ODLUKA KOMISIJE (EU) 2022/444

od 28. lipnja 2021.

o programu državnih potpora SA.49414 (2020/C) (ex 2019/NN) koju je provela Francuska u korist upraviteljâ infrastrukturnim objektima za skladištenje prirodnog plina

(priopćeno pod brojem dokumenta C(2021) 4494)

(Vjerodostojan je samo tekst na francuskom jeziku)

(Tekst značajan za EGP)

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 108. stavak 2. prvi podstavak,

uzimajući u obzir Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru, a posebno njegov članak 62. stavak 1. točku (a),

nakon poziva zainteresiranim stranama da dostave primjedbe u skladu s navedenim člancima ([1]) i uzimajući u obzir te primjedbe,

budući da:

1. POSTUPAK

(1) Dopisom od 23. listopada 2017. francuska tijela obavijestila su Komisiju o projektu reforme zakonodavnog i regulatornog okvira primjenjivog na skladištenje prirodnog plina („reforma"). Francuska su tijela poslala obavijest o tom projektu 23. studenoga 2017. te su, nakon što je francuski parlament donio reformu, dostavila Komisiji dodatne informacije.

(2) Dopisom od 28. veljače 2020. Komisija je obavijestila Francusku da je odlučila pokrenuti postupak („odluka o pokretanju postupka") iz članka 108. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („službeni istražni postupak") u pogledu te mjere.

(3) Odluka o pokretanju postupka objavljena je u *Službenom listu Europske unije*. Komisija je pozvala zainteresirane strane da dostave primjedbe o predmetnoj mjeri.

(4) U okviru službenog istražnog postupka Komisija je zaprimila primjedbe zainteresiranih strana. Proslijedila ih je francuskim tijelima i time im omogućila da se o njima očituju. Francuska tijela dostavila su svoja očitovanja dopisom od 3. kolovoza 2020.

(5) Francuska tijela dostavila su dodatne informacije 21. rujna 2020., 26. siječnja 2021., 15. ožujka 2021. i 10. svibnja 2021.

2. KONTEKST MJERE

2.1. Skladištenje prirodnog plina u Francuskoj

(6) Infrastrukturni objekti za podzemno skladištenje prirodnog plina omogućuju stvaranje zaliha prirodnog plina koje su priključene na transportni sustav. Oni su dio procesa upravljanja protokom plina u sustavu.

([1]) SL C 112, 3.4.2020., str. 39.

(7) Skladištenje je način osiguravanja ravnoteže između količine prirodnog plina u sustavu i količine potrošenog prirodnog plina, na primjer u slučaju poremećaja u opskrbi ili vršne potražnje zbog vala hladnoće zimi. Istodobno, skladištenje, zajedno s plinovodima i kompresorima, omogućava da se osigura usluga dostave u transportnom sustavu, posebno u slučaju zagušenja.

(8) Operatori sustava skladištenja plina nude skladišne kapacitete opskrbljivačima prirodnim plinom prisutnima na maloprodajnim i veleprodajnim tržištima te operatorima transportnih sustava. Spremnost opskrbljivača prirodnim plinom da plaćaju za skladišne kapacitete usko je povezana s razlikama između prodajne cijene prirodnog plina ljeti i zimi (*spread*). Razina proizvodnje prirodnog plina relativno je stabilna tijekom cijele godine, dok se potrošnja prirodnog plina znatno razlikuje ovisno o temperaturi.

(9) U Francuskoj postoji 14 infrastrukturnih objekata za skladištenje, od čega ih je 11 u pogonu ([2]), i tri operatora sustava skladištenja plina:

— Storengy, društvo kći koje je u stopostotnom vlasništvu društva ENGIE, posjeduje objekte na 12 lokacija i upravlja njima, od kojih su tri u pričuvi, a devet ih je u pogonu. Tih devet objekata ima radni kapacitet od 102,1 Twh (odnosno 74 % ukupnog kapaciteta države);

— društvo Teréga (bivši TIGF), koje je u vlasništvu društava Snam (40,5 %), GIC (31,5 %), EDF Investissement (18 %) i Prédica (10 %), upravlja objektom u pogonu koji ima radni kapacitet od 33,1 Twh (odnosno 24 % ukupnog kapaciteta države);

— društvo Géométhane, koje je u vlasništvu društava Storengy (50 %), CNP (49 %) i Géostock (1 %), posjeduje objekt u pogonu koji ima radni kapacitet od 3,3 Twh (odnosno 2 % ukupnog kapaciteta države).

(10) Od 2009. smanjile su se sezonske razlike u cijenama prirodnog plina. Do 2011. *spread* je bio dovoljno velik da potakne opskrbljivače da ugovore sve skladišne kapacitete prirodnog plina. Od 2011. *spread* više nije bio dovoljan kako bi pokrio cijenu skladištenja koju su ponudili operatori (1,5 do 2 EUR/MWh *spreada* za cijenu od 6 do 7 EUR/MWh). Slijedom toga, u razdoblju 2010.–2011. skladišni kapaciteti više nisu bili u potpunosti ugovoreni, tri su objekta u 2014. i 2015. radila smanjenim kapacitetom („u pričuvi"), a stopa ugovaranja infrastrukturnih objekata za skladištenje koji su u pogonu pala je na 63 % u razdoblju 2017.–2018.

2.2. **Zakonodavni i regulatorni okvir**

(11) Kako bi se osigurala sigurnost opskrbe, Francuska je 2014. najprije donijela uredbu kako bi ojačala obveze opskrbljivača prirodnim plinom da naprave zalihe prirodnog plina ([3]). Francuska je zatim zauzela stajalište da taj sustav ima više nedostataka, a neki opskrbljivači prirodnim plinom podnijeli su tužbu kako bi osporili zakonitost uredbe iz 2014. Nakon toga Francuska je odlučila uvesti odgovarajuću mjeru koja je predmet ove odluke („predmetna mjera").

(12) Osim toga, člankom 33. Direktive 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ([4]) predviđa se mogućnost da države članice reguliraju infrastrukturne objekte za skladištenje. Skladištenje prirodnog plina ujedno je jedna od mjera koje države članice mogu primijeniti kako bi zajamčile poštovanje obveza koje proizlaze iz Uredbe (EU) 2017/1938 Europskog parlamenta i Vijeća ([5]) u skladu s uvjetima predviđenima u toj uredbi, prije svega obveze jamčenja sigurnosti opskrbe nacionalnih kupaca, i istodobno osigurati pravilno i neprekinuto funkcioniranje unutarnjeg tržišta prirodnog plina.

([2]) Ako se Lussagnet i Izaute smatraju zasebnim lokacijama, u pogonu je 12 objekata. Objekti na tim lokacijama u vlasništvu su društva Teréga i dijele određena tehnička postrojenja. Zato se ponekad smatraju samo jednim infrastrukturnim objektom (na primjer u PPE-u 2019.–1928.), a ponekad dvama zasebnim objektima (na primjer u PPE-u 2016.–2023.).

([3]) Uredba br. 2014-328 od 12. ožujka 2014. o izmjeni Uredbe br. 2006-1034 od 21. kolovoza 2006. o pristupu podzemnim skladištima prirodnog plina

([4]) Direktiva 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ (SL L 211, 14.8.2009., str. 94.)

([5]) Uredba (EU) 2017/1938 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2017. o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 994/2010 (SL L 280, 28.10.2017., str. 1.)

3. DETALJAN OPIS PREDMETNE MJERE I RAZLOZI ZA POKRETANJE POSTUPKA

3.1. Cilj mehanizma

(13) Cilj regulatornog mehanizma jest osigurati održavanje u pogonu infrastrukturnih objekata za skladištenje koji su potrebni kako bi se srednjoročno i dugoročno zajamčila sigurnost opskrbe prirodnim plinom francuskog državnog područja.

(14) Konkretno, regulatornim mehanizmom želi se osigurati sposobnost sustava da zadovolji potražnju, posebno tijekom hladnih razdoblja, te osigurati usluga prijenosa u transportnom sustavu prirodnog plina, posebno u slučaju zagušenja.

3.2. Pravna osnova

(15) Regulatorni mehanizam temeljnih infrastrukturnih objekata za skladištenje prirodnog plina uveden je u Zakonik o energiji Zakonom br. 2017-1839 od 30. prosinca 2017. ([6]) („Zakon o ugljikovodicima”), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2018.

(16) Konkretno, člankom 12. Zakona o ugljikovodicima predviđa se da se područje primjene regulatornog mehanizma utvrđuje višegodišnjim programom za energiju (PPE), navedenim u članku L.141-1 Zakonika o energiji. PPE se donosi uredbom nakon mišljenja nekoliko savjetodavnih tijela te se revidira najmanje svakih pet godina tijekom dvaju razdoblja od pet godina. Za razdoblje 2019.–2028. PPE se utvrđuje Uredbom br. 2020-456 od 21. travnja 2020. („Uredba br. 2020-456 o PPE-u”).

(17) Usto, člankom 12. Zakona o ugljikovodicima predviđa se da Komisija za regulaciju energije (CRE) utvrđuje određene načine funkcioniranja regulatornog mehanizma, posebno uvjete prodaje skladišnih kapaciteta na dražbi, odobrene prihode operatora sustava skladištenja plina i načine naplate tih prihoda prodajom kapaciteta te cijene za upotrebu transportnog sustava prirodnog plina i njihov povrat operatorima sustava skladištenja plina (vidjeti uvodne izjave od 20. do 22.).

3.3. Opće funkcioniranje mehanizma

(18) Regulatorni mehanizam za skladištenje prirodnog plina koji je donesen u Francuskoj 2017. temelji se na trima načelima.

(19) Kao prvo, područje primjene tog mehanizma odgovara podzemnim infrastrukturnim objektima za skladištenje koje su potrebne kako bi se srednjoročno i dugoročno zajamčila sigurnost opskrbe francuskog državnog područja ([7]) („temeljne infrastrukture za skladištenje”). Popis tih temeljnih infrastrukturnih objekata utvrđuje se Uredbom o PPE-u. Operatori koji njima upravljaju trebaju ih i održavati u pogonu ([8]).

(20) Kao drugo, kapaciteti temeljnih infrastrukturnih objekata za skladištenje prodaju se na dražbi u skladu s pravilima koje je utvrdio CRE ([9]). Dražba je otvorena za svakog opskrbljivača koji se nalazi u državi članici Unije ili drugoj državi koja ima odobrenje za opskrbu na temelju kojeg može intervenirati na francuskom tržištu za maloprodajnu i veleprodajnu opskrbu. U siječnju 2018. 213 francuskih ili stranih opskrbljivača bili su nositelji takvog odobrenja. Prihode od dražbe izravno primaju operatori sustava skladištenja plina.

([6]) Zakon br. 2017-1839 od 30. prosinca 2017. kojim su prekinuta istraživanja i eksploatacija ugljikovodika te su utvrđene razne odredbe o energiji i okolišu
([7]) Članak L.421-3-1 Zakonika o energiji
([8]) Članak L.421-3-1 Zakonika o energiji
([9]) Članak L.421-5-1 Zakonika o energiji

(21) Kao treće, operatori temeljnih infrastrukturnih objekata za skladištenje imaju jamstvo za nadoknadu svojih troškova ako ti troškovi odgovaraju troškovima „učinkovitog operatora” ([10]). U tu svrhu primaju regulirani prihod koji se utvrđuje na temelju odluke CRE-a („odobreni prihod”). Ako su njihovi izravni prihodi od kupaca niži od odobrenih prihoda, operatori sustava skladištenja plina primaju naknadu jednaku razlici između njihova odobrenog prihoda i primljenih prihoda (vidjeti uvodnu izjavu 89.). Tu naknadu snose distributeri prirodnog plina ovisno o portfelju stalnih kupaca koji se nisu proglasili nerizičnim rasterećenjem, a priključeni su na javnu distribucijsku mrežu prirodnog plina (vidjeti uvodne izjave 104. i 105.). Naknadu prikupljaju operatori transportnog sustava u određenom roku na temelju namjenske pristojbe u okviru cijena za upotrebu transportnog sustava („cijena ATRT”) i zatim se vraća operatorima sustava skladištenja plina.

(22) Suprotno tomu, ako su prihodi operatora sustava skladištenja plina viši od njihova odobrenog prihoda, operatori sustava skladištenja plina trebaju vratiti višak kroz cijenu za upotrebu transportnog sustava (vidjeti uvodnu izjavu 90.).

3.4. **Opseg regulatornog mehanizma**

(23) U skladu s objašnjenjima koja su pružila francuska tijela, način utvrđivanja temeljnih infrastrukturnih objekata za skladištenje sastoji se od određivanja, s jedne strane, infrastrukturnih objekata koji su potrebni kako bi se osigurala sposobnost sustava da zadovolji potražnju i, s druge strane, infrastrukturnih objekata koji su potrebni kako bi se osigurala usluga prijenosa u transportnom sustavu prirodnog plina.

3.4.1. *Infrastrukturni objekti koji su potrebni za osiguravanje kapaciteta sustava da zadovolji potražnju u slučaju hladnih razdoblja*

(24) Očekivana razina sigurnosti opskrbe plinskog sustava utvrđuje se u članku R. 121-4 Zakonika o energiji. Cilj je osigurati opskrbu svih potrošača koji na temelju ugovora nisu prihvatili opskrbu koja se može obustaviti u iznimno hladnim klimatskim uvjetima kao što se to statistički događa jednom u 50 godina.

(25) Utvrđivanje infrastrukturnih objekata koji su potrebni za osiguravanje kapaciteta sustava da zadovolji potražnju temelji se na radu koji obavljaju operatori transportnog sustava koji uspoređuju potražnju za prirodnim plinom tijekom hladnih razdoblja u trajanju od jednog do 30 dana i opskrbni kapacitet prirodnim plinom, posebno putem spojnih plinovoda i terminalâ za ukapljeni prirodni plin (UPP).

3.4.1.1. Procjena potražnje za prirodnim plinom

(26) Francuska su tijela najprije razmotrila pet scenarija koji se odnose na razvoj potrošnje prirodnog plina koji treba predvidjeti tijekom sljedećih 10 godina, osim proizvodnje električne energije. Predviđene stope smanjenja stoga se kreću od −2 % do −18 % u odnosu na referentnu godinu 2012. Francuska tijela u konačnici su pretpostavila da smanjenje potrošnje prirodnog plina iznosi 2 %, ne računajući proizvodnju električne energije.

(27) Nadalje, prosječna dnevna potrošnja prirodnog plina, osim proizvodnje električne energije, tijekom hladnih razdoblja procjenjuje se na otprilike 3 640 Gwh/dan u 2025., pri čemu se isključuje potrošnja prirodnog plina niske ogrjevne vrijednosti („plin B”). Osim toga, potrošnja prirodnog plina za proizvodnju električne energije tijekom hladnih razdoblja procjenjuje se na 310 Gwh/dan.

(28) Francuska su tijela uzela u obzir i obustavljeni dio potražnje za prirodnim plinom, odnosno potrošače koji su sklopili ugovor o obustavi s operatorom transportnog sustava na koji su priključeni. U tom su se pogledu u trenutku provedbe regulatornog mehanizma uređaji za obustavu koji su primjenjivi u slučaju hladnih razdoblja još razvijali. Francuska su tijela utvrdila mogućnost obustave od 138 Gwh/dan.

(29) Francuska su tijela pojasnila da je rasterećenje krajnja mjera u slučaju krize u opskrbi, a ne mehanizam fleksibilnosti. Zato se rasterećenje nije uzelo u obzir u procjeni potražnje za prirodnim plinom tijekom hladnih razdoblja.

([10]) Članak L.452-1 Zakonika o energiji

(30) Usto, uzelo se u obzir da je prosječna potrošnja tijekom kratkotrajnog hladnog razdoblja veća od prosječne potrošnje tijekom dugotrajnijeg hladnog razdoblja.

(31) Naposljetku, francuska su tijela uzela u obzir postupno smanjenje u upotrebi plina B, uzimajući u obzir program prevođenja, u korist prirodnog plina visoke ogrjevne vrijednosti (plin H) koji danas predstavlja 90 % prirodnog plina koji se troši u Francuskoj. Postupak prevođenja započeo je 2018., a završit će najkasnije 2028. Francuska tijela smatraju da će potražnja za plinom B koji je preveden u plin H 2025. iznositi 180 Gwh/dan.

(32) Iz prethodno navedenog proizlazi da su francuska tijela smatrala da će ukupna potražnja za prirodnim plinom 2025. tijekom hladnog razdoblja od četiri dana iznositi otprilike 4 000 Gwh/dan.

3.4.1.2. Procjena opskrbnog kapaciteta prirodnim plinom

(33) Kad je riječ o opskrbnom kapacitetu prirodnim plinom, francuska tijela provela su procjene uzimajući u obzir spojne plinovode, opskrbu UPP-om terminalima za ukapljeni prirodni plin i učinkovitost zaliha prirodnog plina.

(34) Kao prvo, kad je riječ o spojnim plinovodima, procjene stalnih kapaciteta, koje su provedene u skladu s pretpostavkom o stopostotnoj upotrebi stalnih kapaciteta spojnih plinovoda za plin H, iznose 1 780 Gwh/dan u smjeru uvoza i 425 Gwh/dan u smjeru izvoza ([11]). Neto uvoz plina H plinovodima procjenjuje se na 1 355 Gwh/dan.

(35) Francuska tijela navela su da jačanje plinskog sustava i spojnih plinovoda predstavlja velik trošak ([12]), posebno u odnosu na upotrebu postojećih infrastrukturnih objekata za skladištenje. U svakom slučaju ta vrsta infrastrukture ne bi bila dostupna u srednjoročnom razdoblju zbog dugog razdoblja izgradnje.

(36) Kao drugo, kad je riječ o opskrbi UPP-om, četiri francuska terminala za ukapljeni prirodni plin imaju ukupni kapacitet otpreme u sustav od 1 160 Gwh/dan ([13]). Međutim, ti se kapaciteti mogu iskoristiti samo ako je UPP dostupan u rezervoarima terminalâ za ukapljeni prirodni plin. Francuska su tijela smatrala da se za nepredviđeni slučaj, kao što je hladno razdoblje koje traje kraće od 10 dana, može otpremiti samo zaliha UPP-a u rezervoaru. Suprotno tomu, ako traje dulje od 10 dana, može se izvršiti isporuka UPP-a i u potpunosti iskoristiti kapacitet terminalâ za ukapljeni prirodni plin. Dva su scenarija odabrana ovisno o prosječnoj razini zalihe UPP-a izmjerenoj u rezervoarima: tijekom najnepovoljnije zime (scenarij br. 1) i tijekom najpovoljnije zime (scenarij br. 2).

(37) Dva scenarija odgovaraju razini upotrebe terminalâ za ukapljeni prirodni plin većoj od prosječne razine upotrebe tijekom zime u razdoblju od 2011. do 2018. Francuska je u konačnici odabrala scenarij br. 1 i procijenila mogućnost otpreme terminalâ za ukapljeni prirodni plin na 330 Gwh/dan za hladno razdoblje od četiri dana.

(38) Francuska su tijela navela da postojeći terminali za ukapljivanje rade na razini koja je blizu njihovu najvećem mogućem kapacitetu kako bi amortizirali velike troškove ulaganja. Usto, gotovo su sve isporuke UPP-a predmet dugoročnih ugovora zbog kapitalnog intenziteta tih projekata i stoga se već prodaju prije njihove proizvodnje. Osim toga, nižim troškom skladištenja prirodnog plina u plinovitom obliku objašnjava se slab razvoj skladištenja UPP-a na svjetskoj razini. Stoga su količine UPP-a koje su dostupne kratkoročno male.

(39) Kao treće, kad je riječ o učinkovitosti podzemnih zaliha prirodnog plina, francuska su tijela objasnila da iskorištavanje vodonosnika, koji čine 90 % infrastrukturnih objekata za skladištenje u Francuskoj, znači da ih se svake godine puni do dovoljno visoke razine i prazni do dovoljno niske razine. Usto, količina plina koja se može iscrpiti iz infrastrukture za skladištenje snižava se kako se smanjuje zaliha.

([11]) Podaci o stalnim kapacitetima spojnih plinovoda za plin H proizlaze iz izvješća *Transmission Capacity Map 2017* (Pregled prijenosnih kapaciteta 2017.) Europske mreže operatora transportnih sustava za plin (ENTSOG).

([12]) Na primjer, Francuska je procijenila trošak izgradnje plinovoda Arc Lyonnais, Eridan i Perche čiji je cilj olakšati prijenos plina sa sjevera na jug Francuske na 1,6 milijardi EUR.

([13]) Kapacitet otpreme tako se dijeli među četirima terminalima: terminal Montoir raspolaže kapacitetom otpreme od 400 Gwh/dan, terminal za ukapljeni prirodni plin Fos-Cavaou raspolaže kapacitetom od 205 Gwh/dan, terminal za ukapljeni prirodni plin Fos-Tonkin raspolaže kapacitetom otpreme od 205 Gwh/dan i terminal za ukapljeni prirodni plin Dunkerque raspolaže kapacitetom otpreme od 520 Gwh/dan. Kad se spojni plinovod u Dunkerqueu upotrebljava u punom kapacitetu, kapacitet integriranja terminala za ukapljeni prirodni plin u Dunkerqueu u francuski sustav prirodnog plina stoga je ograničen na 350 Gwh/dan zbog uskih grla u transportnom sustavu.

(40) Budući da je, s jedne strane, tijekom devet zima koje su prethodile analizi provedenoj u Francuskoj prosječna stopa popunjenosti infrastrukturnih objekata za skladištenje 1. veljače iznosila 42 % i da je, s druge strane, 85 % hladnih razdoblja zabilježenih tijekom posljednjih 70 godina počelo prije 5. veljače, francuska su tijela pretpostavila da je količina crpljenja povezana s popunjenošću radnog kapaciteta od 45 % dostupna u svakom infrastrukturnom objektu za skladištenje na početku hladnog razdoblja.

(41) Osim toga, francuska tijela uzela su u obzir zalihe za slučaj nužde koje operatori transportnog sustava prirodnog plina trebaju stvoriti kako bi osigurali opskrbu u krajnjoj nuždi temeljnih socijalnih usluga u slučaju neispunjavanja obveze njihova opskrbljivača, odnosno količinu crpljenja od 124 Gwh/dan za popunjenost radnog kapaciteta od 45 %.

(42) Na temelju svih tih pretpostavki, francuska su tijela utvrdila za razdoblje od 2019. do 2025. godišnju potrebu za infrastrukturnim objektima za skladištenje radnog kapaciteta od 138,5 Twh i količinu crpljenja od 2 376 Gwh/dan za popunjenost radnog kapaciteta od 45 % kako bi se osigurao kapacitet sustava da zadovolji potražnju tijekom hladnih razdoblja ([14]).

3.4.2. *Infrastrukturni objekti potrebni za osiguranje usluge prijenosa u transportnom sustavu prirodnog plina*

(43) Francuska su tijela utvrdila i infrastrukturne objekte za skladištenje koji su potrebni kako bi se osigurala opskrba cjelokupnog državnog područja uzimajući u obzir kapacitete opskrbe transportnog sustava prirodnog plina. U tu su svrhu ispitala različite situacije zagušenja transportnog sustava.

