømmes lageroperatører, der er aktive på det franske område, i forhold til dem, der er etableret i udlandet, da de ikke befinder sig i en retlig og faktisk situation, der kan sammenlignes med situationen for lageroperatører, der er etableret på fransk område, henset til det formål, der forfølges med den omhandlede støtte. Desuden befinder operatører af andre fleksibilitetsinstrumenter sig ikke i en sammenlignelig retlig og faktisk situation.

(153) Endelig forklarer Géométhane, at den omhandlede støtte ikke påvirker konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne.

5.1.1.2. Støttens forenelighed med traktaten

(154) Hvis den omhandlede støtte kunne kvalificeres som statsstøtte, skulle den ifølge Géométhane betragtes som forenelig med statsstøttereglerne. Den omhandlede støtte bidrager til opfyldelsen af målet af fælles interesse om energisikkerhed. Den er desuden nødvendig og hensigtsmæssig for at nå dette mål på baggrund af analysen af alternative foranstaltninger.

(155) Indførelsen af den omhandlede støtte har en tilskyndelsesvirkning, eftersom den begrænsede udnyttelse af lagerkapaciteten og de faldende indtægter som følge af et fald i spændet — hvis den omhandlede støtte ikke var blevet indført — ville have fået lageroperatørerne til midlertidigt, eller endog endeligt, at lukke infrastrukturer, der er nødvendige for at opretholde naturgasforsyningssikkerheden i Frankrig.

(156) Beregningen af de tilladte indtægter baseret på den metode til værdiansættelse af BAR, der bygger på løbende økonomiske omkostninger, er berettiget og forholdsmæssig, fordi:

— BAR i forbindelse med gennemførelsen af reguleringsordningen har været genstand for en uafhængig økonomisk vurdering i form af en ekstern revision foretaget af konsulentfirmaet […]

— den oprindelige BAR-værdi, som operatørerne havde foreslået, ikke blev bibeholdt af CRE

— metoden med løbende økonomiske omkostninger er baseret på den regnskabsmæssige bruttoværdi af aktiver til værdiansættelse af BAR

— metoden gør det muligt at afspejle omkostningerne til udskiftning af aktiverne med fradrag af afskrivninger

— metoden anvendes på alle regulerede infrastrukturtariffer i Frankrig

— metoden anvendes af næsten alle europæiske tilsynsmyndigheder.

([53]) Rapport technico-économique établi consécutivement à l'ouverture par la Commission européenne d'une enquête concernant les conditions de régulation des stockages de gaz naturel en France, […] 12.6.2020.

(157) Alternativt ville en værdiansættelse af BAR på grundlag af markedsværdien af spændene ikke være relevant, da den ikke ville dække operatørernes omkostninger, hvilket er i strid med omkostningsdækningsprincippet i direktiv 2009/73/EF. En værdiansættelse på grundlag af markedsværdien ville bringe den reguleringsordning, der er udformet med henblik på at sikre, at de lagerinfrastrukturer, der er nødvendige for, at transmissionsnettet kan fungere korrekt, forbliver i drift, i fare. Desuden er der en risiko for overkompensation i tilfælde af en stigning i spændet. Den BAR-værdi, som CRE har opnået, er i overensstemmelse med infrastrukturernes markedsværdi på lang og mellemlang sigt.

(158) Det ville ikke have været relevant at tage stilling til, om de indtægter, der blev genereret før reguleringsordningens ikrafttræden, ikke havde gjort det muligt at dække de oprindelige investeringsomkostninger, eftersom medtagelsen af disse indtægter i denne vurdering ville være i strid med de europæiske tilsynsmyndigheders praksis samt kompleks og ikke særligt pålidelig.

(159) Endelig træffes der foranstaltninger for at begrænse operatørernes indtjeningsmuligheder (dvs. de vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger, begrænsning af omkostningerne for effektive operatører af lagerinfrastrukturer og incitamentbaseret regulering).

(160) Alternativt bemærker Géométhane også, at den BAR-værdi, som CRE anvender, svarer til værdien af en nylig transaktion. I 2016 solgte Total, Ineos og Géostock 98 % af aktierne i Géosud, som selv ejer 50 % af aktierne i Géométhane, til CNP Assurances for et beløb på […]. Det er således muligt at beregne den samlede værdi af Géométhane anslået af køberen på tidspunktet for overdragelsen, nemlig […] ([54]) (plus […] i disponible likvide midler, dvs. i alt ca. […]). Ifølge Géométhane er denne markedsværdi i overensstemmelse […] med den BAR-værdi, som CRE anvendte i 2018, på 188,9 mio. EUR plus anlæg under opførelse […].

(161) Den omhandlede støtte forhindrer negative virkninger for konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne. Nærmere betegnet:

— Der er ingen konkurrenceforvridning mellem franske naturgasleverandører og udenlandske naturgasleverandører. Metoden til bortauktionering af lagertjenester sikrer ligebehandling mellem franske og udenlandske naturgasleverandører. Desuden sikrer den metode til finansiering af lagerkompensationen, der er fastsat i reguleringsordningen, ligebehandling mellem udenlandske og franske leverandører. Udenlandske leverandører nyder ikke godt af lavere priser end franske leverandører.

— Der er heller ingen konkurrenceforvridning i forhold til lageroperatører i nabolandene. Siden reguleringsordningens ikrafttræden er lagerudnyttelsesgraden steget i hele Unionen og har nået et særligt højt niveau.

— Der er heller ingen konkurrenceforvridning mellem lageroperatører og metanterminaler eller samkøringslinjer, eftersom der ikke er substituerbarhed mellem metanterminaler og samkøringslinjer. I Kommissionens beslutningspraksis inden for fusioner er markedet for oplagring af naturgas blevet defineret som et særskilt marked. Der er snarere tale om komplementaritet mellem oplagring af naturgas, metanterminaler og samkøringslinjer.

5.1.2. *Storengy*

(162) Storengy fremhæver de positive virkninger af indførelsen af støtten i forhold til energisikkerhedsmålet. Til støtte for sine argumenter har Storengy forelagt en detaljeret rapport for Kommissionen ([55]).

5.1.2.1. Forekomst af statsstøtte

(163) Den pågældende foranstaltning udgør ifølge Storengy ikke statsstøtte af flere grunde.

([54]) Dvs. en købspris (130,6)/(98 % × 50 %).

([55]) Rapport technico-économique établi consécutivement à l'ouverture par la Commission européenne d'une enquête concernant les conditions de régulation des stockages de gaz naturel en France, […] 12.6.2020.

(164) For det første bemærker Storengy fraværet af finansiering med statsmidler, fordi lagerafgiften ikke kan kvalificeres som et obligatorisk bidrag, overførslen af midler kun finder sted mellem private operatører (naturgasleverandører og lageroperatører), statens kontrol med midlerne er begrænset, den omhandlede støtte ikke reducerer statsbudgettet, og fordi staten fastsætter en forpligtelse for operatørerne til at opretholde den kritiske lagerinfrastruktur, der er omfattet af ordningen.

(165) Desuden kan foranstaltningen ikke anses for at være en selektiv fordel, som indrømmes lageroperatører, der er aktive på det franske område, i forhold til dem, der er etableret i udlandet, da de ikke befinder sig i en retlig og faktisk situation, der kan sammenlignes med situationen for lageroperatører, der er etableret på fransk område, henset til det formål, der forfølges med foranstaltningen. Desuden befinder operatører af andre fleksibilitetsinstrumenter sig ikke i en sammenlignelig retlig og faktisk situation.

(166) Endelig forklarer Storengy, at den pågældende foranstaltning ikke påvirker konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne.

5.1.2.2. Støttens forenelighed med traktaten

(167) Hvis den omhandlede støtte kunne kvalificeres som statsstøtte, skulle den ifølge Storengy betragtes som forenelig med statsstøttereglerne. Foranstaltningen bidrager til opfyldelsen af målet af fælles interesse om energisikkerhed. Den er desuden nødvendig og hensigtsmæssig for at nå dette mål på baggrund af analysen af alternative foranstaltninger.

(168) Indførelsen af den omhandlede støtte har en tilskyndelsesvirkning, eftersom den begrænsede udnyttelse af lagerkapaciteten og de faldende indtægter som følge af et fald i spændet — hvis den omhandlede støtte ikke var blevet indført — ville have fået lageroperatørerne til midlertidigt, eller endog endeligt, at lukke infrastrukturer, der er nødvendige for at opretholde naturgasforsyningssikkerheden i Frankrig.

(169) Beregningen af de tilladte indtægter baseret på den metode til værdiansættelse af BAR, der bygger på løbende økonomiske omkostninger, er berettiget og forholdsmæssig, fordi:

— BAR i forbindelse med gennemførelsen af reguleringsordningen har været genstand for en uafhængig økonomisk vurdering i form af en ekstern revision foretaget af konsulentfirmaet […]

— den oprindelige BAR-værdi, som operatørerne havde foreslået, ikke blev bibeholdt af CRE

— metoden med løbende økonomiske omkostninger er baseret på den regnskabsmæssige bruttoværdi af aktiver til værdiansættelse af BAR

— metoden gør det muligt at afspejle omkostningerne til udskiftning af aktiverne med fradrag af afskrivninger

— metoden anvendes på alle regulerede infrastrukturtariffer i Frankrig

— metoden anvendes af næsten alle europæiske tilsynsmyndigheder.

(170) Alternativt ville en værdiansættelse af BAR på grundlag af markedsværdien af spændene ikke være relevant, da den ikke ville dække operatørernes omkostninger, hvilket er i strid med omkostningsdækningsprincippet i direktiv 2009/73/EF. En værdiansættelse på grundlag af markedsværdien ville bringe den reguleringsordning, der er udformet med henblik på at sikre, at de lagerinfrastrukturer, der er nødvendige for, at transmissionsnettet kan fungere korrekt, forbliver i drift, i fare. Desuden er der en risiko for overkompensation i tilfælde af en stigning i spændet. Den BAR-værdi, som CRE har opnået, er i overensstemmelse med infrastrukturernes markedsværdi på lang og mellemlang sigt.

(171) Det ville ikke have været relevant at tage stilling til, om de indtægter, der blev genereret før reguleringsordningens ikrafttræden, ikke havde gjort det muligt at dække de oprindelige investeringsomkostninger, eftersom medtagelsen af disse indtægter i denne vurdering ville være i strid med de europæiske tilsynsmyndigheders praksis samt kompleks og ikke særligt pålidelig.

(172) Endelig træffes der foranstaltninger for at begrænse operatørernes indtjeningsmuligheder (dvs. de vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger, begrænsning af omkostningerne for effektive operatører af lagerinfrastrukturer og incitamentbaseret regulering).

(173) Den omhandlede støtte forhindrer negative virkninger for konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne. Nærmere betegnet:

— Der er ingen konkurrenceforvridning mellem franske naturgasleverandører og udenlandske naturgasleverandører. Metoden til bortauktionering af lagertjenester sikrer ligebehandling mellem franske og udenlandske naturgasleverandører. Desuden sikrer den metode til finansiering af lagerkompensationen, der er fastsat i reguleringsordningen, ligebehandling mellem udenlandske og franske leverandører. Udenlandske leverandører nyder ikke godt af lavere priser end franske leverandører.

— Der er heller ingen konkurrenceforvridning i forhold til lageroperatører i nabolandene. Siden reguleringsordningens ikrafttræden er lagerudnyttelsesgraden steget i hele Unionen og har nået et særligt højt niveau.

— Der er heller ingen konkurrenceforvridning mellem lageroperatører og metanterminaler eller samkøringslinjer, eftersom der ikke er substituerbarhed mellem metanterminaler og samkøringslinjer. I Kommissionens beslutningspraksis inden for fusioner er markedet for oplagring af naturgas blevet defineret som et særskilt marked. Der er snarere tale om komplementaritet mellem oplagring af naturgas, metanterminaler og samkøringslinjer.

