KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2022/444,

annettu 28 päivänä kesäkuuta 2021,

valtiontuesta SA.49414 (2020/C) (ex 2019/NN), jonka Ranska on toteuttanut maakaasuvarastojen ylläpitäjien hyväksi

(tiedoksiannettu numerolla C(2021) 4494)

(Ainoastaan ranskankielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA: n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon sopimuksen Euroopan talousalueesta ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on edellä mainittujen artiklojen ([1]) mukaisesti kehottanut asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa ja ottaa huomioon nämä huomautukset

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

(1) Ranskan viranomaiset ilmoittivat komissiolle 23 päivänä lokakuuta 2017 päivätyllä kirjeellä hankkeesta, joka koski maakaasun varastointiin Ranskassa sovellettavan oikeudellisen ja sääntelykehyksen uudistamista, jäljempänä 'uudistus'. Ranskan viranomaiset ilmoittivat hankkeesta ennakkoon 23 päivänä marraskuuta 2017 ja toimittivat komissiolle lisätietoja Ranskan parlamentin hyväksyttyä uudistuksen.

(2) Komissio ilmoitti 28 päivänä helmikuuta 2020 päivätyllä kirjeellä Ranskalle päätöksestään aloittaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukainen menettely, jäljempänä 'muodollinen tutkintamenettely' kyseisestä toimenpiteestä, jäljempänä 'menettelyn aloittamista koskeva päätös'.

(3) Menettelyn aloittamista koskeva päätös on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*. Komissio kehotti asianomaisia osapuolia esittämään kyseistä toimenpidettä koskevat huomautuksensa.

(4) Komissio sai muodollisen tutkintamenettelyn yhteydessä huomautuksia asianomaisilta osapuolilta. Se toimitti ne Ranskan viranomaisille, jotta ne voisivat esittää niistä omat huomautuksensa. Ranskan viranomaiset toimittivat huomautuksensa 3 päivänä elokuuta 2020 päivätyllä kirjeellä.

(5) Ranskan viranomaiset toimittivat lisätietoja 21 päivänä syyskuuta 2020, 26 päivänä tammikuuta 2021, 15 päivänä maaliskuuta 2021 ja 10 päivänä toukokuuta 2021.

2. TOIMENPITEEN TAUSTA

2.1 Maakaasun varastointi Ranskassa

(6) Maakaasun maanalaiset varastot voidaan yhdistää siirtoverkkoon. Siten ne osallistuvat verkossa tapahtuvien virtojen hallintaan.

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

(7) Varastointi on keino varmistaa tasapaino verkossa olevan maakaasun määrän ja kulutetun maakaasun määrän välillä esimerkiksi silloin, kun tulee toimitushäiriöitä tai talven kylmästä jaksosta johtuva kysyntähuippu. Varastoinnin avulla voidaan myös yhdessä kaasuputkien ja kompressorien kanssa varmistaa kaasun siirto siirtoverkossa erityisesti ylikuormitustilanteessa.

(8) Varastonpitäjät tarjoavat varastointikapasiteettia maakaasun toimittajille vähittäis- ja tukkumarkkinoilla sekä siirtoverkonhaltijoille. Maakaasun toimittajien maksuhalukkuus varastointikapasiteetin osalta on hyvin lähellä maakaasun myyntihintojen eroa kesän ja talven välillä ("spread"). Maakaasun tuotanto on vuoden mittaan suhteellisen tasaista, kun taas sen kulutus vaihtelee suuresti lämpötilan mukaan.

(9) Ranskassa on 14 varastoa, joista 11 on toiminnassa ([2]). Varastonpitäjiä on kolme:

— Storengy, joka on ENGIEn sataprosenttisesti omistama tytäryhtiö, omistaa ja ylläpitää 12:a varastoa, joista kolme on varalla ja yhdeksän toiminnassa. Toiminnassa olevien varastojen käytettävissä oleva kapasiteetti on 102,1 terawattituntia (eli 74 % Ranskan kokonaiskapasiteetista);

— Teréga (entinen TIGF) on Snamin (40,5 %), GIC:n (31,5 %), EDF Investissementin (18 %) ja Prédican (10 %) omistama toiminnassa oleva varasto, jonka käytettävissä oleva kapasiteetti on 33,1 terawattituntia (eli 24 % Ranskan kokonaiskapasiteetista);

— Géométhane on Storengyn (50 %), CNP:n (49 %) ja Géostockin (1 %) omistama toiminnassa oleva varasto, jonka käytettävissä oleva kapasiteetti on 3,3 terawattituntia (2 % Ranskan kokonaiskapasiteetista).

(10) Maakaasun hintojen kausivaihtelut ovat pienentyneet vuodesta 2009 alkaen. Vuoteen 2011 saakka myyntihintojen erot kesän ja talven välillä olivat niin suuria, että toimittajat varasivat kaiken maakaasun varastointikapasiteetin. Vuodesta 2011 alkaen hintaerot eivät ole enää riittäneet kattamaan varastonpitäjien pyytämiä varastointihintoja (hintaero 1,5–2 euroa megawattitunnilta ja hinta 6–7 euroa megawattitunnilta). Tämän seurauksena varastointikapasiteetti ei ollut enää käytössä kokonaisuudessaan vuosien 2010–2011 jälkeen. Vuosina 2014 ja 2015 kolmen varaston toimintaa supistettiin (eli ne asetettiin varalle), ja vuosina 2017–2018 toiminnassa olevien varastojen käyttöaste oli 63 prosenttia.

2.2 **Oikeudelliset ja sääntelypuitteet**

(11) Ranska antoi toimitusvarmuuden turvaamiseksi vuonna 2014 asetuksen, jolla tiukennettiin maakaasun toimittajien velvoitteita varastoida maakaasua ([3]). Tämän jälkeen Ranska katsoi, että kyseisessä järjestelmässä oli useita puutteita, ja eräät maakaasun toimittajat valittivat vuoden 2014 asetuksesta ja kyseenalaistivat sen laillisuuden. Näiden tapahtumien jälkeen Ranska päätti ottaa käyttöön tämän päätöksen aiheena olevan toimenpiteen, jäljempänä 'toimenpide'.

(12) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/73/EY ([4]) 33 artiklassa säädetään jäsenvaltion mahdollisuudesta panna täytäntöön varastoja koskeva sääntely. Lisäksi maakaasun varastointi kuuluu toimenpiteisiin, joita jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön täyttääkseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EU) 2017/1938 ([5]) johtuvat velvoitteensa kyseisessä asetuksessa säädetyin edellytyksin, erityisesti velvoitteen turvata toimitusvarmuus kansallisille kuluttajille ja samalla varmistaa maakaasun sisämarkkinoiden asianmukainen ja keskeytymätön toiminta.

([2]) Toiminnassa olevia varastoja on 12, jos Lussagnet'n ja Izauten varastot lasketaan erikseen. Nämä varastot kuuluvat Terégalle, ja niillä on tiettyjä yhteisiä teknisiä laitteita. Tästä syystä niitä pidetään joskus yhtenä varastona (esim. vuosien 2019–2028 monivuotisessa energiaohjelmassa) ja joskus kahtena erillisenä varastona (esim. vuosien 2016–2023 monivuotisessa energiaohjelmassa).

([3]) Asetus nro 2014–328, annettu 12 päivänä maaliskuuta 2014, maanalaisten maakaasuvarastojen käyttöoikeuksista 21 päivänä elokuuta 2006 annetun asetuksen nro 2006–1034 muuttamisesta.

([4]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/73/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta (EUVL L 211, 14.8.2009, s. 94).

([5]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/1938, annettu 25 päivänä lokakuuta 2017, toimista kaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi ja asetuksen (EU) N:o 994/2010 kumoamisesta (EUVL L 280, 28.10.2017, s. 1).

3. TOIMENPITEEN YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS JA SYYT MENETTELYN ALOITTAMISEEN

3.1 Mekanismin tavoite

(13) Sääntelymekanismin tarkoituksena on varmistaa sellaisten varastojen ylläpito, joita tarvitaan maakaasun toimitusvarmuuden turvaamiseen Ranskan alueella keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

(14) Sääntelymekanismilla pyritään erityisesti varmistamaan verkon kyky vastata kysyntään etenkin kylmien jaksojen aikana ja takaamaan kaasun siirto maakaasun siirtoverkossa varsinkin ylikuormitustilanteessa.

3.2 Oikeusperusta

(15) Välttämättömiä maakaasuvarastoja koskeva sääntelymekanismi sisällytettiin energialakiin 30 päivänä joulukuuta 2017 annetulla lailla nro 2017–1839 ([6]), jäljempänä 'hiilivetylaki', joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

(16) Hiilivetylain 12 §:ssä säädetään, että sääntelymekanismin soveltamisala määritetään energialain L.141–1 §:ssä tarkoitetussa energia-alan monivuotisessa ohjelmassa, jäljempänä 'monivuotinen energiaohjelma'. Monivuotinen energiaohjelma hyväksytään asetuksella useiden neuvoa-antavien elinten kuulemisen jälkeen, ja se tarkistetaan vähintään joka viides vuosi kahden viisivuotiskauden ajaksi. Vuosien 2019–2028 monivuotinen energiaohjelma määritettiin 21 päivänä huhtikuuta 2020 annetulla asetuksella nro 2020–456, jäljempänä 'monivuotista energiaohjelmaa koskeva asetus nro 2020–456'.

(17) Lisäksi hiilivetylain 12 §:ssä säädetään, että Ranskan energia-alan sääntelykomitea (Commission de régulation de l'énergie, CRE) vahvistaa tietyt sääntelymekanismia koskevat säännöt, jotka koskevat erityisesti varastointikapasiteetin huutokauppaa, varastonpitäjien sallittuja tuottoja ja näiden tuottojen keräämistä kapasiteetin myynnillä sekä maakaasun siirtoverkon käyttötariffeja ja niiden maksamista varastonpitäjille (ks. johdanto-osan 20–22 kappale).

3.3 Mekanismin yleinen toiminta

(18) Ranskassa vuonna 2017 hyväksytty maakaasun varastointia koskeva sääntelymekanismi perustuu kolmeen periaatteeseen.

(19) Ensinnäkin mekanismin soveltamisala vastaa maanalaisia varastoja, joita tarvitaan maakaasun toimitusvarmuuden turvaamiseen Ranskan alueella keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä ([7]), jäljempänä 'välttämättömät varastot'. Välttämättömien varastojen luettelo on vahvistettu monivuotista energiaohjelmaa koskevassa asetuksessa. Näiden varastojen ylläpitäjien on pidettävä ne toiminnassa ([8]).

(20) Toiseksi välttämättömien varastojen kapasiteetti huutokaupataan CRE:n vahvistamin säännöin ([9]). Huutokauppoihin voivat osallistua kaikki johonkin unionin jäsenvaltioon tai muuhun valtioon sijoittautuneet toimittajat, joilla on toimituslupa Ranskan vähittäis- tai tukkumarkkinoille. Tammikuussa 2018 toimituslupa oli 213 ranskalaisella tai ulkomaisella toimittajalla. Huutokauppatulot menevät suoraan varastonpitäjille.

([6]) Laki nro 2017–1839, annettu 30 päivänä joulukuuta 2017, hiilivetyjen tutkimuksen ja hyödyntämisen lopettamisesta sekä energiaa ja ympäristöä koskevista eri säännöksistä.
([7]) Energialain L.421–3-1 §.
([8]) Energialain L.421–3-1 §.
([9]) Energialain L.421–5-1 §.

(21) Kolmanneksi välttämättömien varastojen ylläpitäjille korvataan niiden kustannukset siltä osin kuin ne vastaavat niin kutsuttuja tehokkaan toimijan kustannuksia ([10]). Varastonpitäjät saavat näin ollen säännellyt tulot, joiden määrän päättää CRE, jäljempänä 'sallitut tuotot'. Jos suoraan asiakkailta saadut tulot ovat sallittuja tuottoja pienemmät, varastonpitäjät saavat korvauksen, jonka suuruus vastaa sallittujen tuottojen ja saatujen tulojen välistä erotusta (ks. johdanto-osan 89 kappale). Maakaasun jakelijat rahoittavat korvauksen niiden julkisiin kaasunjakeluverkkoihin liitettyjen asiakkaidensa perusteella, joiden kaasuntoimitusta ei voi keskeyttää ja jotka eivät ole ilmoittautuneet sellaisten asiakkaiden luetteloon, joihin voidaan soveltaa riskitöntä kuorman irtikytkentää (ks. johdanto-osan 104 ja 105 kappale). Siirtoverkonhaltija kerää korvausta varten tietyn osuuden siirtoverkon käyttötariffista, minkä jälkeen korvaus maksetaan varastonpitäjille.

(22) Jos varastonpitäjien tulot sen sijaan ylittävät niiden sallitut tuotot, niiden on palautettava ylijäämä siirtoverkon käyttötariffin kautta (ks. johdanto-osan 90 kappale).

3.4 **Sääntelymekanismin soveltamisala**

(23) Ranskan viranomaisten mukaan välttämättömät varastot yksilöidään siten, että määritetään yhtäältä varastot, joiden avulla verkko pystyy vastaamaan kysyntään, ja toisaalta varastot, joita tarvitaan siirtopalvelun varmistamiseen maakaasunsiirtoverkossa.

3.4.1 *Varastot, joiden avulla verkko pystyy vastaamaan kysyntään kylmän jakson aikana*

(24) Kaasuverkon toimitusvarmuuden odotetusta tasosta säädetään energialain R. 121–4 §:ssä. Tavoitteena on varmistaa toimitukset kaikille kuluttajille, jotka eivät ole sopimuksella hyväksyneet toimituksia, joihin sisältyy keskeytymismahdollisuus tilastollisesti joka viideskymmenes vuosi ilmenevissä erityisen kylmissä sääolosuhteissa.

(25) Jotta voidaan yksilöidä varastot, joiden avulla verkko pystyy vastaamaan kysyntään, siirtoverkonhaltijat vertaavat maakaasun kysyntää 1–30 päivän kylminä jaksoina ja maakaasun toimituskapasiteettia erityisesti yhdysjohtojen ja nesteytetyn maakaasun (LNG) terminaalien kautta.

3.4.1.1 Maakaasun arvioitu kysyntä

(26) Ranskan viranomaiset tutkivat ensin viittä skenaariota, jotka koskevat maakaasun kulutuksen kehitystä seuraavien kymmenen vuoden aikana, kun sähköntuotantoa ei oteta huomioon. Odotettu vähennys on 2–18 prosenttia verrattuna vuoteen 2012. Ranskan viranomaiset päätyivät oletukseen, jonka mukaan maakaasun kulutus vähenee kaksi prosenttia, kun sähköntuotantoa ei oteta huomioon.

(27) Toiseksi maakaasun keskimääräisen päivittäisen kulutuksen (sähköntuotantoa lukuun ottamatta) arvioitiin olevan kylmänä jaksona vuonna 2025 noin 3 640 gigawattituntia päivässä, kun ei oteta huomioon lämpöarvoltaan matalan maakaasun, jäljempänä B-kaasu, kulutusta. Lisäksi sähköntuotannossa käytettävän maakaasun kulutuksen on arvioitu olevan 310 gigawattituntia päivässä kylmän jakson aikana.

(28) Ranskan viranomaiset ottivat huomioon myös keskeytettävissä olevan osan maakaasun kysynnästä eli kuluttajat, jotka ovat tehneet verkonhaltijan kanssa keskeytymismahdollisuuden sisältävän sopimuksen. Keskeytettävyyttä kylmän jakson aikana koskevia säännöksiä ei kuitenkaan ollut vielä määritelty sääntelymekanismin tullessa voimaan. Ranskan viranomaisten harkitsema keskeytymismahdollisuus olisi 138 gigawattituntia päivässä.

(29) Ranskan viranomaiset totesivat, että kuorman irtikytkentä on toimituskriisin sattuessa viimeinen keino eikä joustomekanismi. Siksi kuorman irtikytkentää ei otettu huomioon arvioitaessa maakaasun kysyntää kylminä jaksoina.

([10]) Energialain L.452–1 §.

(30) Lisäksi otettiin huomioon, että keskimääräinen kulutus on suurempi lyhyen kuin pidemmän kylmän jakson aikana.

(31) Ranskan viranomaiset ottivat huomioon myös B-kaasun käytön asteittaisen vähenemisen, joka johtuu lämpöarvoltaan korkeaan maakaasuun, jäljempänä 'H-kaasu', siirtymistä koskevasta ohjelmasta. H-kaasun osuus Ranskassa kulutetusta maakaasusta on tällä hetkellä 90 prosenttia. Siirtymä käynnistettiin vuonna 2018, ja se saatetaan päätökseen viimeistään vuonna 2028. Ranskan viranomaiset arvioivat, että H-kaasuksi muunnetun B-kaasun kysyntä on 180 gigawattituntia päivässä vuonna 2025.

(32) Näin ollen Ranskan viranomaiset arvioivat maakaasun kokonaiskysynnäksi neljän päivän kylmänä jaksona vuonna 2025 noin 4 000 gigawattituntia päivässä.

3.4.1.2 Maakaasun arvioitu toimituskapasiteetti

(33) Ranskan viranomaiset tekivät maakaasun toimituskapasiteetista arvioita, joissa otettiin huomioon yhdysjohdot, nesteytetyn maakaasun toimitus LNG-terminaalien kautta ja maakaasuvarastojen suorituskyky.

(34) Ensinnäkin yhdysjohtojen kiinteää kapasiteettia koskevat arviot, jotka perustuvat oletukseen, että yhdysjohtojen kiinteän kapasiteetin käyttöaste H-kaasun osalta on sata prosenttia, ovat tuonnin osalta 1 780 gigawattituntia päivässä ja viennin osalta 425 gigawattituntia päivässä ([11]). Kaasuputkien kautta kulkevan H-kaasun nettotuonnin arvioidaan olevan 1 355 gigawattituntia päivässä.

(35) Ranskan viranomaiset totesivat, että kaasuverkon ja yhdysjohtojen vahvistaminen aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia ([12]) erityisesti verrattuna olemassa olevien varastojen käyttöön. Tällainen infrastruktuuri ei myöskään olisi käytettävissä keskipitkällä aikavälillä pitkien rakennusaikojen vuoksi.

(36) Toiseksi nesteytetyn maakaasun toimituksen osalta Ranskan neljän LNG-terminaalin siirtokapasiteetti verkkoon on yhteensä 1 160 gigawattituntia päivässä ([13]). Tätä kapasiteettia voidaan kuitenkin ottaa käyttöön vain, jos nesteytettyä maakaasua on saatavilla LNG-terminaalien säiliöissä. Ranskan viranomaiset ovat katsoneet, että alle kymmenen päivää kestävän kylmän jakson kaltaisessa tilanteessa voitaisiin ottaa käyttöön ainoastaan nesteytetyn maakaasun säiliövarasto. Kymmenen päivän jälkeen voitaisiin toimittaa nesteytettyä maakaasua sisältäviä lasteja, ja LNG-terminaaleja voitaisiin käyttää täydellä kapasiteetilla. Varastosäiliöissä olevan nesteytetyn maakaasun keskimääräisen tason mukaan tarkasteltiin kahta skenaariota: kaikkein epäsuotuisin talvi (skenaario 1) ja kaikkein suotuisin talvi (skenaario 2).

(37) Molemmat skenaariot vastaavat sellaista LNG-terminaalien käyttöastetta, joka ylittää keskimääräisen käyttötason talvina 2011–2018. Ranska valitsi lopulta skenaarion 1 ja arvioi LNG-terminaalien siirtopotentiaaliksi 330 gigawattituntia päivässä neljä vuorokautta kestävänä kylmänä jaksona.

(38) Ranskan viranomaiset ilmoittivat, että nykyiset nesteytyslaitokset toimivat lähes enimmäiskapasiteetillaan, jotta niiden merkittävät investointikustannukset voidaan kattaa. Lisäksi lähes kaikista nesteytetyn maakaasun lasteista on tehty pitkäaikaiset sopimukset näiden hankkeiden pääomaintensiteetin vuoksi, eli ne myydään jo ennen niiden tuotantoa. Toisaalta nesteytetyn maakaasun varastoinnin vähäinen kehitys maailmanlaajuisesti selittyy sillä, että varastointikustannukset ovat matalammat, kun maakaasu varastoidaan kaasumuodossa. Näin ollen nesteytetyn maakaasun saatavuus lyhyellä aikavälillä on vähäistä.

(39) Kolmanneksi Ranskan viranomaiset selittivät maanalaisten maakaasuvarastojen osalta, että pohjavesikerrosten, joissa sijaitsee 90 prosenttia Ranskan varastoista, hyödyntäminen edellyttää niiden täyttämistä riittävän korkealle tasolle ja niiden tyhjentämistä riittävän matalalle tasolle joka vuosi. Lisäksi poistonopeus varastosta pienenee sitä mukaa kuin varastot vähenevät.

([11]) Tiedot yhdysjohtojen kiinteästä kapasiteetista H-kaasun osalta on otettu ENTSOGin vuoden 2017 siirtokapasiteettia koskevasta raportista.

([12]) Ranska on esimerkiksi arvioinut Arc Lyonnais-, Eridan- ja Perche-kaasuputkien, joilla on tarkoitus helpottaa kaasun siirtoa Pohjois-Ranskasta Etelä-Ranskaan, rakentamiskustannuksiksi 1,6 miljardia euroa.

([13]) Siirtokapasiteetti jakautuu neljän terminaalin kesken seuraavasti: Montoirin LNG-terminaalissa 400 gigawattituntia päivässä, Fos-Cavaoussa 205 gigawattituntia päivässä, Fos-Tonkinissa 205 gigawattituntia päivässä ja Dunkerquessa 520 gigawattituntia päivässä. Kun Dunkerquen yhdysjohtoa käytetään täydellä kapasiteetilla, Dunkerquen LNG-terminaalin syöttökapasiteetti Ranskan maakaasuverkkoon on vain 350 gigawattituntia päivässä siirtoverkossa olevan pullonkaulan vuoksi.

(40) Koska Ranskan analyysia edeltäneiden yhdeksän talven aikana varastojen keskimääräinen täyttöaste oli 42 prosenttia 1 päivänä helmikuuta ja viimeisten 70 vuoden aikana 85 prosenttia kylmistä jaksoista on alkanut ennen helmikuun 5 päivää, Ranskan viranomaiset päätyivät oletukseen, jonka mukaan poistonopeus kustakin varastosta kylmän jakson alussa vastaa käytettävissä olevan kapasiteetin 45 prosentin täyttöastetta.

(41) Lisäksi Ranskan viranomaiset ottivat huomioon hätävaraston, joka maakaasun siirtoverkonhaltijoiden on muodostettava viimeiseksi keinoksi, jolla välttämättömät sosiaalipalvelut voidaan varmistaa siinä tapauksessa, että niiden toimittajalla on toimitushäiriöitä. Hätävaraston poistonopeus on 124 gigawattituntia päivässä käytettävissä olevan kapasiteetin 45 prosentin täyttöasteessa.

(42) Kaikkien näiden oletusten perusteella Ranskan viranomaiset totesivat, että vuosina 2019–2025 tarvitaan vuosittain varastot, joiden käytettävissä oleva kapasiteetti on 138,5 terawattituntia ja joiden poistonopeus on 2 376 gigawattituntia päivässä käytettävissä olevan kapasiteetin 45 prosentin täyttöasteessa, jotta voidaan varmistaa verkon kyky vastata kysyntään kylminä jaksoina ([14]).

3.4.2 *Siirtopalvelun varmistamiseen maakaasunsiirtoverkossa tarvittavat varastot*

(43) Ranskan viranomaiset ovat myös määritelleet varastot, joita tarvitaan toimitusten varmistamiseksi koko maahan, kun otetaan huomioon maakaasun siirtoverkon siirtokapasiteetti. Viranomaiset tarkastelivat tätä tarkoitusta varten erilaisia siirtoverkon ylikuormitustilanteita.

(44) Siirtoverkonhaltijat määrittivät todennäköisimmän ylikuormitusta koskevan skenaarion, joka vastaa aiempaa markkinatilannetta, jossa toimittajat pyrkivät Ranskan viranomaisten mukaan maksimoimaan maakaasun tuonnin Norjasta ja Venäjältä, jotka ovat tällä hetkellä Euroopan kilpailukykyisimmät maakaasun lähteet, ja tuomaan vähemmän nesteytettyä maakaasua, jonka hinnat voivat olla korkeampia Aasiassa. Tässä tilanteessa havaitaan todennäköisesti neljä pääasiallista toimintarajaa (ks. kuva 1).



Kuva 1: Siirtoverkon todennäköiset pääasialliset toimintarajat, kun toimittajat pyrkivät maksimoimaan maakaasun syötön Pohjois-Ranskasta

([14]) Asetus nro 2020–456 monivuotisesta energiaohjelmasta.

(45) Menetelmässä otetaan huomioon se, että maakaasun toimittajat tarvitsevat nesteytetyn maakaasun varastoja voidakseen vastata kuluttajien kysyntään, mutta toimittajilla ei ole mitään rajoitteita nesteytetyn maakaasun varastojen sijoittamisen suhteen Ranskan neljän LNG-terminaalin välillä.

