

**DECYZJA KOMISJI (UE) 2022/444****z dnia 28 czerwca 2021 r.****w sprawie pomocy państwa SA.49414 (2020/C) (ex 2019/NN) wdrożonej przez Francję na rzecz podmiotów eksploatujących infrastrukturę magazynową gazu ziemnego***(notyfikowana jako dokument nr C(2022) 4494)***(Jedynie tekst w języku francuskim jest autentyczny)****(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag <sup>(1)</sup> zgodnie z przywołanymi artykułami i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

**1. PROCEDURA**

- (1) Pismem z dnia 23 października 2017 r. władze francuskie poinformowały Komisję o projekcie reformy ram ustawodawczych i regulacyjnych mających zastosowanie do magazynowania gazu ziemnego (zwanej dalej „reformą”). Władze francuskie wstępnie zgłosiły projekt w dniu 23 listopada 2017 r., a po przyjęciu reformy przez parlament francuski władze francuskie przekazały Komisji dodatkowe informacje.
- (2) Pismem z dnia 28 lutego 2020 r. Komisja poinformowała Francję o swojej decyzji o wszczęciu postępowania („decyzja o wszczęciu postępowania”) określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („formalne postępowanie wyjaśniające”) dotyczącego wyżej wspomnianego środka pomocy.
- (3) Decyzja Komisji o wszczęciu postępowania została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag dotyczących przedmiotowego środka.
- (4) W ramach formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja otrzymała uwagi zainteresowanych stron. Przekazała je władzom francuskim, dając im możliwość odniesienia się do nich. Władze francuskie przekazały swoje uwagi pismem z dnia 3 sierpnia 2020 r.
- (5) W dniach 21 września 2020 r., 26 stycznia 2021 r., 15 marca 2021 r. i 10 maja 2021 r. władze francuskie przekazały dodatkowe informacje.

**2. KONTEKST ŚRODKA****2.1. Magazynowanie gazu ziemnego we Francji**

- (6) Infrastruktura do podziemnego magazynowania gazu ziemnego umożliwia tworzenie zapasów gazu ziemnego powiązanych z systemem przesyłowym. Jest ona częścią gospodarowania przepływami w systemie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 112 z 3.4.2020, s. 39.

- (7) Magazynowanie jest wykorzystywane jako sposób na zapewnienie równowagi między ilością gazu ziemnego w systemie a ilością zużytego gazu ziemnego, na przykład w razie przerw w dostawach lub szczytowego popytu związanego z falą niskich temperatur zimą. Ponadto magazynowanie wraz z gazociągami i sprężarkami umożliwia zagwarantowanie usług przesyłu w systemie przesyłowym, zwłaszcza w przypadku wystąpienia ograniczeń.
- (8) Operatorzy instalacji magazynowych oferują pojemność magazynową dostawcom gazu ziemnego na rynku detalicznym i hurtowym, a także operatorom systemów przesyłowych. Skłonność dostawców gazu ziemnego do płacenia za pojemność magazynową jest bardzo zbliżona do różnicy między ceną sprzedaży gazu ziemnego latem i zimą („spread”). Poziom produkcji gazu ziemnego jest dość stabilny przez cały rok, natomiast zużycie podlega znacznym wahaniom w zależności od temperatury.
- (9) We Francji istnieje czternaście obiektów infrastrukturalnych do magazynowania, w tym 11 czynnych <sup>(2)</sup>, i trzech operatorów instalacji magazynowych:
- Storengy, spółka zależna w 100 % od firmy ENGIE, posiada i eksploatuje 12 obiektów, w tym trzy rezerwowe i dziewięć czynnych. Te ostatnie zapewniają pojemność użytkową 102,1 TWh (tj. 74 % całkowitej krajowej pojemności magazynowej),
  - spółka Teréga (wcześniej TIGF) należąca do spółek Snam (40,5 %), GIC-(31,5 %), EDF Investissement (18 %) i Prédica (10 %) eksploatująca czynny obiekt zapewniający objętość użytkową wynoszącą 33,1 TWh (tj. 24 % całkowitej krajowej pojemności magazynowej),
  - spółka Géométhane, należąca do spółek Storengy (50 %), CNP (49 %) i Géostock (1 %), posiadająca czynny obiekt zapewniający objętość użytkową na poziomie 3,3 TWh (tj. 2 % całkowitej krajowej pojemności magazynowej).
- (10) Od 2009 r. sezonowe wahania cen gazu ziemnego uległy zmniejszeniu. Do 2011 r. spread był dostatecznie wysoki, aby zachęcać dostawców do wykupienia całkowitej pojemności magazynowej gazu ziemnego. Od 2011 r. spread stał się niedostateczny, aby pokryć cenę magazynowania proponowaną przez operatorów (spread od 1,5 do 2 EUR/MWh przy cenie od 6 do 7 EUR/MWh). W konsekwencji pojemność magazynowa nie została rozdysponowana w całości od lat 2010–2011, trzy obiekty były eksploatowane w ograniczonym zakresie („rezerwa”) w 2014 r. i 2015 r., zaś w latach 2017–2018 wskaźnik rozdysponowania czynnej infrastruktury magazynowej osiągnął 63 %.

## 2.2. Kontekst ustawodawczy i regulacyjny

- (11) Aby zapewnić bezpieczeństwo dostaw, w 2014 r. Francja przyjęła najpierw dekret w celu rozszerzenia obowiązków dostawców gazu ziemnego dotyczących tworzenia zapasów gazu ziemnego <sup>(3)</sup>. Następnie Francja uznała, że system ten ma kilka niedociągnięć, a niektórzy dostawcy gazu ziemnego złożyli odwołanie, w którym zakwestionowali zgodność dekretu z 2014 r. z prawem. W następstwie Francja postanowiła wprowadzić środek, który jest przedmiotem niniejszej decyzji („przedmiotowy środek”).
- (12) Ponadto w art. 33 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE <sup>(4)</sup> przewidziano możliwość uregulowania infrastruktury magazynowej przez państwo członkowskie. Magazynowanie gazu ziemnego jest również przedmiotem środków, które państwa członkowskie mogą wdrożyć, aby zagwarantować przestrzeganie obowiązków wynikających z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 <sup>(5)</sup> na warunkach przewidzianych w tym rozporządzeniu, w szczególności obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa dostaw odbiorcom krajowym przy jednoczesnym zagwarantowaniu prawidłowego i ciągłego funkcjonowania rynku wewnętrznego gazu ziemnego.

<sup>(2)</sup> Dostępnych jest 12 czynnych obiektów, jeżeli obiekty w Lussagnet i Izaute zostaną uwzględnione oddzielnie. Obiekty te należą do podmiotu Teréga i mają wspólne niektóre instalacje techniczne. Z tego względu czasami są uznawane za jeden obiekt (np. w wieloletnim programie energetycznym na lata 2019–2028), a czasami za oddzielne obiekty (np. w wieloletnim programie energetycznym na lata 2016–2023).

<sup>(3)</sup> Dekret nr 2014-328 z dnia 12 marca 2014 r. zmieniający dekret nr 2006-1034 z dnia 21 sierpnia 2006 r. w sprawie dostępu do magazynów podziemnych gazu ziemnego.

<sup>(4)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz.U. L 211 z 14.8.2009, s. 94).

<sup>(5)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010 (Dz.U. L 280 z 28.10.2017, s. 1).

### 3. SZCZEGÓŁOWY OPIS PRZEDMIOTOWEGO ŚRODKA I POWODY WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA

#### 3.1. Cel mechanizmu

- (13) Mechanizm regulacyjny ma na celu zapewnienie utrzymania czynnej infrastruktury magazynowej niezbędnej do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego na terytorium francuskim w perspektywie średnio- i długoterminowej.
- (14) W szczególności mechanizm regulacyjny ma zapewnić zdolność systemu do zaspokojenia zapotrzebowania, szczególnie szczytowego zapotrzebowania w wyniku niskich temperatur, oraz świadczenie usług przesyłu w systemie przesyłowym gazu ziemnego, zwłaszcza w przypadku wystąpienia ograniczeń.

#### 3.2. Podstawa prawna

- (15) Mechanizm regulacyjny podstawowej infrastruktury magazynowania gazu ziemnego został wprowadzony do kodeksu energetycznego ustawą nr 2017-1839 z dnia 30 grudnia 2017 r. <sup>(6)</sup> („ustawa o węglowodorach”), która weszła w życie 1 stycznia 2018 r.
- (16) W szczególności art. 12 ustawy o węglowodorach przewiduje, że zakres mechanizmu regulacyjnego wyznaczono w wieloletnim programie energetycznym (fr. programmation pluriannuelle de l'énergie – PPE), o którym mowa w art. L.141-1 kodeksu energetycznego. Wieloletni program energetyczny jest przyjmowany w drodze dekretu po zasięgnięciu opinii kilku organów konsultacyjnych i poddawany przeglądowi co najmniej co pięć lat na dwa okresy pięcioletnie. Wieloletni program energetyczny na lata 2019–2028 został przyjęty dekretem nr 2020-456 z dnia 21 kwietnia 2020 r. („dekret nr 2020-456 w sprawie wieloletniego programu energetycznego”).
- (17) Ponadto art. 12 ustawy o węglowodorach przewiduje, że Komisja ds. Regulacji Energetyki (fr. Commission de la régulation de l'énergie – CRE) określa niektóre zasady mechanizmu regulacji, w szczególności zasady aukcji pojemności magazynowej, dochód dozwolony operatorów instalacji magazynowych oraz zasady uzyskiwania takiego dochodu w drodze sprzedaży pojemności, a także taryfy opłat za wykorzystanie systemu przesyłowego gazu ziemnego i ich przekazywanie operatorom infrastruktury magazynowej (zob. motywy 20–22).

#### 3.3. Ogólne funkcjonowanie mechanizmu

- (18) Mechanizm regulacji magazynowania gazu ziemnego przyjęty we Francji w 2017 r. opiera się na trzech zasadach.
- (19) Po pierwsze, zakres tego mechanizmu obejmuje podziemną infrastrukturę magazynową niezbędną do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw na terytorium francuskim w perspektywie średnio- i długoterminowej <sup>(7)</sup> („podstawowa infrastruktura magazynowa”). Wykaz podstawowej infrastruktury jest zawarty w dekrete w sprawie wieloletniego programu energetycznego. Operatorzy odpowiedzialni za jej eksploatację muszą utrzymywać ją w stanie czynnym <sup>(8)</sup>.
- (20) Po drugie, pojemność podstawowej infrastruktury magazynowej jest sprzedawana w drodze aukcji zgodnie z zasadami ustanowionymi przez CRE <sup>(9)</sup>. W aukcjach mogą uczestniczyć wszyscy dostawcy prowadzący działalność w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w innym państwie, jeżeli posiadają zezwolenie na dostawy umożliwiające interwencje na francuskim rynku dostaw detalicznych lub hurtowych. W styczniu 2018 r. zezwolenie takie posiadało 213 dostawców francuskich i zagranicznych. Dochód z aukcji jest pobierany bezpośrednio przez operatorów instalacji magazynowych.

<sup>(6)</sup> Ustawa nr 2017-1839 z dnia 30 grudnia 2017 r. o zakończeniu poszukiwania i eksploatacji węglowodorów oraz o różnych przepisach dotyczących energii i środowiska.

<sup>(7)</sup> Art. L.421-3-1 kodeksu energetycznego.

<sup>(8)</sup> Art. L.421-3-1 kodeksu energetycznego.

<sup>(9)</sup> Art. L.421-5-1 kodeksu energetycznego.

- (21) Po trzecie, operatorzy podstawowej infrastruktury magazynowej korzystają z gwarancji pokrycia kosztów, o ile odpowiadają one kosztom efektywnego operatora <sup>(10)</sup>. W związku z tym uzyskują dochód regulowany w wysokości określonej przez decyzję CRE („dochód dozwolony”). Jeżeli dochód uzyskany bezpośrednio od ich klientów jest niższy niż ich dochód dozwolony, operatorzy instalacji magazynowych otrzymują rekompensatę równą różnicy między dochodem dozwolonym a dochodem uzyskanym (zob. motyw 89). Rekompensatę pokrywają dostawcy gazu ziemnego w zależności od ich portfela klientów korzystających z usług nieprzerywanych, którzy nie złożyli deklaracji o możliwości odciążenia bez ryzyka powiązanego z siecią publicznej dystrybucji gazu ziemnego (zob. motywy 104 i 105). Rekompensata jest pobierana przez operatora systemu przesyłowego na podstawie specjalnego warunku określonego w taryfie za korzystanie z systemu przesyłowego (taryfa „ATRT”), a następnie przekazywana operatorom instalacji magazynowych.
- (22) Jeżeli natomiast dochody operatorów instalacji magazynowych przekraczają dochód dozwolony, operatorzy muszą przekazać nadpłatę za pośrednictwem taryfy za korzystanie z systemu przesyłowego (zob. motyw 90).