5.1.3. *Teréga*

(174) Teréga understreger, at hovedformålet med reformen af lagringen er at sikre forsyningen af naturgas til Frankrig, som var truet, før reguleringsordningen trådte i kraft.

5.1.3.1. Forekomst af statsstøtte

(175) Teréga mener ikke, at foranstaltningen kan betragtes som statsstøtte. Teréga bemærker, at reguleringsordninger, der er baseret på princippet om at dække en effektiv operatørs omkostninger og et normalt afkast af den investerede kapital, er almindelige i Unionen og ikke anses for at udgøre statsstøtte.

(176) Teréga mener for det første, at støtten blot er et tarifreguleringsinstrument, som ikke finansieres ved hjælp af statsmidler. Den har ingen indvirkning på statsbudgettet og medfører ikke nogen overpris, som skal overvæltes på slutkunderne. Desuden udøver den franske stat ikke offentlig kontrol med hverken de midler, der opkræves af transmissionssystemoperatørerne, eller transmissionssystemoperatørerne selv, som er privatretlige selskaber, der kontrolleres af majoritetsaktionærer.

(177) Teréga mener for det andet, at den omhandlede støtte ikke giver de berørte erhvervsdrivende nogen selektiv fordel. Reguleringsordningen er baseret på auktioner, som også omfatter effektivitetsincitamenter, og et redskab til efterfølgende regulering af alle udgifter og indtægter. Desuden betyder den symmetriske karakter af reguleringsordningen, at lageroperatørerne ikke nødvendigvis modtager kompensation, men derimod kan risikere at skulle tilbagebetale et for stort udbetalt beløb.

(178) Hvad angår selektivitetskriteriet er Teréga endvidere af den opfattelse, at udenlandske erhvervsdrivendes situation ikke er en relevant faktor i forhold til dette kriterium. Lageroperatørerne befinder sig i en faktisk og retlig situation, der i mange henseender adskiller sig fra situationen for operatører af metanterminaler og samkøringslinjer, navnlig med hensyn til målet om naturgasforsyningssikkerhed i Frankrig.

(179) Endelig forklarer Teréga, at den omhandlede støtte ikke på nogen måde påvirker konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne. Lagerkapaciteten bortauktioneres i henhold til en markedsmekanisme, som ikke diskriminerer operatører, der er etableret i andre medlemsstater. Endvidere har Kommissionens beslutningspraksis på området for fusionskontrol og konkurrencebegrænsende praksis altid defineret det relevante marked for oplagring af naturgas som højst nationalt uden nogensinde at have konkluderet, at der findes et større marked, både set ud fra de pågældende tjenesters synsvinkel og geografisk set. Under alle omstændigheder er den omstændighed, at gasinfrastrukturerne er stærkt reguleret, uforenelig med konstateringen af konkurrenceforvridning på naturgasmarkederne.

5.1.3.2. Støttens forenelighed med det indre marked

(180) Hvis det antages, at reguleringsordningen udgør statsstøtte (hvilket ikke er tilfældet), gør Teréga gældende, at reguleringsordningen opfylder alle betingelserne for forenelighed med det indre marked som omhandlet i artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.

(181) Teréga mener, at den omhandlede støtte forfølger målet af fælles interesse om at sikre forsyningen af naturgas til Frankrig. Ved at øge mængden af naturgas, der er til rådighed i lageranlæggene, søger reguleringsordningen at opnå et præcist og kvantificerbart forsyningssikkerhedsniveau. Desuden svarer den omhandlede støtte til en nødvendig statslig indgriben baseret på en rimelig analyse som reaktion på velidentificerede markedssvigt, såsom slutkundernes manglende evne til at angive den værdi, de tillægger forsyningssikkerhed (f.eks. forsikringsværdi eller systemværdi). Teréga understreger endvidere, at den omhandlede støtte er et egnet instrument til at styrke forsyningssikkerheden på det franske område, ikke blot i forhold til de øvrige tilgængelige fleksibilitetsforanstaltninger, men også i forhold til andre former for oplagringsregulering.

(182) Teréga bestrider Kommissionens argumentation i indledningsafgørelsen vedrørende foranstaltningens proportionalitet. Reguleringsordningen begrænser størrelsen af den påståede støtte til det nødvendige minimum. Reguleringsordningen er baseret på princippet om dækning af en »effektiv operatørs« omkostninger, på et loft over lageroperatørernes indtægter og på integrerede incitamenter for operatørerne til at sikre effektivitet i deres driftsudgifter. Desuden foretog CRE en uafhængig omkostningsvurdering. I den forbindelse sikrede CRE, at kun acceptable omkostninger blev dækket. CRE baserede sig også på en række objektive, aktuelle og troværdige økonomiske undersøgelser foretaget af uafhængige eksperter med henblik på at værdiansætte de regulerede aktiver. Den metode til værdiansættelse af aktiver, som CRE anvendte, er i denne henseende i overensstemmelse med andre europæiske tilsynsmyndigheders praksis. I modsætning til, hvad Kommissionen har anført, er Teréga af den opfattelse, at medregningen af indtægter forud for reguleringens ikrafttræden i værdien af det regulerede aktivgrundlag nødvendigvis ville være ufuldstændig i mangel af tilgængelige data og under alle omstændigheder sandsynligvis ville være i strid med almindelige retsprincipper. Desuden vedrører CRE's arbejde både driftsomkostninger og værdiansættelse af lageroperatørernes aktiver, som systematisk er blevet offentliggjort i forbindelse med tarifforhandlingerne, hvorved det sikres, at støtten er gennemsigtig.

(183) Endelig mener Teréga ikke, at den omhandlede støtte fordrejer konkurrencen mellem leverandører af naturgas i Frankrig og i udlandet. Foranstaltningen er ikke-diskriminerende. Alle detailleverandører kan købe kapacitet i franske lageranlæg gennem auktioner. Desuden betaler alle detailleverandører, der forsyner franske kunder, ATRT-tariffer, og understøtter dermed kompensationsordningen. Foranstaltningen har endda positive virkninger på detailmarkederne for naturgas ved at begrænse perioder med stress og risikoen for overbelastning af nettet. Foranstaltningen giver heller ikke anledning til konkurrenceforvridning i forhold til LNG-operatører og operatører af samkøringslinjer. Disse aktører, som også i vid udstrækning er underlagt ordninger for regulering af deres indtægter, befinder sig ikke i et konkurrenceforhold til lageroperatørerne, men supplerer dem snarere med hensyn til målet om forsyningssikkerhed. Foranstaltningen favoriserer ikke én forsyningskilde til naturgas frem for en anden og forbyder ikke eller afskrækker ikke fra anvendelsen af supplerende instrumenter i form af samkøringslinjer og metanterminaler. Udnyttelsen af kapaciteten i de europæiske metanterminaler i de seneste år illustrerer denne tendens. Endelig fordrejer den pågældende foranstaltning ikke konkurrencen i forhold til udenlandske lageroperatører. Sidstnævnte kan ikke sanktioneres ved auktionerne, som er baseret på en markedsmekanisme, og indførelsen af den omhandlede støtte har i praksis ikke hindret den generelle stigning i udnyttelsen af lagerkapaciteten i Europa.

5.2. **Bemærkninger fra andre interesserede parter**

5.2.1. *Association française indépendante de l'électricité et du gaz (herefter »AFIEG«)* ([56])

(184) AFIEG kommenterede metoden til værdiansættelse af lageraktiver og omfanget af de lageraktiver, der er nødvendige for at sikre forsyningssikkerheden med hensyn til mængde og kapacitet.

(185) AFIEG påpeger, at de konkurrenceforvridninger, der forekom før reformen på grund af den manglende gennemsigtighed i det tidligere system, er blevet fjernet.

([56]) AFIEG er en sammenslutning af franske selskaber og datterselskaber af europæiske el- og gasoperatører: Alpiq Energie France, BKW France, Endesa, Fortum France, Gazprom Energy, Total Direct Energie, Gazel Energie og Vattenfall. Enovos og Primeo Energie er associerede medlemmer.

(186) Med hensyn til metoden til værdiansættelse af det regulerede aktivgrundlag har AFIEG ikke præcise tal til at validere den værdiansættelse, som CRE anvender, men mener, at markedets økonomiske værdi bør foretrækkes frem for markedets bogførte værdi. Dette valg vil gøre det muligt at afspejle oplagring på et givet tidspunkt snarere end i et mere historisk perspektiv. AFIEG mener desuden, at værdiansættelsen af buffergassen synes at være et grundlæggende element i værdiansættelsen af lageraktiver, og ønsker derfor at tage hensyn til den finansielle indvirkning af valget af regler for afskrivning af buffergas på den samlede BAR-værdi. Endelig har AFIEG anført, at lageroperatørerne ikke udsættes for større risici på grund af deres aktiviteter end transmissionssystemoperatørernes. Derfor bør den kompensationssats for BAR, der anvendes for lageroperatører, ikke være højere end transmissionssystemoperatørernes.

(187) AFIEG mener, at omfanget af de lageraktiver, der er nødvendige for at sikre forsyningssikkerheden med hensyn til mængde og kapacitet, bør reduceres af de franske myndigheder for at maksimere forholdet mellem omkostninger og fordele ved oplagring for forbrugerne. Den franske forvaltning har således fastsat de minimumslagre af naturgas, der er nødvendige for at sikre forsyningssikkerheden, til 1 990 GWh/dag i udtrækskapacitet og 64 TWh i volumen ([57]), mens den liste, der er opstillet i PPE-dekretet for perioden 2023-2028, fastsætter dem til 2 376 GWh/dag i udtrækskapacitet og 138,5 TWh i volumen. AFIEG mener, at PPE-dekretets anvendelsesområde er overdimensioneret i forhold til lagringsbehovet med henblik på at opretholde forsyningssikkerheden i Frankrig. Anvendelsesområdet bør derfor nedjusteres for ikke at skabe yderligere omkostninger for slutforbrugerne og en ulempe for andre former for fleksibel kapacitet inden for naturgas. Desuden bemærker AFIEG, at niveauet for dækning af misligholdelsesrisici, som de franske offentlige myndigheder har fastsat til 2 %, er lavere end de 5 %, man har fastsat i nabolandene.

5.2.2. *Association française du gaz (herefter »AFG«)* ([58])

(188) AFG mener, at de rammebestemmelser for oplagring af naturgas, som de franske myndigheder har indført med virkning fra den 1. januar 2018, er positive.

(189) AFG mener også, at den omhandlede støtte er baseret på princippet om omkostningsbaseret regulering og har ført til en effektiv og forholdsmæssig værdiansættelse af aktiverne. AFG hævder, at dette princip om omkostningsbaseret regulering anvendes af de fleste tilsynsmyndigheder og finder anvendelse på transmission og distribution af naturgas og på metanterminaler i Frankrig.

(190) Ifølge AFG kunne en metode, der anvender markedspriser frem for »effektive operatørers« omkostninger, have ført til en lovramme, der ville være svingende og potentielt langt fra økonomisk optimal: I tilfælde af ufordelagtige spænd sikrer metoden ikke, at de af operatørernes omkostninger, der potentielt kan bringe dem i en kritisk situation, dækkes. Hvis markedsspændene derimod havde været meget gunstige, ville operatørernes indtægter have været for høje og langt fra den optimale værdi for lagerkunderne.

(191) Ifølge AFG fordrejer reguleringen af den franske oplagring ikke konkurrencen i forhold til andre naturgasinfrastrukturer i Frankrig, metanterminaler i Frankrig og EU eller lageroperatører i EU. Med hensyn til metanterminaler bemærker AFG, at mængden af LNG, der importeres til Frankrig, således er fordoblet på to år fra 9,6 Gm^3 i 2017 til 21,5 Gm^3 i 2019. AFG nævner også, at man i Tyskland er ved at undersøge en række projekter til udvikling af metanterminaler. Med hensyn til lageroperatører i Europa påpeger AFG, at lagerudnyttelsesgraden i Tyskland, Nederlandene og Belgien steg mellem 2018 og 2019 og nåede op på mindst 95 % i Vesteuropa den 1. november 2019.

