BESLUIT (EU) 2022/444 VAN DE COMMISSIE

van 28 juni 2021

betreffende staatssteunmaatregel SA.49414 (2020/C) (ex 2019/NN) door Frankrijk uitgevoerd ten gunste van exploitanten van infrastructuren voor de opslag van aardgas

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2021) 4494)

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, punt a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben verzocht hun opmerkingen te maken ([1]), en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Bij brief van 23 oktober 2017 hebben de Franse autoriteiten de Commissie in kennis gesteld van de voorgenomen hervorming van de wet- en regelgeving voor de opslag van aardgas ("de hervorming"). De Franse autoriteiten hebben de hervorming op 23 november 2017 geprenotificeerd en hebben na goedkeuring ervan door het Franse parlement aanvullende informatie verstrekt aan de Commissie.

(2) Bij brief van 28 februari 2020 heeft de Commissie Frankrijk in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien van deze maatregel de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("de formele onderzoeksprocedure") in te leiden ("het inleidingsbesluit").

(3) Het inleidingsbesluit is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt. De Commissie heeft de belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over de betrokken maatregel kenbaar te maken.

(4) In het kader van de formele onderzoeksprocedure heeft de Commissie opmerkingen van belanghebbenden ontvangen. Zij heeft deze aan de Franse autoriteiten doorgezonden en hen in de gelegenheid gesteld daarover opmerkingen te maken. De Franse autoriteiten hebben hun opmerkingen ingediend bij brief van 3 augustus 2020.

(5) De Franse autoriteiten hebben op 21 september 2020, 26 januari 2021, 15 maart 2021 en 10 mei 2021 aanvullende informatie verstrekt.

2. ACHTERGROND VAN DE MAATREGEL

2.1. De opslag van aardgas in Frankrijk

(6) Met de infrastructuren voor ondergrondse aardgasopslag is het mogelijk aardgasvoorraden aan te leggen die op het transmissiesysteem zijn aangesloten. Zij maken deel uit van het beheer van de stromen via het netwerk.

([1]) PB C 112 van 3.4.2020, blz. 39.

(7) Enerzijds dient de opslag als middel om te zorgen voor een evenwicht tussen de hoeveelheid aardgas in het net en de verbruikte hoeveelheid aardgas, bijvoorbeeld in geval van een verstoring van de voorziening of piekvraag als gevolg van een koudegolf in de winter. Anderzijds maakt de opslag het mogelijk om, samen met gaspijpleidingen en compressoren, de vervoersdienst via het transmissiesysteem te leveren, met name in geval van congestie.

(8) De opslagexploitanten bieden aan de aardgasleveranciers op klein- en groothandelsmarkten en aan de transmissienetheerders opslagcapaciteit aan. Er is een nauw verband tussen de bereidheid onder aardgasleveranciers om te betalen voor opslagcapaciteit en het verschil in prijs voor aardgas tussen zomer en winter ("spread"). Het niveau van de aardgasproductie is het hele jaar door relatief stabiel, terwijl het aardgasverbruik in sterke mate afhankelijk is van de temperatuur.

(9) Frankrijk beschikt over veertien opslaginfrastructuren, waarvan elf in bedrijf ([2]), en er zijn drie opslagexploitanten:

— Storengy, een volle dochteronderneming van ENGIE, bezit en exploiteert twaalf locaties, waarvan er drie in reserve zijn geplaatst en negen in bedrijf zijn. De negen locaties die in gebruik zijn, vertegenwoordigen een nuttig volume van 102,1 TWh (d.w.z. 74 % van de totale capaciteit van het grondgebied);

— Teréga (voorheen TIGF), eigendom van SNAM (40,5 %), GIC (31,5 %), EDF Investissement (18 %) en Prédica (10 %), exploiteert een in bedrijf zijnde locatie met een nuttig volume van 33,1 TWh (gelijk aan 24 % van de totale capaciteit van het grondgebied);

— Géométhane, eigendom van Storengy (50 %), CNP (49 %) en Géostock (1 %), heeft een in bedrijf zijnde locatie met een nuttig volume van 3,3 TWh (gelijk aan 2 % van de totale capaciteit van het grondgebied).

(10) Vanaf 2009 zijn de seizoensgebonden schommelingen van de aardgasprijzen afgenomen. Tot 2011 was de spread groot genoeg om leveranciers ertoe te bewegen de volledige capaciteit voor aardgasopslag in te kopen. Sinds 2011 is de spread te klein om de door de opslagexploitanten geboden prijs te dekken (spread van 1,5-2 EUR/MWh tegen een prijs van 6-7 EUR/MWh). Als gevolg daarvan is sinds 2010-2011 niet meer alle opslagcapaciteit ingekocht, is de exploitatie van drie locaties in 2014 en 2015 beperkt ("in reserve geplaatst") en is het inkooppercentage van de in bedrijf zijnde opslaginfrastructuur in 2017-2018 uitgekomen op 63 %.

2.2. **Wet- en regelgeving**

(11) Om de voorzieningszekerheid te waarborgen, heeft Frankrijk in 2014 als eerste stap een decreet uitgevaardigd om de verplichtingen van aardgasleveranciers tot het aanleggen van aardgasvoorraden aan te scherpen ([3]). Vervolgens heeft Frankrijk geoordeeld dat dit stelsel verschillende tekortkomingen vertoonde en is door enkele aardgasleveranciers beroep ingesteld om de wettigheid van het decreet van 2014 aan te vechten. Daarop heeft Frankrijk besloten tot invoering van een aangepaste maatregel, waarop deze beschikking betrekking heeft ("de betrokken maatregel").

(12) Voorts is het een lidstaat uit hoofde van artikel 33 van Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad ([4]) toegestaan de opslaginfrastructuren aan regulering te onderwerpen. De opslag van aardgas maakt ook deel uit van de maatregelen die de lidstaten kunnen nemen om te waarborgen dat de verplichtingen uit hoofde van Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad ([5]) worden nageleefd onder de in die verordening vastgestelde voorwaarden, met name de verplichting om de voorzieningszekerheid veilig te stellen voor nationale afnemers en tegelijkertijd de goede en continue werking van de interne markt voor aardgas te waarborgen.

([2]) Er zijn twaalf opslaglocaties in bedrijf als die van Lussagnet en Izaute afzonderlijk worden beschouwd. Deze locaties zijn eigendom van Teréga en delen bepaalde technische installaties. Daarom worden ze soms als één infrastructuur gezien (bv. in het energieprogramma 2019-1928) en soms als twee afzonderlijke infrastructuren (bv. in het energieprogramma 2016-2023).

([3]) Decreet nr. 2014-328 van 12 maart 2014 tot wijziging van decreet nr. 2006-1034 van 21 augustus 2006 inzake de toegang tot ondergrondse aardgasopslag.

([4]) Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG (PB L 211 van 14.8.2009, blz. 94).

([5]) Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010 (PB L 280 van 28.10.2017, blz. 1).

3. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE BETROKKEN MAATREGEL EN REDENEN VOOR INLEIDING VAN DE PROCEDURE

3.1. Doel van het mechanisme

(13) Het reguleringsmechanisme heeft als doel het waarborgen van de werking van de opslaginfrastructuren die nodig zijn om de voorzieningszekerheid van aardgas op het Franse grondgebied op middellange en lange termijn veilig te stellen.

(14) Het reguleringsmechanisme is in het bijzonder bedoeld om ervoor te zorgen dat er steeds voldoende netcapaciteit is om aan de vraag te voldoen, met name tijdens koudegolven, en om de vervoersdienst in het aardgastransmissiesysteem te waarborgen, met name bij congestie.

3.2. Rechtsgrond

(15) Het mechanisme voor regulering van cruciale infrastructuur voor aardgasopslag is in het Franse energiewetboek ingevoerd bij wet nr. 2017-1839 van 30 december 2017 ([6]) ("de koolwaterstoffenwet" genoemd), die op 1 januari 2018 in werking is getreden.

(16) In het bijzonder is in artikel 12 van de koolwaterstoffenwet vastgelegd dat de reikwijdte van het reguleringsmechanisme wordt bepaald door het in artikel L.141-1 van het energiewetboek genoemde meerjarige energieprogramma ("het MEP"). Het MEP wordt bij decreet vastgesteld na raadpleging van verschillende adviesorganen en wordt ten minste om de vijf jaar voor twee perioden van vijf jaar herzien. Voor de periode 2019-2028 is het MEP vastgesteld bij decreet nr. 2020-456 van 21 april 2020 ("MEP-decreet nr. 2020-456").

(17) Daarnaast stelt de Reguleringscommissie energie (*Commission de la régulation de l'énergie*, "de CRE") krachtens artikel 12 van de koolwaterstoffenwet bepaalde regels van het reguleringsmechanisme vast, met name de voorwaarden voor de veiling van opslagcapaciteit, het goedgekeurde inkomen van opslagexploitanten en de wijze waarop dat inkomen wordt geïnd via het in de handel brengen van capaciteit, de tarieven voor het gebruik van het gastransmissiesysteem en de teruggave ervan aan opslagexploitanten (zie de overwegingen 20, 21 en 22).

3.3. Algemene werking van het mechanisme

(18) Het in 2017 in Frankrijk vastgestelde reguleringsmechanisme voor aardgasopslag is gebaseerd op drie beginselen.

(19) Ten eerste is de reikwijdte van dit mechanisme in overeenstemming met de infrastructuren voor ondergrondse opslag die nodig zijn om de voorzieningszekerheid op het Franse grondgebied op middellange en lange termijn te waarborgen ([7]) ("essentiële opslaginfrastructuren"). Het MEP-decreet bevat een overzicht van de essentiële opslaginfrastructuren. Het is de taak van de respectieve exploitanten die infrastructuren in bedrijf te houden ([8]).

(20) Ten tweede wordt de capaciteit van de essentiële opslaginfrastructuren geveild op door de CRE vastgestelde voorwaarden ([9]). Aan de veilingen kan worden deelgenomen door iedere in een lidstaat van de Unie of in een ander land gevestigde leverancier met een vergunning om op de Franse klein- of groothandelsmarkt actief te zijn. In januari 2018 beschikten 213 Franse of buitenlandse leveranciers over een dergelijke vergunning. De veilingopbrengst wordt rechtstreeks geïnd door de opslagexploitanten.

([6]) Wet nr. 2017-1839 van 30 december 2017 tot beëindiging van het onderzoek naar en de exploitatie van koolwaterstoffen en houdende diverse bepalingen inzake energie en milieu.
([7]) Artikel L.421-3-1 van het energiewetboek.
([8]) Artikel L.421-3-1 van het energiewetboek.
([9]) Artikel L.421-5-1 van het energiewetboek.

(21) Ten derde is aan exploitanten van essentiële opslaginfrastructuren gegarandeerd dat hun kosten worden gedekt voor zover die overeenkomen met die van een "efficiënte exploitant" ([10]). In dit verband ontvangen zij een gereguleerd inkomen dat bij een besluit van de CRE wordt vastgesteld ("goedgekeurd inkomen"). Indien de inkomsten uit rechtstreekse betalingen van hun afnemers lager liggen dan hun goedgekeurde inkomen, ontvangen de opslagexploitanten een compensatie die gelijk is aan het verschil tussen hun goedgekeurde inkomen en de ontvangen inkomsten (zie overweging 89). Die compensatie wordt gefinancierd door de gastransporteurs op basis van hun portefeuille afnemers die zonder risico op het openbare aardgasdistributienet zijn aangesloten, omdat hun leveringen niet kunnen worden onderbroken en zij niet hebben ingestemd met afschakeling (zie de overwegingen 104 en 105). De compensatie wordt door de beheerder van het transmissiesysteem geïnd via een specifieke component binnen het tarief voor het gebruik van het transmissiesysteem (*accès des tiers au réseau de transport*, "ATRT-tarief") en vervolgens afgedragen aan de opslagexploitanten.

(22) Anderzijds moeten opslagexploitanten, als hun inkomsten hoger zijn dan hun goedgekeurde inkomen, het verschil terugbetalen via het tarief voor het gebruik van het transmissiesysteem (zie overweging 90).

3.4. **Reikwijdte van het reguleringsmechanisme**

(23) Volgens de door de Franse autoriteiten verstrekte toelichting houdt de methode voor vaststelling van essentiële opslaginfrastructuren in dat enerzijds wordt bepaald welke infrastructuren er nodig zijn om een voor de vraag toereikende netcapaciteit te waarborgen, en anderzijds welke infrastructuren nodig zijn om de vervoersdienst via het aardgastransmissiesysteem te waarborgen.

3.4.1. *Infrastructuren die nodig zijn om de netcapaciteit te waarborgen waarmee tijdens koudegolven aan de vraag kan worden voldaan*

(24) Het verwachte niveau van voorzieningszekerheid van het gassysteem is vastgelegd in artikel R.121-4 van het energiewetboek. Het doel is de levering te garanderen voor alle verbruikers die contractueel niet hebben ingestemd met een levering die kan worden afgeschakeld onder bijzonder koude weersomstandigheden zoals die zich statistisch een keer in de vijftig jaar voordoen.

(25) De vraag welke infrastructuren nodig zijn om een voor de vraag toereikende netcapaciteit te waarborgen, wordt beantwoord aan de hand van een door de transmissiesysteembeheerders gemaakte vergelijking tussen enerzijds de vraag naar aardgas tijdens koudegolven van één tot dertig dagen en anderzijds de aardgasvoorzieningscapaciteit, met name via interconnectoren en terminals voor vloeibaar aardgas ("LNG").

3.4.1.1. Geraamde vraag naar aardgas

(26) Allereerst zijn door de Franse autoriteiten vijf scenario's onderzocht voor de ontwikkeling van het aardgasverbruik in de komende tien jaar, waarbij elektriciteitsproductie buiten beschouwing is gelaten. In die scenario's variëren de dalingspercentages van −2 % tot −18 % ten opzichte van het referentiejaar 2012. Uiteindelijk hebben de Franse autoriteiten aangenomen dat het aardgasverbruik met 2 % daalt, waarbij elektriciteitsproductie buiten beschouwing is gelaten.

(27) Vervolgens is de gemiddelde hoeveelheid gas die in 2025 tijdens een koudegolf dagelijks wordt verbruikt, geraamd op ongeveer 3 640 GWh/d, exclusief het verbruik van laagcalorisch gas ("L-gas"). Voorts is het aardgasverbruik voor elektriciteitsproductie tijdens een koudegolf geraamd op 310 GWh/d.

(28) De Franse autoriteiten hebben tevens rekening gehouden met het deel van de gasvraag dat kan worden onderbroken, d.w.z. de verbruikers die een contract met een onderbreekbaarheidsclausule hebben gesloten met de beheerder van het net waarop zij zijn aangesloten. In dit verband zij opgemerkt dat er ten tijde van de invoering van het reguleringsmechanisme nog werd gewerkt aan de uitwerking van onderbrekingsvoorzieningen voor koudegolfomstandigheden. De Franse autoriteiten zijn uitgegaan van een onderbrekingspotentieel van 138 GWh/d.

(29) De Franse autoriteiten hebben verklaard dat afschakeling geen flexibiliteitsmechanisme is maar een laatste redmiddel in geval van een voorzieningscrisis. Daarom is afschakeling buiten beschouwing gelaten bij de raming van de vraag naar aardgas tijdens koudegolven.

([10]) Artikel L.452-1 van het energiewetboek.

(30) Voorts is er rekening mee gehouden dat het gemiddelde verbruik tijdens een korte koudegolf groter is dan het gemiddelde verbruik tijdens een langere koudegolf.

(31) Tot slot is door de Franse autoriteiten rekening gehouden met de geleidelijke daling van het gebruik van B-gas als gevolg van een programma voor omschakeling op hoogcalorisch gas ("H--gas"), dat momenteel goed is voor 90 % van het aardgasverbruik in Frankrijk. De omschakeling is in 2018 gang gezet en moet uiterlijk in 2028 zijn voltooid. Volgens een raming van de Franse autoriteiten zal in 2025 de vraag naar in H-gas omgezet L-gas 180 GWh/d bedragen.

(32) Zodoende is de totale vraag naar aardgas tijdens een koudegolf van vier dagen in 2025 door de Franse autoriteiten geraamd op ongeveer 4 000 GWh/d.

3.4.1.2. Raming van de aardgasvoorzieningscapaciteit

(33) Ten aanzien van de aardgasvoorzieningscapaciteit hebben de Franse autoriteiten ramingen gemaakt waarin rekening is gehouden met de interconnectoren, de voorziening van LNG via methaanterminals en de inzet van aardgasvoorraden.

(34) Ten eerste wordt voor de interconnectoren op basis van de aanname dat 100 % van de vaste capaciteit van H-gasinterconnectie wordt benut, de vaste capaciteit geraamd op 1 780 GWh/d in invoerrichting en op 425 GWh/d in uitvoerrichting ([11]). De netto-invoer van H-gas via pijpleidingen wordt geraamd op 1 355 GWh/d.

(35) De Franse autoriteiten hebben aangegeven dat het versterken van het gasnet en de interconnectoren met aanzienlijke kosten gepaard zou gaan ([12]), vooral wat betreft het gebruik van bestaande opslaginfrastructuren. Dit soort infrastructuur zou hoe dan ook niet beschikbaar zijn op middellange termijn, omdat de aanleg ervan veel tijd vergt.

(36) Wat ten tweede de voorziening van LNG betreft, hebben de vier Franse methaanterminals een uitzendcapaciteit van in totaal 1 160 GWh/d ([13]). Van die capaciteit kan alleen gebruik worden gemaakt als er LNG beschikbaar is in de tanks van de methaanterminals. Volgens de Franse autoriteiten zou in een noodsituatie zoals een koudegolf van minder dan tien dagen kunnen worden volstaan met uitzending van de LNG-voorraad in de tank. Tijdens een koudegolf van meer dan tien dagen zouden LNG-ladingen kunnen worden geleverd en zouden de methaanterminals kunnen worden gebruikt tot hun maximumcapaciteit. Er zijn twee scenario's gehanteerd op basis van het gemiddelde niveau van de LNG-voorraad in de tanks: in een strenge winter (scenario 1) en in een zachte winter (scenario 2).

(37) Beide scenario's komen overeen met een gebruik van de methaanterminals die hoger is dan het gemiddelde gebruik in de winters van 2011 tot 2018. Tot slot heeft Frankrijk scenario 1 aangehouden en het uitzendpotentieel van de methaanterminals geraamd op 330 GWh/d voor een koudegolf van vier dagen.

(38) De Franse autoriteiten hebben aangegeven dat de bestaande terminals voor het vloeibaar maken van gas dicht tegen hun maximumcapaciteit werken om de aanzienlijke investeringskosten terug te verdienen. Vanwege de kapitaalintensiteit ervan worden bijna alle LNG-ladingen bovendien afgenomen op basis van langlopende contracten, zodat ze al zijn verkocht voordat zij worden geproduceerd. Overigens kan de geringe ontwikkeling van LNG-opslag wereldwijd worden verklaard uit de lagere kosten van de opslag van gasvormig aardgas. Dat houdt in dat de hoeveelheid op korte termijn beschikbaar LNG gering is.

(39) Ten derde hebben de Franse autoriteiten ten aanzien van de inzet van ondergrondse aardgasvoorraden verklaard dat zij, omdat gebruik wordt gemaakt van aquifers, die 90 % van de opslaginfrastructuren in Frankrijk uitmaken, jaarlijks tot een voldoende hoog niveau moeten worden gevuld en tot een voldoende laag niveau moeten worden geleegd. Bovendien daalt het debiet van onttrekking uit een opslaginfrastructuur naarmate de voorraad afneemt.

([11]) De gegevens over de vaste capaciteit van H-gasinterconnectie zijn ontleend aan het Entsog-verslag Transmission Capacitity Map 2017.

([12]) Frankrijk heeft bijvoorbeeld de kosten voor de aanleg van de pijpleidingen Arc Lyonnais, Eridan en Perche voor het transport van gas van Noord- naar Zuid-Frankrijk op 1,6 miljard EUR geraamd.

([13]) De uitzendcapaciteit is als volgt over de vier terminals verdeeld: de terminal van Montoir heeft een uitzendcapaciteit van 400 GWh/d, de methaanterminal van Fos Cavaou heeft een capaciteit van 205 GWh/d, de methaanterminal van Fos Tonkin heeft een uitzendcapaciteit van 205 GWh/d, en de methaanterminal van Duinkerken heeft een uitzendcapaciteit van 520 GWh/d. Wanneer de interconnector van Duinkerken op volle capaciteit wordt gebruikt, is de injectiecapaciteit van de methaanterminal van Duinkerken voor het Franse aardgasnet beperkt tot 350 GWh/d vanwege een knelpunt in het transportsysteem.

(40) Aangezien enerzijds de vullingsgraad van de opslaginfrastructuren in de negen winters voorafgaand aan de door Frankrijk uitgevoerde analyse op 1 februari gemiddeld 42 % bedroeg en anderzijds de in de afgelopen zeventig jaar waargenomen koudegolven in 85 % van de gevallen vóór 5 februari inzetten, is door de Franse autoriteiten aangenomen dat bij het begin van een koudegolf in elke opslaginfrastructuur een onttrekkingsdebiet beschikbaar is dat overeenkomt met een vullingsgraad van 45 % van het nuttig volume.

(41) Daarnaast is door de Franse autoriteiten rekening gehouden met de veiligheidsvoorraad die de transmissiesysteembeheerders moeten aanleggen om in laatste instantie de voorziening van essentiële sociale diensten te verzekeren, wanneer hun leverancier in gebreke blijft, d.w.z. een onttrekkingsdebiet van 124 GWh/d bij een vullingsgraad van 45 % van het nuttige volume.

(42) Op basis van al deze aannamen hebben de Franse autoriteiten voor de periode 2019-2025 een jaarlijkse behoefte aan opslaginfrastructuur vastgesteld gelijk aan een nuttig volume van 138,5 TWh en een onttrekkingsdebiet van 2 376 GWh/d voor een vullingsgraad van 45 % van het nuttige volume om de netcapaciteit te waarborgen die nodig is om tijdens een koudegolf in de vraag te voorzien ([14]).

3.4.2. *Infrastructuren die nodig zijn om de vervoersdienst via het gastransmissiesysteem te waarborgen*

(43) De Franse autoriteiten hebben ook vastgesteld welke opslaginfrastructuur nodig is om de voorziening aan het gehele grondgebied te waarborgen, gelet op de vervoerscapaciteit van het gastransmissiesysteem. Daartoe hebben zij de verschillende congestiesituaties in het transmissiesysteem onderzocht.

(44) De transmissiesysteembeheerders ("TSB's") hebben het waarschijnlijkste congestiescenario vastgesteld, dat overeenkomt met de destijds op de markt waargenomen situatie waarin de leveranciers, volgens de Franse autoriteiten, streven naar maximale invoer van aardgas uit Noorwegen en Rusland, momenteel de meest concurrerende aardgasbronnen in Europa, en naar beperking van de invoer van vloeibaar aardgas, dat in Azië hogere waarderingen kan noteren. In deze situatie kunnen er vier belangrijke operationele beperkingen optreden (zie afbeelding 1 hieronder).