### 3.4. Zakres mechanizmu regulacyjnego

- (23) Zgodnie z wyjaśnieniami przekazanymi przez władze francuskie metoda identyfikacji podstawowej infrastruktury magazynowej polega na ustaleniu po pierwsze infrastruktury niezbędnej do zapewnienia zdolności systemu do zaspokojenia popytu, a po drugie infrastruktury niezbędnej do zapewnienia usług przesyłu w systemie przesyłowym gazu ziemnego.

#### 3.4.1. Infrastruktura niezbędna do zapewnienia zdolności systemu do zaspokojenia popytu w szczytowym okresie niskich temperatur

- (24) Oczekiwany poziom bezpieczeństwa dostaw w systemie gazowym został określony w art. R. 121-4 kodeksu energetycznego. Celem jest zapewnienie dostaw wszystkim konsumentom, którzy nie zaakceptowali w drodze umowy dostaw z możliwością przerw w przypadku szczególnie niskich temperatur, które występują statystycznie raz na 50 lat.
- (25) Wskazanie infrastruktury niezbędnej do zapewnienia zdolności systemu do zaspokojenia popytu opiera się na pracach przeprowadzanych przez operatorów systemu przesyłowego, którzy porównują popyt na gaz ziemny w szczytowym okresie niskich temperatur od 1 do 30 dni ze zdolnością zaopatrzenia w gaz ziemny, w szczególności z wykorzystaniem połączeń wzajemnych i terminali skroplonego gazu ziemnego (LNG).

#### 3.4.1.1. Szacowanie popytu na gaz ziemny

- (26) Po pierwsze władze francuskie przeanalizowały pięć scenariuszy prognozowanej zmiany zużycia gazu ziemnego w ciągu najbliższych dziesięciu lat, z wyłączeniem produkcji energii elektrycznej. Zakładane wskaźniki spadkowe wynoszą od -2 % do -18 % w stosunku do roku referencyjnego 2012. Władze francuskie ostatecznie przyjęły założenie spadku zużycia gazu ziemnego o 2 %, z wyłączeniem produkcji energii elektrycznej.
- (27) Następnie średnie dzienne zużycie gazu ziemnego, z wyłączeniem produkcji energii elektrycznej, w szczytowym okresie niskich temperatur oszacowano na około 3 640 GWh/dobę w 2025 r., z wyłączeniem zużycia gazu ziemnego o niskiej kaloryczności („gaz B”). Ponadto zużycie gazu ziemnego do produkcji energii elektrycznej w szczytowym okresie niskich temperatur oszacowano na 310 GWh/dobę.
- (28) Władze francuskie uwzględniły również część przerywaną popytu na gaz ziemny, tj. konsumentów, którzy zawarli z operatorem sieci, do której są przyłączeni, umowę uwzględniającą możliwość przerw w dostawie. W momencie wdrożenia mechanizmu regulacji systemu przerw w dostawie mające zastosowanie w szczytowym okresie niskich temperatur były wciąży w trakcie określania. Władze francuskie przyjęły możliwość przerw w dostawie na poziomie 138 GWh/dobę.
- (29) Władze francuskie sprecyzowały, że zmniejszanie obciążenia jest środkiem ostatecznym w razie kryzysu dostaw, a nie mechanizmem zapewniania elastyczności. Dlatego zmniejszanie obciążenia nie zostało uwzględnione w szacowaniu popytu na gaz ziemny w szczytowych okresach niskich temperatur.

<sup>(10)</sup> Art. L.452-1 kodeksu energetycznego.

- (30) Ponadto przyjęto, że średnie zużycie w krótkotrwałym szczytowym okresie niskich temperatur przekracza średnie zużycie w długotrwałym szczytowym okresie niskich temperatur.
- (31) Dodatkowo władze francuskie przyjęły stopniowy spadek zużycia gazu B w związku z programem przejścia na wysokokaloryczny gaz ziemny („gaz H”), który stanowi obecnie 90 % gazu ziemnego zużywanego we Francji. Operacja przejścia na gaz H rozpoczęła się w 2018 r. i ma zakończyć się najpóźniej w 2028 r. Władze francuskie szacują, że w 2025 r. popyt na gaz B zastąpiony gazem H wyniesie 180 GWh/dobę.
- (32) Z powyższego wynika, że władze francuskie oszacowały globalny popyt na gaz ziemny w szczytowym okresie niskich temperatur wynoszącym cztery dni w 2025 r. na około 4 000 GWh/dobę.

#### 3.4.1.2. Szacowanie zdolności dostaw gazu ziemnego

- (33) Jeżeli chodzi o zdolność dostaw gazu ziemnego, władze francuskie dokonały oszacowania, z uwzględnieniem połączeń wzajemnych, dostaw LNG przez terminale LNG i wydajności zapasów gazu ziemnego.
- (34) Po pierwsze, jeżeli chodzi o połączenia wzajemne, szacunkowa zdolność ciągła, określona na podstawie założenia, że zdolność ciągła z połączeń wzajemnych gazu H zostanie wykorzystana w 100 %, wynosi 1 780 GWh/dobę w przypadku importu oraz 425 GWh/dobę w przypadku eksportu <sup>(1)</sup>. Import netto gazu H gazociągami szacuje się na 1 355 GWh/dobę.
- (35) Władze francuskie wskazały, że rozbudowa sieci gazowej i połączeń wzajemnych stanowiłaby znaczny koszt <sup>(2)</sup>, zwłaszcza jeżeli chodzi o wykorzystanie dostępnej infrastruktury magazynowej. W każdym razie tego rodzaju infrastruktura nie będzie dostępna w perspektywie średnioterminowej z powodu długich terminów budowy.
- (36) Po drugie, jeżeli chodzi o dostawy LNG, cztery francuskie terminale LNG mają całkowitą zdolność wysyłkową do systemu wynoszącą 1 160 GWh/dobę <sup>(3)</sup>. Zdolność ta może zostać uruchomiona tylko pod warunkiem dostępności LNG w zbiornikach terminali LNG. Władze francuskie uznały, że w przypadkach takich jak szczytowy okres niskich temperatur trwający krócej niż 10 dni można wykorzystać tylko zapasy LNG w zbiornikach. Natomiast po przekroczeniu dziesięciu dni mogą być dostarczane ładunki LNG, a terminale LNG mogą być wykorzystane w maksymalnym zakresie zdolności. Przyjęto dwa scenariusze w zależności od średniego poziomu zapasów LNG w zbiornikach: w przypadku najmniej sprzyjających warunków zimowych (scenariusz 1) i w przypadku najbardziej sprzyjających warunków zimowych (scenariusz 2).
- (37) Obydwa scenariusze odpowiadają poziomowi wykorzystania terminali LNG powyżej średniego poziomu wykorzystania w okresach zimowych od 2011 do 2018 r. Francja ostatecznie wybrała scenariusz 1 i oszacowała potencjał wysyłkowy terminali LNG na 330 GWh/dobę w szczytowym okresie niskich temperatur wynoszącym cztery dni.
- (38) Władze francuskie wskazały, że istniejące terminale skraplania działają na poziomie bliskim ich maksymalnej zdolności w celu zamortyzowania znacznych kosztów inwestycji. Ponadto prawie wszystkie ładunki LNG są przedmiotem umów długoterminowych ze względu na dużą kapitałochłonność takich projektów i są sprzedawane przed wyprodukowaniem. Jednocześnie niższy koszt magazynowania gazu ziemnego w postaci gazowej wyjaśnia słaby rozwój infrastruktury magazynowej LNG na świecie. Z tego względu ilości LNG dostępne w krótkim terminie są niewielkie.
- (39) Po trzecie, jeżeli chodzi o wydajność magazynów podziemnych gazu ziemnego, władze francuskie wyjaśniły, że eksploatacja warstw wodonośnych, stanowiąca 90 % infrastruktury magazynowej we Francji, wiąże się z napełnianiem ich na poziomie dostatecznie wysokim i opróżnianiem na poziomie dostatecznie niskim każdego roku. Ponadto przepływ, który można osiągnąć w infrastrukturze magazynowej, spada wraz z wyczerpywaniem się zapasów.

<sup>(1)</sup> Dane na temat zdolności ciągłej z połączeń wzajemnych gazu H pochodzą z raportu Transmission Capacity Map 2017 [Mapa zdolności przesyłowych 2017] przygotowanego przez ENTSOG.

<sup>(2)</sup> Na przykład Francja oszacowała koszt budowy gazociągów Arc Lyonnais, Eridan i Perche mających ułatwić przesył gazu z północy na południe Francji na 1,6 mld EUR.

<sup>(3)</sup> Zdolność wysyłkowa jest podzielona w następujący sposób między czterema terminalami: terminal Montoir dysponuje zdolnością wysyłkową 400 GWh/dobę, terminal LNG Fos-Cavaou dysponuje zdolnością 205 GWh/dobę, terminal LNG Fos-Tonkin dysponuje zdolnością wysyłkową 205 GWh/dobę, a terminal LNG w Dunkierce dysponuje zdolnością wysyłkową 520 GWh/dobę. Jeżeli połączenie wzajemne w Dunkierce jest wykorzystywane w pełnym zakresie zdolności, zdolność zatłaczania terminalu w Dunkierce do francuskiego systemu gazu ziemnego jest wówczas ograniczona do 350 GWh/dobę ze względu na wąskie gardło w systemie przesyłowym.

- (40) Z uwagi na to, że w ciągu dziewięciu zim, które poprzedzają analizę Francji, średni wskaźnik napełnienia infrastruktury magazynowej wynosił 42 % na dzień 1 lutego, a 85 % szczytowych okresów niskich temperatur zaobserwowanych w ciągu 70 ostatnich lat rozpoczęło się przed 5 lutego, władze francuskie przyjęły założenie, że na początku szczytowego okresu niskich temperatur w każdej instalacji magazynowej jest dostępna wydajność wyłaczania do napełnienia 45 % objętości użytkowej.
- (41) Ponadto władze francuskie uwzględniły zapasy bezpieczeństwa, które operatorzy systemu przesyłowego gazu ziemnego muszą ustanowić, aby zapewnić dostawy wykorzystywane w ostateczności w celu świadczenia podstawowych usług na rzecz społeczeństwa w przypadku awarii ich dostawców, tj. wydajność wyłaczania na poziomie 124 GWh/dobę do napełnienia 45 % objętości użytkowej.
- (42) Na podstawie wszystkich tych założeń władze francuskie określiły roczne zapotrzebowanie na infrastrukturę magazynową w latach 2019–2025 na poziomie 138,5 TWh objętości użytkowej i 2 376 GWh/dobę wydajności wyłaczania do napełnienia 45 % objętości użytkowej w celu zapewnienia zdolności sieci do zaspokojenia popytu podczas szczytowego okresu niskich temperatur <sup>(14)</sup>.

#### 3.4.2. Infrastruktura niezbędna do zagwarantowania usług przesyłu w systemie przesyłowym gazu ziemnego

- (43) Władze francuskie określiły również infrastrukturę magazynowania niezbędną do zapewnienia dostaw na całym terytorium, z uwzględnieniem zdolności przesyłowych systemu przesyłowego gazu ziemnego. W tym celu przeanalizowały różne sytuacje ograniczeń w systemie przesyłowym.
- (44) Operatorzy systemu przesyłowego opracowali najbardziej prawdopodobny scenariusz pod względem ograniczenia, który odpowiada sytuacji odnotowanej wcześniej w kontekście rynku, gdy dostawcy starali się maksymalnie zwiększyć import gazu ziemnego z Norwegii i Rosji, krajów będących obecnie według władz francuskich najbardziej konkurencyjnymi źródłami gazu ziemnego w Europie, i zmniejszyć import skroplonego gazu ziemnego, dla którego najlepszą cenę można uzyskać w Azji. W tej sytuacji można zauważyć cztery podstawowe ograniczenia operacyjne (zob. rysunek 1 poniżej).



Rysunek 1: Najważniejsze ograniczenia operacyjne, które można zaobserwować w systemie przesyłowym, jeżeli dostawcy dążą do uzyskania maksymalnego poziomu zatłaczania gazu ziemnego z północno-wschodniej Francji.

<sup>(14)</sup> Dekret nr 2020-456 w sprawie wieloletniego programu energetycznego.