5.2.3. *Association Nationale des Opérateurs Détaillants en Energie (herefter ANODE)* ([59])

(192) Ifølge ANODE gør reguleringen af den franske oplagring det muligt at forene leverandørernes ønske om markedsregler for markedsføring af lagerkapacitet med en reguleret ordning med henblik på at opretholde forsyningssikkerheden.

([57]) Bekendtgørelse af 13. marts 2018 om minimumslagre af naturgas med henblik på at opretholde forsyningssikkerheden for naturgas i perioden fra den 1. november 2018 til den 31. marts 2019.

([58]) AFG er den franske gasindustris fagforbund. De ordinære medlemmer er EDF, ENGIE, France Gas Liquides, Gazprom, GRDF, GRTgaz, Terega og Total. Dertil kommer associerede medlemmer, partnermedlemmer og foreningsmedlemmer.

([59]) ANODE repræsenterer alternative energileverandører i Frankrig. Medlemmerne af sammenslutningen er EkWateur, Enercoop, Energie d'ici, Eni Gas & Power France, Greenyellow, Gaz Européen, Planète OUI, Plüm Energie, SAVE, Total Direct Energie, Vattenfall og Wekiwi.

(193) ANODE mener endvidere, at det er af afgørende betydning, at formålet med anvendelse og udnyttelse af lagre og omfanget af de aktiver, der tages i betragtning med henblik på forsyningssikkerheden i kompensationsordningen, regelmæssigt revideres for at sikre, at de svarer til de faktiske behov. Dette punkt er så meget desto vigtigere, eftersom Frankrig ifølge ANODE gik ud fra en reduktion på 2 % i forbruget af naturgas, bortset fra forbruget til elproduktion, […].

(194) Med hensyn til proportionalitet mener ANODE, at CRE bør tage højde for de indhøstede erfaringer med lageromkostninger og -drift og mindske den risiko, der bæres af lageroperatørerne. ANODE mener, at kompensationen for lageroperatørernes BAR bør afstemmes med transmissionssystemoperatørernes kompensation.

5.2.4. *Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (herefter »CREG«)* ([60])

(195) CREG er af den opfattelse, at det ikke er bevist, at al lagerkapacitet i Frankrig til enhver tid er nødvendig for at opretholde naturgasforsyningssikkerheden. En del af denne naturgas, som kan være betydelig, anvendes af befragtere til at opnå afkast ved spekulation i forskelle i naturgaspriserne mellem sommer og vinter. Kompensationsordningen kan således også være et gratis middel for befragtere til at realisere kapitalgevinster på naturgas. Dette giver befragtere, der er aktive i Frankrig, en konkurrencemæssig fordel i forhold til befragtere fra nabolandene.

(196) Belgien har kun ét naturgaslager, Loenhout-anlægget, som drives af Fluxys Belgium ([61]). CREG mener, at dette anlæg konkurrerer med andre lageranlæg i den nordvestlige del af Unionen.

(197) Selv om spændet mellem vinter- og sommerpriserne på naturgas forblev lavt i 2017 og 2018, førte den manglende adgang til den største lagerfacilitet i Det Forenede Kongerige til en stigning i reservationen af lagerkapacitet på det nordvestlige EU-marked. Det forklarer udnyttelsesgraden på 87 % og 84 % af Loenhout i 2016/17 og 2017/18.

(198) Udnyttelsesgraden for 2018/19 var dog lav, nemlig 54 %, mens den for EU-28 forblev forholdsvis stabil. I den forbindelse bemærker CREG, at lagerudnyttelsesgraden i Frankrig steg fra 75 % i 2017/18 til 94 % i 2018/19. Loenhouts rolle som kilde til fleksibilitet er blevet overtaget af franske lagerfaciliteter, som har kunnet drage fordel af meget lave toldsatser takket være en ny lovgivningsmæssig støtteramme. CREG mener derfor, at indførelsen af den franske kompensationsordning har haft omfattende konsekvenser for Loenhout: Kun markedsdeltagere med eksisterende langfristede kontrakter er forblevet aktive i Loenhout. CREG mener, at den franske kompensationsordning tvinger lageroperatører i nabolandene til at sælge deres lagerkapacitet til deres marginalomkostninger eller under.

(199) Desuden påpeger CREG, at udnyttelsesgraden for 2019/20 er usædvanlig, både for Belgien (97 %) og for EU-28 (97 %). Det skyldes meget lave naturgaspriser i sommeren 2019 og et betydeligt spænd.

(200) CREG konkluderer, at det derfor ikke kan udelukkes, at den kompensationsordning, der gælder i Frankrig, fører til konkurrenceforvridning mellem operatører af lagerfaciliteter i henholdsvis Frankrig og nabomedlemsstaterne, mellem markedsdeltagere på henholdsvis det franske marked og i nabomedlemsstater og mellem på den ene side naturgaslageroperatører og på den anden side LNG-operatører og operatører af samkøringslinjer.

([60]) CREG er tilsynsmyndighed for elektricitet og gas i Belgien.

([61]) Anlægget har en lagerkapacitet på 780 mio. m^3 (svarende til 9 TWh).

5.2.5. *[…]* ([62])

(201) […] mener, at det er bydende nødvendigt at opbygge et naturgaslager for at opretholde forsyningssikkerheden på kort sigt, og at de principper for reguleringen, der blev indført i 2018, synes at være relevante. Da den lagermængde, der er nødvendig for at opretholde forsyningssikkerheden, er større end den »økonomiske« mængde, som markedet spontant ville udnytte, er det nødvendigt at supplere lageroperatørernes indtægter.

(202) Det regulerede område bør dog begrænses til den lagerkapacitet, der er strengt nødvendig for at opretholde forsyningssikkerheden. Det er vigtigt for at sikre, at slutforbrugerne ikke påføres uforholdsmæssigt store omkostninger. Et for stort anvendelsesområde kan også være til ulempe for lagre i andre medlemsstater og påvirke metanterminaler og samkøringslinjer.

(203) […] anerkender, at det er kompliceret præcist at bestemme den lagermængde, der er nødvendig for at opretholde forsyningssikkerheden. […] mener dog, at integration af al underjordisk oplagring i anvendelsesområdet for oplagringen kan være nødvendig af hensyn til forsyningssikkerheden. I lyset af den seneste udvikling mener […], at de scenarier, som Frankrig har anvendt, kan føre til en større udnyttelse af navnlig LNG-ressourcerne, hvilket vil føre til en reduktion af den mængde, der er nødvendig for forsyningssikkerheden.

(204) […] sår desuden tvivl om valget om at begrænse det regulerede område til underjordisk lagerkapacitet, især fordi den franske lovgivning anerkender eksistensen af lagre i metanterminaler, og mener, at disse lagre kan bidrage til naturgasforsyningssikkerheden.

(205) På mellemlang og lang sigt forventer […], at Frankrig forvalter nedlukningen af en del af sin gasinfrastruktur. Selv om forøgelsen af importkapaciteten ville føre til en reduktion af den mængde, der skal oplagres for at opretholde forsyningssikkerheden, kan dette alternativ derfor i sidste ende vise sig at være meget bekosteligt. For at sikre forsyningssikkerheden forekommer det derfor mere relevant at anvende eksisterende lagre end at opbygge ny importkapacitet.

5.2.6. *European Federation of Energy Traders (herefter »EFET«)* ([63])

(206) EFET støtter den reform, som de franske myndigheder indførte i 2018, og som skabte et attraktivt og konkurrencedygtigt marked for oplagring af naturgas i Frankrig.

(207) Med hensyn til støttens forenelighed sår EFET ikke tvivl om metoden til beregning af basisværdien eller kapitalafkastet som defineret af CRE. Værdien af regulerede aktiver bør svare til det regulerede aktivgrundlag og en reguleret forrentning.

(208) EFET mener ikke, at indførelsen af reformen har givet anledning til konkurrenceforvridning: hverken mellem franske naturgaslageroperatører og operatører fra andre medlemsstater, hvilket fremgår af den stadige stigning i deltagelsen af operatører i Frankrig og udlandet siden 2018, eller mellem naturgaslageroperatører og LNG-terminaloperatører, da markedsværdien af LNG-terminaler har været stigende siden 2018.

5.2.7. *Elengy* ([64])

(209) Indførelsen af reformen har ikke kunstigt reduceret incitamenterne til at benytte LNG-terminaler. For det første er driften af Elengys terminaler steget siden støttens gennemførelse og nåede rekordhøje niveauer i 2019 og 2020.

(210) For det andet påvirkes LNG-terminalernes tiltrækningskraft af en lang række faktorer: forskellen mellem EU-markedet og de asiatiske markeder, tariffer, tilstedeværelsen af langfristede kontrakter, omfanget af og likviditeten på downstream-markedet, terminalfleksibilitet og handelsregler. Oplagringsstøtten har ikke direkte indvirkning på disse tiltrækningsfaktorer, men har haft indirekte og positive virkninger. Reformen har faktisk bidraget til at maksimere Unionens lagerkapacitet ved at øge omfanget af Unionens naturgasmarked, hvilket har gjort det muligt at oplagre naturgas og reducere omkostningerne for forbrugerne, når efterspørgslen efter naturgas er høj, og ved at øge den likviditet, der er til rådighed på det franske marked.

([62]) […].
([63]) EFET samler over 100 energihandelsselskaber, som opererer i over 28 europæiske lande.
([64]) Operatør af metanterminaler.

5.2.8. *Enovos* ([65])

(211) Enovos mener, at når der er et tilstrækkeligt antal aktører i systemet, er markedet bedst i stand til at fastsætte værdien af et aktiv. Den nuværende auktionsordning sikrer en rimelig markedsvurdering. Auktionsordningen fører til lavere eller højere indtægter for visse operatører, men der vil der ske justeringer i forbindelse med auktionerne i de efterfølgende år.

5.2.9. *Fluxys* ([66])

(212) Fluxys bemærker, at oplagring af naturgas i EU har været forbundet med betydelige udfordringer i de seneste år, da det bliver stadig vanskeligere at dække naturgaslageroperatørernes driftsomkostninger. For at reagere på den hurtige markedsudvikling er det derfor nødvendigt at indføre en passende økonomisk model, der afspejler lagringens værdi for systemet og dens bidrag til forsyningssikkerheden. En ensidig etablering af støtteordninger kan skabe konkurrenceforvridning i forhold til andre EU-medlemsstater. Derfor bør der anvendes en kompensationsordning baseret på strenge kriterier for alle EU-medlemsstater.

5.2.10. *Fédération nationale des mines et de l'énergie CGT (»FNME-CGT«)* ([67])

(213) Ifølge FNME-CGT har reformen af oplagringen af naturgas i Frankrig bidraget til følgende to mål: sikring af energisikkerhed til de rette omkostninger for forbrugerne og sikring af, at transmissionsnettet fungerer korrekt med henblik på at opretholde forsyningen.

(214) FNME-CGT mener ikke, at den omhandlede støtte kan kvalificeres som statsstøtte. Ifølge FNME-CGT finansieres kompensationen ikke med statsmidler. Støtten udgør desuden ikke en afgift, der er pålagt uden modydelse. FNME-CGT har endvidere gjort gældende, at overvæltningen af tariffen for brug af transmissionsnettet til forbrugerens naturgasregning kun er en forpligtelse for forbrugere, der vælger at drage fordel af de regulerede tariffer, og at hverken indtægterne fra lagerafgiften eller de operatører, der opkræver kompensationen, er under statens kontrol.

(215) FNME-CGT mener ikke, at den omhandlede støtte giver en selektiv fordel, fordi lageroperatørerne er forpligtede til at vedligeholde infrastrukturerne. Desuden fremgår det af reguleringsordningen, at de overskydende indtægter tilbagebetales af operatøren til systemoperatørerne og derfor udgør en mistet økonomisk mulighed.