Afbeelding 1: belangrijkste operationele beperkingen die zich in het transmissiesysteem kunnen voordoen wanneer de leveranciers streven naar maximale aardgasinjecties uit het noordoosten van Frankrijk

([14]) MEP-decreet nr. 2020-456.

(45) In de methode is rekening gehouden met het feit dat de aardgasleveranciers LNG-voorraden nodig hebben om aan de vraag van de verbruiker te kunnen voldoen maar op geen enkele wijze beperkt zijn ten aanzien van de verdeling van de LNG-voorraden over de vier methaanterminals in Frankrijk.

(46) De aanname is dat, wanneer er congestie ontstaat, de beheerders van de transmissiesystemen in eerste instantie gebruikmaken van de onderbreekbare capaciteit van de interconnectoren om de congestie te verhelpen. Als de congestie aanhoudt, wordt genoteerd welk volume aardgas moet worden onttrokken aan de ondergrondse opslaginfrastructuur stroomafwaarts van het congestiefront.

(47) Op die manier kan worden bepaald welke ondergrondse aardgasvoorraden stroomafwaarts van elk congestiefront nodig zijn om de vervoersdienst in het aardgastransmissiesysteem te kunnen waarborgen.

(48) Bij toepassing van deze methode voor de winter van 2018-2019, voor de belangrijkste congestiefronten die zich kunnen voordoen wanneer leveranciers proberen zo veel mogelijk aardgas uit het noordoosten van Frankrijk te injecteren, is de geraamde behoefte aan ondergrondse opslag gelijk aan een cumulatief nuttig volume van ten minste:

— 16 TWh stroomafwaarts van congestiefront NS4 (opslaginfrastructuren van Izaute, Lussagnet en Manosque);

— 54 TWh stroomafwaarts van congestiefront NS3 (opslaginfrastructuren van Céré-la-Ronde, Chemery, Izaute, Lussagnet en Manosque);

— 55 TWh stroomafwaarts van congestiefront NS2 (opslaginfrastructuren van Céré-la-Ronde, Chemery, Etrez, Izaute, Lussagnet, Manosque en Tersanne);

— 64 TWh stroomafwaarts van congestiefront NS1 (opslaginfrastructuren in Beynes, Céré-la-Ronde, Chemery, Etrez, Germigny-sous-Coulomb, Gournay-sur-Aronde, Izaute, Lussagnet, Manosque, Saint-Illiers-la-Ville en Tersanne).

3.4.3. *Overzicht van de infrastructuren binnen de reikwijdte van de regulering*

(49) De Franse autoriteiten hebben opgemerkt dat het niet mogelijk was om de essentiële infrastructuren op tijd in kaart te brengen voor de winter van 2018-2019. Om die reden is het reguleringsmechanisme voor de periode 2018-2019 in eerste instantie als overgangsmaatregel toegepast op alle infrastructuren voor de opslag van aardgas op Frans grondgebied. Die infrastructuren zijn in het MEP van 2016 aangemerkt als voor de voorzieningszekerheid noodzakelijk ([15]).

(50) Bij het decreet van 26 december 2018 ([16]) zijn vervolgens de drie in reserve geplaatste locaties van Storengy (Soings-en-Sologne, Saint-Clair-sur-Epte en Trois-Fontaines) en de projecten Lussagnet fase 1 (Teréga) en Manosque 2 (Géométhane) van de lijst van noodzakelijke infrastructuur geschrapt. Van die infrastructuren is sinds de invoering van de gereguleerde toegang tot aardgasopslag nooit gebruikgemaakt.

(51) Tot slot is voor de periode 2019-2023 bij MEP-decreet nr. 2020-456 vastgesteld dat de infrastructuren voor ondergrondse gasopslag in bedrijf moeten blijven om de voorzieningszekerheid op middellange en lange termijn te waarborgen. Die infrastructuren vertegenwoordigen een nuttig volume van 138,5 TWh en een onttrekkingscapaciteit van 2 376 GWh/d voor een vulling die overeenkomt met een nuttig volume van 45 %:

Infrastructuur	Exploitant	Jaar van inbedrijfstelling	Type opslag
Beynes	Storengy	1956	Aquifer
Céré-la-Ronde	Storengy	1993	Aquifer
Cerville-Verlaine	Storengy	1970	Aquifer
Chemery	Storengy	1968	Aquifer
Etrez	Storengy	1980	Salin

([15]) MEP-decreet nr. 2016-1442 van 27 oktober 2016.
([16]) Decreet nr. 2018-1248 van 26 december 2018 betreffende de gasopslaginfrastructuren die nodig zijn voor de voorzieningszekerheid.

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

Tabel 1: aardgasopslaginstallaties die tot 2023 in bedrijf moeten blijven

(52) Volgens het MEP zouden de opslagbehoeften in de periode 2024-2028 een daling moeten laten zien. Het zou mogelijk zijn om tegen 2026 de opslaginfrastructuren terug te brengen met een onttrekkingscapaciteit van ten minste 140 GWh/d bij een nuttig volume van 45 %. Gezien de onzekerheid over de volumes die nodig zijn voor de voorzieningszekerheid na 2026, moeten die volumes in 2023 worden bevestigd en in het volgende MEP worden vastgelegd.

3.5. **Veiling van opslagcapaciteit**

(53) In artikel L.421-5-1 van het energiewetboek is bepaald dat de gereguleerde opslagcapaciteit wordt geveild op de door de CRE vastgestelde voorwaarden. In het bijzonder is op 22 februari 2018 door de CRE besloten dat de minimumprijs op de veilingen gelijk aan nul is ([17]).

(54) De resultaten van de eerste veiling waren als volgt:

Opslagperiode	Opbrengst (miljoen EUR)	Gemiddelde veilingprijs (In EUR/MWh)
2018-2019	68,4	0,53
2019-2020	233,6	1,80
2020-2021	504,6	3,85

Tabel 2: veilingresultaten en opbrengsten uit extra verkopen in de loop van het jaar

3.6. **Dekking van het goedgekeurde inkomen van de opslagexploitanten zoals is bepaald door de CRE**

(55) In artikel L.452-1 van het energiewetboek is bepaald dat "[d]e tarieven voor het gebruik van transmissienetten […] op transparante en niet-discriminerende wijze [worden] vastgesteld om alle kosten te dekken die worden gemaakt door de in artikel L.421-3-1 genoemde beheerders van transmissiesystemen en exploitanten van opslaginfrastructuren, voor zover deze kosten overeenkomen met die van efficiënte exploitanten".

(56) Bovendien wordt volgens hetzelfde artikel in deze kosten "rekening [gehouden] met de kenmerken van de verrichte dienst en met de aan die dienst verbonden kosten" en omvatten zij, in het geval van opslagexploitanten, "een normale vergoeding voor het geïnvesteerde kapitaal".

(57) Krachtens artikel L.452-2 van het energiewetboek is de CRE bevoegd om de "methoden voor vaststelling van de tarieven voor het gebruik van aardgastransmissienetten" te bepalen en de opslagexploitanten te vragen haar de voor de vaststelling van die tarieven benodigde, met name boekhoudkundige en financiële, informatie te verstrekken.

(58) Uit deze bepalingen volgt dat de CRE wettelijk bevoegd is om het goedgekeurde inkomen van opslagexploitanten zodanig vast te stellen dat de kosten van een "efficiënte exploitant" worden gedekt en een normale vergoeding voor het geïnvesteerde kapitaal is gewaarborgd.

([17]) Besluit nr. 2018-039 van 22 februari 2018 betreffende de regelingen voor het in de handel brengen van opslagcapaciteit in het kader van de invoering van de gereguleerde toegang van derden tot de ondergrondse aardgasopslag in Frankrijk.

(59) De CRE heeft het geraamde goedgekeurde inkomen in eerste instantie vastgesteld voor een reguleringsperiode van twee jaar. Dit aanvankelijke opslagtarief was geldig in 2018 en 2019 ("ATS 1") ([18]). Vervolgens heeft de CRE het reguleringskader voor opslagexploitanten geharmoniseerd met dat van andere infrastructuurtarieven. Het tweede opslagtarief ("ATS 2") is sinds 2020 van toepassing en geldt voor een periode van vier jaar ([19]).

(60) De algemene aanpak voor vaststelling van het geraamde goedgekeurde inkomen blijft ongewijzigd voor de verschillende opslagtarieven. Het goedgekeurde inkomen van opslagexploitanten is vooraf door de CRE vastgesteld op basis van door de exploitanten verstrekte ramingen die middels een correctie in het jaar erna en controles achteraf worden aangepast. CRE houdt rekening met de kosten van de opslagexploitanten voor zover die efficiënt worden geacht.

(61) Gezien de bijzonder korte termijnen voor uitvoering van de hervorming is voor de jaren 2018 en 2019 echter een vereenvoudigd kader toegepast. Voor het eerste begrotingsjaar heeft de CRE een tariefkader vastgesteld waarin de verschillen tussen raming en resultaat voor alle uitgaven en inkomsten achteraf zijn gecorrigeerd. Met dit mechanisme wordt een tariefniveau gegarandeerd dat uiteindelijk precies overeenkomt met de werkelijke uitgaven en inkomsten van de exploitant. Voor de periode 2020-2023 heeft de CRE de beginselen van de stimuleringsregeling uitgebreid tot de opslaginfrastructuren en op grond van haar analyses een gecontroleerd traject van de kosten van exploitanten gevolgd, in een context die wordt gekenmerkt door de dalende trend in het aardgasverbruik.

(62) Volgens de door de CRE vastgestelde methode is het geraamde goedgekeurde inkomen gelijk aan de som van de geraamde netto-exploitatiekosten (*charges nettes d'exploitation*, "CNE"), de geraamde normatieve kapitaalkosten (*charges de capital normatives*, "CCN") en het goedgekeurde saldo van de correctierekening voor inkomsten en uitgaven van het voorgaande jaar (*compte de régularisation des charges et des produits*, "CRCP").

Goedgekeurde inkomen = CNE + CCN + CRCP

(63) Voor de berekening van deze bestanddelen worden alleen de activiteiten binnen de reikwijdte van de regulering in aanmerking genomen.

3.6.1. *Netto-exploitatiekosten*

(64) De netto-exploitatiekosten zijn gelijk aan de bruto-exploitatiekosten (energiekosten, extern verbruik, personeelskosten, heffingen en belastingen) van een "efficiënte exploitant" verminderd met de bedrijfsopbrengsten van de exploitant (met name geactiveerde productie, extratarifaire opbrengsten, winsten of verliezen bij de aankoop en verkoop van opgeslagen aardgas).

(65) Gezien de korte termijnen voor uitvoering van de hervorming heeft de CRE voor de periode 2018-2019 niet kunnen bepalen of de kosten van de exploitanten overeenkomen met de kosten van een "efficiënte exploitant". Bijgevolg komen de tijdens deze periode in aanmerking genomen kosten uiteindelijk overeen met de door CRE gevalideerde werkelijke kosten van de opslagexploitanten. Voor het tarief ATS 2 heeft de CRE een stimuleringsmechanisme ingevoerd voor netto-exploitatiekosten, met uitzondering van enkele vooraf bepaalde posten. Op een enkele uitzondering na komt iedere afwijking van de voor de ATS 2-periode vastgestelde exploitatiekosten dus ten laste of ten gunste van de exploitant.

3.6.2. *Normatieve kapitaallasten*

(66) De CCN omvatten de afschrijving van en de vergoeding voor het vastgelegde kapitaal. De CCN komen dus overeen met de som van de afschrijving van de gereguleerde activa (*base d'actifs régulés*, "BAR"), de vergoeding voor het vastgelegde kapitaal berekend op basis van de gewogen gemiddelde vermogenskosten (*weighted average cost of capital*, "WACC") voor de reeds in gebruik genomen BAR en de kosten van de schuld voor vaste activa in aanbouw (*immobilisations en cours*, "IEC").

CCN = Afschrijving BAR + BAR × WACC + IEC × kosten van de schuld

(67) De CRE heeft bevestigd dat deze methode overeenstemt met de praktijk voor de regulering van installaties op de markt voor aardgas en elektriciteit in Frankrijk en West-Europa ([20]).

([18]) Besluit nr. 2018-068 van de CRE van 22 maart 2018 betreffende het tarief voor het gebruik van infrastructuren voor ondergrondse aardgasopslag van Storengy, TIGF en Géométhane vanaf 2018.

([19]) Besluit nr. 2020-011 van de CRE van 23 januari 2020 betreffende het tarief voor het gebruik van infrastructuren voor ondergrondse aardgasopslag van Storengy, TIGF en Géométhane.

([20]) De CRE baseert deze vergelijking op het onderzoek "Methodologies and parameters used to determine the allowed or target revenue of gas transmission system operators (TSOs)", dat door de Economic Consulting Associates (ECA) is uitgevoerd voor het Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER).

(68) Om het initiële niveau van de BAR op 1 januari 2018 vast te stellen ("initiële BAR"), gebruikt de CRE de methode van de "actuele economische kosten" ([21]). Volgens deze methode wordt de netto economische waarde van de activa bepaald door i) uit te gaan van de brutoboekwaarde van de activa in de rekeningen van de exploitanten (historische bouwkosten), ii) een inflatiecorrectie toe te passen en iii) de waarde af te schrijven over de economische levensduur van de activa.

(69) De BAR is onderworpen aan jaarlijkse verandering vanwege:

— afschrijvingen op basis van de economische levensduur van de activa, in mindering gebracht op de BAR;

— nieuwe investeringen waardoor de BAR wordt verhoogd;

— in voorkomend geval, activa die vóór hun volledige afschrijving zijn ontmanteld, waardoor de BAR wordt verminderd;

— de herwaardering van de inflatieactiva (consumentenprijsindex met uitzondering van tabak).

(70) De CRE oordeelt dat de representatiefste maatstaf voor de initiële waarde van de door de exploitanten gedane investeringen de brutowaarde van de in hun maatschappelijke rekening opgenomen activa is. Volgens de CRE is deze waarde, die door de accountants is gecontroleerd in het kader van hun jaarlijkse controle, gedocumenteerd en objectief. Deze methode is gelijk aan die welke in 2002 werd geïmplementeerd bij aanvang van de regulering van beheerders van aardgastransmissiesystemen, en wordt ook gebruikt voor de Franse gereguleerde methaanterminals.

(71) De CRE heeft niet gerekend met de "nieuwwaarde" van de activa maar met een afschrijvingswaarde overeenkomstig de door de opslagexploitanten vóór 2018 opgenomen afschrijvingen, dit om reeds in het verleden betaalde lasten of afschrijvingen van reeds in aanmerking genomen activa niet opnieuw ten laste van de gemeenschap te laten komen.

(72) Voor de meeste activa zijn de door de exploitanten in hun historische boekhouding gehanteerde afschrijvingstermijnen en de door de marktdeelnemers in hun tarievendossiers verzochte afschrijvingstermijnen vergelijkbaar. Bovendien stemmen zij overeen met standaardgegevens in de sector die in andere landen kunnen worden waargenomen.

(73) Daarentegen verwierp de CRE het verzoek van de exploitanten om voor het kussengas ([22]) een uniforme afschrijvingstermijn van 250 jaar te hanteren. De CRE heeft er rekening mee gehouden dat, anders dan de andere activa van de exploitanten, het kussengas door hen is afgeschreven over perioden die per exploitant en in de tijd uiteenlopen (van 25 jaar tot 250 jaar). Daarom heeft de CRE de initiële BAR van de opslagexploitanten vastgesteld aan de hand van een afschrijving van het kussengas die in overeenstemming is met die welke in de boeken van elk van de drie exploitanten is waargenomen. Voor de toekomst heeft de CRE de afschrijvingstermijn voor het kussengas bepaald op 75 jaar, wat overeenkomt met drie keer een verlenging met 25 jaar van de exploitatieconcessie voor het ondergrondse reservoir.

(74) De door de CRE aangehouden waarden voor de economische levensduur van de verschillende activaklassen van de exploitanten is als volgt:

Activaklassen	Normatieve levensduur
Kussengas	75 jaar
Putten, reservoirs, verzameling	50 jaar
Installaties voor verwerking, compressie, levering en bemetering	20 tot 30 jaar
Vastgoed en gebouwen	30 jaar
Diverse uitrusting	10 tot 15 jaar
Software, klein materiaal	5 jaar

Tabel 3: per activaklasse gehanteerde afschrijvingstermijn

([21]) Deze methode vloeit voort uit de financiële wijzigingswet van 28 december 2001, waarbij een bijzondere commissie (de commissie Houri) is ingesteld om de prijs te bepalen waarvoor aardgastransmissienetten door de staat worden overgedragen. Een vergelijkbare methode is ook gebruikt om de activa van de methaanterminals en de aardgasdistributie-exploitanten te waarderen.

([22]) "Kussengas" is het gas dat permanent in de ondergrondse reservoirs wordt geïnjecteerd en van essentieel belang is voor de goede werking van de opslag, omdat daarmee de opslagdruk steeds minimaal de waarde heeft die nodig is om het nuttige volume met het vereiste onttrekkingsprofiel te kunnen leveren (voornoemd Besluit nr. 2018-068 van de CRE).

(75) Voorts heeft de CRE in 2017 de externe adviseur […] verzocht een controle uit te voeren van de door de opslagexploitanten gevraagde initiële BAR. Voor Storengy is de uitkomst van de berekening [3-5 miljard EUR].

(76) In het geval van Teréga is in een door PwC uitgevoerd aanvullend onderzoek op basis van een *discounted cash flow*-benadering de BAR gewaardeerd op [1-2 miljard EUR].

(77) De oorspronkelijk door de exploitanten gevraagde BAR is door de CRE voor de uitvoering van het reguleringsmechanisme in overeenstemming gebracht met de onafhankelijke economische bepaling van de marktwaarde van de activa. De CRE heeft daarom de volgende initiële BAR vastgesteld:

Per 1.1.2018	Storengy (miljard EUR)	Teréga (miljard EUR)	Géométhane (miljard EUR)
Door de exploitant gevraagd	4,0	1,37	0,20
Door de CRE vastgestelde BAR	3,5	1,15	0,19

Tabel 4: initiële BAR van opslagexploitanten bij aanvang regulering

(78) Wat het vergoedingspercentage voor het kapitaal betreft, heeft de CRE de WACC-methode gebruikt om de exploitant in staat te stellen de rentelasten te financieren en een rendement op eigen middelen te verkrijgen dat vergelijkbaar is met dat van investeringen met een vergelijkbaar risiconiveau. De CRE heeft opgemerkt dat de WACC-methode algemeen wordt gebruikt onder de Europese regelgevende instanties om het vergoedingspercentage voor de activa van gereguleerde infrastructuren te bepalen.

(79) Op basis van economisch onderzoek en door externe adviseurs verricht werk ([23]) heeft de CRE de WACC voor de jaren 2018 en 2019 vastgesteld op 5,75 %. Voor de periode 2020-2023 heeft de CRE een WACC van 4,75 % gehanteerd. De gevolgde methode om de WACC voor ATS 2 vast te stellen, is ongewijzigd ten opzichte van die voor ATS 1. Dit is gerechtvaardigd op grond van de lagere financieringskosten, de geplande verlaging van de vennootschapsbelasting en een verhoging van de activa-bèta. De hogere bèta van de activa weerspiegelt het feit dat rekening is gehouden met het financiële risico, met name de gestrande kosten van de energietransitie voor de aandeelhouders van aardgasinfrastructuurbedrijven.

(80) Bij gebrek aan een vergelijkbare aan de beurs genoteerde opslagexploitant heeft de CRE de WACC van de TSB's als referentierenpercentage genomen en vervolgens verhoogd met een voor de opslagsector specifieke risicopremie. Die premie is vastgesteld op 50 basispunten vanwege de concentratie van de opslaginstallaties, het geologische risico van de ondergrond en het risico van de vervangbaarheid door de methaanterminals, evenals interconnectoren met het buitenland.

(81) Verder heeft de CRE verklaard dat dit vergoedingspercentage lager is dan dat toegekend aan de gereguleerde exploitanten van methaanterminals (7,25 %, bij inwerkingtreding van de maatregel), die met hun activiteit vooral commercieel meer risico lopen, omdat er zowel gereguleerde als niet-gereguleerde methaanterminals zijn en het aantal klanten kleiner is. Overigens heeft de CRE het voorbeeld genoemd van het door de Italiaanse regelgever gehanteerde vergoedingspercentage van 6,5 % voor aardgasopslag.

3.6.3. *Investeringen*

(82) Overeenkomstig artikel L.421-7-1 van het energiewetboek leggen de exploitanten van ondergrondse aardgasopslag elk jaar hun jaarlijks investeringsprogramma ter goedkeuring voor aan de CRE. De CRE heeft als taak "erop toe te zien dat de investeringen worden gedaan die nodig zijn voor de gewenste ontwikkeling van opslaginstallaties en dat de toegang daartoe transparant en niet-discriminerend is".

(83) In het tweede opslagtarief heeft de CRE een prikkel ingevoerd om de kosten voor verschillende categorieën investeringen te beheersen.

([23]) In het bijzonder bevat het verslag van Compass Lexecon van 20 maart 2017 de aanbeveling de WACC tussen 4,2 en 5,8 % vast te stellen.

3.6.4. *CRCP (Correctierekening voor inkomsten en uitgaven)*

(84) Het goedgekeurde inkomen wordt door de CRE vastgesteld op basis van de door de exploitanten geraamde inkomsten en uitgaven voor het volgende jaar. De CRCP is ingevoerd om ten aanzien van enkele vooraf bepaalde posten rekening te houden met het verschil tussen de geraamde inkomsten en uitgaven en de feitelijke inkomsten en uitgaven. Daarmee biedt de CRCP de exploitanten bescherming tegen de verschillen in bepaalde inkomsten- en uitgavenposten. De CRCP dient tevens om financiële prikkels in het kader van de stimuleringsmechanismen te betalen en om, na validatie door de CRE, eventuele overdrachtswinst of gestrande kosten in aanmerking te nemen.

(85) Voor ATS 1 heeft de CRE in het eerste boekjaar van de gereguleerde opslag een tariefkader vastgesteld op grond waarvan de verschillen tussen de geraamde totale inkomsten en uitgaven en de feitelijke totale inkomsten en uitgaven achteraf zijn gecorrigeerd. Derhalve was het tarief "100 % CRCP" en waren er voor geen enkele inkomsten- of uitgavenpost prikkels.

(86) Voor ATS 2 stemt de CRE het toepassingsgebied van de CRCP af op het algemene kader van alle tarieven van de elektriciteitsnetten en de aardgasinfrastructuren. Dat betekent dat alleen enkele vooraf bepaalde posten achteraf via de CRCP worden gecorrigeerd voor verschillen tussen geraamd en feitelijk resultaat. Die posten betreffen met name investeringsuitgaven of handelsinkomsten. Anderzijds is er voor vrijwel alle exploitatiekosten een prikkel die kan oplopen tot het totaal (100 % van de verschillen tussen geraamd en feitelijk resultaat komt ten laste of ten gunste van de exploitatie) of een deel (bv. voor de energiekosten, waarvoor de prikkel 20 % bedraagt, terwijl 80 % van de verschillen via de CRCP wordt verwerkt).