(44) Operatori transportnog sustava (OTS) utvrdili su najvjerojatniji scenarij u pogledu zagušenja koji odgovara situaciji koja se u to vrijeme razmatrala u kontekstu tržišta na kojem opskrbljivači žele u najvećoj mogućoj mjeri povećati uvoz prirodnog plina iz Norveške u Rusiju, prema mišljenju francuskih tijela, koje su trenutačno najkonkurentniji izvori prirodnog plina u Europi, te smanjiti uvoz ukapljenog prirodnog plina za koji se veće cijene mogu postići u Aziji. U toj se situaciji mogu utvrditi četiri glavna operativna ograničenja (vidjeti sliku 1. u nastavku).



Slika 1.: Glavna operativna ograničenja koja se mogu utvrditi u transportnom sustavu kad opskrbljivači žele u najvećoj mogućoj mjeri povećati utiskivanje prirodnog plina sa sjeveroistoka Francuske

([14]) Uredba br. 2020-456 o PPE-u

(45) U metodologiji se uzela u obzir činjenica da su opskrbljivačima prirodnim plinom potrebne zalihe UPP-a kako bi mogli zadovoljiti potražnju potrošača, ali da opskrbljivači nemaju nikakvo ograničenje u pogledu raspodjele mjesta zaliha UPP-a između četiriju francuskih terminala za ukapljeni prirodni plin.

(46) Kad se dosegne ograničenje, pretpostavlja se da operatori transportnog sustava najprije upotrebljavaju prekidive kapacitete spojnih plinovoda kako bi riješili problem zagušenja. Kad zagušenje potraje, utvrđuje se količina prirodnog plina koji je potrebno ukloniti iz podzemnih infrastrukturnih objekata za skladištenje koji se nalaze silazno od fronte zagušenja.

(47) Taj rad omogućuje da se stvore podzemne zalihe prirodnog plina koje su potrebne silazno od svake fronte zagušenja kako bi se mogla osigurati usluga prijenosa u transportnom sustavu prirodnog plina.

(48) Primjenom te metode na zimu 2018.–2019., za glavne fronte zagušenja koje se mogu utvrditi kad opskrbljivači žele u najvećoj mogućoj mjeri povećati utiskivanje prirodnog plina sa sjeveroistoka Francuske, dobiva se procjena potrebe za podzemnim skladištenjem s kumulativnim radnim kapacitetom od najmanje:

— 16 TWh silazno od fronte zagušenja NS4 (infrastrukturni objekti za skladištenje u Izauteu, Lussagnetu i Manosqueu),

— 54 TWh silazno od fronte zagušenja NS3 (infrastrukturni objekti za skladištenje u Céré-la-Rondeu, Chemeryju, Izauteu, Lussagnetu i Manosqueu),

— 55 TWh silazno od fronte zagušenja NS2 (infrastrukturni objekti za skladištenje u Céré-la-Rondeu, Chemeryju, Etrezu, Izauteu, Lussagnetu, Manosqueu i Tersanneu),

— 64 TWh silazno od fronte zagušenja NS1 (infrastrukturni objekti za skladištenje Beynesu, Céré-la-Rondeu, Chemeryju, Etrezu, Germigny-sous-Coulombu, Gournay-sur-Arondeu, Izauteu, Lussagnetu, Manosqueu, Saint-Illiers-la-Villeu i Tersanneu).

3.4.3. *Popis infrastrukturnih objekata koji su obuhvaćeni regulatornim opsegom*

(49) Francuska su tijela navela da se posao utvrđivanja temeljnih infrastrukturnih objekata nije mogao završiti na vrijeme za zimu 2018.–2019. Zbog tog se razloga regulatorni mehanizam najprije primijenio za razdoblje 2018.–2019. kao prijelazna mjera na sve infrastrukturne objekte za skladištenje prirodnog plina na francuskom državnom području. Te je infrastrukturne objekte PPE utvrdio 2016. kao objekte koji su potrebni za sigurnost opskrbe ([15]).

(50) Uredbom od 26. prosinca 2018. ([16]) zatim su s popisa potrebnih infrastrukturnih objekata uklonjena tri objekta smanjenog poslovanja u Storengyju (Soings-en-Sologne, Saint-Clair-sur-Epte i Trois-Fontaines), kao i projekti Lussagnet faza 1 (Teréga) i Manosque 2 (Géométhane). Ti se infrastrukturni objekti nikad nisu koristili nakon uvođenja reguliranog pristupa skladištu prirodnog plina.

(51) Naposljetku, za razdoblje od 2019. do 2023. Uredbom br. 2020-456 o PPE-u utvrđuju se podzemni infrastrukturni objekti za skladištenje prirodnog plina koji trebaju ostati u pogonu kako bi se zajamčila srednjoročna i dugoročna sigurnost opskrbe. Te infrastrukture imaju radni kapacitet od 138,5 TWh i kapacitet crpljenja od 2 376 Gwh/dan za popunjenost koja odgovara radnom kapacitetu od 45 %:

Infrastruktura	Upravitelj	Godina puštanja u rad	Vrsta skladišta
Beynes	Storengy	1956.	Vodonosnik
Céré-la-Ronde	Storengy	1993.	Vodonosnik
Cerville-Verlaine	Storengy	1970.	Vodonosnik
Chemery	Storengy	1968.	Vodonosnik
Etrez	Storengy	1980.	Slani vodonosnik

([15]) Uredba br. 2016-1442 od 27. listopada 2016. o PPE-u

([16]) Uredba br. 2018-1248 od 26. prosinca 2018. o infrastrukturnim objektima za skladištenje plina koji su potrebni za sigurnost opskrbe

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

Tablica 1.: Sustavi skladišta prirodnog plina koji trebaju ostati u pogonu do 2023.

(52) PPE-om se predviđa da se za razdoblje od 2024. do 2028. potrebe za skladištenjem trebaju smanjiti. Popis infrastrukturnih objekata za skladištenje može se smanjiti za kapacitet crpljenja koji odgovara najmanje 140 Gwh/dan na 45 % radnog kapaciteta do 2026. S obzirom na neizvjesnost koja se odnosi na količine potrebne za sigurnost opskrbe nakon 2026., te količine treba potvrditi 2023. i utvrditi u sljedećem PPE-u.

3.5. **Prodaja skladišnih kapaciteta na dražbi**

(53) U skladu s člankom L.421-5-1 Zakonika o energiji, regulirani skladišni kapaciteti prodaju se na dražbi u skladu s pravilima koja je utvrdio CRE. Konkretno, u skladu s odlukom CRE-a od 22. veljače 2018., dražbe se održavaju s rezervnom cijenom jednakom nuli ([17]).

(54) Rezultati prvih dražbi bili su sljedeći:

Razdoblje skladištenja	**Prihodi (u milijunima EUR)**	**Prosječna postignuta cijena (euro/MWh)**
2018.–2019.	68,4	0,53
2019.–2020.	233,6	1,80
2020.–2021.	504,6	3,85

Tablica 2.: Rezultati dražbi i prihodi od dodatnih prodaja izvršenih tijekom godine

3.6. **Pokrivenost odobrenog prihoda operatora sustava skladištenja plina kako je utvrđen CRE-om**

(55) U skladu s člankom L.452-1 Zakonika o energiji, „cijene za upotrebu transportnih sustava […] utvrđuju se na transparentan i nediskriminirajući način kako bi se pokrili svi troškovi koje snose operatori transportnih sustava i operatori infrastrukturnih objekata za skladištenje navedeni u istom članku L. 421-3-1, ako ti troškovi odgovaraju onima učinkovitih operatora”.

(56) Usto, istim se člankom određuje da se tim troškovima „uzimaju u obzir obilježja pružene usluge i troškovi povezani s tom uslugom” i da u pogledu operatora sustava skladištenja plina ti troškovi uključuju, među ostalim, „uobičajen povrat uloženog kapitala”.

(57) Člankom L.452-2 Zakonika o energiji CRE-u daje se ovlast za određivanje „metoda primijenjenih za utvrđivanje cijena za upotrebu transportnih sustava prirodnog plina” i za to da od operatora sustava skladištenja plina zatraži da mu dostave elemente, posebno računovodstvene i financijske, koji su potrebni za utvrđivanje tih cijena.

(58) Iz tih odredbi proizlazi da je CRE zakonom ovlašten utvrditi odobreni prihod operatora sustava skladištenja plina na način da se pokriju troškovi „učinkovitog operatora” i osigura uobičajen povrat uloženog kapitala.

([17]) Odluka br. 2018-039 od 22. veljače 2018. o odluci koja se odnosi na pravila za stavljanje na tržište skladišnih kapaciteta u okviru provedbe reguliranog pristupa treće strane podzemnim skladištima prirodnog plina u Francuskoj.

(59) CRE je utvrdio ciljani odobreni prihod na temelju odluke najprije za regulatorno razdoblje od dvije godine. Ta je prva cijena skladištenja vrijedila 2018. i 2019. (ATS 1) ([18]). CRE je zatim uskladio regulatorni okvir operatora sustava skladištenja plina s onim drugih infrastrukturnih cijena. Druga cijena skladištenja (ATS 2) primjenjuje se od 2020. na razdoblje od četiri godine ([19]).

(60) Opći pristup za utvrđivanje ciljanog odobrenog prihoda nije se promijenio za različite cijene skladištenja. CRE je odobrene prihode operatora sustava skladištenja plina utvrdio *ex ante* na temelju predviđanja koja su iznijeli ti operatori, koji su zatim prilagođeni regulacijom sljedeće godine i provedbom *ex post* revizija. CRE je uzeo u obzir troškove operatora sustava skladištenja plina ako se smatraju učinkovitima.

(61) Međutim, s obzirom na posebno kratke rokove za provedbu reforme, za 2018. i 2019. primijenjen je pojednostavnjeni okvir. CRE je za to prvo razdoblje utvrdio cjenovni okvir u kojem su razlike između svih predviđenih i ostvarenih troškova i prihoda regulirane *a posteriori*. Tim se mehanizmom jamči razina cijena koja je *in fine* u potpunosti jednaka stvarnim troškovima i prihodima subjekata. Za razdoblje 2020.–2023. CRE je želio proširiti načela poticajne regulative na infrastrukturne objekte za skladištenje te je nakon svojih analiza utvrdio kontroliranu putanju troškova subjekata, u kontekstu koji obilježava trend smanjenja potrošnje prirodnog plina.

(62) U skladu s metodom koju je utvrdio CRE, ciljani odobreni prihod jednak je iznosu predviđenih neto troškova poslovanja (CNE), predviđenih normativnih troškova kapitala (CCN) i poravnanju iznosa regulatornog računa troškova i prihoda za prethodnu godinu (CRCP).

Odobreni prihod = CNE + CCN + CRCP

(63) Za izračun tih sastavnica u obzir se uzimaju samo djelatnosti koje su obuhvaćene regulacijom.

3.6.1. *Neto troškovi poslovanja*

(64) Neto troškovi poslovanja odgovaraju bruto troškovima poslovanja (troškovi energije, vanjska potrošnja, troškovi osoblja, porezi i ostala davanja) „učinkovitog operatora" nakon odbitka prihoda od poslovanja operatora (osobito kapitalizirane proizvodnje, izvantarifnih proizvoda, dobiti ili gubitaka od kupnje ili prodaje zaliha prirodnog plina).

(65) Budući da su rokovi za provedbu reforme kratki, CRE za razdoblje 2018.–2019. nije mogao odrediti odgovaraju li troškovi subjekata troškovima „učinkovitog operatora". Slijedom toga, troškovi koji su uzeti u obzir u tom razdoblju odgovaraju *in fine* stvarnim troškovima koje su snosili operatori sustava skladištenja plina, a koje je potvrdio CRE. Kad je riječ o cijeni ATS 2, CRE je uspostavio poticajni regulatorni mehanizam za neto troškove poslovanja, osim određenih unaprijed utvrđenih stavki. Stoga, osim nekoliko iznimki, svako će odstupanje od putanje troškova poslovanja utvrđene za razdoblje ATS 2 ići na teret ili u korist operatora.

3.6.2. *Normativni troškovi kapitala*

(66) CCN-ovi obuhvaćaju amortizaciju i povrat fiksnog kapitala. Stoga CCN-ovi odgovaraju iznosu amortizacije osnove regulirane imovine (BAR) i povratu fiksnog kapitala izračunanog na temelju ponderiranog prosječnog troška kapitala (CMPC) za BAR koji je već upotrijebljen i trošak duga u pogledu imovine u izgradnji (IEC).

CCN = amortizacija BAR-a + BAR x CMPC + IEC x trošak duga

(67) CRE je potvrdio da ta metoda odgovara regulatornoj praksi u pogledu regulacijskih postrojenja na tržištima prirodnog plina i električne energije u Francuskoj i zapadnoj Europi ([20]).

([18]) Odluka CRE-a br. 2018-068 od 22. ožujka 2018. o odluci koja se odnosi na cijenu za upotrebu podzemnih infrastrukturnih objekata za skladištenje prirodnog plina društava Storengy, TIGF i Géométhane od 2018.

([19]) Odluka CRE-a br. 2020-011 od 23. siječnja 2020. o odluci koja se odnosi na cijenu za upotrebu podzemnih infrastrukturnih objekata za skladištenje prirodnog plina društava Storengy, Terega i Géométhane

([20]) CRE temelji tu usporedbu na studiji *Methodologies and parameters used to determine the allowed or target revenue of gas transmission system operators (TSOs)* (Metodologije i parametri upotrijebljeni za utvrđivanje dopuštenog ili ciljanog prihoda operatora transportnog sustava), koju je Economic Consulting Associates (ECA) proveo za europsku Agenciju za suradnju energetskih regulatora (ACER).

(68) Kako bi utvrdio početnu razinu BAR-a na dan 1. siječnja 2018. („početni BAR" ili „prvotni BAR"), CRE primjenjuje takozvanu metodu „tekućih gospodarskih troškova" ([21]). Ta se metoda sastoji od izračuna ekonomske neto vrijednosti imovine i. na temelju bruto knjigovodstvene vrijednosti imovine navedene u računovodstvenim podacima subjekata (dosadašnji troškovi izgradnje), ii. diskontirane u skladu s inflacijom, a zatim iii. umanjene tijekom ekonomskog vijeka trajanja imovine.

(69) Svake se godine BAR razvija ovisno o:

— amortizaciji, koja se temelji na ekonomskom vijeku trajanja imovine, od koje se odbija BAR,

— novim ulaganjima koja su stavljena u upotrebu i koja će povećati BAR,

— po potrebi, razdvajanju imovine prije njezine potpune amortizacije, čime se smanjuje BAR,

— ponovnom vrednovanju imovine u skladu s inflacijom (indeks potrošačkih cijena, osim duhana).

(70) CRE smatra da je najreprezentativnija mjera početne vrijednosti ulaganja koja su izvršili operatori bruto vrijednost imovine upisane u njihove financijske izvještaje. Prema mišljenju CRE-a, ta je vrijednost, koju su provjerili revizori u okviru godišnje revizije, zabilježena i objektivna. Ta je metoda jednaka onoj koja je primijenjena 2002. pri prvotnoj regulaciji operatora transportnih sustava prirodnog plina te je upotrijebljena i za francuske regulirane terminale za ukapljeni prirodni plin.

(71) CRE nije uzeo u obzir „novu" vrijednost imovine, nego amortiziranu vrijednost, koja je u skladu s amortizacijom koju su zabilježili operatori sustava skladištenja plina prije 2018., kako zajednica ne bi ponovno snosila troškove koji su već plaćeni u prošlosti, niti umanjenje vrijednosti imovine koje se već uzelo u obzir.

(72) Za najveći su dio imovine razdoblje amortizacije koju su primijenili operatori u svojim dosadašnjim računima i razdoblje amortizacije koju su zatražili operatori u svojoj dokumentaciji o cijenama slični. Usto, ta trajanja odgovaraju uobičajenim podacima u sektoru koji mogu biti prisutni i u drugim zemljama.

(73) Suprotno tomu, kad je riječ o plinskom jastuku ([22]), CRE je odbio zahtjev subjekata da razmatraju jedinstveno razdoblje amortizacije od 250 godina. Naime, CRE je uzeo u obzir činjenicu da su plinski jastuk, za razliku od druge imovine operatora, ti operatori amortizirali u razdobljima koja su se razlikovala od jednog operatora do drugog i tijekom vremena (od 25 do 250 godina). Slijedom toga, CRE je, kako bi utvrdio početni BAR operatora sustava skladištenja plina, odabrao stupanj amortizacije plinskog jastuka koji je u skladu sa stupnjem amortizacije zabilježenim kod svakog od triju subjekata. Za budućnost je utvrdio da će razdoblje amortizacije plinskog jastuka trajati 75 godina, što odgovara trima obnovama koncesije za iskorištavanje podzemnih šupljina od 25 godina.

(74) Ekonomski vjekovi trajanja koje je CRE utvrdio za različite kategorije imovine subjekata jesu sljedeći:

Kategorije imovine	Normativni vjekovi trajanja
Plinski jastuk	75 godina
Bušotine, šupljine, prikupljanje	50 godina
Postrojenja za preradu, kompresiju, isporuku, mjerenje	20 do 30 godina
Nekretnine i izgradnja	30 godina
Razni materijal	10 do 15 godina
Programska i sitna oprema	5 godina

Tablica 3.: Razdoblje amortizacije po kategoriji imovine

([21]) Ta metoda proizlazi iz izmijenjenog Zakona o financijama od 28. prosinca 2001. kojim je uveden poseban odbor (Odbor Houri) koji je zadužen za određivanje prodajne cijene po kojoj država prodaje transportne sustave prirodnog plina. Slična se metoda primijenila i za vrednovanje imovine terminalâ za ukapljeni prirodni plin i distributera prirodnog plina.

([22]) „Plinski jastuk" znači plin koji je trajno utisnut u podzemne spremnike i neophodan za skladištenje jer je potreban za održavanje minimalnog tlaka u skladištu koji omogućuje radni kapacitet uz potreban profil opterećenja (prethodno navedena Odluka CRE-a br. 2018-068).

(75) Usto, CRE je 2017. zatražio od vanjskog konzultanta […] da provede reviziju zahtjeva za početni BAR operatora sustava skladištenja plina. Za Storengy izvršeni izračun iznosi oko [3 do 5 milijardi EUR].

(76) U slučaju društva Teréga, dodatnom studijom koju je proveo konzultant PwC na temelju pristupa *discounted cash-flow* procjenjuje se da vrijednost BAR-a iznosi od [1 do 2 milijarde EUR].

(77) Stoga je CRE za provedbu regulatornog mehanizma proveo reviziju početnog BAR-a koji su zatražili operatori sustava skladištenja plina kako bi se uzela u obzir neovisna ekonomska procjena tržišne vrijednosti imovine. Stoga je CRE odredio sljedeće početne BAR-ove:

Na dan 1.1.2018.	Storengy (u milijardama EUR)	Teréga (u milijardama EUR)	Géométhane (u milijardama EUR)
Zahtjev operatora	4,0	1,37	0,20
BAR koji je utvrdio CRE	3,5	1,15	0,19

Tablica 4.: Početni BAR-ovi operatora sustava skladištenja plina pri prvotnoj regulaciji

(78) Kad je riječ o stopi povrata kapitala, CRE je utvrdio stopu CMPC-a kako bi omogućio operatoru da plati kamate i ostvari povrat vlasničkog kapitala usporediv s onim koji može ostvariti za ulaganja sa sličnom razinom rizika. CRE je naveo da je CMPC metoda koju često upotrebljavaju europski regulatori kako bi odredili stopu povrata na imovinu reguliranih infrastrukturnih objekata.

(79) Na temelju ekonomskih studija i rada vanjskih konzultanata ([23]) CRE je utvrdio da je CMPC iznosio 5,75 % za 2018. i 2019. Za razdoblje 2020.–2023., CRE je utvrdio da CMPC iznosi 4,75 %. Metoda koja je primijenjena za utvrđivanje CMPC-a za ATS 2 nije se promijenila u odnosu na onu koja je primijenjena za cijenu ATS 1. Promjena se opravdava smanjenjem troškova financiranja, planiranim smanjenjem poreza na dobit i povećanjem beta-koeficijenta imovine. To povećanje beta-koeficijenta imovine odražava uzimanje u obzir financijskog rizika, posebno izgubljenih troškova koje zbog energetske tranzicije snose dioničari infrastrukturnih poduzeća za prirodni plin.

(80) U nedostatku usporedivog operatora sustava skladištenja plina i koji je uvršten na burzu, CRE je kao referentnu stopu odabrao CMPC OTS-ova prirodnog plina, pri čemu ju je uvećao za premiju rizika svojstvenu skladištenju. Ta je premija utvrđena na 50 baznih bodova zbog koncentracije sustava skladišta, geološkog rizika koji proizlazi iz skladištenja u podzemlju i rizika od zamjenjivosti s terminalima za ukapljeni prirodni plin te spojnim plinovodima s inozemstvom.

(81) CRE je pojasnio i da je ta stopa povrata niža od one koja je dodijeljena reguliranim operatorima terminalâ za ukapljeni prirodni plin (7,25 % nakon stupanja na snagu mjere) čija je djelatnost rizičnija posebno s poslovnog aspekta zbog istodobnog postojanja reguliranih i neregularnih terminala za ukapljeni prirodni plin i manjeg broja kupaca. Osim toga, CRE je naveo primjer stope povrata od 6,5 % koju je utvrdio talijanski regulator za skladištenje prirodnog plina.

3.6.3. *Ulaganja*

(82) Svake godine, u skladu s člankom L.421-7-1 Zakonika o energiji, operatori sustava podzemnog skladištenja prirodnog plina podnose CRE-u na odobrenje svoj godišnji program ulaganja. U tom okviru CRE „osigurava provedbu ulaganja potrebnih za pravilan razvoj skladišta i da je pristup tim skladištima transparentan i nediskriminirajuć".

(83) U drugoj cijeni skladištenja CRE je uveo poticaj za nadziranje troškova za različite kategorije ulaganja.

([23]) Konkretno, u izvješću društva Compass Lexecon od 20. ožujka 2017. preporučilo se da se iznos CMPC-a utvrdi u rasponu od 4,2 do 5,8 %.

3.6.4. *Regulatorni račun troškova i prihoda*

(84) CRE je odobreni prihod utvrdio na temelju pretpostavki subjekata koje se odnose na njihove troškove i prihode za sljedeću godinu. CRCP je uveden kako bi se uzela u obzir razlika između predviđenih troškova ili prihoda i stvarno ostvarenih troškova ili prihoda, na temelju određenog broja unaprijed utvrđenih stavki. Stoga CRCP štiti operatore od promjena određenih stavki troškova ili prihoda. CRCP se upotrebljava i za isplatu financijskih poticaja koji proizlaze iz primjene poticajnih regulatornih mehanizama te kako bi se uzeli u obzir kapitalni dobitak od prodaje ili izgubljeni troškovi, nakon što ih CRE odobri.

(85) Kad je riječ o cijeni ATS 1, u prvom razdoblju reguliranog skladišta CRE je utvrdio cjenovni okvir u kojem su razlike između svih predviđenih troškova i prihoda i svih ostvarenih troškova i prihoda regulirane *a posteriori*. Cijena je stoga predstavljala „100 % CRCP” i nije dan poticaj ni za jednu stavku troškova ili prihoda.