(46) Oletus on, että kun raja saavutetaan, siirtoverkonhaltijat käyttävät aluksi yhdysjohtojen keskeytettävissä olevaa kapasiteettia ylikuormituksen poistamiseen. Jos ylikuormitus jatkuu, katsotaan, kuinka paljon maakaasua olisi otettava maanalaisista varastoista ylikuormitusrintaman edestä.

(47) Tämän työn avulla voidaan määrittää maanalaiset maakaasuvarastot, joita tarvitaan kunkin ylikuormitusrintaman etupuolella, jotta siirtopalvelu maakaasun siirtoverkossa voidaan varmistaa.

(48) Kun tätä menetelmää sovellettiin talven 2018–2019 todennäköisiin pääasiallisiin ylikuormitusrintamiin, kun toimittajat pyrkivät maksimoimaan maakaasun syötön Koillis-Ranskasta, saatiin arviot maanalaisen varastoinnin tarpeesta, jonka kumulatiiviset määrät ovat vähintään seuraavat:

— 16 terawattituntia ylikuormitusrintaman NS4 edessä (Izauten, Lussagnet'n ja Manosquen varastot),

— 54 terawattituntia ylikuormitusrintaman NS3 edessä (Céré-la-Ronden, Chemeryn, Izauten, Lussagnet'n ja Manosquen varastot),

— 55 terawattituntia ylikuormitusrintaman NS2 edessä (Céré-la-Ronden, Chemeryn, Etrez'n, Izauten, Lussagnet'n, Manosquen ja Tersannen varastot),

— 64 terawattituntia ylikuormitusrintaman NS1 edessä (Beynesin, Céré-la-Ronden, Chemeryn, Etrez'n, Germigny-sous-Coulombin, Gournay-sur-Aronden, Izauten, Lussagnet'n, Manosquen, Saint-Illiers-la-Villen ja Tersannen varastot).

3.4.3 *Luettelo sääntelyn soveltamisalaan kuuluvista varastoista*

(49) Ranskan viranomaiset ilmoittivat, että välttämättömien varastojen yksilöintiä ei saatu valmiiksi riittävän ajoissa talvea 2018–2019 silmällä pitäen. Tästä syystä sääntelymekanismia sovellettiin talvena 2018–2019 siirtymätoimenpiteenä kaikkiin Ranskan alueella sijaitseviin maakaasuvarastoihin. Nämä varastot määriteltiin vuoden 2016 monivuotisessa energiaohjelmassa toimitusvarmuuden kannalta välttämättömiksi varastoiksi ([15]).

(50) Myöhemmin välttämättömien varastojen luettelosta poistettiin 26 päivänä joulukuuta 2018 annetulla asetuksella ([16]) Storengyn kolme varastoa, joiden käyttöä oli supistettu (Soings-en-Sologne, Saint-Clair-sur-Epte ja Trois-Fontaines), sekä Lussagnet'n vaiheen 1 (Teréga) ja Manosque 2:n (Géométhane) hankkeet. Näitä varastoja ei ole käytetty koskaan maakaasuvarastojen säännellyn käyttöoikeuden käyttöönoton jälkeen.

(51) Lisäksi monivuotista energiaohjelmaa koskevassa asetuksessa nro 2020–456 määritetään vuosille 2019–2023 maakaasun maanalaiset varastot, joiden on pysyttävä toiminnassa, jotta toimitusvarmuus voidaan turvata keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Niiden käytettävissä oleva kapasiteetti on 138,5 terawattituntia ja poistokapasiteetti 2 376 gigawattituntia päivässä käytettävissä olevan kapasiteetin 45 prosentin täyttöasteessa:

Varasto	Ylläpitäjä	Käyttöönottovuosi	Varastotyyppi
Beynes	Storengy	1956	Pohjavesikerros
Céré-la-Ronde	Storengy	1993	Pohjavesikerros
Cerville-Verlaine	Storengy	1970	Pohjavesikerros
Chemery	Storengy	1968	Pohjavesikerros
Etrez	Storengy	1980	Suolaluola

([15]) Asetus nro 2016–1442, annettu 27 päivänä lokakuuta 2016, monivuotisesta energiaohjelmasta.
([16]) Asetus nro 2018–1248, annettu 26 päivänä joulukuuta 2018, toimitusvarmuuden kannalta välttämättömistä kaasuvarastoista.

Germigny-sous-Coulomb	Storengy	1982	Pohjavesikerros
Gournay	Storengy	1976	Pohjavesikerros
Lussagnet/Izaute	Terega	1957	Pohjavesikerros
Manosque	Géométhane	1993	Suolaluola
Saint-Illiers-la-Ville	Storengy	1965	Pohjavesikerros
Tersanne/Hauterives	Storengy	1970	Suolaluola

Taulukko 1: Maakaasuvarastot, joiden on pysyttävä toiminnassa vuoteen 2023 saakka

(52) Monivuotisessa energiaohjelmassa varastointitarpeiden odotetaan vähenevän vuosina 2024–2028. Varastoluetteloa voitaisiin supistaa vuoteen 2026 mennessä sellaisen poistokapasiteetin verran, joka vastaa vähintään 140:tä gigawattituntia päivässä käytettävissä olevan kapasiteetin 45 prosentin täyttöasteessa. Koska toimitusvarmuuden turvaamiseksi vuoden 2026 jälkeen tarvittaviin määriin liittyy epävarmuustekijöitä, määrät on tarkoitus vahvistaa vuonna 2023 ja määrittää seuraavassa monivuotisessa energiaohjelmassa.

3.5 **Varastointikapasiteetin huutokauppaaminen**

(53) Energialain L.421–5-1 §:n mukaan säännellyt varastointikapasiteetit huutokaupataan CRE:n määrittämien sääntöjen mukaisesti. CRE:n 22 päivänä helmikuuta 2018 antaman päätöksen mukaan rajahinta huutokaupoissa on nolla euroa ([17]).

(54) Ensimmäisten huutokauppojen tulokset olivat seuraavat:

Varastointiaika	**Tulot (miljoonaa euroa)**	**Keskimääräinen huutokauppahinta (euroa/MWh)**
2018–2019	68,4	0,53
2019–2020	233,6	1,80
2020–2021	504,6	3,85

Taulukko 2: Huutokaupan tulokset ja vuoden aikana lisämyynnistä saadut tulot

3.6 **CRE:n määrittämien varastonpitäjille sallittujen tuottojen kattaminen**

(55) Energialain L.452–1 §:n mukaan ”siirtoverkkojen käyttötariffit on määritettävä avoimella ja syrjimättömällä tavalla, jotta voidaan kattaa kaikki siirtoverkonhaltijoille ja L.421–3-1 §:ssä tarkoitettujen varastojen ylläpitäjille aiheutuvat kustannukset siltä osin kuin nämä kustannukset vastaavat tehokkaan toimijan kustannuksia”.

(56) Lisäksi samassa pykälässä säädetään, että näissä kustannuksissa on ”otettava huomioon tarjotun palvelun ominaispiirteet ja palveluun liittyvät kustannukset” ja että varastonpitäjien osalta niihin täytyy sisältyä muun muassa ”tavanomainen tuotto sijoitetulle pääomalle”.

(57) Energialain L.452–2 §:ssä CRE valtuutetaan vahvistamaan ”menetelmät, joilla määritetään maakaasun siirtoverkkojen käyttötariffit” ja pyytämään varastonpitäjiä toimittamaan sille näiden tariffien määrittämistä varten tarvittavat tiedot, erityisesti kirjanpitoon ja talouteen liittyvät tiedot.

(58) Näistä säännöksistä seuraa, että CRE:llä on lain mukainen toimivalta määrittää varastonpitäjien sallitut tuotot siten, että ne kattavat ”tehokkaan toimijan” kustannukset ja takaavat sijoitetulle pääomalle tavanomaisen tuoton.

([17]) Päätös nro 2018–039, annettu 22 päivänä helmikuuta 2018, varastointikapasiteetin kaupan pitämistä koskevista järjestelyistä osana maanalaisia maakaasuvarastoja koskevien kolmansille osapuolille annettavien säänneltyjen käyttöoikeuksien täytäntöönpanoa Ranskassa.

(59) CRE määritti arvioidut sallitut tuotot päätöksellä aluksi kahden vuoden sääntelyajaksi. Tämä ensimmäinen varastointitariffi, jäljempänä 'varastointitariffi 1' oli voimassa vuosina 2018 ja 2019 ([18]). Tämän jälkeen CRE yhdenmukaisti varastonpitäjiä koskevan sääntelykehyksen muiden infrastruktuuritariffien kanssa. Toinen varastointitariffi, jäljempänä 'varastointitariffi 2' on voimassa vuodesta 2020 alkaen neljän vuoden ajan ([19]).

(60) Yleinen lähestymistapa arvioitujen sallittujen tuottojen määrittämiseen on molemmissa varastointitariffeissa sama. CRE vahvisti varastonpitäjien sallitut tuotot etukäteen varastonpitäjien toimittamien ennusteiden perusteella ja ennustuksia mukautetaan oikaisemalla seuraavana vuonna ja tekemällä jälkitarkastuksia. CRE ottaa huomioon varastonpitäjien kustannukset siltä osin kuin kustannusten katsotaan vastaavan tehokkaan toimijan kustannuksia.

(61) Koska uudistuksen täytäntöönpanon määräajat olivat erityisen lyhyet, vuosina 2018 ja 2019 sovellettiin yksinkertaistettua kehystä. CRE hyväksyi ensimmäiseksi kaudeksi tariffikehyksen, jossa kaikkien kustannusten ja tulojen ennusteiden ja toteutuman väliset erot oikaistiin jälkikäteen. Tällä mekanismilla taataan tariffitaso, joka vastaa lopulta täysin varastonpitäjän todellisia menoja ja tuloja. Vuosiksi 2020–2023 CRE halusi laajentaa kannustinpohjaisen sääntelyn periaatteet koskemaan varastoja ja hyväksyi analyysiensa päätteeksi varastonpitäjien kustannusten hallitun kehityspolun tilanteessa, jossa maakaasun kulutus vähenee.

(62) CRE:n vahvistaman menetelmän mukaan arvioidut sallitut tuotot ovat yhtä suuret kuin arvioitujen nettomääräisten toimintakustannusten, arvioitujen normatiivisten pääomakustannusten ja edellisvuoden kustannusten ja tulojen oikaisun summa.

Sallitut tuotot = nettomääräiset toimintakustannukset + arvioidut normatiiviset pääomakustannukset + edellisvuoden kustannusten ja tulojen oikaisu

(63) Näitä osia laskettaessa otetaan huomioon ainoastaan sääntelyn soveltamisalaan kuuluvat toiminnot.

3.6.1 *Nettomääräiset toimintakustannukset*

(64) Nettomääräiset toimintakustannukset vastaavat "tehokkaan toimijan" bruttomääräisiä toimintakustannuksia (energiakustannukset, ulkoiset kulut, henkilöstökustannukset, verot ja muut maksut), joista on vähennetty varastonpitäjän liiketoiminnan tuotot (erityisesti valmistus omaan käyttöön, muut kuin tariffituotot sekä varastoidun maakaasun oston ja myynnin voitot tai tappiot).

(65) Kun otetaan huomioon uudistuksen täytäntöönpanon lyhyet määräajat, CRE ei voinut kauden 2018–2019 osalta määrittää, vastasivatko varastonpitäjien kustannukset "tehokkaan toimijan" kustannuksia. Näin ollen tänä aikana huomioon otetut kustannukset vastaavat varastonpitäjille aiheutuneita todellisia kustannuksia, jotka CRE on vahvistanut. Varastointitariffin 2 osalta CRE otti käyttöön kannustinpohjaisen sääntelymekanismin, jolla nettomääräisiä toimintakustannuksia säädellään tiettyjä ennalta määritettyjä eriä lukuun ottamatta. Näin ollen varastonpitäjä vastaa joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta kaikista poikkeamista, jotka koskevat varastointitariffin 2 soveltamiskaudelle vahvistettuja toimintakustannuksia, tai hyötyy niistä.

3.6.2 *Normatiiviset pääomakustannukset*

(66) Normatiivisiin pääomakustannuksiin kuuluvat kiinteään pääomaan liittyvät poistot ja korvaukset. Näin ollen normatiiviset pääomakustannukset vastaavat säännellyn käyttöomaisuuspohjan poistojen, jo käyttöön otetun säännellyn käyttöomaisuuspohjan keskimääräisen pääomakustannuksen (WACC) perusteella lasketun kiinteän pääoman korvauksen ja rakenteilla olevaa käyttöomaisuutta koskevien velkojen summaa.

Normatiiviset pääomakustannukset = säännellyn käyttöomaisuuspohjan poistot + säännelty käyttöomaisuuspohja x keskimääräinen pääomakustannus + rakenteilla oleva käyttöomaisuus x velka

(67) CRE vahvisti, että tämä menetelmä vastaa sääntelykäytäntöä, joka koskee Ranskan ja Länsi-Euroopan maakaasu- ja sähkömarkkinoilla säänneltyjä laitoksia ([20]).

([18]) CRE:n päätös nro 2018–068, annettu 22 päivänä maaliskuuta 2018, Storengyn, TIGF:n ja Géométhanen maanalaisten maakaasuvarastojen käyttötariffista vuodesta 2018 alkaen.

([19]) CRE:n päätös nro 2020–011, annettu 23 päivänä tammikuuta 2020, Storengyn, Terégan ja Géométhanen maanalaisten maakaasuvarastojen käyttötariffista.

([20]) CRE käyttää tämän vertailun perustana tutkimusta *Methodologies and parameters used to determine the allowed or target revenue of gas transmission system operators (TSOs)*, jonka Economic Consulting Associates (ECA) teki energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirastolle (ACER).

(68) Säännellyn käyttöomaisuuspohjan alkutason, joka tuli voimaan 1. tammikuuta 2018, jäljempänä 'alkuperäinen säännelty käyttöomaisuuspohja', määrittämiseksi CRE käytti niin sanottua juoksevien taloudellisten kustannusten menetelmää ([21]). Menetelmässä lasketaan käyttöomaisuuden nettomääräinen taloudellinen arvo i) varastonpitäjien kirjanpitoon merkityn käyttöomaisuuden bruttomääräisen kirjanpitoarvon perusteella (aiemmat rakennuskustannukset), ii) inflaation mukaisesti päivitettynä ja iii) käyttöomaisuushyödykkeiden taloudelliseen elinkaareen perustuvien poistojen mukaisesti.

(69) Säännelty käyttöomaisuuspohja muuttuu vuosittain seuraavien seikkojen perusteella:

— käyttöomaisuushyödykkeiden taloudelliseen elinkaareen perustuvat poistot, jotka vähennetään säännellystä käyttöomaisuuspohjasta;

— käyttöön otetut uudet investoinnit, jotka kasvattavat säänneltyä käyttöomaisuuspohjaa;

— tarvittaessa käyttöomaisuushyödykkeet, jotka on purettu ennen kuin niistä on tehty täysimääräiset poistot ja jotka pienentävät säänneltyä käyttöomaisuuspohjaa;

— käyttöomaisuushyödykkeiden uudelleenarvostus inflaation mukaan (kuluttajahintaindeksi, johon ei sisälly tupakka).

(70) CRE katsoo, että varastonpitäjien tekemien investointien alkuarvon edustavin mitta on yrityksen tilinpäätökseen kirjattu käyttöomaisuushyödykkeiden bruttoarvo. CRE:n mukaan tämä arvo, joka tarkastetaan vuotuisessa tilintarkastuksessa, on dokumentoitu ja objektiivinen. Tämä menetelmä on sama kuin menetelmä, joka otettiin käyttöön vuonna 2002 maakaasun siirtoverkonhaltijoita koskevan sääntelyn alkaessa, ja sitä käytetään myös Ranskan säänneltyjen LNG-terminaalien osalta.

(71) CRE ei käytä menetelmässä uusien käyttöomaisuushyödykkeiden arvoa vaan niiden arvoa varastonpitäjien ennen vuotta 2018 kirjaamien poistojen jälkeen, jotta yhteisö ei joutuisi maksamaan uudestaan aikaisemmin maksettuja kustannuksia tai käyttöomaisuushyödykkeiden jo huomioon otettuja poistoja.

(72) Useimpien käyttöomaisuushyödykkeiden osalta varastonpitäjien aiemmassa kirjanpidossaan käyttämät poistoajat ja niiden tariffiehdotuksissaan pyytämät poistoajat ovat samanlaiset. Lisäksi ne vastaavat alan tavanomaisia käytäntöjä, joita voidaan todeta muissa maissa.

(73) Sen sijaan CRE hylkäsi puskurikaasun ([22]) osalta varastonpitäjien pyynnön käyttää yhtenäistä 250 vuoden poistoaikaa. CRE otti nimittäin huomioon sen, että toisin kuin varastonpitäjien muiden käyttöomaisuushyödykkeiden poistoajat, puskurikaasun poistoajat vaihtelivat eri varastonpitäjien välillä ja eri aikoina (25–250 vuotta). Näin ollen CRE käytti varastonpitäjien alkuperäisen säännellyn käyttöomaisuuspohjan määrittämisessä sellaista puskurikaasun poistoastetta, joka vastaa kunkin kolmen varastonpitäjän kirjanpidollista poistoastetta. Tulevaisuutta varten CRE on vahvistanut puskurikaasun poistoajaksi 75 vuotta, jonka aikana maanalaisen onkalon käyttöä koskeva 25 vuoden pituinen toimilupa voidaan uusia kolme kertaa.

(74) CRE otti käyttöön varastonpitäjien eri käyttöomaisuushyödykkeiden ryhmille seuraavat taloudelliset elinkaaret:

Käyttöomaisuushyödykkeiden ryhmä	Normatiivinen elinkaari
Puskurikaasu	75 vuotta
Kaivot, onkalot, keräys	50 vuotta
Käsittely-, kompressointi-, jakelu- ja mittauslaitteet	20–30 vuotta
Kiinteistöt ja rakennukset	30 vuotta
Erilaiset laitteet	10–15 vuotta
Ohjelmistot, pienet tarvikkeet	5 vuotta

Taulukko 3: Poistoaika käyttöomaisuushyödykkeiden ryhmän mukaan

([21]) Menetelmä perustuu 28 päivänä joulukuuta 2001 annettuun lisätalousarviolakiin, jolla perustettiin erityiskomitea (Houri-komitea) määrittämään hinta, jolla valtio myy maakaasun siirtoverkkoja. Vastaavaa menetelmää on käytetty myös LNG-terminaalien ja maakaasun jakeluyritysten käyttöomaisuuden arvonmäärityksessä.

([22]) 'Puskurikaasulla' tarkoitetaan maanalaisiin säiliöihin pysyvästi jätettävää ja varastojen toiminnan kannalta välttämätöntä kaasua, koska varastoissa on pidettävä yllä vähimmäispainetta, jonka ansiosta käytettävissä olevaa kaasua voidaan toimittaa vaaditulla poistonopeudella (edellä mainittu CRE:n päätös nro 2018–068).

(75) Lisäksi CRE pyysi vuonna 2017 ulkopuolista konsulttia […] tarkastamaan varastonpitäjien alkuperäistä säänneltyä käyttöomaisuuspohjaa koskevat hakemukset. Storengyn osalta laskelman tulos oli [3–5 miljardia euroa].

(76) Terégan osalta PwC:n konsultti teki diskontattuihin kassavirtoihin perustuvaan lähestymistapaan pohjautuvan lisätutkimuksen, jonka mukaan säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvo oli [1–2 miljardia euroa].

(77) CRE siis tarkisti sääntelymekanismin täytäntöönpanoa varten varastonpitäjien pyytämät alkuperäiset säännellyt käyttöomaisuuspohjat, jotta se voi ottaa huomioon riippumattoman taloudellisen arvioinnin käyttöomaisuushyödykkeiden markkina-arvosta. Näin ollen CRE hyväksyi seuraavat alkuperäiset säännellyt käyttöomaisuuspohjat:

1.1.2018	**Storengy (miljardia euroa)**	**Teréga (miljardia euroa)**	**Géométhane (miljardia euroa)**
Varastonpitäjän pyyntö	4,0	1,37	0,20
CRE:n määrittämä säännelty käyttöomaisuuspohja	3,5	1,15	0,19

Taulukko 4: Varastonpitäjien alkuperäiset säännellyt käyttöomaisuuspohjat sääntelyn tullessa voimaan

(78) Pääoman korvausasteen osalta CRE käytti keskimääräiseen pääomakustannukseen (WACC) perustuvaa menetelmää, jotta varastonpitäjät pystyisivät rahoittamaan korkokulunsa ja saamaan vastaavan oman pääoman tuoton kuin se voisi saada sijoituksista, joiden riskitaso on yhtä suuri. CRE totesi, että WACC on menetelmä, jota eurooppalaiset sääntelyviranomaiset käyttävät yleisesti määrittäessään säänneltyyn infrastruktuuriin kuuluvia käyttöomaisuushyödykkeitä koskevaa korvausastetta.

(79) Taloudellisten tutkimusten ja ulkopuolisten konsulttien selvitysten ([23]) perusteella CRE vahvisti keskimääräiseksi pääomakustannukseksi 5,75 prosenttia vuosina 2018 ja 2019. Vuosille 2020–2023 CRE otti käyttöön 4,75 prosentin keskimääräisen pääomakustannuksen. Varastointitariffin 2 keskimääräisen pääomakustannuksen määrittämiseen valittiin sama menetelmä kuin varastointitariffille 1. Tätä perustellaan rahoituskustannusten vähenemisellä, kaavaillulla yhtiöveron alentamisella ja käyttöomaisuushyödykkeiden beetakertoimen kasvulla. Käyttöomaisuushyödykkeiden beetakertoimen kasvu heijastaa taloudellisen riskin, erityisesti energiasiirtymästä maakaasuinfrastruktuuriyritysten osakkaille aiheutuvien hukkakustannusten, huomioon ottamista.

(80) Koska pörssissä ei ollut vastaavia varastonpitäjiä, CRE käytti viitetasona maakaasun siirtoverkonhaltijoiden keskimääräistä pääomakustannusta ja korotti sitä erityisesti varastointiin liittyvällä riskipreemiolla. Tämä preemio on 50 peruspistettä, mikä johtuu varastojen keskittymisestä, pohjamaan geologisesta riskistä sekä riskistä, joka liittyy varastojen korvaamiseen LNG-terminaaleilla ja muiden maiden verkkoihin liitetyillä yhdysjohdoilla.

(81) CRE totesi myös, että tämä korvausaste on matalampi kuin LNG-terminaalien säännellyillä operaattoreilla (7,25 %, kun toimenpide tuli voimaan), joiden toiminta on etenkin kaupallisesti riskialttiimpaa, koska osa LNG-terminaaleista on säänneltyjä, osa ei, ja niillä on vähemmän asiakkaita. Lisäksi CRE mainitsi esimerkkinä, että Italian sääntelyviranomainen käyttää maakaasun varastointiin 6,5 prosentin korvausastetta.

3.6.3 *Investoinnit*

(82) Energialain L.421–7-1 §:n mukaan maanalaisten maakaasuvarastojen ylläpitäjien on toimitettava vuosittain vuotuinen investointiohjelmansa CRE:n hyväksyttäväksi. Tässä yhteydessä CRE ”varmistaa, että varastojen asianmukaisen kehittämisen sekä avoimen ja syrjimättömän käyttöoikeuden edellyttämät investoinnit tehdään”.

(83) CRE otti toisessa varastointitariffissa käyttöön kannustimen kustannusten hillitsemiseen eri investointiluokissa.

([23]) Compass Lexeconin 20 päivänä maaliskuuta 2017 antamassa raportissa suositeltiin keskimääräisen pääomakustannuksen asettamista 4,2–5,8 prosenttiin.

3.6.4 *Kustannusten ja tulojen oikaisutili*

(84) CRE määrittää sallitut tuotot varastonpitäjien seuraavan vuoden kustannus- ja tuloennusteiden perusteella. Kustannusten ja tulojen oikaisutili otettiin käyttöön, jotta voidaan ottaa huomioon arvioitujen kustannusten tai tulojen sekä tosiasiallisesti kirjattujen kustannusten tai tulojen välinen erotus useiden ennalta määriteltyjen erien osalta. Näin ollen kustannusten ja tulojen oikaisutili suojelee varastonpitäjiä tiettyjen kustannus- tai tuloerien vaihteluilta. Kustannusten ja tulojen oikaisutiliä käytetään myös kannustinpohjaisten sääntelymekanismien soveltamisesta johtuvien taloudellisten kannustimien maksamiseen ja mahdollisten myyntivoittojen tai hukkakustannusten huomioon ottamiseen sen jälkeen, kun CRE on vahvistanut ne.

(85) Varastointitariffin 1 osalta CRE hyväksyi säännellyn varastoinnin ensimmäisenä jaksona tariffikehyksen, jonka mukaisesti kaikkien arvioitujen kustannusten ja tulojen sekä kaikkien toteutuneiden kustannusten ja tulojen väliset erot oikaistaan jälkikäteen. Näin ollen tariffi oli täysin oikaisutilin mukainen, eikä mihinkään kustannus- tai tuloeriin sovellettu kannustimia.