- (45) W metodyce uwzględniono fakt, że dostawcy gazu ziemnego potrzebują zapasów LNG, aby móc pokryć popyt konsumentów, lecz nie mają żadnych ograniczeń w kwestii podziału lokalizacji zapasów LNG między czterema francuskimi terminalami LNG.
- (46) W przypadku wystąpienia ograniczenia przyjmuje się założenie, że operatorzy systemu przesyłowego korzystają w pierwszej kolejności ze zdolności przerywanych w ramach połączeń wzajemnych, aby rozwiązać problem ograniczenia. Jeżeli ograniczenie utrzymuje się, odnotowuje się objętość gazu ziemnego, który należy pozyskać z podziemnej infrastruktury magazynowej za odcinkiem ograniczenia.
- (47) Tego rodzaju analiza pozwala określić zasoby podziemne gazu ziemnego niezbędne za każdym odcinkiem ograniczenia, aby mieć możliwość zagwarantowania usługi przesyłu w systemie przesyłowym gazu ziemnego.
- (48) Zastosowanie tej metody zimą 2018–2019 w odniesieniu do głównych odcinków ograniczenia, które można było zaobserwować, gdy dostawcy dążyli do uzyskania maksymalnego poziomu zatłaczania gazu ziemnego z północno-zachodniej Francji, doprowadziło do oszacowania zapotrzebowania na zasoby podziemne z łączną objętością użytkową wynoszącą co najmniej:
- 16 TWh za odcinkiem ograniczenia NS4 (infrastruktura magazynowa Izaute, Lussagnet i Manosque),
  - 54 TWh za odcinkiem ograniczenia NS3 (infrastruktura magazynowa Céré-la-Ronde, Chemery, Izaute, Lussagnet i Manosque),
  - 55 TWh za odcinkiem ograniczenia NS2 (infrastruktura magazynowa Céré-la-Ronde, Chemery, Etrez, Izaute, Lussagnet, Manosque i Tersanne),
  - 64 TWh za odcinkiem ograniczenia NS1 (infrastruktura magazynowa Beynes, Céré-la-Ronde, Chemery, Etrez, Germigny-sous-Coulomb, Gournay-sur-Aronde, Izaute, Lussagnet, Manosque, Saint-Illiers-la-Ville i Tersanne).

#### 3.4.3. Wykaz obiektów infrastruktury objętych uregulowaniem

- (49) Władze francuskie wskazały, że czynności polegające na określeniu infrastruktury podstawowej nie mogły zakończyć się dostatecznie wcześniej z uwagi na zimę 2018–2019. Z tego względu w pierwszej kolejności zastosowano przejściowo mechanizm regulacji na lata 2018–2019 w odniesieniu do całej infrastruktury magazynowania gazu ziemnego na terytorium francuskim. Infrastruktura ta została ujęta w wieloletnim programie energetycznym z 2016 r. jako infrastruktura niezbędna do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw <sup>(15)</sup>.
- (50) Następnie dekretem z dnia 26 grudnia 2018 r. <sup>(16)</sup> wycofano z wykazu niezbędnej infrastruktury trzy czynne obiekty w Storengy (Soings-en-Sologne, Saint-Clair-sur-Epte i Trois-Fontaines), a także projekty Lussagnet w fazie 1 (Teréga) i Manosque 2 (Géométhane). Obiekty te nie były używane od czasu wprowadzenia regulowanego dostępu do zapasów gazu ziemnego.
- (51) Natomiast dekret nr 2020-456 w sprawie wieloletniego programu energetycznego określa infrastrukturę podziemnego magazynowania gazu ziemnego na lata 2019–2023, która musi pozostać czynna, aby zapewnić bezpieczeństwo dostaw w perspektywie średnio- i długoterminowej. Obejmują one objętość użytkową wynoszącą 138,5 TWh i zdolność wytlaczania na poziomie 2 376 GWh/dobę do napełnienia odpowiadającego 45 % objętości użytkowej:

Infrastruktura	Podmiot eksploatujący	Rok rozruchu	Rodzaj magazynowania
<b>Beynes</b>	Storengy	1956	Środowisko wodonośne
<b>Céré-la-Ronde</b>	Storengy	1993	Środowisko wodonośne
<b>Cerville-Verlaine</b>	Storengy	1970	Środowisko wodonośne
<b>Chemery</b>	Storengy	1968	Środowisko wodonośne
<b>Etrez</b>	Storengy	1980	Środowisko solankowe

<sup>(15)</sup> Dekret nr 2016-1442 z dnia 27 października 2016 r. w sprawie wieloletniego programu energetycznego.

<sup>(16)</sup> Dekret nr 2018-1248 z dnia 26 grudnia 2018 r. w sprawie infrastruktury magazynowania gazu ziemnego niezbędnej do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw.

<b>Germigny-sous-Coulomb</b>	Storengy	1982	Środowisko wodonośne
<b>Gournay</b>	Storengy	1976	Środowisko wodonośne
<b>Lussagnet/Izaute</b>	Teréga	1957	Środowisko wodonośne
<b>Manosque</b>	Géométhane	1993	Środowisko solankowe
<b>Saint-Illiers-la-Ville</b>	Storengy	1965	Środowisko wodonośne
<b>Tersanne/Hauterives</b>	Storengy	1970	Środowisko solankowe

Tabela 1: Instalacje magazynowania gazu ziemnego, które powinny pozostać czynne do 2023 r.

- (52) Wieloletni program energetyczny przewiduje, że w okresie od 2024 do 2028 r. potrzeby w zakresie magazynowania powinny ulec zmniejszeniu. Wykaz infrastruktury magazynowej może zostać pomniejszony o zdolność wyłaczania odpowiadającą co najmniej 140 GWh/dobę do objętości użytkowej na poziomie 45 % w perspektywie do 2026 r. Mając na uwadze niepewność związaną z objętością niezbędną do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw po 2026 r., objętość tę należy potwierdzić w 2023 r. i określić w następnym wieloletnim programie energetycznym.

### 3.5. Aukcje pojemności magazynowej

- (53) Zgodnie z art. L.421-5-1 kodeksu energetycznego pojemność magazynowa objęta regulacją jest udostępniana w drodze aukcji zgodnie z zasadami określonymi przez CRE. Na podstawie decyzji CRE z dnia 22 lutego 2018 r. aukcje przeprowadza się z zerową ceną wywoławczą <sup>(17)</sup>.
- (54) Wyniki pierwszych aukcji były następujące:

Okres magazynowania	Przychody (mln EUR)	Średnia cena aukcyjna (EUR/MWh)
<b>2018–2019</b>	68,4	0,53
<b>2019–2020</b>	233,6	1,80
<b>2020–2021</b>	504,6	3,85

Tabela 2: Wyniki aukcji i dochody z dodatkowych operacji sprzedaży w ciągu roku

### 3.6. Pokrycie dochodu dozwolonego operatorów instalacji magazynowych zdefiniowanego przez CRE

- (55) Zgodnie z art. L.452-1 kodeksu energetycznego „Taryfy za korzystanie z systemów przesyłowych [...] są ustalone w sposób przejrzysty i niedyskryminacyjny w celu pokrycia wszystkich kosztów ponoszonych przez operatorów systemów przesyłowych i operatorów infrastruktury magazynowej, o której mowa w tym samym art. L.421-3-1, w zakresie, w jakim koszty te odpowiadają kosztom efektywnych operatorów”.
- (56) Ponadto ten sam artykuł stanowi, że koszty te „uwzględniają charakterystykę świadczonej usługi oraz koszty związane z tą usługą” oraz że w przypadku operatorów instalacji magazynowych obejmują one „normalny zwrot z zainwestowanego kapitału”.
- (57) Art. L.452-2 kodeksu energetycznego upoważnia CRE do określania „metod stosowanych do ustalania taryf za korzystanie z systemów przesyłowych gazu ziemnego” oraz do zwracania się do operatorów instalacji magazynowych o dostarczenie informacji, w szczególności informacji księgowych i finansowych, niezbędnych do ustalenia tych taryf.
- (58) Z powyższych przepisów wynika, że CRE ma upoważnienie na mocy ustawy do ustalania dochodu dozwolonego operatorów instalacji magazynowych w taki sposób, aby pokryć koszty „efektywnego operatora” i zapewnić normalny zwrot z zainwestowanego kapitału.

<sup>(17)</sup> Decyzja nr 2018-039 z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie zasad sprzedaży pojemności magazynowej w ramach regulowanego dostępu osób trzecich do zasobów podziemnych gazu ziemnego we Francji.



- (59) CRE ustaliła prognozowany dochód dozwolony w drodze decyzji, początkowo na dwuletni okres regulacji. Pierwsza taryfa za magazynowanie obowiązywała w 2018 i 2019 r. („ATS 1”) <sup>(18)</sup>. Następnie CRE zharmonizowała ramy regulacyjne dla operatorów instalacji magazynowych z ramami regulacyjnymi odnoszącymi się do innych taryf infrastrukturalnych. Druga taryfa za magazynowanie („ATS 2”) obowiązuje od 2020 r. przez okres 4 lat <sup>(19)</sup>.
- (60) Ogólne podejście do ustalania prognozowanego dochodu dozwolonego pozostaje niezmienione dla różnych taryf za magazynowanie. Dochód dozwolony operatorów instalacji magazynowych został ustalony przez CRE *ex ante* na podstawie prognoz przedstawionych przez operatorów, a następnie skorygowany w drodze uregulowania w następnym roku i kontroli *ex post*. Koszty operatorów instalacji magazynowych są uwzględniane przez CRE w zakresie, w jakim są one uznawane za efektywne.
- (61) Biorąc jednak pod uwagę szczególnie krótkie ramy czasowe na wdrożenie reformy, na lata 2018 i 2019 zastosowano ramy uproszczone. W pierwszym roku obrotowym CRE przyjęła ramy taryfowe, w których różnice między prognozą a stanem rzeczywistym w odniesieniu do wszystkich kosztów i dochodów zostały skorygowane *a posteriori*. Mechanizm ten gwarantuje poziom cen ściśle odpowiadający realnym wydatkom i dochodom operatora. W latach 2020–2023 CRE chciała rozszerzyć zasady regulacji motywacyjnej na infrastrukturę magazynową i po zakończeniu analiz utrzymała kontrolowany system opłat dla operatorów, w kontekście tendencji spadkowej w zużyciu gazu ziemnego.
- (62) Zgodnie z metodą ustaloną przez CRE, prognozowany dochód dozwolony jest równy sumie prognozowanych kosztów operacyjnych netto („CNE”), prognozowanych normatywnych wydatków kapitałowych („CCN”) oraz kwoty salda rozliczeń międzyokresowych kosztów i zysków za rok poprzedni („CRCP”).

$$\text{Dochód dozwolony} = \text{CNE} + \text{CCN} + \text{CRCP}$$

- (63) Przy obliczaniu tych składników uwzględnia się wyłącznie działania wchodzące w zakres regulacji.

#### 3.6.1. Koszty operacyjne netto

- (64) Koszty operacyjne netto to koszty operacyjne brutto (koszty energii, zużycie zewnętrzne, koszty personelu, podatki i cła) „efektywnego operatora” po odliczeniu dochodu operacyjnego operatora (w szczególności produkcji skapitalizowanej, dochodu pozataryfowego, zysków lub strat z tytułu zakupu i sprzedaży magazynowanego gazu ziemnego).
- (65) Biorąc pod uwagę krótki termin wdrożenia reformy, w latach 2018–2019 CRE nie była w stanie ustalić, czy koszty operatorów odpowiadają kosztom „efektywnego operatora”. W związku z tym koszty uwzględnione w tym okresie odpowiadają dokładnie rzeczywistym kosztom ponoszonym przez operatorów instalacji magazynowych, potwierdzonym przez CRE. W przypadku taryfy ATS 2 CRE wdrożyła mechanizm regulacji motywacyjnej w odniesieniu do kosztów operacyjnych netto, z wyjątkiem pewnych z góry określonych pozycji. Z pewnymi wyjątkami, wszelkie odchylenia od systemu kosztów operacyjnych ustalonego dla okresu ATS 2 będą kosztem lub zyskiem dla operatora.

#### 3.6.2. Normatywne koszty kapitałowe

- (66) Normatywne koszty kapitałowe obejmują amortyzację i zwrot z kapitału trwałego. Z tego względu normatywne koszty kapitałowe odpowiadają sumie amortyzacji bazy aktywów regulowanych, zwrotu z kapitału trwałego obliczonego na podstawie średniego ważonego kosztu kapitału dla bazy aktywów regulowanych już wykorzystywanego oraz kosztu zadłużenia w odniesieniu do środków trwałych w budowie.

$$\text{Normatywne koszty kapitałowe} = \text{amortyzacja bazy aktywów regulowanych} + \text{baza aktywów regulowanych} \times \text{średni ważony koszt kapitału} + \text{środki trwałe w budowie} \times \text{koszt zadłużenia}$$

- (67) CRE potwierdziła, że metoda ta odpowiada praktyce regulacyjnej stosowanej w przypadku instalacji regulowanych na rynkach gazu ziemnego i energii elektrycznej we Francji i w Europie Zachodniej <sup>(20)</sup>.