(86) Kad je riječ o cijeni ATS 2, CRE je primijenio opseg CRCP-a koji je u skladu s općim okvirom za sve cijene sustava električne energije i infrastrukture za prirodni plin. Stoga se samo na određene unaprijed utvrđene stavke odnosi pokriće *a posteriori* razlika između predviđenih i ostvarenih troškova ili prihoda *primjenom* CRCP-a. Te stavke koje su pokrivene CRCP-om odnose se posebno na troškove ulaganja ili prihode od prodaje. *A contrario*, gotovo su svi troškovi poslovanja predmet poticaja koji može biti potpun (stopostotna razlika između predviđenih i ostvarenih troškova ili prihoda ide na teret ili u korist djelatnosti) ili djelomičan (na primjer za troškove energije poticaj iznosi 20 % s obzirom na to da se za 80 % razlika tereti CRCP).

3.7. **Korisnici**

(87) Korisnici mjere jesu upravitelji infrastrukturnih objekata za skladištenje prirodnog plina koji su obuhvaćeni područjem primjene regulatornog mehanizma. Od stupanja na snagu mjere, riječ je o društvima Storengy, Teréga i Géométhane.

3.8. **Financiranje mjere primjenom cijena za upotrebu transportnih sustava**

(88) Financiranje odobrenog prihoda operatora sustava skladištenja plina proizlazi, s jedne strane, iz prihoda koje operatori sustava skladištenja plina izravno primaju i, s druge strane, kad su ti prihodi niži od odobrenog prihoda, iz naknade za skladištenje koja je jednaka razlici između odobrenog prihoda i izravno primljenih prihoda.

Naknada = odobreni prihod – izravno primljeni prihodi

(89) Prihodi koje operatori izravno primaju uglavnom su prihodi od dražbi, ali proizlaze i iz eventualnih prošlih dugoročnih ugovora i dodatnih usluga.

(90) Naknadu za skladištenje OTS-ovi naplaćuju distributerima prirodnog plina na temelju namjenske pristojbe, takozvane „tarife za skladištenje”, u okviru cijena za upotrebu transportnog sustava („cijena ATRT”) pod uvjetima koje je utvrdio CRE (vidjeti uvodnu izjavu 21.).

(91) Najprije valja pojasniti da u Francuskoj postoje dva OTS-a, odnosno dva nositelja odobrenja za rad plinovoda za prijenos prirodnog plina na temelju članka L.431-1 Zakonika o energiji: GRTgaz i Teréga (bivši TIGF).

(92) GRTgaz dioničko je društvo koje je 75 % u vlasništvu društva ENGIE i 25 % u vlasništvu društva Société d'Infrastructures Gazière. GRTgaz, kojim izravno upravlja ENGIE, neovisan je u odnosu na druge dijelove svojeg vertikalno integriranog poduzeća (grupa ENGIE) u skladu s neovisnim modelom OTS-ova, čime se osigurava učinkovito razdvajanje djelatnosti OTS-ova i djelatnosti proizvodnje ili opskrbe ([24]).

([24]) Odluka CRE-a od 26. siječnja 2012. u pogledu odluke o certificiranju društva GRTgaz; Odluka CRE-a br. 2019-135 od 25. lipnja 2019. u pogledu odluke o zadržavanju certificiranja društva Teréga nakon što je grupa Crédit Agricole tri put uložila u vlasnički kapital poduzećâ za proizvodnju energije.

(93) Kao što je to opisano u uvodnoj izjavi 9., Teréga je 40,5 % u vlasništvu društva Snam, 31,5 % u vlasništvu društva GIC, 18 % u vlasništvu društva EDF Investissement i 10 % u vlasništvu društva Predica. Teréga provjerava i uvjete neovisnog OTS-a ([25]).

3.8.1. *Tarifa za skladištenje koju u okviru cijena za upotrebu transportnih sustava utvrđuje CRE*

(94) U skladu s člankom L.452-1 šestim stavkom Zakonika o energiji, „cijene za upotrebu transportnih sustava prirodnog plina obično plaćaju operatori tih sustava. Operatori transportnih sustava isplaćuju operatorima sustava podzemnog skladištenja prirodnog plina navedenim u članku L. 421-3-1 dio vraćenog iznosa u skladu s pravilima koja je utvrdila Komisija za regulaciju energije".

(95) U skladu s člankom L.452-2 Zakonika o energiji, „metode primijenjene za utvrđivanje cijena za upotrebu transportnih sustava prirodnog plina […] utvrđuje Komisija za regulaciju energije".

(96) Na temelju tih odredbi, Odlukom br. 2018-069 od 22. ožujka 2018. ([26]) CRE je utvrdio pravila za izračun tarife za skladištenje, koja su primjenjiva od 1. travnja 2018.

(97) Tarifa za skladištenje koju plaća svaki distributer treba, prema mišljenju CRE-a, odražavati vrijednost „sigurnosti opskrbe", odnosno naknadu za skladišta kojima se prije svega osigurava opskrba prirodnim plinom kupaca u čijoj opskrbi ne može doći do poremećaja, posebno domaćih kupaca.

3.8.2. *Plaćanje tarife za skladištenje koje izvršavaju distributeri i ponovna naplata krajnjim kupcima*

(98) Kad je riječ o obvezi plaćanja tarife za skladištenje koju imaju distributeri, CRE je Odlukom od 22. ožujka 2018. uveo tarifu za skladištenje u cijene ATRT, pri čemu je unio nove odredbe u svoju Odluku br. 2018-022 od 7. veljače 2018. u pogledu odluke o promjeni cijene za upotrebu transportnih sustava prirodnog plina društava GRTgaz i TIGF na dan 1. travnja 2018.

(99) Iz te izmjene proizlazi da se na „svakog distributera kojem je dodijeljen stalni kapacitet isporuke na barem jednom mjestu priključenja na sustav prijenosa i distribucije (PITD) primjenjuje tarifa za skladištenje ovisno o zimskoj promjeni njegovih kupaca priključenih na javne distribucijske mreže plina u njegovu portfelju prvog dana svakog mjeseca".

(100) Pojam distributer znači svaka „fizička ili pravna osoba koja s OTS-om sklapa ugovor o prijenosu u plinski transportni sustav. Distributer je, ovisno o slučaju, povlašteni kupac, opskrbljivač ili njihov zastupnik". PITD se definira kao „fizičko ili virtualno mjesto priključenja između transportnog sustava i javne distribucijske mreže".

(101) Usto, iz teksta članka L.452-1 šestog stavka Zakonika o energiji proizlazi da OTS-ovi obvezno moraju platiti cijene ATRT (vidjeti uvodnu izjavu 94. „plaćaju").

(102) Kad je riječ o prijenosu tarife za skladištenje na krajnje korisnike, CRE je naveo da distributeri prenose tarifu za skladištenje na svoje krajnje kupce koji su obuhvaćeni osnovicom naknade u dijelu njihova računa koji se naziva „Prijenos". CRE nema popis predmetnih kupaca.

([25]) Odluka CRE-a od 26. siječnja 2012. u pogledu odluke o certificiranju društva TIGF; Odluka CRE-a od 4. veljače 2016. u pogledu odluke o zadržavanju certificiranja društva TIGF nakon što je Predica ušla u kapital društva TIGF Holding.

([26]) Odluka CRE-a br. 2018-69 od 22. ožujka 2018. u pogledu odluke o uvođenju tarife za skladištenje u cijenu za upotrebu transportnih sustava društava GRTgaz i TIGF

(103) Konkretnije, taj je prijenos obvezan samo na temelju reguliranih prodajnih tarifa prirodnog plina na temelju članaka L.445-3 i R.445-3 Zakonika o energiji ([27]). U pogledu tržišnih ponuda o tom prijenosu odlučuje opskrbljivač.

3.8.3. *Raspodjela sredstava koje su prikupili OTS-ovi među operatorima sustava skladištenja plina u skladu s pravilima koja je utvrdio CRE*

(104) U skladu s odlukom CRE-a o tarifi za skladištenje, kad se prihodi od tarife za skladištenje prikupe, OTS-ovi ih vraćaju različitim operatorima sustava skladištenja plina *pro rata* naknadi koju treba primiti ([28]). Dio koji se dodjeljuje svakom operatoru odgovara omjeru između predviđene godišnje naknade operatora i predviđene ukupne naknade svih reguliranih operatora sustava skladištenja plina, kao što ih je utvrdio CRE. Ti se dijelovi utvrđuju godišnje u odluci CRE-a koja se odnosi na promjenu tarife za skladištenje.

(105) U tu svrhu, u skladu s odlukom CRE-a, OTS-ovi sklapaju ugovor sa svakim operatorom sustava skladištenja plina kako bi uredili načine naplate i isplate naknade, čiji trošak utvrđuje CRE, a pokriva je odobreni prihod subjekata. Za 2018. taj trošak iznosi 130 000 EUR po OTS-u po operatoru sustava skladištenja plina ([29]).

3.9. **Proračun**

(106) Svake godine ukupan iznos naknada koji se isplaćuje reguliranim operatorima ovisi o prihodima od dražbi i odobrenom prihodu koji je utvrdio CRE. Iznos naknada koje su isplaćene trima reguliranim operatorima sustava skladištenja plina iznosio je 528 milijuna EUR 2018., 540 milijuna EUR 2019. i 251 milijun EUR 2020.

	2018. (u milijunima EUR)	**2019. (u milijunima EUR)**	**2020. (u milijunima EUR)**
Storengy	402	392	199
Teréga	101	113	25
Géométhane	26	36	28
Ukupno	528	540	251

Tablica 5.: Bilanca naknade za skladištenje za 2018., 2019. i 2020.

3.10. **Trajanje**

(107) Odredbe Zakona o ugljikovodicima koje se odnose na regulatorni mehanizam operatora sustava skladištenja plina stupile su na snagu 1. siječnja 2018. CRE je od 1. siječnja 2018. utvrdio odobrene prihode operatora sustava skladištenja plina. K tomu, prve dražbe skladišnih kapaciteta održale su se od 5. do 29. ožujka 2018. za razdoblje 2018.–2019., te su organizirane u razdobljima 2019.–2020. i 2020.–2021. (vidjeti tablicu 2. u uvodnoj izjavi 54.).

(108) Usto, tarifa za skladištenje uvedena je u cijenu ATRT od 1. travnja 2018. CRE je najprije utvrdio ciljani odobreni prihod za regulatorno razdoblje od dvije godine ([30]). Zatim je uskladio regulatorni okvir operatora sustava skladištenja plina s onim drugih infrastrukturnih cijena. Ta druga cijena skladištenja primjenjuje se za razdoblje 2020.–2023. ([31]).

([27]) Članak L.445-3 Zakonika o energiji: „Regulirane prodajne tarife prirodnog plina utvrđuju se ovisno o obilježjima svojstvenima opskrbama i troškovima povezanima s tim opskrbama. Pokrivaju sve te troškove […].”
Članak R.445-3 Zakonika o energiji: „Za svakog opskrbljivača utvrđuje se tarifna formula koja odražava sve troškove opskrbe prirodnim plinom. Tarifna formula i troškovi koji se ne odnose na opskrbu omogućavaju utvrđivanje prosječnog troška isporuke prirodnog plina, na temelju koje se određuju regulirane prodajne tarife tog proizvoda, uzimajući u obzir načine njegove isporuke kupcima na koje se primjenjuju.
Troškovi koji se ne odnose na opskrbu obuhvaćaju osobito: […] 2. Troškove skladištenja prirodnog plina, po potrebi”.

([28]) Prethodno navedena Odluka br. 2018-069, str. 7.–8.

([29]) Prethodno navedena Odluka br. 2018-069

([30]) Prethodno navedena Odluka CRE-a br. 2018-069 od 22. ožujka 2018.

([31]) Prethodno navedena Odluka CRE-a br. 2020-011 od 23. siječnja 2020.

(109) Francuska tijela trenutačno ne predviđaju datum prestanka primjene mehanizma. S druge strane, područje primjene mehanizma utvrđeno je u posljednjem PPE-u ([32]) do revizije tog programa, koja se previđa za 2023., a provest će se najkasnije do 31. prosinca 2028.

3.11. **Obveze**

(110) Francuska su tijela preuzela dvije obveze. Kao prvo, francuska su se tijela obvezala da će Komisiji podnijeti izvješće prije kraja 2024. To izvješće treba obuhvaćati sljedeće točke:

— informacije o provedbi mjere u prethodnom razdoblju (2018.–2023.), posebno rezultati dražbi u pogledu kapaciteta i cijena te iznosi primljene naknade po lokaciji;

— ažurirani pregled funkcioniranja tržišta prirodnog plina u Francuskoj, posebno elemenata kojima se opravdava zadržavanje mjere za razdoblje 2023.–2028., uključujući razinu *spreada*, razinu potražnje, ulaganja u plinski sustav u Francuskoj i inozemstvu te ulaganja u terminale za UPP;

— informacije o reviziji PPE-a 2023. i njegov eventualni utjecaj na područje primjene mjere;

— način izračuna zajamčene naknade tijekom regulatornog razdoblja 2023.–2028. U slučaju izmjene načina izračuna Komisija želi informacije o razlozima za izmjenu;

— podatke o utjecaju mjere na tržišno natjecanje, s naglaskom na mogućem narušavanju tržišnog natjecanja utvrđenom u odluci, na primjer, utjecaju mjere na sustave skladišta prirodnog plina u susjednim državama članicama, o spojnim plinovodima i francuskim terminalima za ukapljeni prirodni plin. Ti elementi trebaju biti potkrijepljeni povijesnim podacima o upotrebi te imovine kao i relevantnim izmjenama regulatornog programa u pogledu skladištenja prirodnog plina u susjednim zemljama Francuske. Treba procijeniti i kvantificirati i utjecaj mjere na francusko tržište za maloprodaju.

(111) Kao drugo, francuska se tijela obvezuju da će objaviti sljedeće informacije na sveobuhvatnim internetskim stranicama o državnim potporama u Francuskoj ([33]), kao i *Transparency Award Module*: poveznicu koja omogućuje pristup cijelom tekstu o mehanizmu i načinima njegove provedbe, identitet korisnika financijskih tokova, oblik financijskih tokova, iznos dodijeljen svakom korisniku, datum dodjele, vrstu poduzeća (MSP/veliko poduzeće), regiju u kojoj korisnik ima poslovni nastan i glavni gospodarski sektor u kojem korisnik obavlja svoje djelatnosti.

3.12. **Opis razloga koji su doveli do pokretanja službenog istražnog postupka**

(112) Komisija u svojoj odluci o pokretanju postupka prije svega smatra da je regulatorni mehanizam državna potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a koja može biti spojiva s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a. Međutim, u fazi službenog istražnog postupka Komisija je iznijela dvojbe u pogledu proporcionalnosti regulatornog mehanizma i postojanja narušavanja tržišnog natjecanja.

(113) Točnije, s jedne strane, Komisija je smatrala da u svrhu utvrđivanja odobrenog prihoda operatora sustava skladištenja plina CRE tim operatorima omogućuje da ostvare povrat na fiksni kapital. Izračun tog povrata uključuje procjenu vrijednosti regulirane imovine. Komisija je iznijela dvojbe u pogledu postupka neovisne ekonomske procjene tržišne vrijednosti imovine u trenutku u kojem je CRE pokrenuo regulatorni mehanizam, što je moglo dovesti u pitanje proporcionalnost mjere.

(114) S druge strane, s obzirom na informacije koje su dostavljene Komisiji u okviru službenog istražnog postupka, Komisija nije mogla isključiti mogućnost da taj mehanizam dovodi do narušavanja tržišnog natjecanja. To prekomjerno narušavanje tržišnog natjecanja postojalo je i. između francuskih opskrbljivača prirodnim plinom i opskrbljivača iz drugih država članica, ii. između, s jedne strane, operatora sustava skladištenja prirodnog plina i, s druge strane, operatora sustava UPP-a i operatora spojnih plinovoda te iii. između francuskih operatora sustava skladištenja prirodnog plina i takvih operatora iz drugih država članica.

([32]) Prethodno navedena Odluka br. 2020-456 od 21. travnja 2020.

([33]) http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Aides-d-etat/Regimes-d-aides

4. **KOMENTARI FRANCUSKE**

(115) Francuska je dostavila svoje primjedbe Komisiji, kojima su priložene primjedbe CRE-a. Stoga se smatra da su primjedbe CRE-a sastavni dio primjedbi Francuske.

(116) Francuska smatra da su dvojbe koje je Komisija iznijela u pogledu reforme o skladištenju prirodnog plina neosnovane.

4.1. **Postojanje potpore**

(117) Francuska najprije osporava da predmetna mjera podrazumijeva državna sredstva. Usto, prema mišljenju Francuske, ne može se smatrati da prelazak s dogovorenog programa na regulirani program predstavlja gospodarsku prednost za operatora koji je obvezan to učiniti. Osporava i da operatori spojnih plinovoda i terminalâ za ukapljeni prirodni plin konkuriraju operatorima sustava skladištenja plina.

(118) Nadalje, kad je riječ o financiranju državnim sredstvima, Francuska osporava da pokriće jednog dijela troškova operatorâ temeljnih infrastrukturnih objekata za skladištenje prirodnog plina ima obilježje obveznog doprinosa. Cijenu za upotrebu transportnih sustava prirodnog plina plaćaju opskrbljivači prirodnim plinom u zamjenu za uslugu prijenosa, što je usluga s visokom razinom pouzdanosti i dugoročnom sposobnosti da zadovolji razumnu potražnju ([34]).

(119) Francuska napominje i da je prijenos cijene za upotrebu transportnog sustava na račun potrošača prirodnog plina obvezan samo za potrošače koji su odlučili ostvariti pravo na regulirane prodajne tarife prirodnog plina. Ponude po reguliranoj prodajnoj tarifi čine, prema mišljenju Francuske, manji dio isporuke prirodnog plina u Francuskoj ([35]), posebno jer se predviđa da će se regulirane prodajne tarife prirodnog plina prestati primjenjivati u nekoliko faza ([36]).

(120) Usto, kad je riječ o dodijeljenoj prednosti, Francuska napominje, kao prvo, da se u određivanju kapitalnog troška uzima u obzir najmanji rizik povezan s djelatnostima koje se reguliraju niskim povratom uloženog kapitala u odnosu na neregulirane djelatnosti. Kao drugo, Francuska osporava da su prihodi koje prima operator sustava skladištenja plina u reguliranom programu sustavno viši od onih koje isti operator prima u dogovorenom programu ([37]). Usto, Francuska podsjeća na to da je regulatorni okvir koji se provodi od 2018. simetričan: „naknada" se može izmijeniti i isplatiti operatorima sustava skladištenja plina kad prihodi od prodaje premašuju odobreni prihod koji je utvrdio CRE. Stoga se regulirani model ne može odvojiti od obveza i propuštanja gospodarske prilike koji se nalažu operatorima sustava skladištenja plina u okviru tog reguliranog modela.

(121) Otpis knjigovodstvene vrijednosti od 494 milijuna EUR, koji je zabilježila grupa ENGIE na temelju svoje regulirane djelatnosti skladištenja nekoliko dana nakon objave parametara koje je CRE utvrdio za cijenu skladištenja, pokazuje taj gubitak nade u ostvarenje dobitka povezanog s povoljnim tržišnim uvjetima. Naposljetku, Francuska podsjeća na to da uvođenje regulatornog mehanizma nije dovelo do povećanja prihoda u razdoblju od 2017. do 2018. francuskih operatora sustava skladištenja plina, osim za društvo Storengy. Francuska naglašava i da Storengy, na usporedivim razinama *spreadova*, u regulatornom okviru prima odobreni prihod koji je niži od prihoda ostvarenih od prodaje u dogovorenom programu.

(122) Francuska smatra da nije relevantno zadržavati se na situaciji operatora sustava skladištenja plina koji se nalaze u drugim državama članicama kad je riječ o analizi selektivnosti dodijeljene prednosti. Naime, citira Opći sud i Sud koji su istaknuli da se *„uvjet koji se odnosi na selektivnost […] može ocijeniti samo na razini jedne države članice"* ([38]). U svakom slučaju Francuska ističe da operatori sustava skladištenja plina iz drugih država članica nisu u činjenično i pravno usporedivoj situaciji s obzirom na cilj koji se želi postići predmetnom mjerom, odnosno da se zajamči sigurnost opskrbe prirodnim plinom u Francuskoj.

([34]) U skladu s odredbama članka 14. stavka 4. Direktive 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ

([35]) U skladu s izvješćem *Observatoire des marchés de détail du 4e trimestre 2019* (Centar za praćenje maloprodajnih tržišta za četvrto tromjesečje 2019.) koje je objavio CRE, 31. prosinca 2019. u tržišnim je ponudama bilo 66 % stambenih i nestambenih objekata u odnosu na 34 % u ponudama po reguliranoj prodajnoj tarifi, te se 91 % potrošnje prirodnog plina osiguralo tržišnim ponudama u odnosu na 9 % koji se osigurao ponudama po reguliranoj prodajnoj tarifi.

([36]) U skladu s odredbama članka 63. Zakona br. 2019-1147 od 8. studenoga 2019. o energiji i klimi

([37]) Iako su u razdoblju od 2013. do 2017. prihodi od prodaje bili vrlo niski, ukupni odobreni prihod znatno je niži od prometa koji su ti operatori ostvarili u razdoblju 2008.–2012. u kontekstu povećanog *spreada*.

([38]) Presude od 7. studenoga 2014., *Banco Santander*, T-399/11, EU:T:2014:938, t. 75.; od 11. studenoga 2004., *Španjolska/Komisija*, C-73/03, EU:C:2004:711, t. 28.

(123) Kad je riječ o operatorima spojnih plinovoda, s jedne strane, i upravitelja terminalâ za ukapljeni prirodni plin, s druge strane, Francuska podsjeća na to da se ti operatori svi reguliraju u Francuskoj ([39]). Stoga se na njih primjenjuju regulatorni mehanizmi koji su vrlo slični onima koji se provode za skladištenje, uključujući to da regulator utvrđuje odobreni prihod koji im omogućuje da pokriju svoje troškove. Slijedom toga, Francuska smatra da se ne može osporiti da se predmetnom mjerom dodjeljuje selektivna prednost tim operatorima u donosu na operatore spojnih plinovoda i terminalâ za ukapljeni prirodni plin.

(124) Kad je riječ o učinku na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama, Francuska smatra da operatori spojnih plinovoda i terminalâ za ukapljeni prirodni plin ne konkuriraju operatorima sustava skladištenja plina (vidjeti i uvodnu izjavu 133. i sljedeće).

4.2. **Spojivost predmetne mjere s unutarnjim tržištem**

4.2.1. *Proporcionalnost*

(125) Francuska objašnjava da je regulacija koja se temelji na troškovima operatorâ pristup koji europski regulatori uvelike primjenjuju. Tim se pristupom istodobno jamči operatorima da imaju dovoljne prihode za zadržavanje svoje djelatnosti i krajnjim potrošačima da ne plaćaju za skladištenje po cijeni koja je veća od cijene pružene usluge. *A contrario*, Francuska objašnjava da je, prema njezinu mišljenju, metoda koja se temelji na razini *spreadova* nestabilna i da se njome, ovisno o kratkoročnom razvoju tržišnih cijena, ne mogu zajamčiti pokriće troškova operatorâ ili, naprotiv, ostvariti neopravdane prednosti.