3.7. **Begunstigden**

(87) De begunstigden van de maatregel zijn de exploitanten van aardgasopslaginfrastructuren die onder het reguleringsmechanisme vallen. Sinds de inwerkingtreding van de maatregel zijn dat Storengy, Teréga en Géométhane.

3.8. **Financiering van de maatregel via tarieven voor het gebruik van de transmissienetten**

(88) Het goedgekeurde inkomen van de opslagexploitanten wordt enerzijds gefinancierd uit hun rechtstreekse inkomsten en anderzijds, als die inkomsten lager zijn dan het goedgekeurde inkomen, uit de opslagcompensatie, die gelijk is aan het verschil tussen het goedgekeurde inkomen en de rechtstreekse inkomsten.

Compensatie = goedgekeurde inkomen – rechtstreekse inkomsten

(89) De rechtstreeks ontvangen inkomsten van de exploitanten zijn overwegend afkomstig van veilingen, maar ook van eventuele bestaande langlopende contracten en aanvullende diensten.

(90) De opslagcompensatie wordt door de TSB's bij de aardgastransporteurs geïnd via een specifieke component, de "opslagcomponent", van het tarief voor het gebruik van het transmissiesysteem (ATRT-tarief) volgens de door de CRE vastgestelde voorwaarden (zie overweging 21).

(91) Vooraf zij opgemerkt dat er in Frankrijk twee TSB's zijn, te weten de twee houders van een vergunning om aardgastransmissiepijpleidingen te exploiteren overeenkomstig artikel L.431-1 van het energiewetboek: GRTgaz en Teréga (voorheen TIGF).

(92) GRTgaz is een naamloze vennootschap die voor 75 % in handen is van ENGIE en voor 25 % van de Société d'Infrastructures Gas. GRTgaz, dat rechtstreeks onder zeggenschap staat van ENGIE, is onafhankelijk van de andere onderdelen van het verticaal geïntegreerde bedrijf (ENGIE-groep), conform het onafhankelijke TSB-model, zodat de activiteiten van de TSB effectief gescheiden zijn van de productie of levering ([24]).

([24]) Besluit van de CRE van 26 januari 2012 tot certificering van GRTgaz; Besluit nr. 2019-135 van de CRE van 25 juni 2019 tot handhaving van de certificering van Teréga na drie deelnemingen van de Crédit Agricole-groep in energieproductiebedrijven.

(93) Zoals is beschreven in overweging 9, is Terega 40,5 % eigendom van Snam, 31,5 % van GIC, 18 % van EDF Investissement en 10 % van Predica. Terega controleert ook de voorwaarden van een onafhankelijke TSB ([25]).

3.8.1. *Vaststelling door de CRE van de opslagcomponent in de tarieven voor het gebruik van transmissienetwerken*

(94) In artikel L.452-1, zesde alinea, van het energiewetboek is bepaald dat "[d]e tarieven voor het gebruik van aardgastransmissienetten worden geïnd door de beheerders van deze systemen. De transmissiesysteembeheerders betalen aan de in artikel L.421-3-1 genoemde exploitanten van ondergrondse aardgasopslag een deel van het geïnde bedrag overeenkomstig de door de Reguleringscommissie energie vastgestelde voorwaarden".

(95) In artikel L.452-2 van het energiewetboek is bepaald dat "[d]e methoden voor vaststelling van de tarieven voor het gebruik van aardgastransmissienetten […] worden vastgesteld door de Reguleringscommissie energie".

(96) Op grond van deze bepalingen heeft de CRE bij Besluit nr. 2018-069 van 22 maart 2018 ([26]) nadere regels voor de berekening van de opslagcomponent vastgesteld, die op 1 april 2018 in werking zijn getreden.

(97) De door elke transporteur betaalde opslagcomponent moet volgens de CRE een weerspiegeling vormen van de waarde "voorzieningszekerheid", d.w.z. de vergoeding voor opslaginstallaties die voorrang waarborgen voor afnemers aan wie de levering niet kan worden onderbroken, met name particuliere afnemers.

3.8.2. *Betaling van de opslagcomponent door de transporteurs en doorfacturering aan de eindafnemers*

(98) Ten aanzien van de verplichte betaling van de opslagcomponent door de transporteurs heeft de CRE bij besluit van 22 maart 2018 de opslagcomponent in de ATRT-tarieven ingevoerd door in haar Besluit nr. 2018-022 van 7 februari 2018 nieuwe bepalingen op te nemen over de ontwikkeling van het tarief voor het gebruik van de aardgastransmissienetten van GRTgaz en TIGF per 1 april 2018.

(99) Als gevolg van die wijziging is "iedere transporteur aan wie vaste leveringscapaciteit is toegewezen op ten minste één *Point d'Interface Transport Distribution* (PITD), onderworpen […] aan een opslagcomponent die afhangt van de winterse variatie van de op de openbare gasdistributienetten aangesloten klanten in zijn portefeuille op de eerste dag van elke maand".

(100) Onder "transporteur" wordt verstaan een "natuurlijke of rechtspersoon die een contract sluit met een TSB voor het vervoer van gas in het gastransmissiesysteem. Naargelang het geval is de transporteur de in aanmerking komende afnemer, de leverancier of hun gemachtigde". Een PITD is gedefinieerd als een "fysiek of notioneel interfacepunt tussen een transmissiesysteem en een openbaar distributienet".

(101) Bovendien blijkt uit het bepaalde in artikel L.452-1, zesde alinea, van het energiewetboek dat de TSB's verplicht zijn de ATRT-tarieven in rekening te brengen (zie overweging 94 "worden geïnd").

(102) Wat het effect van de opslagcomponent op de eindgebruikers betreft, heeft de CRE aangegeven dat de transporteurs die component aan de in de compensatieregeling opgenomen eindafnemers zullen doorberekenen onder "Transport" op hun factuur. De CRE beschikt niet over de lijst van de betrokken afnemers.

([25]) Besluit van de CRE van 26 januari 2012 tot certificering van TIGF; besluit van de CRE van 4 februari 2016 tot handhaving van de certificering van TIGF na de participatie van Predica in het kapitaal van TIGF Holding.

([26]) Besluit van de CRE nr. 2018-69 van 22 maart 2018 tot invoering van een opslagcomponent in het tarief voor het gebruik van de transmissienetten van GRTgaz en TIGF.

(103) Meer in het bijzonder is die doorberekening alleen verplicht overeenkomstig de gereguleerde tarieven voor de verkoop van aardgas op grond van de artikelen L.445-3 en R.445-3 van het energiewetboek ([27]). Voor marktaanbiedingen kan de leverancier zelf beslissen over deze doorberekening.

3.8.3. *Verdeling van de door de TSB's geïnde middelen onder de opslagexploitanten op de door de CRE bepaalde wijzen*

(104) Volgens het besluit van de CRE over de opslagcomponent worden de inkomsten uit de opslagcomponent na inning door de TSB's aan de diverse opslagexploitanten betaald naar rato van de te ontvangen compensatie ([28]). Het aan elke exploitant toegewezen deel komt overeen met de verhouding tussen de geraamde jaarlijkse compensatie van de exploitant en de totale geraamde compensatie van alle gereguleerde opslagexploitanten, zoals vastgesteld door de CRE. Die delen worden jaarlijks gespecificeerd in het besluit van de CRE over de ontwikkeling van de opslagcomponent.

(105) Daartoe sluiten de TSB's overeenkomstig het besluit van de CRE met elke opslagexploitant een contract waarin de voorwaarden worden vastgelegd voor de inning en betaling van de compensatie, waarvan de kosten worden vastgesteld door de CRE en gedekt door het goedgekeurde inkomen van de exploitanten. Voor het jaar 2018 waren die kosten 130 000 EUR per TSB per opslagexploitant ([29]).

3.9. **Begroting**

(106) Het totale bedrag van de aan de gereguleerde exploitanten betaalde compensatie hangt elk jaar af van de veilingopbrengst en het door de CRE vastgestelde goedgekeurde inkomen. De aan de drie gereguleerde opslagexploitanten betaalde compensaties bedroegen 528 miljoen EUR in 2018, 540 miljoen EUR in 2019 en 251 miljoen EUR in 2020.

	2018 (miljoen EUR)	**2019 (miljoen EUR)**	**2020 (miljoen EUR)**
Storengy	402	392	199
Teréga	101	113	25
Géométhane	26	36	28
Totaal	528	540	251

Tabel 5: saldo van de opslagcompensatie voor de jaren 2018, 2019 en 2020

3.10. **Duur**

(107) De bepalingen van de koolwaterstoffenwet over het reguleringsmechanisme voor de opslagexploitanten zijn op 1 januari 2018 in werking getreden. De CRE heeft het goedgekeurde inkomen van de opslagexploitanten vastgesteld per 1 januari 2018. De eerste veilingen van opslagcapaciteit hebben plaatsgevonden van 5 tot en met 29 maart 2018 voor de periode 2018-2019 en verder zijn veilingen georganiseerd in 2019-2020 en 2020-2021 (zie tabel 2 in overweging 54).

(108) Daarnaast is op 1 april 2018 de opslagcomponent ingevoerd in het ATRT-tarief. De CRE heeft het geraamde goedgekeurde inkomen aanvankelijk vastgesteld voor een reguleringsperiode van twee jaar ([30]). Vervolgens heeft zij het reguleringskader voor de opslagexploitanten geharmoniseerd met dat van de andere infrastructuurtarieven. Dit tweede opslagtarief geldt voor de periode 2020-2023 ([31]).

([27]) Artikel L.445-3 van het energiewetboek: "De gereguleerde tarieven voor de verkoop van aardgas worden bepaald op basis van de intrinsieke kenmerken van de leveringen en de daaraan verbonden kosten. Zij dekken het totaal van deze kosten […]".
Artikel R.445-3 van het energiewetboek: "Voor elke leverancier wordt een tariefformule bepaald waarin alle kosten van de aardgasvoorziening zijn opgenomen. De tariefformule en de andere kosten maken het mogelijk de gemiddelde kostprijs voor de levering van aardgas te bepalen, op basis waarvan de gereguleerde tarieven voor de verkoop ervan worden vastgesteld afhankelijk van de voorwaarden voor het leveren van de dienst aan de betrokken afnemers.
Tot de andere kosten behoren met name: […] 2° de kosten van het gebruik van de aardgasopslag, in voorkomend geval."

([28]) Voornoemd Besluit nr. 2018-069, blz. 7-8.

([29]) Voornoemd Besluit nr. 2018-069.

([30]) Voornoemd Besluit nr. 2018-069 van de CRE van 22 maart 2018.

([31]) Voornoemd Besluit nr. 2020-011 van de CRE van 23 januari 2020.

(109) Momenteel voorzien de Franse autoriteiten geen einddatum voor het mechanisme. Daarentegen is de reikwijdte van het mechanisme vastgelegd in het laatste MEP ([32]) tot het wordt herzien. Die herziening van het MEP is gepland voor 2023 en zal uiterlijk op 31 december 2028 plaatsvinden.

3.11. **Toezeggingen**

(110) De Franse autoriteiten hebben twee toezeggingen gedaan. Ten eerste hebben de Franse autoriteiten toegezegd de Commissie vóór eind 2024 een verslag voor te leggen. Dat verslag bevat het volgende:

— informatie over de uitvoering van de maatregel in de voorafgaande periode (2018-2023), met name de veilingresultaten ten aanzien van volumes en prijzen en de op elke locatie aan vergoeding ontvangen bedragen;

— een bijgewerkt overzicht van de werking van de aardgasmarkt in Frankrijk, met name van die elementen die dienen om de voortzetting van de maatregel in de periode 2023-2028 te rechtvaardigen, zoals het niveau van de spread, het niveau van de vraag, investeringen in het gasnet in Frankrijk en in het buitenland en investeringen in de LNG-terminals;

— informatie over de herziening van het MEP in 2023 en de mogelijke gevolgen daarvan voor de reikwijdte van de maatregel;

— de methode voor berekening van de gegarandeerde vergoeding in de reguleringsperiode 2023-2028. Als er een andere berekeningsmethode is gehanteerd, wil de Commissie informatie ontvangen over wat de redenen daarvoor zijn;

— de gegevens over de gevolgen van de maatregel voor de mededinging, met nadruk op de in het besluit vastgestelde mogelijke verstoringen van de mededinging, bv. de gevolgen van de maatregel voor de aardgasopslaginstallaties in de aangrenzende lidstaten, voor de interconnectoren en voor de Franse methaanterminals. Die elementen moeten worden onderbouwd met historische gegevens over het gebruik van die activa, evenals met relevante wijzigingen in de regelgeving voor de opslag van aardgas in de buurlanden van Frankrijk. Ook de gevolgen van de maatregel op de Franse detailhandel moeten worden beoordeeld en gekwantificeerd.

(111) Ten tweede hebben de Franse autoriteiten toegezegd de volgende gegevens te publiceren op een website met volledige informatie over staatssteun in Frankrijk ([33]) en de "Transparency Award Module": een link naar de volledige tekst van het mechanisme en de wijzen van uitvoering daarvan; de identiteit van de begunstigden van de geldstromen; de vorm van de geldstromen; het aan elke begunstigde toegekende bedrag; de datum van toekenning; het soort onderneming (kleine, middelgrote of grote onderneming), de regio waarin de begunstigde is gevestigd en de belangrijkste economische sector waarin de begunstigde actief is.

3.12. **Redenen voor de inleiding van de formele onderzoeksprocedure**

(112) De Commissie is in haar besluit tot inleiding van de procedure voorlopig van oordeel dat het reguleringsmechanisme een vorm van staatssteun is in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, die op grond van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU verenigbaar kan zijn met de interne markt. Niettemin had de Commissie in het stadium van de formele onderzoeksprocedure twijfels geuit ten aanzien van de evenredigheid van het reguleringsmechanisme en het bestaan van verstoringen van de mededinging.

(113) Meer bepaald had de Commissie enerzijds vastgesteld dat de CRE, wat betreft de vaststelling van het goedgekeurde inkomen van de opslagexploitanten, ervoor zorgt dat zij een vergoeding voor het vastgelegde kapitaal ontvangen. Bij de berekening van deze vergoeding wordt de waarde van de gereguleerde activa beoordeeld. De Commissie heeft twijfels geuit over het proces van onafhankelijke economische waardering van de marktwaarde van de activa ten tijde van de uitvoering van het reguleringsmechanisme door de CRE, waardoor het evenredige karakter van de maatregel ter discussie had kunnen komen te staan.

(114) Anderzijds kon de Commissie, gezien de in het kader van de formele onderzoeksprocedure aan de Commissie verstrekte informatie, niet uitsluiten dat het mechanisme leidde tot verstoringen van de mededinging. Van die buitensporige verstoringen van de mededinging zou sprake zijn geweest tussen i) de Franse aardgasleveranciers en die van andere lidstaten, ii) de exploitanten van aardgasopslag enerzijds en de exploitanten van LNG en de beheerders van interconnectoren anderzijds en iii) de Franse exploitanten van aardgasopslag en die van andere lidstaten.

([32]) Voornoemd MEP-decreet nr. 2020-456 van 21 april 2020.

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

4. **OPMERKINGEN VAN FRANKRIJK**

(115) Frankrijk heeft zijn opmerkingen aan de Commissie doen toekomen, samen met de als bijlage meegezonden opmerkingen van de CRE. De opmerkingen van de CRE worden derhalve geacht integraal deel uit te maken van de opmerkingen van Frankrijk.

(116) Frankrijk is van mening dat de door de Commissie geuite twijfels over de hervorming van de aardgasopslag ongegrond zijn.

4.1. **Is er sprake van staatssteun?**

(117) Allereerst betwist Frankrijk dat met de betrokken maatregel staatsmiddelen zijn gemoeid. Voorts kan volgens Frankrijk niet worden gesteld dat de overgang van een regime op basis van onderhandeling naar een gereguleerd regime een economisch voordeel zou opleveren voor de exploitant die daartoe wordt verplicht. Evenzo betwist zij dat de beheerders van interconnectoren en methaanterminals concurrenten zijn van opslagexploitanten.

(118) Wat vervolgens de financiering met staatsmiddelen betreft, betwist Frankrijk dat de dekking van een deel van de kosten van de exploitanten van essentiële aardgasopslaginfrastructuren het karakter van een verplichte bijdrage heeft. Het tarief voor het gebruik van aardgastransmissienetten wordt door de aardgasleveranciers betaald als tegenprestatie voor de vervoersdienst, een dienst met een hoge mate van betrouwbaarheid en een langdurig vermogen om aan een redelijke vraag te voldoen ([34]).

(119) Frankrijk merkt voorts op dat de doorberekening van het tarief voor het gebruik van het transmissienetwerk aan de aardgasverbruiker alleen verplicht is voor verbruikers die ervoor kiezen te profiteren van de gereguleerde tarieven voor de verkoop van aardgas. Volgens Frankrijk vormen aanbiedingen tegen het gereguleerde verkooptarief een minderheid van de levering van aardgas in Frankrijk ([35]), temeer daar de verwachting is dat de gereguleerde tarieven voor de verkoop van aardgas gefaseerd worden afgeschaft ([36]).

(120) Wat het toegekende voordeel betreft, merkt Frankrijk ten eerste op dat bij de bepaling van de kapitaalkosten rekening wordt gehouden met het lagere risico van gereguleerde activiteiten ten opzichte van niet-gereguleerde activiteiten vanwege een lagere vergoeding voor het geïnvesteerde kapitaal. Ten tweede betwist Frankrijk dat de inkomsten die opslagexploitanten in het gereguleerde stelsel ontvangen, systematisch hoger zouden zijn dan de inkomsten die zij zouden ontvangen volgens een op onderhandeling gebaseerd regime ([37]). Frankrijk wijst er verder op dat het in 2018 ingevoerde reguleringskader symmetrisch is: de "compensatie" kan namelijk worden omgekeerd en door de opslagexploitanten worden betaald zodra de handelsinkomsten uitkomen boven het door de CRE vastgestelde goedgekeurde inkomen. Het gereguleerde model kan dus niet los worden gezien van de verplichtingen en het verlies van economische kansen die in het kader van dit gereguleerde model aan opslagexploitanten worden opgelegd.

(121) Dit verlies van winstverwachtingen in verband met gunstige marktomstandigheden blijkt wel uit de 494 miljoen EUR aan bijzondere waardevermindering die de ENGIE-groep enkele dagen na de bekendmaking van de door de CRE aangehouden parameters voor het opslagtarief boekte voor zijn gereguleerde opslagactiviteit. Tot slot wijst Frankrijk erop dat, met uitzondering van Storengy, de Franse opslagexploitanten hun inkomen tussen 2017 en 2018 niet hebben zien toenemen als gevolg van de invoering van het reguleringsmechanisme. Frankrijk benadrukt dat Storengy, bij vergelijkbare niveaus van spreads, een lager goedgekeurd inkomen ontvangt in het gereguleerde kader dan in een op onderhandeling gebaseerd regime.

(122) Volgens Frankrijk is het niet relevant om bij de analyse van de selectieve aard van het verleende voordeel de situatie van opslagexploitanten in andere lidstaten te onderzoeken. Zij verwijst naar het Gerecht en het Hof van Justitie, die hebben verklaard dat de "selectiviteitsvoorwaarde slechts [kan] worden beoordeeld op het niveau van één enkele lidstaat" ([38]). In elk geval merkt Frankrijk op dat de opslagexploitanten uit andere lidstaten zich niet in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden ten aanzien van het met de betrokken maatregel nagestreefde doel, namelijk het waarborgen van de aardgasvoorziening in Frankrijk.

([34]) Overeenkomstig artikel 14, lid 4, van Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG.

([35]) Volgens het op 31 december 2019 uitgebrachte CRE-verslag "Retail Market Observatory 4th quarter" 2019 wordt 66 % van de residentiële en niet-residentiële locaties tegen marktvoorwaarden voorzien, tegenover 34 % tegen gereguleerde verkooptarieven, en wordt in 91 % van het aardgasverbruik voorzien tegen marktvoorwaarden, en 9 % tegen gereguleerde verkooptarieven.

([36]) Overeenkomstig artikel 63 van wet nr. 2019-1147 van 8 november 2019 betreffende energie en klimaat.

([37]) Hoewel de handelsinkomsten tussen 2013 en 2017 laag waren, is het totale toegestane inkomen aanzienlijk lager dan de omzet die deze exploitanten in de jaren 2008-2012 hebben behaald, in een context van sterke spread.

([38]) Arresten van 7 november 2014, Banco Santander en Santusa/Commissie, T-399/11, ECLI:EU:T:2014:938, punt 75; 11 november 2004, Spanje/Commissie, C-73/03 ECLI:EU:C:2004:711, punt 28.

(123) Wat beheerders van interconnectoren enerzijds en exploitanten van methaanterminals anderzijds betreft, wijst Frankrijk erop dat al deze marktdeelnemers in Frankrijk worden gereguleerd ([39]). Zij profiteren derhalve van reguleringsmechanismen die sterk lijken op het voor opslag ingevoerde mechanisme, met inbegrip van de vaststelling door de regelgever van een goedgekeurd inkomen waarmee zij hun kosten kunnen dekken. Volgens Frankrijk kan dan ook niet worden betwist dat de betrokken maatregel deze exploitanten een selectief voordeel verschaft ten opzichte van de beheerders van gasinterconnectoren en methaanterminals.

(124) Wat de gevolgen voor de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten betreft, is Frankrijk van oordeel dat er geen sprake is van mededinging tussen de beheerders van interconnectoren en methaanterminals enerzijds en opslagexploitanten anderzijds (zie ook de overweging 133 e.v.).

4.2. **Verenigbaarheid van de maatregel met de interne markt**

4.2.1. *Evenredigheid*

(125) Frankrijk legt uit dat regulering op basis van de kosten van de exploitanten een wijdverbreide benadering is onder de Europese regelgevers. Op die manier zijn de exploitanten verzekerd van voldoende inkomen om hun activiteit voort te zetten en weten de eindgebruikers dat zij voor de opslag niet een hogere prijs betalen dan die van de geleverde dienst. Frankrijk legt uit dat volgens haar een op het niveau van de spread gebaseerde methode daarentegen volatiel zou zijn en, naargelang de ontwikkeling van de marktprijzen op korte termijn, dekking van de kosten van de exploitanten niet zou kunnen garanderen of juist tot onterechte winst zou kunnen leiden.

(126) Om de hoogte van het opslagtarief te bepalen, heeft de CRE een regeling gehanteerd die is gebaseerd op dekking van de efficiënt geachte kosten van de exploitanten. Zo stelt zij voor elke exploitant een goedgekeurd inkomen vast dat de exploitatiekosten, de afschrijving van de activa en de kapitaalkosten dekt. Om het beginniveau van de BAR op 1 januari 2018 van de opslagexploitanten te bepalen, heeft de CRE de brutoboekwaarde van de activa van de exploitanten per 31 december 2016 opnieuw beoordeeld (zie de overweging 55 e.v. over de vaststelling van het goedgekeurde inkomen).