(216) Hvis den pågældende foranstaltning kunne kvalificeres som statsstøtte, ville den være forenelig med det indre marked.

(217) FNME-CGT mener, at metoden til værdiansættelse af regulerede aktiver står i et rimeligt forhold til målet om forsyningssikkerhed. Indførelsen af regulering af operatørernes indtægter baseret på omkostninger, der kontrolleres og godkendes af den nationale tilsynsmyndighed, har sikret, at slutforbrugeren betaler en på forhånd fastsat pris på en gennemsigtig måde.

(218) Desuden anvendes metoden til værdiansættelse af BAR på alle infrastrukturtariffer, der reguleres i Frankrig, med undtagelse af eldistribution. En værdiansættelse baseret på spændene mellem sommer og vinter ville ikke kunne have rettet op på det svigtende marked, som ikke var i stand til at sikre priser, der afspejler aktivernes forsikringsværdi. Desuden var operatørernes forslag til BAR underlagt en uafhængig revision bestilt af CRE, som førte til en reduktion af det oprindeligt fastsatte regulerede aktivgrundlag. Efterfølgende tager det oprindelige BAR højde for aktivernes afskrevne værdi. Visse aktiver, der er fuldt afskrevet, er endda blevet indarbejdet i BAR til en nulværdi og godtgøres derfor ikke.

(219) Ifølge FNME-CGT er der andre grunde til at konkludere, at støtten er forholdsmæssig: PPE's regelmæssige revision af forordningens anvendelsesområde, dækningen af de omkostninger, der afholdes af gasinfrastrukturoperatørerne, i det omfang disse omkostninger svarer til »effektive operatørers« omkostninger, symmetrien i kompensationen, der forhindrer enhver risiko for overkompensation, og det forhold, at reguleringen har til formål at maksimere udnyttelsen af lagerkapaciteten og auktionsindtægterne.

([65]) Handelsselskab i energisektoren.
([66]) Gaslageroperatør i Belgien.
([67]) Sammenslutningen af franske fagforeninger tilknyttet sammenslutningen af arbejdsgiverorganisationer (CGT).

(220) FNME-CGT mener ikke, at støtten har haft negative konsekvenser for konkurrencen og samhandelen. For det første fastsættes den kompensation, som hver enkelt leverandør skal betale, på grundlag af dennes forbrugskarakteristika, uanset om dens faciliteter er baseret på fransk område eller i et naboland, hvorved der ikke skabes konkurrenceforvridning mellem leverandørerne. For det andet konkurrerer lagring ikke med LNG og samkøringslinjer, som snarere supplerer lagringen. Metanterminaler har særlige tekniske karakteristika og driftsmæssige begrænsninger i LNG-forsyningskæden. Mens lagring har til formål at dække spidsbelastninger i forbruget, er LNG-terminaler og samkøringslinjer en måde at importere og diversificere naturgasforsyningskilderne på. Komplementariteten mellem lagring og metanterminaler har gjort det muligt at lagre importeret LNG til lave omkostninger i Unionen til gavn for naturgasforbrugerne. For det tredje fordrejer den pågældende foranstaltning ikke konkurrencen i forhold til lageroperatører i andre medlemsstater, hvilket fremgår af den omstændighed, at graden af anvendelse og udnyttelse af lagrene i Unionen alle er steget og ligger på et højt niveau.

(221) I modsætning til PPE anslår FNME-CGT ikke, at naturgasforbruget vil falde med 2 % om året, som følge af udviklingen af nye anvendelser af naturgas. FNME-CGT påpeger, at kriterierne om forsyningssikkerhed ofte glemmes i forbindelse med dimensioneringen af infrastrukturerne, f.eks. at den vigtigste forsyningskilde forsvinder i op til seks måneder under gennemsnitlige vejrforhold.

5.2.11. *GRTgaz* ([68])

(222) Ifølge GRTgaz er nettet og lagerfaciliteterne udformet som en helhed og er begge uundværlige for at dække vinterefterspørgslen. GRTgaz gennemførte simuleringer i begyndelsen af 2018, der viste et lagringsbehov på 115-125 TWh ud fra klimascenarier svarende til de seneste vintre. GRTgaz angiver også, at den maksimale lagerkapacitet på 135 TWh er utilstrækkelig til en kold vinter med en kuldespidsbelastningsperiode og uden anvendelse af LNG.

(223) Mellem 2012 og 2018 advarede GRTgaz løbende om de problemer, der er forbundet med utilstrækkelig udnyttelse af de underjordiske lagre, navnlig risikoen for forsyningssikkerheden og kontinuiteten i forsyningen. GRTgaz er endvidere af den opfattelse, at oprettelsen af en enkelt zone (herefter »TRF«) den 1. november 2018 styrkede lagerområdets rolle i det franske gassystem.

5.2.12. *Hungarian Gas Storage* ([69])

(224) Oplagring af naturgas er en garanti og værdi for selve systemet, hvilket fremgår af undersøgelser foretaget for sammenslutningen Gas Infrastructure Europe. Disse værdier afspejles ikke i markedsprisen ([70]). Der er derfor behov ([71]) for regulerende indgreb som det, der blev indført i Frankrig. Det markedsbaserede franske system sikrer lige konkurrencevilkår i forhold til andre kilder til fleksibilitet. Overkompensation undgås, da enhver forskel mellem regulerede indtægter og markedsindtægter tilbagebetales. Kompensationens gennemsigtighed sikres ved de nærmere bestemmelser, der er fastlagt af CRE. Som følge af indførelsen af den omhandlede støtte er der ingen konkurrenceforvridning på lagringsmarkedet eller i energiværdikæden. Den omhandlede støtte er et eksempel for andre EU-lande.

5.2.13. *Total Direct Énergie* ([72])

(225) Som fastsat i PPE-dekretet blev omfanget af de aktiver, der er nødvendige for forsyningssikkerheden, fastsat til 138,5 TWh mod kun 90 TWh i den tidligere lagringsordning.

(226) Total Direct Énergie sår tvivl om den formodede brug af samkøringslinjer på 1 585 GWh/dag, mens den tekniske kapacitet er 1 810 GWh/dag. Denne forskel synes ikke at være berettiget. Leveringstiden for ladningerne, som er ti dage, bør ajourføres, og der bør tages hensyn til faste LNG-leveringskontrakter (således at den gennemsnitlige leveringstid reduceres). Endelig medfører en hensyntagen til kuldespidsbelastningsperioder af en varighed på kun seks til ni dage, at fordelen ved LNG reduceres.

([68]) Gastransmissionssystemoperatør.
([69]) Gaslageroperatør.
([70]) Undersøgelse gennemført for Gas Infrastructure Europe (GIE): Gas Storage Market Failures, Pöyry, september 2017.
([71]) Undersøgelse gennemført for Gas Infrastructure Europe (GIE): Measures for a sustainable gas storage market, FTI-CL Energy, oktober 2018.
([72]) Virksomhed, der er aktiv i energisektoren.

(227) Et overdimensioneret anvendelsesområde for infrastrukturer ville automatisk føre til overkompensation af lageroperatørerne. Det oprindelige BAR skulle tage højde for allerede foretagne afskrivninger. Desuden mener Total Direct Énergie, at lageroperatører overkompenseres i forhold til de risici, der er forbundet med aktiviteten. Denne aktivitet er ikke udsat for større risici end transmissionssystemoperatørernes aktiviteter. Der er derfor ingen grund til en højere kompensation. Derfor bør kompensationen for det anvendte BAR ikke være højere end transmissionssystemoperatørernes, som CRE på nuværende tidspunkt har fastsat til 5,25 %.

(228) Total Direct Énergie mener desuden, at støttens størrelse sandsynligvis vil forstyrre prissignalerne på engrosmarkederne og ikke tilskynde markedsdeltagerne til at bruge andre fleksibilitetsinstrumenter (f.eks. samkøringslinjer og LNG), selv om de er lige så nødvendige. Total Direct Énergie bemærker, at de langsigtede kontrakter om udnyttelse af samkøringskapacitet udløber i de kommende år, uden at de nuværende markedssignaler tilskynder til en forlængelse.

5.2.14. *Uniper Energy Storage* ([73])

(229) Tilgængeligheden af lagerkapacitet er afgørende for at sikre en sikker og økonomisk drift af al naturgasimportinfrastruktur. Det forhold, at markedet bør tilskynde til fuld udnyttelse af lagerkapaciteten, kommer imidlertid ikke til udtryk i markedsvilkårene for underjordisk oplagring af naturgas ([74]). I mange år har operatører af lagringssystemer oplevet et betydeligt fald i markedspriserne. Situationen forværres af forskellige konkurrenceforhold i Europa, afhængigt af de forskellige nationale lovbestemmelser, der gælder for adgang til oplagring og markedsbaseret eller reguleret fleksibilitet. Det er derfor nødvendigt at standardisere de nationale systemer til regulering af oplagring af naturgas ([75]).

5.2.15. *Union Professionnelle des Industries Privées du Gaz (herefter »UPRIGAZ«)* ([76])

(230) UPRIGAZ minder om, at Frankrig allerede har ændret sin ordning for regulering af oplagring som følge af UPRIGAZ' søgsmål ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) med påstand om overskridelse af beføjelser i forbindelse med den tidligere ordning. UPRIGAZ mener, at den opdaterede ordning er relevant og gør det muligt at give oplagringsprodukterne reel markedsværdi i Frankrig.

(231) UPRIGAZ er af den opfattelse, at anvendelsen af franske metanterminaler og terminaler i nabolandene ikke kan anses for at være hæmmet af reguleringsordningen for oplagring af naturgas. De franske metanterminaler leverede i 2017 9,6 Gm^3. De leveringer, der blev observeret i 2018 (11,1 Gm^3) og 2019 (21,5 Gm^3), viste utvivlsomt markedsinteresse for franske metanterminaler i denne periode. Dette gælder også for metanterminaler i nabolandene med en kraftig stigning i den leverede naturgas i Belgien (fra 1,1 Gm^3 i 2017 til 6,7 Gm^3 i 2019) og Nederlandene (fra 0,8 Gm^3 i 2017 til 7,9 Gm^3 i 2019).

(232) UPRIGAZ mener desuden, at den metode, som de franske myndigheder har anvendt, og navnlig antagelsen om, at hele den uafbrudte indgangskapacitet ved sammenkoblingspunkterne er til rådighed, ikke fører til en begrænsning af konkurrencen.

(233) Endelig er UPRIGAZ af den opfattelse, at den pågældende foranstaltning ikke giver de franske lageroperatører en uberettiget fordel i forhold til udenlandske lageroperatører.

6. **VURDERING AF DEN OMHANDLEDE STØTTE**

6.1. **Statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF**

(234) I henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF er statsstøtte »støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner (…), i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.

([73]) Gaslageroperatør.

([74]) Undersøgelser gennemført for Gas Infrastructure Europe (GIE): Gas Storage Market Failures, Pöyry, september 2017, og Value of the gas storage infrastructure for the electricity system, Artelys, oktober 2019.

([75]) Undersøgelse gennemført for Gas Infrastructure Europe (GIE): Measures for a sustainable gas storage market, FTI-CL Energy, oktober 2018.

([76]) UPRIGAZ samler virksomheder, der er aktive i hele eller dele af gaskæden: Dalkia France, Eni, ENGIE, Equinor, ENGIE Cofely, Naturgy, Total Energie Gaz, Teréga og Total Gaz Électricité Holdings France.

(235) En støtteforanstaltning udgør statsstøtte, hvis følgende betingelser alle er opfyldt: a) Støtten kan tilregnes staten og er finansieret gennem statsmidler, b) støtten giver en selektiv fordel, som kan begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, og c) støtten fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen, og den vil sandsynligvis påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

6.1.1. *Statsmidler og tilregnelse*

(236) Hvis støtten skal kunne kategoriseres som statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal den dog for det første ydes direkte eller indirekte ved brug af statsmidler og for det andet kunne tilregnes staten ([77]).