<sup>(18)</sup> Decyzja CRE nr 2018-068 z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie taryfy za korzystanie z infrastruktury podziemnych magazynów gazu ziemnego Storengy, TIGF i Géométhane od 2018 r.

<sup>(19)</sup> Decyzja CRE nr 2020-011 z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie taryfy za korzystanie z infrastruktury podziemnych magazynów gazu ziemnego Storengy, Teréga i Géométhane.

<sup>(20)</sup> CRE opiera to porównanie na badaniu „Methodologies and parameters used to determine the allowed or target revenue of gas transmission system operators (TSOs)” [Metody i parametry stosowane do określenia dozwolonych lub docelowych dochodów operatorów systemów przesyłowych gazu (OSP)] opracowanym przez Economic Consulting Associates (ECA) dla Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER).

- (68) Aby określić początkowy poziom bazy aktywów regulowanych na dzień 1 stycznia 2018 r. („początkowa baza aktywów regulowanych” lub „baza aktywów regulowanych otwarcia”), CRE stosuje metodę wyceny według kosztów bieżących<sup>(21)</sup>. Polega ona na obliczeniu wartości netto aktywów (i) na podstawie wartości księgowej brutto aktywów w księgach rachunkowych podmiotów gospodarczych (historyczne koszty budowy), (ii) po zaktualizowaniu jej o wskaźnik inflacji, a następnie (iii) po zamortyzowaniu przez okres ekonomicznej użyteczności aktywów.
- (69) Każdego roku baza aktywów regulowanych ulega zmianie w zależności od:
- amortyzacji na podstawie użyteczności ekonomicznej aktywów, pomniejszających bazę aktywów regulowanych,
  - nowych inwestycji oddanych do użytku, powiększających bazę aktywów regulowanych,
  - w stosownym przypadku aktywów zdemontowanych przed pełną amortyzacją, które pomniejszają bazę aktywów regulowanych,
  - wyceny aktywów z uwzględnieniem inflacji (wskaźnika cen konsumpcyjnych z wyłączeniem tytoniu).
- (70) CRE uważa, że najbardziej reprezentatywną miarą wartości początkowej inwestycji dokonanych przez podmioty gospodarcze jest wartość brutto aktywów zarejestrowanych w ich księgach rachunkowych. Według CRE wartość ta, która jest kontrolowana przez audytorów w ramach corocznego audytu, jest udokumentowana i obiektywna. Metoda ta jest identyczna z metodą wprowadzoną w 2002 r., kiedy uregulowano działalność operatorów systemów przesyłowych gazu ziemnego, i jest również stosowana w przypadku francuskich regulowanych terminali LNG.
- (71) CRE nie brała pod uwagę wartości odtworzenia aktywów, lecz wartość zamortyzowaną, zgodnie z amortyzacją zaksięgowaną przez operatorów instalacji magazynowych przed 2018 r., aby nie nakładać ponownie na wspólnotę kosztów już poniesionych w przeszłości ani amortyzacji aktywów, która została już uwzględniona.
- (72) W przypadku większości aktywów okresy amortyzacji stosowane przez operatorów w ich historycznych sprawozdaniach finansowych oraz okresy amortyzacji, o które operatorzy wnioskuje w swoich dokumentach taryfowych, są podobne. Ponadto odpowiadają danym standardowym z sektora, które można zaobserwować w innych krajach.
- (73) Natomiast w przypadku gazu buforowego<sup>(22)</sup> CRE odrzuciła wniosek operatorów o uwzględnienie jednolitego okresu amortyzacji wynoszącego 250 lat. CRE rzeczywiście wzięła pod uwagę fakt, że gaz buforowy, w przeciwieństwie do innych aktywów operatorów, był amortyzowany przez operatorów w okresach, które różniły się w zależności od operatora i w czasie (od 25 lat do 250 lat). W związku z tym CRE przyjęła, w celu ustalenia początkowej bazy aktywów regulowanych operatorów instalacji magazynowych, stopień amortyzacji gazu buforowego zgodny ze stopniem amortyzacji księgowej stosowanym przez każdego z trzech operatorów. Na przyszłość okres amortyzacji gazu buforowego ustalono na 75 lat, co odpowiada trzem 25-letnim odnowieniom koncesji na eksploatację zbiorników podziemnych.
- (74) Okresy użyteczności ekonomicznej utrzymywane przez CRE dla różnych kategorii aktywów operacyjnych przedstawiają się następująco:

Kategorie aktywów	Okresy użyteczności normatywnej
<b>Gaz buforowy</b>	75 lat
<b>Studnie, zbiorniki, gromadzenie</b>	50 lat
<b>Instalacje do obróbki, kompresji, dostarczania, pomiaru</b>	20–30 lat
<b>Nieruchomości i obiekty</b>	30 lat
<b>Sprzęt różny</b>	10–15 lat
<b>Oprogramowanie, drobny sprzęt</b>	5 lat

Tabela 3: Przyjęty okres amortyzacji w podziale na kategorię aktywów.

<sup>(21)</sup> Metoda ta wynika z ustawy zmieniającej ustawę budżetową z dnia 28 grudnia 2001 r., na mocy której ustanowiono specjalną komisję (Komisję Hourii) odpowiedzialną za określenie ceny, po której państwo zbywa systemy przesyłowe gazu ziemnego. Porównywalną metodę zastosowano również do wyceny aktywów terminali LNG oraz operatorów dystrybucji gazu ziemnego.

<sup>(22)</sup> Termin „gaz buforowy” odnosi się do gazu zatłaczanego na stałe do zbiorników podziemnych i niezbędnego do funkcjonowania instalacji magazynowych, ponieważ jest on konieczny do utrzymania minimalnego ciśnienia magazynowania umożliwiającego dostarczanie objętości użytkowej przy wymaganym profilu odbioru (wyżej wspomniana decyzja CRE nr 2018-068).

- (75) Ponadto w 2017 r. CRE zwróciła się do zewnętrznego konsultanta [...] o przeprowadzenie audytu wniosku operatorów instalacji magazynowych o początkową bazę aktywów regulowanych. W przypadku Storengy przeprowadzone wyliczenie dało wynik [3–5 mld EUR].
- (76) W przypadku Teréga firma konsultingowa PwC przeprowadziła dodatkowe badanie na podstawie metody zdyskontowanych przepływów pieniężnych (ang. *discounted cash-flow*), w wyniku którego baza aktywów regulowanych została wyceniona na [1–2 mld EUR].
- (77) W związku z tym w celu wdrożenia mechanizmu regulacyjnego CRE dokonała przeglądu początkowej bazy aktywów regulowanych, o którą wnioskowali operatorzy instalacji magazynowych, aby uwzględnić niezależną wycenę wartości rynkowej aktywów. CRE przyjęła wówczas następującą początkową bazę aktywów regulowanych:

Na dzień 1 stycznia 2018 r.	Storengy (mld EUR)	Teréga (mld EUR)	Géométhane (mld EUR)
<b>Wniosek operatora</b>	4,0	1,37	0,20
<b>Baza aktywów regulowanych określona przez CRE</b>	3,5	1,15	0,19

Tabela 4: Początkowe bazy aktywów regulowanych operatorów instalacji magazynowych w momencie wejścia w życie regulacji.

- (78) Jeśli chodzi o stopę zwrotu z kapitału, CRE przyjęła metodę średniego ważonego kosztu kapitału, aby umożliwić podmiotowi gospodarczemu sfinansowanie kosztów odsetek i uzyskanie zwrotu z kapitału własnego porównywalnego z tym, jaki mógłby uzyskać dla inwestycji o porównywalnym poziomie ryzyka. CRE wskazała, że metoda średniego ważonego kosztu kapitału jest powszechnie stosowana przez europejskie organy regulacyjne w celu określenia stopy zwrotu z regulowanych aktywów infrastrukturalnych.
- (79) Na podstawie analiz ekonomicznych i prac konsultantów zewnętrznych <sup>(23)</sup> CRE określiła średni ważony koszt kapitału wynoszący 5,75 % na lata 2018 i 2019. Na okres 2020–2023 CRE zastosowała średni ważony koszt kapitału wynoszący 4,75 %. Metoda wykorzystana do ustalenia średniego ważonego kosztu kapitału w odniesieniu do taryfy ATS 2 jest niezmienną w stosunku do metody zastosowanej dla taryfy ATS 1. Jest to uzasadnione niższymi kosztami finansowania, planowanym obniżeniem podatku od osób prawnych oraz wzrostem współczynnika beta aktywów. Ten wzrost wartości współczynnika beta aktywów odzwierciedla uznanie ryzyka finansowego, w szczególności kosztów osieroconych, ponoszonego w związku z transformacją energetyczną przez akcjonariuszy spółek obsługujących infrastrukturę gazu ziemnego.
- (80) Wobec braku porównywalnego operatora instalacji magazynowych notowanego na giełdzie CRE przyjęła jako stopę referencyjną średni ważony koszt kapitału operatorów systemów przesyłowych gazu ziemnego, dodając premię za ryzyko właściwą dla magazynowania. Premia ta została ustalona na poziomie 50 punktów bazowych, ze względu na koncentrację instalacji magazynowych, ryzyko geologiczne podłoża oraz ryzyko zastępowalności przez terminale LNG, a także połączenia z zagranicą.
- (81) CRE sprecyzowała również, że ta stawka wynagrodzenia jest niższa od stawki przyznawanej operatorom regulowanych terminali LNG (7,25 % w chwili wejścia środka w życie), których działalność cechuje większe ryzyko, zwłaszcza handlowe, ze względu na współistnienie regulowanych i nieregulowanych terminali LNG oraz mniejszą liczbę konsumentów. Ponadto CRE przytoczyła przykład stawki wynagrodzenia w wysokości 6,5 % stosowanej przez włoski organ regulacyjny do magazynowania gazu ziemnego.

### 3.6.3. Inwestycje

- (82) Każdego roku, zgodnie z art. L.421-7-1 kodeksu energetycznego, operatorzy podziemnych magazynów gazu ziemnego przedstawiają CRE do zatwierdzenia roczny program inwestycyjny. W tym kontekście CRE „czuwa nad przeprowadzaniem niezbędnych inwestycji w celu właściwego rozwoju instalacji magazynowych oraz dba, aby dostęp do nich był przejrzysty i niedyskryminujący”.
- (83) W drugiej taryfie za magazynowanie CRE wprowadziła zachętę do kontroli kosztów dla różnych kategorii inwestycji.

<sup>(23)</sup> Zwłaszcza w raporcie Compass Lexecon z dnia 20 marca 2017 r. rekomendowano średni ważony koszt kapitału w wysokości od 4,2 do 5,8 %.

### 3.6.4. Rozliczenia międzyokresowe kosztów i zysków

- (84) CRE wyznacza dochód dozwolony na podstawie prognoz operatorów co do ich kosztów i dochodów w kolejnym roku. Rozliczenie międzyokresowe kosztów i zysków zostało wprowadzone w celu uwzględnienia różnicy między kosztami lub zyskami prognozowanymi a kosztami lub zyskami faktycznie odnotowanymi w odniesieniu do szeregu z góry określonych pozycji. Rozliczenie międzyokresowe kosztów i zysków chroni zatem operatorów przed zmianami w niektórych pozycjach kosztów lub dochodów. Rozliczenie międzyokresowe kosztów i zysków jest również wykorzystywane do wypłaty zachęt finansowych wynikających z zastosowania mechanizmów regulacji motywacyjnej, a także do uwzględnienia ewentualnych zysków kapitałowych lub kosztów osieroconych, po ich zatwierdzeniu przez CRE.
- (85) W przypadku taryfy ATS 1 w pierwszym roku regulowanego magazynowania CRE przyjęła ramy taryfowe, w których różnice pomiędzy wszystkimi prognozowanymi kosztami i dochodami a wszystkimi zrealizowanymi kosztami i dochodami są korygowane *a posteriori*. Taryfa opierała się zatem w „100 % na rozliczeniu międzyokresowym kosztów i zysków” i żadna pozycja kosztów ani zysków nie była objęta zachętą.
- (86) W przypadku taryfy ATS 2 CRE stosuje zakres rozliczenia międzyokresowego kosztów i zysków zgodnie z ogólnymi ramami wszystkich taryf dotyczących sieci elektrycznej i infrastruktury gazu ziemnego. W związku z tym rozliczenie międzyokresowe kosztów i zysków obejmuje *a posteriori* tylko niektóre z góry określone pozycje. Pozycje podlegające rozliczeniu międzyokresowemu obejmują wydatki kapitałowe lub dochody ze sprzedaży. Z drugiej strony, prawie wszystkie koszty operacyjne podlegają zachęcie, która może być całkowita (100 % różnicy między prognozą a stanem rzeczywistym stanowi koszt lub zysk operacji) lub częściowa (na przykład w przypadku kosztów energii, gdzie zachęta wynosi 20 %, 80 % różnicy stanowi rozliczenie międzyokresowe kosztów i zysków).