(127) Subsidiair verstrekt Frankrijk aanvullende analyses om aan te tonen dat andere methoden leiden tot BAR-resultaten die in overeenstemming zijn met de methode van de CRE.

(128) De waarde van de opslagexploitanten wordt in de boeken van hun aandeelhouders opgenomen volgens standaarden voor jaarrekeningen en op basis van de langetermijnprognose van het inkomen uit de activiteit. Voor Storengy heeft de CRE een initiële BAR-waarde van 3,5 miljard EUR aangehouden, voor een waardering van Storengy in de boeken van ENGIE per 31 december 2016 van [3 tot 5 miljard EUR]. Voor Teréga heeft de CRE een initiële BAR-waarde van 1 156 miljoen EUR aangehouden, voor een waardering van de opslagactiviteiten in de boeken van de moedermaatschappij per 31 december 2016 van ongeveer [1 tot 2 miljard EUR].

(129) Recente transacties werpen ook licht op de waarde van ondernemingen en de waardering van opslagactiviteiten in het kader van transacties. Zo wordt op basis van de transacties in het kapitaal van Teréga in 2013 ([40]) en 2015 ([41]) de waarde van de activa van de opslagactiviteiten op [1 tot 2 miljard EUR] geraamd.

(130) Voorts merkt Frankrijk op dat ook externe adviseurs hebben gewerkt aan de waardering van de BAR van de exploitanten. Voor Storengy levert de voor de CRE door de adviseur […] gemaakte berekening een resultaat op van [3 tot 5 miljard EUR]. Frankrijk verwijst tevens naar de studie die PwC heeft uitgevoerd in opdracht van Teréga, waarin de BAR in 2018 op tussen [1 miljard en 2 miljard EUR] is gewaardeerd.

(131) Tot slot zou een alternatieve methode waarbij de historische opbrengsten van de exploitant worden geïnventariseerd om te beoordelen of die de in het verleden gedane investeringen konden dekken, volgens Frankrijk niet robuust genoeg zijn om de BAR-waarde te bepalen. Die methode zou inhouden dat vanaf de datum van de eerste ingebruikneming van de oudste opslagactiva (eind jaren 1950) de *free cash flow* van elke exploitant, d.w.z. de beschikbare kasgelden van de exploitant na financiering van de behoefte aan werkkapitaal, belastingen en investeringen, wordt gereconstrueerd om die te vergelijken met de brutowaarde van de activa.

([39]) Met uitzondering van Dunkerque LNG, dat een vrijstelling geniet.
([40]) Overname van TIGF door een consortium bestaande uit GIC, Snam en EDF.
([41]) Verwerving van deelneming van de onderneming Prédica in het kapitaal van TIGF.

(132) Het reconstrueren van een dergelijk historisch overzicht komt als bijzonder complex voor, zowel wegens de uitgebreide benodigde documentatie als wegens de wijzigingen in de organisatie en het kapitaal van de huidige opslagexploitanten: enerzijds maakt Storengy deel uit van een geïntegreerd model binnen Gaz de France/GDF Suez en zou die reconstructie bijgevolg noodzakelijkerwijs gepaard gaan met aannamen ten aanzien van de afbakening van de activiteit. Anderzijds is Teréga het voorwerp van opeenvolgende verkooptransacties geweest.

4.2.2. *Negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer*

(133) Ten aanzien van verstoringen van de mededinging tussen de Franse leveranciers en de leveranciers uit andere lidstaten die in Frankrijk opslagcapaciteit inkopen, licht Frankrijk toe dat de "nationaliteit" van de leverancier geen enkele invloed heeft. De openbare veilingen staan open voor alle partijen met een vergunning om aardgas te leveren. Die leveringsvergunning is niet beperkt tot Franse leveranciers, maar kan worden verkregen door iedereen die op het grondgebied van een lidstaat van de Unie is gevestigd ([42]). Daarnaast benadrukken de Franse autoriteiten dat voor dezelfde vervoersdienst hetzelfde tarief voor het gebruik van aardgastransmissienetten geldt voor Franse leveranciers en leveranciers uit andere lidstaten.

(134) Bovendien is er volgens Frankrijk geen mededinging tussen opslag enerzijds en interconnectoren en methaanterminals anderzijds. Frankrijk merkt allereerst op dat de Commissie nooit heeft beoordeeld of er sprake is van één enkele markt die bestaat uit aardgasopslag, hervergassingsinfrastructuren en interconnectoren. Voorts onderstreept Frankrijk dat in de analyses van de capaciteit van het gassysteem die nodig is om aan een redelijke vraag te voldoen, de essentiële aardgasopslaginfrastructuren worden gezien als aanvulling op een volledige inzet van de interconnectoren en een volledige inzet van de capaciteit van de methaanterminals, tot het niveau van de beschikbare voorraden LNG.

(135) Verder stelt Frankrijk vast dat de Commissie meermaals heeft erkend dat er een afzonderlijke markt voor ondergrondse aardgasopslag bestaat, zowel in Frankrijk ([43]) als in andere lidstaten ([44]). In het licht van de uitkomsten van een marktonderzoek naar een transactie op Frans grondgebied heeft de Commissie vastgesteld dat opslag niet vervangbaar is door andere vormen van flexibiliteit ([45]). Frankrijk merkt ook op dat de Commissie in twee besluiten heeft geoordeeld dat de markt voor de opslag van aardgas regionaal of zelfs nationaal van aard was ([46]).

(136) Frankrijk is van mening dat elk flexibiliteitsinstrument zo zijn eigen functies en kenmerken heeft, zodat het niet kan worden vervangen door de andere flexibiliteitsinstrumenten. Met de interconnectoren kan het grondgebied worden voorzien van aardgas. Als er geen opslag was, zouden de interconnectoren groot genoeg moeten zijn om de levering van aardgas op het Franse grondgebied tijdens piekperiodes te waarborgen. Dat zou dan ook niet doeltreffend zijn. Bovendien streeft de EU naar een vermindering van het aardgasverbruik. Er zijn geen nieuwe investeringen gepland voor de interconnectoren waarover Frankrijk momenteel beschikt. De door de Commissie opgeworpen kwestie van mededinging en signalen van langetermijninvestering komt derhalve voor als zuiver theoretisch.

(137) De methaanterminals bieden arbitrage als mogelijkheid voor de voorziening van het grondgebied tegen de laagste kosten. De beschikbaarheid van LNG is onzeker en hangt sterk af van de voorwaarden van vraag en aanbod wereldwijd, waarbij ladingen regelmatig worden omgeleid. De opslagcapaciteit van methaanterminals is bovendien beperkt ([47]), en kan in het beste geval gedurende niet meer dan vijf dagen worden aangesproken. Dat is korter dan de gemiddelde duur van koudegolven, want die houden vijf tot vijftien dagen aan. Er is dus onvoldoende tijd om een lading snel genoeg in te zetten om onderbreking van de uitzendingen te voorkomen ([48]).

(138) Aardgasopslag is daarmee een dienst met een seizoensgebonden flexibiliteit die noch door interconnectoren onder vergelijkbare economische omstandigheden noch door methaanterminals kan worden geleverd. Omgekeerd is het bestaan van opslaginfrastructuur in Frankrijk op zich niet voldoende om de aardgasvoorziening van Frankrijk te waarborgen. Voor de aardgasvoorziening van het grondgebied zijn de interconnectoren en methaanterminals nog altijd onmisbaar.

([42]) Overeenkomstig artikel L.443-4 van het energiewetboek.
([43]) Zie bv. Commissie, 14 november 2006, M. 4180 Gaz de France/Suez, punt 341.
([44]) Commissie, 29 september 1999, M. 1383 — Exxon/Mobil, punten 69 en 261; Commissie, 25 april 2003, M. 3086 — Gaz de France/Preussag Energie, punt 14; Commissie, 21 december 2005, M. 3696 EON/MOL, punt 99; Commissie, 19 november 2013, M. 6984 — EPH/Stredoslovenska Energetika, punt 24.
([45]) Commissie, 8 oktober 2004, M. 3410 Total/Gaz de France, punt 19.
([46]) Commissie, 21 december 2005, M. 3696 — E.ON/MOL, punt 130; Commissie, 19 november 2013, M. 6984 — EPH/Stredoslovenska Energetika, punt 24.
([47]) Gemiddelde voorraad van 4,2 TWh in de Franse terminals in de winter.
([48]) Tien tot vijftien dagen, afhankelijk van de oorsprong van het gas.

(139) Voor de voorzieningszekerheid van Frankrijk vullen deze verschillende soorten infrastructuur elkaar dus aan en is er geen sprake van onderlinge concurrentie.

(140) Frankrijk wijst erop dat, ook al zou worden uitgegaan van mededinging tussen interconnectoren, methaanterminals en aardgasopslag, de Franse interconnectoren en methaanterminals allemaal gereguleerd zijn, behalve de terminal van Duinkerken. De winstgevendheid van deze infrastructuren komt bijgevolg overeen met het door de CRE bepaalde vergoedingspercentage voor de activa. De uitvoering van de opslagregulering kan derhalve geen gevolgen hebben voor de winstgevendheid van andere gereguleerde infrastructuren.

(141) Frankrijk wijst er verder op dat de veronderstelling van schadelijke mededinging voor interconnectoren of methaanterminals wordt weerlegd door de recente ontwikkelingen. Sinds eind 2018 ligt het gebruik van de Franse en Europese terminals op een bijzonder hoog niveau in vergelijking met de laatste tien jaar. Bovendien hebben de exploitanten van methaanterminals onlangs met succes procedures opgestart om hun capaciteit op de middellange termijn op de markt te brengen. Samen met de eind 2018 tot stand gebrachte samenvoeging van de zones in Frankrijk heeft opslagregulering er in belangrijke mate toe bijgedragen dat de Franse en West-Europese markt dieper en liquider zijn geworden.

(142) Frankrijk betwist ook dat opslagregulering afbreuk zou kunnen doen aan de prikkels om bestaande methaanterminals en interconnectoren te gebruiken. Die prikkels komen van prijssignalen op de verschillende aardgasmarkten ([49]). In dit verband is opslag een extra middel om de kosten van de aardgasvoorziening te optimaliseren en te profiteren van concurrerende marktprijzen.

(143) Frankrijk wijst er verder op dat besluiten over investering in interconnectoren en methaanterminals worden ingegeven door voorzieningsstrategieën die niet negatief worden beïnvloed door de opslag van aardgas.

(144) Tot slot oordeelt Frankrijk dat de betrokken maatregel van geen enkele invloed is op de situatie van de opslagexploitanten in andere lidstaten. De Franse autoriteiten merken op dat de dimensionering van het Franse gassysteem, waarbij in het bijzonder is gerekend met alle voor de interconnectoren beschikbare capaciteit, automatisch inhoudt dat er rekening wordt gehouden met voorzieningsmiddelen achter de interconnectoren, met name de infrastructuren voor de opslag van aardgas in andere lidstaten van de Unie. De Franse autoriteiten merken voorts op dat bepaalde van die infrastructuren eveneens zijn gereguleerd.

(145) De verkoop van opslagcapaciteit vindt plaats via veilingen en tegen marktprijzen. Dat betekent dat de betrokken maatregel niet nadelig is voor de opslagexploitanten van andere lidstaten. Bovendien kan de betrokken maatregel slechts een minimaal effect hebben op de prijsvorming. De Franse opslag biedt ruimte voor ongeveer 130 TWh ([50]), een klein volume in vergelijking met de hoeveelheden die op de markten worden verhandeld. In 2018 is er namelijk 28 220 TWh van eigenaar gewisseld op de TTF ([51]).

(146) Alle opslagexploitanten in de verschillende lidstaten zijn dus onderworpen aan marktvoorwaarden waarop de Franse opslag slechts weinig invloed heeft, zodat niet kan worden aangenomen dat hun rentabiliteit zou kunnen afnemen als gevolg van de invoering van de betrokken maatregel.

(147) Frankrijk merkt overigens op dat de vullingsgraad van de Duitse en Belgische opslag op hoge niveaus liggen en dat die niveaus tussen 2018 en 2019 zijn gestegen ([52]). Uit die hoge niveaus blijkt dat de regulering van de Franse opslag de marktdeelnemers in andere lidstaten niet belet hun volledige opslagcapaciteit te verkopen in een gunstige marktcontext.

5. **OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDEN**

(148) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van achttien belanghebbenden, waaronder de drie begunstigden van de maatregel. Hun opmerkingen zijn samengevat in de overwegingen 149 tot en met 233.

([49]) Prijzen van LNG wereldwijd op de verschillende Europese markten.
([50]) Verhandeld gedurende vier maanden.
([51]) Title Transfer Facility, waar het grootste deel van de overdracht plaatsvindt.
([52]) Van respectievelijk 88 % tot 99 % en van 54 % tot 97 %.

5.1. **Opmerkingen van de begunstigden van de maatregel**

5.1.1. *Géométhane*

(149) Géométhane benadrukt de positieve effecten van de invoering van de maatregel voor de doelstelling van energiezekerheid. Om haar argumenten kracht bij te zetten, heeft Géométhane de Commissie een gedetailleerd verslag overgelegd ([53]).

5.1.1.1. Is er sprake van staatssteun?

(150) De betrokken maatregel vormt volgens Géométhane om verschillende redenen geen staatssteun.

(151) Allereerst merkt Géométhane op dat er geen sprake is van financiering uit staatsmiddelen, omdat de opslagcomponent niet als verplichte bijdrage kan worden aangemerkt: de overdracht van middelen is alleen tussen particuliere marktdeelnemers (aardgasleveranciers en opslagexploitanten), de staat heeft slechts beperkte zeggenschap over de middelen, de betrokken maatregel brengt geen verlaging van de staatsbegroting teweeg en de exploitanten zijn verplicht de essentiële opslaginfrastructuren die onder de regeling vallen, in stand te houden.

(152) Bovendien kan de betrokken maatregel niet worden beschouwd als een selectief voordeel voor opslagexploitanten die op Frans grondgebied actief zijn ten opzichte van die welke in het buitenland zijn gevestigd, want die bevinden zich niet in een situatie die, gezien het doel van de betrokken maatregel, feitelijk en juridisch vergelijkbaar is met die van de op het Franse grondgebied gevestigde opslagexploitanten. Voorts bevinden de exploitanten van andere flexibiliteitsinstrumenten zich niet in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie.

(153) Tot slot legt Géométhane uit dat de betrokken maatregel niet van invloed is op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten.

5.1.1.2. Verenigbaarheid van de steun

(154) Aanmerking als staatssteun zou volgens Géomethane inhouden dat de betrokken maatregel zou moeten worden gezien als verenigbaar met de regels voor staatssteun. De maatregel draagt inderdaad bij tot de doelstelling van algemeen belang van energiezekerheid. Bovendien is de betrokken maatregel in het licht van de analyse van alternatieve maatregelen noodzakelijk en geschikt om die doelstelling te verwezenlijken.

(155) De invoering van de maatregel heeft een stimulerend effect, want zonder die maatregel zouden de opslagexploitanten vanwege het lage percentage inkoop van hun opslagcapaciteit en de lagere inkomsten uit de inkoopcampagnes als gevolg van een kleinere spread ertoe worden bewogen over te gaan tot stillegging of zelfs definitieve sluiting van infrastructuren die essentieel zijn om de aardgasvoorziening in Frankrijk te waarborgen.

(156) De berekening van het goedgekeurde inkomen met de BAR-waarderingsmethode op basis van de actuele economische kosten is gerechtvaardigd en evenredig, omdat:

— bij de uitvoering van het reguleringsmechanisme de BAR is onderworpen aan een onafhankelijke economische beoordeling via een externe controle door adviesbureau […];

— de door de exploitanten voorgestelde initiële BAR niet door de CRE is overgenomen;

— de methode op basis van de actuele economische kosten uitgaat van de brutoboekwaarde van de activa voor de BAR-waardering;

— de methode het mogelijk maakt de afgeschreven vervangingswaarde van de activa weer te geven;

— de methode wordt toegepast op alle in Frankrijk gereguleerde infrastructuurtarieven;

— de methode wordt toegepast door bijna alle Europese regelgevers.

([53]) *Rapport technico-économique établi consécutivement à l'ouverture par la Commission européenne d'une enquête concernant les conditions de régulation des stockages de gaz naturel en France,* […] (Technisch-economisch verslag opgesteld na opening door de Europese Commissie van een onderzoek naar de voorwaarden van de regulering van aardgasopslag in Frankrijk, […]), 12 juni 2020.

(157) Anderzijds zou een waardering van de BAR op basis van de door de spreads weergegeven marktwaarde niet adequaat zijn omdat die de kosten van de exploitanten niet zou dekken, wat in strijd is met het beginsel van kostendekking van Richtlijn 2009/73/EG. Het reguleringsmechanisme, dat is bedoeld om de voor de goede werking van het transmissiesysteem essentiële opslaginfrastructuren in stand te houden, zou door een dergelijke waardering dus in gevaar komen. Bovendien bestaat er bij toename van de spread een risico op een te hoge vergoeding. De door de CRE verkregen BAR-waarde komt overeen met de marktwaarde van de infrastructuur op lange en middellange termijn.

(158) Het zou niet juist zijn geweest te beoordelen of het niet mogelijk was geweest met het vóór inwerkingtreding van het reguleringsmechanisme gegenereerde inkomen de initiële investeringskosten te dekken, aangezien het in strijd met de praktijken van de Europese regelgevers, ingewikkeld en onbetrouwbaar zou zijn dat inkomen in aanmerking te nemen in de waardering.

(159) Tot slot worden er maatregelen genomen om de winstvooruitzichten van de exploitanten te beperken (d.w.z. gewogen gemiddelde kapitaalkosten, beperking van de kosten voor exploitanten van efficiënte opslaginfrastructuur en een stimuleringsregeling).

(160) Daarnaast merkt Géométhane op dat de door de CRE gehanteerde BAR-waarde die van een recente transactie is. In 2016 werd 98 % van de aandelen van Géosud, dat zelf 50 % van de aandelen van Géométhane in handen heeft, door Total, Ineos en Géostock overgedragen aan CNP Assurances voor een bedrag van […]. Het is dus mogelijk de totale waarde van Géométhane te berekenen die door de koper ten tijde van die overdracht is geraamd, namelijk […] ([54]) (plus […] aan beschikbare liquide middelen, d.w.z. in totaal ongeveer […]). Volgens Géométhane stemt deze marktwaarde overeen […] met de door de CRE in 2018 gehanteerde BAR-waarde van 188,9 miljoen EUR, vermeerderd met de IEC […].

(161) Met de betrokken maatregel worden negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten voorkomen. Het is namelijk zo dat:

— er geen verstoring van de mededinging tussen Franse aardgasleveranciers en buitenlandse aardgasleveranciers is. Het veilen van opslagdiensten staat garant voor een gelijke behandeling van Franse en buitenlandse aardgasleveranciers. Ook de wijze van financiering van de opslagcompensatie waarin de regelgeving voorziet, waarborgt dat buitenlandse en Franse leveranciers gelijk worden behandeld. Buitenlandse leveranciers profiteren niet van lagere prijzen in vergelijking met Franse leveranciers;

— er evenmin sprake is van verstoring van de mededinging ten opzichte van opslagexploitanten in buurlanden. Sinds de inwerkingtreding van het reguleringsmechanisme is de vullingsgraad van de opslaginstallaties in heel de Unie opgelopen en heeft bijzonder hoge niveaus bereikt;

— er evenmin sprake is van verstoring van de mededinging tussen de opslagexploitanten en de methaanterminals of interconnectoren, omdat methaanterminals en interconnectoren niet vervangbaar zijn. In de bestaande besluiten van de Commissie op het gebied van concentraties is de markt voor de opslag van aardgas gedefinieerd als een afzonderlijke markt. Het is veeleer zo dat aardgasopslag, methaanterminals en interconnectoren elkaar aanvullen.

5.1.2. *Storengy*

(162) Storengy benadrukt de positieve effecten van de invoering van de betrokken maatregel voor de doelstelling van energiezekerheid. Om haar argumenten kracht bij te zetten, heeft Storengy de Commissie een gedetailleerd verslag overgelegd ([55]).

5.1.2.1. Is er sprake van staatssteun?

(163) De betrokken maatregel vormt volgens Storengy om verschillende redenen geen staatssteun.

([54]) Te weten een aankoopprijs van (130,6)/(98 % × 50 %).

([55]) *Rapport technico-économique établi consécutivement à l'ouverture par la Commission européenne d'une enquête concernant les conditions de régulation des stockages de gaz naturel en France*, […] (Technisch-economisch verslag opgesteld na opening door de Europese Commissie van een onderzoek naar de voorwaarden van de regulering van aardgasopslag in Frankrijk, […]), 12 juni 2020.

(164) Allereerst merkt Storengy op dat er geen sprake is van financiering uit staatsmiddelen omdat de opslagcomponent niet kan aan worden aangemerkt als verplichte bijdrage, dat de overdracht van middelen alleen plaatsvindt tussen particuliere marktdeelnemers (aardgasleveranciers en opslagexploitanten), dat de staat slechts beperkte zeggenschap over de middelen heeft, en dat de betrokken maatregel geen verlaging van de staatsbegroting teweegbrengt en de exploitanten verplicht de essentiële opslaginfrastructuren die onder de regeling vallen, te onderhouden.

(165) Bovendien kan de betrokken maatregel niet worden beschouwd als een selectief voordeel voor opslagexploitanten die op Frans grondgebied actief zijn ten opzichte van die welke in het buitenland zijn gevestigd, want die bevinden zich niet in een situatie die, gezien het doel van de betrokken maatregel, feitelijk en juridisch vergelijkbaar is met die van de op het Franse grondgebied gevestigde opslagexploitanten. Voorts bevinden de exploitanten van andere flexibiliteitsinstrumenten zich niet in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie.

(166) Tot slot legt Storengy uit dat de betrokken maatregel niet van invloed is op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten.

5.1.2.2. Verenigbaarheid van de steun

(167) Aanmerking als staatssteun zou volgens Storengy inhouden dat de betrokken maatregel zou moeten worden gezien als verenigbaar met de regels voor staatssteun. De maatregel draagt inderdaad bij tot de doelstelling van algemeen belang van energiezekerheid. Bovendien is de maatregel in het licht van de analyse van alternatieve maatregelen noodzakelijk en geschikt om die doelstelling te verwezenlijken.

(168) De invoering van de maatregel heeft een stimulerend effect, want zonder die maatregel zouden de opslagexploitanten vanwege het lage percentage inkoop van hun opslagcapaciteit en de lagere inkomsten uit de inkoopcampagnes als gevolg van een kleinere spread ertoe worden bewogen over te gaan tot stillegging of zelfs definitieve sluiting van infrastructuren die essentieel zijn om de aardgasvoorziening in Frankrijk te waarborgen.