(126) Kako bi odredio razinu cijene skladištenja, CRE je utvrdio regulaciju koja se temelji na pokrivanju troškova koji se smatraju učinkovitima i koje snose operatori. Stoga za svakog operatora utvrđuje odobreni prihod na način da se pokriju troškovi koji nastaju troškovima poslovanja te amortizacijom imovine i kapitalnog troška. Kako bi utvrdio početnu razinu BAR-a operatora sustava skladištenja plina na dan 1. siječnja 2018., CRE je 31. prosinca 2016. ponovno proveo procjenu bruto knjigovodstvene vrijednosti imovine operatora (vidjeti uvodnu izjavu 55. i sljedeće uvodne izjave o utvrđivanju odobrenih prihoda).

(127) Nadalje, Francuska podnosi dodatne elemente analize kako bi dokazala da druge metode dovode do rezultata BAR-a koji su u skladu s CRE-ovom metodom.

(128) Vrijednost operatora sustava skladištenja plina u računima njihovih dioničara određuje se u skladu računovodstvenim standardima i na temelju mogućnosti za ostvarivanje očekivanog prihoda od djelatnosti u dugoročnom razdoblju. Kad je riječ o društvu Storengy, CRE je primijenio vrijednost početnog BAR-a od 3,5 milijardi EUR za procjenu vrijednosti društva Storengy u računima grupe ENGIE na dan 31. prosinca 2016. od [3 do 5 milijardi EUR]. Kad je riječ o društvu Teréga, CRE je primijenio vrijednost početnog BAR-a od 1,156 milijuna EUR za procjenu vrijednosti skladištenja u računima društva majke na dan 31. prosinca 2016. od otprilike [1 do 2 milijarde EUR].

(129) Nedavne transakcije omogućuju i da se razjasni vrijednost poduzećâ i procjena vrijednosti djelatnosti skladištenja u okviru tih transakcija. Na primjer, na temelju transakcija koje su provedene u kapitalu društva Teréga 2013. ([40]) i 2015. ([41]), vrijednost postrojenja za skladištenje procjenjuje se na [1 do 2 milijarde EUR].

(130) Usto, Francuska navodi da su vanjski konzultanti radili i na vrednovanju BAR-a operatorâ. Za Storengy izračun koji je konzultant […] izvršio za CRE iznosi oko [3 do 5 milijardi EUR]. Francuska je uputila i na studiju PwC-a, koju je naručilo društvo Teréga, kojom se vrijednost BAR-a u 2018. procjenjuje na [1 do 2 milijarde EUR].

(131) Naposljetku, Francuska smatra da alternativna metoda, koja se sastoji od praćenja dosadašnjih prihoda operatora kako bi se odredilo jesu li ti prihodi omogućili da se pokriju prijašnja ulaganja, nije dovoljno učinkovita kako bi se utvrdila vrijednost BAR-a. Naime, takva metoda podrazumijeva ponovni prikaz najstarijih postrojenja za skladištenje od prvotnog datuma stavljanja u pogon (krajem 1950-ih godina) i slobodne novčane tokove (*free cash-flows*) svakog operatora kojima se ostvaruju operatorova dostupna novčana sredstva nakon financiranja njegove potrebe za obrtnim kapitalom, njegovih poreza i ulaganja kako bi ih se usporedilo s bruto vrijednosti postrojenjâ.

([39]) Osim terminala za UPP u Dunkerqueu koji ima pravo na izuzeće.
([40]) Društvo TIGF preuzeo je konzorcij koji se sastoji od društava GIC, Snam i EDF.
([41]) Stjecanje udjela društva Prédica u kapitalu društva TIGF.

(132) Čini se da je taj prikaz vrlo složeno ponovno uspostaviti zbog iscrpne dokumentacije koja je potrebna i zbog promjena u organizaciji i kapitalu postojećih društava za skladištenje: s jedne strane, kad je riječ o društvu Storengy, s obzirom na to da je dio modela uključenog u društvo Gaz de France/GDF Suez, prikaz dosadašnjih prihoda nužno bi podrazumijevao pretpostavke o razdvajanju djelatnosti. S druge strane, Teréga je bila predmet uzastopnih prijenosa.

4.2.2. *Negativni učinci na tržišno natjecanje i trgovinu*

(133) Kad je riječ o narušavanju tržišnog natjecanja između francuskih opskrbljivača i opskrbljivača iz drugih država članica koji ugovaraju skladišne kapacitete u Francuskoj, Francuska objašnjava da „državljanstvo" opskrbljivača nema nikakav utjecaj. Javne dražbe otvorene su za sve dionike koji imaju odobrenje za isporuku prirodnog plina. To odobrenje za isporuku nije ograničeno samo na francuske opskrbljivače i može ga dobiti bilo koja osoba koja ima poslovni nastan na državnom području države članice Unije ([42]). Kao drugo, francuska tijela naglašavaju da se za istu uslugu prijenosa na francuske opskrbljivače i opskrbljivače iz drugih država članica primjenjuje ista cijena za upotrebu transportnih sustava prirodnog plina.

(134) Usto, prema mišljenju Francuske, skladišta ne konkuriraju spojnim plinovodima i terminalima za ukapljeni prirodni plin. Francuska najprije ističe da Komisija nikad nije ocijenila postojanje jedinstvenog tržišta koje obuhvaća skladištenje prirodnog plina, infrastrukturne objekte za ponovno uplinjavanje i spojne plinovode. Usto, Francuska naglašava da u analizama koje se odnose na sposobnost plinskog sustava da zadovolji razumnu potražnju, temeljni infrastrukturni objekti za skladištenje prirodnog plina pridonose potpunoj iskorištenosti spojnih plinovoda i potpunoj iskorištenosti kapaciteta terminala za ukapljeni prirodni plin, na razini dostupnih zaliha ukapljenog prirodnog plina.

(135) K tomu, Francuska utvrđuje da je Komisija u nekoliko navrata priznala postojanje zasebnog tržišta podzemnog skladištenja prirodnog plina, u Francuskoj ([43]) te u drugim državama članicama ([44]). S obzirom na rezultate istraživanja tržišta koje se odnosi na djelatnost na francuskom državnom području, Komisija je utvrdila da skladištenje i drugi oblici fleksibilnosti međusobno nisu zamjenjivi ([45]). Francuska napominje i da je Komisija u dvjema odlukama smatrala da je tržište skladištenja prirodnog plina bilo od regionalne, čak nacionalne važnosti ([46]).

(136) Francuska smatra da svaki instrument fleksibilnosti ima svoje vlastite značajke i svojstva koja sprečavaju zamjenu drugim instrumentima fleksibilnosti. Spojni plinovodi omogućuju opskrbu državnog područja prirodnim plinom. Ako ne postoji skladište, potrebno je odrediti veličinu spojnih plinovoda kako bi se mogla zajamčiti opskrba francuskog državnog područja prirodnim plinom tijekom povećane potražnje. Takvo je određivanje veličine stoga neučinkovito. Usto, cilj je Unije smanjiti potrošnju prirodnog plina. Ne predviđa se nikakvo novo ulaganje u spojne plinovode kojima Francuska danas raspolaže. Stoga je očito da je pitanje koje je Komisija postavila u pogledu tržišnog natjecanja i dugoročnih signala za ulaganja isključivo teoretsko.

(137) Terminali za ukapljeni prirodni plin nude mogućnost arbitraže za opskrbu državnog područja po najnižoj cijeni. Dostupnost UPP-a neizvjesna je i uvelike ovisi o svjetskim uvjetima ponude i potražnje kojima se redovito preusmjeravaju isporuke. Usto, terminali za ukapljeni prirodni plin imaju ograničene kapacitete skladištenja ([47]) te se u najboljim uvjetima ne mogu koristiti dulje od pet dana. Međutim, to je razdoblje kraće od prosječnog trajanja vala hladnoće koji traje od pet do 15 dana, što stoga nije dovoljno vremena da se dovoljno brzo osigura dolazak isporuke kako bi se izbjegao poremećaj u emisijama ([48]).

(138) Stoga skladištenje prirodnog plina pruža uslugu međusezonske fleksibilnosti koju ne mogu pružiti ni spojni plinovodi u usporedivim gospodarskim uvjetima ni terminali za ukapljeni prirodni plin. *A contrario*, postojanje skladišta u Francuskoj nije dovoljno da se osigura sigurnost opskrbe Francuske prirodnim plinom. Neophodno je upotrebljavati spojne plinovode i terminale za ukapljeni prirodni plin za opskrbu državnog područja.

([42]) U skladu s odredbama članka L. 443-4 Zakonika o energiji

([43]) Vidjeti, na primjer, Komisija, 14. studenoga 2006., M. 4180 Gaz de France/Suez, t. 341.

([44]) Komisija, 29. rujna 1999., M. 1383 – Exxon/Mobil, t. 69. i 261.; Komisija, 25. travnja 2003., M. 3086 – Gaz de France/Preussag Energie, t. 14.; Komisija, 21. prosinca 2005., M. 3696 EON/MOL, t. 99.; Komisija, 19. studenoga 2013., M.6984 – EPH/Stredoslovenska Energetika, t. 24.

([45]) Komisija, 8. listopada 2004., M. 3410 Total/Gaz de France, t. 19.

([46]) Komisija, 21. prosinca 2005., M. 3696 – EON/MOL, t. 130.; Komisija, 19. studenoga 2013., M.6984 – EPH/Stredoslovenska Energetika, t. 24.

([47]) Prosječni kapacitet skladištenja u francuskim terminalima zimi iznosi 4,2 TWh.

([48]) Od 10 do 15 dana, ovisno o podrijetlu plina

(139) Stoga su te različite vrste infrastrukturnih objekata komplementarne i ne konkuriraju si međusobno kako bi se osigurala sigurnost opskrbe Francuske.

(140) Čak i kad bi se smatralo da si spojni plinovodi, terminali za ukapljeni prirodni plin i skladišta prirodnog plina konkuriraju, Francuska podsjeća na to da se francuski spojni plinovodi i terminali za ukapljeni prirodni plin svi reguliraju, osim terminala u Dunkerqueu. Stoga profitabilnost tih infrastrukturnih objekata odgovara stopi povrata na imovinu koju je utvrdio CRE. Prema tome, provedba regulacije skladištenja ne može utjecati na profitabilnost drugih reguliranih infrastrukturnih objekata.

(141) K tomu, Francuska podsjeća na to da su nedavni događaji u suprotnosti s mogućom pretpostavkom o tržišnom natjecanju koje je štetno za spojne plinovode ili terminale za ukapljeni prirodni plin. Od kraja 2018. upotreba francuskih i europskih terminala dosegla je posebno visoku razinu u usporedbi s posljednjih 10 godina. Usto, operatori terminala za ukapljeni prirodni plin nedavno su uspješno pokrenuli postupke za stavljanje na tržište svojih srednjoročnih kapaciteta. Regulacija skladištenja, zajedno sa spajanjem područja u Francuskoj koje je provedeno 2018., uvelike je pridonijela poboljšanju dubine i likvidnosti francuskog i zapadnoeuropskog tržišta.

(142) Francuska osporava i da regulacija skladištenja može smanjiti poticaje za upotrebu postojećih terminala za ukapljeni prirodni plin i spojnih plinovoda. Poticaji za upotrebu proizlaze iz cjenovnih signala različitih tržišta prirodnog plina ([49]). U tom kontekstu skladištenje je dodatno sredstvo za optimiranje troškova opskrbe prirodnim plinom i postizanje konkurentnih tržišnih cijena.

(143) Francuska napominje i da se odluke o ulaganjima u spojne plinovode i terminale za ukapljeni prirodni plin temelje na strategijama opskrbe na koje skladištenje prirodnog plina ne utječe negativno.

(144) Naposljetku, Francuska smatra da predmetna mjera ni na koji način ne utječe na situaciju operatora sustava skladištenja plina iz drugih država članica. Francuska tijela napominju da određivanje veličine francuskog plinskog sustava, koji se posebno temelji na uzimanju u obzir 100 % dostupnih kapaciteta spojnih plinovoda, automatski podrazumijeva uzimanje u obzir izvora opskrbe koji se nalaze iza spojnih plinovoda, posebno infrastrukturnih objekata za skladištenje prirodnog plina smještenih u drugim državama članicama Unije. Francuska tijela napominju i da su neki od tih infrastrukturnih objekata isto tako regulirani.

(145) Prodaja skladišnih kapaciteta provodi se na dražbama i po tržišnoj cijeni. Slijedom toga, predmetnom se mjerom operatore sustava skladištenja plina iz drugih država članica ne stavlja u nepovoljniji položaj. Usto, predmetna mjera može imati samo minimalan utjecaj na formiranje cijena. Francuska skladišta omogućuju skladištenje otprilike 130 Twh ([50]), što je malo u usporedbi s količinama kojima se trguje na tržištima. Tijekom 2018. prodano je 28 220 Twh na čvorištu TTF ([51]).

(146) Stoga se na sve operatore sustava skladištenja plina iz različitih država članica primjenjuju tržišni uvjeti na koje francusko skladištenje ima samo neznatan utjecaj, tako da se ne može smatrati da bi se njihova profitabilnost mogla smanjiti provedbom predmetne mjere.

(147) Francuska uostalom napominje da su stope popunjenosti njemačkih i belgijskih skladišta dosegle visoke razine koje su se povećale u razdoblju od 2018. do 2019. ([52]). Te visoke razine pokazuju da se regulacijom francuskog skladištenja operatorima iz drugih država članica ne uskraćuje mogućnost prodaje svih njihovih skladišnih kapaciteta u povoljnom tržišnom okruženju.

5. **PRIMJEDBE ZAINTERESIRANIH STRANA**

(148) Komisija je zaprimila primjedbe od 18 zainteresiranih strana, od kojih su tri korisnici mjere. Njihove su primjedbe sažete u uvodnim izjavama od 149. do 233.

([49]) Cijene različitih tržišnih mjesta na europskoj razini i cijene UPP-a u svijetu
([50]) Stavljeni su na tržište u razdoblju od četiri mjeseca.
([51]) Title Transfer Facility koji obuhvaća većinu terminskog trgovanja.
([52]) Od 88 % do 99 % odnosno od 54 % do 97 %

5.1. **Primjedbe korisnikâ mjere**

5.1.1. *Géométhane*

(149) Géométhane naglašava pozitivne učinke uvođenja mjere s obzirom na cilj energetske sigurnosti. U prilog svojim argumentima Géométhane je Komisiji podnio detaljno izvješće ([53]).

5.1.1.1. Postojanje potpore

(150) Prema mišljenju društva Géométhane, predmetna mjera nije državna potpora zbog nekoliko razloga.

(151) Najprije, Géométhane napominje da ne postoji financiranje državnim sredstvima jer se tarifa za skladištenje ne može kvalificirati kao obvezni doprinos: sredstva se prenose samo između privatnih operatora (opskrbljivači prirodnom plinom i operatori sustava skladištenja plina), država ima ograničenu kontrolu nad sredstvima, predmetnom mjerom ne smanjuje se državni proračun i njome se predviđa obveza operatora da održavaju ključne infrastrukturne objekte za skladištenje obuhvaćene sustavom.

(152) K tomu, predmetna mjera ne može se smatrati selektivnom prednosti koja se dodjeljuje aktivnim operatorima sustava skladištenja plina na francuskom državnom području u odnosu na operatore iz inozemstva jer se ne nalaze u pravnoj i činjeničnoj situaciji koja bi bila usporediva sa situacijom operatora sustava skladištenja plina na francuskom državnom području s obzirom na cilj koji se želi postići predmetnom mjerom. Usto, operatori drugih instrumenata fleksibilnosti nisu u pravno i činjenično usporedivoj situaciji.

(153) Naposljetku, Géométhane objašnjava da predmetna mjera ne utječe na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama.

5.1.1.2. Spojivost potpore

(154) Prema mišljenju društva Géométhane, kad bi se predmetna mjera kvalificirala kao državna potpora, trebalo bi je smatrati usklađenom s pravilima o državnim potporama. Naime, predmetna mjera pridonosi ostvarenju cilja od zajedničkog interesa u pogledu energetske sigurnosti. K tomu, potrebna je i primjerena za ostvarenje tog cilja s obzirom na analizu alternativnih mjera.

(155) Uvođenje predmetne mjere ima poticajni učinak jer bi u nedostatku takve mjere niska stopa ugovaranja skladišnih kapaciteta te smanjenje prihoda ostvarenih od nadmetanja za ugovaranje zbog smanjenja *spreada* naveli operatore sustava skladištenja plina da zaustave ili čak trajno zatvore infrastrukturne objekte ključne za osiguranje sigurnosti opskrbe prirodnim plinom u Francuskoj.

(156) Izračun odobrenog prihoda koji se temelji na metodi vrednovanja BAR-a na osnovi tekućih gospodarskih troškova opravdan je i proporcionalan zbog sljedećih razloga:

— vrijednost BAR-a bila je predmet neovisne ekonomske procjene pri uvođenju regulatornog mehanizma koju je u okviru vanjske revizije provelo konzultantsko društvo […];

— početnu vrijednost BAR-a koju su predložili operatori nije potvrdio CRE;

— metodologija tekućih gospodarskih troškova temelji se na bruto knjigovodstvenoj vrijednosti imovine za vrednovanje BAR-a;

— metodologija omogućuje iskazivanje troškova zamjene imovine bez amortizacije;

— metodologija se primjenjuje na sve regulirane cijene infrastrukturnih objekata u Francuskoj;

— metodologiju primjenjuju gotovo svi europski regulatori.

([53]) *Tehničko-gospodarsko izvješće sastavljeno nakon što je Europska komisija pokrenula istragu o regulatornim uvjetima za skladištenje prirodnog plina u Francuskoj*, […] 12. lipnja 2020.

(157) Alternativno, vrednovanje BAR-a na temelju tržišne vrijednosti koju predstavljaju *spreadovi* ne bi bilo relevantno jer ne pokriva troškove subjekata, što je protivno načelu pokrivanja troškova iz Direktive 2009/73/EZ. Stoga bi uzimanje u obzir tržišne vrijednosti ugrozilo regulatorni mehanizam čija je svrha osigurati da objekti za skladištenje koji su bitni za pravilno funkcioniranje transportnog sustava ostanu u pogonu. Usto, postoji rizik od preplaćivanja u slučaju povećanja *spreada*. Vrijednost BAR-a koju je izračunao CRE u skladu je s tržišnom vrijednosti infrastrukture u dugoročnom i srednjoročnom razdoblju.

(158) Nije bilo relevantno procijeniti jesu li prihodi koji su ostvareni prije stupanja na snagu regulatornog mehanizma omogućili pokrivanje početnih troškova ulaganja jer bi uključivanje tih prihoda u tu procjenu bilo protivno praksi europskih regulatora, odnosno složeno i nepouzdano.

(159) Naposljetku, poduzete su mjere kako bi se ograničili izgledi za ostvarivanje dobiti subjekata (odnosno ponderirani prosječni trošak kapitala, djelotvorno ograničenje troškova operatora infrastrukturnih objekata za skladištenje i uvođenje poticajne regulative).

(160) Géométhane dodatno napominje i da vrijednost BAR-a koju je potvrdio CRE odgovara vrijednosti nedavne transakcije. Društva Total, Ineos i Géostock 2016. ustupila su 98 % dionica društva Géosud, koje sâmo ima 50 % udjela u društvu Geomethane, društvu CNP Assurances za iznos od […]. Stoga je moguće izračunati ukupnu vrijednost društva Géométhane koju je kupac procijenio u trenutku ustupanja, odnosno […] ([54]) (uvećani za […] dostupnih novčanih sredstava, odnosno ukupno otprilike […]). Prema mišljenju društva Géométhane, ta je tržišna vrijednost u skladu s […] vrijednošću BAR-a od 188,9 milijuna EUR koju je 2018. potvrdio CRE, uvećanu za imovinu u izgradnji […].

(161) Predmetnom mjerom sprečavaju se negativni učinci na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama. I doista:

— tržišno natjecanje između francuskih i inozemnih opskrbljivača prirodnim plinom nije narušeno. Načinom prodaje usluga skladištenja na dražbi jamči se jednako postupanje prema francuskim i inozemnim opskrbljivačima prirodnim plinom. Usto, načinom financiranja naknade za skladištenje koji se predviđa regulatornim mehanizmom osigurava se jednako postupanje prema inozemnim i francuskim opskrbljivačima. Inozemni opskrbljivači nemaju pravo na snižene cijene u odnosu na francuske opskrbljivače;

— tržišno natjecanje nije narušeno ni u odnosu na operatore sustava skladištenja plina iz susjednih zemalja. Od stupanja na snagu regulatornog mehanizma stope popunjenosti skladištâ povećale su se u cijeloj Uniji i dosegle posebno visoke razine;

— nije narušeno ni tržišno natjecanje između operatora sustava skladištenja plina i terminala za ukapljeni prirodni plin ili spojnih plinovoda zbog nezamjenjivosti terminala za ukapljeni prirodni plin i spojnih plinovoda. U Komisijinoj praksi odlučivanja o koncentracijama, tržište skladištenja prirodnog plina definira se kao zasebno tržište. Više je riječ o komplementarnosti skladišta prirodnog plina, terminala za ukapljeni prirodni plin i spojnih plinovoda.

5.1.2. *Storengy*

(162) Storengy naglašava pozitivne učinke uvođenja predmetne mjere s obzirom na cilj energetske sigurnosti. U prilog svojim argumentima Storengy je Komisiji podnio detaljno izvješće ([55]).

5.1.2.1. Postojanje potpore

(163) Prema mišljenju društva Storengy, predmetna mjera nije državna potpora zbog nekoliko razloga.

([54]) Odnosno kupovna cijena (130,6)/(98 % x 50 %)

([55]) *Tehničko-gospodarsko izvješće sastavljeno nakon što je Europska komisija pokrenula istragu u pogledu regulatornih uvjeta za skladištenje prirodnog plina u Francuskoj*, […] 12. lipnja 2020.

(164) Najprije, Storengy napominje da ne postoji financiranje iz državnih sredstava jer se tarifa za skladištenje ne može kvalificirati kao obvezni doprinos, da se prijenos sredstava izvršava samo između privatnih operatora (opskrbljivači prirodnom plinom i operatori sustava skladištenja plina), da je nadzor države nad sredstvima ograničen, da se predmetnom mjerom ne smanjuje državni proračun i da se njome ne predviđa obveza operatora da održavaju temeljne infrastrukturne objekte za skladištenje obuhvaćene sustavom.

(165) K tomu, predmetna mjera ne može se smatrati selektivnom prednosti koja se dodjeljuje aktivnim operatorima sustava skladištenja plina na francuskom državnom području u odnosu na operatore koji su u inozemstvu jer se ne nalaze u pravnoj i činjeničnoj situaciji usporedivoj s onom operatora sustava skladištenja plina koji se nalaze na francuskom državnom području s obzirom na cilj koji se želi postići mjerom. Usto, upravitelji drugih instrumenata fleksibilnosti nisu u pravno i činjenično usporedivoj situaciji.

(166) Naposljetku, Storengy objašnjava da predmetna mjera ne utječe na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama.

5.1.2.2. Spojivost potpore

(167) Prema mišljenju društva Storengy, kad bi se predmetna mjera kvalificirala kao državna potpora, trebalo bi smatrati da je spojiva s pravilima o državnim potporama. Naime, mjera pridonosi ostvarenju cilja od zajedničkog interesa u pogledu energetske sigurnosti. K tomu, predmetna mjera je potrebna i primjerena za ostvarenje tog cilja s obzirom na analizu alternativnih mjera.