### 3.7. Beneficjenci

- (87) Beneficjentami środka są podmioty eksploatujące instalacje do magazynowania gazu ziemnego, które są objęte zakresem mechanizmu regulacyjnego. Od momentu wejścia w życie środka są to Storengy, Teréga i Géométhane.

### 3.8. Finansowanie środka z taryf za korzystanie z systemów przesyłowych

- (88) Finansowanie dochodu dozwolonego operatorów instalacji magazynowych pochodzi z jednej strony z dochodów bezpośrednio uzyskiwanych przez operatorów instalacji magazynowych, a z drugiej strony, gdy dochody te są niższe od dochodów dozwolonych, z rekompensaty za magazynowanie odpowiadającej różnicy między dochodami dozwolonymi a dochodami pobieranymi bezpośrednio.

$$\text{Rekompensata} = \text{dochód dozwolony} - \text{dochody uzyskane bezpośrednio}$$

- (89) Dochody uzyskane bezpośrednio przez operatorów pochodzą głównie z aukcji, ale także z wszelkich historycznych umów długoterminowych i usług dodatkowych.
- (90) Rekompensata za magazynowanie jest odzyskiwana przez operatorów systemów przesyłowych od dostawców gazu ziemnego w drodze specjalnej opłaty – opłaty za magazynowanie – w ramach taryfy za korzystanie z systemu przesyłowego (taryfa ATRT) na warunkach określonych przez CRE (zob. motyw 21).
- (91) Na wstępie należy sprecyzować, że we Francji istnieje dwóch operatorów systemów przesyłowych, tj. dwa podmioty posiadające licencję na eksploatację gazociągów przesyłowych na podstawie art. L.431-1 kodeksu energetycznego: GRTgaz i Teréga (dawniej TIGF).
- (92) GRTgaz jest spółką akcyjną należącą w 75 % do ENGIE i w 25 % do Société d'Infrastructures Gazière. Spółka GRTgaz, bezpośrednio kontrolowana przez ENGIE, jest niezależna od innych części pionowo zintegrowanego przedsiębiorstwa (grupa ENGIE) zgodnie z modelem niezależnego operatora systemu przesyłowego, co zapewnia skuteczne oddzielenie działalności OSP od działalności w zakresie produkcji lub dostaw <sup>(24)</sup>.

<sup>(24)</sup> Decyzja CRE z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie certyfikacji spółki GRTgaz; decyzja CRE nr 2019-135 z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie utrzymania certyfikacji spółki Teréga po nabyciu przez Grupę Crédit Agricole trzech udziałów w przedsiębiorstwach wytwarzających energię.

- (93) Jak opisano w motywie 9, spółka Teréga należy w 40,5 % do Snam, w 31,5 % do GIC, w 18 % do EDF Investissement i w 10 % do Predica. Teréga spełnia również warunki niezależnego operatora systemu przesyłowego <sup>(25)</sup>.

#### 3.8.1. Ustalenie przez CRE opłaty za magazynowanie w taryfach za korzystanie z systemów przesyłowych

- (94) Zgodnie z art. L.452-1 akapit szósty kodeksu energetycznego „Taryfy za korzystanie z systemów przesyłowych gazu ziemnego są odzyskiwane przez operatorów tych systemów. Operatorzy systemów przesyłowych zwracają operatorom podziemnych magazynów gazu ziemnego, o których mowa w art. L.421-3-1, część odzyskanej kwoty zgodnie z procedurami ustalonymi przez Komisję Regulacji Energetyki”.
- (95) Zgodnie z art. L.452-2 kodeksu energetycznego „Metody stosowane do ustalenia taryf za korzystanie z systemów przesyłowych gazu ziemnego [...] są ustalane przez Komisję Regulacji Energetyki”.
- (96) Na podstawie tych przepisów, w drodze decyzji nr 2018-069 z dnia 22 marca 2018 r. <sup>(26)</sup>, CRE określiła zasady obliczania opłaty za magazynowanie obowiązującej od 1 kwietnia 2018 r.
- (97) Według CRE opłata za magazynowanie uiszczana przez każdego dostawcę musi odzwierciedlać wartość „bezpieczeństwa dostaw”, tj. wynagrodzenie za instalacje magazynowe gwarantujące w pierwszej kolejności dostawy gazu ziemnego do odbiorców, których dostawy nie mogą być przerwane, w szczególności do odbiorców krajowych.

#### 3.8.2. Uiszczanie opłaty za magazynowanie przez dostawców i jej przenoszenie na konsumentów końcowych

- (98) Jeżeli chodzi o obowiązek uiszczania przez dostawców opłaty za magazynowanie, w decyzji z dnia 22 marca 2018 r. CRE wprowadziła opłatę za magazynowanie do taryf ATRT poprzez dodanie nowych postanowień do decyzji nr 2018-022 z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie zmiany taryfy za korzystanie z systemów przesyłowych gazu ziemnego GRTgaz i TIGF z dniem 1 kwietnia 2018 r.
- (99) W wyniku tej zmiany „każdy dostawca, któremu przydzielono zdolność ciągłą dostawy w co najmniej jednym punkcie interfejsu dystrybucji i przesyłu, stosuje taryfową opłatę za magazynowanie na podstawie modulacji zimowej konsumentów podłączonych do publicznych sieci dystrybucji gazu w jego portfelu na pierwszy dzień każdego miesiąca”.
- (100) Termin „dostawca” odnosi się do „każdej osoby fizycznej lub prawnej, która zawiera umowę z operatorem systemu przesyłowego na przesył gazu w systemie przesyłowym. W zależności od przypadku dostawca jest uprawnionym odbiorcą, dostawcą lub ich pełnomocnikiem”. Punkt interfejsu dystrybucji i przesyłu oznacza „fizyczny lub pojęciowy punkt interfejsu między systemem przesyłowym a publiczną siecią dystrybucji”.
- (101) Ponadto z postanowień art. L.452-1 akapit szósty kodeksu energetycznego wynika, że operatorzy systemów przesyłowych są zobowiązani do pobierania taryf ATRT (zob. motyw 94: „są odzyskiwane”).
- (102) Jeśli chodzi o przenoszenie opłaty za magazynowanie na użytkowników końcowych, CRE wskazała, że dostawcy przeniosą opłatę za magazynowanie na swoich klientów końcowych, którzy są uwzględnieni do rekompensaty w części „Przesył” na fakturze. CRE nie dysponuje listą odpowiednich użytkowników.

<sup>(25)</sup> Decyzja CRE z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie certyfikacji spółki TIGF; decyzja CRE z dnia 4 lutego 2016 r. w sprawie utrzymaniu certyfikacji spółki TIGF po wejściu spółki Predica do kapitału TIGF Holding.

<sup>(26)</sup> Decyzja CRE nr 2018-69 z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie wprowadzeniu do taryfy za korzystanie z systemów przesyłowych GRTgaz i TIGF taryfowej opłaty za magazynowanie.

- (103) W szczególności, przeniesienie jest obowiązkowe tylko w ramach regulowanych taryf za sprzedaż gazu ziemnego zgodnie z art. L.445-3 i R.445-3 kodeksu energetycznego <sup>(27)</sup>. W przypadku ofert rynkowych takie przeniesienie zależy od uznania dostawcy.

3.8.3. *Podział środków uzyskanych przez operatorów systemów przesyłowych między operatorami instalacji magazynowych zgodnie z warunkami określonymi przez CRE*

- (104) Zgodnie z decyzją CRE w sprawie opłaty za magazynowanie dochody z opłaty za magazynowanie po jej pobraniu są przekazywane przez operatorów systemów przesyłowych różnym operatorom instalacji magazynowych proporcjonalnie do otrzymywanej rekompensaty <sup>(28)</sup>. Część przyznana każdemu operatorowi odpowiada stosunkowi między roczną tymczasową rekompensatą operatora a całkowitą tymczasową rekompensatą wszystkich regulowanych operatorów instalacji magazynowych, ustaloną przez CRE. Części te są określane corocznie w decyzji CRE w sprawie zmiany opłaty za magazynowanie.
- (105) W tym celu, zgodnie z decyzją CRE, operatorzy systemów przesyłowych zawierają umowę z każdym operatorem instalacji magazynowych w celu określenia zasad i warunków pobierania i przekazywania rekompensat, których koszt jest określany przez CRE i pokrywany z dochodu dozwolonego operatorów. W 2018 r. koszt ten wynosi 1 30 000 EUR na operatora systemu przesyłowego i operatora instalacji magazynowej <sup>(29)</sup>.

### 3.9. Budżet

- (106) Każdego roku łączna kwota rekompensat wypłacanych operatorom regulowanym zależy od dochodów z aukcji oraz dochodu dozwolonego określonego przez CRE. Łączna kwota rekompensat wypłaconych trzem regulowanym operatorom instalacji magazynowych wyniosła 528 mln EUR w 2018 r., 540 mln EUR w 2019 r. i 251 mln EUR w 2020 r.

	2018 (mln EUR)	2019 (mln EUR)	2020 (mln EUR)
<b>Storengy</b>	402	392	199
<b>Teréga</b>	101	113	25
<b>Géométhane</b>	26	36	28
<b>Ogółem</b>	528	540	251

Tabela 5: Bilans rekompensaty za magazynowanie za lata 2018, 2019 i 2020.

### 3.10. Czas trwania

- (107) Przepisy ustawy o węglowodorach dotyczące mechanizmu regulacji operatorów instalacji magazynowych weszły w życie w dniu 1 stycznia 2018 r. CRE określiła dochód dozwolony operatorów instalacji magazynowych od dnia 1 stycznia 2018 r. Ponadto pierwsze aukcje pojemności magazynowej odbyły się w dniach 5–29 marca 2018 r. na okres 2018–2019 i zostały zorganizowane w latach 2019–2020 oraz 2020–2021 (zob. tabela 2 w motywie 54).
- (108) Wprowadzono także opłatę za magazynowanie w taryfie ATRT od 1 kwietnia 2018 r. CRE określiła najpierw prognozowany dochód dozwolony na dwuletni okres regulacji <sup>(30)</sup>. Następnie zharmonizowała ramy regulacyjne dla operatorów instalacji magazynowych z ramami regulacyjnymi odnoszącymi się do innych taryf infrastrukturalnych. Druga taryfa za magazynowanie obowiązuje w latach 2020–2023 <sup>(31)</sup>.

<sup>(27)</sup> Art. L.445-3 kodeksu energetycznego: „Regulowane taryfy sprzedaży gazu ziemnego są określane na podstawie istotnych cech dostaw oraz kosztów związanych z tymi dostawami. Obejmują one wszystkie takie koszty [...]”.

Art. R.445-3 kodeksu energetycznego: „Dla każdego dostawcy została określona formuła taryfowa, która odzwierciedla całość kosztów zaopatrzenia w gaz ziemny. Formuła taryfowa i koszty inne niż koszty zaopatrzenia pozwalają na określenie średniego kosztu dostawy gazu ziemnego, na podstawie którego ustalane są regulowane taryfy sprzedaży tego gazu, w zależności od sposobów dostawy do objętych nimi odbiorców.

Koszty inne niż koszty zaopatrzenia obejmują zwłaszcza: [...] 2. Koszty magazynowania gazu ziemnego, w stosownym przypadku”.

<sup>(28)</sup> Ww. decyzja nr 2018-069, s. 7–8.

<sup>(29)</sup> Ww. decyzja nr 2018-069.

<sup>(30)</sup> Ww. decyzja CRE nr 2018-069 z dnia 22 marca 2018 r.

<sup>(31)</sup> Ww. decyzja CRE nr 2020-011 z dnia 23 stycznia 2020 r.

- (109) Obecnie władze francuskie nie przewidują daty zakończenia mechanizmu. Jednocześnie zakres mechanizmu został określony w ostatnim wieloletnim programie energetycznym <sup>(32)</sup> do czasu jego przeglądu. Przegląd programu przewidziano na 2023 r., jednak nie później niż 31 grudnia 2028 r.