(86) Varastointitariffin 2 osalta CRE soveltaa oikaisutiliä sähköverkkojen ja maakaasuinfrastruktuurin kaikkien tariffien yleisen kehyksen mukaisesti. Näin ollen arvioitujen kustannusten ja tulojen sekä toteutuneiden kustannusten ja tulojen väliset erot katetaan jälkikäteen oikaisutilin kautta vain tiettyjen ennalta määritettyjen erien osalta. Nämä oikaisutilin kattamat erät liittyvät erityisesti investointimenoihin tai myyntituloihin. Sitä vastoin lähes kaikkiin toimintakustannuksiin kohdistuu kannustin, joka voi olla kokonaiskannustin (varastonpitäjä vastaa kaikista arvioitujen kustannusten ja tulojen sekä toteutuneiden kustannusten ja tulojen välisistä eroista tai hyötyy niistä) tai osakannustin (esimerkiksi energiakustannukset, joissa kannustin on 20 prosenttia ja oikaisutilistä katetaan 80 prosenttia).

3.7 **Tuensaajat**

(87) Toimenpiteen tuensaajat ovat maakaasuvarastojen ylläpitäjiä, jotka kuuluvat sääntelymekanismin soveltamisalaan. Toimenpiteen voimaantulosta lähtien näitä ovat olleet Storengy, Teréga ja Géométhane.

3.8 **Toimenpiteen rahoittaminen siirtoverkon käyttötariffeilla**

(88) Varastonpitäjien sallitut tuotot rahoitetaan yhtäältä varastonpitäjien suoraan saamista tuloista ja toisaalta sallittujen tuottojen ja suoraan saatujen tulojen erotusta vastaavalla varastointikorvauksella, jos tulot ovat sallittuja tuottoja pienemmät.

Korvaus = sallitut tuotot – suoraan saadut tulot

(89) Varastonpitäjien suoraan saamat tulot ovat peräisin pääasiassa huutokaupoista, mutta myös kaikista aiemmin tehdyistä pitkäaikaisista sopimuksista ja lisäpalveluista.

(90) Siirtoverkonhaltijat keräävät korvausta varten maakaasun jakelijoilta tietyn osuuden, jäljempänä 'varastointiosuus', siirtoverkon käyttötariffista CRE:n vahvistamin ehdoin (ks. johdanto-osan 21 kappale).

(91) Ranskassa on kaksi siirtoverkonhaltijaa eli energialain L.431–1 §:n mukaista maakaasun siirtoputkien käyttöluvan haltijaa: GRTgaz ja Teréga (entinen TIGF).

(92) GRTgaz on osakeyhtiö, josta ENGIE omistaa 75 prosenttia ja Société d'Infrastructures Gazières 25 prosenttia. GRTgaz, joka on ENGIEn suorassa määräysvallassa, on riippumaton sen vertikaalisesti integroituneen yrityksen (ENGIE-konserni) muista osista. Tämä vastaa riippumattoman siirtoverkonhaltijan mallia, jossa siirtoverkonhaltijan toiminnot erotetaan tuotannosta ja toimituksesta ([24]).

([24]) CRE:n päätös, annettu 26 päivänä tammikuuta 2012, GRTgazin sertifioinnista; CRE:n päätös nro 2019–135, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2019, Terégan sertifioinnin säilyttämisestä Crédit Agricole -konsernin hankittua kolme omistusosuutta energiantuotantoyrityksistä.

(93) Kuten johdanto-osan 9 kappaleessa todetaan, Terégasta 40,5 prosenttia on Snamin, 31,5 prosenttia GIC:n, 18 prosenttia EDF Investissementin ja 10 prosenttia Predican omistuksessa. Teréga tarkastaa myös riippumattoman siirtoverkonhaltijan edellytykset ([25]).

3.8.1 *CRE:n määrittämä siirtoverkkojen käyttötariffien varastointiosuus*

(94) Energialain L.452–1 §:n 6 momentissa säädetään seuraavaa: ”Maakaasun siirtoverkkojen haltijat perivät siirtoverkkojen käyttötariffit. Siirtoverkonhaltijat maksavat L.421–3-1 §:ssä tarkoitetuille maanalaisten maakaasuvarastojen ylläpitäjille osan kerätystä summasta energia-alan sääntelykomitean vahvistamien sääntöjen mukaisesti.”

(95) Energialain L.452–2 §:ssä säädetään seuraavaa: ”Energia-alan sääntelykomitea vahvistaa maakaasun siirtoverkkojen käyttötariffien määrittämisessä käytettävät menetelmät”.

(96) CRE vahvisti näiden säännösten perusteella 22 päivänä maaliskuuta 2018 antamassaan päätöksessä nro 2018–069 ([26]) varastointiosuuden laskemista koskevat säännöt, joita on sovellettu 1 päivästä huhtikuuta 2018.

(97) CRE:n mukaan jakelijoiden maksamien varastointiosuuksien on vastattava toimitusvarmuuden arvoa eli korvausta varastoinnista, jossa maakaasun toimituksessa etusijalla ovat asiakkaat, joille toimitusta ei voida keskeyttää, erityisesti kotitalousasiakkaat.

3.8.2 *Jakelijoiden maksama varastointiosuus ja jälleenlaskutus loppukäyttäjiltä*

(98) Varastointiosuutta koskevan jakelijoiden maksuvelvollisuuden osalta CRE sisällytti 22 päivänä maaliskuuta 2018 antamallaan päätöksellä siirtoverkon käyttötariffeihin varastointiosuuden siten, että se lisäsi uusia säännöksiä 7 päivänä helmikuuta 2018 annettuun päätökseen nro 2018–022, joka koskee GRTgazin ja TIGF:n maakaasunsiirtoverkkojen käyttötariffin muuttumista 1 päivänä huhtikuuta 2018.

(99) Tästä muutoksesta seuraa, että ”jokaiseen jakelijaan, jolle on myönnetty kiinteää toimituskapasiteettia vähintään yhteen siirtoverkon ja jakeluverkon väliseen yhtymäkohtaan, sovelletaan varastointiosuutta, joka perustuu sen asiakaskuntaan kunkin kuukauden ensimmäisenä päivänä kuuluvien julkisiin kaasunjakeluverkkoihin liitettyjen asiakkaiden talviajan mukautukseen.”

(100) Jakelijalla tarkoitetaan ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka tekee siirtoverkonhaltijan kanssa kaasun siirtoa koskevan sopimuksen. Jakelija on tapauksen mukaan vaatimukset täyttävä asiakas, toimittaja tai näiden valtuutettu edustaja.” Siirtoverkon ja jakeluverkon välisen yhtymäkohdan määritelmä on ”siirtoverkon ja julkisen jakeluverkon välinen fyysinen tai nimellinen liityntäkohta”.

(101) Lisäksi energialain L.452–1 §:n 6 momentin sanamuodosta ilmenee, että siirtoverkonhaltijoiden on perittävä siirtoverkon käyttötariffit (ks. ilmaisu ”perivät” johdanto-osan 94 kappaleessa).

(102) Varastointiosuuden siirtämisestä loppukäyttäjien maksettavaksi CRE totesi, että jakelijat perivät varastointiosuuden korvauksen soveltamisalaan kuuluvilta loppuasiakkailtaan kaasun siirtoa koskevassa laskun osassa. CRE:llä ei ole luetteloa asianomaisista asiakkaista.

([25]) CRE:n päätös, annettu 26 päivänä tammikuuta 2012, TIGF:n sertifioinnista; CRE:n päätös, annettu 4 päivänä helmikuuta 2016, TIGF:n sertifioinnin säilyttämisestä sen jälkeen, kun Predica hankki omistusosuuden TIGF Holdingista.

([26]) CRE:n päätös nro 2018–69, annettu 22 päivänä maaliskuuta 2018, varastointiosuuden sisällyttämisestä GRTgazin ja TIGF:n siirtoverkkojen käyttötariffiin.

(103) Tarkemmin sanottuna maksun siirtäminen on pakollista ainoastaan maakaasun myynnistä perittäviin säänneltyihin tariffeihin, joista säädetään energialain L.445–3 ja R.445–3 §:ssä ([27]). Markkinatarjousten osalta toimittaja voi päättää maksun siirrosta oman harkintansa mukaan.

3.8.3 *Siirtoverkonhaltijoiden keräämien varojen jakaminen varastonpitäjille CRE:n määrittämien sääntöjen mukaisesti*

(104) CRE:n varastointiosuudesta antaman päätöksen mukaan siirtoverkonhaltijoiden on maksettava varastointiosuudesta saadut tulot varastonpitäjille suhteutettuna korvaukseen, joka niiden kuuluu saada ([28]). Kullekin varastonpitäjälle jaettava osuus vastaa varastonpitäjän arvioidun vuotuisen korvauksen ja kaikkien säänneltyjen varastonpitäjien arvioidun kokonaiskorvauksen välistä suhdetta CRE:n määrittämien arvioiden mukaisesti. CRE:n vahvistaa osuudet vuosittain päätöksessä, joka koskee varastointiosuuden muuttumista.

(105) Tätä varten siirtoverkonhaltijat tekevät CRE:n päätöksen mukaisesti kunkin varastonpitäjän kanssa sopimuksen, jossa määrätään korvauksen perimistä ja edelleen maksamista koskevista järjestelyistä, ja CRE määrittää perimisestä ja edelleen maksamisesta aiheutuvat kustannukset, jotka katetaan varastonpitäjien sallituista tuotoista. Vuonna 2018 kustannukset olivat 130 000 euroa kullekin varastonpitäjälle kutakin siirtoverkonhaltijaa kohden ([29]).

3.9 **Talousarvio**

(106) Säännellyille varastonpitäjille maksettavien korvausten vuotuinen kokonaismäärä riippuu huutokauppatuloista ja CRE:n määrittämistä sallituista tuotoista. Kolmelle säännellylle varastonpitäjälle maksettiin korvauksia yhteensä 528 miljoonaa euroa vuonna 2018, 540 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja 251 miljoonaa euroa vuonna 2020.

	2018 (miljoonaa euroa)	**2019 (miljoonaa euroa)**	**2020 (miljoonaa euroa)**
Storengy	402	392	199
Teréga	101	113	25
Géométhane	26	36	28
Yhteensä	528	540	251

Taulukko 5: Varastointikorvaukset vuosina 2018, 2019 ja 2020

3.10 **Kesto**

(107) Hiilivetylain säännökset, jotka koskevat varastonpitäjien sääntelymekanismia, tulivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018. CRE määritti varastonpitäjille 1 päivästä tammikuuta 2018 sallitut tuotot. Ensimmäiset varastointikapasiteetin huutokaupat järjestettiin 5 ja 29 päivän maaliskuuta 2018 välisenä aikana kaudeksi 2018–2019, ja huutokaupat järjestettiin myös vuosiksi 2019–2020 ja 2020–2021 (ks. johdanto-osan 54 kappaleessa oleva taulukko 2).

(108) Lisäksi siirtoverkon käyttötariffiin on sisältynyt varastointiosuus 1 päivästä huhtikuuta 2018. CRE määritti arvioidut sallitut tuotot aluksi kahden vuoden sääntelyajaksi ([30]). Tämän jälkeen CRE yhdenmukaisti varastonpitäjiä koskevan sääntelykehyksen muiden infrastruktuuritariffien kanssa. Tätä toista varastomaksua sovelletaan vuosina 2020–2023 ([31]).

([27]) Energialain L.445–3 §: ”Maakaasun myynnistä perittävät säännellyt tariffit määräytyvät toimitusten ominaispiirteiden ja niihin liittyvien kustannusten perusteella. Tariffien on katettava kaikki nämä kustannukset […].”
Energialain R.445–3 §: ”Kullekin toimittajalle määritetään maakaasutoimituksiin liittyviä kokonaiskustannuksia kuvaava tariffin laskentakaava. Kyseisen tariffin laskentakaavan ja toimituksiin liittymättömien kustannusten avulla voidaan määrittää maakaasun toimittamisen keskimääräiset kustannukset, joiden perusteella vahvistetaan maakaasun säännellyt myyntitariffit kyseisten asiakkaiden palvelua koskevien sääntöjen mukaisesti.
Toimituksiin liittymättömiin kustannuksiin kuuluvat erityisesti seuraavat: […] 2° kustannukset, jotka aiheutuvat mahdollisesta maakaasuvarastojen käytöstä.”

([28]) Edellä mainittu päätös nro 2018–069, s. 7–8.

([29]) Edellä mainittu päätös nro 2018–069.

([30]) Edellä mainittu 22 päivänä maaliskuuta 2018 annettu CRE:n päätös nro 2018–069.

([31]) Edellä mainittu 23 päivänä tammikuuta 2020 annettu CRE:n päätös nro 2020–011.

(109) Ranskan viranomaiset eivät ole toistaiseksi antaneet mekanismille päättymispäivää. Sen sijaan viimeisimmässä monivuotisessa energiaohjelmassa ([32]) määritettiin mekanismin soveltamisala ohjelman tarkistamiseen asti. Monivuotisen energiaohjelman tarkistus on tarkoitus tehdä vuonna 2023, ja se tulee voimaan viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2028.

3.11 **Sitoumukset**

(110) Ranskan viranomaiset ovat tehneet kaksi sitoumusta. Ensinnäkin Ranskan viranomaiset ovat sitoutuneet toimittamaan komissiolle kertomuksen ennen vuoden 2024 loppua. Kertomuksessa on käsiteltävä seuraavia seikkoja:

— tiedot toimenpiteen täytäntöönpanosta edellisellä kaudella (2018–2023), erityisesti huutokauppojen tulokset määrien ja hintojen osalta sekä kunkin varaston saamat korvaukset;

— päivitetty yhteenveto Ranskan maakaasumarkkinoiden toiminnasta, erityisesti tekijöistä, jotka oikeuttavat toimenpiteen jatkamisen vuosina 2023–2028, mukaan lukien maakaasun hintaero kesän ja talven välillä, kysynnän taso, investoinnit kaasuverkkoon Ranskassa ja ulkomailla sekä investoinnit LNG-terminaaleihin;

— tiedot monivuotisen energiaohjelman tarkistuksesta vuonna 2023 ja sen mahdollisesta vaikutuksesta toimenpiteen soveltamisalaan;

— taatun korvauksen laskentamenetelmä sääntelykaudella 2023–2028. Jos laskentamenetelmää muutetaan, komissio toivoo tietoja muutoksen syistä;

— tiedot toimenpiteen vaikutuksesta kilpailuun, erityisesti päätöksessä yksilöidyt mahdolliset kilpailun vääristymät, kuten toimenpiteen vaikutus naapurijäsenvaltioiden maakaasuvarastoihin, yhdysjohtoihin ja Ranskassa sijaitseviin LNG-terminaaleihin. Näiden tekijöiden tueksi olisi esitettävä kyseisten käyttöomaisuushyödykkeiden käyttöä koskevat aiemmat tiedot sekä maakaasun varastointia Ranskan naapurimaissa koskevan sääntelyjärjestelmän muutokset. Toimenpiteen vaikutus Ranskan vähittäiskauppaan on myös arvioitava ja esitettävä määrällisesti.

(111) Toiseksi Ranskan viranomaiset sitoutuvat julkaisemaan seuraavat tiedot Ranskan valtiontukia koskevalla kattavalla verkkosivustolla ([33]) sekä valtiontukien avoimuusmoduulissa (Transparency Award Module): linkki mekanismin koko tekstiin ja sen täytäntöönpanoa koskeviin sääntöihin, rahoitusvirtojen saajat, rahoitusvirtojen muoto, kullekin tuensaajalle myönnetty määrä, myöntämispäivä, yrityksen tyyppi (pk-yritys tai suuryritys), tuensaajan sijaintialue ja tuensaajan pääasiallinen toimiala.

3.12 **Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamiseen johtaneet syyt**

(112) Komissio katsoi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään alustavasti, että sääntelymekanismissa on kyse Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuesta, joka saattaa soveltua sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla. Muodollisessa tutkintamenettelyssä komissio kuitenkin ilmaisi epäilyksensä sääntelymekanismin oikeasuhteisuuden ja kilpailun vääristymisen suhteen.

(113) Tarkemmin sanottuna komissio totesi ensiksi, että varastonpitäjien sallittujen tuottojen määrittämiseksi CRE antaa varastonpitäjille mahdollisuuden saada korvausta kiinteästä pääomasta. Korvauksen laskentaan sisältyy säänneltyjen käyttöomaisuushyödykkeiden arvon määrittäminen. Komissio ilmaisi epäilyksensä menettelystä, joka koski CRE:n teettämää riippumatonta taloudellista arviota käyttöomaisuushyödykkeiden markkina-arvosta sääntelymekanismin täytäntöönpanohetkellä, mikä olisi voinut asettaa toimenpiteen oikeasuhteisuuden kyseenalaiseksi.

(114) Toiseksi, kun otetaan huomioon komissiolle muodollisen tutkintamenettelyn yhteydessä toimitetut tiedot, komissio ei voinut sulkea pois sitä mahdollisuutta, että mekanismi vääristää kilpailua. Kohtuutonta kilpailun vääristymistä olisi aiheutunut i) ranskalaisten maakaasun toimittajien ja muiden jäsenvaltioiden maakaasun toimittajien välille, ii) yhtäältä maakaasuvarastojen ylläpitäjien ja toisaalta LNG-terminaalien operaattorien ja yhdysjohtojen haltijoiden välille sekä iii) ranskalaisten maakaasuvarastojen ylläpitäjien ja muiden jäsenvaltioiden maakaasuvarastojen ylläpitäjien välille.

([32]) Edellä mainittu 21 päivänä huhtikuuta 2020 annettu CRE:n päätös nro 2020–456.
([33]) http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Aides-d-etat/Regimes-d-aides.

4. RANSKAN HUOMAUTUKSET

(115) Ranska toimitti komissiolle huomautuksensa ja niiden liitteenä CRE:n huomautukset. CRE:n huomautusten katsotaan näin ollen olevan olennainen osa Ranskan huomautuksia.

(116) Ranska katsoo, että komission esittämät epäilykset maakaasun varastointia koskevasta uudistuksesta ovat perusteettomia.

4.1 Tuen olemassaolo

(117) Ensinnäkin Ranska kiistää sen, että toimenpiteessä käytettäisiin valtion varoja. Ranskan mukaan ei myöskään voida katsoa, että siirtymisestä neuvotteluun perustuvasta järjestelmästä säänneltyyn järjestelmään olisi taloudellista etua toimijalle, jonka on pakko osallistua siirtymään. Ranska kiistää myös sen, että yhdysjohtojen haltijat ja LNG-terminaalien operaattorit olisivat varastonpitäjien kilpailijoita.

(118) Valtion varoista tulevaa rahoitusta koskevan väitteen osalta Ranska kiistää, että välttämättömien maakaasuvarastojen ylläpitäjien kustannusten osan kattamisessa olisi kyse pakollisesta maksusta. Maakaasun toimittajat maksavat maakaasun siirtoverkkojen käyttötariffin vastineeksi erittäin luotettavasta siirtopalvelusta, joka pystyy pitkällä aikavälillä vastaamaan kohtuulliseen kysyntään ([34]).

(119) Ranska huomauttaa myös, että siirtoverkon käyttötariffi on siirrettävä maakaasun kuluttajan laskuun ainoastaan niiden kuluttajien osalta, jotka haluavat hyötyä säännellyistä maakaasun myyntihinnoista. Ranskan mukaan säännellyn myyntitariffin mukaiset tarjoukset muodostavat vähemmistön maakaasutoimituksista Ranskassa ([35]), varsinkin kun maakaasun säännellyt myyntitariffit aiotaan lakkauttaa asteittain ([36]).

(120) Myönnetyn edun osalta Ranska huomauttaa ensinnäkin, että pääomakustannusten määrittämisessä otetaan huomioon pienempi riski, joka kohdistuu toimintoihin, joilla pääoman tuotto on sääntelyn myötä pienempi kuin sääntelemättömässä toiminnassa. Toiseksi Ranska kiistää sen, että varastonpitäjän säännellyssä järjestelmässä saamat tulot olisivat järjestelmällisesti suuremmat kuin tulot, jotka sama varastonpitäjä saisi neuvotteluun perustuvassa järjestelmässä ([37]). Ranska huomauttaa lisäksi, että vuodesta 2018 alkaen sovellettu sääntelykehys on symmetrinen: ”korvaus” voi toimia käänteisesti, eli varastonpitäjät maksavat sen, jos myyntitulot ylittävät CRE:n vahvistamat hyväksytyt tuotot. Näin ollen säänneltyä mallia ei voida erottaa velvoitteista ja taloudellisten mahdollisuuksien menettämisestä, jotka varastonpitäjille siinä määrätään.

(121) ENGIE-konsernin säännellyn varastointitoiminnan osalta kirjaamat 494 miljoonan euron kirjanpidolliset poistot muutama päivä sen jälkeen, kun CRE:n varastointitariffissa käyttämät parametrit oli julkaistu, ovat osoitus tästä suotuisiin markkinaolosuhteisiin liittyviä tuottoja koskevien odotusten heikkenemisestä. Ranska huomauttaa myös, että sääntelymekanismin käyttöönotto ei kasvattanut ranskalaisten varastonpitäjien tuloja vuosina 2017–2018, lukuun ottamatta Storengya. Lisäksi Ranska korostaa, että Storengy saa säännellyssä järjestelmässä vertailukelpoisilla kesän ja talven välisillä hintaeroilla sallitut tuotot, jotka ovat pienemmät kuin myyntitulot neuvotteluihin perustuvassa järjestelmässä.

(122) Ranska katsoo, että arvioitaessa myönnetyn edun valikoivuutta ei ole olennaista pohtia muissa jäsenvaltioissa sijaitsevien varastonpitäjien tilannetta. Ranska viittaa unionin yleiseen tuomioistuimeen ja unionin tuomioistuimeen, jotka ovat todenneet, että ”valikoivuutta koskevaa edellytystä voidaan […] arvioida vain yhden ainoan jäsenvaltion tasolla” ([38]). Ranska huomauttaa, että joka tapauksessa muissa jäsenvaltioissa olevat varastonpitäjät eivät ole tosiasiallisesti ja oikeudellisesti toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa, kun otetaan huomioon toimenpiteen tavoite eli maakaasun toimitusvarmuuden takaaminen Ranskassa.

([34]) Maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta 13 päivänä heinäkuuta 2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/73/EY 14 artiklan 4 kohdan säännösten mukaisesti.

([35]) CRE:n raportin Observatoire des marchés de détail du 4e trimestre *2019* mukaan 31 päivänä joulukuuta 2019 kotitalouksista ja muista asiakkaista 66 prosentilla sopimus perustui markkinatarjouksiin, kun säänneltyjen myyntitariffitarjousten osuus oli 34 prosenttia, ja 91 prosenttia maakaasun kulutuksesta perustui markkinatarjouksiin, kun säänneltyihin myyntitariffien osuus oli 9 prosenttia.

([36]) Energiasta ja ilmastosta 8 päivänä marraskuuta 2019 annetun lain nro 2019–1147 63 §:n säännösten mukaisesti.

([37]) Vaikka myyntitulot olivat vuosina 2013–2017 pienet, sallitut kokonaistuotot olivat huomattavasti pienemmät kuin näiden varastonpitäjien liikevaihto vuosina 2008–2012, kun hintaerot kesän ja talven välillä olivat suuret.

([38]) Tuomio 7.11.2014, Banco Santander, T-399/11, EU:T:2014:938, 75 kohta, ja tuomio 11.11.2004, Espanja v. komissio, C-73/03, EU:C:2004:711, 28 kohta.

(123) Yhdysjohtojen haltijoiden ja LNG-terminaalien operaattorien osalta Ranska huomauttaa, että kaikkia näitä toimijoita säännellään Ranskassa ([39]). Ne hyötyvät näin ollen hyvin samankaltaisista sääntelymekanismeista kuin varastonpitäjät, kuten siitä, että sääntelyviranomainen vahvistaa sallitut tuotot niiden kustannusten kattamiseksi. Näin ollen Ranska katsoo, ettei voida kiistää sitä, että toimenpide antaa varastonpitäjille valikoivan edun kaasun yhdysjohtojen haltijoihin ja LNG-terminaalien operaattoreihin nähden.

(124) Jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien vaikutusten osalta Ranska katsoo, että yhdysjohtojen ja LNG-terminaalien ylläpitäjät eivät kilpaile varastonpitäjien kanssa (ks. myös johdanto-osan 133 kappale ja sitä seuraavat kappaleet).

4.2 **Toimenpiteen soveltuvuus sisämarkkinoille**

4.2.1 *Oikeasuhteisuus*

(125) Ranska toteaa, että toimijoille aiheutuviin kustannuksiin perustuva sääntely on laajalle levinnyt lähestymistapa eurooppalaisten sääntelyviranomaisten keskuudessa. Sillä varmistetaan, että toimijoilla on riittävät tulot toimintansa ylläpitämiseksi ja että loppukuluttajat eivät maksa varastoinnista toimitettua palvelua korkeampaa hintaa. Ranskan mukaan kesän ja talven välisten hintaerojen tasoon perustuva menetelmä olisi epävakaa, ja markkinahintojen lyhyen aikavälin kehityksestä riippuen olisi mahdollista, etteivät toimijoiden kustannukset tulisi katetuiksi tai että toimijat saisivat perusteetonta voittoa.