(169) De berekening van het goedgekeurde inkomen met de BAR-waarderingsmethode op basis van de actuele economische kosten is gerechtvaardigd en evenredig, omdat:

— bij de uitvoering van het reguleringsmechanisme de BAR is onderworpen aan een onafhankelijke economische beoordeling via een externe controle door adviesbureau […];

— de door de exploitanten voorgestelde initiële BAR niet door de CRE is overgenomen;

— de methode op basis van de actuele economische kosten uitgaat van de brutoboekwaarde van de activa voor de BAR-waardering;

— de methode het mogelijk maakt de afgeschreven vervangingswaarde van de activa weer te geven;

— de methode wordt toegepast op alle in Frankrijk gereguleerde infrastructuurtarieven;

— de methode wordt toegepast door bijna alle Europese regelgevers.

(170) Anderzijds zou het onjuist zijn de BAR te waarderen op basis van de door de spreads weergegeven marktwaarde, omdat de kosten van de exploitanten dan niet gedekt zouden zijn, in strijd met het beginsel van kostendekking van Richtlijn 2009/73/EG. Waardering op basis van de marktwaarde zou dus gevaarlijk zijn voor het reguleringsmechanisme, dat is bedoeld om de voor de goede werking van het transmissiesysteem essentiële opslaginfrastructuren in stand te houden. Bovendien bestaat er bij toename van de spread een risico op een te hoge vergoeding. De door de CRE verkregen BAR-waarde komt overeen met de marktwaarde van de infrastructuur op lange en middellange termijn.

(171) Het zou niet juist zijn geweest te beoordelen of het niet mogelijk was geweest met het vóór inwerkingtreding van het reguleringsmechanisme gegenereerde inkomen de initiële investeringskosten te dekken, aangezien het in strijd met de praktijken van de Europese regelgevers, ingewikkeld en onbetrouwbaar zou zijn dat inkomen in aanmerking te nemen in de waardering.

(172) Tot slot worden er maatregelen genomen om de winstvooruitzichten van de exploitanten te beperken (d.w.z. gewogen gemiddelde kapitaalkosten, beperking van de kosten voor exploitanten van efficiënte opslaginfrastructuur en een stimuleringsregeling).

(173) Met de betrokken maatregel worden negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten voorkomen. Het is namelijk zo dat:

— er geen verstoring van de mededinging tussen Franse aardgasleveranciers en buitenlandse aardgasleveranciers is. Het veilen van opslagdiensten staat garant voor een gelijke behandeling van Franse en buitenlandse aardgasleveranciers. Ook de wijze van financiering van de opslagcompensatie waarin de regelgeving voorziet, waarborgt dat buitenlandse en Franse leveranciers gelijk worden behandeld. Buitenlandse leveranciers profiteren niet van lagere prijzen in vergelijking met Franse leveranciers;

— er evenmin sprake is van verstoring van de mededinging ten opzichte van opslagexploitanten in buurlanden. Sinds de inwerkingtreding van het reguleringsmechanisme is de vullingsgraad van de opslaginstallaties in heel de Unie opgelopen en heeft bijzonder hoge niveaus bereikt;

— er evenmin sprake is van verstoring van de mededinging tussen de opslagexploitanten en de methaanterminals of interconnectoren, omdat methaanterminals en interconnectoren niet vervangbaar zijn. In de bestaande besluiten van de Commissie op het gebied van concentraties is de markt voor de opslag van aardgas gedefinieerd als een afzonderlijke markt. Het is veeleer zo dat aardgasopslag, methaanterminals en interconnectoren elkaar aanvullen.

5.1.3. *Teréga*

(174) Teréga benadrukt dat de hervorming van de gasopslag vooral is bedoeld om de voorzieningszekerheid in Frankrijk te waarborgen, omdat die vóór de inwerkingtreding van het reguleringsmechanisme in het gedrang was gekomen.

5.1.3.1. Is er sprake van staatssteun?

(175) Teréga is van mening dat de maatregel niet als staatssteun kan worden aangemerkt. Teréga merkt op dat reguleringssystemen volgens het beginsel van kostendekking voor een efficiënte exploitant en een normale vergoeding voor het geïnvesteerde kapitaal in de Unie gebruikelijk zijn, zonder echter als staatssteun te worden beschouwd.

(176) Allereerst is Teréga van oordeel dat de betrokken maatregel slechts een tariefreguleringsinstrument is dat niet met staatsmiddelen wordt bekostigd. De maatregel heeft geen gevolgen voor de staatsbegroting en gaat niet gepaard met meerkosten die aan de eindafnemers moeten worden doorberekend. Bovendien oefent de Franse staat geen overheidscontrole uit over de door de TSB's geïnde middelen of over de TSB's zelf, want dat zijn privaatrechtelijke vennootschappen onder zeggenschap van overwegend particuliere aandeelhouders.

(177) Voorts is Teréga van mening dat de betrokken marktdeelnemers niet selectief worden bevoordeeld door de maatregel. Het reguleringsmechanisme is gebaseerd op veilingen en bevat ook efficiëntieprikkels en een instrument voor correctie achteraf van alle inkomsten en uitgaven. Bovendien betekent de symmetrische aard van het reguleringsmechanisme dat de opslagexploitanten niet noodzakelijk een compensatie krijgen, maar de overcompensatie mogelijk moeten terugbetalen.

(178) Wat het selectiviteitscriterium betreft, is Teréga verder van mening dat de situatie van buitenlandse marktdeelnemers niet relevant is voor de beoordeling in het licht van dat criterium. De situatie van opslagexploitanten is in veel opzichten feitelijk en juridisch anders dan die van exploitanten van methaanterminals en beheerders van interconnectoren, met name wat betreft de beoogde voorzieningszekerheid van aardgas in Frankrijk.

(179) Tot slot legt Teréga uit dat de betrokken maatregel geen enkele invloed heeft op de mededinging of het handelsverkeer tussen de lidstaten. De opslagcapaciteit wordt geveild volgens een marktmechanisme dat geen discriminatie van exploitanten in andere lidstaten inhoudt. Bovendien heeft de Commissie in haar bestaande besluiten op het gebied van controle op concentraties en mededingingsverstorende praktijken altijd een relevante markt voor de opslag van aardgas afgebakend die hoogstens nationaal van omvang is, zonder ooit te hebben geconcludeerd dat er een ruimere markt bestaat, zowel wat de betrokken diensten betreft als vanuit geografisch oogpunt. In ieder geval is het feit dat de gasinfrastructuur sterk gereguleerd is, onverenigbaar met de vaststelling dat er sprake is van een verstoring van de mededinging op de aardgasmarkten.

5.1.3.2. Verenigbaarheid van de steun met de interne markt

(180) Ook al zou het reguleringsmechanisme staatssteun inhouden, wat niet zo is, zou het naar het oordeel van Teréga voldoen aan alle voorwaarden voor verenigbaarheid met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU.

(181) Teréga is van mening dat de maatregel het gemeenschappelijk belang van voorzieningszekerheid in Frankrijk dient. Het reguleringsmechanisme heeft als doel om via een verhoging van de beschikbare aardgasvolumes op de opslaglocaties een nauwkeurig en kwantificeerbaar niveau van voorzieningszekerheid te bereiken. De betrokken maatregel is bovendien een noodzakelijke overheidsmaatregel die is gebaseerd op een verstandige analyse en antwoord biedt op welomschreven tekortkomingen van de markt, zoals het feit dat eindafnemers niet kunnen aangeven welke waarde zij aan de voorzieningszekerheid toekennen (zoals verzekeringswaarde of systeemwaarde). Daarnaast benadrukt Teréga dat de betrokken maatregel een geschikt instrument is om de voorzieningszekerheid op Frans grondgebied te versterken, niet alleen in vergelijking met de andere beschikbare flexibiliteitsmaatregelen, maar ook vergeleken met andere soorten opslagregulering.

(182) Teréga betwist de redenering van de Commissie in haar inleidingsbesluit met betrekking tot de evenredigheid van de betrokken maatregel. In het kader van het reguleringsmechanisme blijft het bedrag aan vermeende steun beperkt tot het noodzakelijke minimum. Het reguleringsmechanisme is gebaseerd op het beginsel van kostendekking voor een "efficiënte exploitant", een plafond voor het inkomen van de opslagexploitanten en geïntegreerde prikkels om hun operationele uitgaven efficiënt te maken. Voorts is door de CRE een onafhankelijke kostenevaluatie uitgevoerd. Op die manier heeft de CRE ervoor gezorgd dat alleen aanvaardbare kosten worden gedekt. De CRE heeft zich voor de waardebepaling van de gereguleerde activa mede gebaseerd op een reeks objectieve, actuele en betrouwbare economische onderzoeken door onafhankelijke deskundigen. De methode die de CRE heeft gevolgd om de activa te waarderen, is in dat opzicht consistent en sluit aan bij de praktijk van andere Europese regelgevers. Anders dan de Commissie suggereert, is Teréga van mening dat de opname van inkomen van vóór het begin van de regulering in de waarde van de basis van de gereguleerde activa wel onvolledig zou moeten zijn als er geen gegevens beschikbaar zijn, en hoe dan ook in strijd met de algemene rechtsbeginselen kan zijn. Overigens betreft het CRE-werk zowel de exploitatiekosten als de waardering van de activa van de opslagexploitanten, die consequent openbaar zijn gemaakt in haar tariefbesluiten, zodat het transparante karakter van de maatregel is gewaarborgd.

(183) Tot slot oordeelt Teréga dat de mededinging tussen in Frankrijk en in het buitenland gevestigde aardgasleveranciers niet wordt verstoord door de betrokken maatregel. De maatregel in kwestie is niet-discriminerend. Alle detaillisten kunnen capaciteit van de Franse opslaglocaties aankopen via veilingen. Bovendien betalen alle detaillisten die Franse afnemers bedienen, ATRT-tarieven, waarmee het compensatiemechanisme wordt ondersteund. De maatregel heeft zelfs positieve effecten op de kleinhandelsmarkten voor aardgas door de perioden van stress en de risico's van netwerkcongestie te beperken. Evenmin is er sprake van verstoring van de mededinging met LNG-exploitanten en beheerders van interconnectoren. Die marktdeelnemers zijn zelf ook grotendeels onderworpen aan mechanismen voor regulering van hun inkomen, en in plaats van te concurreren met de opslagexploitanten is het veeleer zo dat zij elkaar aanvullen in het streven naar voorzieningszekerheid. De betrokken maatregel is niet gunstiger voor de ene leverancier van aardgas dan voor de andere en behelst geen verbod op of ontmoediging van het gebruik van de interconnectoren en methaanterminals als aanvullende instrumenten. Die trend blijkt bijvoorbeeld uit de percentages inkoop van capaciteit van de Europese methaanterminals de afgelopen jaren. Tot slot houdt de maatregel geen verstoring van de mededinging met buitenlandse opslagexploitanten in. Benadeling van die exploitanten op de veilingen is uitgesloten, omdat de veilingen zijn gebaseerd op een marktmechanisme. Uit de praktijk is verder duidelijk dat de algemene stijging van de percentages inkoop van opslag in Europa niet is afgeremd door de invoering van de maatregel.

5.2. **Opmerkingen van andere belanghebbende partijen**

5.2.1. *AFIEG (Association française indépendante de l'électricité et du gaz — onafhankelijke Franse elektriciteits- en gasunie)* ([56])

(184) AFIEG heeft opmerkingen over de methode voor de waardering van de opslagactiva en over de omvang van de opslagactiva die qua volume en verwerkingscapaciteit nodig zijn om de voorzieningszekerheid te waarborgen.

(185) AFIEG benadrukt dat de verstoringen van de mededinging die vóór de hervorming bestonden als gevolg van het gebrek aan transparantie van het vorige systeem, zijn verholpen.

([56]) Bij AFIEG zijn Franse ondernemingen en dochterondernemingen van Europese elektriciteits- en gasexploitanten aangesloten: Alpiq Energie France, BKW France, Endesa, Fortum France, Gazprom Energy, Total Direct Energie, Gazel Energie, Vattenfall. Enovos en Primeo Energie zijn geassocieerde leden.

(186) Wat de methode voor waardering van de basis van gereguleerde activa betreft, beschikt AFIEG niet over precieze cijfers om de door de CRE gebruikte waardering te valideren, maar verdient volgens haar de economische marktwaarde de voorkeur boven de boekhoudkundige marktwaarde. Met die waarde zou de opslag op een bepaald tijdstip kunnen worden weergegeven in plaats van een meer historisch beeld. AFIEG is verder van mening dat de waardering van het kussengas een fundamenteel onderdeel van de waardering van de opslagactiva lijkt te zijn en wil daarom rekening houden met de financiële gevolgen van de keuze van de regels voor afschrijving van het kussengas op de totale BAR-waarde. Tot slot benadrukt AFIEG dat opslagexploitanten in hun activiteiten niet aan grotere risico's worden blootgesteld dan transmissiesysteembeheerders. Daarom zou het voor opslagexploitanten gehanteerde vergoedingspercentage voor de BAR niet hoger moeten zijn dan dat van de TSB's.

(187) AFIEG is van mening dat de omvang van de opslagactiva die qua volume en verwerkingscapaciteit nodig zijn om de voorzieningszekerheid te waarborgen, door de Franse autoriteiten moet worden beperkt om de kosten-batenverhouding van opslag voor de verbruikers te maximaliseren. De Franse overheid is bij het vaststellen van de voorraden aardgas die minimaal nodig zijn om de voorzieningszekerheid te waarborgen, immers uitgegaan van een onttrekkingsdebiet van 1 990 GWh/d en een volume van 64 TWh ([57]), terwijl in de bij het decreet inzake het MEP voor 2023-2028 vastgestelde lijst wordt gerekend met 2 376 GWh/d en 138,5 TWh. AFIEG is van mening dat de bij het MEP-decreet vastgestelde omvang te groot is in verhouding tot de opslagbehoeften om de voorzieningszekerheid in Frankrijk te waarborgen. De omvang zou dan ook naar beneden moeten worden bijgesteld om te vermijden dat er extra kosten voor eindverbruikers en nadelen voor de andere vormen van flexibele aardgascapaciteit ontstaan. Voorts merkt AFIEG op dat de door de Franse overheid op 2 % vastgestelde dekking voor het risico van marktfalen te uitgebreid is in vergelijking met het in de buurlanden vastgestelde percentage van 5 %.

5.2.2. *AFG (Association française du gaz — Franse gasunie)* ([58])

(188) Volgens AFG is het door de Franse autoriteiten op 1 januari 2018 ingevoerde reguleringskader voor aardgasopslag positief.

(189) AFG is ook van mening dat de betrokken maatregel is gebaseerd op het beginsel van kostenregulering en heeft geleid tot een efficiënte en evenredige waardering van de activa. AFG voert aan dat dit beginsel van kostenregulering wordt gevolgd door de meeste regelgevers en van toepassing is op de activiteiten transmissie, aardgasdistributie en methaanterminals in Frankrijk.

(190) Volgens AFG zou een methode op basis van de marktprijzen in plaats van de kosten van "efficiënte exploitanten" mogelijk een wisselvallig en economisch verre van optimaal reguleringskader hebben opgeleverd: bij ongunstige spreads is het met die methode immers niet gegarandeerd dat de kosten van de exploitanten worden gedekt, waardoor zij in een hachelijke situatie kunnen komen te verkeren. Andersom zouden bij zeer gunstige marktspreads de inkomsten van de exploitanten juist te hoog en verre van optimaal voor de afnemers van opslag zijn geweest.

(191) Volgens AFG heeft de regulering van de Franse opslag niet geleid tot verstoring van de mededinging met de andere aardgasinfrastructuren in Frankrijk, de methaanterminals in Frankrijk en in de Unie of de opslagexploitanten in de Unie. Wat de methaanterminals betreft, stelt AFG vast dat de in Frankrijk ingevoerde hoeveelheden LNG met een stijging van 9,6 Gm^3 in 2017 tot 21,5 Gm^3 in 2019 in twee jaar zijn verdubbeld. AFG vermeldt verder dat in Duitsland momenteel projecten voor de ontwikkeling van methaanterminals worden bestudeerd. Wat de opslagexploitanten in Europa betreft, benadrukt AFG dat de vullingsgraad van de opslaginstallaties in Duitsland, Nederland en België tussen 2018 en 2019 zijn gestegen en op 1 november 2019 in West-Europa een niveau van ten minste 95 % heeft bereikt.

5.2.3. *ANODE (Association nationale des opérateurs détaillants en énergie — nationale vereniging van detailhandelaren in energie)* ([59])

(192) Volgens ANODE maakt de regulering van de Franse opslag het mogelijk de wens van de leveranciers om te beschikken over marktregels voor het op de markt brengen van opslagcapaciteit, te verenigen met een gereguleerd mechanisme om de voorzieningszekerheid te waarborgen.

([57]) Besluit van 13 maart 2018 inzake de voorraden aardgas die minimaal nodig zijn om de voorzieningszekerheid te waarborgen in de periode van 1 november 2018 tot en met 31 maart 2019.

([58]) AFG is de beroepsorganisatie van de Franse gasindustrie. De gewone leden zijn EDF, ENGIE, France Gas Liquides, Gazprom, GRDF, GRTgaz, Teréga, Total. Naast de gewone leden kent de unie buitengewone leden, partnerleden en sociëtaire leden.

([59]) ANODE vertegenwoordigt alternatieve energieleveranciers in Frankrijk. De leden van de vereniging zijn EkWateur, Enercoop, Energie d'ici, Eni Gas & Power France, Greenyellow, Gaz Européen, Planète OUI, Plüm Energie, Save, Total Direct Energie, Vattenfall en Wekiwi.

(193) Daarnaast acht ANODE het essentieel dat het doel van inkoop en vulling van de opslag, en de omvang van de met het oog op de voorzieningszekerheid in het compensatiemechanisme in aanmerking genomen activa, regelmatig worden herzien om er zeker van te zijn dat zij aan de feitelijke behoeften beantwoorden. Dat punt is volgens ANODE des te belangrijker, omdat Frankrijk uitgaat van een vermindering van het aardgasverbruik met 2 %, waarbij elektriciteitsproductie buiten beschouwing is gelaten, […].

(194) Wat evenredigheid betreft, is ANODE van mening dat de CRE rekening zal moeten houden met de ervaring die is opgedaan met de kosten en de werking van de opslag en met de vermindering van het risico voor de opslagexploitanten. Volgens ANODE zou de vergoeding voor de BAR van de opslagexploitanten moeten worden afgestemd op die van de TSB's.

5.2.4. *CREG (Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz — regelgevende commissie voor elektriciteit en gas)* ([60])

(195) CREG is van mening dat niet is aangetoond dat de volledige opslagcapaciteit in Frankrijk steeds noodzakelijk is om de aardgasvoorziening veilig te stellen. Een deel van het aardgas, en dat kan een belangrijk deel zijn, wordt door de bevrachters gebruikt voor speculatiewinsten op de prijsverschillen van het aardgas in de zomer en in de winter. Het compensatiemechanisme kan dus ook fungeren als gratis middel voor de bevrachters om prijswinsten op het aardgas te realiseren. Dat geeft de in Frankrijk actieve bevrachters een concurrentievoordeel dat de bevrachters in de omringende landen niet hebben.

(196) België heeft slechts één aardgasopslaginstallatie, de locatie Loenhout, die wordt geëxploiteerd door Fluxys Belgium ([61]). CREG is van mening dat deze locatie concurreert met andere opslaglocaties in het noordwesten van de Unie.

(197) Hoewel de spread tussen de winter- en zomerprijzen voor aardgas in 2017 en 2018 beperkt bleef, had de onbeschikbaarheid van de grootste opslaginstallatie in het Verenigd Koninkrijk tot gevolg dat er op de markt in het noordwesten van de Unie meer opslagcapaciteit werd gereserveerd. Dat verklaart de vullingsgraad van 87 % en 84 % van Loenhout in de seizoenen 2016-2017 en 2017-2018.

(198) De vullingsgraad voor het seizoen 2018-2019 was met 54 % echter laag, terwijl de vullingsgraad voor de EU-28 redelijk stabiel bleef. In dit verband stelt CREG vast dat de vullingsgraad voor de opslag in Frankrijk steeg van 75 % in het seizoen 2017-2018 naar 94 % in het seizoen 2018-2019. De rol van Loenhout als flexibiliteitsbron is overgenomen door de Franse opslaginstallaties die door een nieuw regulatoir ondersteuningskader hebben kunnen profiteren van heel lage tarieven. CREG is van mening dat de invoering van het Franse compensatiemechanisme dan ook aanzienlijke gevolgen heeft gehad voor Loenhout: alleen marktdeelnemers met bestaande langlopende contracten zijn actief gebleven in Loenhout. CREG is van mening dat de opslagexploitanten in omringende landen zich door het Franse compensatiemechanisme verplicht zien hun opslagcapaciteit tegen of zelfs onder hun marginale kosten te verkopen.

(199) Voorts wijst CREG erop dat de vullingsgraad voor het seizoen 2019-2020 uitzonderlijk is, zowel voor België (97 %) als voor de EU-28 (97 %). De verklaring daarvoor is te vinden in de zeer lage aardgasprijzen in de zomer van 2019 en een aanzienlijke spread.

(200) CREG concludeert dat bijgevolg niet kan worden uitgesloten dat het in Frankrijk toegepaste compensatiemechanisme verstoringen van de mededinging teweegbrengt tussen de opslagexploitanten op Frans grondgebied en die van naburige lidstaten, tussen marktpartijen actief op de Franse markt en die actief in naburige lidstaten en tussen enerzijds de aardgasopslagexploitanten en anderzijds de exploitanten van LNG en de beheerders van interconnectoren.

([60]) CREG is de regelgever voor elektriciteit en gas in België.

([61]) De locatie heeft een opslagcapaciteit van 780 miljoen kubieke meter (wat overeenkomt met 9 TWh).

5.2.5. *[…]* ([62])

(201) […] is van mening dat het absoluut noodzakelijk is een aardgasvoorraad aan te leggen om de voorzieningszekerheid op korte termijn te waarborgen, en dat de beginselen van de in 2018 ingevoerde regulering volgens haar relevant zijn. Aangezien het voor de voorzieningszekerheid noodzakelijke opslagvolume groter is dan het "economische" volume dat de markt uit eigen beweging zou waarderen, moet het inkomen van de opslagexploitanten worden aangevuld.

(202) De gereguleerde omvang moet echter beperkt blijven tot de opslagcapaciteit die strikt noodzakelijk is voor de voorzieningszekerheid. Dat is belangrijk om ervoor te zorgen dat de eindverbruiker niet voor buitensporig hoge kosten komt te staan. Is de gereguleerde omvang te groot, dan kan dat ook voor de opslag in een andere lidstaat nadelig zijn en gevolgen hebben voor de methaanterminals en de interconnectoren.