### 3.11. Zobowiązania

- (110) Władze francuskie podjęły dwa zobowiązania. Po pierwsze, zobowiązały się do przedłożenia Komisji raportu do końca 2024 r. Raport powinien obejmować następujące punkty:
- informacje dotyczące wdrażania środka w poprzednim okresie (2018–2023), w szczególności wyniki aukcji z uwzględnieniem objętości i cen, a także pobranych kwot wynagrodzenia w podziale na obiekt,
  - zaktualizowane ujęcie całościowe funkcjonowania rynku gazu ziemnego we Francji, w szczególności elementów, które uzasadniają utrzymanie środka na lata 2023–2028, w tym poziom spreadu, poziom popytu, inwestycje w sieć gazową we Francji i za granicą oraz inwestycje w terminale LNG,
  - informacje dotyczące przeglądu wieloletniego programu energetycznego w 2023 r. i jego ewentualny wpływ na zakres zastosowania środka,
  - metodę obliczania wynagrodzenia gwarantowanego w okresie regulacyjnym 2023–2028. W przypadku zmiany metody obliczeń Komisja wymaga informacji o powodach wprowadzenia zmiany,
  - dane dotyczące wpływu środka na konkurencję, ze szczególnym uwzględnieniem potencjalnych zakłóceń konkurencji stwierdzonych w decyzji, na przykład wpływ środka na instalacje do magazynowania gazu ziemnego w sąsiadujących państwach członkowskich, na połączenia wzajemne i na francuskie terminale LNG. Elementy te powinny być poparte danymi historycznymi dotyczącymi wykorzystania tych aktywów, jak również istotnymi zmianami w systemie regulacyjnym dotyczącymi magazynowania gazu ziemnego w krajach sąsiadujących z Francją. Należy również oszacować i ująć liczbowo wpływ środka na francuski handel detaliczny.
- (111) Po drugie, władze francuskie zobowiązały się do opublikowania następujących informacji na szczególowej stronie internetowej poświęconej pomocy państwa we Francji <sup>(33)</sup>, a także w module dotyczącym przejrzystości przyznawania pomocy państwa: link umożliwiający dostęp do pełnego tekstu mechanizmu i zasad jego wdrażania; tożsamość beneficjentów przepływów finansowych; forma przepływów finansowych; kwota przyznana każdemu beneficjentowi; data przyznania; rodzaj przedsiębiorstwa (MŚP/duże przedsiębiorstwo), region, w którym beneficjent ma siedzibę, oraz główny sektor gospodarki, w którym beneficjent działa.

### 3.12. Opis przyczyn, które doprowadziły do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego

- (112) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja przyjmuje wstępne stanowisko, że mechanizm regulacyjny stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, która mogłaby być zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Na etapie formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja wyraziła jednak wątpliwości co do proporcjonalności mechanizmu regulacyjnego i występowania zakłóceń konkurencji.
- (113) W szczególności, z jednej strony, Komisja zauważyła, że w celu ustalenia dochodu dozwolonego operatorów instalacji magazynowych CRE pozwala operatorom instalacji magazynowych na uzyskanie zwrotu z aktywów trwałych. Przy obliczaniu tego zwrotu dokonuje się oceny wartości aktywów objętych regulacją. Komisja wyraziła obawy co do procesu niezależnej wyceny wartości rynkowej aktywów w momencie wdrożenia mechanizmu regulacyjnego przez CRE, co mogłoby podważyć proporcjonalność środka.
- (114) Z drugiej strony, w świetle informacji dostarczonych Komisji w trakcie formalnego postępowania wyjaśniającego, Komisja nie mogła wykluczyć, że mechanizm ten spowoduje zakłócenia konkurencji. Nadmierne zakłócenia konkurencji mogły wystąpić między (i) francuskimi dostawcami gazu ziemnego a dostawcami z innych państw członkowskich, (ii) między, z jednej strony, operatorami instalacji magazynowych gazu ziemnego a, z drugiej strony, dostawcami LNG i operatorami połączeń wzajemnych oraz (iii) między francuskimi operatorami instalacji magazynowych gazu ziemnego a operatorami z innych państw członkowskich.

<sup>(32)</sup> Ww. dekret nr 2020-456 z dnia 21 kwietnia 2020 r.

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

#### 4. UWAGI FRANCJI

- (115) Francja przekazała Komisji swoje uwagi oraz załączone do nich uwagi CRE. Uwagi CRE traktuje się jako integralną część uwag Francji.
- (116) Francja uważa, że wątpliwości wyrażone przez Komisję w sprawie reformy magazynowania gazu ziemnego są nieuzasadnione.

##### 4.1. Istnienie pomocy

- (117) Przede wszystkim Francja nie zgadza się ze stwierdzeniem, że przedmiotowy środek wiąże się z wykorzystaniem zasobów państwa. Ponadto według Francji nie można uznać, że przejście z systemu negocjacyjnego na regulowany stanowiłoby korzyść gospodarczą dla podmiotu, który jest do tego zmuszony. Podważa również, że operatorzy połączeń wzajemnych i terminali LNG są konkurentami operatorów instalacji magazynowych.
- (118) Po drugie, jeśli chodzi o finansowanie przy użyciu zasobów państwowych, Francja kwestionuje, że pokrycie części kosztów operatorów podstawowej infrastruktury magazynowania gazu ziemnego jest obowiązkowym wkładem. Taryfę za korzystanie z systemów przesyłowych gazu ziemnego ponoszą dostawcy gazu ziemnego w zamian za usługę przesyłową, usługę skonstruowaną z wysokim poziomem niezawodności i zapewniającą długoterminową zdolność systemu do zaspokojenia uzasadnionego zapotrzebowania <sup>(34)</sup>.
- (119) Francja zauważa również, że przeniesienie taryfy za korzystanie z systemu przesyłowego na odbiorcę gazu ziemnego jest obowiązkowe jedynie w przypadku konsumentów, którzy zdecydują się na korzystanie z regulowanych taryf sprzedaży gazu ziemnego. Według Francji regulowane taryfy sprzedaży stanowią mniejszościowy udział w dostawach gazu ziemnego we Francji <sup>(35)</sup>, tym bardziej że regulowane taryfy sprzedaży gazu ziemnego mają być stopniowo wycofywane w kilku etapach <sup>(36)</sup>.
- (120) Ponadto, jeśli chodzi o przyznaną korzyść, Francja zauważa z jednej strony, że przy określaniu kosztu kapitału uwzględnia się niższe ryzyko związane z działalnością regulowaną ze względu na niższy zwrot z zaangażowanego kapitału w porównaniu z działalnością nieregulowaną. Po drugie, Francja kwestionuje fakt, że dochody uzyskiwane przez operatora systemu magazynowania w systemie regulowanym są systematycznie wyższe od dochodów uzyskiwanych przez tego samego operatora w systemie negocjacyjnym <sup>(37)</sup>. Ponadto Francja przypomina, że ramy regulacyjne wdrożone w 2018 r. są symetryczne: „rekompensata” może zostać cofnięta i wypłacona przez operatorów instalacji magazynowych w momencie, gdyby dochody ze sprzedaży przekroczyły dochód dozwolony ustalony przez CRE. W związku z tym modelem regulowanego nie można oddzielić od obowiązków i utraty możliwości ekonomicznych powiązanych z operatorami instalacji magazynowych w ramach modelu regulowanego.
- (121) Odpisy księgowe w wysokości 494 mln EUR, odnotowane przez grupę ENGIE z tytułu regulowanej działalności magazynowania w kilka dni po opublikowaniu parametrów utrzymanych przez CRE w odniesieniu do taryfy za magazynowanie, świadczą o utracie nadziei na zyski powiązane z korzystnymi warunkami rynkowymi. Ponadto Francja przypomina, że wprowadzenie mechanizmu regulacyjnego nie doprowadziło do wzrostu dochodów w latach 2017–2018 w przypadku francuskich operatorów instalacji magazynowych, z wyjątkiem Storengy. Francja podkreśla również, że Storengy, przy porównywalnych poziomach spreadu, uzyskuje niższy dochód dozwolony w systemie regulowanym niż w systemie negocjowanym.
- (122) Francja uważa, że w ramach analizy selektywnego charakteru przyznanej korzyści nie jest zasadne zajmowanie się sytuacją operatorów instalacji magazynowych w innych państwach członkowskich. Powołuje się ona na Sąd i Trybunał Sprawiedliwości, które stwierdziły, że „warunek dotyczący selektywności może być oceniany jedynie na poziomie jednego państwa członkowskiego” <sup>(38)</sup>. W każdych okolicznościach Francja podkreśla, że operatorzy instalacji magazynowych w innych państwach członkowskich nie znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, jeśli chodzi o cel, któremu ma służyć przedmiotowy środek, czyli zapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego we Francji.

<sup>(34)</sup> Zgodnie z przepisami art. 14 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE.

<sup>(35)</sup> Zgodnie z raportem „Observatoire des marchés de détail du 4e trimestre 2019” [Centrum monitorowania rynków detalicznych w 4. kwartale 2019 r.] opublikowanym przez CRE, na dzień 31 grudnia 2019 r. 66 % obiektów mieszkalnych i niemieszkalnych było objętych ofertami rynkowymi w porównaniu z 34 % obiektami objętymi ofertami z regulowaną taryfą sprzedaży, a 91 % zużytego gazu ziemnego dostarczano w ramach ofert rynkowych w porównaniu z 9 % gazu dostarczanego w ramach ofert z regulowaną taryfą sprzedaży.

<sup>(36)</sup> Zgodnie z przepisami art. 63 ustawy nr 2019-1147 z dnia 8 listopada 2019 r. o energii i klimacie.

<sup>(37)</sup> Mimo że w latach 2013–2017 dochody ze sprzedaży były niskie, całkowity dochód dozwolony jest znacznie niższy od obrotu osiągniętego przez tych operatorów w latach 2008–2012 w kontekście wysokiego spreadu.

<sup>(38)</sup> Wyroki z dnia 7 listopada 2014 r., Banco Santander, T-399/11, EU:C:2014:938, pkt 75, z dnia 11 listopada 2004 r., Hiszpania/Komisja, C-73/03, EU:C:2004:711, pkt 28.



- (123) Jeśli chodzi o podmioty zarządzające połączeniami wzajemnymi i podmioty eksploatujące terminale LNG, Francja przypomina, że wszystkie te podmioty podlegają regulacjom we Francji<sup>(39)</sup>. Korzystają one zatem z mechanizmów regulacyjnych bardzo podobnych do tych wdrożonych w odniesieniu do magazynowania, w tym z ustalenia przez organ regulacyjny dochodu dozwolonego pozwalającego im na pokrycie kosztów. Francja uważa więc, że nie można zaprzeczyć, iż przedmiotowy środek przynosi selektywną korzyść tym operatorom w porównaniu z operatorami gazowych połączeń wzajemnych i terminali LNG.
- (124) Jeżeli chodzi o wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi, Francja uważa, że operatorzy połączeń wzajemnych i terminali LNG nie konkurują z operatorami instalacji magazynowych (zob. również motyw 133 i następane).