(126) CRE päätyi varastointitariffin tason määrittämistä varten sääntelyyn, joka perustuu varastonpitäjien tehokkaiksi katsottujen kustannusten kattamiseen. Näin ollen kullekin toimijalle määritetään hyväksytyt tuotot siten, että ne kattavat toimintakustannukset sekä käyttöomaisuushyödykkeistä tehtävät poistot ja pääomakustannukset. Voidakseen määrittää varastonpitäjien säännellyn käyttöomaisuuspohjan alkutason tammikuun 1 päivälle 2018 CRE arvioi uudelleen varastonpitäjien käyttöomaisuushyödykkeiden bruttokirjanpitoarvon 31. joulukuuta 2016 (ks. sallittujen tuottojen määrittämistä koskeva johdanto-osan 55 kappale ja sitä seuraavat kappaleet).

(127) Lisäksi Ranska toimittaa lisäanalyyseja osoittaakseen, että muilla menetelmillä saadaan säänneltyä käyttöomaisuuspohjaa koskevia tuloksia, jotka ovat yhdenmukaisia CRE:n menetelmän kanssa.

(128) Varastonpitäjien arvo niiden osakkeenomistajien kirjanpidossa määritetään tilinpäätösstandardien mukaisesti ja toiminnasta pitkällä aikavälillä odotettavissa olevien tuottonäkymien perusteella. CRE määritti Storengyn alkuperäisen säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvoksi 3,5 miljardin euroa ja Storengyn arvoksi ENGIEn kirjanpidossa 31 päivänä joulukuuta 2016 [3–5 miljardia euroa]. Terégan alkuperäisen säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvoksi CRE määritti 1,156 miljoonaa euroa ja Terégan arvoksi varastoinnin osalta emoyhtiön kirjanpidossa 31 päivänä joulukuuta 2016 noin [1–2 miljardia euroa].

(129) Myös viimeaikaisten liiketoimien kautta saadaan tietoa yritysten arvosta ja varastointitoimintojen arvostuksesta liiketoimien yhteydessä. Esimerkiksi vuosina 2013 ([40]) ja 2015 ([41]) tehtyjen Terégan pääomaa koskevien liiketoimien perusteella varastointiin liittyvien käyttöomaisuushyödykkeiden arvoksi arvioidaan [1–2 miljardia euroa].

(130) Ranska mainitsee, että myös ulkopuoliset konsultit ovat osallistuneet varastonpitäjien säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvonmääritykseen. Storengyn osalta konsulttiyrityksen […] CRE:lle tekemän laskelman tulos oli [3–5 miljardia euroa]. Ranska viittaa myös Terégan tilaamaan PwC:n tutkimukseen, jonka mukaan säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvo oli vuonna 2018 [1–2 miljardia euroa].

(131) Ranska katsoo lopuksi, että vaihtoehtoinen menetelmä, jossa varastonpitäjän tulohistoria rekonstruoitaisiin sen määrittämiseksi, ovatko sen tulot kattaneet aiemmat investoinnit, ei olisi riittävän luotettava säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvon määrittämiseen. Tällaisessa menetelmässä olisi rekonstruoitava vanhimpien varastojen käyttöönotosta (1950-luvun lopulta) lähtien kunkin varastonpitäjän vapaat kassavirrat eli käytettävissä olevat varat varastonpitäjän käyttöpääomatarpeiden, verojen ja investointien rahoittamisen jälkeen, jotta niitä voitaisiin verrata käyttöomaisuushyödykkeiden bruttoarvoon.

([39]) Lukuun ottamatta Dunkerque LNG:tä, johon sovelletaan vapautusta.
([40]) GIC:n, Snamin ja EDF:n muodostama konsortio hankki TIGF:n.
([41]) Prédica hankki omistusosuuksia TIGF:n pääomasta.

(132) Tulohistorian rekonstruointi vaikuttaa hyvin monimutkaiselta, sillä sitä varten olisi hankittava kattavat asiakirjat, ja toisaalta nykyisten varastointiyhtiöiden organisaatio ja pääomatilanne ovat muuttuneet: ensinnäkin Storengy on osa Gaz de Francen ja GDF Suezin integroitua mallia, joten sen tulohistorian rekonstruointi edellyttäisi väistämättä olettamusta toiminnan osittaisesta luovutuksesta. Toiseksi Terégasta on tehty peräkkäisiä luovutuksia.

4.2.2 *Kilpailuun ja kauppaan kohdistuvat kielteiset vaikutukset*

(133) Ranskalaisten toimittajien ja Ranskassa varastointikapasiteettia käyttävien muiden jäsenvaltioiden toimittajien välisen kilpailun vääristymisen osalta Ranska toteaa, että toimittajan ”kansalaisuudella” ei ole vaikutusta. Julkisiin huutokauppoihin voivat osallistua kaikki toimijat, joilla on lupa toimittaa maakaasua. Toimituslupaa ei ole rajoitettu ainoastaan ranskalaisille toimittajille, vaan sen voi saada kuka tahansa unionin jäsenvaltion alueelle sijoittautunut henkilö ([42]). Toiseksi Ranskan viranomaiset huomauttavat, että ranskalaisilta toimittajilta ja muiden jäsenvaltioiden toimittajilta veloitetaan samaa maakaasun siirtoverkkojen käyttötariffia samasta siirtopalvelusta.

(134) Ranska toteaa myös, etteivät varastot kilpaile yhdysjohtojen ja LNG-terminaalien kanssa. Ranska huomauttaa aluksi, että komissio ei ole koskaan arvioinut maakaasun varastoinnin, kaasuttamislaitosten ja yhdysjohtojen yhtenäismarkkinoiden olemassaoloa. Ranska huomauttaa lisäksi, että analyyseissa, jotka koskevat kaasujärjestelmän kykyä vastata kohtuulliseen kysyntään, välttämättömät maakaasuvarastot täydentävät yhdysjohtojen ja LNG-terminaalien käytettävissä olevien nesteytetyn maakaasun varastojen täysimittaista hyödyntämistä.

(135) Ranska huomauttaa myös, että komissio on useaan otteeseen todennut, että maakaasun maanalaisella varastoinnilla on erilliset markkinat sekä Ranskassa ([43]) että muissa jäsenvaltioissa ([44]). Komissio totesi erästä Ranskan alueella toteutettua liiketoimea koskevan markkinatutkimuksen tulosten perusteella, että varastointi ja muut joustavuuden muodot eivät ole korvattavissa keskenään ([45]). Ranska toteaa myös, että komissio on katsonut kahdessa päätöksessään, että maakaasun varastoinnin markkinat ovat laajuudeltaan alueelliset tai jopa kansalliset ([46]).

(136) Ranska katsoo, että kullakin joustovälineellä on omat toimintonsa ja ominaispiirteensä, minkä vuoksi niitä ei voida korvata muilla joustovälineillä. Yhdysjohtojen avulla maakaasua voidaan toimittaa Ranskan alueelle. Jos varastoja ei olisi, yhdysjohdot olisi mitoitettava siten, että maakaasun toimitukset voitaisiin taata Ranskan alueella kulutushuipun aikana. Tällainen mitoitus olisi kuitenkin tehoton. Lisäksi EU:n tavoitteena on vähentää maakaasun kulutusta. Ranskan nykyisiin yhdysjohtoihin ei ole suunnitteilla uusia investointeja. Komission kysymys, joka koskee kilpailua ja pitkän aikavälin investointisignaaleja, on siis täysin teoreettinen.

(137) LNG-terminaalit tarjoavat vaihtoehtoisen mahdollisuuden toimittaa Ranskan alueelle maakaasua mahdollisimman pienin kustannuksin. Nesteytetyn maakaasun saatavuus on epävarmaa, ja se riippuu voimakkaasti maailmanlaajuisista kysynnän ja tarjonnan olosuhteista, jotka muuttavat säännöllisesti lastien suuntaa. Lisäksi LNG-terminaaleissa on rajallinen varastointikapasiteetti ([47]), joka ei parhaissakaan olosuhteissa riitä yli viideksi päiväksi. Tämä aika on kuitenkin lyhyempi kuin kylmän jakson keskimääräinen kesto eli 5–15 päivää, joten lasteja ei saada terminaaleihin riittävän nopeasti, ettei maakaasun siirtoon tulisi häiriöitä ([48]).

(138) Näin ollen maakaasuvarastot tarjoavat kausittaista joustoa, jota yhdysjohdot vastaavissa taloudellisissa olosuhteissa tai LNG-terminaalit eivät voi tarjota. Ranskassa sijaitsevat varastot eivät kuitenkaan riitä yksin turvaamaan maakaasun toimitusvarmuutta Ranskassa. Maakaasun toimittamiseen Ranskan alueelle tarvitaan siis edelleen myös yhdysjohtoja ja LNG-terminaaleja.

([42]) Energialain L. 443–4 §:n säännösten mukaisesti.
([43]) Ks. esim. komissio, 14.11.2006, M.4180 Gaz de France/Suez, 341 kohta.
([44]) Komissio, 29.9.1999, M.1383 – Exxon/Mobil, 69 ja 261 kohta; komissio, 25.4.2003, M.3086 – Gaz de France/Preussag Energie, 14 kohta; komissio, 21.12.2005, M.3696 E.ON/MOL, 99 kohta; komissio, 19.11.2013, M.6984 – EPH/Stredoslovenska Energetika, 24 kohta.
([45]) Komissio, 8.10.2004, M.3410 Total / Gaz de France, 19 kohta.
([46]) Komissio, 21.12.2005, M.3696 – E.ON/MOL, 130 kohta; komissio, 19.11.2013, M.6984 – EPH/Stredoslovenska Energetika, 24 kohta.
([47]) Ranskan terminaaleissa talvella keskimäärin 4,2 terawattituntia.
([48]) 10–15 päivää kaasun alkuperästä riippuen.

(139) Näin ollen nämä erityyppiset infrastruktuurit täydentävät toisiaan Ranskan toimitusvarmuuden turvaamisessa eivätkä kilpaile keskenään.

(140) Vaikka yhdysjohtojen, LNG-terminaalien ja maakaasuvarastojen katsottaisiin kilpailevan keskenään, Ranska huomauttaa, että kaikkia Ranskan yhdysjohtoja ja LNG-terminaaleja säännellään, Dunkerquen terminaalia lukuun ottamatta. Näin ollen näiden infrastruktuurien kannattavuus vastaa CRE:n asettamaa käyttöomaisuushyödykkeiden korvausastetta. Siksi varastojen sääntelyn täytäntöönpanolla ei voi olla vaikutusta muun säännellyn infrastruktuurin kannattavuuteen.

(141) Ranska huomauttaa myös, että viimeaikaiset tapahtumat ovat ristiriidassa sellaisen olettamuksen kanssa, jonka mukaan yhdysjohdoille ja LNG-terminaaleille aiheutuisi haitallista kilpailua. Vuoden 2018 lopusta lähtien Ranskan ja muun Euroopan terminaalien käyttöaste on ollut erityisen suuri verrattuna kymmeneen edeltävään vuoteen. Lisäksi LNG-terminaalien operaattorit ovat hiljattain käynnistäneet menestyksekkäästi menettelyjä kapasiteettinsa kaupan pitämiseksi keskipitkällä aikavälillä. Varastoinnin sääntely yhdessä Ranskan alueiden yhdistämisen kanssa, joka toteutettiin vuoden 2018 lopussa, on merkittävästi parantanut Ranskan ja Länsi-Euroopan markkinoiden syvyyttä ja likviditeettiä.

(142) Ranska kiistää myös sen, että varastojen sääntely voisi vähentää kannustimia käyttää olemassa olevia LNG-terminaaleja ja yhdysjohtoja. Käytön kannustimet tulevat eri maakaasumarkkinoiden hintasignaaleista ([49]). Tässä yhteydessä varastot ovat lisäkeino, jolla voidaan optimoida maakaasun toimituskustannukset ja hyötyä kilpailukykyisistä markkinahinnoista.

(143) Ranska toteaa myös, että päätökset, jotka koskevat yhdysjohtoihin ja LNG-terminaaleihin tehtäviä investointeja, perustuvat toimitusstrategioihin, joihin maakaasun varastointi ei vaikuta kielteisesti.

(144) Ranska katsoo myös, ettei toimenpide vaikuta mitenkään varastonpitäjien tilanteeseen muissa jäsenvaltioissa. Ranskan viranomaiset huomauttavat, että Ranskan kaasuverkon mitoituksessa, joka perustuu yhdysjohtojen koko käytettävissä olevaan kapasiteettiin, otetaan automaattisesti huomioon myös yhdysjohtojen takana olevat toimituskeinot, erityisesti unionin muissa jäsenvaltioissa sijaitsevat maakaasuvarastot. Ranskan viranomaiset toteavat lisäksi, että jotkin näistä varastoista ovat myös säänneltyjä.

(145) Varastointikapasiteetti myydään huutokaupoilla markkinahintaan. Näin ollen toimenpide ei aseta muissa jäsenvaltioissa toimivia varastonpitäjiä epäedulliseen asemaan. Lisäksi toimenpiteellä voi olla vain vähäinen vaikutus hinnanmuodostukseen. Ranskan varastoihin voidaan varastoida noin 130 terawattituntia ([50]), mikä on vähän markkinapaikoilla myytäviin määriin verrattuna. Vuonna 2018 TTF-markkinapaikalla ([51]) myytiin 28 220 terawattituntia.

(146) Näin ollen eri jäsenvaltioiden varastonpitäjät toimivat markkinaolosuhteissa, joihin Ranskan varastoilla on vain vähän vaikutusta, joten ei voida katsoa, että niiden kannattavuus voisi heikentyä toimenpiteen käyttöönoton seurauksena.

(147) Ranska toteaa lisäksi, että Saksan ja Belgian varastojen täyttöasteet kasvoivat korkealle tasolle vuosien 2018 ja 2019 välillä ([52]). Korkeat tasot osoittavat, että Ranskan varastojen sääntely ei estä muiden jäsenvaltioiden varastonpitäjiä myymästä koko varastointikapasiteettiaan suotuisissa markkinaolosuhteissa.

5. **ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN HUOMAUTUKSET**

(148) Komissio sai huomautuksia kahdeksaltatoista asianomaiselta osapuolelta, mukaan lukien toimenpiteen kolme tuensaajaa. Näitä huomautuksia käsitellään johdanto-osan 149–233 kappaleessa.

([49]) Eri puolilta maailmaa tulevan nesteytetyn maakaasun hinnat Euroopan eri markkinapaikoissa.
([50]) Neljän kuukauden myyntiaikana.
([51]) Title Transfer Facility -markkinapaikka, jossa tehdään suurin osa swap-sopimuksista.
([52]) Saksassa 88:sta 99 prosenttiin ja Belgiassa 54:stä 97 prosenttiin.

5.1 **Toimenpiteen tuensaajien huomautukset**

5.1.1 *Géométhane*

(149) Géométhane korostaa toimenpiteen käyttöönoton myönteisiä vaikutuksia energiahuoltovarmuutta koskevan tavoitteen kannalta. Géomethane toimitti komissiolle väitteidensä tueksi yksityiskohtaisen kertomuksen ([53]).

5.1.1.1 Tuen olemassaolo

(150) Géométhanen mukaan toimenpide ei ole valtiontukea useista syistä.

(151) Géométhane toteaa ensinnäkin, että rahoitusta ei saada valtion varoista, koska varastointiosuutta ei voida katsoa pakolliseksi maksuksi: varojen siirto tapahtuu ainoastaan yksityisten toimijoiden (maakaasun toimittajat ja varastonpitäjät) välillä, valtiolla on vain vähän määräysvaltaa varoihin, toimenpide ei vähennä valtion talousarviota ja toimenpide edellyttää, että varastonpitäjät ylläpitävät järjestelmän piiriin kuuluvia välttämättömiä varastoja.

(152) Toimenpidettä ei voida myöskään pitää valikoivana etuna, joka myönnetään Ranskan alueella toimiville varastonpitäjille mutta ei ulkomaisille varastonpitäjille, sillä Ranskan alueella ja ulkomailla toimivien varastonpitäjien oikeudelliset ja tosiasialliset tilanteet eivät ole keskenään rinnastettavissa toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta. Muiden joustovälineiden operaattorit eivät myöskään ole vertailukelpoisessa oikeudellisessa ja tosiasiallisessa tilanteessa.

(153) Géométhane toteaa myös, että toimenpide ei vaikuta kilpailuun ja kauppaan jäsenvaltioiden välillä.

5.1.1.2 Tuen soveltuvuus

(154) Jos kyseinen toimenpide katsottaisiin valtiontueksi, sitä olisi Géométhanen mukaan pidettävä valtiontukisääntöjen mukaisena. Toimenpiteellä nimittäin edistetään yhteisen edun mukaisen energiahuoltovarmuutta koskevan tavoitteen saavuttamista. Lisäksi toimenpide on tavoitteen saavuttamisen kannalta tarpeellinen ja tarkoituksenmukainen, kun otetaan huomioon vaihtoehtoisten toimenpiteiden analyysi.

(155) Toimenpiteen käyttöönotolla on kannustava vaikutus, koska ilman tällaista toimenpidettä varastointikapasiteetin vähäinen myynti ja myyntikampanjoista saatujen tulojen väheneminen kesän ja talven välisten hintaerojen pienenemisen seurauksena olisivat saaneet varastonpitäjät sulkemaan tilapäisesti tai jopa lopullisesti varastot, jotka ovat välttämättömiä maakaasun toimitusvarmuuden takaamiseksi Ranskassa.

(156) Sallittujen tuottojen laskentamenetelmä, joka pohjautuu juoksevien taloudellisten kustannusten kautta määritettyyn säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvoon, on perusteltu ja oikeasuhteinen seuraavista syistä:

— säänneltyjen käyttöomaisuushyödykkeiden kannasta tehtiin riippumaton taloudellinen arviointi konsulttiyrityksen […] suorittamassa ulkoisessa tarkastuksessa, kun sääntelymekanismi pantiin täytäntöön;

— CRE ei ottanut käyttöön toimijoiden ehdottamaa alkuperäisen säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvoa;

— taloudellisiin juokseviin kustannuksiin pohjautuva menetelmä perustuu käyttöomaisuushyödykkeiden bruttokirjanpitoarvoon, jota käytetään säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvostuksessa;

— menetelmän avulla voidaan ottaa huomioon käyttöomaisuushyödykkeiden korvaamisesta aiheutuvat kustannukset, joista on vähennetty poistot;

— menetelmää sovelletaan kaikkiin Ranskassa säänneltyihin infrastruktuuritariffeihin;

— lähes kaikki eurooppalaiset sääntelyviranomaiset soveltavat menetelmää.

([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) Säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvon määrittäminen kesän ja talven välisen hintaeron muodostaman markkina-arvon perusteella ei olisi järkevää, koska se ei kattaisi varastonpitäjille aiheutuvia kustannuksia, mikä olisi vastoin direktiivin 2009/73/EY kustannusten kattamisen periaatetta. Siksi markkina-arvon huomioon ottaminen vaarantaisi sääntelymekanismin, jonka tarkoituksena on varmistaa siirtoverkon moitteettoman toiminnan kannalta välttämättömien varastojen toiminta. Lisäksi on olemassa liiallisten korvausten riski, jos myyntihintojen ero kesän ja talven välillä kasvaa. CRE:n käyttöön ottama säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvo vastaa varastojen markkina-arvoa pitkällä ja keskipitkällä aikavälillä.

(158) Ei olisi ollut merkityksellistä arvioida, kattoivatko ennen sääntelymekanismin voimaantuloa saadut tulot varastojen alkuinvestointikustannukset, koska näiden tulojen sisällyttäminen tähän arviointiin olisi eurooppalaisten sääntelyviranomaisten käytäntöjen vastaista ja monimutkaista, ja se tuottaisi epävarmoja tuloksia.

(159) Lisäksi käytössä on toimenpiteitä, joilla rajoitetaan varastonpitäjien tuottonäkymiä (esim. keskimääräinen pääomakustannus, varastonpitäjien kustannusten rajaaminen tehokkaan toimijan kustannuksiin ja kannustinpohjainen sääntely).

(160) Géométhane huomauttaa myös, että CRE:n käyttämä säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvo vastaa hiljattain tehdyn liiketoimen arvoa. Total, Ineos ja Géostock luovuttivat vuonna 2016 CNP Assurances -yhtiölle 98 prosenttia Géosudin osakkeista, […] eurolla. Géosud omistaa itse 50 prosenttia Géométhanen osakkeista. Näin ollen on mahdollista laskea ostajan kyseisen luovutuksen yhteydessä arvioima Géométhanen kokonaisarvo, joka on […] ([54]) (sekä käytettävissä olevat […] varat eli yhteensä noin […]). Géométhanen mukaan tämä markkina-arvo vastaa […] CRE:n vuonna 2018 määrittämää säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvoa eli 188,9:ää miljoonaa euroa, johon lisätään rakenteilla oleva käyttöomaisuus […].

(161) Toimenpide estää kielteiset vaikutukset kilpailuun ja kauppaan jäsenvaltioiden välillä. Tästä ovat todisteena seuraavat seikat:

— Ranskalaisten ja ulkomaisten maakaasun toimittajien välinen kilpailu ei ole vääristynyt. Varastointipalvelujen huutokauppaaminen takaa ranskalaisten ja ulkomaisten maakaasun toimittajien yhdenvertaisen kohtelun. Myös sääntelyjärjestelmän mukainen varastointikorvauksen rahoitusmenetelmä takaa ulkomaisten ja ranskalaisten toimittajien yhdenvertaisen kohtelun. Ulkomaiset toimittajat eivät hyödy halvemmista hinnoista ranskalaisiin toimittajiin verrattuna.

— Kilpailu ei ole myöskään vääristynyt naapurimaiden varastonpitäjiin nähden. Sääntelymekanismin voimaantulon jälkeen varastojen täyttöasteet ovat kasvaneet kaikkialla unionissa, ja ne ovat nyt erityisen korkealla tasolla.

— Varastonpitäjien ja toisaalta LNG-terminaalien operaattorien tai yhdysjohtojen haltijoiden välinen kilpailu ei myöskään ole vääristynyt, koska LNG-terminaaleja ja yhdysjohtoja ei voida korvata. Yrityskeskittymiä koskevassa komission päätöksentekokäytännössä maakaasun varastointimarkkinat on määritelty erillisiksi markkinoiksi. Tosiasiassa maakaasun varastointi, LNG-terminaalit ja yhdysjohdot täydentävät toisiaan.

5.1.2 *Storengy*

(162) Storengy korostaa toimenpiteen käyttöönoton myönteisiä vaikutuksia energiahuoltovarmuutta koskevan tavoitteen kannalta. Storengy toimitti komissiolle väitteidensä tueksi yksityiskohtaisen kertomuksen ([55]).

5.1.2.1 Tuen olemassaolo

(163) Storengyn mukaan toimenpide ei ole valtiontukea useista syistä.

([54]) Eli ostohinta (130,6)/(98 % x 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) Storengy toteaa ensinnäkin, että rahoitusta ei saada valtion varoista, koska varastointiosuutta ei voida katsoa pakolliseksi maksuksi, ja että varojen siirto tapahtuu ainoastaan yksityisten toimijoiden (maakaasun toimittajien ja varastonpitäjien) välillä, valtiolla on vain vähän määräysvaltaa varoihin, toimenpide ei vähennä valtion talousarviota ja toimenpide edellyttää, että varastonpitäjät ylläpitävät järjestelmän piiriin kuuluvia välttämättömiä varastoja.

(165) Toimenpidettä ei voida myöskään pitää valikoivana etuna, joka myönnetään Ranskan alueella toimiville varastonpitäjille mutta ei ulkomaisille varastonpitäjille, sillä Ranskan alueella ja ulkomailla toimivien varastonpitäjien oikeudelliset ja tosiasialliset tilanteet eivät ole keskenään rinnastettavissa toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta. Muiden joustovälineiden operaattorit eivät myöskään ole vertailukelpoisessa oikeudellisessa ja tosiasiallisessa tilanteessa.

(166) Storengy toteaa myös, että toimenpide ei vaikuta kilpailuun ja kauppaan jäsenvaltioiden välillä.

5.1.2.2 Tuen soveltuvuus

(167) Jos kyseinen toimenpide katsottaisiin valtiontueksi, sitä olisi Storengyn mukaan pidettävä valtiontukisääntöjen mukaisena. Toimenpiteellä nimittäin edistetään yhteisen edun mukaisen energiahuoltovarmuutta koskevan tavoitteen saavuttamista. Lisäksi toimenpide on tavoitteen saavuttamisen kannalta tarpeellinen ja tarkoituksenmukainen, kun otetaan huomioon vaihtoehtoisten toimenpiteiden analyysi.