(203) […] geeft toe dat het moeilijk is precies te bepalen hoeveel opslag nodig is voor de voorzieningszekerheid. […] is niettemin van mening dat het voor de voorzieningszekerheid noodzakelijk kan zijn alle ondergrondse opslag op te nemen in de omvang van de vereiste opslag. In het licht van de recente ontwikkelingen is […] van mening dat de door Frankrijk gekozen scenario's zouden kunnen leiden tot een hoger gebruik van met name LNG-hulpbronnen, wat een vermindering van het voor de voorzieningszekerheid benodigd volume tot gevolg zou hebben.

(204) […] plaatst ook vraagtekens bij de keuze om de gereguleerde omvang te beperken tot de ondergrondse opslagcapaciteit, temeer daar in de Franse wetgeving het bestaan van voorraden in methaanterminals wordt onderkend en die voorraden worden beschouwd als geschikte bijdrage tot de zekerheid van de aardgasvoorziening.

(205) Op middellange en lange termijn verwacht […] dat Frankrijk de ontmanteling van enkele van haar gasinfrastructuren moet beheren. Ook al is het mogelijk om met een verhoogde invoercapaciteit de voor de voorzieningszekerheid benodigde hoeveelheid opgeslagen gas te verminderen, zou dat alternatief uiteindelijk heel duur kunnen blijken. Het gebruik van bestaande opslag om de voorzieningszekerheid te waarborgen lijkt dan ook zinvoller dan het opbouwen van nieuwe invoercapaciteit.

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

(206) EFET steunt de in 2018 door de Franse autoriteiten doorgevoerde hervorming waarmee een aantrekkelijke en concurrerende markt voor aardgasopslag in Frankrijk tot stand is gebracht.

(207) Ten aanzien van de verenigbaarheid van de steun twijfelt de EFET niet aan de methode voor berekening van de basiswaarde of het vergoedingspercentage voor het kapitaal, zoals gedefinieerd door de CRE. De waarde van de gereguleerde activa zou moeten overeenkomen met de basis van de gereguleerde activa en met een gereguleerd vergoedingspercentage.

(208) EFET denkt niet dat de invoering van de hervorming tot verstoringen van de mededinging heeft kunnen leiden: noch tussen de Franse aardgasopslagexploitanten en de exploitanten van andere lidstaten, zoals blijkt uit de gestaag toenemende deelname van exploitanten in Frankrijk en in het buitenland sinds 2018, noch tussen de aardgasopslag- en LNG-terminalexploitanten, aangezien de marktwaarde van de LNG-terminals sinds 2018 voortdurend is gestegen.

5.2.7. *Elengy* ([64])

(209) De invoering van de hervorming heeft niet geleid tot een kunstmatige vermindering van de prikkels om gebruik te maken van de LNG-terminals. Ten eerste zijn de activiteiten van de terminals van Elengy sinds de uitvoering van de maatregel toegenomen, waarbij in 2019 en 2020 recordniveaus zijn bereikt.

(210) Ten tweede wordt de aantrekkelijkheid van de LNG-terminals beïnvloed door talrijke factoren: de kloof tussen de markten van de Unie en die van Azië, de tarieven, het bestaan van langlopende contracten, de diepte en liquiditeit van de stroomafwaartse markt, de flexibiliteit van de terminal, evenals de handelsvoorschriften. De opslagmaatregel heeft geen rechtstreekse invloed op deze factoren, maar heeft wel indirecte en positieve gevolgen gehad. De hervorming heeft immers geholpen om de opslagcapaciteit van de Unie te maximaliseren door de aardgasmarkt van de Unie voor aardgasopslag te verdiepen en de kosten voor de verbruiker te verlagen wanneer de vraag naar aardgas hoog is, en door de op de Franse markt beschikbare liquiditeit te vergroten.

([62]) […].
([63]) Bij EFET zijn ruim honderd energiehandelsbedrijven aangesloten, die in meer dan 28 Europese landen actief zijn.
([64]) Beheerder van methaanterminals.

5.2.8. *Enovos* ([65])

(211) Enovos is van mening dat, wanneer er voldoende uiteenlopende partijen zijn die deelnemen aan het systeem, de markt de meest aangewezen plaats is om de waarde van een actief te bepalen. Het huidige veilingmechanisme zorgt voor een eerlijke marktbeoordeling. Als het veilingsysteem leidt tot een lagere of hogere vergoeding voor bepaalde partijen, vindt aanpassing plaats op de veilingen van de daaropvolgende jaren.

5.2.9. *Fluxys* ([66])

(212) Fluxys merkt op dat de opslag van aardgas in de Unie de afgelopen jaren is geconfronteerd met grote uitdagingen, aangezien het steeds moeilijker wordt om de operationele kosten van de exploitanten van aardgasopslag te dekken. Om de snelle marktontwikkelingen het hoofd te bieden, is het dan ook noodzakelijk een passend economisch model in te voeren dat de waarde van de aardgasopslag voor het systeem en de bijdrage ervan aan de voorzieningszekerheid weerspiegelt. De eenzijdige invoering van steunmechanismen zou kunnen leiden tot verstoringen van de mededinging met andere lidstaten van de Unie. Daarom zou voor alle lidstaten van de Unie een compensatiemechanisme op basis van strikte criteria moeten worden toegepast.

5.2.10. *FNME-CGT (Fédération nationale des mines et de l'énergie — nationale mijnbouw- en energiebond)* ([67])

(213) Volgens FNME-CGT zijn met de hervorming van de aardgasopslag in Frankrijk de volgende twee doelstellingen verwezenlijkt: de energiezekerheid veiligstellen tegen de juiste kosten voor de verbruiker en de goede werking van het transportsysteem waarborgen om het vervoer te garanderen.

(214) FNME-CGT is van mening dat de betrokken maatregel niet als staatssteun kan worden aangemerkt. Volgens FNME-CGT wordt de compensatie niet met staatsmiddelen bekostigd. Voorts betreft de betrokken maatregel geen dwingend opgelegde heffing zonder tegenprestatie, zoals een belasting. Bovendien voert FNME-CGT aan dat doorberekening van het tarief voor het gebruik van het transmissiesysteem op de factuur voor de verbruiker van aardgas alleen verplicht is voor verbruikers die willen profiteren van de gereguleerde tarieven, en dat noch de middelen uit de opslagcomponent noch de exploitanten die de compensatie innen, onder controle van de staat staan.

(215) FNME-CGT is niet van mening dat de maatregel een selectief voordeel oplevert, aangezien de opslagexploitanten verplicht zijn ervoor te zorgen dat deze infrastructuren steeds operationeel zijn. Bovendien is in het kader van de regulering bepaald dat het overschot aan inkomsten door de exploitant aan de netbeheerders wordt terugbetaald, wat neerkomt op een gemiste economische kans.

(216) De betrokken maatregel zou zelfs in het hypothetische geval van aanmerking als staatssteun verenigbaar zijn met de interne markt.

(217) FNME-CGT is van mening dat de methode voor waardering van gereguleerde activa evenredig is met de doelstelling van voorzieningszekerheid. De invoering van een regulering van de inkomsten van exploitanten op basis van door de nationale regelgevende instantie gecontroleerde en goedgekeurde kosten heeft ervoor gezorgd dat de eindverbruiker een vooraf op transparante wijze bepaalde prijs betaalt.

(218) De BAR-waarderingsmethode geldt overigens voor alle in Frankrijk gereguleerde infrastructuurtarieven, met uitzondering van de distributie van elektriciteit. Bij waardering op basis van de spread tussen zomer en winter zou het niet mogelijk zijn geweest de tekortkomingen te corrigeren van een markt die niet in staat was de verzekeringswaarde van de activa in de prijzen weer te geven. Bovendien zijn de BAR-voorstellen van de exploitanten onderworpen aan een onafhankelijke controle in opdracht van de CRE, die heeft geleid tot een vermindering van de initiële BAR. Verder wordt in de initiële BAR rekening gehouden met de afschrijvingswaarde van de activa. Sommige activa die volledig zijn afgeschreven, zijn zelfs tegen nulwaarde in de BAR opgenomen, zodat daarvoor geen vergoeding is ontvangen.

(219) Volgens FNME-CGT zijn er nog meer redenen waarom kan worden geconcludeerd dat de maatregel evenredig is: de regelmatige herziening van de reikwijdte van de regelgeving via het MEP, het feit dat alleen kosten van exploitanten van gasinfrastructuren worden gedekt die overeenkomen met die van een "efficiënte exploitant", de symmetrische aard van de compensatie, waardoor overcompensatie is uitgesloten, en het feit dat de regulering is bedoeld om de inkoop van opslagcapaciteit en de veilingopbrengsten te maximaliseren.

([65]) Handelaar in de energiesector.
([66]) Gasopslagbeheerder in België.
([67]) Franse vakvereniging aangesloten bij het CGT (Algemeen Verbond van werknemers).

(220) FNME-CGT is van mening dat de maatregel geen negatieve uitwerking heeft gehad op de mededinging en het handelsverkeer. Ten eerste wordt de door elk van de leveranciers gedragen compensatie bepaald door hun verbruikskenmerken, ongeacht of hun installaties op Frans grondgebied dan wel in een buurland staan, zodat de mededinging tussen de leveranciers niet wordt verstoord. Ten tweede is er geen sprake van mededinging tussen opslag, LNG en interconnectoren, omdat zij elkaar veeleer aanvullen. De methaanterminals hebben technische kenmerken en operationele beperkingen die specifiek zijn voor de LNG-toeleveringsketen. Terwijl de opslag is bedoeld om in de behoefte te voorzien tijdens perioden van piekverbruik, zijn de LNG-terminals en de gasinterconnectoren middelen om aardgas in te voeren en de bronnen voor de aardgasvoorziening te diversifiëren. Omdat de opslaginfrastructuren en de methaanterminals elkaar aanvullen, is het mogelijk geweest om tegen lage kosten in de Unie ingevoerd LNG op te slaan, waar de afnemers van aardgas hun voordeel mee doen. Ten derde heeft de betrokken maatregel niet geleid tot verstoring van de mededinging met opslagexploitanten in andere lidstaten, getuige het feit dat de percentages inkoop en gebruik van de opslag in de Unie in alle gevallen is gestegen en op een hoog niveau liggen.

(221) In tegenstelling tot het MEP denkt FNME-CGT niet dat het aardgasverbruik jaarlijks met 2 % zal afnemen als gevolg van de ontwikkeling van nieuwe toepassingen van aardgas. FNME-CGT wijst op criteria in verband met de voorzieningszekerheid die vaak worden vergeten bij het dimensioneren van infrastructuren, zoals het feit dat onder gemiddelde weersomstandigheden de belangrijkste bron van voorziening er maximaal zes maanden niet is.

5.2.11. *GRTgaz* ([68])

(222) Volgens GRTgaz zijn netwerk en opslag als één geheel ontworpen en zijn beide onmisbaar om aan de vraag in de winter te voldoen. GRTgaz heeft begin 2018 simulaties uitgevoerd die op basis van de weerscenario's van de laatste winters wijzen op een opslagbehoefte van 115 tot 125 TWh. GRTgaz geeft tevens aan dat de maximale opslagcapaciteit van 135 TWh ontoereikend is voor een koude winter met een koudegolf en zonder gebruik van LNG.

(223) Tussen 2012 en 2018 heeft GRTgaz regelmatig gewaarschuwd voor de problemen die werden veroorzaakt door de ontoereikende inkoop en vulling van ondergrondse opslag, met name het risico voor de voorzieningszekerheid en de continuïteit van de levering. Bovendien is volgens GRTgaz de rol van opslag binnen het France gassysteem versterkt met de invoering op 1 november 2018 van één ruimte (Trading Region France, "TRF").

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

(224) De opslag van aardgas vormt een garantie en waarde voor het systeem zelf, zoals blijkt uit onderzoeken die zijn uitgevoerd voor *Gas Infrastructure Europe*. Die waarden worden niet weerspiegeld in de marktprijs ([70]). Daarom is regulering nodig ([71]), zoals die welke in Frankrijk is ingevoerd. Het op de markt gebaseerde Franse systeem zorgt voor een gelijk speelveld ten opzichte van andere bronnen van flexibiliteit. Overcompensatie wordt voorkomen, want het verschil tussen het gereguleerde inkomen en het marktinkomen wordt terugbetaald. De transparantie van de compensatie is gewaarborgd door de methoden die door de CRE zijn vastgesteld. Dankzij de invoering van de betrokken maatregel is er geen sprake van verstoring van de mededinging op de opslagmarkt of in de energiewaardeketen. De maatregel in kwestie is een voorbeeld voor de andere landen in de Unie.

5.2.13. *Total Direct Énergie* ([72])

(225) Zoals is bepaald in het MEP-decreet, is de voor de voorzieningszekerheid benodigde omvang van de activa vastgesteld op 138,5 TWh, terwijl het vereiste volume in het vorige opslagmechanisme slechts 90 TWh was.

(226) Total Direct Énergie zet vraagtekens bij het veronderstelde gebruik van interconnectoren van 1 585 GWh/d bij een technische capaciteit van 1 810 GWh/d. Dat verschil lijkt niet gerechtvaardigd. De levertijd van ladingen, die tien dagen bedraagt, zou moeten worden aangepast en er zou rekening moeten worden gehouden met vaste LNG-leveringscontracten (zodat de gemiddelde levertijd kan worden verkort). Tot slot valt het voordeel van LNG lager uit als rekening wordt gehouden met koudegolven van slechts zes tot negen dagen.

([68]) Beheerder van het gastransmissiesysteem.
([69]) Gasopslagbeheerder.
([70]) Onderzoek uitgevoerd voor Gas Infrastructure Europe (GIE): *Gas Storage Market Failures*, Pöyry, september 2017.
([71]) Onderzoek uitgevoerd voor Gas Infrastructure Europe (GIE): *Measures for a sustainable gas storage market*, FTI-CL Energy, oktober 2018.
([72]) Onderneming die actief is in de energiesector.

(227) Een te grote opzet van de infrastructuren zou automatisch een te grote vergoeding voor de opslagexploitanten tot gevolg hebben. In de initiële BAR had rekening moeten worden gehouden met afschrijvingen die al zijn gerealiseerd. Bovendien is volgens Total Direct Énergie de vergoeding voor de activiteit van opslagexploitanten te hoog in verhouding tot de gelopen risico's. Die activiteit is immers niet blootgesteld aan grotere risico's dan de activiteit van transmissiesysteembeheerders. Er is bijgevolg geen enkele reden voor een hogere vergoeding. Daarom zou het gehanteerde BAR-vergoedingspercentage niet hoger moeten zijn dan dat van de TSB's, dat momenteel door de CRE op 5,25 % is vastgesteld.

(228) Total Direct Énergie is ook van mening dat de maatregel een dusdanige omvang heeft dat de prijssignalen op de groothandelsmarkten worden verstoord en de marktdeelnemers niet worden aangemoedigd om in te kopen bij andere flexibiliteitsinstrumenten (met name interconnectoren en LNG), ook al zijn die even onmisbaar. Total Direct Énergie merkt op dat de langlopende contracten voor de inkoop van interconnectiecapaciteit de komende jaren aflopen, waarbij de marktsignalen op dit moment niet aanzetten tot verlenging.

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

(229) De beschikbaarheid van opslagcapaciteit is essentieel om te garanderen dat het geheel aan infrastructuren voor aardgasinvoer veilig en economisch kan worden geëxploiteerd. Uit de omstandigheden op de markt voor ondergrondse aardgasopslag blijkt echter niet dat de markt een volledige benutting van de opslagcapaciteit zou moeten aanmoedigen ([74]). De exploitanten van opslagsystemen worden al jarenlang geconfronteerd met een sterke daling van de marktprijzen. Daar komt nog bij dat de situatie ten aanzien van mededinging van land tot land verschilt in Europa, omdat de nationale wettelijke bepalingen op het gebied van marktwerking voor of regulering van de toegang tot opslag en flexibele bronnen onderling verschillen. Het is daarom nodig dat de nationale stelsels voor de regulering van aardgasopslag worden geharmoniseerd ([75]).

5.2.15. *UPRIGAZ (Union Professionnelle des Industries Privées du Gaz — bedrijfsorganisatie voor particuliere gasbedrijven)* ([76])

(230) UPRIGAZ herinnert eraan dat Frankrijk zijn mechanisme voor de regulering van opslag reeds heeft gewijzigd na beroep tegen het oude mechanisme bij de hoogste bestuursrechter wegens bevoegdheidsoverschrijding. Volgens UPRIGAZ is het nieuwe mechanisme relevant, omdat het een reële marktwaarde voor opslagproducten in Frankrijk mogelijk maakt.

(231) UPRIGAZ is van mening dat niet kan worden gezegd dat het gebruik van Franse methaanterminals en die in buurlanden wordt belemmerd door het reguleringsregime voor aardgasopslag. In 2017 bedroeg de uitzending door Franse methaanterminals 9,6 Gm^3. Uit de waargenomen omvang van de uitzending in 2018 (11,1 Gm^3) en 2019 (21,5 Gm^3) blijkt duidelijk de belangstelling die er in deze periode op de markt was voor Franse methaanterminals. Dat geldt evenzeer voor de methaanterminals in de buurlanden, met een enorme toename van de uitzendingen in België (van 1,1 Gm^3 in 2017 tot 6,7 Gm^3 in 2019) en Nederland (van 0,8 Gm^3 in 2017 tot 7,9 Gm^3 in 2019).

(232) UPRIGAZ is voorts van mening dat de door de Franse autoriteiten gehanteerde methode, met name de veronderstelde 100 % beschikbaarheid van de vaste toegangscapaciteit op de interconnectiepunten, niet leidt tot beperking van de mededinging.

(233) Tot slot meent UPRIGAZ dat de betrokken maatregel voor de Franse opslagexploitanten geen onrechtmatig voordeel inhoudt ten opzichte van hun buitenlandse collega's.

6. **BEOORDELING VAN DE MAATREGEL**

6.1. **Is er sprake van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU?**

(234) Steunmaatregelen zijn in artikel 107, lid 1, van het VWEU gedefinieerd als "steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt".

([73]) Gasopslagbeheerder.

([74]) Onderzoeken uitgevoerd voor Gas Infrastructure Europe (GIE): *Gas Storage Market Failures*, Pöyry, september 2017 en *Value of the gas storage infrastructure for the electricity system*, Artelys, oktober 2019.

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

([76]) UPRIGAZ brengt bedrijven samen die actief zijn in de gehele gasketen of een deel daarvan: Dalkia France, Eni, ENGIE, Equinor, ENGIE Cofely, Naturgy, Total Energie Gaz, Teréga, Total Gaz Électricité Holdings France.

(235) Een maatregel wordt als staatssteun aangemerkt, als aan elk van de volgende voorwaarden is voldaan: a) de maatregel is aan de staat toe te rekenen en wordt met staatsmiddelen bekostigd; b) met de maatregel wordt een selectief voordeel verleend waardoor bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde handelswaar kunnen worden begunstigd, en c) de maatregel houdt een verstoring of mogelijke verstoring van de mededinging in en kan een ongunstig effect hebben op het handelsverkeer tussen de lidstaten.

6.1.1. *Staatsmiddelen en toerekenbaarheid*

(236) Om te kunnen worden bestempeld als steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, moeten voordelen ten eerste direct of indirect met staatsmiddelen worden bekostigd en ten tweede toerekenbaar zijn aan de staat ([77]).

(237) Wat allereerst de voorwaarde inzake de toerekenbaarheid van de maatregel betreft, moet worden onderzocht of de overheid moet worden geacht bij de vaststelling van die maatregel betrokken te zijn geweest ([78]).

(238) In dit verband zij in de eerste plaats opgemerkt dat het reguleringsmechanisme is ingesteld bij een wet van 2017 ([79]) waarvan de werkingssfeer is vastgesteld bij decreet ([80]) en waarvan de uitvoeringsbepalingen worden vastgesteld bij besluiten van de CRE, een onafhankelijke administratieve instantie, in het kader van de haar bij wet verleende bevoegdheid (zie de overwegingen 15, 16 en 17). De CRE bepaalt met name de uitvoering van de veiling van capaciteit voor essentiële infrastructuur, stelt het goedgekeurde inkomen van opslagexploitanten vast en bepaalt de methode voor de berekening van de opslagcomponent in de ATRT-tarieven. Het reguleringsmechanisme moet derhalve als toerekenbaar aan de staat worden beschouwd.

(239) Wat in de tweede plaats de voorwaarde van directe of indirecte financiering met staatsmiddelen betreft, volgt uit de rechtspraak van het Hof dat niet in alle gevallen rechtstreekse financiering door de staat hoeft te worden aangetoond om het aan een of meer ondernemingen verleende voordeel als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU aan te merken ([81]).

(240) Het Hof heeft met name geoordeeld dat middelen die afkomstig zijn uit krachtens de wetgeving van de staat verplichte bijdragen en die overeenkomstig deze wetgeving worden beheerd en verdeeld, kunnen worden beschouwd als staatsmiddelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, zelfs indien zij worden beheerd door entiteiten die losstaan van de overheid ([82]). De vraag of het daarbij gaat om publiekrechtelijke of privaatrechtelijke entiteiten, is op zich niet doorslaggevend ([83]). Bepalend in dit verband is of dergelijke entiteiten door de staat zijn belast met het beheer van staatsmiddelen, en niet louter verplicht zijn om met hun eigen financiële middelen aankopen te verrichten ([84]). In het arrest ENEA SA heeft het Hof geoordeeld dat een maatregel niet met staatsmiddelen wordt bekostigd wanneer de uit die maatregel voortvloeiende meerkosten niet volledig aan de eindgebruikers kunnen worden doorberekend ([85]). Bovendien blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat de wijzen van berekening van deze bijdragen nauwkeurig kunnen worden vastgesteld bij verordening of besluit van een overheidsinstantie, zoals de nationale regelgever, zonder evenwel uit te sluiten dat zij worden aangemerkt als "verplichte bijdragen opgelegd door de wettelijke regeling van de staat" ([86]).

([77]) Arresten van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punt 24; 30 mei 2013, Doux Élevage en Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, punt 27, en 19 december 2013, Association Vent De Colère! e.a., C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, punt 16.

([78]) Arrest van 19 december 2013, Association Vent De Colère! e.a., C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

([79]) Wet nr. 2017-1839 van 30 december 2017 tot beëindiging van het onderzoek naar en de exploitatie van koolwaterstoffen en houdende diverse bepalingen inzake energie en milieu.

([80]) MEP-decreet nr. 2020-456.

([81]) Arresten van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punt 36; 30 mei 2013, Doux Élevage en Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, punt 34; 28 maart 2019, Duitsland/Commissie, C-405/16 P, ECLI:EU:C:2019:268, punt 55, en 20 september 2019, FVE Holýšov I e.a./Commissie, T-217/17, ECLI:EU:T:2019:633, punt 105.

([82]) Arresten van het Hof van Justitie van 2 juli 1974, Italië/Commissie, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punt 35; 19 december 2013, Association Vent De Colère! e.a., C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, punt 25; 28 maart 2019, Duitsland/Commissie, C-405/16 P, ECLI:EU:C:2019:268, punt 58, en 20 september 2019, FVE Holýšov I e.a./Commissie, T-217/17, ECLI:EU:T:2019:633, punt 107.