## 4.2. Zgodność przedmiotowego środka z rynkiem wewnętrznym

### 4.2.1. Proporcjonalność

- (125) Francja wyjaśnia, że regulacja oparta na kosztach operatorów jest podejściem powszechnie stosowanym przez europejskie organy regulacyjne. W ten sposób operatorzy uzyskują dochody wystarczające do utrzymania działalności, a konsumenci końcowi nie płacą za magazynowanie więcej niż otrzymują za świadczoną usługę. Z drugiej strony Francja wyjaśnia, że jej zdaniem metoda oparta na poziomie spreadów byłaby niestabilna i mogłaby, w zależności od zmiany cen rynkowych w perspektywie krótkoterminowej, nie gwarantować pokrycia kosztów operatorów lub, przeciwnie, generować nienależne zyski.
- (126) Aby ustalić poziom taryfy za magazynowanie, CRE przyjęła regulację opartą na pokryciu ponoszonych przez operatorów kosztów uznanych za efektywne. W ten sposób dla każdego operatora ustala się dochód dozwolony na pokrycie kosztów stanowiących wydatki operacyjne, jak również amortyzację aktywów i koszt kapitału. Aby określić początkowy poziom bazy aktywów regulowanych na dzień 1 stycznia 2018 r. u operatorów instalacji magazynowych, CRE wyceniła wartość księgową brutto aktywów operatorów na dzień 31 grudnia 2016 r. (zob. motyw 55 i następane dotyczące określenia dochodu dozwolonego).
- (127) Pomocniczo Francja przedstawia dodatkową analizę w celu wykazania, że inne metody dają wyniki bazy aktywów regulowanych zgodne z metodą CRE.
- (128) Wartość operatorów instalacji magazynowych w księgach rachunkowych ich udziałowców jest ustalana zgodnie ze standardami rachunkowości i w zależności od oczekiwanych długoterminowych przychodów z działalności. W przypadku Storengy CRE utrzymała wartość początkowej bazy aktywów regulowanych w wysokości 3,5 mld EUR, co daje wycenę Storengy w księgach ENGIE na dzień 31 grudnia 2016 r. w wysokości [3–5 mld EUR]. W przypadku Teréga CRE utrzymała wartość początkowej bazy aktywów regulowanych w wysokości 1 156 mln EUR, co daje wycenę obszaru magazynowania w księgach spółki macierzystej na dzień 31 grudnia 2016 r. w wysokości [1–2 mld EUR].
- (129) Ostatnie transakcje rzucają również światło na wartość przedsiębiorstw i wycenę działalności magazynowania w transakcjach. Na przykład na podstawie transakcji, które miały miejsce w kapitale spółki Teréga w latach 2013<sup>(40)</sup> i 2015<sup>(41)</sup>, wartość aktywów obszaru magazynowania szacuje się na [1–2 mld EUR].
- (130) Ponadto Francja zaznaczyła, że konsultanci zewnątrzni również pracowali nad wyceną bazy aktywów regulowanych operatorów. W przypadku Storengy wyliczenie przeprowadzone przez konsultanta [...] dało wynik [3–5 mld EUR]. Francja powołuje się również na analizę PwC, zleconą przez spółkę Teréga, w której baza aktywów regulowanych w 2018 r. została wyceniona na [1–2 mld EUR].
- (131) Ponadto Francja uważa, że metoda alternatywna, polegająca na odtworzeniu historii dochodów operatora w celu ustalenia, czy pokryły one inwestycje dokonane w przeszłości, nie byłaby wystarczająco solidna, aby określić wartość bazy aktywów regulowanych. Metoda taka polegałaby na odtworzeniu, począwszy od daty pierwszego oddania do użytku najstarszych aktywów magazynowych (koniec lat 50. XX w.), wolnych przepływów pieniężnych (ang. *free cash-flows*) każdego operatora, które stanowią dostępne przepływy pieniężne operatora po sfinansowaniu jego zapotrzebowania na kapitał obrotowy, podatków i inwestycji, w celu porównania ich z wartością brutto aktywów.

<sup>(39)</sup> Z wyjątkiem terminalu LNG w Dunkierce, który jest objęty zwolnieniem.

<sup>(40)</sup> Przejęcie spółki TIGF przez konsorcjum składające się ze spółek GIC, Snam i EDF.

<sup>(41)</sup> Nabycie udziałów spółki Prédica w kapitale TIGF.

- (132) Historia ta wydaje się szczególnie skomplikowana do odtworzenia, ze względu zarówno na wymaganą obszerną dokumentację, jak i na zmiany organizacyjne i kapitałowe w obecnych przedsiębiorstwach zajmujących się magazynowaniem: z jednej strony odtworzenie danych historycznych wiązałoby się z koniecznością przyjęcia założeń dotyczących podziału działalności, ponieważ Storengy jest częścią zintegrowanego modelu w ramach Gaz de France/GDF Suez; z drugiej strony spółka Teréga była przedmiotem kolejnych cesji.

#### 4.2.2. Negatywny wpływ na konkurencję i wymianę handlową

- (133) Jeżeli chodzi o zakłócenia konkurencji między dostawcami francuskimi a dostawcami z innych państw członkowskich, którzy wykupują pojemność magazynową we Francji, Francja wyjaśnia, że „przynależność państwowa” dostawcy nie ma znaczenia. Aukcje publiczne są otwarte dla wszystkich podmiotów posiadających koncesję na dostawę gazu ziemnego. Koncesja na dostawę nie jest zastrzeżona wyłącznie dla dostawców francuskich: może ją uzyskać każda osoba mająca siedzibę na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej<sup>(42)</sup>. Po drugie, władze francuskie podkreślają, że za korzystanie z systemów przesyłowych gazu ziemnego w odniesieniu do tej samej usługi przesyłowej jest stosowana ta sama taryfa wobec dostawców francuskich i dostawców z innych państw członkowskich.
- (134) Ponadto, według Francji, instalacje magazynowe nie stanowią konkurencji dla połączeń wzajemnych i terminali LNG. Francja zaznacza przede wszystkim, że Komisja nigdy nie ceniła istnienia jednolitego rynku obejmującego magazynowanie gazu ziemnego, infrastrukturę regazyfikacyjną i połączenia wzajemne. Ponadto Francja podkreśla, że w analizach dotyczących zdolności systemu gazowego do zaspokojenia uzasadnionego zapotrzebowania, oprócz pełnego wykorzystania połączeń wzajemnych i pełnego wykorzystania zdolności terminali LNG, do poziomu dostępnych zapasów skroplonego gazu ziemnego uwzględnia się również podstawową infrastrukturę do magazynowania gazu ziemnego.
- (135) Ponadto Francja zauważa, że Komisja wielokrotnie uznawała istnienie odrębnego rynku podziemnego magazynowania gazu ziemnego, zarówno we Francji<sup>(43)</sup>, jak i w innych państwach członkowskich<sup>(44)</sup>. W świetle wyników badania rynku dotyczącego operacji na terytorium Francji Komisja stwierdziła brak zastępowalności między magazynowaniem a innymi formami elastyczności<sup>(45)</sup>. Francja zauważa również, że w dwóch decyzjach Komisja uznała, że rynek magazynowania gazu ziemnego ma wymiar regionalny lub nawet krajowy<sup>(46)</sup>.
- (136) Francja uważa, że każdy instrument elastyczności ma swoje własne funkcje i cechy charakterystyczne, które uniemożliwiają zastąpienie go innymi instrumentami elastyczności. Połączenia wzajemne umożliwiają dostawy gazu ziemnego na terytorium francuskim. W przypadku braku magazynowania konieczne byłoby dobranie wielkości połączeń wzajemnych w taki sposób, aby zagwarantować dostawy gazu ziemnego na terytorium Francji w okresie szczytowego zużycia. Byłoby to nieefektywne. Ponadto UE postawiła sobie za cel zmniejszenie zużycia gazu ziemnego. Nie przewiduje się nowych inwestycji w połączenia wzajemne, którymi Francja dysponuje obecnie. Kwestia konkurencji i sygnałów dla inwestycji długoterminowych przedstawiona przez Komisję wydaje się zatem czysto teoretyczna.
- (137) Terminale LNG oferują możliwość swobodnej decyzji w celu zaopatrzenia terytorium po najniższych kosztach. Dostępność LNG jest niepewna i w dużym stopniu uzależniona od warunków podaży i popytu na świecie, które regularnie powodują przekierowania ładunków. Ponadto terminale LNG mają ograniczoną pojemność magazynową<sup>(47)</sup>, która w najlepszych warunkach nie może być uruchomiona na dłużej niż 5 dni. Okres ten jest jednak krótszy niż średni czas trwania fali niskich temperatur, który wynosi od 5 do 15 dni, co nie daje wystarczającego czasu na uruchomienie transportu ładunku na tyle szybko, aby uniknąć zakłóceń w wysyłkach<sup>(48)</sup>.
- (138) Magazynowanie gazu ziemnego zapewnia zatem usługę elastyczności międzysezonowej, której nie można zapewnić ani za pomocą połączeń wzajemnych w porównywalnych warunkach ekonomicznych, ani za pomocą terminali LNG. Z drugiej strony istnienie instalacji magazynowych we Francji może nie wystarczyć, aby zapewnić bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego we Francji. W celu zaopatrywania tego terytorium zasadnicze znaczenie ma wykorzystanie połączeń wzajemnych i terminali LNG.

<sup>(42)</sup> Zgodnie z postanowieniami art. L.443-4 kodeksu energetycznego.

<sup>(43)</sup> Zob. na przykład Komisja, 14 listopada 2006 r., M. 4180 Gaz de France/Suez, pkt 341.

<sup>(44)</sup> Komisja, 29 września 1999 r., M. 1383 – Exxon/Mobil, pkt 69 i 261; Komisja, 25 kwietnia 2003 r., M. 3086 – Gaz de France/Preussag Energie, pkt 14; Komisja, 21 grudnia 2005 r., M. 3696 EON/MOL, pkt 99; Komisja, 19 listopada 2013, M.6984 – EPH/Stredoslovenska Energetika, pkt 24.

<sup>(45)</sup> Komisja, 8 października 2004 r., M. 3410 Total/Gaz de France, pkt 19.

<sup>(46)</sup> Komisja, 21 grudnia 2005 r., M. 3696 – E.ON/MOL, pkt 130; Komisja, 19 listopada 2013, M.6984 – EPH/Stredoslovenska Energetika, pkt 24.

<sup>(47)</sup> Zapasy na średnim poziomie 4,2 TWh w terminalach francuskich w okresie zimy.

<sup>(48)</sup> 10–15 dni w zależności od pochodzenia gazu.

- (139) W ten sposób różne rodzaje infrastruktury uzupełniają się i nie konkurują ze sobą w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw we Francji.
- (140) Nawet gdyby uznać, że połączenia wzajemne, terminale LNG i magazynowanie gazu ziemnego stanowią konkurencję, Francja przypomina, że wszystkie francuskie połączenia wzajemne i terminale LNG są regulowane, z wyjątkiem terminalu w Dunkierce. W związku z tym rentowność tych infrastruktur odpowiada stopie zwrotu z aktywów określonej przez CRE. W związku z tym objęcie regulacją magazynowania nie może wpłynąć na rentowność innych regulowanych infrastruktur.
- (141) Ponadto Francja zwraca uwagę, że ostatnie wydarzenia przeczą ewentualnej hipotezie o szkodliwej konkurencji wobec połączeń wzajemnych lub terminali LNG. Od końca 2018 r. wykorzystanie terminali francuskich i europejskich osiągnęło szczególnie wysoki poziom w porównaniu z poprzednimi 10 latami. Ponadto operatorzy terminali LNG uruchomili ostatnio skuteczne procedury sprzedaży swoich średnioterminowych zdolności wysyłkowych. Uregulowanie magazynowania, w połączeniu z wdrożonym pod koniec 2018 r. połączeniem stref we Francji, w dużej mierze przyczyniło się do zwiększenia głębokości i płynności rynku francuskiego i zachodnioeuropejskiego.
- (142) Francja zaprzecza również, że uregulowanie magazynowania mogłoby zmniejszyć zachęty do korzystania z istniejących terminali LNG i połączeń wzajemnych. Zachęty do korzystania wynikają z sygnałów cenowych wysyłanych przez różne rynki gazu ziemnego <sup>(49)</sup>. W tym kontekście magazyny są dodatkowym sposobem optymalizacji kosztów dostaw gazu ziemnego i korzystania z konkurencyjnych cen rynkowych.
- (143) Francja zauważa również, że decyzje inwestycyjne dotyczące połączeń wzajemnych i terminali LNG opierają się na strategiach dostaw, na które magazynowanie gazu ziemnego nie ma negatywnego wpływu.
- (144) Ponadto Francja uważa, że przedmiotowy środek nie wpływa w żaden sposób na sytuację operatorów instalacji magazynowych w innych państwach członkowskich. Władze francuskie zwracają uwagę, że dobór wielkości francuskiego systemu gazowego, oparty w szczególności na uwzględnieniu 100 % zdolności dostępnej w połączeniach wzajemnych, automatycznie zakłada uwzględnienie źródeł dostaw zlokalizowanych za połączeniami wzajemnymi, w szczególności infrastruktury magazynowania gazu ziemnego zlokalizowanej w innych państwach członkowskich UE. Władze francuskie zauważają również, że niektóre z tych infrastruktur są również regulowane.
- (145) Pojemność magazynowa jest sprzedawana w drodze aukcji i po cenach rynkowych. W związku z tym przedmiotowy środek nie jest niekorzystny dla operatorów instalacji magazynowych w innych państwach członkowskich. Ponadto przedmiotowy środek może mieć tylko minimalny wpływ na kształtowanie cen. Francuskie magazyny mogą pomieścić około 130 TWh <sup>(50)</sup>, co jest niską wartością w porównaniu z ilościami, którymi handluje się na rynkach. W 2018 r. przedmiotem wymiany handlowej było 28 220 TWh na giełdzie TTF <sup>(51)</sup>.
- (146) Operatorzy instalacji magazynowych w różnych państwach członkowskich podlegają zatem warunkom rynkowym, na które francuskie magazyny mają niewielki wpływ, zatem nie można uznać, że ich rentowność mogłaby ulec zmniejszeniu w wyniku wprowadzenia przedmiotowego środka.
- (147) Francja zauważa również, że stan napełnienia niemieckich i belgijskich instalacji magazynowych osiągnął wysoki poziom i wzrósł w latach 2018–2019 <sup>(52)</sup>. Te wysokie poziomy pokazują, że regulacja magazynów francuskich nie pozbawia operatorów z innych państw członkowskich możliwości sprzedaży całej pojemności magazynowej w sprzyjających warunkach rynkowych.