(168) Uvođenje predmetne mjere ima poticajni učinak jer bi u nedostatku takve mjere niska stopa ugovaranja skladišnih kapaciteta te smanjenje prihoda ostvarenih od nadmetanja za ugovaranje zbog smanjenja *spreada* naveli operatore sustava skladištenja plina da zaustave ili čak trajno zatvore infrastrukturne objekte ključne za osiguranje sigurnosti opskrbe prirodnim plinom u Francuskoj.

(169) Izračun odobrenog prihoda koji se temelji na metodi vrednovanja osnove regulirane imovine na osnovi tekućih gospodarskih troškova opravdan je i proporcionalan zbog sljedećih razloga:

— BAR je bio predmet neovisne ekonomske procjene tijekom provedbe regulatornog mehanizma koju je u okviru vanjske revizije provelo konzultantsko društvo […];

— početni BAR koji su predložili operatori nije utvrdio CRE;

— metodologija tekućih gospodarskih troškova temelji se na bruto knjigovodstvenoj vrijednosti imovine za vrednovanje BAR-a;

— metodologijom se omogućuje iskazivanje troškova zamjene imovine bez amortizacije;

— metodologija se primjenjuje na sve regulirane cijene infrastrukturnih objekata u Francuskoj;

— metodologiju primjenjuju gotovo svi europski regulatori.

(170) Alternativno, vrednovanje BAR-a na temelju tržišne vrijednosti koju predstavljaju *spreadovi* nije relevantno jer ne pokriva troškove subjekata, što je protivno načelu pokrivanja troškova uspostavljenom Direktivom 2009/73/EZ. Stoga bi uzimanje u obzir tržišne vrijednosti ugrozilo regulatorni mehanizam čija je svrha osigurati da infrastrukturni objekti za skladištenje koje su bitni za pravilno funkcioniranje transportnog sustava ostanu u pogonu. Usto, postoji rizik od preplaćivanja u slučaju povećanja *spreada*. Vrijednost BAR-a koju je izračunao CRE u skladu je s tržišnom vrijednosti infrastrukturnih objekata u dugoročnom i srednjoročnom razdoblju.

(171) Nije bilo relevantno procijeniti jesu li prihodi koji su ostvareni prije stupanja na snagu regulatornog mehanizma omogućili pokrivanje početnih troškova ulaganja jer bi uključivanje tih prihoda u tu procjenu bilo protivno praksama europskih regulatora, što je složeno i nepouzdano.

(172) Naposljetku, poduzete su mjere kako bi se ograničili izgledi za ostvarivanje dobiti operatora (odnosno ponderirani prosječni trošak kapitala, ograničenje troškova učinkovitih operatora infrastrukturnih objekata za skladištenje i uvođenje poticajne regulative).

(173) Predmetnom mjerom sprečavaju se negativni učinci na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama. Naime:

— ne postoji narušavanje tržišnog natjecanja između francuskih i inozemnih opskrbljivača prirodnim plinom. Načinom prodaje usluga skladištenja na dražbi jamči se jednako postupanje prema francuskim i inozemnim opskrbljivačima prirodnim plinom. Usto, način financiranja naknade za skladištenje koji se predviđa regulatornim mehanizmom osigurava jednako postupanje između inozemnih i francuskih opskrbljivača. Inozemni opskrbljivači nemaju pravo na snižene cijene u odnosu na francuske opskrbljivače;

— tržišno natjecanje nije narušeno ni u odnosu na operatore sustava skladištenja plina iz susjednih zemalja. Od stupanja na snagu regulatornog mehanizma stope popunjenosti skladištâ povećale su se u cijeloj Uniji i dosegle posebno visoke razine;

— nije narušeno ni tržišno natjecanje između operatora sustava skladištenja plina i terminala za ukapljeni prirodni plin ili spojnih plinovoda zbog nezamjenjivosti terminala za ukapljeni prirodni plin i spojnih plinovoda. U Komisijinoj praksi odlučivanja o koncentracijama, tržište skladištima prirodnog plina definira se kao zasebno tržište. Više je riječ o komplementarnosti između skladišta prirodnog plina, terminala za ukapljeni prirodni plin i spojnih plinovoda.

5.1.3. *Teréga*

(174) Teréga naglašava da je glavni cilj reforme skladištenja sigurnost opskrbe Francuske prirodnim plinom koja je bila ugrožena prije stupanja na snagu regulatornog mehanizma.

5.1.3.1. Postojanje potpore

(175) Teréga smatra da se mjera ne može kvalificirati kao državna potpora. Teréga napominje da se regulatorni sustavi koji se temelje na načelu pokrivanja troškova učinkovitog operatora i uobičajenog povrata uloženog kapitala obično primjenjuju u Uniji a da ih se pritom ipak ne smatra državnom potporom.

(176) Najprije, Teréga smatra da je predmetna mjera samo instrument regulacije tarifa koji se ne financira iz državnih sredstava. Naime, nema utjecaj na državni proračun i ne stvara dodatni trošak koji se obvezno prenosi na krajnje kupce. Usto, francuska država ne provodi javni nadzor nad sredstvima koja su prikupili OTS-ovi niti nad samim OTS-ovima koji su privatnopravna poduzeća koja nadziru većinom privatni dioničari.

(177) Nadalje, Teréga smatra da se predmetnom mjerom ne dodjeljuje nikakva selektivna prednost predmetnim operatorima. Regulatorni mehanizam temelji se na dražbama, što uključuje i poticaje za učinkovitost te instrument za *ex post* regulaciju svih troškova i prihoda. Usto, simetričnost regulatornog mehanizma podrazumijeva da operatori sustava skladištenja plina ne primaju nužno naknadu, nego, naprotiv, od njih se može tražiti da vrate prekomjerna plaćanja.

(178) Usto, kad je riječ o kriteriju selektivnosti, Teréga smatra da situacija inozemnih operatora nije relevantan element ocjene s obzirom na taj kriterij. Operatori sustava skladištenja plina nalaze se u činjeničnoj i pravnoj situaciji koja je s mnogo aspekata različita od situacije operatora terminala za ukapljeni prirodni plin i operatora spojnih plinovoda, posebno s obzirom na cilj sigurnosti opskrbe prirodnim plinom Francuske.

(179) Naposljetku, Teréga objašnjava da predmetna mjera ni na koji način ne utječe na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama. Skladišni kapaciteti ugovaraju se na dražbama u skladu s regulatornim mehanizmom kojim se ne diskriminira operatore koji se nalaze u drugim državama članicama. Usto, Komisijinom praksom odlučivanja o koncentracijama i protutržišnim praksama uvijek se utvrđivalo relevantno tržište skladištenja prirodnog plina koje je pretežno nacionalno a da se pritom nikad nije zaključilo da postoji šire tržište, sa stajališta predmetnih usluga i sa zemljopisnog stajališta. U svakom slučaju, činjenica da je plinska infrastruktura u velikoj mjeri regulirana nespojiva je s utvrđenjem o narušavanju tržišnog natjecanja na tržištima prirodnog plina.

5.1.3.2. Spojivost potpore s unutarnjim tržištem

(180) Pod pretpostavkom da je regulatorni mehanizam državna potpora *quod non*, Teréga tvrdi da regulatorni mehanizam ispunjava sve uvjete spojivosti s unutarnjim tržištem u smislu članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a.

(181) Teréga smatra da se predmetnom mjerom nastoji ostvariti cilj od zajedničkog interesa u pogledu sigurnosti opskrbe Francuske prirodnim plinom. Povećanjem količine prirodnog plina dostupnog u objektima za skladištenje, regulatornim mehanizmom nastoji se postići točna i mjerljiva razina sigurnosti opskrbe. K tomu, predmetna mjera odgovara nužnoj državnoj intervenciji koja se temelji na razumnoj analizi i kojom se rješavaju jasno utvrđeni tržišni nedostaci, kao što je nemogućnost krajnjih kupaca da navedu vrijednost koju pripisuju sigurnosti opskrbe (kao što je osigurana vrijednost ili vrijednost sustava). Osim toga, Teréga naglašava činjenicu da je predmetna mjera primjeren instrument za jačanje sigurnosti opskrbe na francuskom državnom području, ne samo u odnosu na druge dostupne mjere fleksibilnosti, nego i u odnosu na druge vrste regulacije skladištenja.

(182) Teréga osporava Komisijino rasuđivanje u odluci o pokretanju postupka koja se odnosi na proporcionalnost predmetne mjere. Regulatornim mehanizmom iznos navodne potpore ograničava se na najmanji potreban iznos. Regulatorni mehanizam zapravo se temelji na načelu pokrivanja troškova „učinkovitog operatora", ograničavanju prihoda operatora sustava skladištenja plina i integriranim programima poticaja za operatore kako bi poboljšali učinkovitost svojih troškova poslovanja. Usto, CRE je proveo neovisnu procjenu troškova. Time je CRE osigurao da se pokriju samo prihvatljivi troškovi. CRE se usto oslonio na niz objektivnih, suvremenih i vjerodostojnih ekonomskih studija koje su proveli neovisni stručnjaci kako bi procijenio vrijednost regulirane imovine. Metoda vrednovanja imovine koju je upotrijebio CRE u tom je pogledu dosljedna i u skladu je s praksom drugih europskih regulatora. Suprotno onomu što Komisija predlaže, Teréga smatra da bi uključivanje prihoda ostvarenih prije provedbe regulacije u vrijednost osnove regulirane imovine nužno bilo nepotpuno zbog nedostatka dostupnih podataka i u svakom bi slučaju moglo biti protivno općim načelima prava. Osim toga, rad CRE-a odnosi se na troškove poslovanja i na vrednovanje imovine operatora sustava skladištenja plina koji su sustavno objavljivani u njegovim odlukama o tarifama, čime se jamči transparentnost mjere.

(183) Naposljetku, Teréga smatra da predmetna mjera ne dovodi do narušavanja tržišnog natjecanja između opskrbljivača prirodnim plinom koji se nalaze u Francuskoj i inozemstvu. Predmetna mjera nije diskriminirajuća. Svi maloprodajni opskrbljivači mogu kupiti kapacitete u francuskim objektima za skladištenje u okviru dražbi. Usto, svi maloprodajni opskrbljivači koji pružaju usluge francuskim kupcima plaćaju cijene ATRT, čime podupiru mehanizam naknade. Mjera čak ima pozitivne učinke na maloprodajna tržišta prirodnog plina, time što ograničava razdoblja teških uvjeta i rizike od zagušenja sustavâ. Nadalje, mjera ne dovodi ni do narušavanja tržišnog natjecanja u odnosu na operatore sustava UPP-a i operatore spojnih plinovoda. Ti dionici, na čije se prihode isto tako u velikoj mjeri primjenjuju regulatorni mehanizmi, nisu u konkurentskom odnosu s operatorima sustava skladištenja plina, nego u komplementarnom odnosu s obzirom na cilj sigurnosti opskrbe. Predmetnom mjerom ne daje se prednost jednom izvoru opskrbe prirodnim plinom pred drugim i ne zabranjuje se niti odvraća od primjene tih komplementarnih instrumenata kao što su spojni plinovodi i terminali za ukapljeni prirodni plin. Na primjer, stopa ugovaranja kapaciteta u europskim terminalima za ukapljeni prirodni plin pokazuje tu težnju u posljednjih nekoliko godina. Naposljetku, predmetna mjera ne dovodi do narušavanja tržišnog natjecanja u odnosu inozemne operatore sustava skladištenja plina. Potonji operatori ne mogu se kazniti dražbama koje se temelje na tržišnom mehanizmu i u praksi uvođenje predmetne mjere nije usporilo opće povećanje stope ugovaranja skladištâ u Europi.

5.2. **Primjedbe ostalih zainteresiranih strana**

5.2.1. *Neovisno francusko udruženje za električnu energiju i plin (AFIEG)* ([56])

(184) AFIEG podnosi primjedbe o metodi vrednovanja postrojenjâ za skladištenje i opsegu potrebnih postrojenja za skladištenje u pogledu veličine i protoka kako bi se osigurala sigurnost opskrbe.

(185) AFIEG naglašava da su uklonjena narušavanja tržišnog natjecanja koja su prevladavala prije reforme zbog nedostatka transparentnosti prethodnog sustava.

([56]) AFIEG obuhvaća francuska poduzeća i društva kćeri europskih operatora u sektoru električne energije i plina: Alpiq Energie France, BKW France, Endesa, Fortum France, Gazprom Energy, Total Direct Energie, Gazel Energie, Vattenfall. Enovos i Primeo Energie pridruženi su članovi.

(186) Kad je riječ o metodi vrednovanja osnove regulirane imovine, AFIEG ne raspolaže točnim brojčanim podacima koji omogućuju potvrđivanje procjene vrijednosti koju je utvrdio CRE, ali smatra da bi ekonomskoj vrijednosti tržišta trebalo dati prednost u odnosu na knjigovodstvenu vrijednost tržišta. Taj bi izbor omogućio odraz skladištenja u određenom trenutku umjesto prikaza koji je više povijesni. Usto, AFIEG smatra da je procjena vrijednosti plinskog jastuka temeljna sastavnica vrednovanja postrojenjâ za skladištenje i stoga želi da se uzme u obzir financijski utjecaj izbora pravila o amortizaciji plinskog jastuka na ukupnu vrijednost BAR-a. Naposljetku, AFIEG naglašava da operatori sustava skladištenja plina u obavljanju svoje djelatnosti nisu izloženi većim rizicima od operatora transportnih sustava. Slijedom toga, stopa povrata na BAR koja je utvrđena za operatore sustava skladištenja plina ne bi trebala biti viša od stope povrata OTS-ova.

(187) AFIEG smatra da bi francuska tijela trebala smanjiti opseg potrebnih postrojenja za skladištenje u pogledu veličine i protoka kako bi se osigurala sigurnost opskrbe i u najvećoj mogućoj mjeri povećao omjer troškova i koristi skladištenja za potrošače. Naime, francuska uprava utvrdila je minimalne zalihe prirodnog plina koje su potrebne kako bi se zajamčila sigurnost opskrbe od 1 990 Gwh/dan u količini crpljenja i 64 TWh u obujmu ([57]), dok se popisom utvrđenim Uredbom o PPE-u za razdoblje 2023.–2028. uzima u obzir 2 376 Gwh/dan u količini crpljenja i 138,5 TWh u obujmu. AFIEG smatra da je opseg koji se utvrđuje Uredbom o PPE-u prekomjeran u odnosu na potrebe za skladištenjem kako bi se zajamčila sigurnost opskrbe u Francuskoj. Opseg stoga treba ponovno procijeniti i smanjiti kako se ne bi stvorio dodatni trošak za krajnje potrošače i stavilo u nepovoljan položaj druge kapacitete za fleksibilnost prirodnog plina. Usto, AFIEG navodi prekomjernu razinu zaštite od rizika od neispunjenja obveza koju je utvrdila francuska javna vlast, koja iznosi 2 % u odnosu na razinu od 5 % koja je utvrđena u susjednim zemljama.

5.2.2. *Francusko udruženje za plin (AFG)* ([58])

(188) AFG smatra da je regulatorni sustav za skladištenje prirodnog plina koji su francuska tijela uvela 1. siječnja 2018. pravedan.

(189) AFG smatra i da se predmetna mjera temelji na načelu regulacije na osnovi troškova i da dovodi do učinkovitog i proporcionalnog vrednovanja imovine. AFG potvrđuje da to načelo regulacije na osnovi troškova primjenjuje većina regulatornih tijela i da se ono primjenjuje na djelatnosti transporta i distribucije prirodnog plina te na terminale za ukapljeni prirodni plin u Francuskoj.

(190) Prema mišljenju AFG-a, metoda u kojoj se umjesto troškova „učinkovitih operatora" primjenjuju tržišne cijene mogla je dovesti do regulatornog okvira koji je promjenjiv i koji je potencijalno daleko od ekonomskog optimuma. Naime, u slučaju nepovoljnih *spreadova*, tom se metodom ne jamči pokrivanje troškova subjekata koji bi ih potencijalno mogli dovesti u kritičnu situaciju. Suprotno tomu, u slučaju da su tržišni *spreadovi* bili vrlo povoljni, prihod operatorâ bio bi prevelik i daleko od optimalne vrijednosti za kupce skladištâ.

(191) Prema mišljenju AFG-a, regulacija francuskih skladišta nije dovela do narušavanja tržišnog natjecanja u odnosu na druge infrastrukture za prirodni plin u Francuskoj, terminale za ukapljeni prirodni plin u Francuskoj i u Uniji ili operatore sustava skladištenja plina u Uniji. Kad je riječ o terminalima za ukapljeni prirodni plin, AFR utvrđuje da su se količine UPP-a uvezenog u Francusku tijekom protekle dvije godine tako udvostručile s 9,6 Gm^3 u 2017. na 21,5 Gm^3 u 2019. AFG navodi i da se projekti za razvoj terminala za ukapljeni prirodni plin trenutačno proučavaju u Njemačkoj. Kad je riječ o operatorima sustava skladištenja plina u Europi, AFG naglašava da se stopa popunjenosti skladištâ u Njemačkoj, Nizozemskoj i Belgiji povećala u razdoblju od 2018. do 2019. i da je 1. studenoga 2019. dosegla razinu od najmanje 95 % u zapadnoj Europi.

5.2.3. *Nacionalno udruženje maloprodajnih operatora u području energije (ANODE)* ([59])

(192) Prema mišljenju ANODE-a, regulacija francuskih skladišta omogućuje usklađivanje želje opskrbljivača za uspostavom tržišnih pravila za stavljanje skladišnih kapaciteta na tržište i regulirani mehanizam kako bi se zajamčila sigurnost opskrbe.

([57]) Odluka od 13. ožujka 2018. o minimalnim zalihama prirodnog plina kako bi se zajamčila sigurnost opskrbe prirodnim plinom u razdoblju od 1. studenoga 2018. do 31. ožujka 2019.

([58]) AFG je strukovno udruženje francuske plinske industrije. Punopravni su članovi EDF, ENGIE, France Gas Liquides, Gazprom, GRDF, GRTgaz, Teréga, Total. Uz punopravne članove postoje pridruženi članovi, članovi partneri i suradnici.

([59]) ANODE okuplja alternativne opskrbljivače energijom u Francuskoj. Članovi udruženja jesu EkWateur, Enercoop, Energie d'ici, Eni Gas & Power France, Greenyellow, Gaz Européen, Planète OUI, Plüm Energie, SAVE, Total Direct Energie, Vattenfall i Wekiwi.

(193) Usto, ANODE smatra da je ključno da se cilj ugovaranja i popunjenosti skladištâ kao i opseg postrojenja koji se uzimaju u obzir radi sigurnosti opskrbe u mehanizmu naknade trebaju redovito preispitivati kako bi se osiguralo da odgovaraju stvarnim potrebama. Ta je točka tim važnija, prema mišljenju ANODE-a, jer je Francuska pretpostavila da smanjenje potrošnje prirodnog plina iznosi 2 %, ne računajući proizvodnju električne energije […].

(194) Kad je riječ o proporcionalnosti, ANODE smatra da CRE treba uzeti u obzir iskustvo stečeno u pogledu troškova i rada skladištâ te smanjenje rizika koji snose operatori sustava skladištenja plina. Smatra da povrat na BAR operatora sustava skladištenja plina treba biti u skladu s povratom OTS-ova.

5.2.4. *Komisija za regulaciju električne energije i plina (CREG)* ([60])

(195) CREG smatra da nije dokazano da su svi skladišni kapaciteti u Francuskoj potrebni u svakom trenutku kako bi se osigurala sigurnost opskrbe prirodnim plinom. Dio tog prirodnog plina, koji može biti znatan, upotrebljavaju zakupnici kako bi ostvarili dobit povezanu sa špekulacijama o razlikama u cijeni prirodnog plina između ljeta i zime. Mehanizam naknade stoga može biti i besplatno sredstvo za zakupnike da ostvare kapitalne dobitke od prirodnog plina. Time se zakupnicima koji djeluju u Francuskoj daje konkurentska prednost koju ne ostvaruju zakupnici iz susjednih zemalja.

(196) Belgija ima samo jedno postrojenje za skladištenje prirodnog plina, u Loenhoutu, kojom upravlja Fluxys Belgium ([61]). CREG smatra da taj objekt konkurira ostalim objektima za skladištenje na sjeverozapadu Unije.

(197) Iako je *spread* između zimskih i ljetnih cijena prirodnog plina ostao nizak 2017. i 2018., nedostupnost najvećeg sustava skladišta u Ujedinjenoj Kraljevini dovela je do povećanja rezervacija skladišnog kapaciteta na tržištu sjeverozapadne Unije. Time se objašnjava stopa popunjenosti od 87 % i 84 % objekta u Loenhoutu u sezonama 2016.–2017. i 2017.–2018.

(198) Međutim, stopa popunjenosti za sezonu 2018.–2019. bila je niska, iznosila je 54 %, dok je stopa popunjenosti za EU-28 ostala prilično stabilna. U tom pogledu CREG utvrđuje da se stopa popunjenosti za skladištenje u Francuskoj povećala sa 75 % u sezoni 2017.–2018. na 94 % u sezoni 2018.–2019. Ulogu objekta u Loenhoutu kao izvora fleksibilnosti preuzeli su francuski sustavi skladišta koji su mogli ostvariti pravo na vrlo niske tarife zahvaljujući novom regulatornom okviru potpore. CREG smatra da je uvođenje francuskog mehanizma naknade stoga imalo znatan utjecaj na objekt u Loenhoutu: samo su sudionici na tržištu koji imaju postojeće dugoročne ugovore ostali aktivni na lokaciji u Loenhoutu. CREG smatra da francuski mehanizam naknade obvezuje susjedne operatore sustava skladištenja plina da prodaju svoje skladišne kapacitete po graničnoj cijeni, čak i po cijeni nižoj od nje.

(199) Usto, CREG naglašava da je stopa popunjenosti za sezonu 2019.–2020. iznimna za Belgiju (97 %) i za EU-28 (97 %). Ta se stopa objašnjava vrlo niskim cijenama prirodnog plina tijekom ljeta 2019. i velikim *spreadom*.

(200) CREG zaključuje da se stoga ne može isključiti da mehanizam naknade koji se primjenjuje u Francuskoj dovodi do narušavanja tržišnog natjecanja između operatora sustava skladišta na francuskom državnom području i operatora sustava skladišta u susjednim državama članicama, između sudionika na tržištu koji djeluju na francuskom tržištu i onih koji djeluju u susjednim državama članicama te između, s jedne strane, operatora sustava skladištenja prirodnog plina i, s druge strane, operatorima sustava UPP-a i operatora spojnih plinovoda.

([60]) CREG je regulator električne energije i plina u Belgiji.

([61]) Skladišni kapacitet objekta iznosi 780 milijuna kubičnih metara (što odgovara 9 TWh).

5.2.5. *[…]* ([62])

(201) […] smatra da je stvaranje zaliha prirodnog plina obvezno kako bi se osigurala kratkoročna sigurnost opskrbe i čini mu se da su relevantna načela regulacije provedene 2018. Budući da je količina zalihe potrebna za sigurnost opskrbe veća od „gospodarske" količine koja bi se spontano vrednovala na tržištu, potrebno je upotpuniti prihod operatora sustava skladištenja plina.

(202) Međutim, regulirani opseg treba ograničiti na skladišne kapacitete koji su izričito neophodni za sigurnost opskrbe. To je važno kako bi se osiguralo da krajnji potrošači ne snose prekomjerne troškove. Prekomjernim opsegom moglo bi se kazniti i skladišta koja se nalaze u drugoj državi članici i utjecati na terminale za ukapljeni prirodni plin i spojne plinovode.