(168) Toimenpiteen käyttöönotolla on kannustava vaikutus, koska ilman tällaista toimenpidettä varastointikapasiteetin vähäinen myynti ja myyntikampanjoista saatujen tulojen väheneminen kesän ja talven välisten hintaerojen pienenemisen seurauksena olisivat saaneet varastonpitäjät sulkemaan tilapäisesti tai jopa lopullisesti varastot, jotka ovat välttämättömiä maakaasun toimitusvarmuuden takaamiseksi Ranskassa.

(169) Sallittujen tuottojen laskentamenetelmä, joka pohjautuu juoksevien taloudellisten kustannusten kautta määritettyyn säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvoon, on perusteltu ja oikeasuhteinen seuraavista syistä:

— säänneltyjen käyttöomaisuushyödykkeiden kannasta tehtiin riippumaton taloudellinen arviointi konsulttiyrityksen […] suorittamassa ulkoisessa tarkastuksessa, kun sääntelymekanismi pantiin täytäntöön;

— CRE ei ottanut käyttöön toimijoiden ehdottamaa alkuperäisen säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvoa;

— taloudellisiin juokseviin kustannuksiin pohjautuva menetelmä perustuu käyttöomaisuushyödykkeiden bruttokirjanpitoarvoon, jota käytetään säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvostuksessa

— menetelmän avulla voidaan ottaa huomioon käyttöomaisuushyödykkeiden korvaamisesta aiheutuvat kustannukset, joista on vähennetty poistot

— menetelmää sovelletaan kaikkiin Ranskassa säänneltyihin infrastruktuuritariffeihin;

— lähes kaikki eurooppalaiset sääntelyviranomaiset soveltavat menetelmää.

(170) Säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvon määrittäminen kesän ja talven välisen hintaeron muodostaman markkina-arvon perusteella ei olisi järkevää, koska se ei kattaisi varastonpitäjille aiheutuvia kustannuksia, mikä olisi vastoin direktiivin 2009/73/EY kustannusten kattamisen periaatetta. Siksi markkina-arvon huomioon ottaminen vaarantaisi sääntelymekanismin, jonka tarkoituksena on varmistaa siirtoverkon moitteettoman toiminnan kannalta välttämättömien varastojen toiminta. Lisäksi on olemassa liiallisten korvausten riski, jos myyntihintojen ero kesän ja talven välillä kasvaa. CRE:n käyttöön ottama säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvo vastaa varastojen markkina-arvoa pitkällä ja keskipitkällä aikavälillä.

(171) Ei olisi ollut merkityksellistä arvioida, kattoivatko ennen sääntelymekanismin voimaantuloa saadut tulot varastojen alkuinvestointikustannukset, koska näiden tulojen sisällyttäminen tähän arviointiin olisi eurooppalaisten sääntelyviranomaisten käytäntöjen vastaista ja monimutkaista, ja se tuottaisi epävarmoja tuloksia.

(172) Lisäksi käytössä on toimenpiteitä, joilla rajoitetaan varastonpitäjien tuottonäkymiä (esim. keskimääräinen pääomakustannus, varastonpitäjien kustannusten rajaaminen tehokkaan toimijan kustannuksiin ja kannustinpohjainen sääntely).

(173) Toimenpide estää kielteiset vaikutukset kilpailuun ja kauppaan jäsenvaltioiden välillä. Tästä ovat todisteena seuraavat seikat:

— Ranskalaisten ja ulkomaisten maakaasun toimittajien välinen kilpailu ei ole vääristynyt. Varastointipalvelujen huutokauppaaminen takaa ranskalaisten ja ulkomaisten maakaasun toimittajien yhdenvertaisen kohtelun. Myös sääntelyjärjestelmän mukainen varastointikorvauksen rahoitusmenetelmä takaa ulkomaisten ja ranskalaisten toimittajien yhdenvertaisen kohtelun. Ulkomaiset toimittajat eivät hyödy halvemmista hinnoista ranskalaisiin toimittajiin verrattuna.

— Kilpailu ei ole myöskään vääristynyt naapurimaiden varastonpitäjiin nähden. Sääntelymekanismin voimaantulon jälkeen varastojen täyttöasteet ovat kasvaneet kaikkialla unionissa, ja ne ovat nyt erityisen korkealla tasolla;

— Varastonpitäjien ja toisaalta LNG-terminaalien operaattorien tai yhdysjohtojen haltijoiden välinen kilpailu ei myöskään ole vääristynyt, koska LNG-terminaaleja ja yhdysjohtoja ei voida korvata. Yrityskeskittymiä koskevassa komission päätöksentekokäytännössä maakaasun varastointimarkkinat on määritelty erillisiksi markkinoiksi. Tosiasiassa maakaasun varastointi, LNG-terminaalit ja yhdysjohdot täydentävät toisiaan.

5.1.3 *Teréga*

(174) Teréga korostaa, että varastointiuudistuksen päätavoitteena on maakaasun toimitusvarmuus Ranskassa. Se oli uhattuna ennen sääntelymekanismin voimaantuloa.

5.1.3.1 Tuen olemassaolo

(175) Teréga katsoo, ettei toimenpidettä voida pitää valtiontukena. Teréga huomauttaa, että sääntelyjärjestelmät, jotka perustuvat tehokkaan toimijan kustannusten kattamisen ja sijoitetun pääoman tavanomaisen tuoton periaatteelle, ovat unionissa yleisiä, mutta niitä ei kuitenkaan katsota valtiontueksi.

(176) Teréga katsoo ensinnäkin, että toimenpide on ainoastaan tariffien sääntelyväline, jota ei rahoiteta valtion varoista. Toimenpide ei vaikuta valtion talousarvioon eikä aiheuta lisäkustannuksia, jotka olisi siirrettävä loppuasiakkaiden maksettavaksi. Ranskan valtiolla ei myöskään ole julkista määräysvaltaa siirtoverkonhaltijoiden keräämiin varoihin eikä itse siirtoverkonhaltijoihin, jotka ovat enimmäkseen yksityisten osakkaiden määräysvallassa olevia yksityisoikeudellisia yhtiöitä.

(177) Toiseksi Teréga katsoo, että toimenpide ei anna kyseisille toimijoille valikoivaa etua. Sääntelymekanismi perustuu huutokauppoihin, ja siihen sisältyy myös tehokkuuskannustimia ja oikaisuväline, jolla kaikki kustannukset ja tulot voidaan korjata todellisten kustannusten ja tulojen mukaisiksi jälkikäteen. Lisäksi sääntelymekanismin symmetrisyys merkitsee sitä, että varastonpitäjät eivät välttämättä saa korvausta, vaan ne saattavat päinvastoin joutua palauttamaan ylimääräiset tuotot.

(178) Lisäksi Teréga katsoo valikoivuutta koskevan kriteerin osalta, ettei ulkomaisten toimijoiden tilanne ole merkityksellinen tekijä. Varastonpitäjät ovat monessa suhteessa erilaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa kuin LNG-terminaalien operaattorit ja yhdysjohtojen haltijat, erityisesti maakaasun toimitusvarmuutta Ranskassa koskevan tavoitteen osalta.

(179) Teréga toteaa myös, ettei toimenpide vaikuta mitenkään kilpailuun ja kauppaan jäsenvaltioiden välillä. Varastointikapasiteetti huutokaupataan sellaisen markkinamekanismin mukaisesti, joka ei syrji toisissa jäsenvaltioissa sijaitsevia toimijoita. Lisäksi yrityskeskittymien valvontaa ja kilpailunvastaisia menettelyjä koskevassa komission päätöksentekokäytännössä merkityksellisten maakaasun varastointimarkkinoiden mittakaava on aina määritelty enintään kansalliseksi, eikä laajempien markkinoiden olemassaoloa ole koskaan todettu kyseessä olevien palvelujen eikä maantieteellisten näkökohtien kannalta. Joka tapauksessa se tosiasia, että kaasuinfrastruktuuria säännellään hyvin yleisesti, on ristiriidassa sen ajatuksen kanssa, että kilpailu maakaasumarkkinoilla vääristyisi.

5.1.3.2 Tuen soveltuvuus sisämarkkinoille:

(180) Jos sääntelymekanismia pidettäisiin valtiontukena, Terégan mukaan se täyttäisi kaikki SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitetut sisämarkkinoille soveltuvuuden edellytykset.

(181) Teréga katsoo, että toimenpiteellä pyritään yhteisen edun mukaiseen tavoitteeseen eli maakaasun toimitusvarmuuteen Ranskassa. Sääntelymekanismilla pyritään saavuttamaan täsmällinen ja mitattavissa oleva toimitusvarmuuden taso lisäämällä varastoissa saatavilla olevan maakaasun määrää. Lisäksi toimenpide on riittävään analyysiin perustuva tarpeellinen valtion toimenpide, jolla vastataan markkinoiden todettuihin puutteisiin, kuten siihen, että loppuasiakkaat eivät pysty ilmoittamaan toimitusvarmuuden arvoa (kuten vakuutusarvoa tai järjestelmäarvoa). Lisäksi Teréga korostaa, että toimenpide on tarkoituksenmukainen väline toimitusvarmuuden parantamiseksi Ranskan alueella verrattuna sekä muihin käytettävissä oleviin joustotoimenpiteisiin että muunlaiseen varastoinnin sääntelyyn.

(182) Teréga kiistää menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetyt komission perustelut, jotka koskevat toimenpiteen oikeasuhteisuutta. Sääntelymekanismissa tuen määrä on rajoitettu välttämättömään vähimmäismäärään. Sääntelymekanismin perustana ovat ”tehokkaan toimijan” kustannusten kattaminen, varastonpitäjien tuottojen yläraja ja mekanismiin integroidut kannustimet, jotta varastonpitäjät pyrkisivät tehostamaan toimintamenojaan. Lisäksi CRE teetti riippumattoman kustannusarvion. Näin CRE varmisti, että ainoastaan hyväksyttävät kustannukset katetaan. CRE myös tukeutui säänneltyjen käyttöomaisuushyödykkeiden arvonmäärityksessä useisiin riippumattomien asiantuntijoiden tekemiin puolueettomiin, tuoreisiin ja uskottaviin taloudellisiin tutkimuksiin. CRE:n käyttämä käyttöomaisuushyödykkeiden arvostusmenetelmä on tältä osin johdonmukainen ja muiden eurooppalaisten sääntelyviranomaisten käytännön mukainen. Teréga katsoo, että toisin kuin komissio väittää, sääntelyn voimaantuloa edeltävien tulojen sisällyttäminen säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvoon olisi väistämättä puutteellista, jos tietoja ei olisi saatavilla, ja että se saattaisi joka tapauksessa olla ristiriidassa yleisten oikeusperiaatteiden kanssa. Lisäksi CRE:n työ koskee sekä varastonpitäjien toimintakustannuksia että niiden käyttöomaisuushyödykkeiden arvostusta, ja nämä tiedot on julkistettu järjestelmällisesti CRE:n tariffipäätöksissä. Näin varmistetaan toimenpiteen avoimuus.

(183) Teréga katsoo myös, ettei toimenpide vääristä kilpailua Ranskassa ja ulkomailla olevien maakaasun toimittajien välillä. Toimenpide ei ole syrjivä. Kaikki vähittäismyyjät voivat ostaa kapasiteettia Ranskan varastoista huutokaupoilla. Lisäksi kaikki ranskalaisia asiakkaita palvelevat vähittäismyyjät maksavat siirtoverkon käyttötariffeja, joilla tuetaan korvausmekanismia. Toimenpiteellä on jopa myönteisiä vaikutuksia maakaasun vähittäismarkkinoihin, sillä se lieventää stressikausia ja verkon ylikuormituksen riskiä. Toimenpide ei myöskään aiheuta kilpailun vääristymistä LNG-terminaalien operaattoreihin tai yhdysjohtojen haltijoihin nähden. Nämä toimijat, joihin sovelletaan myös laajalti tulojensääntelymekanismeja, eivät kilpaile varastonpitäjien kanssa, vaan ne täydentävät toisiaan toimitusvarmuutta koskevan tavoitteen kannalta. Toimenpiteellä ei suosita yhtä maakaasun toimituslähdettä toisten sijasta eikä kielletä tai estetä täydentävien välineiden eli yhdysjohtojen ja LNG-terminaalien käyttöä. Esimerkiksi Euroopassa sijaitsevien LNG-terminaalien viime vuosien kapasiteettivaraukset ovat osoitus tästä. Toimenpide ei myöskään vääristä kilpailua suhteessa ulkomaisiin varastonpitäjiin. Markkinapohjaiseen mekanismiin perustuvilla huutokaupoilla ei aseteta ulkomaisia varastonpitäjiä epäsuotuisaan asemaan, eikä toimenpiteen käyttöönotto ole käytännössä hidastanut varastojen käyttöasteen yleistä kasvua Euroopassa.

5.2 **Muiden asianomaisten osapuolten esittämät huomautukset**

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

(184) AFIEG esitti huomautuksia varastojen arvostusmenetelmästä ja toimitusvarmuuden kannalta välttämättömien varastojen kapasiteetista ja poistonopeudesta.

(185) AFIEG korostaa, että enää ei ole ennen uudistusta vallinneita kilpailun vääristymiä, jotka johtuivat avoimuuden puutteesta aiemmassa järjestelmässä.

([56]) AFIEG-järjestö kokoaa yhteen sähkö- ja kaasualan ranskalaisia yrityksiä ja muiden eurooppalaisten yhtiöiden tytäryhtiöitä: Alpiq Energie France, BKW France, Endesa, Fortum France, Gazprom Energy, Total Direct Energie, Gazel Energie, Vattenfall. Enovos ja Primeo Energie ovat liitännäisjäseniä.

(186) AFIEG:llä ei ole tarkkoja lukuja, jotta se voisi vahvistaa CRE:n valitseman säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvostusmenetelmän, mutta se katsoo, että markkinoiden taloudellinen arvo soveltuu siihen paremmin kuin markkinoiden kirjanpitoarvo. Tämä valinta kuvastaisi varastointia tietyllä hetkellä pikemmin kuin pidemmälle menneisyyteen ulottuvaa näkemystä. Lisäksi AFIEG katsoo, että puskurikaasun arvostaminen vaikuttaa olevan olennainen osa varastojen arvostusta, ja haluaisi siksi sisällyttää puskurikaasun poistosääntöjen valinnan taloudelliset vaikutukset säännellyn käyttöomaisuuspohjan kokonaisarvoon. Lopuksi AFIEG huomauttaa, ettei varastonpitäjien toimintaan kohdistu suurempia riskejä kuin siirtoverkonhaltijoiden toimintaan. Sen vuoksi varastonpitäjille valittu säännellyn käyttöomaisuuspohjan korvaustaso ei saisi olla korkeampi kuin siirtoverkonhaltijoilla.

(187) AFIEG:n mielestä Ranskan viranomaisten olisi pienennettävä toimitusvarmuuden kannalta välttämättömiksi katsottua varastointikapasiteettia ja poistonopeutta, jotta varastoinnin kustannus-hyötysuhde voitaisiin maksimoida kuluttajien kannalta. Ranskan viranomaiset ovat määrittäneet toimitusvarmuuden turvaamiseksi tarvittavan maakaasun vähimmäisvarastojen poistonopeudeksi 1 990 gigawattituntia päivässä ja määräksi 64 terawattituntia ([57]), kun taas vuosien 2023–2028 monivuotisessa energiaohjelmassa vahvistetussa luettelossa poistonopeus on 2 376 gigawattituntia päivässä ja määrä 138,5 terawattituntia. AFIEG katsoo, että monivuotista energiaohjelmaa koskevassa asetuksessa määritetyt määrät ovat ylimitoitettuja siihen varastointikapasiteettiin nähden, jota toimitusvarmuuden turvaamiseen Ranskassa tarvitaan. Sen vuoksi määriä olisi vähennettävä, jotta ei aiheutettaisi lisäkustannuksia loppukuluttajille ja haittaa muulle maakaasun joustokapasiteetille. Lisäksi AFIEG toteaa, että Ranskan viranomaisten määrittämä kahden prosentin häiriöriski on ylimitoitettu verrattuna naapurimaiden viiteen prosenttiin.

5.2.2 *Association française du gaz (AFG)* ([58])

(188) AFG katsoo, että Ranskan viranomaisten 1 päivänä tammikuuta 2018 käyttöön ottama maakaasun varastoja koskeva sääntelykehys on hyvä.

(189) AFG katsoo myös, että toimenpide perustuu kustannuspohjaisen sääntelyn periaatteeseen ja että se on johtanut käyttöomaisuushyödykkeiden tehokkaaseen ja oikeasuhteiseen arvostukseen. AFG toteaa, että useimmat sääntelyviranomaiset soveltavat kustannuspohjaisen sääntelyn periaatetta ja että sitä sovelletaan maakaasun siirtoon ja jakeluun sekä LNG-terminaaleihin Ranskassa.

(190) AFG:n mukaan menetelmä, jossa käytetään markkinahintoja eikä ”tehokkaiden toimijoiden” kustannuksia, olisi voinut johtaa epävakaaseen sääntelykehykseen, joka olisi saattanut olla kaukana taloudellisesti parhaasta ratkaisusta: jos myyntihintojen erot kesän ja talven välillä ovat epäsuotuisia, menetelmä ei takaa toimijoille aiheutuvien kustannusten korvaamista, jolloin toimijat saattavat joutua kriittiseen tilanteeseen. Jos myyntihintojen erot kesän ja talven välillä sitä vastoin olisivat erittäin suotuisia, toimijoiden tulot olisivat olleet liian suuret ja kaukana varastojen asiakkaiden kannalta optimaalisesta arvosta.

(191) AFG:n mukaan Ranskan varastoja koskeva sääntely ei ole vääristänyt kilpailua suhteessa muihin Ranskan maakaasuinfrastruktuureihin, Ranskassa ja muualla Euroopan unionissa sijaitseviin LNG-terminaaleihin eikä varastonpitäjiin muualla Euroopan unionissa. LNG-terminaalien osalta AFG toteaa, että Ranskaan tuodun nesteytetyn maakaasun määrät ovat kaksinkertaistuneet kahden vuoden aikana: vuonna 2017 määrä oli 9,6 gigakuutiometriä, ja vuonna 2019 se oli 21,5 gigakuutiometriä. AFG mainitsee myös, että Saksassa tutkitaan parhaillaan LNG-terminaalien kehittämishankkeita. Muiden eurooppalaisten varastonpitäjien osalta AFG huomauttaa, että Saksan, Alankomaiden ja Belgian varastojen täyttöasteet kasvoivat vuosien 2018 ja 2019 välillä ja että täyttöasteet olivat Länsi-Euroopassa vähintään 95 prosenttia 1 päivänä marraskuuta 2019.

5.2.3 *Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE)* ([59])

(192) ANODEn mukaan varastoinnin sääntely Ranskassa mahdollistaa sen, että toimittajien toive varastointikapasiteetin myymistä koskevista markkinasäännöistä ja toimitusvarmuuden turvaamiseen tähtäävästä sääntelymekanismista voidaan sovittaa yhteen.

([57]) Määräys, annettu 13 maaliskuuta 2018, maakaasun vähimmäisvarastoista maakaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi marraskuun 1 päivästä 2018 maaliskuun 31 päivään 2019.

([58]) AFG on Ranskan kaasualan ammattijärjestö. Sen varsinaisia jäseniä ovat EDF, ENGIE, France Gas Liquides, Gazprom, GRDF, GRTgaz, Teréga ja Total. Niiden lisäksi järjestössä on liitännäisjäseniä, kumppanijäseniä ja henkilöjäseniä.

([59]) ANODE edustaa vaihtoehtoisia energiantoimittajia Ranskassa. Järjestön jäseniä ovat EkWateur, Enercoop, Energie d'ici, Eni Gas & Power France, Greenyellow, Gaz Européen, Planète OUI, Plüm Energie, SAVE, Total Direct Energie, Vattenfall ja Wekiwi.

(193) Lisäksi ANODE pitää olennaisen tärkeänä, että varastojen myynti- ja täyttöastetta koskevaa tavoitetta sekä korvausmekanismissa toimitusvarmuuden turvaamisen kannalta välttämättömiksi katsottuja käyttöomaisuushyödykkeitä tarkistetaan säännöllisesti sen varmistamiseksi, että ne vastaavat todellisia tarpeita. ANODEn mukaan tämä on erityisen tärkeää myös siksi, että Ranska on ennustanut maakaasun kulutuksen (lukuun ottamatta sähköntuotantoa) vähenevän kaksi prosenttia […].

(194) Oikeasuhteisuuden osalta ANODE katsoo, että CRE:n olisi otettava huomioon kokemukset varastojen kustannuksista ja toiminnasta sekä se, että varastonpitäjille aiheutuva riski pienenee. ANODE katsoo, että varastonpitäjien säännellyn käyttöomaisuuspohjan korvaus olisi yhdenmukaistettava siirtoverkonhaltijoiden saaman korvauksen kanssa.

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

(195) CREGin mukaan ei ole todistettu, että Ranskan koko varastointikapasiteetti olisi aina tarpeen maakaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi. Rahtaajat käyttävät tästä maakaasusta osaa, joka voi olla merkittäväkin, keinotellakseen maakaasun hintaeroilla kesän ja talven välillä. Korvausmekanismi voi näin ollen myös olla helppo tapa rahtaajille saada maakaasusta lisää voittoja. Tämä antaa Ranskassa toimiville rahtaajille kilpailuedun, jota naapurimaiden rahtaajat eivät saa.

(196) Belgiassa on vain yksi maakaasuvarasto, Loenhout, jota ylläpitää Fluxys Belgium ([61]). CREG katsoo, että kyseinen varasto kilpailee muiden varastojen kanssa Euroopan unionin luoteisosassa.

(197) Vaikka maakaasun hintaero talven ja kesän välillä pysyi pienenä vuosina 2017–2018, Yhdistyneen kuningaskunnan suurimman varaston käyttömahdollisuuden puuttuminen lisäsi varastointikapasiteetin myyntiastetta unionin luoteisosan markkinoilla. Tämä selittää sen, että Loenhoutin täyttöaste oli 87 prosenttia kaudella 2016–2017 ja 84 prosenttia kaudella 2017–2018.

(198) Kaudella 2018–2019 täyttöaste oli kuitenkin matala, 54 prosenttia, vaikka EU28-maissa täyttöaste pysyi melko vakaana. Tältä osin CREG toteaa, että varastojen täyttöaste kasvoi Ranskassa: se oli 75 prosenttia kaudella 2017–2018 ja 94 prosenttia kaudella 2018–2019. Loenhoutin varaston asema joustavuuden lähteenä on siirtynyt Ranskan varastoille, jotka ovat voineet hyötyä erittäin matalista hinnoista uuden sääntelykehyksen ansiosta. CREG katsoo, että Ranskan korvausmekanismin käyttöönoton vaikutus Loenhoutin varastoon on näin ollen ollut erittäin merkittävä: Loenhoutiin on jäänyt vain markkinatoimijoita, joilla on pitkäaikaiset sopimukset. CREG katsoo, että Ranskan korvausmekanismin vuoksi naapurimaiden varastonpitäjät joutuvat myymään varastointikapasiteettinsa marginaalikustannuksillaan tai jopa halvemmalla.

(199) Lisäksi CREG huomauttaa, että kauden 2019–2020 täyttöaste oli poikkeuksellinen sekä Belgiassa (97 %) että EU28-maissa (97 %). Se johtui erittäin matalista maakaasun hinnoista kesällä 2019 ja merkittävästä hintaerosta kesän ja talven välillä.

(200) CREG toteaa päätelmänä, että ei voida sulkea pois sitä, että Ranskassa sovellettava korvausmekanismi aiheuttaa kilpailun vääristymistä Ranskassa ja sen naapurijäsenvaltioissa toimivien varastonpitäjien välillä, Ranskan markkinoilla ja naapurijäsenvaltioissa toimivien markkinatoimijoiden välillä sekä yhtäältä maakaasuvarastojen ylläpitäjien ja toisaalta LNG-terminaalien operaattorien ja yhdysjohtojen haltijoiden välillä.

([60]) CREG on Belgian sähkö- ja kaasualan sääntelyviranomainen.

([61]) Loenhoutin varastointikapasiteetti on 780 miljoonaa kuutiometriä (9 terawattituntia).

5.2.5 *[…]* ([62])

(201) […] katsoo, että maakaasuvarastojen muodostaminen on välttämätöntä, jotta toimitusvarmuus voidaan varmistaa lyhyellä aikavälillä, ja että vuonna 2018 täytäntöön pannun sääntelyn periaatteet vaikuttavat asiaankuuluvilta. Koska toimitusvarmuuden kannalta välttämätön varastointimäärä on suurempi kuin markkinoiden omaehtoisesti ”taloudellisena” pitämä määrä, varastonpitäjien tuloja on täydennettävä.

(202) Varastojen sääntelyn on kuitenkin rajoituttava varastointikapasiteettiin, joka on ehdottomasti välttämätön toimitusvarmuuden kannalta. Tämä on tärkeää, jotta loppukuluttajille ei aiheutuisi kohtuuttomia kustannuksia. Sääntelyn ylimitoitettu soveltaminen voisi myös aiheuttaa haittaa toisissa jäsenvaltioissa sijaitseville varastoille ja vaikuttaa LNG-terminaaleihin ja yhdysjohtoihin.