(237) Hvad for det første angår betingelsen om foranstaltningens tilregnelse skal der foretages en undersøgelse af, om de offentlige myndigheder må anses for at være impliceret i vedtagelsen af denne foranstaltning ([78]).

(238) Det skal i denne forbindelse først bemærkes, at reguleringsordningen blev indført ved en lov, der blev vedtaget i 2017 ([79]), hvis anvendelsesområde er fastsat ved dekret ([80]), og hvis nærmere enkeltheder fastlægges af CRE, en uafhængig administrativ myndighed, inden for rammerne af den kompetence, som den er tillagt ved lov (jf. betragtning 15-17). CRE fastlægger navnlig de nærmere bestemmelser for bortauktionering af kritisk infrastrukturkapacitet, lageroperatørernes tilladte indtægter og metoden til beregning af lagerafgiften som led i ATRT-tarifferne. Reguleringsordningen må derfor anses for at kunne tilregnes staten.

(239) Hvad for det andet angår betingelsen om direkte eller indirekte finansiering ved hjælp af statsmidler følger det af Domstolens retspraksis, at det i alle tilfælde ikke er nødvendigt at fastslå, at staten finansierer direkte, for at den fordel, der er indrømmet en eller flere virksomheder, kan anses for statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF ([81]).

(240) Domstolen har navnlig fastslået, at midler, der hidrører fra de obligatoriske bidrag, som lovgivningen i medlemsstaten foreskriver, som bestyres og fordeles i henhold til denne lovgivning, må betragtes som støtte, der ydes ved hjælp af statsmidler i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF, også selv om de bliver administreret af institutioner, der ikke henhører under den offentlige myndighed ([82]). Spørgsmålet om, hvorvidt disse enheder er offentligretlige eller privatretlige enheder, er ikke i sig selv afgørende ([83]). I denne forbindelse er det afgørende, at disse institutioner er udpeget af staten til at administrere statsmidler og ikke blot er bundet af en forpligtelse til køb for deres egne finansielle midler ([84]). I ENEA S.A.-dommen fastslog Domstolen, at en foranstaltning ikke ydes ved hjælp af statsmidler, hvis der ikke foreligger en fuldstændig overvæltning af de meromkostninger, der følger af foranstaltningen, på slutbrugerne ([85]). Det fremgår endvidere af Domstolens retspraksis, at de nærmere regler for beregningen af disse bidrag kan fastsættes nærmere ved bekendtgørelse eller ved en afgørelse truffet af et offentligt organ, såsom den nationale tilsynsmyndighed, uden dog at udelukke kvalificeringen af »obligatoriske bidrag, som statens lovgivning foreskriver« ([86]).

([77]) Domme af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, præmis 24, af 30. maj 2013, Doux Élevage og Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, præmis 27, og af 19. december 2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, præmis 16.

([78]) Dom af 19. december 2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis.

([79]) Lov nr. 2017-1839 af 30. december 2017 om indstilling af forskning i og udnyttelse af kulbrinter og om forskellige bestemmelser vedrørende energi og miljø.

([80]) Dekret nr. 2020-456 om PPE.

([81]) Domme af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, præmis 36, af 30. maj 2013, Doux Élevage og Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, præmis 34, af 28. marts 2019, Tyskland mod Kommissionen, C-405/16 P, ECLI:EU:C:2019:268, præmis 55, og af 20. september 2019, FVE Holýšov I m.fl. mod Kommissionen, T-217/17, ECLI:EU:T:2019:633, præmis 105.

([82]) Domme af 2. juli 1974, Italien mod Kommissionen, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, præmis 35, af 19. december 2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, præmis 25, af 28. marts 2019, Tyskland mod Kommissionen, C-405/16 P, ECLI:EU:C:2019:268, præmis 58, og af 20. september 2019, FVE Holýšov I m.fl. mod Kommissionen, T-217/17, ECLI:EU:T:2019:633, præmis 107.

([83]) Dom af 20. september 2019, FVE Holýšov I m.fl. mod Kommissionen, T-217/17, ECLI:EU:T:2019:633, præmis 126.

([84]) Dom af 28. marts 2019, Tyskland mod Kommissionen, C-405/16 P, ECLI:EU:C:2019:268, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis, og af 20. september 2019, FVE Holýšov I m.fl. mod Kommissionen, T-217/17, ECLI:EU:T:2019:633, præmis 108.

([85]) Dom af 13. september 2017, ENEA, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, præmis 30.

([86]) Dom af 15. maj 2019, Achema m.fl., C-706/17, ECLI:EU:C:2019:407, præmis 66.

(241) I Essent Netwerk Noord-dommen ([87]) blev den pågældende foranstaltning klassificeret som en afgift og dermed som en foranstaltning, der indebar statsmidler, eftersom pristillægget blev pålagt køberne af elektricitet af staten på grundlag af det objektive kriterium om antallet af transporterede kilowatttimer ([88]). Domstolen præciserede i den forbindelse, at spørgsmålet om, hvem der er debitor i forhold til afgiften, er uvæsentligt, for så vidt som afgiften vedrører varen eller en varerelateret aktivitet ([89]).

(242) Desuden præciserede Domstolen i EEG-dommen ([90]) af 2012, at det ikke var tilstrækkeligt, at opkrævningen af en økonomisk afgift fra leverandørerne var valgfri og kun »i praksis« væltede over på slutforbrugeren for at kunne konkludere, at der er tale om statsmidler.

(243) I den foreliggende sag er dækning af lageroperatørernes omkostninger omfattet af reguleringsordningen gennem de tariffer for brug af transmissionsnettet, der er fastsat i loven om kulbrinter (jf. betragtning 17 og 104). CRE indførte i medfør af sin lovbestemte kompetence (jf. betragtning 17) en lagerafgift i ATRT-tarifferne, som har til formål at finansiere den pågældende reguleringsordning (herefter »lagerafgiften«) (jf. betragtning 90). Finansieringen dækker også omkostningerne ved opkrævning og tilbagebetaling af transmissionssystemoperatørernes kompensation (jf. betragtning 105).

(244) I overensstemmelse med CRE's afgørelse af 7. februar 2018 ([91]) skal alle leverandører, der har fået tildelt fast leveringskapacitet til mindst én PITD, betale denne lagerafgift til den transmissionssystemoperatør, som de har indgået en forsyningskontrakt med (jf. betragtning 99). Lagerafgiftens beløb for de enkelte leverandører fastsættes i overensstemmelse med den metode, der er fastlagt af CRE, på grundlag af vintergradueringen af de kunder, hvis forsyning ikke kan afbrydes, og som ikke har fritaget leverandøren for forpligtelsen til at lagre det, der svarer til den pågældende kundes naturgasforbrug, der er tilsluttet de offentlige distributionsnet for naturgas (jf. betragtning 21). I modsætning til, hvad de interesserede parter har gjort gældende, følger det af det ovenstående, at lagerafgiften har karakter af et obligatorisk bidrag, der ved lov er pålagt leverandørerne, og ikke en mulighed, hvis størrelse beregnes på grundlag af det objektive kriterium om vintergraduering af deres kunder på grundlag af CRE's metode. Disse bidrag beregnes til at dække alle transmissionssystemoperatørernes omkostninger i forbindelse med denne tjeneste.

(245) Denne analyse bekræftes af, at den lagerafgift, som leverandørerne betaler, skal overvæltes til forbrugerne i henhold til de regulerede tariffer for salg af naturgas (jf. betragtning 98-101).

(246) For det andet betaler transmissionssystemoperatørerne i henhold til loven om kulbrinter en del af de beløb, der opkræves i henhold til ATRT-tarifferne, til lageroperatører, der er omfattet af reguleringsordningen, i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat af CRE, som er et offentligt organ. CRE fastsætter i denne forbindelse størrelsen af denne andel og omkostningerne i forbindelse med opkrævningen og tilbagebetalingen (jf. betragtning 90). Transmissionssystemoperatørerne er således ved lov udpeget og bemyndiget til at opkræve og tilbagebetale midler fra lagerafgiften til de regulerede lageroperatører. Transmissionssystemoperatørerne har ikke fri adgang til midlerne, da de ikke har nogen skønsbeføjelser med hensyn til fastsættelsen og anvendelsen af disse midler, som er underlagt obligatorisk omfordeling, og hvis størrelse fastsættes af CRE.

(247) Derfor har lagerafgiften under ATRT-tarifferne, som finansierer reguleringsordningen, karakter af et lovpligtigt bidrag, der pålægges både leverandører og forbrugere i form af regulerede takster under CRE's kontrol. Desuden forvaltes og fordeles midlerne fra lagerafgiften af transmissionssystemoperatørerne. Kommissionen mener derfor, at støtten ydes ved hjælp af statsmidler.

6.1.2. *Selektiv fordel*

(248) For så vidt angår tilstedeværelsen af en fordel anses foranstaltninger i henhold til Domstolens faste praksis — uanset hvilken form de end måtte have — for statsstøtte, hvis de direkte eller indirekte kan favorisere visse virksomheder, eller den begunstigede virksomhed opnår en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået under sædvanlige markedsvilkår ([92]).

([87]) Dom af 17. juli 2008, Essent Netwerk Noord BV, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413.
([88]) Dom af 17. juli 2008, Essent Netwerk Noord BV, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, præmis 47 og 66.
([89]) Dom af 17. juli 2008, Essent Netwerk Noord BV, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, præmis 49.
([90]) Dom af 28. marts 2019, Tyskland mod Kommissionen, C-405/16 P, ECLI:EU:C:2019:268.
([91]) Afgørelse nr. 2018-022 af 7. februar 2018 om justering af tariffen for brug af GRTgaz' og TIGF's naturgastransmissionsnet fra 1. april 2018.
([92]) Domme af 17. juli 2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, præmis 79, af 27. juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, præmis 65, og af 15. maj 2019, Achema m.fl., C-706/17, ECLI:EU:C:2019:407, præmis 74.

(249) I den foreliggende sag giver reguleringsordningen regulerede lageroperatører mulighed for at nyde godt af en garanteret indkomst, den »tilladte indtægt«, som CRE har fastsat på en sådan måde, at deres omkostninger dækkes, for så vidt som de svarer til en »effektiv operatørs« omkostninger, og de sikres et normalt afkast af den investerede kapital (jf. betragtning 21). Denne tilladte indtægt sikres ved indtægter, der modtages direkte af operatørerne, og, hvis indtægterne er lavere end de tilladte indtægter, ved lagerkompensation, der betales af transmissionssystemoperatørerne. De regulerede lageroperatører, der kompenseres for eventuelle tab, er således ikke længere underlagt den usikkerhed, der er forbundet med normale markedsvilkår. I modsætning til de interesserede parters argumenter mener Kommissionen derfor, at operatører af væsentlige lagerinfrastrukturer har en økonomisk fordel.

(250) Domstolen har fastsat, at bedømmelsen af betingelsen om, at fordelen skal være selektiv, kræver en stillingtagen til, om den omhandlede nationale foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« i forhold til andre virksomheder, der under hensyntagen til formålet med den nævnte ordning befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation og således er udsat for en differentieret behandling, der i det væsentlige kan betegnes som »forskelsbehandling« ([93]).

(251) I den foreliggende sag finder reguleringsordningen kun anvendelse på underjordiske naturgaslagerinfrastrukturer, der anses for nødvendige for at opretholde forsyningssikkerheden i Frankrig på mellemlang og lang sigt. Den udtømmende liste over sådanne kritiske infrastrukturer er fastlagt ved dekret (jf. betragtning 19).