(203) […] priznaje da je teško točno odrediti količinu zalihe potrebne za sigurnost opskrbe. Međutim, […] smatra da bi uključivanje svih podzemnih skladišta u opseg potrebnih skladišta moglo biti nužno za sigurnost opskrbe. S obzirom na nedavne događaje, […] smatra da bi scenariji koje je odabrala Francuska mogli dovesti do veće upotrebe posebno izvora UPP-a, zbog čega bi se smanjila količina potrebna za sigurnost opskrbe.

(204) […] postavlja pitanje i o odluci da se regulirani opseg ograniči samo na podzemne skladišne kapacitete, osobito s obzirom na to da se francuskim zakonodavstvom priznaje postojanje zaliha u terminalima za ukapljeni prirodni plin i smatra da te zalihe mogu pridonijeti sigurnosti opskrbe prirodnim plinom.

(205) U srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, […] očekuje da će Francuska trebati upravljati razdvajanjem određenih plinskih infrastrukturnih objekata. Slijedom toga, čak i ako bi povećanje uvoznog kapaciteta dovelo do smanjenja količine koju treba skladištiti kako bi se osigurala sigurnost opskrbe, ta bi se alternativa mogla *in fine* pokazati vrlo skupom. Stoga kako bi se osigurala sigurnost opskrbe, čini se da je relevantnije upotrebljavati postojeća skladišta nego graditi nove uvozne kapacitete.

5.2.6. *Europska federacija trgovaca energijom (European Federation of Energy Traders, EFET)* ([63])

(206) EFET podupire reformu koju su francuska tijela provela 2018., kojom se omogućilo stvaranje privlačnog i konkurentnog tržišta skladištenja prirodnog plina u Francuskoj.

(207) Kad je riječ o spojivosti potpore, EFET ne dvoji u pogledu metodologije izračuna osnovne vrijednosti ili stope povrata na kapital koje je utvrdio CRE. Vrijednost regulirane imovine trebala bi odgovarati osnovi regulirane imovine i reguliranoj stopi povrata.

(208) EFET ne smatra da je uvođenje reforme moglo dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja: ni između francuskih operatora sustava skladištenja prirodnog plina i operatora iz drugih država članica, što dokazuje stalno povećanje sudjelovanja operatora u Francuskoj i u inozemstvu od 2018., ni između operatora sustava skladištenja prirodnog plina i upravitelja terminalâ za UPP jer tržišna vrijednost terminala za UPP stalno raste od 2018.

5.2.7. *Elengy* ([64])

(209) Uvođenje reforme nije dovelo do umjetnog smanjenja poticaja za upotrebu terminala za UPP. Kao prvo, djelatnosti terminalâ Elengyja povećale su se nakon provedbe mjere te su 2019. i 2020. dosegle rekordne razine.

(210) Kao drugo, na privlačnost terminalâ za UPP utječu brojni čimbenici: razlika između tržištâ Unije i azijskih tržišta, tarife, postojanje dugoročnih ugovora, dubina i likvidnost silaznog tržišta, fleksibilnost terminala i pravila o trgovini. Mjera koja se odnosi na skladištenje nema izravan utjecaj na te čimbenike privlačnosti, ali imala je neizravne i pozitivne posljedice. Reforma je doista pridonijela najvećem mogućem povećanju skladišnih kapaciteta Unije povećanjem dubine tržišta Unije prirodnog plina, čime se omogućilo skladištenje prirodnog plina i smanjenje troškova za potrošače kada je potražnja za prirodnim plinom velika, te povećanjem dostupnih likvidnosti na francuskom tržištu.

([62]) […].
([63]) EFET obuhvaća više od 100 društava za trgovanje energijom koja posluju u više od 28 europskih zemalja.
([64]) Operator terminala za ukapljeni prirodni plin

5.2.8. *Enovos* ([65])

(211) Enovos smatra da je, kad postoji dovoljan broj različitih dionika koji sudjeluju u sustavu, tržište u najboljem položaju za utvrđivanje vrijednosti imovine. Trenutačni mehanizam dražbi dovodi do pravedne ocjene tržišta. Ako sustav dražbi dovodi do niže ili više naknade za određene dionike, provest će se prilagodbe tijekom dražbi sljedećih godina.

5.2.9. *Fluxys* ([66])

(212) Fluxys napominje da se skladištenje prirodnog plina u Uniji suočava sa znatnim izazovima posljednjih godina jer je sve teže pokriti operativne troškove operatora sustava skladištenja prirodnog plina. Stoga je potrebno, kako bi se odgovorilo na brzi razvoj tržišta, uspostaviti odgovarajući gospodarski model koji odražava vrijednost skladištenja prirodnog plina za sustav i njegov doprinos sigurnosti opskrbe. Jednostranom uspostavom mehanizama potpore moglo bi se narušiti tržišno natjecanje s drugim državama članicama Unije. Stoga valja primijeniti mehanizam naknade, koji se temelji na strogim kriterijima, na sve države članice Unije.

5.2.10. *Nacionalno udruženje za rudnike i energiju CGT (FNME-CGT)* ([67])

(213) Prema mišljenju udruženja FNME-CGT, reforma skladištenja prirodnog plina u Francuskoj omogućila je da se ispune sljedeća dva cilja: zajamči energetska sigurnost po pravednoj cijeni za potrošača i osigura pravilno funkcioniranje transportnog sustava kako bi se osigurala opskrba.

(214) FNME-CGT smatra da se predmetna mjera ne može kvalificirati kao državna potpora. Prema mišljenju udruženja FNME-CGT, naknada se ne financira iz državnih sredstava. Usto, predmetna mjera nije obvezujuće davanje bez protunaknade, kao što je porez. Štoviše, FNME-CGT tvrdi da je prijenos cijene za upotrebu transportnog sustava na račun potrošača prirodnog plina obvezan samo za potrošače koji su odlučili ostvariti pravo na regulirane tarife i da ni sredstva iz tarife za skladištenje ni operatori koji primaju naknadu nisu pod državnim nadzorom.

(215) FNME-CGT ne smatra da se predmetnom mjerom dodjeljuje selektivna prednost zbog postojanja obveza koje imaju operatori sustava skladištenja plina za održavanje tih infrastrukturnih objekata u pogonu. K tomu, regulacijom se predviđa da operator vraća višak prihoda operatorima sustavâ i stoga on predstavlja gubitak gospodarske prilike.

(216) Kad bi se predmetna mjera kvalificirala kao državna potpora, bila bi spojiva s unutarnjim tržištem.

(217) FNME-CGT smatra da je metoda vrednovanja regulirane imovine proporcionalna cilju sigurnosti opskrbe. Provedba regulacije prihoda operatora koji se temelje na troškovima koje nadzire i odobrava nacionalno regulatorno tijelo omogućila je da se zajamči da krajnji potrošač plaća cijenu koja je unaprijed utvrđena na transparentan način.

(218) Usto, metoda vrednovanja BAR-a primjenjuje se na sve regulirane cijene infrastrukturnih objekata u Francuskoj, osim na distribuciju električne energije. Vrednovanjem koje se temelji na ljetnim odnosno zimskim *spreadovima* nisu se mogli ukloniti nedostaci tržišta koje nije moglo odražavati osiguranu vrijednost u cijenama. Usto, prijedlozi operatorâ za BAR bili su predmet neovisne revizije koju je zatražio CRE, a koja je dovela do smanjenja početno utvrđenog BAR-a. Nadalje, u okviru početnog BAR-a uzima se u obzir amortizirana vrijednost imovine. Određena je imovina, koja je u potpunosti amortizirana, čak uključena u BAR po nultoj vrijednosti i stoga se za tu imovinu ne isplaćuje nikakva naknada.

(219) Prema mišljenju udruženja FNME-CGT, na temelju drugih elemenata može se zaključiti da je mjera proporcionalna: redovita revizija regulatornog opsega u skladu s PPE-om, pokrivanje troškova koje operatori plinskih infrastrukturnih objekata snose samo ako ti troškovi odgovaraju troškovima „učinkovitih operatora”, simetrija naknade kojom se izbjegava svaki rizik od prekomjerne naknade i činjenica da je cilj regulacije u najvećoj mogućoj mjeri povećati ugovaranje skladišnih kapaciteta i prihode od dražbi.

([65]) *Trader* u energetskom sektoru
([66]) Operator skladišta plina u Belgiji
([67]) Francuski savez sindikata koji je povezan s Općom konfederacijom rada (CGT).

(220) FNME-CGT smatra da mjera nije imala negativne učinke na tržišno natjecanje i trgovinu. Kao prvo, naknada koju plaća svaki opskrbljivač određuje se na temelju njegova profila potrošnje neovisno o tome nalaze li se njegova postrojenja na francuskom državnom području ili u susjednoj zemlji, čime se stoga ne narušava tržišno natjecanje među dobavljačima. Kao drugo, skladištenje ne konkurira UPP-u i spojnim plinovodima koji su zapravo komplementarni. Terminali za ukapljeni prirodni plin imaju tehnička svojstva i operativna ograničenja koja su svojstvena za lanac opskrbe UPP-om. Iako je cilj skladištenja ispunjenje potreba u razdoblju najveće potrošnje, terminali za UPP i spojni plinovodi predstavljaju način uvoza i povećanja raznovrsnosti izvora opskrbe prirodnim plinom. Komplementarnost skladišta i terminala za ukapljeni prirodni plin omogućila je skladištenje UPP-a koji je uz niske troškove uvezen u Uniju u korist korisnikâ prirodnog plina. Kao treće, predmetnom mjerom ne narušava se tržišno natjecanje u odnosu na operatore sustava skladištenja plina iz drugih država članica, što dokazuje činjenica da su se sve stope ugovaranja i upotrebe skladištâ u Uniji povećale i dosegle visoke razine.

(221) Za razliku od PPE-a, FNME-CGT ne smatra da će se potrošnja prirodnog plina smanjiti za 2 % godišnje zbog razvoja novih načina upotrebe prirodnog plina. FNME-CGT naglašava kriterije koji se odnose na sigurnost opskrbe, a često se zaboravljaju u određivanju veličine infrastrukturnih objekata, kao što je nestanak glavnog izvora opskrbe do najviše šest mjeseci u prosječnim vremenskim uvjetima.

5.2.11. *GRTgaz* ([68])

(222) Prema mišljenju društva GRTgaz, sustav i skladišta osmišljeni su kao cjelina i oboje su neophodni za zadovoljavanje potražnje u zimskom razdoblju. GRTgaz izveo je simulacije početkom 2018. koje upućuju na potrebu za skladištenjem od 115 do 125 TWh uzimajući u obzir vremenske uvjete posljednjih zima. GRTgaz navodi i da skladišta koja su u potpunosti popunjena, odnosno od 135 TWh, nisu dovoljna za hladnu zimu s hladnim razdobljem a da se ne upotrebljava UPP.

(223) U razdoblju od 2012. do 2018. GRTgaz redovito je upozoravao na probleme povezane s nedovoljnim razinama ugovaranja i popunjenosti podzemnih skladišta i posebno na rizik koji iz toga proizlazi za sigurnost i kontinuitet opskrbe. Usto, GRTgaz smatra da je stvaranjem jedinstvene zone (TRF) 1. studenoga 2018. ojačana uloga skladištenja u francuskom plinskom sustavu.

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

(224) Skladištenje prirodnog plina jamstvo je i vrijednost za sam sustav, kao što to dokazuju studije provedene za udruženje Gas Infrastructure Europe. Te se vrijednosti ne odražavaju u tržišnoj cijeni ([70]). Stoga je potrebna regulatorna intervencija ([71]) kao što je ona koja je uvedena u Francuskoj. Francuskim sustavom, koji se temelji na tržištu, jamče se tržišni uvjeti koji su ravnopravni s drugim izvorima fleksibilnosti. Prekomjerna se naknada izbjegava jer se svaka razlika između reguliranih i tržišnih prihoda vraća. Transparentnost naknade osigurava se pravilima koja je utvrdio CRE. Zahvaljujući provedbi predmetne mjere ne postoji narušavanje tržišnog natjecanja na tržištu skladištenja ili u energetskom vrijednosnom lancu. Predmetna mjera primjer je za druge države članice Unije.

5.2.13. *Total Direct Énergie* ([72])

(225) Kao što se to predviđa Uredbom o PPE-u, opseg imovine potrebne za sigurnost opskrbe utvrđen je na iznos od 138,5 TWh, dok je u prethodnom mehanizmu skladištenja bila potrebna količina od samo 90 TWh.

(226) Total Direct Énergie postavlja pitanje o pretpostavci u pogledu upotrebe spojnih plinovoda na 1 585 Gwh/dan kad tehnički kapaciteti iznose 1 810 Gwh/dan. Čini se da ta razlika nije opravdana. Treba ažurirati vrijeme isporuke koje iznosi 10 dana i uzeti u obzir konačne ugovore o isporuci UPP-a (čime se omogućuje smanjenje prosječnog vremena isporuke). Naposljetku, uzimanje u obzir valova hladnoće koji traju od šest do devet dana samo dovodi do smanjenja korisnosti UPP-a.

([68]) Operator plinskog transportnog sustava
([69]) Operator skladišta plina
([70]) Studija koja je provedena za Gas Infrastructure Europe (GIE): Gas Storage Market Failures, Pöyry, rujan 2017.
([71]) Studija koja je provedena za Gas Infrastructure Europe (GIE): *Measures for a sustainable gas storage market*, FTI-CL Energy, listopad 2018.
([72]) Poduzeće koje posluje u energetskom sektoru.

(227) Prekomjeran opseg infrastrukturnih objekata automatski bi doveo do preplaćivanja operatora sustava skladištenja plina. U okviru početnog BAR-a treba uzeti u obzir već provedene amortizacije. Usto, Total Direct Énergie smatra da je djelatnost operatora sustava skladištenja plina preplaćena u odnosu na rizike koje snose. Ta djelatnost zapravo nije izložena većim rizicima od djelatnosti operatora transportnih sustava. Stoga se nijednim razlogom ne opravdava viša stopa povrata. Zbog tog razloga utvrđena stopa povrata na BAR ne može biti viša od stope povrata OTS-ova, koju CRE trenutačno utvrđuje na 5,25 %.

(228) Total Direct Énergie smatra i da veličina mjere može narušiti cjenovne signale na veleprodajnim tržištima, a ne potaknuti dionike da ugovore druge instrumente fleksibilnosti (posebno spojne plinovode i UPP), iako su jednako bitni. Total Direct Énergie napominje da će dugoročni ugovori za kapacitete spojnih plinovoda isteći u nadolazećim godinama a da ih trenutačni tržišni signali ne potiču na obnovu.

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

(229) Dostupnost skladišnih kapaciteta ključna je kako bi se osigurala sigurna i ekonomična upotreba cjelokupne infrastrukture za uvoz prirodnog plina. Međutim, činjenica da bi tržište trebalo poticati na to da se u potpunosti iskoriste skladišni kapaciteti ne odražava se u uvjetima na tržištu podzemnog skladištenja prirodnog plina ([74]). Upravitelji sustava skladištenja već se dugi niz godina suočavaju sa znatnim padom tržišnih cijena. Situaciju pogoršavaju različite konkurentske situacije u Europi, ovisno o različitim nacionalnim regulatornim odredbama koje se primjenjuju na pristup skladištu i tržišnu ili reguliranu fleksibilnost. Stoga je potrebno standardizirati nacionalne sustave za regulaciju skladištenja prirodnog plina ([75]).

5.2.15. *Strukovno udruženje privatnih plinskih industrija (UPRIGAZ)* ([76])

(230) UPRIGAZ podsjeća na to da je Francuska već izmijenila svoj regulatorni mehanizam za skladištenje nakon što je Državno vijeće podnijelo tužbu zbog prekoračenja ovlasti protiv starog mehanizma. Smatra da je ažurirani mehanizam relevantan i da omogućuje stvaranje stvarne tržišne vrijednosti proizvoda za skladištenje u Francuskoj.

(231) Prema mišljenju udruženja UPRIGAZ, ne može se smatrati da upotrebu francuskih terminala za ukapljeni prirodni plin i onih koji se nalaze u susjednim zemljama otežava regulatorni program za skladištenje prirodnog plina. Francuski terminali za ukapljeni prirodni plin ispustili su 9,6 Gm^3 u 2017. Emisije zabilježene 2018. (11,1 Gm^3) i 2019. (21,5 Gm^3) nedvojbeno su pokazale sklonost tržišta k francuskim terminalima za ukapljeni prirodni plin tijekom tog razdoblja. Takvo zapažanje vrijedi i za terminale za ukapljeni prirodni plin koji se nalaze u susjednim zemljama, uz veliko povećanje emisija u Belgiji (od 1,1 Gm^3 u 2017. do 6,7 Gm^3 u 2019.) i Nizozemskoj (od 0,8 Gm^3 u 2017. do 7,9 Gm^3 u 2019.).

(232) UPRIGAZ smatra i da metodologija koju su primijenila francuska tijela i posebno pretpostavka o tome da je 100 % stalnog ulaznog kapaciteta dostupno na točkama međusobnog povezivanja nije izvor ograničenja tržišnog natjecanja.

(233) Naposljetku, UPRIGAZ smatra da se predmetnom mjerom ne dodjeljuje neopravdana prednost francuskim operatorima sustava skladištenja plina u odnosu na inozemna slična društva.

6. **OCJENA PREDMETNE MJERE**

6.1. **Državna potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a**

(234) Državne potpore definirane su u članku 107. stavku 1 UFEU-a kao „svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, […] u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama”.

([73]) Operator skladišta plina

([74]) Studije koje su provedene za Gas Infrastructure Europe (GIE): *Gas Storage Market Failures*, Pöyry, rujan 2017. i *Value of the gas storage infrastructure for the electricity system*, Artelys, listopad 2019.

([75]) Studija koja je provedena za Gas Infrastructure Europe (GIE): *Measures for a sustainable gas storage market*, FTI-CL Energy, listopad 2018.

([76]) UPRIGAZ obuhvaća poduzeća koja posluju u cjelokupnom plinskom lancu ili dijelu cjelokupnog plinskog lanca: Dalkia France, Eni, ENGIE, Equinor, ENGIE Cofely, Naturgy, Total Energie Gaz, Teréga, Total Gaz Électricité Holdings France.

(235) Kvalifikacijom mjere kao državne potpore pretpostavlja se da su kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti: (a) mjera mora biti pripisiva državi i mora se financirati iz državnih sredstava; (b) mjera stavlja određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe u povoljniji položaj; i (c) mjera mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje i biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama.

6.1.1. *Državna sredstva i pripisivost*

(236) Da bi se mjere mogle kvalificirati kao državna potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, one moraju, s jedne strane, izravno ili neizravno biti dodijeljene putem državnih sredstava i, s druge strane, one se moraju moći pripisati državi ([77]).

(237) Kao prvo, kad je riječ o uvjetu koji se odnosi na pripisivost mjere, valja ispitati treba li smatrati da su tijela javne vlasti sudjelovala u donošenju te mjere ([78]).

(238) U tom pogledu, kao prvo, valja napomenuti da je regulatorni mehanizam uspostavljen zakonom donesenim 2017. ([79]), čije se područje primjene utvrđuje Uredbom ([80]) i čija su pravila utvrđena odlukama CRE-a, kao nezavisnog upravnog tijela, u okviru nadležnosti koja mu je dodijeljena zakonom (vidjeti uvodne izjave od 15. do 17.). Konkretno, CRE utvrđuje pravila o prodaji kapaciteta temeljnih infrastrukturnih objekata na dražbama, odobreni prihod operatora sustava skladištenja plina i način izračuna tarife za skladištenje u okviru cijene ATRT. Stoga treba smatrati da se regulatorni mehanizam može pripisati državi.

(239) Kao drugo, kad je riječ o uvjetu koji se odnosi na izravno ili neizravno financiranje iz državnih sredstava, iz sudske prakse Suda proizlazi da u svakom slučaju nije potrebno utvrditi izravno državno financiranje kako bi se prednost koja je dodijeljena jednom poduzetniku ili nekoliko njih mogla smatrati državnom potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a ([81]).

(240) Konkretno, Sud je presudio da se sredstva koja se financiraju putem obveznih doprinosa koje nameće zakonodavstvo države, kojima se upravlja i koje se raspoređuje sukladno tom zakonodavstvu, mogu smatrati državnim sredstvima u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a čak i ako njima upravljaju operatori koji nisu tijela javne vlasti ([82]). Činjenica da ta tijela jesu tijela javnog prava ili privatnog prava nije sama po sebi odlučujuća ([83]). S tim u vezi, odlučujući element jest taj da je država ovlastila takva tijela da upravljaju državnim sredstvom a da ona nemaju samo obvezu otkupa putem vlastitih financijskih sredstava ([84]). U presudi *ENEA S.A.* Sud je presudio da se mjera nije dodijelila iz državnih sredstava ako se dodatni troškovi koji proizlaze iz te mjere ne mogu u potpunosti prenijeti na krajnje korisnike ([85]). Usto, iz sudske prakse Suda proizlazi da se pravila za izračun tih doprinosa mogu precizno odrediti uredbom ili odlukom javnog tijela, kao što je nacionalno regulatorno tijelo, a da se pritom ipak ne isključi kvalifikacija „obveznih doprinosa koje nameće zakonodavstvo države članice” ([86]).

([77]) Presude od 16. svibnja 2002., *Francuska/Komisija*, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 24.; od 30. svibnja 2013., *Doux Élevage et Coopérative agricole UKL-ARREE*, C-677/11, EU:C:2013:348, t. 27. i od 19. prosinca 2013., *Association Vent De Colère!* i dr., C-262/12, EU:C:2013:851, t. 16.

([78]) Presuda od 19. prosinca 2013., *Association Vent De Colère!* i dr., C-262/12, EU:C:2013:851, t. 17. i navedena sudska praksa

([79]) Zakon br. 2017-1839 od 30. prosinca 2017. kojim su prekinuta istraživanja i eksploatacija ugljikovodika te su utvrđene razne odredbe o energiji i okolišu

([80]) Uredba br. 2020-456 o PPE-u

([81]) Presude od 16. svibnja 2002., *Francuska/Komisija*, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 36.; od 30. svibnja 2013., *Doux Élevage et Coopérative agricole UKL-ARREE*, C-677/11, EU:C:2013:348, t. 34.; od 28. ožujka 2019., *Njemačka/Komisija*, C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 55. i od 20. rujna 2019., *FVE Holýšov I i dr./Komisija*, T-217/17, EU:T:2019:633, t. 105.

([82]) Presude od 2. srpnja 1974., *Italija/Komisija*, 173/73, EU:C:1974:71, t. 35.; od 19. prosinca 2013., *Association Vent De Colère!* i dr., C-262/12, EU:C:2013:851, t. 25.; od 28. ožujka 2019., *Njemačka/Komisija*, C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 58. i od 20. rujna 2019., *FVE Holýšov I i dr./Komisija*, T-217/17, EU:T:2019:633, t. 107.

([83]) Presuda od 20. rujna 2019., *FVE Holýšov I i dr./Komisija*, T-217/17, EU:T:2019:633, t. 126.

([84]) Presuda od 28. ožujka 2019., *Njemačka/Komisija*, C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 59. i navedena sudska praksa i od 20. rujna 2019., *FVE Holýšov I i dr./Komisija*, T-217/17, EU:T:2019:633, t. 108.