(203) […] myöntää, että toimitusvarmuuden kannalta välttämättömän varastointimäärän täsmällinen määrittäminen on monimutkaista. […] katsoo kuitenkin, että kaikkien maanalaisten varastojen määrittäminen välttämättömiksi varastoiksi saattaa olla tarpeen toimitusvarmuuden kannalta. […] katsoo viimeaikaisen kehityksen perusteella, että Ranskan valitsemiin skenaarioihin voitaisiin sisällyttää enemmän erityisesti nesteytetyn maakaasun käyttöä, mikä vähentäisi toimitusvarmuuden edellyttämää määrää.

(204) […] kyseenalaistaa myös sen, että sääntely on rajoitettu ainoastaan maanalaiseen varastointikapasiteettiin, erityisesti kun otetaan huomioon, että LNG-terminaalien varastot tunnetaan Ranskan lainsäädännössä, ja katsoo, että nämä varastot voitaisiin sisällyttää maakaasun toimitusvarmuuteen.

(205) […] ennustaa, että jotkin kaasuinfrastruktuurit poistetaan käytöstä Ranskassa keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Vaikka tuontikapasiteetin kasvu johtaisikin toimitusvarmuuden turvaamiseksi varastoitavan määrän vähenemiseen, tämä vaihtoehto voisi lopulta osoittautua erittäin kalliiksi. Näin ollen toimitusvarmuuden varmistaminen nykyisten varastojen avulla vaikuttaa järkevämmältä kuin uuden tuontikapasiteetin luominen.

5.2.6 *European Federation of Energy Traders (EFET)* ([63])

(206) EFET tukee Ranskan viranomaisten vuonna 2018 käynnistämää uudistusta, jolla Ranskaan luotiin houkuttelevat ja kilpailukykyiset maakaasun varastointimarkkinat.

(207) Tuen soveltuvuuden osalta EFET ei aseta kyseenalaiseksi CRE:n määrittelemää käyttöomaisuuspohjan arvon tai pääoman tuottoasteen laskentamenetelmää. Säänneltyjen käyttöomaisuushyödykkeiden arvon olisi vastattava säänneltyä käyttöomaisuuspohjaa ja säänneltyä korvausastetta.

(208) EFET ei katso, että uudistus olisi voinut vääristää kilpailua: ei Ranskan maakaasuvarastojen ylläpitäjien ja muiden jäsenvaltioiden varastonpitäjien välillä, mistä on osoituksena varastonpitäjien toiminnan jatkuva kasvu Ranskassa ja ulkomailla vuodesta 2018 lähtien, eikä maakaasuvarastojen ylläpitäjien ja LNG-terminaalien operaattorien välillä, koska LNG-terminaalien markkina-arvo on kasvanut vuodesta 2018 lähtien.

5.2.7 *Elengy* ([64])

(209) Uudistus ei ole vähentänyt keinotekoisesti LNG-terminaalien käytön kannustimia. Ensinnäkin Elengyn terminaalien toiminta on lisääntynyt toimenpiteen täytäntöönpanon jälkeen, ja se saavutti ennätyksellisen korkean tason vuosina 2019 ja 2020.

(210) Toiseksi LNG-terminaalien houkuttelevuuteen vaikuttavat monet tekijät: unionin ja Aasian markkinoiden väliset erot, tariffit, pitkäaikaiset sopimukset, loppupään markkinoiden syvyys ja likviditeetti, terminaalin joustavuus ja kauppaa koskevat säännöt. Varastointia koskevalla toimenpiteellä ei ole suoraa vaikutusta näihin houkuttelevuustekijöihin, mutta sillä on ollut välillisiä myönteisiä vaikutuksia. Uudistus on auttanut maksimoimaan unionin varastointikapasiteettia, sillä se on syventänyt unionin maakaasumarkkinoita, mikä mahdollistaa maakaasun varastoinnin ja kuluttajille aiheutuvien kustannusten alentamisen, kun maakaasun kysyntä on suurta, sekä lisännyt Ranskan markkinoilla saatavilla olevaa likviditeettiä.

([62]) […].
([63]) EFET:hen kuuluu yli sata energiakauppaa harjoittavaa yritystä, jotka toimivat yli 28:ssa Euroopan maassa.
([64]) LNG-terminaalien operaattori.

5.2.8 *Enovos* ([65])

(211) Enovos katsoo, että jos järjestelmään osallistuu riittävä määrä erilaisia toimijoita, markkinat pystyvät parhaiten määrittämään käyttöomaisuushyödykkeen arvon. Nykyinen huutokauppamekanismi saa aikaan oikeudenmukaisen markkinahinnan. Jos jotkin toimijat saavat matalamman tai korkeamman korvauksen huutokauppajärjestelmässä, seuraavien vuosien huutokaupoissa tehdään mukautuksia.

5.2.9 *Fluxys* ([66])

(212) Fluxys toteaa, että maakaasun varastointiin EU:ssa on viime vuosina kohdistunut merkittäviä haasteita, koska maakaasuvarastojen ylläpitäjien toimintakustannusten kattaminen on yhä vaikeampaa. Jotta voidaan vastata markkinoiden nopeaan kehitykseen, on tarpeen ottaa käyttöön asianmukainen taloudellinen malli, jossa otetaan huomioon maakaasun varastoinnin arvo järjestelmän kannalta ja sen vaikutus toimitusvarmuuteen. Tukimekanismien yksipuolinen käyttöönotto voisi vääristää kilpailua muiden EU:n jäsenvaltioiden kanssa. Sen vuoksi kaikkiin EU:n jäsenvaltioihin olisi sovellettava tiukkoihin kriteereihin perustuvaa korvausmekanismia.

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

(213) FNME-CGT:n mukaan maakaasun varastointia Ranskassa koskevalla uudistuksella on saavutettu seuraavat kaksi tavoitetta: energian toimitusvarmuuden takaaminen kuluttajille kohtuullisin kustannuksin ja siirtoverkon moitteettoman toiminnan varmistaminen maakaasun siirron turvaamiseksi.

(214) FNME-CGT katsoo, ettei toimenpidettä voida pitää valtiontukena. FNME-CGT:n mukaan korvausta ei rahoiteta valtion varoista. Toimenpide ei myöskään ole veron kaltainen vastikkeetta määrätty pakollinen maksu. Lisäksi FNME-CGT toteaa, että siirtoverkon käytöstä perittävä tariffi siirretään vain niiden maakaasun kuluttajien laskuihin, jotka ovat valinneet säännellyt tariffit, ja että valtiolla ei ole määräysvaltaa varastointiosuudesta saataviin varoihin eikä korvauksen saaviin varastonpitäjiin.

(215) FNME-CGT katsoo, ettei toimenpide anna valikoivaa etua, koska varastonpitäjillä on varastojen ylläpitämistä koskevia velvoitteita. Lisäksi sääntelyyn kuuluu, että varastonpitäjä maksaa ylimääräiset tulot verkonhaltijoille, mikä merkitsee taloudellisen mahdollisuuden menettämistä.

(216) Jos toimenpide luokiteltaisiin valtiontueksi, se soveltuisi sisämarkkinoille.

(217) FNME-CGT katsoo, että säänneltyjen käyttöomaisuushyödykkeiden arvostusmenetelmä on oikeasuhteinen toimitusvarmuutta koskevaan tavoitteeseen nähden. Varastonpitäjien tuloja koskevalla sääntelyllä, joka perustuu kansallisen sääntelyviranomaisen valvomiin ja hyväksymiin kustannuksiin, on varmistettu, että loppukuluttaja maksaa etukäteen avoimella tavalla määritetyn hinnan.

(218) Lisäksi säännellyn käyttöomaisuuspohjan arvostusmenetelmää sovelletaan kaikkiin Ranskassa säänneltyihin infrastruktuuritariffeihin sähkönjakelua lukuun ottamatta. Kesän ja talven hintaeroihin perustuva arvostus ei olisi voinut korjata toimintapuutteita markkinoilla, jotka eivät kyenneet ottamaan hinnoissa huomioon käyttöomaisuushyödykkeiden vakuutusarvoa. CRE myös teetti säänneltyä käyttöomaisuuspohjaa koskevista varastonpitäjien ehdotuksista riippumattoman tarkastuksen, jonka vuoksi valittua alkuperäistä säänneltyä käyttöomaisuuspohjaa supistettiin. Lisäksi alkuperäisessä säännellyssä käyttöomaisuuspohjassa otetaan huomioon käyttöomaisuushyödykkeiden arvo poistojen jälkeen. Jotkin käyttöomaisuushyödykkeet, joista on tehty täysimääräiset poistot, on jopa sisällytetty säänneltyyn käyttöomaisuuspohjaan nolla-arvoisina, minkä vuoksi niistä ei makseta minkäänlaista korvausta.

(219) FNME-CGT:n mukaan on myös muita perusteita katsoa, että toimenpide on oikeasuhteinen: sääntelyn soveltamisalaa tarkistetaan säännöllisesti monivuotisessa energiaohjelmassa, kaasuinfrastruktuurien ylläpitäjille aiheutuvat kustannukset katetaan vain siinä määrin kuin kustannukset vastaavat "tehokkaiden toimijoiden" kustannuksia, korvauksen symmetrisyydellä vältetään liialliset korvaukset, ja sääntelyllä pyritään maksimoimaan varastointikapasiteetin käyttöaste ja huutokauppatulot.

([65]) Energia-alan välittäjä.
([66]) Kaasuvaraston ylläpitäjä Belgiassa.
([67]) Ranskalainen ammattiyhdistysten liitto, joka kuuluu työntekijöiden keskusliittoon Confédération générale du travail (CGT).

(220) FNME-CGT katsoo, ettei toimenpiteellä ole ollut kielteisiä vaikutuksia kilpailuun ja kauppaan. Ensinnäkin kunkin toimittajan maksettavaksi tuleva korvaus määräytyy sen kulutuksen perusteella riippumatta siitä, sijaitsevatko sen laitokset Ranskan alueella vai naapurimaassa, joten toimittajien välinen kilpailu ei vääristy. Toiseksi varastot eivät kilpaile LNG-terminaalien ja yhdysjohtojen kanssa, joilla on pikemminkin täydentävä rooli. LNG-terminaaleilla on nesteytetyn maakaasun toimitusketjulle ominaisia teknisiä ominaisuuksia ja toimintaan liittyviä rajoitteita. Varastoinnilla on tarkoitus vastata kulutushuippujen tarpeisiin, ja LNG-terminaalit ja kaasun yhdysjohdot ovat maakaasun maahantuonnin ja sen toimituslähteiden monipuolistamisen keino. Koska varastot ja LNG-terminaalit täydentävät toisiaan, EU:hun tuotua nesteytettyä maakaasua voidaan varastoida matalin kustannuksin, mikä hyödyttää maakaasun käyttäjiä. Kolmanneksi toimenpide ei vääristä kilpailua muiden jäsenvaltioiden varastonpitäjiin nähden, mistä on osoituksena se, että EU:ssa varastojen myynti- ja käyttöasteet ovat kasvaneet ja saavuttaneet korkean tason.

(221) FNME-CGT ei yhdy monivuotisessa energiaohjelmassa esitettyyn arvioon, jonka mukaan maakaasun kulutus vähenee kaksi prosenttia vuodessa uusien maakaasun käyttötapojen kehittyessä. FNME-CGT painottaa toimitusvarmuutta koskevia kriteerejä, jotka usein unohtuvat infrastruktuurin mitoituksessa, kuten pääasiallisen hankintalähteen käytöstä poistumista enintään kuudeksi kuukaudeksi keskimääräisissä sääolosuhteissa.

5.2.11 *GRTgaz* ([68])

(222) GRTgazin mukaan verkko ja varastot on suunniteltu kokonaisuudeksi, ja molemmat ovat välttämättömiä talvikauden kysynnän kattamiseksi. GRTgaz teki vuoden 2018 alussa simulaatioita, joiden mukaan varastointitarve oli 115–125 terawattituntia viime talvien mukaisissa ilmastoskenaarioissa. GRTgaz toteaa myös, että täydet varastot eli 135 terawattituntia eivät riitä kylmänä talvena, jonka aikana on erityisen kylmä jakso, jos nesteytettyä maakaasua ei käytetä.

(223) Vuosina 2012–2018 GRTgaz varoitti säännöllisesti maanalaisten varastojen riittämättömän myynti- ja täyttötason aiheuttamista ongelmista, erityisesti toimitusvarmuuteen ja toimitusten jatkuvuuteen kohdistuvasta riskistä. Lisäksi GRTgaz katsoo, että yhtenäisen kauppavyöhykkeen perustaminen 1 päivänä marraskuuta 2018 vahvisti varastojen asemaa Ranskan kaasujärjestelmässä.

5.2.12 *Hungarian Gas Storage* ([69])

(224) Maakaasun varastointi muodostaa takuun ja arvon itse järjestelmälle, kuten *Gas Infrastructure Europen* teettämät tutkimukset osoittavat. Nämä arvot eivät näy markkinahinnassa ([70]). Sen vuoksi Ranskassa käyttöön otetun toimenpiteen kaltaiset sääntelytoimet ovat tarpeen ([71]). Ranskan markkinapohjainen järjestelmä takaa tasapuoliset kilpailuedellytykset muiden joustavuuden lähteiden kanssa. Liiallisia korvauksia ei synny, koska kaikki säänneltyjen tulojen ja markkinatulojen väliset erot palautetaan. Korvauksen avoimuus varmistetaan CRE:n määrittelemillä säännöillä. Toimenpiteen käyttöönoton ansiosta varastointimarkkinoilla tai energian arvoketjussa ei ole kilpailun vääristymiä. Toimenpide on hyvä esimerkki muille EU-maille.

5.2.13 *Total Direct Énergie* ([72])

(225) Kuten monivuotista energiaohjelmaa koskevassa asetuksessa säädetään, toimitusvarmuuden kannalta välttämättömien käyttöomaisuushyödykkeiden mitoitukseksi on määritetty 138,5 terawattituntia, kun taas edellisessä varastointimekanismissa vaadittu määrä oli vain 90 terawattituntia.

(226) Total Direct Énergie ihmettelee sitä, että yhdysjohtojen käytöksi arvioidaan 1 585 gigawattituntia päivässä, vaikka tekninen kapasiteetti on 1 810 gigawattituntia päivässä. Tämä ero ei vaikuta perustellulta. Lastien kymmenen päivän toimitusaikaa olisi päivitettävä, ja nesteytetyn maakaasun sitovat toimitussopimukset olisi otettava huomioon (jolloin keskimääräistä toimitusaikaa voidaan lyhentää). Kun lisäksi otetaan huomioon vain 6–9 päivän pituiset kylmät jaksot, nesteytetyn maakaasun voitot vähenevät.

([68]) Siirtoverkonhaltija.
([69]) Kaasuvaraston ylläpitäjä.
([70]) Gas Infrastructure Europen (GIE) teettämä tutkimus: Gas Storage Market Failures, Pöyry, syyskuu 2017.
([71]) Gas Infrastructure Europen (GIE) teettämä tutkimus: Measures for a sustainable gas storage market, FTI-CL Energy, lokakuu 2018.
([72]) Energia-alalla toimiva yritys.

(227) Ylimitoitettu varastointitarve aiheuttaisi automaattisesti liiallisia korvauksia varastonpitäjille. Alkuperäisessä säännellyssä käyttöomaisuuspohjassa piti ottaa jo tehdyt poistot huomioon. Lisäksi Total Direct Énergie katsoo, että varastonpitäjien toiminnan korvaukset ovat liian suuria suhteessa riskeihin. Varastonpitäjien toimintaan ei kuitenkaan kohdistu suurempia riskejä kuin siirtoverkonhaltijoiden toimintaan. Näin ollen korkeampiin korvauksiin ei ole mitään syytä. Tästä syystä säännellyn käyttöomaisuuspohjan korvaustaso ei saisi olla korkeampi kuin siirtoverkonhaltijoiden korvaustaso, jonka CRE on määrittänyt 5,25 prosentiksi.

(228) Total Direct Énergie katsoo myös, että toimenpiteen mitoitus aiheuttaa todennäköisesti hintasignaalien vääristymistä tukkumarkkinoilla eikä kannusta toimijoita käyttämään muita joustovälineitä (kuten yhdysjohtoja ja LNG-terminaaleja), vaikka ne ovat yhtä lailla välttämättömiä. Total Direct Énergie toteaa, että yhdysjohtokapasiteettia koskevat pitkäaikaiset sopimukset päättyvät lähivuosina eivätkä nykyiset markkinasignaalit kannusta niiden uusimiseen.

5.2.14 *Uniper Energy Storage* ([73])

(229) Varastointikapasiteetin saatavuus on olennaisen tärkeää, jotta voidaan varmistaa kaikkien maakaasun tuonti-infrastruktuurien turvallinen ja taloudellinen toiminta. Se, että markkinoiden olisi kannustettava varastointikapasiteetin täysimittaiseen käyttöön, ei kuitenkaan näy maakaasun maanalaisen varastoinnin markkinaolosuhteissa ([74]). Varastointijärjestelmien ylläpitäjät ovat kärsineet jo vuosien ajan huomattavasta markkinahintojen laskusta. Tilannetta pahentavat Euroopassa vallitsevat erilaiset kilpailutilanteet, jotka riippuvat erilaisista kansallisista säännöksistä, jotka koskevat varastojen käyttöoikeuksia ja markkinapohjaista tai säänneltyä joustavuutta. Sen vuoksi on tarpeen yhdenmukaistaa maakaasun varastointia sääntelevät kansalliset järjestelmät ([75]).

5.2.15 *Union Professionnelle des Industries Privées du Gaz (UPRIGAZ)* ([76])

(230) UPRIGAZ huomauttaa, että Ranska muutti jo varastointia koskevaa sääntelymekanismiaan sen jälkeen, kun UPRIGAZ oli nostanut ylimmässä hallintotuomioistuimessa (*Conseil d'État*) kanteen, joka koski toimivallan ylitystä vanhassa mekanismissa. UPRIGAZ katsoo, että päivitetty mekanismi on asianmukainen ja mahdollistaa varastointituotteiden todellisen markkina-arvon syntymisen Ranskassa.

(231) UPRIGAZ katsoo, ettei maakaasun varastointia koskeva sääntelyjärjestelmä haittaa Ranskassa ja naapurimaissa sijaitsevien LNG-terminaalien käyttöä. Ranskan LNG-terminaaleista toimitettiin 9,6 gigakuutiometriä maakaasua vuonna 2017. Vuosina 2018 (11,1 gigakuutiometriä) ja 2019 (21,5 gigakuutiometriä) todetut toimitukset ovat epäilemättä osoitus markkinoiden kiinnostuksesta Ranskan LNG-terminaaleihin kyseisellä kaudella. Tämä koskee myös naapurimaissa sijaitsevia LNG-terminaaleja, sillä niiden toimitukset lisääntyivät huomattavasti Belgiassa (1,1 gigakuutiometriä vuonna 2017 ja 6,7 gigakuutiometriin vuonna 2019) ja Alankomaissa (0,8 gigakuutiometriä vuonna 2017 ja 7,9 gigakuutiometriä vuonna 2019).

(232) UPRIGAZ katsoo myös, että Ranskan viranomaisten käyttämä menetelmä ja erityisesti oletus siitä, että kiinteä syöttökapasiteetti on sataprosenttisesti käytettävissä yhteenliitäntäpisteissä, eivät rajoita kilpailua.

(233) Lisäksi UPRIGAZ katsoo, ettei toimenpide anna ranskalaisille varastonpitäjille perusteetonta etua ulkomaisiin varastonpitäjiin nähden.

6. **TOIMENPITEEN ARVIOINTI**

6.1 **SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki**

(234) Perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan valtiontukea on jäsenvaltion myöntämä tai valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

([73]) Kaasuvaraston ylläpitäjä.

([74]) Gas Infrastructure Europen (GIE) teettämät tutkimukset: Gas Storage Market Failures, Pöyry, syyskuu 2017 ja Value of the gas storage infrastructure for the electricity system, Artelys, lokakuu 2019.

([75]) Gas Infrastructure Europen (GIE) teettämä tutkimus: Measures for a sustainable gas storage market, FTI-CL Energy, lokakuu 2018.

([76]) UPRIGAZiin kuuluu yrityksiä, jotka toimivat koko kaasuketjussa tai jossakin sen osassa: Dalkia France, Eni, ENGIE, Equinor, ENGIE Cofely, Naturgy, Total Energie Gaz, Teréga, Total Gaz Électricité Holdings France.

(235) Toimenpiteen katsominen valtiontueksi edellyttää siis seuraavien edellytysten täyttymistä kumulatiivisesti: a) toimenpiteen on johduttava valtiosta ja rahoituksen on tultava valtion varoista b) toimenpide antaa valikoivan edun, joka voi suosia joitakin yrityksiä tai tiettyjen tuotteiden tuotantoa ja c) toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

6.1.1 *Valtion varat ja valtion toiminnaksi katsominen*

(236) Jotta toimenpiteitä voitaisiin pitää SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena, ne on yhtäältä rahoitettava suoraan tai välillisesti valtion varoista ja toisaalta niiden on johduttava valtiosta ([77]).

(237) Ensimmäiseksi toimenpiteen vastuutahoa koskevan edellytyksen osalta on tutkittava, ovatko viranomaiset olleet osallisia siihen, että kyseisestä toimenpiteestä päätettiin ([78]).

(238) Tältä osin on ensinnäkin todettava, että sääntelymekanismi perustettiin vuonna 2017 annetulla lailla ([79]), jonka soveltamisala on vahvistettu asetuksella ([80]) ja jonka yksityiskohdat määrittää riippumaton hallintoviranomainen CRE sille lain mukaan annetun toimivallan puitteissa (ks. johdanto-osan 15–17 kappale). CRE määrittää erityisesti välttämättömän varastointikapasiteetin huutokauppaa koskevat säännöt, varastonpitäjille sallitut tuotot ja siirtoverkon käyttötariffin varastointiosuuden laskentamenetelmän. Sääntelymekanismin on näin ollen katsottava johtuvan valtiosta.

(239) Toiseksi sen edellytyksen osalta, joka koskee suoraa tai välillistä rahoitusta valtion varoista, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei kaikissa tapauksissa ole tarpeen osoittaa valtion suoraa rahoitusta, jotta yhdelle tai useammalle yritykselle myönnettyä etua voitaisiin pitää SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena ([81]).

(240) Unionin tuomioistuin on erityisesti katsonut, että valtion lainsäädännön mukaisesti hallinnoituja ja jaettuja varoja, jotka saadaan kyseisessä lainsäädännössä määrätyistä pakollisista maksuista, voidaan pitää SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina valtion varoina, vaikka niitä hallinnoisivatkin viranomaisista erilliset yksiköt ([82]). Se, ovatko nämä yksiköt julkisoikeudellisia vai yksityisoikeudellisia yhteisöjä, ei sinänsä ole ratkaisevaa ([83]). Tämän osalta ratkaiseva seikka on se, että valtio on valtuuttanut tällaiset yksiköt hallinnoimaan valtion varoja, eikä niillä ole pelkästään velvollisuutta tehdä ostoja omilla varoillaan ([84]). Asiassa *ENEA SA* antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi, että toimenpidettä ei rahoitettu valtion varoista, jos toimenpiteestä aiheutuvia lisäkustannuksia ei voitu siirtää kokonaisuudessaan loppukäyttäjien maksettaviksi ([85]). Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että näiden maksujen laskemista koskevat säännöt voidaan määrittää täsmällisesti lainsäädäntöteitse tai kansallisen sääntelyviranomaisen kaltaisen julkisyhteisön päätöksellä sulkematta kuitenkaan pois sitä, että maksut voidaan luokitella valtion lainsäädännössä määrätyiksi pakollisiksi maksuiksi ([86]).

([77]) Ks. tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio, C-482/99, EU:C:2002:294, 24 kohta; tuomio 30.5.2013, Doux Élevage et Coopérative agricole UKL-ARREE, C 677/11, EU:C:2013:348, 27 kohta ja tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym., C 262/12, EU:C:2013:851, 16 kohta.

([78]) Tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym., C 262/12, EU:C:2013:851, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

([79]) Laki nro 2017–1839, annettu 30 päivänä joulukuuta 2017, hiilivetyjen tutkimuksen ja hyödyntämisen lopettamisesta sekä energiaa ja ympäristöä koskevista eri säännöksistä.

([80]) Asetus nro 2020–456 monivuotisesta energiaohjelmasta.

([81]) Tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio, C-482/99, EU:C:2002:294, 36 kohta; tuomio 30.5.2013, Doux Élevage et Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, EU:C:2013:348, 34 kohta; tuomio 28.3.2019, Saksa v. komissio, C 405/16 P, EU:C:2019:268, 55 kohta ja tuomio 20.9.2019, FVE Holýšov I ym. /komissio, T-217/17, EU:T:2019:633, 105 kohta.

([82]) Tuomio 2.7.1974, Italia/komissio, 173/73, EU:C:1974:71, 35 kohta; tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym., C 262/12, EU:C:2013:851, 25 kohta; tuomio 28.3.2019, Saksa/komissio, C 405/16 P, EU:C:2019:268, 58 kohta, ja tuomio 20.9.2019, FVE Holýšov I ym. /komissio, T-217/17, EU:T:2019:633, 107 kohta.