(252) For vinteren 2018/19 omfattede denne liste som en overgangsforanstaltning alle lagerinfrastrukturer på det franske område (jf. betragtning 16). På nuværende tidspunkt svarer de kritiske lagerinfrastrukturer for perioden 2019-2023 til al den lagerinfrastruktur, der er i drift på fransk område, hvilket udelukker de tre udtagne infrastrukturer og to projekter vedrørende naturgaslageranlæg (jf. betragtning 49 og 50). Det nuværende PPE fastsætter desuden, at listen over kritiske infrastrukturer vil blive reduceret i forbindelse med den næste revision af PPE (jf. betragtning 52).

(253) Udtagne naturgaslageranlæg er således udelukket fra reguleringsordningens anvendelsesområde. Desuden forventer Frankrig, at anlæg, der er i drift i dag, vil blive udelukket i fremtiden på grund af et planlagt fald i naturgasforbruget, jf. PPE. Desuden er lageroperatører fra andre medlemsstater, navnlig nabomedlemsstater, også udelukket. Derudover udelukkes operatører af andre fleksibilitetsinstrumenter, som også bidrager til at opretholde forsyningssikkerheden, såsom operatører af metanterminaler eller samkøringslinjer.

(254) Selv om tilstedeværelsen af en selektiv fordel blev analyseret på nationalt plan og kun vedrørte infrastrukturer til oplagring af naturgas, og i modsætning til de interesserede parters synspunkter, mener Kommissionen derfor, at den omhandlede støtte vil give en selektiv fordel, da denne fordel er forbeholdt operatører af de kritiske lagerinfrastrukturer, der er opført på den nuværende PPE-liste.

(255) Den omhandlede støtte kan derfor begunstige visse virksomheder i forhold til andre virksomheder, som i lyset af det formål, der forfølges med ordningen, befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation.

6.1.3. *Påvirkning af konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne*

(256) Hvad angår den potentielle påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne fremgår det af Domstolens retspraksis, at den omstændighed, at en økonomisk sektor som naturgassektoren er blevet liberaliseret på EU-plan, kan indebære en aktuel eller potentiel påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne ([94]).

([93]) Domme af 14. januar 2015, Eventech, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, præmis 53-55, og af 21. december 2016, Kommissionen mod World Duty Free Group m.fl., C-20/15 P og C-21/15 P, ECLI:EU:C:2016:981, præmis 54.

([94]) Domme af 5. marts 2015, Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, ECLI:EU:C:2015:151, præmis 51, af 18. maj 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, ECLI:EU:C:2017:388, præmis 34, og af 15. maj 2019, Achema m.fl., C-706/17, ECLI:EU:C:2019:407, præmis 94.

(257) I den foreliggende sag vil operatører af kritiske lagerinfrastrukturer i Frankrig takket være indførelsen af reguleringsordningen få en fordel i forhold til deres konkurrenter. Det vedrører først og fremmest lageroperatører fra andre medlemsstater, selv i betragtning af at markedet er regionalt, hvilket nogle hævder. De interesserede parters bemærkninger giver ikke Kommissionen mulighed for at udelukke, at støtten påvirker oplagringen af naturgas i nabolande, navnlig i Belgien, hvor der ikke er nogen garanteret godtgørelse for oplagring af naturgas.

(258) Kommissionen kan heller ikke udelukke en indvirkning på operatører af andre fleksibilitetsinstrumenter såsom operatører af metanterminaler og samkøringslinjer. Selv om de også drives på grundlag af en tilladt indtægt, som de interesserede parter har anført, suppleres deres indtægter ikke af staten på samme måde.

(259) Da naturgasmarkedet er blevet liberaliseret på EU-plan, kan enhver fordel, der indrømmes en virksomhed i denne sektor, påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Sammenfattende vurderer Kommissionen, at foranstaltningen vil kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

(260) I den foreliggende sag har den omhandlede støtte til formål at sikre en vis indtægt for lageroperatører af kritiske lagerinfrastrukturer. Kommissionen mener, at foranstaltningen potentielt kan fordreje konkurrencen.

6.1.4. *Konklusion vedrørende kvalificeringen af den pågældende foranstaltning som statsstøtte*

(261) Af de grunde, der er anført i betragtning 234-260, mener Kommissionen, at den omhandlede støtte udgør statsstøtte i henhold til artikel 107 i TEUF.

6.2. **Ulovlig statsstøtte**

(262) Ved at fastsætte de tilladte indtægter for lageroperatører fra den 1. januar 2018, tilrettelægge auktioner og indføre en lagerafgift i ATRT-tarifferne fra den 1. april 2018 har de franske myndigheder indført en reguleringsordning, der udgør statsstøtte.

(263) De franske myndigheder underrettede ikke Kommissionen om støtten før den dato, hvor de begyndte at gennemføre den. Dermed handlede Frankrig i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF. Kommissionen mener derfor, at den omhandlede støtte er blevet gennemført ulovligt.

6.3. **Statsstøttens forenelighed med det indre marked**

6.3.1. *Retsgrundlag for vurderingen af den omhandlede støttes forenelighed*

(264) Den ordning for regulering af naturgaslagerinfrastrukturerne, som Frankrig har indført, har til formål at fremme udviklingen af erhvervsgrenen oplagring af naturgas med henblik på at opretholde naturgasforsyningssikkerheden på mellemlang og lang sigt.

(265) Kommissionen bemærker, at det er første gang, at det er blevet vurderet, om en reguleringsordning for oplagring af naturgas er forenelig med det indre marked.

(266) Denne form for støtte er ikke omfattet af retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi ([95]) eller andre af Kommissionens retningslinjer.

(267) Reguleringsordningens forenelighed med det indre marked bør vurderes i lyset af bestemmelserne i TEUF og navnlig artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, hvori det fastsættes, at støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene kan betragtes som forenelig med det indre marked, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

([95]) Meddelelse fra Kommissionen — Retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 (EUT C 200 af 28.6.2014, s. 1).

(268) For at støtten kan erklæres forenelig med det indre marked, skal den således dels have til formål at fremme udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, dels ikke ændre samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse ([96]).

(269) For så vidt angår den første betingelse undersøger Kommissionen, om støtten har til formål at fremme udviklingen af visse erhvervsgrene. For så vidt angår den anden betingelse vejer Kommissionen de positive virkninger af den påtænkte støtte for udviklingen af de aktiviteter, som støtten skal fremme, op imod de negative virkninger, som støtten kan have på det indre marked, i form af konkurrenceforvridning og negative virkninger for samhandelen.

6.3.2. *Fremme af udviklingen af en erhvervsgren*

6.3.2.1. Udviklingen af erhvervsgrenen

(270) I henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF skal støtte fremme udviklingen af visse erhvervsgrene for at være forenelig med det indre marked ([97]). De skal have en tilskyndelsesvirkning for den eller de pågældende virksomheder ved at ændre deres adfærd på en sådan måde, at det fremmer udviklingen af en erhvervsgren, som uden støtten ikke ville finde sted eller ville finde sted på en begrænset eller anden måde. Støtten må ikke gå til dækning af omkostningerne ved en økonomisk aktivitet, som virksomheden under alle omstændigheder ville have iværksat, eller kompensere for den normale forretningsmæssige risiko ved en økonomisk aktivitet.

(271) I den foreliggende sag er den erhvervsgren, hvis udvikling er blevet fremmet med støtten, oplagring af naturgas i Frankrig.

(272) Reguleringsordningen har til formål at ændre naturgaslageroperatørernes økonomiske adfærd. De franske myndigheder anførte, at hvis Frankrig ikke havde indført reguleringsordningen og havde afskaffet den tidligere ordning med oplagringsforpligtelser, ville lageroperatørernes pris ligge meget tæt på spændet for salgspriserne på naturgas. Spændet har imidlertid været faldende siden 2009. Som følge heraf gav de opkrævede priser ikke længere lageroperatørerne mulighed for at dække deres omkostninger, før reformen blev gennemført. Efter forringelsen af rentabiliteten af oplagring af naturgas i Frankrig blev tre naturgaslageranlæg udtaget i 2014 og 2015 (jf. betragtning 10). Frankrig pegede derefter på en reel risiko for, at operatørerne yderligere ville reducere den lagerkapacitet, der blev udbudt på markedet, og udtage flere lageranlæg.

(273) Kommissionen bemærker desuden, at lagerudnyttelsesgraden er faldet. Den observerede udnyttelse af lagerkapaciteten var på blot 63 % i 2017/18. Faldet i udnyttelsesgraden førte således til et yderligere fald i operatørernes indtægter.

(274) Som følge af reformen steg udnyttelsen af lagerkapaciteten til 93 % for perioderne 2018/19 og 2019/20.

(275) I et kontrafaktisk scenarie ville der uden indførelsen af reguleringsordningen have været en risiko for en betydelig opbremsning i udviklingen inden for oplagring af naturgas i Frankrig. Siden gennemførelsen af reformen har de tilladte indtægter og lageroperatørernes forpligtelse til at stille deres lagerkapacitet til rådighed via auktionerne således fremmet udviklingen af lageroperatørernes økonomiske aktivitet.

(276) Kommissionen mener derfor, at reguleringsordningen fremmer udviklingen inden for oplagring af naturgas i Frankrig.

6.3.2.2. Støtteordningens forenelighed med andre bestemmelser i EU-retten

(277) Kommissionen bemærker, at den omhandlede støtte og den erhvervsgren, hvis udvikling er blevet fremmet, er forenelig med EU-rettens bestemmelser.

([96]) Dom af 22. september 2020, Østrig mod Kommissionen (Hinkley Point C), C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, præmis 19.
([97]) Som bekræftet i Domstolens nylige dom af 22. september 2020, Østrig mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2020:742.

(278) På energiområdet skal enhver afgift, som har til formål at finansiere en statsstøtteforanstaltning, navnlig være i overensstemmelse med artikel 30 og 110 i TEUF. I den foreliggende sag er der en bindende målrettet sammenhæng mellem lagerafgiften og den støtte, der ydes til lageroperatørerne (jf. betragtning 246). En afgift, som rammer indenlandske og importerede varer efter samme kriterier, kan ikke desto mindre forbydes i henhold til TEUF, når afgiftsprovenuet er bestemt til at betale aktiviteter, der i særlig grad er til fordel for indenlandske, afgiftsbelagte varer.

(279) I den foreliggende sag betales lagerafgiften for det første af de leverandører, der anvender transmissionsnettet for naturgas, hvoraf næsten alt importeres, uanset om leverandørerne er franske eller udenlandske (jf. betragtning 98-100). For det andet er støttemodtagerne operatører af naturgaslagerinfrastrukturer. Franske og udenlandske leverandører har ikke-diskriminerende adgang til auktioner, der afholdes af naturgaslageroperatører (jf. betragtning 20). Der er således ikke tale om en situation, hvor beskatningen specifikt begunstiger indenlandske, afgiftsbelagte varer. Artikel 30 og 110 TEUF er således overholdt.

(280) Desuden giver artikel 33 i direktiv 2009/73/EF, som beskrevet i betragtning 12, mulighed for, at en medlemsstat kan gennemføre en regulering af lagerinfrastrukturerne. Oplagring af naturgas er også en del af de foranstaltninger, som medlemsstaterne kan træffe for at sikre overholdelse af de forpligtelser, der følger af forordning (EU) 2017/1938, på de betingelser, der er fastsat i nævnte forordning, navnlig forpligtelsen til at garantere de nationale kunders forsyningssikkerhed, samtidig med at det sikres, at det indre marked for naturgas fungerer korrekt og kontinuerligt.

6.3.2.3. Konklusion vedrørende bidraget til udviklingen af en erhvervsgren

(281) På baggrund af ovenstående finder Kommissionen, at den omhandlede støtte bidrager til udviklingen inden for oplagring af naturgas i Frankrig i overensstemmelse med de øvrige bestemmelser i EU-lovgivningen.