([85]) Presuda od 13. rujna 2017., *ENEA*, C-329/15, EU:C:2017:671, t. 30.

([86]) Presuda od 15. svibnja 2019., *Achema i dr.*, C-706/17, EU:C:2019:407, t. 66.

(241) U presudi *Essent Netwerk Noord* ([87]) predmetna mjera kvalificirala se kao porez i stoga kao mjera koja podrazumijeva državno sredstvo s obzirom na to da je država naložila povećanje cijene kupcima električne energije na temelju zakona u skladu s objektivnim kriterijem o broju prenesenih kilovatsati ([88]). Sud je u tom pogledu pojasnio da status poreznog obveznika nije relevantan ako se porez odnosi na proizvod ili djelatnost koja je potrebna u vezi s proizvodom ([89]).

(242) Usto, u presudi *EEG 2012* ([90]) Sud je pojasnio da nije dovoljno da je naplata financijskog opterećenja za opskrbljivače neobvezna i da se prenosi na krajnjeg potrošača samo „u praksi" kako bi se moglo zaključiti da postoje državna sredstva.

(243) U ovom je slučaju, s jedne strane, pokrivanje troškova operatora sustava skladištenja plina obuhvaćeno područjem regulatornog mehanizma *u okviru* cijena za upotrebu transportnog sustava kao što se to predviđa Zakonom o ugljikovodicima (vidjeti uvodne izjave 17. i 104.). Na temelju svoje nadležnosti koja se predviđa zakonom (vidjeti uvodnu izjavu 17.), CRE je u cijene ATRT uveo naknadu koja je namijenjena financiranju predmetnog regulatornog mehanizma (tarifa za skladištenje) (vidjeti uvodnu izjavu 90.). Financiranjem se pokriva i trošak naplate i isplate naknade OTS-ovima (vidjeti uvodnu izjavu 105.).

(244) U skladu s odlukom CRE-a od 7. veljače 2018. ([91]) svi distributeri kojima je dodijeljen stalni kapacitet isporuke na barem jednom PITD-u obvezni su platiti tu tarifu za skladištenje OTS-u s kojim su sklopili ugovor o prijenosu (vidjeti uvodnu izjavu 99.). Iznos tarife za skladištenje za svakog se distributera, u skladu s metodologijom koju je utvrdio CRE, određuje ovisno o zimskoj promjeni njegovih stalnih kupaca koji ne predstavljaju rasterećenje i koji su priključeni na javne distribucijske mreže prirodnog plina (vidjeti uvodnu izjavu 21.). Suprotno stajalištu koje su iznijele zainteresirane strane, iz prethodno navedenog proizlazi da je tarifa za skladištenje obvezni doprinos koji se distributerima nalaže zakonom, a ne mogućnost, čiji se iznos izračunava u skladu s objektivnim kriterijem zimske promjene njihovih kupaca na temelju metodologije koju je utvrdio CRE. Ti se doprinosi izračunavaju kako bi se pokrili svi troškovi OTS-ova koji su povezani s tom uslugom.

(245) Tu analizu potvrđuje činjenica da se tarifa za skladištenje, koju plaćaju distributeri, obvezno treba prenijeti na potrošače na temelju reguliranih prodajnih tarifa prirodnog plina (vidjeti uvodne izjave od 98. do 101.).

(246) S druge strane, na temelju Zakona o ugljikovodicima, OTS-ovi vraćaju operatorima sustava skladištenja plina i koji su obuhvaćeni regulatornim mehanizmom dio iznosa prikupljenih na temelju cijena ATRT u skladu pravilima koja je utvrdilo javno tijelo CRE. U tom pogledu CRE utvrđuje iznos tog dijela i trošak naplate i isplate naknade (vidjeti uvodnu izjavu 90.). Stoga se OTS-ovi imenuju i ovlašćuju zakonom radi naplate i isplate sredstava koja proizlaze iz tarife za skladištenje reguliranim operatorima sustava skladištenja plina. Sredstva nisu na raspolaganju OTS-ovima jer oni nemaju nikakvu diskrecijsku ovlast u pogledu određivanja i usmjeravanja tih sredstava koja se obvezno preraspodjeljuju i o čijim iznosima odlučuje CRE.

(247) Slijedom toga, tarifa za skladištenje u okviru cijene ATRT, kojom se osigurava financiranje regulatornog mehanizma, obvezni je doprinos koji se zakonom nalaže istodobno distributerima i potrošačima na temelju reguliranih tarifa pod nadzorom CRE-a. Usto, OTS-ovi upravljaju sredstvima koja proizlaze iz tarife za skladištenje te ih raspodjeljuju. Stoga Komisija smatra da se mjera dodjeljuje iz državnih sredstava.

6.1.2. *Selektivna prednost*

(248) Kad je riječ o postojanju prednosti, prema ustaljenoj sudskoj praksi državnim potporama smatraju se mjere koje su bez obzira na svoj oblik takve da mogu staviti poduzetnike izravno ili neizravno u povoljniji položaj ili kojima se dodjeljuje gospodarska prednost koju poduzetnik korisnik ne bi ostvario u normalnim tržišnim uvjetima ([92]).

([87]) Presuda od 17. srpnja 2008., Essent NEtwerk Noord BV, C-206/06, EU:C:2008:413

([88]) Presuda od 17. srpnja 2008., *Essent NEtwerk Noord BV*, C-206/06, EU:C:2008:413, t. 47. i 66.

([89]) Presuda od 17. srpnja 2008., *Essent NEtwerk Noord BV*, C-206/06, EU:C:2008:413, t. 49.

([90]) Presuda od 28. ožujka 2019., *Njemačka/Komisija*, C-405/16 P, EU:C:2019:268

([91]) Odluka br. 2018-022 od 7. veljače 2018. u pogledu odluke o promjeni cijene za upotrebu transportnih sustava prirodnog plina društava GRTgaz i TIGF na dan 1. travnja 2018.

([92]) Presude od 17. srpnja 2008., *Essent Netwerk Noord i dr.*, C-206/06, EU:C:2008:413, t. 79.; od 27. lipnja 2017., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, t. 65. i od 15. svibnja 2019., *Achema* i dr., C-706/17, EU:C:2019:407, t. 74.

(249) U ovom slučaju regulatorni mehanizam omogućuje reguliranim operatorima sustava skladištenja plina da ostvare pravo na zajamčeni prihod, odnosno „odobreni prihod”, koji je CRE utvrdio na način da se zajamči pokrivanje njihovih troškova u dijelu u kojem ti troškovi odgovaraju troškovima „učinkovitog operatora”, kao i uobičajen povrat uloženog kapitala (vidjeti prethodno navedenu uvodnu izjavu 21.). Taj odobreni prihod osigurava se prihodima koje izravno primaju operatori te, kad su ti prihodi niži od odobrenog prihoda, naknadom za skladištenje koju isplaćuju OTS-ovi. Stoga regulirani operatori sustava skladištenja plina, čiji se eventualni gubici nadoknađuju, nisu više izloženi nepredviđenom slučaju koji je svojstven uobičajenim tržišnim uvjetima. Slijedom toga, suprotno argumentima zainteresiranih strana, Komisija smatra da operatori temeljnih infrastrukturnih objekata za skladištenje ostvaruju gospodarsku prednost.

(250) Kad je riječ o selektivnosti prednosti, Sud je presudio da ocjena tog uvjeta zahtijeva utvrđivanje stavlja li, u okviru predmetnog pravnog sustava, predmetna nacionalna mjera u povoljniji položaj „određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe” u usporedbi s drugima koji se, s obzirom na cilj koji se želi postići navedenim sustavom, nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji i koji na taj način doživljavaju različit tretman ([93]).

(251) U ovom slučaju regulatorni mehanizam primjenjuje se samo na infrastrukturne objekte za podzemno skladištenje prirodnog plina koji se smatraju potrebnima kako bi se srednjoročno i dugoročno zajamčila sigurnost opskrbe francuskog državnog područja. Ograničeni popis tih temeljnih infrastrukturnih objekata utvrđuje se uredbom (vidjeti uvodnu izjavu 19.).

(252) Za zimu 2018.–2019. taj je popis privremeno sadržavao sve infrastrukturne objekte za skladištenje na francuskom državnom području (vidjeti uvodnu izjavu 16.). U trenutačnom stanju zakonodavstva temeljni infrastrukturni objekti za skladištenje za razdoblje 2019.–2023. odgovaraju svim objektima za skladištenje koji su u pogonu na francuskom državnom području, pri čemu se tako isključuju tri infrastrukturna objekta koji su u pričuvi te dva projekta za objekte za skladištenje prirodnog plina (vidjeti uvodne izjave 49. i 50.). Trenutačnim PPE-om predviđa se i da će se popis temeljnih infrastrukturnih objekata smanjiti tijekom sljedeće revizije PPE-a (vidjeti uvodnu izjavu 52.).

(253) Stoga su iz područja primjene regulatornog mehanizma isključeni objekti za skladištenje prirodnog plina koji su u pričuvi. K tomu, Francuska predviđa da će se objekti koje su danas u pogonu zatvoriti u budućnosti zbog smanjenja potrošnje prirodnog plina koje se predviđa u PPE-u. Usto, operatori sustava skladištenja plina iz drugih država članica, posebno susjednih država članica, isto se tako isključuju. Nadalje, isključeni su upravitelji drugih instrumenata fleksibilnosti koji pridonose i tomu da se zajamči sigurnost opskrbe, kao što su upravitelji terminalâ za ukapljeni prirodni plin ili operatori spojnih plinovoda.

(254) Slijedom toga, čak i ako bi se postojanje selektivne prednosti analiziralo na nacionalnoj razini i odnosilo samo na infrastrukturne objekte za skladištenje prirodnog plina, te suprotno stajalištu koje su izrazile zainteresirane strane, Komisija smatra da se predmetnom mjerom dodjeljuje selektivna prednost jer se ta prednost primjenjuje na operatore temeljnih infrastrukturnih objekata za skladištenje koji su obuhvaćeni trenutačnim popisom u PPE-u.

(255) Stoga se predmetnom mjerom određeni poduzetnici mogu staviti u povoljniji položaj u usporedbi s drugim poduzetnicima koji se, s obzirom na cilj koji se želi postići navedenim sustavom, nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji.

6.1.3. *Utjecaj na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama*

(256) Kad je riječ o mogućem utjecaju na trgovinu među državama članicama, prema sudskoj praksi Suda, okolnost da je gospodarski sektor, kao što je sektor prirodnog plina, bio liberaliziran na razini Unije može odrediti stvarni ili potencijalni utjecaj potpora na trgovinu među državama članicama ([94]).

([93]) Presude od 14. siječnja 2015., *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, t. 53. do 55. i od 21. prosinca 2016., *Komisija/World Duty Free Group i dr.*, C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, t. 54.

([94]) Presude od 5. ožujka 2015., *Banco Privado Português et Massa Insolvente do Banco Privado Português*, C-667/13, EU:C:2015:151, t. 51.; od 18. svibnja 2017., *Fondul Proprietatea*, C-150/16, EU:C:2017:388, t. 34. i od 15. svibnja 2019., *Achema i dr.*, C-706/17, EU:C:2019:407, t. 94.

(257) U ovom slučaju, zahvaljujući uvođenju regulatornog mehanizma, upravitelji temeljnih infrastrukturnih objekata za skladištenje na francuskom državnom području ostvarit će prednost u odnosu na svoje konkurente. To se prije svega odnosi na operatore sustava skladištenja plina iz drugih država članica, čak i ako se uzme u obzir da je tržište usmjereno na regiju kao što to tvrde neke strane. Podnesci zainteresiranih strana ne omogućuju Komisiji da isključi učinak mjere na skladištenje prirodnog plina u susjednim zemljama, posebno u Belgiji u kojoj se za skladištenje prirodnog plina ne isplaćuje zajamčena naknada.

(258) Komisija ne može isključiti ni učinak drugih instrumenata fleksibilnosti na operatore kao što su upravitelji terminalâ za ukapljeni prirodni plin ili operatori spojnih plinovoda. Naime, čak ako i oni posluju na temelju odobrenog prihoda, kao što to navode zainteresirane strane, njihove prihode država ne dopunjava na isti način.

(259) Budući da je tržište prirodnog plina liberalizirano na razini Unije, eventualna prednost koja je dodijeljena poduzeću u tom sektoru može utjecati na trgovinu među državama članicama. Slijedom toga, Komisija smatra da mjera može utjecati na trgovinu među državama članicama.

(260) U ovom je slučaju cilj predmetne mjere zajamčiti određeni prihod operatorima sustava skladištenja plina temeljnih infrastrukturnih objekata za skladištenje. Komisija smatra da mjera može narušiti tržišno natjecanje.

6.1.4. *Zaključak o kvalifikaciji predmetne mjere kao državne potpore*

(261) Zbog razloga iznesenih u uvodnim izjavama od 234. do 260., Komisija smatra da je predmetna mjera državna potpora u smislu članka 107. UFEU-a.

6.2. **Nezakonitost državne potpore**

(262) Utvrđivanjem odobrenih prihoda operatora sustava skladištenja plina od 1. siječnja 2018. organiziranjem dražbi i uvođenjem tarife za skladištenje u cijene ATRT od 1. travnja 2018., francuska su tijela provela regulatorni mehanizam koji čini državnu potporu.

(263) Francuska tijela nisu prijavila predmetnu mjeru Komisiji prije datuma na koji su je počela provoditi. Time je Francuska povrijedila članak 108. stavak 3. UFEU-a. Stoga Komisija smatra da je predmetna mjera nezakonito provedena.

6.3. **Spojivost državne potpore s unutarnjim tržištem**

6.3.1. *Pravna osnova za ocjenu spojivosti predmetne mjere*

(264) Svrha regulatornog mehanizma infrastrukturnih objekata za skladištenje prirodnog plina koji je provela Francuska jest olakšati razvoj gospodarske djelatnosti skladištenja prirodnog plina kako bi se srednjoročno i dugoročno osigurala sigurnost opskrbe prirodnim plinom.

(265) Komisija napominje da je to prvi put da se ocjenjuje spojivost regulatornog mehanizma za skladištenje prirodnog plina s unutarnjim tržištem.

(266) Ta se vrsta mjere ne predviđa ni u smjernicama o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju ([95]) ni u bilo kojim drugim Komisijinim smjernicama.

(267) Valja ocijeniti spojivost regulatornog mehanizma s unutarnjim tržištem s obzirom na odredbe UFEU-a i posebno članak 107. stavak 3. točku (c) UFEU-a, kojim se predviđa da se može smatrati da su potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti spojive s unutarnjim tržištem ako takve potpore ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu.

([95]) Komunikacija Komisije – Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014.–2020. (SL C 200, 28.6.2014., str. 1.).

(268) Stoga, kako bi se potpora smatrala spojivom, s jedne strane, njezin cilj mora biti olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili područja i, s druge strane, ne smije negativno utjecati na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu ([96]).

(269) U okviru prvog uvjeta Komisija ispituje je li program potpore namijenjen olakšavanju razvoja određenih gospodarskih djelatnosti. U okviru drugog uvjeta Komisija odvaguje pozitivne učinke predviđene potpore za razvoj djelatnosti koje ona podupire i negativne učinke koje potpora može imati na unutarnje tržište u smislu narušavanja tržišnog natjecanja i nepovoljnih učinaka na trgovinu koje je uzrokovala ta potpora.

6.3.2. *Olakšavanje razvoja gospodarske djelatnosti*

6.3.2.1. Razvijena gospodarska djelatnost

(270) U skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a, kako bi se smatrale spojivim s unutarnjim tržištem, potpore trebaju olakšavati razvoj određenih gospodarskih djelatnosti ([97]). Trebaju imati poticajni učinak na predmetno poduzeće ili predmetna poduzeća, tako da promjene njihovo ponašanje na način da olakšavaju razvoj gospodarske djelatnosti, što se bez potpore ne bi dogodilo ili bi se dogodilo na ograničen ili drukčiji način. Potporama se ne smiju subvencionirati troškovi gospodarske djelatnosti koje bi poduzetnik ionako snosio niti nadoknađivati uobičajeni poslovni rizik gospodarske djelatnosti.

(271) U ovom je slučaju gospodarska djelatnost koja je razvijena uz pomoć potpore skladištenje prirodnog plina u Francuskoj.

(272) Svrha je regulatornog mehanizma promijeniti gospodarsko ponašanje operatora sustava skladištenja prirodnog plina. Francuska su tijela navela da je, iako Francuska nije uspostavila regulatorni mehanizam i ukinula prethodni sustav obveza skladištenja, cijena koju su primjenjivali operatori sustava skladištenja plina vrlo slična *spreadu* prodajnih cijena prirodnog plina. Međutim, *spreadovi* se smanjuju od 2009. Stoga primijenjene cijene više nisu omogućivale operatorima sustava skladištenja plina da pokriju svoje troškove prije provedbe reforme. Nakon pada profitabilnosti skladištenja prirodnog plina u Francuskoj tri objekta za skladištenje prirodnog plina stavljena su u pričuvu 2014. i 2015. (vidjeti uvodnu izjavu 10.). Francuska je stoga utvrdila stvarni rizik od toga da će operatori dodatno smanjiti skladišni kapacitet koji se nudi na tržištu i staviti dodatne objekte za skladištenje u pričuvu.

(273) Komisija napominje i da se smanjila stopa popunjenosti objekata za skladištenje. Naime, zabilježena stopa ugovaranja skladišnih kapaciteta iznosila je samo 63 % u razdoblju 2017.–2018. Smanjenje stope ugovaranja tako je dovelo do dodatnog smanjenja prihoda za operatore.

(274) Zahvaljujući reformi stope ugovaranja povećale su se na zabilježenu stopu ugovaranja skladišnih kapaciteta koja je iznosila 93 % za razdoblja 2018.–2019. i 2019.–2020.

(275) U protučinjeničnom scenariju, da se nije uspostavio regulatorni mehanizam, postojao bi rizik od znatnog smanjenja razvoja gospodarske djelatnosti skladištenja prirodnog plina u Francuskoj. Od provedbe reforme odobreni prihod i obveza operatora sustava skladištenja plina da svoje skladišne kapacitete stave na raspolaganje *na* dražbama tako su potaknuli razvoj gospodarske djelatnosti operatora sustava skladištenja plina.

(276) Slijedom toga, Komisija smatra da regulatorni mehanizam olakšava razvoj gospodarske djelatnosti skladištenja prirodnog plina u Francuskoj.

6.3.2.2. Usklađenost programa potpore s drugim odredbama prava Unije

(277) Komisija napominje da su predmetna mjera i razvijena gospodarska djelatnost u skladu s odredbama prava Unije.

([96]) Presuda od 22. rujna 2020. u predmetu C-594/18 P, *Austrija/Komisija* (Hinkley Point C), EU:C:2020:742, t. 19.
([97]) Kao što se to potvrdilo u nedavnoj presudi Suda od 22. rujna 2020., *Austrija/Komisija*, EU:C:2020:742.

(278) U području energetike svaka naknada čiji je cilj financiranje mjere državne potpore treba biti u skladu posebno s člancima 30. i 110. UFEU-a. U ovom slučaju tarifa za skladištenje ima obvezujući utjecaj na potporu koja je dodijeljena operatorima sustava skladištenja plina (vidjeti uvodnu izjavu 246.). Naknada koja se pod istim kriterijima primjenjuje na domaće i uvozne proizvode može ipak biti zabranjena UFEU-om ako je namjena prihoda od takve naknade potpora djelatnosti koje se posebno koriste oporezovanim domaćim proizvodima.

(279) U ovom slučaju, s jedne strane, tarifu za skladištenje plaćaju distributeri koji upotrebljavaju transportni sustav prirodnog plina koji se gotovo u potpunosti uvozi i to neovisno o činjenici jesu li ti distributeri francuski (vidjeti uvodne izjave od 98. do 100.). S druge strane, korisnici su upravitelji infrastrukturnih objekata za skladištenje prirodnog plina. Francuski i strani distributeri imaju nediskriminirajući pristup dražbama koje organiziraju upravitelji infrastrukturnih objekata za skladištenje prirodnog plina (vidjeti uvodnu izjavu 20.). Stoga nije riječ o situaciji u kojoj oporezivanje posebno pogoduje oporezovanim domaćim proizvodima. Na taj se način poštuju članci 30. i 110. UFEU-a.

(280) Osim toga, kao što se to opisuje u uvodnoj izjavi 12., člankom 33. Direktive 2009/73/EZ izričito se predviđa mogućnost da država članica provede regulaciju infrastrukturnih objekata za skladištenje. Skladištenje prirodnog plina dio je i mjera koje države članice mogu provesti kako bi zajamčile poštovanje obveza koje proizlaze iz Uredbe (EU) 2017/1938, u skladu s uvjetima predviđenima u toj uredbi, među ostalim, obveze osiguravanja sigurnosti opskrbe nacionalnih kupaca uzimanjem u obzir pravilnog i neprekinutog funkcioniranja unutarnjeg tržišta prirodnog plina.

6.3.2.3. Zaključak o doprinosu razvoju gospodarske djelatnosti

(281) S obzirom na prethodno navedeno, Komisija smatra da predmetna mjera pridonosi razvoju gospodarske djelatnosti skladištenja prirodnog plina u Francuskoj, u skladu s ostalim odredbama prava Unije.

6.4. **Negativni učinci potpore ne mijenjaju trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu**

(282) Komisija ocjenjuje mijenjaju li negativni učinci potpore trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu. Komisija najprije detaljno opisuje pozitivne učinke potpore uzimajući u obzir i zajednički interes te potom ocjenjuje elemente koji omogućuju ograničavanje negativnih učinaka potpore na trgovinu, odnosno potrebu, prikladnost, proporcionalnost i transparentnost potpore. S obzirom na tu analizu, Komisija utvrđuje preostale učinke na trgovinu prije odvagivanja pozitivnih i negativnih učinaka potpore na unutarnje tržište.

6.4.1. *Pozitivni učinci potpore*

(283) Kao što se to navodi u uvodnim izjavama od 270. do 276., program potpore ima pozitivne učinke na olakšavanje razvoja gospodarske djelatnosti skladištenja prirodnog plina u Francuskoj.

(284) Usto, Komisija napominje da razvoj gospodarske djelatnosti skladištenja prirodnog plina ima pozitivne učinke u pogledu srednjoročne i dugoročne sigurnosti opskrbe prirodnim plinom u Francuskoj. Skladištenje je potrebno kako bi se osigurala sposobnost sustava da zadovolji potražnju tijekom hladnih razdoblja i kako bi se osigurala usluga prijenosa u transportnom sustavu tijekom zagušenjâ.

(285) Kad je riječ o hladnim razdobljima, Francuska je izvela simulacije na razini potražnje za prirodnim plinom te srednjoročnog i dugoročnog opskrbnog kapaciteta prirodnim plinom. Potražnja za prirodnim plinom tako je procijenjena za hladna razdoblja koja traju od jednog do 30 dana, kao što su ona koja se događaju jednom svakih 50 godina u Francuskoj (vidjeti uvodnu izjavu 25.). Francuska su tijela uzela u obzir niz pretpostavki o razvoju potrošnje prirodnog plina tijekom sljedećih 10 godina. Naposljetku, pretpostavila su da će se potrošnja smanjiti za 2 % za razdoblje 2018.–2028. (vidjeti uvodnu izjavu 26.). Procijenila su i učinke uređaja za obustavu koji ipak još nisu provedeni (vidjeti uvodnu izjavu 28.).