([83]) Tuomio 20.9.2019, FVE Holýšov I ym. /komissio, T-217/17, EU:T:2019:633, 126 kohta.

([84]) Tuomio 28.3.2019, Saksa/komissio, C 405/16 P, EU:C:2019:268, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 20.9.2019, FVE Holýšov I ym /komissio, T-217/17, EU:T:2019:633, 108 kohta.

([85]) Tuomio 13.9.2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, 30 kohta.

([86]) Tuomio 15.5.2019, Achema ym., C 706/17, EU:C:2019:407, 66 kohta.

(241) Asiassa Essent Netwerk Noord annetussa tuomiossa ([87]) toimenpide luokiteltiin veroksi ja siten valtion varoja koskevaksi toimenpiteeksi, koska valtio määräsi lailla lisämaksun sähkön ostajille siirrettyjen kilowattituntien määrää koskevan objektiivisen perusteen mukaan ([88]). Unionin tuomioistuin täsmensi tältä osin, että maksun maksajan asemalla ei ole merkitystä, kunhan vero kohdistuu tavaraan tai tavaraan liittyvään välttämättömään toimintaan ([89]).

(242) Lisäksi unionin tuomioistuin selvensi vuoden 2012 EEG-tuomiossaan ([90]), että valtion varojen käytön toteamiseen ei riitä se, että taloudellisen rasitteen periminen toimittajilta on vapaaehtoista ja että se siirretään loppukuluttajalle ainoastaan ”käytännössä”.

(243) Käsiteltävässä asiassa varastonpitäjien kustannusten kattaminen kuuluu sääntelymekanismin soveltamisalaan hiilivetylaissa säädettyjen siirtoverkon käyttötariffien kautta (ks. johdanto-osan 17 ja 104 kappale). CRE sisällytti lakisääteisen toimivaltansa (ks. johdanto-osan 17 kappale) puitteissa siirtoverkon käyttötariffeihin maksuosuuden, joka on tarkoitettu kyseisen sääntelymekanismin rahoittamiseen (varastointiosuus) (ks. johdanto-osan 90 kappale). Rahoitus kattaa myös siirtoverkonhaltijoille maksettavien korvausten perimisestä ja edelleen maksamisesta aiheutuvat kustannukset (ks. johdanto-osan 105 kappale).

(244) CRE:n 7 päivänä helmikuuta 2018 antaman päätöksen ([91]) mukaan kaikkien jakelijoiden, joille on osoitettu kiinteää toimituskapasiteettia vähintään yhteen siirtoverkon ja jakeluverkon väliseen yhtymäkohtaan, on maksettava tämä varastointiosuus siirtoverkonhaltijalle, jonka kanssa ne ovat tehneet kaasunsiirtosopimuksen (ks. johdanto-osan 99 kappale). CRE:n vahvistamien menetelmien mukaan kunkin jakelijan varastointiosuus määritetään jakelijan julkisiin maakaasun jakeluverkkoihin liitettyjen asiakkaiden, joiden kaasuntoimitusta ei voi keskeyttää, talviajan mukautuksen perusteella (ks. johdanto-osan 21 kappale). Toisin kuin asianomaiset väittävät, edellä esitetystä seuraa, että varastointiosuus on luonteeltaan jakelijoille laissa säädetty pakollinen maksu, ei vapaaehtoinen, ja maksun määrä lasketaan niiden asiakkaiden talviajan mukautusta koskevan objektiivisen perusteen mukaan CRE:n vahvistamalla menetelmällä. Nämä maksut lasketaan siten, että ne kattavat kaikki tähän palveluun liittyvät siirtoverkonhaltijoiden kustannukset.

(245) Tätä analyysiä tukee se, että varastointiosuus, jonka jakelijat maksavat, on siirrettävä kuluttajien maksettavaksi maakaasun säänneltyjen myyntihintojen mukaisesti (ks. johdanto-osan 98–101 kappale).

(246) Toiseksi hiilivetylain mukaan siirtoverkonhaltijat maksavat sääntelymekanismin soveltamisalaan kuuluville varastonpitäjille osan siirtoverkon käyttötariffeina kerätyistä summista CRE:n, joka on julkinen elin, määrittämien sääntöjen mukaisesti. CRE määrittää tämän osan määrän sekä sen keräämisestä ja edelleen maksamisesta aiheutuvat kustannukset (ks. johdanto-osan 90 kappale). Näin ollen siirtoverkonhaltijoille annetaan lain nojalla valtuudet kerätä ja maksaa edelleen varastointiosuudesta saatuja varoja säännellyille varastonpitäjille. Varat eivät ole siirtoverkonhaltijoiden vapaasti käytettävissä, koska niillä ei ole määräysvaltaa sellaisten varojen määrittämisen ja vastaanottajien suhteen, joihin sovelletaan pakollista uudelleenjakoa ja joiden määrät päättää CRE.

(247) Näin ollen siirtoverkon käyttötariffiin sisältyvä varastointiosuus, jolla sääntelymekanismia rahoitetaan, on sekä jakelijoille että kuluttajille laissa säädetty säänneltyihin tariffeihin kuuluva pakollinen maksu, josta CRE määrää. Lisäksi siirtoverkonhaltijat hallinnoivat ja jakavat varastointiosuudesta saatuja varoja. Tämän vuoksi komissio katsoo, että toimenpide on rahoitettu valtion varoista.

6.1.2 *Valikoiva etu*

(248) Valikoivan edun osalta valtiontukena pidetään vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sellaisia toimenpiteitä, jotka muodossa tai toisessa ovat omiaan suosimaan yrityksiä suoraan tai välillisesti tai jotka antavat sellaisen taloudellisen edun, jota tuensaajayritys ei olisi saanut tavanomaisten markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaan ([92]).

([87]) Tuomio 17.7.2008, Essent Netwerk Noord BV, C 206/06, EU:C:2008:413.
([88]) Tuomio 17.7.2008, Essent Netwerk Noord BV, C 206/06, EU:C:2008:413, 47 ja 66 kohta.
([89]) Tuomio 17.7.2008, Essent Netwerk Noord BV, C 206/06, EU:C:2008:413, 49 kohta.
([90]) Tuomio 28.3.2019, Saksa/komissio, C-405/16 P, EU:C:2019:268.
([91]) CRE:n päätös nro 2018–022, annettu 7 päivänä helmikuuta 2018, GRTgazin ja TGIF:n maakaasun siirtoverkkojen käyttötariffin muuttumisesta 1 päivänä huhtikuuta 2018.
([92]) Tuomio 17.7.2008, Essent Netwerk Noord ym., C-206/06, EU:C:2008:413, 79 kohta; tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, 65 kohta, ja tuomio 15.5.2019, Achema ym., C 706/17, EU:C:2019:407, 74 kohta.

(249) Käsiteltävässä asiassa sääntelymekanismi mahdollistaa sen, että säännellyt varastonpitäjät saavat taatut tulot eli CRE:n määrittämät ”sallitut tuotot” siten, että niiden kustannukset katetaan siltä osin kuin ne vastaavat ”tehokkaan toimijan” kustannuksia ja sijoitetun pääoman tavanomaista tuottoa (ks. edellä johdanto-osan 21 kappale). Nämä sallitut tuotot koostuvat varastonpitäjien suoraan saamista tuloista sekä siirtoverkonhaltijoiden maksamasta varastointikorvauksesta, jos tulot ovat sallittuja tuottoja pienemmät. Näin ollen säänneltyihin varastonpitäjiin, joiden mahdolliset tappiot korvataan, ei enää kohdistu tavanomaisiin markkinaolosuhteisiin liittyvää epävarmuutta. Tämän vuoksi ja toisin kuin asianomaiset osapuolet väittävät, komissio katsoo, että välttämättömien varastojen ylläpitäjät saavat taloudellista etua.

(250) Unionin tuomioistuin on katsonut, että edun valikoivuutta koskevaa edellytystä arvioitaessa on määritettävä, onko kyseessä oleva kansallinen toimenpide tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä omiaan suosimaan ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa” verrattuna muihin, jotka ovat kyseisellä järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta siihen rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa ja joita siis kohdellaan eri tavalla ([93]).

(251) Nyt käsiteltävässä asiassa sääntelymekanismia sovelletaan ainoastaan sellaisiin maanalaisiin maakaasun varastoihin, joita pidetään välttämättöminä toimitusvarmuuden turvaamiseksi Ranskan alueella keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Täydellinen luettelo näistä välttämättömistä varastoista on määritelty asetuksella (ks. johdanto-osan 19 kappale).

(252) Talven 2018–2019 osalta luetteloon sisältyivät siirtymätoimenpiteenä kaikki Ranskan alueella sijaitsevat varastot (ks. johdanto-osan 16 kappale). Nykyisen lainsäädännön mukaan vuosien 2019–2023 välttämättömiin varastoihin kuuluvat kaikki Ranskan alueella toiminnassa olevat varastot, eli kolme varalla olevaa varastoa ja kaksi maakaasuvarastohanketta eivät sisälly niihin (ks. johdanto-osan 49 ja 50 kappale). Lisäksi nykyisessä monivuotisessa energiaohjelmassa suunnitellaan välttämättömien varastojen luettelon supistamista monivuotisen energiaohjelman seuraavan tarkistuksen yhteydessä (ks. johdanto-osan 52 kappale).

(253) Näin ollen varalle asetetut maakaasun varastot eivät kuulu sääntelymekanismin soveltamisalaan. Lisäksi Ranska suunnittelee joidenkin tällä hetkellä toiminnassa olevien varastojen poistamista luettelosta tulevaisuudessa, koska maakaasun kulutuksen on ennakoitu vähenevän monivuotisessa energiaohjelmassa. Luetteloon eivät sisälly myöskään muissa jäsenvaltioissa, erityisesti naapurijäsenvaltioissa, olevat varastonpitäjät. Lisäksi soveltamisalan ulkopuolelle jäävät muiden joustovälineiden haltijat, jotka myös edistävät toimitusvarmuutta, kuten LNG-terminaalien operaattorit tai yhdysjohtojen haltijat.

(254) Vaikka valikoivan edun olemassaoloa analysoitaisiin kansallisella tasolla ja se koskisi ainoastaan maakaasun varastoja, komissio katsoo näin ollen, että toisin kuin asianomaiset osapuolet ovat esittäneet, toimenpide antaa valikoivan edun, koska etu annetaan vain nykyisen monivuotisen energiaohjelman luetteloon sisältyville välttämättömien varastonpitäjille.

(255) Tästä syystä toimenpide saattaa suosia tiettyjä yrityksiä suhteessa toisiin, jotka ovat kyseisellä järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa.

6.1.3 *Vaikutus kilpailuun ja kauppaan jäsenvaltioiden välillä*

(256) Siltä osin kuin on kyse mahdollisesta vaikutuksesta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan se, että maakaasualan kaltainen talouden ala on vapautettu unionin tasolla, on peruste sen toteamiseen, että tuet vaikuttavat tosiasiallisesti tai potentiaalisesti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ([94]).

([93]) Tuomio 14.1.2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, 53–55 kohta, sekä tuomio 21.12.2016, komissio/World Duty Free Group ym., C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 54 kohta.

([94]) Tuomio 5.3.2015, Banco Privado Português et Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, 51 kohta; tuomio 18.5.2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, 34 kohta, ja tuomio 15.5.2019, Achema ym., C 706/17, EU:C:2019:407, 94 kohta.

(257) Nyt käsiteltävässä asiassa sääntelymekanismin käyttöönoton ansiosta välttämättömien varastojen ylläpitäjät Ranskassa saavat etua kilpailijoihinsa nähden. Tämä koskee ensinnäkin muiden jäsenvaltioiden varastonpitäjiä, vaikka otettaisiin huomioon joidenkin esittämä väittämä, jonka mukaan markkinat ovat laajuudeltaan alueelliset. Komissio ei voi asianomaisten osapuolten toimittamien tietojen perusteella sulkea pois mahdollisuutta, että toimenpide vaikuttaisi maakaasuvarastoihin naapurimaissa, erityisesti Belgiassa, jossa maakaasuvarastot eivät saa taattua korvausta.

(258) Komissio ei voi myöskään sulkea pois muiden joustovälineiden, kuten LNG-terminaalien ja yhdysjohtojen, operaattoreihin kohdistuvaa vaikutusta. Vaikka niihinkin sovelletaan sallittujen tuottojen periaatetta, kuten asianomaiset osapuolet ovat ilmoittaneet, valtio ei täydennä niiden tuloja samalla tavalla.

(259) Koska maakaasumarkkinat on vapautettu unionin tasolla, tällä alalla toimivalle yritykselle myönnetty etu voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Päätelmänä komissio katsoo, että toimenpide voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

(260) Nyt käsiteltävässä asiassa toimenpiteen tarkoituksena on taata tietyt tulot välttämättömien varastojen ylläpitäjille. Komissio katsoo, että toimenpide voi vääristää kilpailua.

6.1.4 *Päätelmä toimenpiteen määrittämisestä valtiontueksi*

(261) Johdanto-osan 234–260 kappaleessa esitetyistä syistä komissio katsoo, että toimenpide on SEUT-sopimuksen 107 artiklassa tarkoitettua valtiontukea.

6.2 **Valtiontuen lainvastaisuus**

(262) Määrittämällä varastonpitäjien sallitut tuotot 1 päivästä tammikuuta 2018, järjestämällä huutokauppoja ja sisällyttämällä siirtoverkon käyttötariffiin varastointiosuuden 1 päivästä huhtikuuta 2018 Ranskan viranomaiset ovat ottaneet käyttöön sääntelymekanismin, joka on valtiontukea.

(263) Ranskan viranomaiset eivät ilmoittaneet toimenpiteestä komissiolle ennen kuin ne aloittivat toimenpiteen täytäntöönpanon. Näin toimimalla Ranska rikkoi SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa. Näin ollen komissio katsoo, että toimenpide on pantu täytäntöön lainvastaisesti.

6.3 **Valtiontuen soveltuvuus sisämarkkinoille**

6.3.1 *Toimenpiteen soveltuvuuden arvioinnin oikeusperusta*

(264) Ranskan toteuttaman maakaasuvarastojen sääntelymekanismin tarkoituksena on edistää maakaasun varastointiin liittyvän taloudellisen toiminnan kehittämistä maakaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

(265) Komissio toteaa, että tämä on ensimmäinen kerta, kun maakaasun varastoinnin sääntelymekanismin soveltuvuutta sisämarkkinoille arvioidaan.

(266) Tällaisista toimenpiteistä ei määrätä valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle annetuissa suuntaviivoissa ([95]) eikä muissakaan komission suuntaviivoissa.

(267) Sääntelymekanismin soveltuvuutta sisämarkkinoille arvioitaessa on syytä noudattaa SEUT-sopimuksen säännöksiä ja erityisesti sen 107 artiklan 3 kohdan c alakohtaa, jonka mukaan tietyn taloudellisen toiminnan kehityksen edistämiseen tarkoitettua tukea voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.

([95]) Komission tiedonanto – Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 (EUVL C 200, 28.6.2014, s. 1).

(268) Jotta tuki voitaisiin todeta sisämarkkinoille soveltuvaksi, sen tarkoituksena on siis oltava tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistäminen, ja toiseksi se ei saa muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla ([96]).

(269) Ensimmäisen edellytyksen osalta komissio tutkii, onko tukijärjestelmällä tarkoitus edistää tietyn taloudellisen toiminnan kehitystä. Toisen edellytyksen osalta komissio vertailee suunnitellun tuen myönteisiä vaikutuksia niiden toimintojen kehitykseen, joita tuella on tarkoitus tukea, ja kielteisiä vaikutuksia, joita tuella voi olla sisämarkkinoihin kilpailun vääristymisen ja tuen kaupan kannalta haitallisten vaikutusten kautta.

6.3.2 *Taloudellisen toiminnan kehityksen edistäminen*

6.3.2.1 Kehitetty taloudellinen toiminta

(270) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan tukea voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana, jos sillä edistetään tietyn taloudellisen toiminnan kehitystä ([97]). Tuen on kannustettava kyseessä olevaa yritystä tai yrityksiä muuttamaan toimintatapojaan siten, että ne edistävät sellaista taloudellisen toiminnan kehitystä, jota ei ilman tukea tapahtuisi lainkaan tai vain vähän tai eri tavalla. Tuella ei saa kattaa sellaisia taloudellisen toiminnan kustannuksia, joita aiheutuisi yritykselle joka tapauksessa, eikä sillä saa kompensoida taloudelliseen toimintaan liittyvää tavanomaista liiketoimintariskiä.

(271) Nyt käsiteltävässä asiassa tuen avulla kehitetty taloudellinen toiminta on maakaasun varastointi Ranskassa.

(272) Sääntelymekanismilla pyritään muuttamaan maakaasuvarastojen ylläpitäjien taloudellista käyttäytymistä. Ranskan viranomaiset ovat todenneet, että jos Ranska ei olisi ottanut käyttöön sääntelymekanismia ja olisi poistanut aiemman varastointivelvoitejärjestelmän, varastonpitäjien perimä hinta olisi hyvin lähellä maakaasun myyntihintojen eroa kesän ja talven välillä. Nämä myyntihintojen erot ovat kuitenkin pienentyneet vuodesta 2009. Tämän seurauksena varastonpitäjät eivät enää ole pystyneet kattamaan kustannuksiaan veloittamillaan hinnoilla ennen uudistuksen täytäntöönpanoa. Koska maakaasuvarastojen kannattavuus heikkeni Ranskassa, vuosina 2014 ja 2015 kolme maakaasun varastoa asetettiin varalle (ks. johdanto-osan 10 kappale). Ranska totesi tämän jälkeen, että oli olemassa todellinen riski, että toimijat vähentäisivät edelleen markkinoille tarjoamaansa varastointikapasiteettia ja asettaisivat muitakin varastoja varalle.

(273) Komissio toteaa myös, että varastojen täyttöaste on laskenut: kaudella 2017–2018 varastointikapasiteetin käyttöaste oli vain 63 prosenttia. Siten käyttöasteen lasku vähensi edelleen varastonpitäjien tuloja.

(274) Uudistuksen seurauksena varastointikapasiteetin käyttöaste nousi 93 prosenttiin kausilla 2018–2019 ja 2019–2020.

(275) Vaihtoehtoisessa skenaariossa ilman sääntelymekanismin käyttöönottoa olisi ollut vaarana, että maakaasun varastointiin liittyvä taloudellinen toiminta olisi vähentynyt merkittävästi Ranskassa. Uudistuksen toteuttamisen jälkeen varastonpitäjien sallitut tuotot ja niiden velvoite asettaa varastokapasiteettinsa käyttöön huutokauppojen kautta ovat edistäneet varastonpitäjien taloudellisen toiminnan kehitystä.

(276) Näin ollen komissio katsoo, että sääntelymekanismi edistää maakaasun varastointiin liittyvän taloudellisen toiminnan kehitystä Ranskassa.

6.3.2.2 Tukijärjestelmän yhdenmukaisuus unionin oikeuden muiden säännösten kanssa

(277) Komissio toteaa, että toimenpide ja kehitetty taloudellinen toiminta ovat EU:n oikeuden säännösten mukaisia.

([96]) Tuomio 22.9.2020,Itävalta/komissio (Hinkley Point C), C-594/18 P, EU:C:2020:742, 19 kohta.

([97]) Kuten unionin tuomioistuimen äskettäin antamassa tuomiossa vahvistetaan: tuomio 22.9.2020, Itävalta/komissio, EU:C:2020:742.

(278) Energia-alalla kaikkien verojen, joiden tarkoituksena on valtiontukitoimenpiteen rahoittaminen, on oltava erityisesti SEUT-sopimuksen 30 ja 110 artiklan mukaisia. Käsiteltävässä asiassa varastointiosuus on sidottu varastonpitäjille myönnettyyn tukeen (ks. johdanto-osan 246 kappale). Kotimaisiin ja maahan tuotuihin tuotteisiin samojen perusteiden mukaan kohdistuva vero tai maksu voi kuitenkin olla SEUT-sopimuksessa kielletty, kun kyseisestä verosta tai maksusta saatavat tulot on tarkoitettu käytettäväksi sellaisen toiminnan rahoittamiseen, josta on hyötyä nimenomaan verotetuille kotimaisille tuotteille.

(279) Käsiteltävässä asiassa varastointiosuuden maksavat ensinnäkin maakaasun siirtoverkkoa käyttävät jakelijat, joiden toimittama maakaasu on lähes kokonaan maahantuotua, riippumatta siitä, ovatko toimittajat ranskalaisia vai eivät (ks. johdanto-osan 98–100 kappale). Toiseksi tuensaajia ovat maakaasuvarastojen ylläpitäjät. Ranskalaisilla ja ulkomaisilla jakelijoilla on syrjimätön mahdollisuus osallistua maakaasuvarastojen ylläpitäjien järjestämiin huutokauppoihin (ks. johdanto-osan 20 kappale). Kyse ei siis ole tilanteesta, jossa verotuksesta olisi hyötyä nimenomaan verotetuille kotimaisille tuotteille. SEUT-sopimuksen 30 ja 110 artiklaa siis noudatetaan.

(280) Lisäksi, kuten kohdassa 12 todetaan, direktiivin 2009/73/EY 33 artiklassa säädetään nimenomaisesti jäsenvaltion mahdollisuudesta panna täytäntöön varastoja koskeva sääntely. Maakaasun varastointi myös kuuluu toimenpiteisiin, joita jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön täyttääkseen asetuksesta (EU) 2017/1938 johtuvat velvoitteensa kyseisessä asetuksessa säädetyin edellytyksin, erityisesti velvoitteen turvata toimitusvarmuus kansallisille kuluttajille ja samalla varmistaa maakaasun sisämarkkinoiden asianmukainen ja keskeytymätön toiminta.

6.3.2.3 Päätelmät taloudellisen toiminnan kehityksen edistämisestä

(281) Komissio katsoo edellä esitetyn perusteella, että toimenpide edistää maakaasun varastointiin liittyvän taloudellisen toiminnan kehitystä Ranskassa EU:n oikeuden muiden säännösten mukaisesti.

6.4 **Tuen kielteiset vaikutukset eivät muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla**

(282) Komissio arvioi, muuttavatko tuen kielteiset vaikutukset kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Komissio esittää ensin yksityiskohtaisesti tuen myönteiset vaikutukset ottaen huomioon myös yhteisen edun ja arvioi sitten tekijöitä, jotka vähentävät tuen kielteisiä vaikutuksia kauppaan, eli tuen tarpeellisuutta, asianmukaisuutta, oikeasuhteisuutta ja avoimuutta. Tämän analyysin perusteella komissio yksilöi jäljellä olevat kauppaan kohdistuvat vaikutukset ennen tuen sisämarkkinoihin kohdistuvien myönteisten ja kielteisten vaikutusten vertailemista.

6.4.1 *Tuen myönteiset vaikutukset*

(283) Kuten johdanto-osan 270–276 kappaleessa todetaan, tukijärjestelmällä on myönteisiä vaikutuksia maakaasun varastointiin liittyvän taloudellisen toiminnan kehityksen edistämiseen Ranskassa.

(284) Lisäksi komissio toteaa, että maakaasun varastointiin liittyvän taloudellisen toiminnan kehityksellä on myönteisiä vaikutuksia maakaasun toimitusvarmuuteen Ranskassa keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Varastointi on välttämätöntä, jotta voidaan varmistaa verkon kyky vastata kysyntään etenkin kylmien jaksojen aikana ja taata siirtopalvelu maakaasun siirtoverkossa varsinkin ylikuormitustilanteessa.

(285) Kylmien jaksojen osalta Ranska on tehnyt simulaatioita maakaasun kysynnästä ja toimituskapasiteetista keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Maakaasun kysyntää arvioitiin 1–30 päivän kylminä jaksoina, joita ilmenee Ranskassa tilastollisesti kerran 50 vuodessa (ks. johdanto-osan 25 kappale). Ranskan viranomaiset pohtivat useita oletuksia maakaasun kulutuksen kehityksestä seuraavien kymmenen vuoden aikana. Ne valitsivat lopuksi oletuksen, jonka mukaan kulutus vähenee kaksi prosenttia vuosina 2018–2028 (ks. johdanto-osan 26 kappale). Ne arvioivat myös keskeytettävyyttä koskevien järjestelyjen vaikutuksia. Näitä järjestelyjä ei kuitenkaan ole vielä otettu käyttöön (ks. johdanto-osan 28 kappale).

(286) Tarjonnan osalta Ranskan viranomaiset ottivat huomioon maakaasun eri lähteiden käytettävyyttä koskevat parametrit. Ne olettivat erityisesti, että olemassa olevien yhdysjohtojen kiinteän kapasiteetin käyttöaste on sata prosenttia ja että nesteytetyn maakaasun toimituksissa LNG-terminaaleihin uusien lastien toimitusaika on kymmenen päivää (ks. johdanto-osan 33–38 kappale).

(287) Tämä menetelmä näyttää olevan johdonmukainen aiempien tietojen ja analyysin tekoajankohtana laadittujen käytettävyysennusteiden kanssa.