([83]) Arrest van 20 september 2019, FVE Holýšov I e.a./Commissie, T-217/17, ECLI:EU:T:2019:633, punt 126.

([84]) Arresten van 28 maart 2019, Duitsland/Commissie, C-405/16 P, ECLI:EU:C:2019:268, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 20 september 2019, FVE Holýšov I e.a./Commissie, T-217/17, ECLI:EU:T:2019:633, punt 108.

([85]) Arrest van 13 september 2017, ENEA, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, punt 30.

([86]) Arrest van 15 mei 2019, Achema e.a., C-706/17, ECLI:EU:C:2019:407, punt 66.

(241) In het arrest Essent Netwerk Noord ([87]) is de betrokken maatregel aangemerkt als een belasting en dus als een maatregel die staatssteun inhoudt, aangezien de staat de prijstoeslag bij wet aan de afnemers van elektriciteit heeft opgelegd op basis van het objectieve criterium van het aantal vervoerde kilowatturen ([88]). Het Hof heeft in dit verband verduidelijkt dat de hoedanigheid van degene die de belasting verschuldigd is, irrelevant is, aangezien de belasting betrekking heeft op het product of een activiteit die nodig is voor het product ([89]).

(242) Bovendien heeft het Hof in arrest EEG 2012 ([90]) toegelicht dat het niet volstaat dat de inning van een financiële last van de leveranciers facultatief is en enkel "in de praktijk" aan de eindverbruiker wordt doorberekend, om te concluderen dat er sprake is van staatssteun.

(243) Enerzijds valt de dekking van de kosten van de opslagexploitanten in het onderhavige geval binnen de werkingssfeer van het reguleringsmechanisme *via* de tarieven voor het gebruik van het transmissiesysteem, zoals bepaald in de koolwaterstoffenwet (zie de overwegingen 17 en 104). Uit hoofde van haar wettelijke bevoegdheid (zie overweging 17) heeft de CRE in de ATRT-tarieven een component ingevoerd die bestemd is voor de financiering van het reguleringsmechanisme in kwestie (de opslagcomponent) (zie overweging 90). De financiering dekt ook de kosten van de inning en terugbetaling van de vergoeding voor de TSB (zie overweging 105).

(244) Overeenkomstig het besluit van de CRE van 7 februari 2018 ([91]) zijn alle transporteurs aan wie vaste capaciteit is toegewezen voor levering aan ten minste één PITD, verplicht die opslagcomponent te betalen aan de TSB met wie zij een vervoerscontract hebben gesloten (zie overweging 99). De hoogte van de opslagcomponent per transporteur wordt overeenkomstig de door de CRE vastgestelde methode bepaald op basis van de winterse variatie van diens op het openbare aardgasdistributienet aangesloten afnemers aan wie de levering niet kan worden onderbroken of afgeschakeld (zie overweging 21). In tegenstelling tot het door de belanghebbenden ingenomen standpunt volgt uit het bovenstaande dat de opslagcomponent een bij wet aan de transporteurs opgelegde bijdrage is die verplicht en dus niet optioneel van aard is, en waarvan de hoogte wordt bepaald volgens het objectieve criterium van de winterse variatie van hun klanten op basis van de door de CRE vastgestelde methode. Deze bijdragen worden berekend om alle kosten van de TSB's in verband met deze dienst te dekken.

(245) Deze analyse wordt bevestigd door het feit dat de door de transporteurs betaalde termijn voor opslag moet worden doorberekend aan de verbruikers in het kader van de gereguleerde tarieven voor de verkoop van aardgas (zie de overwegingen 98 tot en met 101).

(246) Anderzijds betalen de TSB's krachtens de koolwaterstoffenwet een deel van de via de ATRT-tarieven geïnde bedragen terug aan de opslagexploitanten die binnen de reikwijdte van het reguleringsmechanisme vallen, en wel overeenkomstig de procedures die zijn vastgesteld door de CRE, een overheidsinstantie. CRE stelt de hoogte van dat deel en de kosten van de innings- en terugbetalingsdienst vast (zie overweging 90). TSB's zijn derhalve bij wet aangewezen en gemachtigd om de via de opslagcomponent verkregen middelen te innen van en terug te betalen aan de gereguleerde opslagexploitanten. De TSB's kunnen niet vrij beschikken over de middelen, omdat zij niet discretionair bevoegd zijn ten aanzien van de vaststelling en bestemming ervan. De middelen zijn onderworpen aan een verplichte herverdeling, waarbij de hoogte van de te verdelen bedragen wordt vastgesteld door de CRE.

(247) Bijgevolg heeft de opslagcomponent van de ATRT-tarieven, waarmee de financiering van het reguleringsmechanisme is gewaarborgd, het karakter van een verplichte bijdrage die bij wet, in het kader van de gereguleerde tarieven, aan zowel de transporteurs als de verbruikers wordt opgelegd, een en ander onder toezicht van de CRE. Daarnaast worden de via de opslagcomponent verkregen middelen beheerd en verdeeld door de TSB's. De Commissie is derhalve van oordeel dat de maatregel met staatsmiddelen wordt bekostigd.

6.1.2. *Selectief voordeel*

(248) Ten aanzien van het bestaan van een voordeel worden volgens vaste rechtspraak als staatssteun aangemerkt de maatregelen die, in welke vorm ook, ondernemingen direct of indirect kunnen begunstigen of die een economisch voordeel verschaffen dat de begunstigde onderneming onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen ([92]).

([87]) Arrest van 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord BV, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413.
([88]) Arrest van 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord BV, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, punten 47 en 66.
([89]) Arrest van 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord BV, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, punt 49.
([90]) Arrest van 28 maart 2019, Duitsland/Commissie, C-405/16 P, ECLI:EU:C:2019:268.
([91]) Besluit nr. 2018-022 van 7 februari 2018 over de ontwikkeling van het tarief voor het gebruik van de aardgastransmissienetten van GRTgaz en TIGF per 1 april 2018.
([92]) Arresten van 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord e.a., C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, punt 79; 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, punt 65, en 15 mei 2019, Achema e.a., C-706/17, ECLI:EU:C:2019:407, punt 74.

(249) In het onderhavige geval biedt het reguleringsmechanisme gereguleerde opslagexploitanten de mogelijkheid te profiteren van een gegarandeerd inkomen, het "goedgekeurde inkomen", dat door de CRE zodanig wordt vastgesteld dat hun kosten worden gedekt, voor zover deze overeenkomen met de kosten van een "efficiënte exploitant", evenals een normale vergoeding voor het geïnvesteerde kapitaal (zie overweging 21). Dit goedgekeurde inkomen is gewaarborgd door de inkomsten die de exploitanten rechtstreeks ontvangen en, als die inkomsten lager zijn dan het goedgekeurde inkomen, door de opslagcompensatie die door de TSB's wordt betaald. Omdat hun eventuele verliezen worden gecompenseerd, hebben de gereguleerde opslagexploitanten dus niet langer te maken met de onzekerheid die inherent is aan normale marktomstandigheden. De Commissie is dan ook van mening, in tegenstelling tot de argumenten van de belanghebbenden, dat exploitanten van essentiële opslaginfrastructuren een economisch voordeel genieten.

(250) Ten aanzien van de vraag of er sprake is van een selectief voordeel, heeft het Hof geoordeeld dat voor de beoordeling hiervan moet worden bepaald of de betrokken nationale maatregel in het kader van een gegeven rechtsregeling voor "bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" gunstig is ten opzichte van andere die zich, gezien de doelstelling van die regeling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden en dus een andere behandeling krijgen ([93]).

(251) In het onderhavige geval is het reguleringsmechanisme alleen van toepassing op ondergrondse aardgasopslaginfrastructuren die noodzakelijk worden geacht om de voorzieningszekerheid op het Franse grondgebied op middellange tot lange termijn te waarborgen. De limitatieve lijst van deze essentiële infrastructuren wordt bij decreet vastgesteld (zie overweging 19).

(252) Voor de winter van 2018-2019 stonden bij wijze van overgangsmaatregel alle opslaginfrastructuren op Frans grondgebied op de lijst (zie overweging 16). Bij de huidige stand van de regelgeving komen de essentiële opslaginfrastructuren voor de periode 2019-2023 overeen met alle opslaginfrastructuren die op Frans grondgebied in bedrijf zijn, dus exclusief de drie in reserve geplaatste infrastructuren en de twee projecten voor de opslag van aardgas (zie de overwegingen 49 en 50). In het huidige MEP is ook bepaald dat de lijst van essentiële infrastructuren bij de volgende herziening van het MEP zal worden ingekort (zie overweging 52).

(253) Dat houdt in dat in reserve geplaatste opslaglocaties zijn uitgesloten van de reikwijdte van het reguleringsmechanisme. Voorts verwacht Frankrijk dat locaties die op dit moment in bedrijf zijn, in de toekomst zullen worden uitgesloten als gevolg van een in het MEP voorspelde daling van het aardgasverbruik. Uitsluiting geldt daarnaast ook voor de opslagexploitanten van andere lidstaten, met name die van de aangrenzende lidstaten. Voorts geld uitsluiting ook voor de exploitanten van andere flexibiliteitsinstrumenten die helpen de voorzieningszekerheid te waarborgen, zoals exploitanten van methaanterminals of beheerders van interconnectoren.

(254) Derhalve is de Commissie van mening dat, ook al zou het bestaan van een selectief voordeel op nationaal niveau worden onderzocht en alleen betrekking hebben op de aardgasopslaginfrastructuren, en in tegenstelling tot het standpunt van de belanghebbenden, met de maatregel in kwestie een selectief voordeel zou worden verleend, aangezien het voordeel is voorbehouden aan de exploitanten van de essentiële opslaginfrastructuren die op de huidige MEP-lijst staan.

(255) De betrokken maatregel kan dus voor bepaalde ondernemingen gunstig zijn ten opzichte van andere die zich, gezien de doelstelling van die regeling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden.

6.1.3. *Ongunstige beïnvloeding van de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten*

(256) Wat de potentiële ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten betreft, kan volgens de rechtspraak van het Hof de omstandigheid dat een economische sector, zoals de aardgassector, op Unieniveau is geliberaliseerd, bepalend zijn voor een werkelijke of potentiële weerslag van de steun op het handelsverkeer tussen de lidstaten ([94]).

([93]) Arrest van 14 januari 2015, Eventech, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punten 53-55, en arrest van 21 december 2016, Commissie/World Duty Free Group e.a., C-20/15 P en C-21/15 P, ECLI:EU:C:2016:981, punt 54.

([94]) Arresten van 5 maart 2015, Banco Privado Português en Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, ECLI:EU:C:2015:151, punt 51; 18 mei 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, ECLI:EU:C:2017:388, punt 34, en 15 mei 2019, Achema e.a, C-706/17, ECLI:EU:C:2019:407, punt 94.

(257) In het onderhavige geval wordt met de invoering van het reguleringsmechanisme aan exploitanten van essentiële opslaginfrastructuren in Frankrijk een voordeel verleend ten opzichte van hun concurrenten. Dit betreft in de eerste plaats de opslagexploitanten van andere lidstaten, ook al zou de markt, zoals sommigen beweren, regionaal van omvang zijn. Afgaande op de opmerkingen van de belanghebbenden, kan de Commissie niet uitsluiten dat de maatregel gevolgen heeft voor de opslag van aardgas in de buurlanden, met name in België, dat geen gegarandeerde vergoeding voor de opslag van aardgas kent.

(258) De Commissie kan evenmin uitsluiten dat er gevolgen zijn voor de exploitanten van andere flexibiliteitsinstrumenten, zoals de exploitanten van methaanterminals en de beheerders van interconnectoren. Ook al werken zij eveneens op basis van een goedgekeurd inkomen, zoals de belanghebbenden hebben opgemerkt, worden hun inkomsten niet op dezelfde wijze door de staat aangevuld.

(259) Aangezien de aardgasmarkt op het niveau van de Unie is geliberaliseerd, kan elk voordeel dat aan een onderneming in deze sector wordt verleend, het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. De Commissie is dan ook van oordeel dat de maatregel van ongunstige invloed kan zijn op het handelsverkeer tussen de lidstaten.

(260) In het onderhavige geval is de betrokken maatregel bedoeld om de exploitanten van essentiële opslaginfrastructuren van een bepaald inkomen te verzekeren. De Commissie is van oordeel dat de maatregel verstoring van de mededinging tot gevolg kan hebben.

6.1.4. *Conclusie over de aanmerking van de betrokken maatregel als staatssteun*

(261) Om de in de overwegingen 234 tot en met 260 uiteengezette redenen is de Commissie van oordeel dat de betrokken maatregel staatssteun vormt in de zin van artikel 107 VWEU.

6.2. **Onrechtmatigheid van de staatssteun**

(262) Door het goedgekeurde inkomen van opslagexploitanten per 1 januari 2018 vast te stellen, door veilingen te organiseren en door een opslagcomponent in te voeren in de ATRT-tarieven per 1 april 2018, hebben de Franse autoriteiten een regelgevend mechanisme ingevoerd dat staatssteun vormt.

(263) De Franse autoriteiten hebben de maatregel niet bij de Commissie aangemeld vóór de datum waarop zij met de uitvoering ervan zijn begonnen. Daarmee heeft Frankrijk gehandeld in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU. Bijgevolg is de Commissie van mening dat de kwestieuze maatregel onrechtmatig ten uitvoer is gelegd.

6.3. **Verenigbaarheid van de staatssteun met de interne markt**

6.3.1. *Rechtsgrondslag voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de betrokken maatregel*

(264) Het door Frankrijk ingevoerde mechanisme voor de regulering van de aardgasopslaginfrastructuren heeft tot doel de ontwikkeling van de economische activiteit van aardgasopslag te vergemakkelijken om de voorzieningszekerheid op middellange en lange termijn te waarborgen.

(265) De Commissie merkt op dat dit de eerste keer is dat de verenigbaarheid van een reguleringsmechanisme voor aardgasopslag met de interne markt wordt beoordeeld.

(266) Op dergelijke maatregelen wordt niet ingegaan in de richtsnoeren inzake staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie ([95]), noch in enig ander richtsnoer van de Commissie.

(267) De vraag of het reguleringsmechanisme verenigbaar is met de interne markt moet worden beoordeeld in het licht van het VWEU, met name artikel 107, lid 3, punt c). Daarin is bepaald dat steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken, als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd als de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

([95]) Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (PB C 200 van 28.6.2014, blz. 1).

(268) Om als verenigbaar te worden aangemerkt, moet de steun dus enerzijds zijn bedoeld om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, en anderzijds de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad ([96]).

(269) In het kader van de eerste voorwaarde onderzoekt de Commissie of de steunregeling is bedoeld om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken. In het kader van de tweede voorwaarde weegt de Commissie de positieve effecten van de voorgenomen steun voor de ontwikkeling van de te ondersteunen activiteiten af tegen de negatieve effecten die de steun op de interne markt kan hebben in de vorm van verstoring van de mededinging en ongunstige gevolgen voor het handelsverkeer.

6.3.2. *Vergemakkelijking van de ontwikkeling van een economische activiteit*

6.3.2.1. De ontwikkelde economische activiteit

(270) In artikel 107, lid 3, punt c), VWEU is bepaald dat de steun de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid moet vergemakkelijken om als verenigbaar met de interne markt te worden beschouwd ([97]). De steun moet een stimulerend effect hebben op de betrokken ondernemingen door hun gedrag zodanig te wijzigen dat de ontwikkeling wordt vergemakkelijkt van een economische activiteit die zonder de steun niet, in beperkte mate of op een andere wijze zou plaatsvinden. De steun mag niet dienen ter subsidiëring van de kosten van een economische activiteit die een onderneming sowieso zou moeten maken, en evenmin ter compensering van het normale zakelijke risico van een economische activiteit.

(271) In het onderhavige geval is de met de steun ontwikkelde economische activiteit de opslag van aardgas in Frankrijk.

(272) Het reguleringsmechanisme heeft tot doel het economische gedrag van aardgasopslagexploitanten te veranderen. De Franse autoriteiten hebben aangegeven dat, indien Frankrijk het reguleringsmechanisme niet had ingevoerd en het vorige systeem van opslagverplichtingen had afgeschaft, de door de opslagexploitanten gehanteerde prijs de spread van de verkoopprijzen van aardgas nauw zou volgen. De spread laat sinds 2009 een dalende lijn zien. Daardoor konden de opslagexploitanten vóór de uitvoering van de hervorming hun kosten niet meer dekken met de gehanteerde prijzen. De verslechterde winstgevendheid van aardgasopslag in Frankrijk leidde ertoe dat in 2014 en 2015 werd besloten om drie opslaglocaties in reserve te plaatsen (zie overweging 10). Daarop is door Frankrijk vastgesteld dat er een reëel risico bestaat dat de exploitanten de aan de markt aangeboden opslagcapaciteit verder zullen beperken en meer opslaglocaties in reserve zullen plaatsen.

(273) De Commissie merkt tevens op dat de vullingsgraad op de opslaglocaties is afgenomen. Het waargenomen percentage inkoop van opslagcapaciteit was in de periode 2017-2018 namelijk slechts 63 %. Als gevolg van het dalende inkooppercentage zijn de inkomsten van de exploitanten verder afgenomen.

(274) De hervorming heeft ertoe geleid dat de inkooppercentages zijn gestegen en voor de perioden 2018-2019 en 2019-2020 een waargenomen inkooppercentage voor opslagcapaciteit van 93 % hebben bereikt.

(275) In een contrafeitelijk scenario, zonder invoering van het reguleringsmechanisme, zou zich het risico voordoen van een sterk beperkte ontwikkeling van de economische activiteit van aardgasopslag in Frankrijk. Sinds de hervorming is doorgevoerd, hebben het goedgekeurde inkomen en de verplichting van de opslagexploitanten om hun opslagcapaciteit via de veilingen beschikbaar te stellen aldus een positieve uitwerking gehad op de ontwikkeling van de economische activiteit van de opslagexploitanten.

(276) De Commissie is daarom van mening dat de ontwikkeling van de economische activiteit van aardgasopslag in Frankrijk wordt vergemakkelijkt door het reguleringsmechanisme.

6.3.2.2. Verenigbaarheid van de steunregeling met andere bepalingen van het Unierecht

(277) De Commissie merkt op dat de betrokken maatregel en de ontwikkelde economische activiteit overeenstemmen met het bepaalde in het Unierecht.

([96]) Arrest van 22 september 2020 in zaak C-594/18 P, Oostenrijk/Commissie (Hinkley Point, eenheid C), ECLI:EU:C:2020:742, punt 19.
([97]) Zoals bevestigd in het recente arrest van het Hof van Justitie van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie, ECLI:EU:C:2020:742.

(278) Op energiegebied moet iedere heffing die dient om een staatssteunmaatregel te financieren, met name aan de artikelen 30 en 110 VWEU voldoen. In het onderhavige geval is er een dwingend bestemmingsverband tussen de opslagcomponent en de steun aan de opslagexploitanten (zie overweging 246). Een belasting die op nationale en ingevoerde producten wordt geheven volgens identieke criteria, kan niettemin bij het Verdrag verboden zijn als de opbrengst van die belasting dient ter bekostiging van activiteiten die in het bijzonder de belaste nationale producten ten goede komen.

(279) In het onderhavige geval wordt enerzijds de opslagcomponent betaald door de transporteurs die gebruikmaken van het transportsysteem voor aardgas, dat bijna geheel wordt ingevoerd, ongeacht of zij Frans zijn of niet (zie de overwegingen 98, 99 en 100). Anderzijds zijn de begunstigden de exploitanten van de infrastructuren voor de opslag van aardgas. De Franse en buitenlandse transporteurs hebben op niet-discriminerende wijze toegang tot de door de aardgasopslagexploitanten georganiseerde veilingen (zie overweging 20). Het is dus niet een situatie waarin de belasting specifiek ten goede komt aan de belaste binnenlandse producten. Dat betekent dat wordt voldaan aan de artikelen 30 en 110 VWEU.

(280) Zoals voorts is beschreven in overweging 12, is in artikel 33 van Richtlijn 2009/73/EG uitdrukkelijk bepaald dat een lidstaat een regeling voor de opslaginfrastructuur kan invoeren. De opslag van aardgas is ook een van de maatregelen die de lidstaten kunnen nemen om te waarborgen dat de verplichtingen uit hoofde van Verordening (EU) 2017/1938 worden nageleefd volgens de in die verordening vastgestelde voorwaarden, met name de verplichting om de voorzieningszekerheid veilig te stellen voor nationale afnemers, rekening houdend met de goede en continue werking van de interne markt voor aardgas.

6.3.2.3. Conclusie over de bijdrage tot de ontwikkeling van een economische activiteit

(281) Gezien het bovenstaande, oordeelt de Commissie dat de betrokken maatregel bijdraagt tot de ontwikkeling van de economische activiteit van aardgasopslag in Frankrijk en voldoet aan de overige bepalingen van het Europese recht.

6.4. **De negatieve effecten van de steun veranderen de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad**

(282) De Commissie beoordeelt of de negatieve effecten van de steun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. De Commissie zet eerst de positieve effecten van de steun uiteen, mede rekening houdend met het gemeenschappelijk belang, en beoordeelt vervolgens de elementen waarmee de negatieve effecten van de steun op het handelsverkeer kunnen worden beperkt, te weten de noodzaak, de geschiktheid, de evenredigheid en de transparantie van de steun. In het licht van die analyse stelt de Commissie de resterende gevolgen voor het handelsverkeer vast en weegt daarna de positieve en negatieve effecten van de steun op de interne markt tegen elkaar af.

6.4.1. *Positieve effecten van de steun*

(283) Zoals aangegeven in de overwegingen 270 tot en met 276, heeft de steunregeling positieve effecten op het vergemakkelijken van de ontwikkeling van de economische activiteit van aardgasopslag in Frankrijk.

(284) Voorts merkt de Commissie op dat de ontwikkeling van de economische activiteit van aardgasopslag positieve effecten heeft op de voorzieningszekerheid van aardgas in Frankrijk op middellange en lange termijn. Opslag is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat er steeds voldoende netcapaciteit is om te voldoen aan de vraag tijdens koudegolven en om tijdens congestie de vervoersdienst in het transmissiesysteem te waarborgen.

(285) Wat koudegolven betreft, heeft Frankrijk simulaties uitgevoerd van het niveau van de vraag naar aardgas en van de aardgasvoorzieningscapaciteit op middellange en lange termijn. Er is een raming gemaakt van de vraag naar aardgas voor koudegolven van één tot dertig dagen, zoals die zich eens in de vijftig jaar voordoen in Frankrijk (zie overweging 25). De Franse autoriteiten hebben rekening gehouden met verschillende scenario's voor de ontwikkeling van het aardgasverbruik in de komende tien jaar. Uiteindelijk zijn zij ervan uitgegaan dat het verbruik in de periode 2018-2028 met 2 % afneemt (zie overweging 26). Ook hebben zij een raming gemaakt van de effecten van de onderbrekingsvoorzieningen, die echter nog niet zijn geïmplementeerd (zie overweging 28).