6.4. **Støttens negative virkninger ændrer ikke samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse**

(282) Kommissionen tager stilling til, om støttens negative virkninger ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. For det første gør Kommissionen nærmere rede for støttens positive virkninger, idet den også tager hensyn til den fælles interesse, og for det andet tager den stilling til de elementer, der gør det muligt at begrænse støttens negative virkninger på samhandelen, dvs. støttens nødvendighed, hensigtsmæssighed, proportionalitet og gennemsigtighed. På baggrund af denne analyse identificerer Kommissionen de resterende virkninger for samhandelen, inden der foretages en afvejning af støttens positive og negative virkninger på det indre marked.

6.4.1. *Støttens positive virkninger*

(283) Som anført i betragtning 270-276 har støtteordningen positive virkninger med hensyn til at fremme udviklingen af erhvervsgrenen oplagring af naturgas i Frankrig.

(284) Kommissionen bemærker desuden, at udviklingen af erhvervsgrenen oplagring af naturgas har en positiv indvirkning på forsyningssikkerheden for naturgas i Frankrig på mellemlang og lang sigt. Lagringen er nødvendig for at sikre nettets kapacitet til at imødekomme efterspørgslen, i kuldespidsbelastningsperioder, og sikre forsyningen på transmissionsnettet i tilfælde af overbelastning.

(285) Hvad angår kuldespidsbelastningsperioder har Frankrig foretaget simuleringer af efterspørgslen efter naturgas og naturgasforsyningskapaciteten på mellemlang og lang sigt. Efterspørgslen efter naturgas blev således anslået for kuldespidsbelastningsperioder på 1-30 dage, som forekommer en gang hvert 50. år i Frankrig (jf. betragtning 25). De franske myndigheder anvendte en række antagelser vedrørende udviklingen i naturgasforbruget i de næste ti år. Endelig antog de, at forbruget ville falde med 2 % i perioden 2018-2028 (jf. betragtning 26). De vurderede også virkningerne af bestemmelserne om afbrydelighed, som imidlertid endnu ikke er blevet gennemført (jf. betragtning 28).

(286) Med hensyn til udbuddet tog de franske myndigheder højde for parametrene for tilgængelighed af de forskellige naturgaskilder. De gik navnlig ud fra en udnyttelse af de eksisterende sammenkoblingslinjers uafbrudte kapacitet på 100 % samt forsyning af LNG fra metanterminalerne med en leveringstid på ti dage for nye ladninger (jf. betragtning 33-38).

(287) Denne metode synes at være i overensstemmelse med de historiske data og prognoserne for tilgængelighed på tidspunktet for den gennemførte analyse.

(288) De franske myndigheders skøn har vist, at der er behov for oplagring af naturgas, der svarer til en udtrækskapacitet på 2 376 GWh/dag ved en udnyttelsesgrad på 45 % af nyttevolumenen for at klare kuldespidsbelastningsperioderne i 2019-2025.

(289) Som nævnt i betragtning 10 har det fald i spændene, der er observeret siden 2009, imidlertid ført til et fald i udnyttelsen af lagerkapaciteten til under det niveau, der er nødvendigt for at opretholde forsyningssikkerheden, samt til udtagelse af tre anlæg, selv om leverandørerne er forpligtede til at lagre naturgas.

(290) Det lader således til, at gaslagringsmarkedets normale funktion ikke gør det muligt at sikre opretholdelsen af den lagerinfrastruktur, der anses for nødvendig for at opretholde det forsyningssikkerhedsniveau, som Frankrig kræver. Støtteordningen har således til formål at fremme udviklingen inden for oplagring af naturgas i Frankrig, som ikke ville blive sikret alene ved markedets normale funktion.

6.4.2. *Begrænsning af støttens negative indvirkning på det indre marked*

(291) I indledningsafgørelsen fastslog Kommissionen, at den støtteordning, som de franske myndigheder havde indført, kunne påvirke følgende markeder: i) franske leverandører af naturgas og leverandører fra andre EU-medlemsstater, ii) på den ene side naturgaslageroperatørerne og på den anden side operatører for flydende naturgas (LNG) og operatører af samkøringslinjer og iii) de franske naturgaslageroperatører og de øvrige medlemsstaters gaslageroperatører.

(292) Kommissionen tager stilling til de faktorer, der kan bidrage til at begrænse den omhandlede støttes negative virkninger, nemlig ordningens nødvendighed, hensigtsmæssighed og proportionalitet samt dens gennemsigtighed.

a) Støtteordningens nødvendighed

Kommissionen mener, at statslig indgriben er nødvendig, når en sådan indgriben i en given situation kan føre til en væsentlig forbedring, som markedets normale funktion alene ikke ville medføre, f.eks. ved at rette op på et veldefineret markedssvigt.

(293) Som nævnt i betragtning 10 er spændene faldet siden 2009, og lageroperatørerne var ikke længere i stand til at dække deres omkostninger. Den økonomiske aktivitet inden for oplagring af naturgas i Frankrig ville sandsynligvis blive reduceret betydeligt. Derimod er lagringen af naturgas i Frankrig steget siden gennemførelsen af reformen.

(294) Kommissionen konkluderer derfor, at reformen var nødvendig for at fremme udviklingen inden for oplagring af naturgas i Frankrig.

b) Støtteordningens hensigtsmæssighed

(295) Støtte er et passende politisk instrument til fremme af udviklingen af en erhvervsgren, hvor det ikke er muligt at opnå det samme resultat ved hjælp af andre mindre konkurrenceforvridende politikinstrumenter.

(296) Frankrig har overvejet flere alternative instrumenter, men de ville ikke fremme udviklingen inden for oplagring af naturgas i Frankrig på samme måde eller garantere det samme forsyningssikkerhedsniveau af nedenstående årsager.

(297) For det første ville opretholdelsen af den tidligere ordning med oplagringsforpligtelser, der var pålagt leverandørerne, ikke have opretholdt forsyningssikkerheden. Da spændet er blevet betydeligt lavere end omkostningerne ved lagerkapacitet, er leverandørernes incitamenter til at reservere kapacitet faldet betydeligt, hvilket har ført til, at tre anlæg er blevet udtaget. Nye udtag ville have været problematisk, da vurderingen af behovet for oplagring viste, at alle faciliteter var nødvendige for at sikre forsyningssikkerheden i tilfælde af en langvarig kuldespildsbelastningsperiode. Desuden var de samlede oplagringsomkostninger under ordningen med oplagringsforpligtelser højere ([5-8 EUR/MWh i 2016 og 2017]) end under reguleringsordningen (5,6 EUR/MWh efter reformen).

(298) For det andet ville en styrkelse af gasnettet og samkøringslinjerne heller ikke være et troværdigt alternativ på grund af de høje omkostninger ved disse foranstaltninger sammenlignet med brugen af eksisterende lagerinfrastrukturer. Under alle omstændigheder ville denne type investeringer ikke afhjælpe en eventuel mangel på naturgas i tilfælde af en kuldespidsbelastningsperiode og ville ikke være til rådighed på mellemlang sigt.

(299) Det fremgår ligeledes af oplysningerne fra Frankrig, at en øget anvendelse af LNG ikke synes at være et troværdigt alternativ til sikring af forsyningssikkerheden. De eksisterende likvefaktionsterminaler opererer da også på et niveau, der ligger tæt på deres maksimale kapacitet, for at dække de betydelige investeringsomkostninger. Desuden er næsten alle LNG-ladninger omfattet af langfristede kontrakter på grund af disse projekters kapitalintensitet og sælges derfor allerede inden produktionen. De lavere omkostninger ved lagring af naturgas forklarer i øvrigt den beskedne udvikling inden for LNG-lagring på verdensplan. De mængder LNG, der er til rådighed på kort sigt, er således begrænsede.

(300) For det tredje har Frankrig forklaret, at et rent administrativt system med sanktioner, der pålægges leverandører for manglende levering af naturgas til slutkunderne, heller ikke kan betragtes som et tilfredsstillende alternativ. Et sådant system udgør faktisk et gennemførlighedsproblem, da balanceringen af de europæiske gasmarkeder finder sted dagligt. De belastningsbegrænsende foranstaltninger, som systemoperatøren har iværksat i tilfælde af et kritisk fald i trykket på nettet, vil føre til efterfølgende handel med naturgas, hvilket gør det yderst vanskeligt at identificere den leverandør, der oprindeligt ikke opfyldte sine forpligtelser. Tilsvarende er de forbrugere, hvis forsyning afbrydes, ikke nødvendigvis den misligholdende leverandørs kunder. I den forbindelse fremfører Frankrig, at forudgående foranstaltninger er at foretrække frem for efterfølgende sanktioner.

(301) For det fjerde gælder det samme for belastningsbegrænsende foranstaltninger eller bestemmelser om mulighed for afbrydelse. Ifølge de franske myndigheder er belastningsbegrænsende foranstaltninger en sidste udvej i tilfælde af en forsyningskrise og ikke en fleksibilitetsordning, hvis effektivitet afhænger af, om forbrugeren efterlever transmissionssystemoperatørens ordre om belastningsbegrænsning, da det ikke er muligt at foretage automatisk belastningsbegrænsende foranstaltninger på afstand. Ordningen for regulering af kritiske lagerinfrastrukturer er udformet med henblik på at undgå forsyningskriser, der kræver brug af belastningsbegrænsende foranstaltninger. Bestemmelserne om muligheden for forsyningsafbrydelser, som har til formål at imødegå store risici og risici med lav sandsynlighed såsom kuldespidsbelastningsperioder, var stadig under udarbejdelse på tidspunktet for reformen og blev taget i betragtning ved vurderingen af efterspørgslen efter naturgas. På den anden side vil bestemmelser om mulighed for forsyningsafbrydelser ikke være egnede til at imødegå risikoen for overbelastning, der er kendetegnet ved en lavere risiko, men en større sandsynlighed.

(302) I lyset af disse faktorer mener Kommissionen, at reguleringsordningen er et velegnet instrument til at fremme udviklingen inden for oplagring af naturgas og opretholde forsyningssikkerheden.

c) Støtteordningens forholdsmæssighed

(303) Støtten anses for at være forholdsmæssig, når dens størrelse er begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at begrænse virkningerne på det indre marked.

(304) I den foreliggende sag har lageroperatørerne i henhold til reguleringsordningen en garanteret indkomst. For at vurdere reguleringsordningens proportionalitet er det nødvendigt at tage stilling til proportionaliteten af den metode til beregning af lageroperatørernes tilladte indtægt, der er beskrevet i betragtning 59-81.

(305) I sin indledningsafgørelse udtrykte Kommissionen tvivl om CRE's uafhængige økonomiske vurdering af markedsværdien af BAR på tidspunktet for gennemførelsen af reguleringsordningen. Denne vurdering kunne ifølge Kommissionen have sået tvivl om støtteordningens proportionalitet.

(306) Selv om denne værdiansættelse hovedsagelig er baseret på den bogførte bruttoværdi og afskrivning af aktiver, har Frankrig og støttemodtagerne kunnet påvise, at CRE foretog en grundig revaluering af det oprindelige BAR pr. 31. december 2016. CRE verificerede, at de afskrivningsperioder, som operatørerne havde anmodet om, svarede til de perioder, der var angivet i deres historiske regnskaber, og til standarddata for branchen, som kunne observeres i andre lande. CRE satte navnlig spørgsmålstegn ved afskrivningsperioden for buffergassen. Som nævnt i betragtning 73 afviste CRE anmodningen om en afskrivningsperiode på 250 år og anvendte en afskrivningsperiode for buffergassen på 75 år. I sin analyse blev CRE desuden bistået af eksterne økonomiske konsulenter med henblik på at fastlægge det oprindelige BAR. Kommissionen bemærker, at CRE efter disse analyser valgte et oprindeligt BAR for de tre operatører på 4,8 mia. EUR, hvilket er et fald på 13 % i forhold til det BAR, som operatørerne anmodede om (jf. tabel 4 i betragtning 77).

(307) Kommissionen bemærker desuden, at anvendelsen af alternative metoder, såsom lageroperatørers værdi i deres aktionærers regnskaber, de værdier, der er taget hensyn til i nylige transaktioner, eller anvendelsen af metoden med tilbagediskontering af fremtidig indtjening, som PwC brugte i Teréga-undersøgelsen, fører til tilsvarende aktivværdier (jf. betragtning 76, 129 og 160).