(286) Kad je riječ o ponudi, francuska su tijela uzela u obzir granice dostupnosti različitih izvora prirodnog plina. Konkretno, pretpostavila su stopostotnu upotrebu stalnih kapaciteta postojećih spojnih plinovoda, kao i opskrbu UPP-om iz terminalâ za ukapljeni prirodni plin s rokom za nove isporuke od 10 dana (vidjeti uvodne izjave od 33. do 38.).

(287) Čini se da je ta metodologija u skladu s povijesnim podacima i predviđanjima o dostupnosti u trenutku provedbe analize.

(288) Procjene francuskih tijela pokazale su da potreba za skladištenjem prirodnog plina iznosi, s jedne strane, 2 376 Gwh/dan u količini crpljenja za popunjenost radnog kapaciteta od 45 % kako bi se izdržala hladna razdoblja od 2019. do 2025.

(289) Međutim, kao što se to navodi u uvodnoj izjavi 10., smanjenje *spreadova* koje je zabilježeno od 2009. dovelo je do smanjenja stope ugovaranja skladišnih kapaciteta ispod razine koja je potrebna kako bi se osigurala sigurnost opskrbe te do stavljanja u pričuvu triju objekata, unatoč obvezi opskrbljivača da skladište prirodni plin.

(290) Slijedom toga, očito je da uobičajeno funkcioniranje tržišta skladištenja plina ne omogućuje da se osigura održavanje u pogonu infrastrukturnih objekata za skladištenje koji se smatraju potrebnima kako bi se osigurala razina sigurnosti opskrbe koju zahtijeva Francuska. Stoga je cilj programa potpore olakšati razvoj djelatnosti skladištenja prirodnog plina u Francuskoj, što se ne bi osiguralo samo uobičajenim funkcioniranjem tržišta.

6.4.2. *Ograničavanje negativnog utjecaja programa potpore na unutarnje tržište*

(291) U odluci o pokretanju postupka Komisija je utvrdila da program potpore koji su uvela francuska tijela može utjecati na sljedeća tržišta: i. francuske opskrbljivače prirodnim plinom i opskrbljivače iz drugih država članica, ii. s jedne strane, operatore sustava skladištenja prirodnog plina i, s druge strane, operatore sustava UPP-a i operatore spojnih plinovoda te iii. francuske operatore sustava skladištenja prirodnog plina i takve operatore iz drugih država članica.

(292) Komisija ocjenjuje elemente koji mogu pridonijeti ograničavanju negativnog utjecaja predmetne mjere, odnosno nužnost, prikladnost i proporcionalnost tog mehanizma, kao i njegovu transparentnost.

(a) Nužnost programa potpore

Komisija smatra da je intervencija države nužna ako ta intervencija u određenoj situaciji može dovesti do znatnog poboljšanja do kojeg uobičajeno funkcioniranje tržišta ne bi moglo samo dovesti, na primjer uklanjanjem jasno utvrđenog tržišnog nedostatka.

(293) Kao što se to navodi u uvodnoj izjavi 10., *spreadovi* se smanjuju od 2009. i operatori sustava skladištenja plina više nisu mogli pokriti svoje troškove. Gospodarska djelatnost skladištenja prirodnog plina u Francuskoj bila je u opasnosti da se znatno smanji. *A contrario*, od provedbe reforme povećala se stopa skladištenja prirodnog plina u Francuskoj.

(294) Stoga Komisija zaključuje da je reforma bila potrebna kako bi se olakšao razvoj djelatnosti skladištenja prirodnog plina u Francuskoj.

(b) Prikladnost programa potpore

(295) Potpora je instrument politike prikladan za olakšavanje gospodarske djelatnosti kad nije moguće postići isti rezultat drugim instrumentima politike kojima se manje narušava tržišno natjecanje.

(296) Francuska je predvidjela nekoliko alternativnih instrumenata, ali ti instrumenti ne omogućuju olakšavanje razvoja gospodarske djelatnosti skladištenja prirodnog plina u Francuskoj na isti način niti jamče jednaku razinu sigurnosti opskrbe zbog sljedećih razloga.

(297) Kao prvo, zadržavanje prethodnog sustava obveza skladištenja koje imaju opskrbljivači nije omogućilo da se osigura sigurnost opskrbe. Budući da je *spread* postao znatno niži od troška skladišnih kapaciteta, poticaji opskrbljivača da izdvoje kapacitete znatno su se smanjili, što je dovelo do stavljanja u pričuvu triju objekata. Ostala stavljanja u pričuvu bila bi problematična s obzirom na to da je procjena potrebe za skladištenjem pokazala da su sva postrojenja potrebna kako bi se zajamčila sigurnost opskrbe u slučaju duljeg vala hladnoće. Osim toga, ukupni trošak skladištenja u okviru sustava obveza skladištenja bio je veći ([od 5 do 8 EUR/MWh u 2016. i 2017.]) nego u okviru regulatornog mehanizma (5,6 EUR/MWh nakon reforme).

(298) Kao drugo, jačanje plinskog sustava i spojnih plinovoda isto tako nije vjerodostojna alternativa zbog velikog troška tih mjera u odnosu na upotrebu postojećih infrastrukturnih objekata za skladištenje. U svakom slučaju, tom se vrstom ulaganja ne bi riješile moguće nestašice prirodnog plina u slučaju hladnog razdoblja i ono ne bi bilo dostupno u srednjoročnom razdoblju.

(299) Isto tako, iz informacija koje je dostavila Francuska proizlazi da je očito da povećanje upotrebe UPP-a nije vjerodostojna alternativa za osiguranje sigurnosti opskrbe. Naime, postojeći terminali za ukapljivanje rade na razini koja je blizu njihovu najvećem mogućem kapacitetu kako bi amortizirali velike troškove ulaganja. Usto, gotovo su sve isporuke UPP-a predmet dugoročnih ugovora zbog kapitalnog intenziteta tih projekata i stoga se već prodaju prije njihove proizvodnje. Osim toga, nižim troškom skladištenja prirodnog plina u plinovitom obliku objašnjava se slab razvoj skladištenja UPP-a na svjetskoj razini. Stoga su količine UPP-a koje su dostupne kratkoročno male.

(300) Kao treće, Francuska je objasnila da se isključivo administrativni sustav sankcija izrečenih opskrbljivačima u slučaju da ne isporuče prirodni plin krajnjim kupcima ne može smatrati odgovarajućom alternativnom mjerom. Naime, takav sustav predstavlja problem u pogledu izvedivosti jer se ravnoteža europskih tržišta plina uspostavlja svakodnevno. Mjere rasterećenja koje operator sustava provodi u slučaju kritičnog pada tlaka u sustavu dovode do naknadnih razmjena prirodnog plina koje izrazito otežavaju utvrđivanje opskrbljivača koji prvotno nije ispunio obveze. Isto tako, potrošači koji predstavljaju rasterećenje nisu nužno kupci opskrbljivača koji nije ispunio obveze. U tom kontekstu, Francuska tvrdi da mjere *ex ante* imaju prednost pred *ex post* sankcijama.

(301) Kao četvrto, isto vrijedi za rasterećenje ili uređaje za obustavu. Prema mišljenju francuskih tijela, rasterećenje je zapravo krajnja mjera u slučaju krize u opskrbi, a ne mehanizam fleksibilnosti čija učinkovitost ovisi o tome poštuje li potrošač redoslijed rasterećenja koji je odredio operator sustava kad nije moguće provesti automatsko rasterećenje na daljinu. Međutim, svrha regulatornog mehanizma temeljnih infrastrukturnih objekata za skladištenje jest izbjeći krize u opskrbi koje zahtijevaju provedbu rasterećenjâ. Uređaji za obustavu kojima se rješavaju rizici od velike opasnosti i rizici male vjerojatnosti kao što je hladno razdoblje još su se utvrđivali u trenutku reforme i uzeli su se u obzir u procjeni potražnje za prirodnim plinom. Suprotno tomu, uređaji za obustavu nisu prikladni za rješavanje rizika od zagušenja koje obilježava niža opasnost, ali veća vjerojatnost.

(302) S obzirom na te elemente, Komisija smatra da je regulatorni mehanizam prikladan za olakšavanje razvoja djelatnosti skladištenja prirodnog plina i osiguravanje sigurnosti opskrbe.

(c) Proporcionalnost programa potpore

(303) Potpora se smatra proporcionalnom kad je njezin iznos ograničen na najmanji iznos potreban za ograničavanje učinaka na unutarnjem tržištu.

(304) U ovom slučaju, u okviru regulatornog mehanizma, operatori sustava skladištenja plina imaju pravo na zajamčeni prihod. Ocjena proporcionalnosti regulatornog mehanizma pretpostavlja ocjenu proporcionalnosti načina izračuna odobrenog prihoda operatora sustava skladištenja plina opisanog u uvodnim izjavama od 59. do 81.

(305) U svojoj odluci o pokretanju postupka Komisija je iznijela dvojbe u pogledu postupka CRE-ove neovisne ekonomske procjene tržišne vrijednosti BAR-a u trenutku provedbe regulatornog mehanizma. Prema Komisijinu mišljenju, time se moglo dovesti u pitanje proporcionalnost programa potpore.

(306) Čak i ako se to vrednovanje uglavnom temelji na bruto knjigovodstvenoj vrijednosti i amortizaciji imovine, Francuska i korisnici mogli su dokazati da je CRE 31. prosinca 2016. ponovno proveo temeljitu procjenu početnog BAR-a. Naime, CRE je provjerio da razdoblja amortizacija koja su zatražili operatori odgovaraju razdobljima navedenima u njihovim dosadašnjim računima i standardnim podacima sektora zabilježenima u drugim zemljama. CRE je posebno ispitao razdoblje amortizacije plinskog jastuka. Kao što se to navodi u uvodnoj izjavi 73., CRE je odbio zahtjev za utvrđivanje razdoblja amortizacije od 250 godina i utvrdio razdoblje amortizacije za plinski jastuk od 75 godina. CRE-u su u njegovoj analizi pomogli i vanjski gospodarski konzultanti za određivanje početnog BAR-a. Komisija napominje da je CRE nakon tih analiza utvrdio početni BAR za tri operatora od 4,8 milijardi EUR, odnosno smanjenje od 13 % u odnosu na BAR koji su zatražili operatori (vidjeti tablicu 4. u uvodnoj izjavi 77.).

(307) Komisija napominje i da primjena alternativnih metoda, kao što je vrijednost operatora sustava skladištenja plina u računima njihovih dioničara, vrijednosti koje se uzimaju u obzir u nedavnim transakcijama ili upotreba pristupa *discounted cash-flow* koji je PwC primijenio u svojoj studiji o društvu Teréga, dovode do sličnih vrijednosti imovine (vidjeti uvodne izjave 76., 129. i 160.).

(308) Usto, primjena vrijednosti na temelju *spreadova* ne uključuje vrijednost koju skladištenje prirodnog plina predstavlja za sustav u smislu sigurnosti opskrbe. Taj pokazatelj stoga nije dovoljno reprezentativan za srednjoročna i dugoročna kretanja da bi bio koristan kao pokazatelj regulatornog mehanizma kao što je onaj u ovom slučaju, koji je osmišljen kako bi se srednjoročno i dugoročno osigurala sigurnost opskrbe.

(309) U primjedbama koje je Komisija zaprimila u okviru postupka detaljno je navedeno da bi povijesni prikaz prihoda operatorâ nužno bio nepotpun u nedostatku dostupnih podataka i protivan općim pravnim načelima.

(310) Komisija napominje i da je cilj cijene skladištenja nadoknada troškova operatorâ ako ti troškovi odgovaraju troškovima „učinkovitih operatora”. U tu svrhu CRE revidira naknadu koju su operatori zatražili na početku svakog tarifnog razdoblja i provjerava ulaganja koja su predvidjeli operatori na godišnjoj osnovi (vidjeti uvodnu izjavu 82.). Naknada stoga sadržava i stavku za regulaciju godišnjih troškova i prihoda. Komisija napominje da je CRE za razdoblje 2018.–2019. uzeo u obzir samo troškove koji se smatraju učinkovitima i da se od uvođenja cijene ATS 2 na brojne stavke primjenjuje poticaj za nadziranje troškova: poticajna regulativa za nadziranje troškova poslovanja i troškova ulaganja te poticajna regulativa za kvalitetu usluge (vidjeti uvodne izjave 60., 61., 65., 83., 84. i 85.).

(311) Naposljetku, metodologija za određivanje CMPC-a objekata za skladištenje prirodnog plina i uvećanje u odnosu na referentnu stopu društva GRTgaz prikladni su.

(312) Slijedom toga, Komisija zaključuje da metoda isplate naknade koju je utvrdio CRE, a posebno vrednovanje regulirane imovine, dovodi do proporcionalne naknade za ograničavanje učinaka programa potpore na unutarnje tržište.

(d) Transparentnost programa potpore

(313) Komisija smatra da se obvezama Francuske navedenima u uvodnoj izjavi 111. osigurava transparentnost programa potpore.

6.4.3. *Sprečavanje negativnih učinaka programa potpore na tržišno natjecanje i trgovinu*

(314) Komisija smatra da se mjerom potpore negativni učinci na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama smanjuju na najmanju moguću mjeru ako su ti učinci dovoljno ograničeni da bi opća ravnoteža mjere bila pozitivna.

(315) U odluci u pokretanju postupka Komisija nije mogla isključiti da se mehanizmom može narušiti tržišno natjecanje na način koji prekoračuje najmanje negativne učinke koji se opravdavaju uspostavom programa potpore između i. francuskih opskrbljivača prirodnim plinom i opskrbljivača iz drugih država članica, ii. s jedne strane, operatora sustava skladištenja prirodnog plina i, s druge strane, operatora sustava UPP-a i operatora spojnih plinovoda te iii. francuskih operatora sustava skladištenja prirodnog plina i takvih operatora iz drugih država članica.

(316) U ovom slučaju, kao prvo, kad je riječ o tržištima za opskrbu prirodnim plinom, Komisija ne smatra da se programom potpore narušava tržišno natjecanje između francuskih opskrbljivača prirodnim plinom i opskrbljivača prirodnim plinom iz drugih država članica jer su dražbe otvorene za sve opskrbljivače prirodnim plinom u sličnim uvjetima neovisno o tome nalaze li se u Francuskoj ili u nekoj drugoj državi članici. U primjedbama zainteresiranih strana isto tako se potvrdilo da se za istu uslugu prijenosa na francuske opskrbljivače i opskrbljivače iz drugih država članica primjenjuje ista cijena za upotrebu transportnih sustava. Komisija stoga nije mogla utvrditi narušavanje tržišnog natjecanja između francuskih opskrbljivača prirodnim plinom i opskrbljivača prirodnim plinom iz drugih država članica.

(317) Kao drugo, kad je riječ o narušavanju tržišnog natjecanja između operatora sustava skladištenja plina i pružatelja alternativnih instrumenata fleksibilnosti u Francuskoj, francuska tijela i zainteresirane strane smatraju da su ostali instrumenti nesavršene zamjene za skladištenje prirodnog plina ako djeluju u promjenjivim rokovima i mogu biti potrebni u različitim situacijama. Na primjer u slučaju vala hladnoće kapaciteti terminalâ za ukapljeni prirodni plin

mogu se iskoristiti samo ako je UPP dostupan u rezervoarima. Tim se ograničenim kapacitetima ne može koristiti dulje od pet dana u najboljim uvjetima. Međutim, to je razdoblje kraće od prosječnog trajanja vala hladnoće, što stoga nije dovoljno vremena da se dovoljno brzo osigura dolazak isporuke kako bi se izbjegao poremećaj u emisijama. Usto, u slučaju zagušenja sustava, učinkovitost terminala za UPP ovisi o njihovoj zemljopisnoj blizini točkama potrošnje.

(318) Nekoliko trećih strana isto tako je naglasilo da ugovaranje terminalâ za ukapljeni prirodni plin ne konkurira ugovaranju skladištâ za prirodni plin. Objašnjavaju da se uvoz UPP-a u Europu i Francusku znatno povećao od uvođenja programa potpore 2018. Razina uvoza od ~21,5 Bcm UPP-a u Francusku 2019. bila je rekordna.

(319) Kad je riječ o spojnim plinovodima, u zaprimljenim se primjedbama tvrdi da su oni prije svega uvozni instrumenti. Zainteresirane strane napominju da je, ako ne postoji skladište, potrebno odrediti veličinu spojnih plinovoda kako bi se mogla zajamčiti opskrba prirodnim plinom tijekom povećane potražnje. To bi bilo neučinkovito. S obzirom na predviđanja o smanjenju potrošnje prirodnog plina u Francuskoj, nije se predvidjela izgradnja novih spojnih plinovoda. Troškovi izgradnje dodatnih spojnih plinovoda i jačanje sustava doista bi bili veći od troškova predmetnog programa potpore.

(320) Osim toga, skladištenje prirodnog plina nema utjecaj na ukupnu količinu prirodnog plina koji prolazi spojnim plinovodima, koja ovisi o količini prirodnog plina potrošenog u Francuskoj. Međutim, zainteresirane strane navode izvješće ([98]) Agencije za suradnju energetskih regulatora (ACER) u kojem se ističe da se velikom količinom prirodnog plina u skladištu smanjuje uvoz u razdobljima najveće potrošnje do kojih obično dolazi kad je cijena prirodnog plina najviša.

(321) Kao što to navode zainteresirane strane, Komisija je u nekoliko navrata razmatrala, a da nije donijela odluku, postojanje relevantnog tržišta koje objedinjuje infrastrukturne objekte povezane s transportom prirodnog plina i uključuje posebno spojne plinovode, skladištenje prirodnog plina, terminale za UPP i infrastrukturne objekte za ponovno uplinjavanje. Komisija priznaje da se različitim instrumentima fleksibilnosti mogu pružiti dodatne u sluge a da se pritom ipak ne isključi u potpunosti utjecaj skladištenja prirodnog plina na terminale za UPP i spojne plinovode. Međutim, Komisija nije mogla utvrditi znatno narušavanje tržišnog natjecanja.

(322) Kao treće, program potpore isto tako može dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja u odnosu na operatore sustava skladištenja plina iz drugih država članica, posebno država članica koje su susjedne države Francuske. Zbog spojnih plinovoda taj je rizik *a priori* posebno važan za Belgiju i Njemačku.

(323) CREG u Belgiji obavijestio je Komisiju o tome da se nakon uvođenja regulatornog mehanizma stopa popunjenosti jedinog belgijskog objekta za skladištenje u Loenhoutu smanjila s 84 % (zima 2017.–2018.) na 54 % (zima 2018.–2019.). Stopa popunjenosti zatim se povećala na razinu od 97 % za zimu 2019.–2020. Stopa popunjenosti u razdoblju 2018.–2019. odgovarala je dugoročnim ugovorima. CREG ističe kako je određeni učinak imalo uvođenje mehanizma za naknadu u Francuskoj (vidjeti uvodne izjave od 195. do 200.). Iako su se stope popunjenosti ponovno povećale sljedeće zime, Komisija zbog toga ne može isključiti učinak na skladištenje prirodnog plina u susjednim zemljama. Međutim, Komisija napominje da Fluxys, operator objekta u Loenhoutu, navodi da regulatorni mehanizam nema znatan učinak na njegove djelatnosti (vidjeti uvodnu izjavu 212.).

(324) Narušavanje tržišnog natjecanja između operatora iz susjednih država članica kratkoročno je ograničeno znatnom stopom ugovaranja (na primjer, više od 90 % u Njemačkoj, 60 % u Belgiji) na temelju dugoročnih ugovora. Međutim, ti ugovori istječu u razdoblju 2022.–2023. Stoga regulatorni mehanizam može utjecati na buduće trgovinske uvjete u okviru ponovnih pregovora o tim dugoročnim ugovorima u pogledu cijene i stope ugovaranja te naposljetku u pogledu profitabilnosti operatora sustava skladištenja plina iz susjednih država članica. Kako bi Komisija bila sigurna da će njezina procjena o tome vrijediti i nakon isteka dugoročnih ugovora, francuska su se tijela obvezala da će do kraja 2024. podnijeti Komisiji izvješće s podacima o učinku te mjere na tržišno natjecanje (vidjeti uvodnu izjavu 111.).

(325) Komisija napominje i da Fluxys navodi da bi trebalo uvesti odgovarajući model na razini Unije kako bi se odgovorilo na kretanja na tržištu (vidjeti uvodnu izjavu 212.). Ostali operatori sustava skladištenja plina iznijeli su pozitivno mišljenje o reformi uvedenoj u Francuskoj, ističući istodobno potrebu usklađenog pristupa u Uniji (vidjeti uvodne izjave 224. i 229.).

([98]) Izvješće ACER-a od 6. travnja 2020., *The internal gas market in Europe: The role of transmission tariffs*, t. 174.

6.5. **Usporedba pozitivnih i negativnih učinaka potpore na unutarnje tržište**

(326) Opća ravnoteža učinaka programa državne potpore treba biti pozitivna, što znači da je potrebno izbjeći promjene trgovinskih uvjeta u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu.

(327) Komisija podsjeća na to da u ovom slučaju program potpore olakšava razvoj gospodarske djelatnosti, odnosno skladištenje prirodnog plina u Francuskoj. Napominje i da regulatorni mehanizam pridonosi sigurnosti opskrbe prirodnim plinom. Usto, prikladnost, nužnost i proporcionalnost potpore ograničavaju njezin utjecaj na tržišno natjecanje i trgovinu. Komisija zaključuje da čak i ako se ne može isključiti učinak na tržišno natjecanje između francuskih operatora sustava skladištenja prirodnog plina i takvih operatora iz drugih država članica, čini se da su negativni učinci potpore dovoljno ograničeni da opća ravnoteža programa potpore bude pozitivna do završetka aktualnog PPE-a 2028., pod uvjetom da ne dođe do znatnih promjena u tržišnom natjecanju na tržištima prirodnog plina navedenima u uvodnoj izjavi 110. ([99]).

(328) S obzirom na prethodno navedene argumente, Komisija zaključuje da pozitivan učinak potpore na razvoj predmetne gospodarske djelatnosti nadilazi moguće negativne učinke na tržišno natjecanje i trgovinu, barem do 2028. Stoga do tog trenutka neće biti učinka na tržišno natjecanje i trgovinu u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu.

7. **ZAKLJUČCI**

(329) Komisija sa žaljenjem utvrđuje da je Francuska nezakonito provela predmetnu mjeru protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a. Međutim, Komisija smatra da je predmetna mjera spojiva s unutarnjim tržištem u smislu članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a do 31. prosinca 2028., odnosno datuma završetka razdoblja aktualnog PPE-a.

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Državna potpora koju je Francuska provela u korist operatora sustava skladištenja prirodnog plina spojiva je s unutarnjim tržištem u smislu članka 107. stavka 3. točke (c) Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Članak 2.

Ova je odluka upućena Francuskoj Republici.

Sastavljeno u Bruxellesu 28. lipnja 2021.

Za Komisiju
Margrethe VESTAGER
Članica Komisije

([99]) Ako Komisija smatra da postojeća potpora nije ili više nije spojiva s unutarnjim tržištem, može pokrenuti postupak koji se predviđa u poglavlju IV. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL L 248, 24.9.2015., str. 9.).