(286) Wat het aanbod betreft, hebben de Franse autoriteiten gerekend met de beschikbaarheidsparameters van de verschillende aardgasbronnen. Zij zijn met name uitgegaan van een vullingsgraad van 100 % van de vaste capaciteit van de bestaande interconnectoren en van de levering van LNG vanuit de methaanterminals met een levertijd van tien dagen voor nieuwe ladingen (zie de overwegingen 33 tot en met 38).

(287) Deze werkwijze lijkt in overeenstemming te zijn met de historische gegevens en beschikbaarheidsprognoses ten tijde van de uitgevoerde analyse.

(288) Uit de ramingen van de Franse autoriteiten blijkt dat, om het hoofd te bieden aan de koudegolven in de periode 2019-2025, de behoefte aan aardgasopslag gelijk is aan een onttrekkingsdebiet van 2 376 GWh/d voor een vullingsgraad van 45 % van het nuttige volume.

(289) Zoals vermeld in overweging 10, heeft de daling van de spreads sinds 2009 geleid tot een daling van het percentage ingekochte opslagcapaciteit tot onder het niveau dat nodig is om de voorzieningszekerheid te waarborgen, evenals tot het in reserve plaatsen van drie locaties, ook al zijn de leveranciers verplicht om aardgasopslag aan te houden.

(290) Bijgevolg blijkt dat de normale werking van de gasopslagmarkt niet volstaat voor het in stand houden van de opslaginfrastructuren die nodig zijn om het door Frankrijk vereiste niveau van voorzieningszekerheid te waarborgen. De steunregeling heeft dus tot doel de ontwikkeling van de activiteit van aardgasopslag in Frankrijk te vergemakkelijken, aangezien de normale marktwerking alleen niet zou volstaan om dat te waarborgen.

6.4.2. *Beperking van de negatieve gevolgen van de steunregeling voor de interne markt*

(291) In het inleidingsbesluit heeft de Commissie vastgesteld dat de door de Franse autoriteiten ingevoerde steunregeling gevolgen zou kunnen hebben voor de volgende markten: i) de Franse aardgasleveranciers en die van andere lidstaten, ii) exploitanten van aardgasopslag enerzijds en exploitanten van LNG en beheerders van interconnectoren anderzijds en iii) Franse aardgasopslagexploitanten en die van andere lidstaten.

(292) De Commissie beoordeelt de elementen die kunnen bijdragen tot het beperken van de negatieve gevolgen van de betrokken maatregel, te weten de noodzaak, de geschiktheid, de evenredigheid en de transparantie van het mechanisme.

a) De noodzaak van de steunregeling

De Commissie is van mening dat een overheidsmaatregel noodzakelijk is wanneer die maatregel in een bepaalde situatie een aanzienlijke verbetering mogelijk maakt die met de normale werking van de markt alleen niet mogelijk zou zijn, bijvoorbeeld door een duidelijk omschreven geval van marktfalen te corrigeren.

(293) Zoals vermeld in overweging 10, zijn de spreads sinds 2009 afgenomen en konden de opslagexploitanten hun kosten niet meer dekken. De economische activiteit van aardgasopslag in Frankrijk dreigde sterk af te nemen. Anderzijds is het percentage opgeslagen aardgas in Frankrijk sinds de uitvoering van de hervorming toegenomen.

(294) De Commissie concludeert derhalve dat de hervorming noodzakelijk was om de ontwikkeling van de aardgasopslag in Frankrijk te vergemakkelijken.

b) De geschiktheid van de steunregeling

(295) Een steunmaatregel is een geschikt instrument voor interventie om een economische activiteit te vergemakkelijken, wanneer het niet mogelijk is hetzelfde resultaat te bereiken met andere instrumenten voor interventie die de mededinging minder verstoren.

(296) Frankrijk heeft diverse alternatieve instrumenten overwogen, maar deze zouden de ontwikkeling van de economische activiteit van aardgasopslag in Frankrijk niet op dezelfde wijze vergemakkelijken of hetzelfde niveau van voorzieningszekerheid garanderen, en wel om de volgende redenen.

(297) Ten eerste zou het niet mogelijk zijn geweest de voorzieningszekerheid te waarborgen door de bestaande regeling van aan leveranciers opgelegde opslagverplichtingen te handhaven. Doordat de spread gedaald is tot ver onder de kosten van de opslagcapaciteit, zijn de prikkels voor leveranciers om capaciteit te reserveren sterk afgenomen, met als gevolg dat drie locaties in reserve zijn geplaatst. Het in reserve plaatsen van nog meer locaties zou problematisch zijn geweest, aangezien uit de beoordeling van de behoefte aan opslag is gebleken dat alle installaties nodig waren om de voorzieningszekerheid in geval van een langdurige koudegolf te waarborgen. Bovendien lagen de totale opslagkosten in het kader van het systeem van opslagverplichtingen hoger ([5 tot 8 EUR/MWh in 2016 en 2017]) dan in het kader van het reguleringsmechanisme (5,6 EUR/MWh na de hervorming).

(298) Ten tweede zou het evenmin een reëel alternatief zijn geweest het gasnet en de interconnectoren te versterken, gezien de hoge kosten van zulke maatregelen in vergelijking met het gebruik van bestaande opslaginfrastructuren. Dit soort investeringen zou hoe dan ook geen oplossing bieden voor eventuele tekorten aan aardgas in geval van een koudegolf en zou op middellange termijn niet beschikbaar zijn.

(299) Evenzo blijkt uit de door Frankrijk verstrekte informatie dat een groter gebruik van LNG geen aannemelijk alternatief lijkt te zijn om de voorzieningszekerheid te waarborgen. De bestaande terminals voor het vloeibaar maken van gas werken immers dicht tegen hun maximumcapaciteit om de aanzienlijke investeringskosten terug te verdienen. Bijna alle LNG-ladingen worden bovendien afgenomen op basis van langlopende contracten, vanwege de kapitaalintensiteit ervan, en zijn bijgevolg al vóór productie verkocht. Overigens kan de geringe ontwikkeling van LNG-opslag wereldwijd worden verklaard uit de lagere kosten van de opslag van gasvormig aardgas. Dat houdt in dat de hoeveelheid op korte termijn beschikbaar LNG gering is.

(300) Ten derde heeft Frankrijk toegelicht dat een zuiver administratieve regeling van sancties die worden opgelegd aan leveranciers, ingeval zij geen aardgas leveren aan eindafnemers, evenmin als een bevredigend alternatief kon worden beschouwd. Een dergelijk systeem levert immers een haalbaarheidsprobleem op, omdat de balancering van de Europese gasmarkten dagelijks plaatsvindt. De handel in aardgas die volgt op afschakeling door de systeembeheerder bij een kritische daling van de druk, maakt dat het buitengewoon lastig wordt om te achterhalen welke leverancier in eerste instantie in gebreke is gebleven. Evenzo zijn de verbruikers aan wie de levering is afgeschakeld, niet per se de afnemers van de leverancier die in gebreke is. In dit verband stelt Frankrijk dat maatregelen vooraf de voorkeur verdienen boven sancties achteraf.

(301) Ten vierde geldt hetzelfde voor afschakeling of onderbrekingsvoorzieningen. Volgens de Franse autoriteiten is het afschakelen van de belasting in feite geen flexibiliteitsmechanisme maar een laatste redmiddel voor wanneer zich een crisis in de voorziening voordoet. Het is namelijk alleen doeltreffend voor zover de verbruiker gehoor geeft aan de door de systeembeheerder gegeven opdracht tot afschakeling, aangezien automatisch afschakelen op afstand niet mogelijk is. Het mechanisme voor de regulering van essentiële opslaginfrastructuren moet voorkomen dat zich een crisis voordoet die noopt tot afschakeling. Aan de invulling van onderbrekingsvoorzieningen, die betrekking hebben op grote, niet-frequente risico's zoals koudegolven, werd ten tijde van de hervorming nog gewerkt. Met deze voorzieningen is rekening gehouden in de beoordeling van de vraag naar aardgas. Daarentegen zouden onderbrekingsvoorzieningen niet geschikt zijn voor het tegengaan van de kleinere maar vaker optredende risico's van congestie.

(302) Gezien deze elementen oordeelt de Commissie dat het reguleringsmechanisme een geschikt instrument is om de ontwikkeling van de activiteit van aardgasopslag te vergemakkelijken en de voorzieningszekerheid te waarborgen.

c) De evenredigheid van de steunmaatregel

(303) Een steunmaatregel wordt als evenredig beschouwd als het bedrag ervan beperkt blijft tot het minimum dat nodig is om de gevolgen voor de interne markt te beperken.

(304) In het onderhavige geval genieten de opslagexploitanten in het kader van het regelgevend mechanisme een gegarandeerd inkomen. Om de evenredigheid van het reguleringsmechanisme te beoordelen, moet de evenredigheid van de in de overwegingen 59 tot en met 81 beschreven wijze van berekening van het goedgekeurde inkomen van de opslagexploitanten worden beoordeeld.

(305) In haar inleidingsbesluit heeft de Commissie twijfels geuit over het proces van onafhankelijke economische beoordeling door de CRE van de marktwaarde van de BAR ten tijde van de invoering van het reguleringsmechanisme. Daardoor zou volgens de Commissie de evenredigheid van de steunregeling ter discussie kunnen komen te staan.

(306) Hoewel deze waardering hoofdzakelijk gebaseerd is op de brutoboekwaarde en de afschrijving van activa, hebben Frankrijk en de begunstigden kunnen aantonen dat de CRE per 31 december 2016 een grondige herwaardering van de initiële BAR heeft uitgevoerd. De CRE heeft geverifieerd dat de door de exploitanten gevraagde afschrijvingstermijnen overeenstemmen met de in hun historische boekhouding vermelde perioden en met de in andere landen waargenomen standaardgegevens voor de sector. De CRE heeft met name vraagtekens geplaatst bij de afschrijvingstermijn van het kussengas. Zoals vermeld in overweging 73, heeft de CRE het verzoek om een afschrijvingstermijn van 250 jaar afgewezen en voor het kussengas een afschrijvingstermijn van 75 jaar gehanteerd. In haar analyse is de CRE ook bijgestaan door externe economische adviseurs om de initiële BAR vast te stellen. De Commissie merkt op dat de CRE na deze analyses een initiële BAR van 4,8 miljard EUR heeft aangehouden voor de drie exploitanten, 13 % lager dan de door de exploitanten gevraagde BAR (zie tabel 4 in overweging 77).

(307) De Commissie merkt tevens op dat alternatieve methoden, zoals de waarde van de opslagexploitanten in de boekhouding van hun aandeelhouders, de bij recente transacties in aanmerking genomen waarden of het gebruik van de in het Teréga-onderzoek door PwC gebruikte *discounted cash flow*-methode, een vergelijkbare waardering van de activa opleveren (zie de overwegingen 76, 129 en 160).

(308) Bovendien wordt er bij hantering van een op spreads gebaseerde waarde geen rekening gehouden met de waarde van aardgasopslag voor het systeem in termen van voorzieningszekerheid. Die waarde zou derhalve niet voldoende representatief zijn voor de ontwikkelingen op middellange en lange termijn om te kunnen dienen als indicator voor een reguleringsmechanisme zoals het onderhavige, dat bedoeld is om de voorzieningszekerheid op middellange en lange termijn te waarborgen.

(309) In de opmerkingen die de Commissie in de loop van de procedure heeft ontvangen, is uiteengezet dat een historische reconstructie van de inkomsten van de exploitanten bij gebrek aan beschikbare gegevens noodzakelijkerwijs onvolledig en in strijd met de algemene rechtsbeginselen zou zijn.

(310) De Commissie merkt voorts op dat het opslagtarief bedoeld is om de exploitanten te compenseren voor hun kosten, voor zover die kosten overeenkomen met die van "efficiënte exploitanten". Daartoe evalueert de CRE de door de exploitanten gevraagde compensatie aan het begin van elke tariefperiode en controleert zij jaarlijks de door de exploitanten voorgenomen investeringen (zie overweging 82). De compensatie bevat ook een element om de jaarlijkse inkomsten en uitgaven te corrigeren. De Commissie merkt op dat de CRE voor de jaren 2018-2019 alleen rekening heeft gehouden met de kosten die als efficiënt worden beschouwd, en dat sinds ATS 2 voor veel posten een prikkel tot kostenbeheersing geldt: regulering ter stimulering van de beheersing van de exploitatiekosten en kapitaaluitgaven, alsmede regulering ter stimulering van de kwaliteit van de dienstverlening (zie de overwegingen 60, 61, 65, 83, 84 en 85).

(311) Tot slot zijn de methode om de WACC van aardgasopslaglocaties te bepalen en de verhoging ten opzichte van het referentiepercentage van GRTgaz toereikend.

(312) Daarom concludeert de Commissie dat de door de CRE vastgestelde methode voor vergoeding, en met name de waardering van de gereguleerde activa, leidt tot een evenredige compensatie om de effecten van de steunregeling op de interne markt te beperken.

d) De transparantie van de steunregeling

(313) De Commissie oordeelt dat de transparantie van de steunregeling is gewaarborgd door de in overweging 111 vermelde toezeggingen van Frankrijk.

6.4.3. *Vermijden van negatieve effecten van de steunregeling op de mededinging en het handelsverkeer*

(314) De Commissie is van mening dat de negatieve gevolgen van een steunmaatregel voor de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten tot een minimum beperkt blijven als zij zo beperkt zijn dat de maatregel per saldo positief is.

(315) In het inleidingsbesluit heeft de Commissie niet kunnen uitsluiten dat het mechanisme tot grotere verstoringen van de mededinging zou kunnen leiden dan de minimale door de invoering van de steunregeling gerechtvaardigde negatieve effecten tussen i) de Franse aardgasleveranciers en die van andere lidstaten; ii) beheerders van aardgasopslag enerzijds en de LNG-exploitanten en de beheerders van interconnectoren anderzijds, en iii) de Franse exploitanten van aardgasopslag en die van andere lidstaten.

(316) Wat ten eerste de markten voor de levering van aardgas betreft, is de Commissie in het onderhavige geval niet van mening dat de steunregeling verstoring van de mededinging tussen de Franse leveranciers van aardgas en die uit andere lidstaten veroorzaakt, aangezien de veilingen openstaan voor alle aardgasleveranciers, onder vergelijkbare voorwaarden, ongeacht of zij in Frankrijk of in een andere lidstaat zijn gevestigd. In de opmerkingen van de belanghebbenden wordt verder bevestigd dat voor eenzelfde vervoersdienst hetzelfde tarief voor het gebruik van de transmissiesystemen wordt gehanteerd voor de Franse leveranciers en die uit andere lidstaten. De Commissie heeft dus geen verstoring van de mededinging tussen de Franse aardgasleveranciers en die uit andere lidstaten kunnen vaststellen.

(317) Wat ten tweede de verstoringen van de mededinging tussen de exploitanten van aardgasopslag en de leveranciers van alternatieve flexibiliteitsinstrumenten in Frankrijk betreft, zijn de Franse autoriteiten en belanghebbenden van oordeel dat de andere instrumenten niet geschikt zijn als vervanging voor de opslag van aardgas, gezien de uiteenlopende perioden en situaties waarin zij worden ingezet en nodig kunnen zijn. Zo kan bijvoorbeeld in het geval van een koudegolf de capaciteit van de methaanterminals alleen worden benut als er LNG beschikbaar is in de

tanks. Die beperkte capaciteit zou in het beste geval niet langer dan vijf dagen kunnen worden ingezet. Dat is korter dan de gemiddelde duur van koudegolven. Er is dus onvoldoende tijd om een lading snel genoeg in te zetten om onderbreking van de uitzendingen te voorkomen. Bovendien hangt de doeltreffendheid van de LNG-terminals in geval van netwerkcongestie af van de geografische afstand ervan tot de verbruikspunten.

(318) Verder is er door diverse derde partijen op gewezen dat er tussen de inkoop van capaciteit van de methaanterminals en die van aardgasopslag geen sprake zou zijn van mededinging. Zij leggen uit dat de invoer van LNG in Europa en die in Frankrijk sinds de invoering van de steunregeling in 2018 sterk zijn toegenomen. De invoer van ongeveer 21,5 Bcm LNG in Frankrijk in 2019 was een record.

(319) Wat interconnectoren betreft, wordt in de ontvangen opmerkingen betoogd dat het daarbij vooral gaat om invoerinstrumenten. De belanghebbenden merken op dat, als er geen opslag was, de interconnectoren groot genoeg zouden moeten zijn om de levering van aardgas tijdens piekperiodes te waarborgen. Dat zou niet doelmatig zijn. Gezien de verwachte daling van het aardgasverbruik in Frankrijk zijn er geen plannen om nieuwe interconnectoren aan te leggen. De kosten van de aanleg van extra interconnectoren en de versterking van het netwerk zouden in feite hoger zijn dan die van de betrokken steunregeling.

(320) Bovendien heeft de opslag van aardgas geen invloed op het totale volume aardgas dat via interconnectoren stroomt, dat afhankelijk is van het volume van het in Frankrijk verbruikte aardgas. Niettemin halen de belanghebbenden een verslag ([98]) van het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators ("ACER") aan dat erop wijst dat als er een ruime hoeveelheid opgeslagen gas voorradig is, de invoer tot een minimum beperkt blijft tijdens verbruikspieken die doorgaans optreden wanneer de prijs van aardgas het hoogst is.

(321) Zoals de belanghebbenden hebben aangegeven, heeft de Commissie meermaals stilgestaan, zonder zich erover uit te spreken, bij het bestaan van een relevante markt voor aardgastransmissie-infrastructuren, met name bestaande uit interconnectoren, aardgasopslag, LNG-terminals en infrastructuur voor hervergassing. De Commissie erkent dat de verschillende flexibiliteitsinstrumenten complementaire diensten kunnen leveren, maar sluit niet volledig uit dat de opslag van aardgas gevolgen heeft voor de LNG-terminals en de interconnectoren. Niettemin heeft de Commissie geen aanmerkelijke verstoringen van de mededinging kunnen vaststellen.

(322) Ten derde zou de steunregeling ook kunnen leiden tot verstoring van de mededinging met opslagexploitanten in andere lidstaten, met name in de lidstaten die aan Frankrijk grenzen. Op grond van de interconnectoren is dat risico bij voorbaat extra belangrijk voor België en Duitsland.

(323) CREG in België heeft de Commissie meegedeeld dat de vullingsgraad van de enige Belgische opslaglocatie, Loenhout, na invoering van het reguleringsmechanisme is gedaald van 84 % (winter 2017-2018) tot 54 % (winter 2018-2019). De vullingsgraad is vervolgens gestegen tot 97 % voor de winter 2019-2020. De vullingsgraad in 2018-2019 kwam overeen met de langlopende contracten. CREG wijst erop dat er een effect is door de invoering van het vergoedingsmechanisme in Frankrijk (zie de overwegingen 195 tot en met 200). Hoewel de vullingsgraad in de volgende winter weer is toegenomen, kan de Commissie op grond daarvan niet uitsluiten dat er gevolgen zijn voor de opslag van aardgas in de buurlanden. De Commissie merkt evenwel op dat Fluxys, de exploitant van Loenhout, niet vermeldt dat het reguleringsmechanisme aanzienlijke gevolgen heeft voor zijn activiteiten (zie overweging 212).

(324) Op korte termijn blijven de verstoringen van de mededinging tussen exploitanten in aangrenzende lidstaten beperkt dankzij het aanzienlijke percentage capaciteitsinkoop (bv. meer dan 90 % in Duitsland, 60 % in België) op basis van langlopende contracten. Die contracten lopen echter af in 2022-2023. Het reguleringsmechanisme zou dus van invloed kunnen zijn op de toekomstige commerciële voorwaarden wanneer over deze langlopende contracten opnieuw wordt onderhandeld, zowel wat betreft prijzen en inkooppercentage als ten aanzien van de winstgevendheid van opslagexploitanten in aangrenzende lidstaten. De Franse autoriteiten hebben toegezegd de Commissie vóór eind 2024 een verslag voor te leggen met gegevens over de gevolgen van de maatregel voor de mededinging, zodat de Commissie kan nagaan of haar beoordeling op dit punt na afloop van de langlopende contracten nog van kracht is (zie overweging 111).

(325) De Commissie wijst voorts op de opmerking van Fluxys dat het wenselijk zou zijn op Unieniveau een aangepast model te implementeren om in te spelen op de marktontwikkelingen (zie overweging 212). Andere opslagexploitanten staan positief tegenover de in Frankrijk ingevoerde hervorming, maar zijn tegelijkertijd voorstander van een geharmoniseerde aanpak in de Unie (zie de overwegingen 224 en 229).

([98]) ACER-verslag van 6 april 2020, *The internal gas market in Europe: The role of transmission tariffs*, punt 174.

6.5. **Afweging van de positieve en negatieve effecten van de steun op de interne markt**

(326) Een staatssteunregeling moet ervoor zorgen dat de effecten ervan per saldo positief zijn door te voorkomen dat de voorwaarden van het handelsverkeer zodanig veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

(327) De Commissie wijst erop dat de steunregeling in het onderhavige geval dient ter vergemakkelijking van de ontwikkeling van een economische activiteit, te weten aardgasopslag in Frankrijk. Zij merkt tevens op dat het reguleringsmechanisme bijdraagt tot de zekerheid van de aardgasvoorziening. Voorts zijn de gevolgen voor de mededinging en het handelsverkeer beperkt, omdat de steun geschikt, nodig en evenredig is. De Commissie concludeert dat, hoewel een effect op de mededinging tussen de Franse exploitanten van aardgasopslag en die van andere lidstaten niet kan worden uitgesloten, de negatieve gevolgen van de steun zo beperkt lijken te zijn dat de steunregeling per saldo positief zal blijven tot het huidige MEP in 2028 afloopt, mits er geen aanmerkelijke veranderingen optreden in de mededinging op de in overweging 110 genoemde aardgasmarkten ([99]).

(328) In het licht van de bovenstaande argumenten concludeert de Commissie dat in ieder geval tot 2028 de positieve gevolgen van de steunmaatregelen voor de ontwikkeling van de betrokken economische activiteit zwaarder wegen dan de mogelijke negatieve gevolgen voor de mededinging en het handelsverkeer. Derhalve is er tot die tijd geen sprake van zodanige gevolgen voor de mededinging en het handelsverkeer dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

7. **CONCLUSIES**

(329) De Commissie betreurt het dat Frankrijk de betrokken maatregel heeft uitgevoerd in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU. Desondanks is de Commissie van mening dat de maatregel in kwestie tot 31 december 2028, de einddatum van het huidige MEP, verenigbaar is met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De staatssteun die Frankrijk ten aanzien van exploitanten van aardgasopslag heeft uitgevoerd, is verenigbaar met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, punt c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 28 juni 2021.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie

([99]) Indien de Commissie van oordeel is dat een bestaande steunmaatregel niet of niet langer verenigbaar is met de interne markt, kan zij overgaan tot inleiding van de procedure van hoofdstuk IV van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).