(308) Desuden omfatter anvendelsen af en værdi baseret på spænd ikke den værdi, som oplagring af naturgas repræsenterer for systemet med hensyn til forsyningssikkerhed. Denne indikator er derfor ikke tilstrækkeligt repræsentativ for udviklingen på mellemlang og lang sigt til, at den kan anvendes som indikator for en reguleringsordning som den i den foreliggende sag omhandlede, der har til formål at opretholde forsyningssikkerheden på mellemlang og lang sigt.

(309) I de bemærkninger, som Kommissionen modtog under proceduren, blev det præciseret, at en historisk rekonstruktion af operatørernes indtægter nødvendigvis ville være ufuldstændig i mangel af tilgængelige oplysninger og i strid med generelle retsprincipper.

(310) Kommissionen bemærker endvidere, at lagertariffen har til formål at kompensere de erhvervsdrivende for deres omkostninger, for så vidt som disse omkostninger svarer til »effektive operatørers« omkostninger. Med henblik herpå reviderer CRE den kompensation, som operatørerne anmoder om ved begyndelsen af hver tarifperiode, og kontrollerer de investeringer, som operatørerne forventer at foretage, på årsbasis (jf. betragtning 82). Kompensationen indeholder også et element af regulering af årlige afgifter og indtægter. Kommissionen bemærker, at CRE for perioden 2018-2019 kun har taget hensyn til de omkostninger, der anses for at være effektive, og at en lang række poster siden ATS 2 har været omfattet af et incitament til at holde omkostningerne under kontrol: regulering af incitamenter til begrænsning af driftsomkostninger og investeringsudgifter og incitamentbaseret regulering af tjenesteydelsernes kvalitet (jf. betragtning 60, 61, 65, 83, 84 og 85).

(311) Endelig er metoden til bestemmelse af naturgaslageranlæggenes WACC og forhøjelsen i forhold til GRTgaz-referencesatsen passende.

(312) Kommissionen konkluderer derfor, at godtgørelsesmetoden som fastsat af CRE og navnlig værdiansættelsen af regulerede aktiver fører til en kompensation, der står i et rimeligt forhold til målet om at begrænse støtteordningens indvirkning på det indre marked.

d) Støtteordningens gennemsigtighed

(313) Kommissionen finder, at de tilsagn fra Frankrig, der er anført i betragtning 111, sikrer, at støtteordningen er gennemsigtig.

6.4.3. *Forebyggelse af negative virkninger på konkurrence og samhandel*

(314) Kommissionen finder, at en støtteforanstaltning minimerer de negative virkninger for konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne, hvis disse virkninger er tilstrækkeligt begrænsede til, at foranstaltningens samlede balance er positiv.

(315) I indledningsafgørelsen kunne Kommissionen ikke udelukke, at ordningen kunne medføre konkurrencefordrejninger ud over de minimale negative virkninger, der er begrundet i indførelsen af støtteordningen mellem i) franske naturgasleverandører og andre medlemsstaters naturgasleverandører, ii) på den ene side naturgaslageroperatører og på den anden side LNG-operatører og operatører af samkøringslinjer og iii) franske naturgaslageroperatører og naturagaslageroperatører fra andre medlemsstater.

(316) Hvad for det første angår markederne for levering af naturgas mener Kommissionen i den foreliggende sag ikke, at støtteordningen fordrejer konkurrencen mellem franske leverandører og leverandører af naturgas fra andre medlemsstater, eftersom auktionerne er åbne for alle naturgasleverandører på samme betingelser, uanset om de er etableret i Frankrig eller i en anden medlemsstat. Bemærkningerne fra de interesserede parter har også bekræftet, at for den samme forsyningstjeneste gælder den samme tarif for brug af naturgastransmissionsnet for franske leverandører og for leverandører fra andre medlemsstater. Kommissionen har således ikke kunnet konstatere nogen konkurrenceforvridning mellem franske naturgasleverandører og naturgasleverandører fra de andre medlemsstater.

(317) Hvad for det andet angår konkurrenceforvridningen mellem lageroperatører og leverandører af alternative fleksibilitetsinstrumenter i Frankrig mener de franske myndigheder og de interesserede parter, at de øvrige instrumenter er mangelfulde erstatninger for oplagring af naturgas, for så vidt som de fungerer inden for forskellige tidsfrister og kan være nødvendige i forskellige situationer. I tilfælde af kuldespidsbelastningsperioder kan metanterminalernes

kapacitet f.eks. kun mobiliseres, hvis der er LNG til rådighed i tankene. Denne begrænsede kapacitet kunne ikke mobiliseres mere end fem dage under de bedst mulige betingelser. Denne periode er imidlertid kortere end den gennemsnitlige varighed af en kuldebølge og giver således ikke tilstrækkelig tid til at mobilisere ladningerne hurtigt nok til at undgå en afbrydelse af forsyningen. I tilfælde af overbelastning af nettet afhænger LNG-terminalernes effektivitet desuden af deres geografiske nærhed til forbrugsstederne.

(318) Flere tredjeparter påpegede også, at udnyttelsen af metanterminalerne og naturgaslagrene ikke ville være i konkurrence. De forklarer, at importen af LNG til Europa og Frankrig er steget betydeligt siden indførelsen af støtteordningen i 2018. Importen af ca. 21,5 mia. m^3 LNG til Frankrig i 2019 var rekordhøj.

(319) Hvad angår samkøringslinjer, bekræftes det i de modtagne bemærkninger, at der primært er tale om importinstrumenter. De interesserede parter bemærker, at det i fravær af oplagring vil det være nødvendigt at dimensionere samkøringslinjerne til at sikre forsyningen af naturgas til det franske område i spidsbelastningsperioder. Det ville være ineffektivt. I betragtning af det forventede fald i forbruget af naturgas i Frankrig er der ikke planer om at etablere nye samkøringslinjer. Omkostningerne ved at etablere yderligere samkøringslinjer og styrke nettet ville faktisk være højere end omkostningerne ved den omhandlede støtte.

(320) Desuden påvirker oplagringen af naturgas ikke den samlede mængde naturgas, der passerer gennem samkøringslinjerne, som afhænger af den mængde naturgas, der forbruges i Frankrig. Ikke desto mindre citerer de interesserede parter en rapport ([98]) fra Den Europæiske Unions Agentur for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder (»ACER«), som fremhæver, at mængden af naturgas på lager minimerer importen i spidsbelastningsperioder, der normalt forekommer, når prisen på naturgas er højest.

(321) Som anført af interesserede parter har Kommissionen gentagne gange, uden at tage stilling, undersøgt tilstedeværelsen af et relevant marked for naturgastransmissionsinfrastrukturer, herunder bl.a. samkøringslinjer, oplagring af naturgas, LNG-terminaler og genforgasningsinfrastruktur. Kommissionen erkender, at de forskellige fleksibilitetsinstrumenter kan levere supplerende tjenester uden helt at udelukke, at oplagring af naturgas påvirker LNG-terminaler og samkøringslinjer. Kommissionen kunne imidlertid ikke konstatere nogen væsentlige konkurrenceforvridninger.

(322) For det tredje kunne støtteordningen også føre til konkurrenceforvridninger i forhold til lageroperatører i andre medlemsstater, navnlig i de medlemsstater, der grænser op til Frankrig. På grund af samkøringslinjer er denne risiko umiddelbart særlig vigtig for Belgien og Tyskland.

(323) CREG i Belgien meddelte Kommissionen, at udnyttelsesgraden for det eneste belgiske lageranlæg, Loenhout, efter indførelsen af reguleringsordningen, er faldet fra 84 % (vinteren 2017/18) til 54 % (vinteren 2018/19). Udnyttelsesgraden steg derefter til 97 % for vinteren 2019/20. Udnyttelsesgraden i 2018/19 svarede til de langfristede kontrakter. CREG peger på, at indførelsen af støtteordningen i Frankrig har haft en virkning (jf. betragtning 195-200). Selv om udnyttelsesgraden steg igen den følgende vinter, giver det ikke Kommissionen mulighed for at udelukke en indvirkning på oplagringen af naturgas i nabolandene. Kommissionen bemærker imidlertid, at Fluxys, Loenhout-operatøren, ikke nævner, at reguleringsordningen har en betydelig indvirkning på virksomhedens aktiviteter (jf. betragtning 212).

(324) På kort sigt er konkurrenceforvridningen mellem operatører i nabomedlemsstaterne begrænset af den betydelige udnyttelsesgrad (f.eks. over 90 % i Tyskland og 60 % i Belgien), som er baseret på langfristede kontrakter. Disse kontrakter udløber imidlertid i 2022-2023. Reguleringsordningen kan således have indflydelse på de fremtidige kommercielle vilkår, når disse langfristede kontrakter genforhandles, både med hensyn til priser og udnyttelsesgrader og endelig på rentabiliteten for lageroperatører i nabomedlemsstaterne. For at Kommissionen kan sikre, at dens vurdering på dette punkt forbliver gyldig efter udløbet af de langfristede kontrakter, forpligtede de franske myndigheder sig til at forelægge Kommissionen en rapport inden udgangen af 2024 med oplysninger om støttens indvirkning på konkurrencen (jf. betragtning 111).

(325) Kommissionen bemærker desuden, at Fluxys anfører, at det ville være hensigtsmæssigt at indføre en passende model på EU-plan for at reagere på markedsudviklingen (jf. betragtning 212). Andre lageroperatører gav udtryk for deres positive holdning til den reform, der blev indført i Frankrig, samtidig med at de opfordrede til en harmoniseret tilgang i Unionen (jf. betragtning 224 og 229).

([98]) ACER's rapport af 6.4.2020, The internal gas market in Europe: The role of transmission tariffs, punkt 174.

6.5. **Afvejning af støttens positive og negative virkninger på det indre marked**

(326) En statsstøtteordning skal sikre, at den samlede balance i dens virkninger er positiv, ved at undgå at ændre samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

(327) Kommissionen minder om, at støtteordningen i den foreliggende sag fremmer udviklingen af en erhvervsgren, nemlig oplagring af naturgas i Frankrig. Den bemærker desuden, at reguleringsordningen bidrager til naturgasforsyningssikkerheden. Desuden begrænser støttens hensigtsmæssighed, nødvendighed og proportionalitet dens indvirkning på konkurrencen og samhandelen. Kommissionen konkluderer, at selv om det ikke kan udelukkes, at der er tale om en indvirkning på konkurrencen mellem franske naturgaslageroperatører og operatører fra andre medlemsstater, ser det ud til, at støttens negative virkninger er tilstrækkeligt begrænsede til, at støtteordningens samlede balance kan være positiv indtil udløbet af det nuværende PPE-dekret i 2028, forudsat at der ikke sker nogen væsentlige ændringer i konkurrencen på naturgasmarkederne, jf. betragtning 110 ([99]).

(328) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at støttens positive indvirkning på udviklingen af den pågældende erhvervsgren opvejer de potentielle negative virkninger på konkurrencen og samhandelen, i det mindste indtil 2028. Konkurrence og samhandel påvirkes derfor indtil da ikke i et omfang, der strider mod den fælles interesse.

7. **KONKLUSION**

(329) Kommissionen beklager, at Frankrig ulovligt har gennemført støtten i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF. Kommissionen mener imidlertid, at den omhandlede støtte er forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF indtil den 31. december 2028, hvor den nuværende PPE-periode udløber —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den statsstøtte, som Frankrig har gennemført til fordel for naturgaslageroperatører, er forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Republikken Frankrig.

Udfærdiget i Bruxelles, den 28. juni 2021.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen

([99]) Hvis Kommissionen finder, at eksisterende støtte ikke er eller ikke længere er forenelig med det indre marked, kan den indlede proceduren som omhandlet i kapitel IV i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9).