(288) Ranskan viranomaisten arvioiden mukaan maakaasun varastointitarve vastaa 2 376 gigawattitunnin poistonopeutta päivässä käytettävissä olevan kapasiteetin 45 prosentin täyttöasteessa vuosien 2019–2025 kylmien jaksojen aikana.

(289) Kuten johdanto-osan 10 kappaleessa mainitaan, myyntihintojen erojen pieneneminen kesän ja talven välillä vuodesta 2009 on kuitenkin johtanut siihen, että varastointikapasiteetin käyttöaste on laskenut alle toimitusvarmuuden takaamiseksi tarvittavan tason ja että kolme varastoa on asetettu varalle, vaikka toimittajilla on velvollisuus pitää maakaasua varastossa.

(290) Näin ollen vaikuttaa siltä, että kaasun varastointimarkkinoiden tavanomaisella toiminnalla ei voida pitää toiminnassa sellaista varastokantaa, jota pidetään välttämättömänä Ranskan edellyttämän toimitusvarmuuden tason turvaamiseksi. Tukijärjestelmän tarkoituksena on siis edistää Ranskassa maakaasun varastoinnin kehitystä, sillä kehitystä ei tapahtuisi pelkästään markkinoiden tavanomaisen toiminnan yhteydessä.

6.4.2 *Tukijärjestelmän sisämarkkinoihin kohdistuvien kielteisten vaikutusten vähentäminen*

(291) Komissio totesi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, että Ranskan viranomaisten käyttöön ottama tukijärjestelmä voi vaikuttaa seuraaviin markkinoihin: i) ranskalaiset ja muiden jäsenvaltioiden maakaasun toimittajat ii) maakaasuvarastojen ylläpitäjät sekä LNG-terminaalien operaattorit ja yhdysjohtojen haltijat ja iii) ranskalaisten ja muiden jäsenvaltioiden maakaasuvarastojen ylläpitäjät.

(292) Komissio arvioi tekijöitä, jotka voivat osaltaan vähentää toimenpiteen kielteisiä vaikutuksia, eli kyseisen mekanismin tarpeellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta, oikeasuhteisuutta ja avoimuutta.

a) Tukijärjestelmän tarpeellisuus

Komissio katsoo, että valtion toimenpide on tarpeen silloin, kun sillä voidaan parantaa tiettyä tilannetta merkittävästi, mitä ei markkinoiden tavanomaisen toiminnan yhteydessä tapahtuisi, esimerkiksi korjaamalla tarkasti määritettyä markkinoiden toimintapuutetta.

(293) Kuten johdanto-osan 10 kappaleessa todetaan, myyntihintojen erot kesän ja talven välillä ovat pienentyneet vuodesta 2009, eivätkä varastonpitäjät enää pystyneet kattamaan kustannuksiaan. Vaarana oli, että maakaasun varastointiin liittyvä taloudellinen toiminta vähenisi merkittävästi Ranskassa. Uudistuksen toteuttamisen jälkeen maakaasun varastointiaste on kuitenkin kasvanut Ranskassa.

(294) Näin ollen komissio katsoo, että uudistus oli tarpeen maakaasun varastointiin liittyvän taloudellisen toiminnan kehityksen edistämiseksi Ranskassa.

b) Tukijärjestelmän tarkoituksenmukaisuus

(295) Tuki on tarkoituksenmukainen väline taloudellisen toiminnan edistämiseen silloin, kun samaa tulosta ei voida saavuttaa muilla välineillä, jotka vääristäisivät kilpailua vähemmän.

(296) Ranska harkitsi useita vaihtoehtoisia välineitä, mutta ne eivät olisi edistäneet maakaasun varastointiin liittyvän taloudellisen toiminnan kehitystä Ranskassa samalla tavalla eivätkä turvanneet samantasoista toimitusvarmuutta seuraavaksi esitetyistä syistä.

(297) Ensinnäkin toimittajille aiemmin asetetun varastointivelvoitetta koskevan järjestelmän säilyttäminen ei olisi taannut toimitusvarmuutta. Koska myyntihintojen erot kesän ja talven välillä ovat nyt huomattavasti pienempiä kuin varastointikapasiteetin kustannukset, toimittajien kannustimet kapasiteetin varaamiseen ovat vähentyneet merkittävästi, minkä seurauksena kolme varastoa on asetettu varalle. Muiden varastojen varalle asettaminen olisi ollut ongelmallista, koska varastointitarpeen arvioinnin mukaan kaikki varastot ovat välttämättömiä toimitusvarmuuden turvaamiseksi pitkän kylmän jakson aikana. Lisäksi varastoinnin kokonaiskustannukset olivat suuremmat varastointivelvoitejärjestelmässä ([5–8 euroa megawattitunnilta vuosina 2016 ja 2017]) kuin sääntelymekanismissa (5,6 euroa megawattitunnilta uudistuksen jälkeen).

(298) Toiseksi kaasuverkon ja yhdysjohtojen vahvistaminen ei olisi varteenotettava vaihtoehto myöskään siksi, että nämä toimenpiteet olisivat kalliita verrattuna olemassa olevien varastojen käyttöön. Joka tapauksessa tämäntyyppisillä investoinneilla ei korjattaisi mahdollista maakaasun puutetta kylmän jakson aikana, eivätkä ne olisi käytettävissä keskipitkällä aikavälillä.

(299) Ranskan toimittamista tiedoista käy myös ilmi, että nesteytetyn maakaasun käytön lisääminen ei vaikuta varteenotettavalta vaihtoehdolta toimitusvarmuuden turvaamisen kannalta. Nykyiset nesteytyslaitokset toimivat lähes enimmäiskapasiteetillaan, jotta merkittävät investointikustannukset voidaan kattaa. Lisäksi lähes kaikista nesteytetyn maakaasun lasteista on tehty pitkäaikaiset sopimukset näiden hankkeiden pääomaintensiteetin vuoksi, eli ne myydään jo ennen niiden tuotantoa. Toisaalta nesteytetyn maakaasun varastoinnin vähäinen kehitys maailmanlaajuisesti selittyy sillä, että varastointikustannukset ovat matalammat, kun maakaasu varastoidaan kaasumuodossa. Näin ollen nesteytetyn maakaasun saatavuus lyhyellä aikavälillä on vähäistä.

(300) Kolmanneksi Ranska kertoi, että myöskään puhtaasti hallinnollista järjestelmää, jossa määrätään seuraamuksia toimittajille, jos ne eivät toimita maakaasua loppukuluttajille, ei voida pitää tyydyttävänä vaihtoehtona. Tällaisessa järjestelmässä ongelmana olisi sen toteuttavuus, koska Euroopan kaasumarkkinoiden tasapainotus tapahtuu päivätasolla. Jos verkon paine vähenee kriittisesti, verkonhaltijan toteuttamat kuormitusta vähentävät toimenpiteet johtaisivat maakaasukauppoihin myöhemmin, minkä vuoksi on erittäin vaikeaa tunnistaa toimittaja, josta puute on alun perin johtunut. Vastaavasti kuorman vähentämisestä kärsineet kuluttajat eivät välttämättä ole sen toimittajan asiakkaita, josta puute johtui. Näin ollen Ranska toteaa, että ennakkotoimenpiteet ovat parempia kuin jälkikäteen määrättävät seuraamukset.

(301) Neljänneksi sama koskee kuorman irtikytkentää ja toimitusten keskeyttämistä koskevia järjestelyjä. Ranskan viranomaisten mukaan kuorman irtikytkentä on viimeinen keino toimituskriisin sattuessa eikä joustomekanismi, jonka tehokkuus riippuu siitä, noudattaako kuluttaja verkonhaltijan antamaa kuorman vähentämistä koskevaa järjestystä, kun automaattinen kuorman irtikytkentä etähallinnan avulla ei ole mahdollinen. Välttämättömiä varastoja koskeva sääntelymekanismi on suunniteltu siten, että pyritään välttämään toimituskriisit, jotka edellyttävät kuorman irtikytkentää. Toimitusten keskeyttämistä koskevat järjestelyt, joita voidaan käyttää suurien ja epätodennäköisien riskien, kuten kylmien jaksojen, sattuessa, määrittely oli vielä kesken uudistuksen käyttöönoton aikaan. Ne otettiin huomioon maakaasun kysynnän arvioinnissa. Toisaalta keskeytysjärjestelyt eivät soveltuisi ruuhkautumisriskeihin, joille on ominaista pienempi vaaran mittakaava mutta suurempi todennäköisyys.

(302) Näiden seikkojen perusteella komissio katsoo, että sääntelymekanismi on tarkoituksenmukainen väline maakaasun varastointitoiminnan kehityksen edistämiseen ja toimitusvarmuuden turvaamiseen.

c) Tukijärjestelmän oikeasuhteisuus

(303) Tuki katsotaan oikeasuhteiseksi, jos sen määrä on rajattu vähimmäismäärään, joka on tarpeen sisämarkkinoihin kohdistuvien vaikutusten vähentämiseksi.

(304) Käsiteltävässä asiassa varastonpitäjät saavat sääntelymekanismin nojalla taatut tuotot. Sääntelymekanismin oikeasuhteisuuden arvioimiseksi on arvioitava johdanto-osan 59–81 kappaleessa määritetyn varastonpitäjien sallittujen tuottojen laskentamenetelmän oikeasuhteisuutta.

(305) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään komissio esitti epäilyksensä menettelystä, joka koski CRE:n teettämää riippumatonta taloudellista arviota säännellyn käyttöomaisuuspohjan markkina-arvosta sääntelymekanismin täytäntöönpanohetkellä. Tämä olisi komission mukaan voinut asettaa tukijärjestelmän oikeasuhteisuuden kyseenalaiseksi.

(306) Vaikka tämä arvostus perustuu pääasiassa bruttokirjanpitoarvoon ja käyttöomaisuushyödykkeistä tehtäviin poistoihin, Ranska ja tuensaajat ovat pystyneet osoittamaan, että CRE teki alkuperäisen säännellyn käyttöomaisuuspohjan perusteellisen uudelleenarvostuksen 31. joulukuuta 2016. CRE tarkisti, että varastonpitäjien pyytämät poistoajat vastasivat niiden aiempien tilimerkintöjen ajanjaksoja ja toimialan tavanomaisia käytäntöjä, joita voidaan todeta muissa maissa. CRE kyseenalaisti erityisesti puskurikaasun poistoajan. Kuten johdanto-osan 73 kappaleessa mainitaan, CRE hylkäsi puskurikaasun osalta 250 vuoden poistoaikaa koskevan pyynnön ja otti käyttöön 75 vuoden poistoajan. CRE käytti analyysissaan apuna myös ulkoisia talousasiantuntijoita alkuperäisen säännellyn käyttöomaisuuspohjan määrittämisessä. Komissio toteaa, että CRE valitsi näiden analyysien perusteella kaikille kolmelle varastonpitäjälle 4,8 miljardin euron alkuperäisen säännellyn käyttöomaisuuspohjan, joka oli 13 prosenttia pienempi kuin varastonpitäjien pyytämä arvo (ks. johdanto-osan 77 kappaleessa oleva taulukko 4).

(307) Komissio toteaa myös, että vastaavat käyttöomaisuushyödykkeiden arvot saadaan vaihtoehtoisilla menetelmillä, joihin kuuluvat varastonpitäjien arvo niiden osakkeenomistajien kirjanpidossa, viimeaikaisissa liiketoimissa huomioon otetut arvot ja PwC:n Terégaa koskevassa tutkimuksessa käyttämä diskontattuihin kassavirtoihin perustuva lähestymistapa (ks. johdanto-osan 76, 129 ja 160 kappale).

(308) Lisäksi myyntihintojen eroon kesän ja talven välillä perustuvaan arvoon ei sisälly arvoa, joka maakaasun varastoinnilla on järjestelmälle toimitusvarmuuden kannalta. Tämä indikaattori ei siis edustaisi riittävän hyvin keskipitkän ja pitkän aikavälin kehitystä, jotta sitä voitaisiin käyttää indikaattorina tämänkaltaisessa sääntelymekanismissa, jolla pyritään turvaamaan toimitusvarmuus keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

(309) Komissiolle menettelyn aikana toimitetuissa huomautuksissa todettiin, että varastonpitäjien tulohistorian rekonstruointi olisi väistämättä puutteellinen, jos tietoja ei ole saatavilla, ja että se olisi ristiriidassa yleisten oikeusperiaatteiden kanssa.

(310) Komissio huomauttaa myös, että varastointitariffin tarkoituksena on korvata varastonpitäjille niiden kustannukset siltä osin kuin nämä kustannukset vastaavat ”tehokkaiden toimijoiden” kustannuksia. Tätä varten CRE tarkistaa varastonpitäjien pyytämät korvaukset kunkin tariffikauden alussa ja varastonpitäjien suunnittelemat investoinnit vuosittain (ks. johdanto-osan 82 kappale). Korvaus sisältää myös osan, jolla säännellään vuotuisia maksuja ja tuloja. Komissio toteaa, että vuosina 2018–2019 CRE otti huomioon vain tehokkaiksi katsotut kustannukset ja että varastointitariffin 2 käyttöönoton jälkeen monien erien osalta on kannustettu kustannusten hallintaan, mihin kuuluu kannustinpohjainen sääntely toimintakustannusten ja investointimenojen vähentämiseksi sekä palvelun laadun parantamiseksi (ks. johdanto-osan 60, 61, 65, 83, 84 ja 85 kappale).

(311) Lisäksi menetelmä, jolla määritetään maakaasuvarastojen keskimääräinen pääomakustannus ja korotus suhteessa GRTgazin viitekorkoon, on riittävä.

(312) Tämän vuoksi komissio toteaa, että CRE:n käyttöön ottamalla korvausmenetelmällä ja erityisesti säänneltyjen käyttöomaisuushyödykkeiden arvostuksella saadaan aikaan oikeasuhteinen korvaus, joka vähentää tukijärjestelmän vaikutuksia sisämarkkinoihin.

d) Tukijärjestelmän avoimuus

(313) Komissio katsoo, että johdanto-osan 111 kappaleessa luetellut Ranskan sitoumukset takaavat tukijärjestelmän avoimuuden.

6.4.3 *Tukijärjestelmän kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien kielteisten vaikutusten välttäminen*

(314) Komissio katsoo, että tukitoimenpiteellä minimoidaan jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan kohdistuvat kielteiset vaikutukset, jos nämä vaikutukset ovat riittävän vähäisiä, jotta toimenpiteen kokonaisvaikutus olisi myönteinen.

(315) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä komissio ei voinut sulkea pois sitä mahdollisuutta, että mekanismi voisi aiheuttaa seuraavien toimijoiden välillä suurempaa kilpailun vääristymistä kuin ne vähäiset kielteiset vaikutukset, jotka voidaan perustella tukijärjestelmän käyttöönotolla: i) Ranskan ja muiden jäsenvaltioiden maakaasun toimittajat, ii) maakaasun varastonpitäjät sekä LNG-terminaalien operaattorit ja yhdysjohtojen haltijat ja iii) Ranskan ja muiden jäsenvaltioiden maakaasuvarastojen ylläpitäjät.

(316) Käsiteltävässä asiassa komissio katsoo ensinnäkin maakaasun toimitusmarkkinoiden osalta, että tukijärjestelmä ei vääristä kilpailua Ranskan ja muiden jäsenvaltioiden maakaasun toimittajien välillä, koska huutokaupat ovat avoinna kaikille maakaasun toimittajille samoin edellytyksin riippumatta siitä, sijaitsevatko ne Ranskassa vai jossakin toisessa jäsenvaltiossa. Lisäksi asianomaisten osapuolten huomautuksissa vahvistettiin, että ranskalaisilta toimittajilta ja muiden jäsenvaltioiden toimittajilta veloitetaan sama siirtoverkkojen käyttötariffi samasta siirtopalvelusta. Näin ollen komissio ei havainnut kilpailun vääristymistä ranskalaisten ja muiden jäsenvaltioiden maakaasun toimittajien välillä.

(317) Toiseksi Ranskan viranomaiset ja asianomaiset osapuolet katsovat varastonpitäjien ja vaihtoehtoisten joustovälineiden haltijoiden välisen kilpailun vääristymisen osalta, että muut välineet korvaavat maakaasun varastointia epätäydellisesti, koska ne toimivat erilaisilla toimitusajoilla ja saattavat olla tarpeen erilaisissa tilanteissa. Esimerkiksi kylmän jakson aikana LNG-terminaalien kapasiteettia voidaan ottaa käyttöön vain, jos niiden säiliöissä on saatavilla nesteytettyä maakaasua. Tätä rajoitettua kapasiteettia ei parhaissakaan olosuhteissa riitä yli viideksi

päiväksi. Tämä aika on kuitenkin lyhyempi kuin kylmän jakson keskimääräinen kesto, joten lasteja ei saada terminaaliin riittävän nopeasti, ettei maakaasun siirtoon ei tulisi häiriöitä. Lisäksi verkon ylikuormitustilanteessa LNG-terminaalien tehokkuus riippuu siitä, miten lähellä kulutuspaikkoja ne sijaitsevat.

(318) Useat kolmannet osapuolet huomauttivat myös, että LNG-terminaalit ja maakaasun varastot eivät kilpaile keskenään käyttöasteen osalta. Ne totesivat, että nesteytetyn maakaasun tuonti Eurooppaan ja Ranskaan on lisääntynyt merkittävästi sen jälkeen, kun tukijärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2018. Vuonna 2019 Ranskaan tuotiin ennätyksellisen paljon eli noin 21,5 miljardia kuutiometriä nesteytettyä maakaasua.

(319) Esitettyjen huomautusten mukaan yhdysjohdot ovat pääasiassa tuontivälineitä. Asianomaiset osapuolet huomauttivat, että jos varastoja ei olisi, yhdysjohdot olisi mitoitettava siten, että maakaasun toimitukset voitaisiin taata kulutushuipun aikana. Tällainen tilanne olisi tehoton. Koska maakaasun kulutuksen ennustetaan vähenevän Ranskassa, uusia yhdysjohtoja ei ole tarkoitus rakentaa. Uusien yhdysjohtojen rakentamisesta ja verkon vahvistamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat korkeammat kuin tukijärjestelmän kustannukset.

(320) Maakaasun varastointi ei myöskään vaikuta yhdysjohtojen kautta kulkevan maakaasun kokonaismäärään, joka riippuu Ranskassa kulutetun maakaasun määrästä. Asianomaiset osapuolet viittaavat kuitenkin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston (ACER) raporttiin ([98]), jossa todetaan, että maakaasun runsas määrä varastoissa minimoi tuonnin kulutushuippujen aikana, joita tavallisesti syntyy, kun maakaasun hinta on korkeimmalla tasolla.

(321) Kuten asianomaiset osapuolet ovat todenneet, komissio on pohtinut toistuvasti, tekemättä kuitenkaan asiasta lopullista päätöstä, maakaasun siirtoa koskevan infrastruktuurin pitämistä merkityksellisinä markkinoina, joihin kuuluvat muun muassa yhdysjohdot, maakaasuvarastot, LNG-terminaalit ja kaasuttamislaitokset. Komissio myöntää, että erilaiset joustovälineet voivat tarjota täydentäviä palveluja, mutta maakaasun varastoinnin vaikutusta LNG-terminaaleihin ja yhdysjohtoihin ei kuitenkaan voida täysin sulkea pois. Komissio ei kuitenkaan ole havainnut merkittäviä kilpailun vääristymiä.

(322) Kolmanneksi tukijärjestelmä voi vääristää kilpailua muiden jäsenvaltioiden, erityisesti Ranskan naapurimaiden, varastonpitäjiin nähden. Yhdysjohtojen vuoksi tämä riski on lähtökohtaisesti erityisen suuri Belgialle ja Saksalle.

(323) Belgian CREG ilmoitti komissiolle, että sääntelymekanismin käyttöönoton jälkeen Belgian ainoan varaston eli Loenhoutin täyttöaste laski 84 prosentista (talvi 2017–2018) 54 prosenttiin (talvi 2018–2019). Talvella 2019–2020 täyttöaste nousi 97 prosenttiin. Talven 2018–2019 täyttöaste johtui pitkäaikaisista sopimuksista. CREG korostaa vaikutuksia, joita korvausmekanismin käyttöönotto Ranskassa on aiheuttanut (ks. johdanto-osan 195–200 kappale). Vaikka täyttöaste kasvoi jälleen seuraavana talvena, komissio ei voi sulkea pois mahdollisuutta, että maakaasun varastoinnille naapurimaissa aiheutuisi vaikutuksia. Komissio toteaa kuitenkin, että Loenhoutin ylläpitäjä Fluxys ei ole maininnut, että sääntelymekanismilla olisi merkittävä vaikutus sen toimintaan (ks. johdanto-osan 212 kappale).

(324) Lyhyellä aikavälillä naapurijäsenvaltioiden varastonpitäjien välisen kilpailun vääristymistä vähentää pitkäaikaisiin sopimuksiin perustuva merkittävä käyttöaste (esim. Saksassa yli 90 prosenttia ja Belgiassa 60 prosenttia). Näiden sopimusten voimassaolo päättyy kuitenkin vuosina 2022–2023. Näin ollen sääntelymekanismi saattaa vaikuttaa tuleviin kaupan edellytyksiin sekä hintojen että käyttöasteen osalta, kun näistä pitkäaikaisista sopimuksista neuvotellaan uudelleen, sekä naapurijäsenvaltioiden varastonpitäjien toiminnan kannattavuuteen. Jotta komissio voisi varmistaa, että sen arvio tältä osin pätee edelleen pitkäaikaisten sopimusten voimassaolon päätyttyä, Ranskan viranomaiset ovat sitoutuneet toimittamaan komissiolle ennen vuoden 2024 loppua kertomuksen, joka sisältää tietoja toimenpiteen vaikutuksesta kilpailuun (ks. johdanto-osan 111 kappale).

(325) Komissio toteaa myös, että Fluxys on toivonut asianmukaisen mallin käyttöönottoa unionin tasolla markkinoiden kehitykseen vastaamiseksi (ks. johdanto-osan 212 kappale). Muut varastonpitäjät suhtautuvat myönteisesti Ranskassa käyttöön otettuun uudistukseen ja samalla myös yhdenmukaistettuun lähestymistapaan unionissa (ks. johdanto-osan 224 ja 229 kappale).

([98]) ACERin raportti, 6.4.2020, The internal gas market in Europe: The role of transmission tariffs, 174 kohta.

6.5 **Tuen sisämarkkinoihin kohdistuvien myönteisten ja kielteisten vaikutusten vertailu**

(326) Valtiontukijärjestelmässä on varmistettava, että sen vaikutusten kokonaistasapaino on myönteinen, välttämällä kaupankäynnin edellytysten muuttumista yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.

(327) Komissio muistuttaa, että käsiteltävässä asiassa tukijärjestelmä edistää taloudellisen toiminnan kehitystä eli maakaasun varastointia Ranskassa. Komissio toteaa myös, että sääntelymekanismi edistää maakaasun toimitusvarmuutta. Lisäksi tuen tarkoituksenmukaisuus, tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus vähentävät sen vaikutusta kilpailuun ja kauppaan. Komissio toteaa päätelmänä, että vaikka vaikutusta Ranskan ja muiden jäsenvaltioiden maakaasun varastonpitäjien väliseen kilpailuun ei voida sulkea pois, tuen kielteiset vaikutukset näyttävät olevan riittävän vähäiset, jotta tukijärjestelmän kokonaisvaikutus voidaan katsoa positiiviseksi nykyisen monivuotisen energiaohjelman päättymiseen asti vuonna 2028 edellyttäen, että kilpailu maakaasumarkkinoilla ei muutu merkittävästi johdanto-osan 110 kappaleessa lueteltujen seikkojen osalta ([99]).

(328) Edellä esitetyn perusteella komissio toteaa, että tuen myönteinen vaikutus kyseisen taloudellisen toiminnan kehitykseen on suurempi kuin mahdolliset kilpailuun ja kauppaan kohdistuvat kielteiset vaikutukset ainakin vuoteen 2028 asti. Kilpailulle ja kaupalle ei näin ollen aiheudu siihen asti vaikutuksia, jotka olisivat ristiriidassa yhteisen edun kanssa.

7. **PÄÄTELMÄT**

(329) Komissio pitää valitettavana, että Ranska on pannut toimenpiteen täytäntöön sääntöjenvastaisesti ja rikkonut siten SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa. Komissio katsoo kuitenkin, että toimenpide soveltuu sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti 31 päivään joulukuuta 2028, jolloin nykyinen monivuotinen energiaohjelma päättyy.

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Valtiontuki, jonka Ranska on toteuttanut maakaasun varastonpitäjien hyväksi, on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettua sisämarkkinoille soveltuvaa tukea.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Ranskan tasavallalle.

Tehty Brysselissä 28 päivänä kesäkuuta 2021.

Komission puolesta
Margrethe VESTAGER
Komission jäsen

([99]) Jos komissio katsoo, että tuki ei sovellu tai ei enää sovellu sisämarkkinoille, se voi aloittaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13 päivänä heinäkuuta 2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL L 248, 24.9.2015, s. 9) IV luvussa säädetyn menettelyn.