## 5. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

- (148) Komisja otrzymała uwagi od 18 zainteresowanych stron, w tym trzech beneficjentów środka. Uwagi te zostały podsumowane w motywach 149–233.

<sup>(49)</sup> Ceny światowego LNG na różnych rynkach europejskich.

<sup>(50)</sup> Objęte sprzedażą w okresie czterech miesięcy.

<sup>(51)</sup> Title Transfer Facility, na której zawiera się większość kontraktów terminowych.

<sup>(52)</sup> Odpowiednio z 88 % do 99 % i z 54 % do 97 %.

## 5.1. Uwagi beneficjentów środka

### 5.1.1. Géométhane

- (149) Spółka Géométhane podkreśliła pozytywne skutki wprowadzenia środka pod względem celu, jakim jest bezpieczeństwo energetyczne. Na poparcie swoich argumentów spółka Géométhane przedłożyła Komisji szczegółowe sprawozdanie <sup>(3)</sup>.

#### 5.1.1.1. Istnienie pomocy

- (150) W opinii spółki Géométhane przedmiotowy środek nie stanowi pomocy państwa z kilku powodów.
- (151) Po pierwsze, Géométhane zwraca uwagę na brak finansowania ze środków państwowych ze względu na fakt, że opłata za magazynowanie nie może być zakwalifikowana jako obowiązkowa: przekazanie środków następuje wyłącznie między podmiotami prywatnymi (dostawcami gazu ziemnego i operatorami instalacji magazynowych), kontrola państwa nad środkami jest ograniczona, przedmiotowy środek nie powoduje zmniejszenia budżetu państwa i przewiduje obowiązek utrzymania przez podmioty gospodarcze podstawowej infrastruktury magazynowej objętej systemem.
- (152) Ponadto przedmiotowy środek nie może być uznany za selektywną korzyść przyznaną operatorom instalacji magazynowych prowadzącym działalność na terytorium Francji w porównaniu z podmiotami znajdującymi się za granicą, ponieważ podmioty te nie znajdują się w sytuacji prawnej i faktycznej porównywalnej z sytuacją operatorów instalacji magazynowych znajdujących się na terytorium Francji, jeśli chodzi o cel realizowany w ramach przedmiotowego środka. Co więcej podmioty stosujące inne instrumenty elastyczności nie znajdują się w porównywalnej sytuacji prawnej i faktycznej.
- (153) Na koniec spółka Géométhane wyjaśniła, że przedmiotowy środek nie ma wpływu na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi.

#### 5.1.1.2. Zgodność pomocy

- (154) W opinii spółki Géométhane w przypadku gdy przedmiotowy środek zostanie zakwalifikowany jako pomoc państwa, należy go uznać za zgodny z przepisami dotyczącymi pomocy państwa. W istocie przedmiotowy środek przyczynia się do osiągnięcia celu, jakim jest wspólny interes bezpieczeństwa energetycznego. Ponadto, w świetle analizy środków alternatywnych, jest on konieczny i właściwy dla osiągnięcia tego celu.
- (155) Wprowadzenie przedmiotowego środka ma skutek zachęcający, ponieważ w przypadku jego braku niski odsetek rozdysponowania pojemności magazynowej, a także spadek dochodów z kampanii udostępniania spowodowany spadkiem spreadu doprowadziłby operatorów instalacji magazynowych do wycofania z eksploatacji lub nawet ostatecznego zamknięcia infrastruktury, która jest niezbędna do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego we Francji.
- (156) Obliczenie dochodu dozwolonego w oparciu o metodę wyceny bazy aktywów regulowanych według kosztów bieżących jest uzasadnione i proporcjonalne, ponieważ:
- baza aktywów regulowanych została poddana niezależnej ocenie ekonomicznej podczas wdrażania mechanizmu regulacyjnego, w formie audytu zewnętrznego przeprowadzonego przez firmę konsultingową [...],
  - początkowa baza aktywów regulowanych zaproponowana przez operatorów nie została utrzymana przez CRE,
  - metoda wyceny według kosztów bieżących opiera się na wartości księgowej brutto aktywów do wyceny bazy aktywów regulowanych,
  - metoda ta pozwala na odzwierciedlenie kosztów odtworzenia aktywów po odjęciu amortyzacji,
  - metodę tę stosuje się do wszystkich taryf infrastruktury regulowanej we Francji,
  - metodę tę stosują prawie wszystkie europejskie organy regulacyjne.

<sup>(3)</sup> *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* [Sprawozdanie techniczno-ekonomiczne sporządzone w następstwie wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania wyjaśniającego w sprawie warunków regulujących magazynowanie gazu ziemnego we Francji], [...] 12 czerwca 2020 r.

- (157) Alternatywnie waloryzacja bazy aktywów regulowanych w zależności od wartości rynkowej reprezentowanej przez wartości spreadów nie może zostać uznana za zasadną, ponieważ nie obejmowałaby kosztów operatorów, co jest sprzeczne z zasadą pokrycia kosztów, o której mowa w dyrektywie 2009/73/WE. Uwzględnienie wartości rynkowej zagroziłoby zatem mechanizmowi regulacyjnemu, który ma na celu zapewnienie utrzymania operacyjności infrastruktury magazynowej niezbędnej do prawidłowego funkcjonowania systemu przesyłowego. Ponadto istnieje ryzyko nadpłaty w przypadku wzrostu spreadu. Wartość bazy aktywów regulowanych uzyskana przez CRE jest zgodna z wartością rynkową infrastruktur w perspektywie długo- i średnioterminowej.
- (158) Ocena, czy dochody uzyskane przed wejściem w życie mechanizmu regulacyjnego nie pokryły początkowych kosztów inwestycji, nie byłaby istotna, ponieważ uwzględnienie tych dochodów w ocenie byłoby sprzeczne z praktyką europejskich organów regulacyjnych, skomplikowane i niewiarygodne.
- (159) Podejmowane są też środki mające na celu ograniczenie perspektyw zysku operatorów (tj. średni ważony koszt kapitału, limity kosztów dla operatorów efektywnej infrastruktury magazynowej oraz regulacje motywacyjne).
- (160) Pomocniczo spółka Géométhane zaznacza również, że wartość bazy aktywów regulowanych utrzymanej przez CRE odpowiada wartości ostatniej transakcji. W 2016 r. spółki Total, Ineos i Géostock sprzedały 98 % akcji spółki Géosud, która sama posiada 50 % udziałów w spółce Géométhane, spółce CNP Assurances za kwotę [...]. Można zatem obliczyć całkowitą wartość spółki Géométhane oszacowaną przez nabywcę w momencie sprzedaży, czyli [...] <sup>(54)</sup> (plus [...] dostępnych środków pieniężnych, co daje łącznie około [...]). W opinii spółki Géométhane ta wartość rynkowa jest zgodna [...] z wartością bazy aktywów regulowanych utrzymaną przez CRE w 2018 r., wynoszącą 188,9 mln EUR, powiększoną o aktywa w budowie [...].
- (161) Przedmiotowy środek niweluje negatywny wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi. W ten sposób:
- nie występuje zakłócenie konkurencji między francuskimi i zagranicznymi dostawcami gazu ziemnego. System aukcji usług magazynowania gwarantuje równe traktowanie francuskich i zagranicznych dostawców gazu ziemnego. Ponadto sposób finansowania rekompensaty za magazynowanie przewidziany w mechanizmie regulacyjnym zapewnia równe traktowanie dostawców zagranicznych i francuskich. Dostawcy zagraniczni nie korzystają z niższych cen w porównaniu z dostawcami francuskimi,
  - nie występuje również zakłócenie konkurencji w stosunku do operatorów instalacji magazynowych w krajach sąsiednich. Od czasu wejścia w życie mechanizmu regulacyjnego stan napełnienia magazynów rośnie w całej UE i osiąga szczególnie wysoki poziom,
  - nie występuje też zakłócenie konkurencji między operatorami instalacji magazynowych a terminalami LNG lub połączeniami wzajemnymi ze względu na brak zastępowalności terminali LNG i połączeń wzajemnych. W praktyce decyzyjnej Komisji w dziedzinie łączenia przedsiębiorstw rynek magazynowania gazu ziemnego został zdefiniowany jako rynek odrębny. Jest to raczej kwestia komplementarności między magazynami gazu ziemnego, terminalami LNG i połączeniami wzajemnymi.

### 5.1.2. Storengy

- (162) Spółka Storengy podkreśliła pozytywne skutki wprowadzenia przedmiotowego środka w odniesieniu do celu, jakim jest bezpieczeństwo energetyczne. Na poparcie swoich argumentów spółka Storengy przedłożyła Komisji szczegółowe sprawozdanie <sup>(55)</sup>.

#### 5.1.2.1. Istnienie pomocy

- (163) W opinii spółki Storengy przedmiotowy środek nie stanowi pomocy państwa z kilku powodów.

<sup>(54)</sup> Co stanowi cenę przejęcia  $(130,6)/(98\% \times 50\%)$ .

<sup>(55)</sup> *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* [Sprawozdanie techniczno-ekonomiczne sporządzone w następstwie wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania wyjaśniającego w sprawie warunków regulujących magazynowanie gazu ziemnego we Francji], [...] 12 czerwca 2020 r.

- (164) Po pierwsze spółka Storengy zwraca uwagę na brak finansowania ze środków państwowych ze względu na fakt, że opłata za magazynowanie nie może być zakwalifikowana jako obowiązkowa: przekazanie środków następuje wyłącznie między podmiotami prywatnymi (dostawcami gazu ziemnego i operatorami instalacji magazynowych), kontrola państwa nad środkami jest ograniczona, przedmiotowy środek nie powoduje zmniejszenia budżetu państwa i przewiduje obowiązek utrzymania przez podmioty gospodarcze podstawowej infrastruktury magazynowej objętej systemem.
- (165) Ponadto przedmiotowy środek nie może być uznany za selektywną korzyść przyznaną operatorom instalacji magazynowych prowadzącym działalność na terytorium Francji w porównaniu z podmiotami znajdującymi się za granicą, ponieważ podmioty te nie znajdują się w sytuacji prawnej i faktycznej porównywalnej z sytuacją operatorów instalacji magazynowych znajdujących się na terytorium Francji, jeśli chodzi o cel realizowany przez przedmiotowy środek. Co więcej podmioty stosujące inne instrumenty elastyczności nie znajdują się w porównywalnej sytuacji prawnej i faktycznej.
- (166) Ponadto spółka Storengy wyjaśniła, że przedmiotowy środek nie ma wpływu na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi.

#### 5.1.2.2. Zgodność pomocy

- (167) W opinii spółki Storengy w przypadku gdy przedmiotowy środek zostanie zakwalifikowany jako pomoc państwa, należy go uznać za zgodny z przepisami dotyczącymi pomocy państwa. W istocie środek przyczynia się do osiągnięcia celu, jakim jest wspólny interes bezpieczeństwa energetycznego. Ponadto, w świetle analizy środków alternatywnych, przedmiotowy środek konieczny i właściwy dla osiągnięcia tego celu.
- (168) Wprowadzenie przedmiotowego środka ma skutek zachęcający, ponieważ w przypadku jego braku niski odsetek rozdysponowania pojemności magazynowej, a także spadek dochodów z kampanii wykupu spowodowany spadkiem spreadu, doprowadziłyby operatorów instalacji magazynowych do wycofania z eksploatacji lub nawet ostatecznego zamknięcia infrastruktury, która jest niezbędna do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego we Francji.
- (169) Obliczenie dochodu dozwolonego w oparciu o metodę wyceny bazy aktywów regulowanych według kosztów bieżących jest uzasadnione i proporcjonalne, ponieważ:
- baza aktywów regulowanych została poddana niezależnej ocenie ekonomicznej podczas wdrażania mechanizmu regulacyjnego, w formie audytu zewnętrznego przeprowadzonego przez firmę konsultingową [...],
  - początkowa baza aktywów regulowanych zaproponowana przez operatorów nie została utrzymana przez CRE,
  - metoda kosztów bieżących opiera się na wartości księgowej brutto aktywów do wyceny bazy aktywów regulowanych,
  - metoda ta pozwala na odzwierciedlenie kosztów odtworzenia aktywów po odjęciu amortyzacji,
  - metodę tę stosuje się do wszystkich taryf infrastruktury regulowanej we Francji,
  - metodę tę stosują prawie wszystkie europejskie organy regulacyjne.
- (170) Alternatywnie waloryzacja bazy aktywów regulowanych w zależności od wartości rynkowej reprezentowanej przez wartości spreadów nie może zostać uznana za zasadną, ponieważ nie obejmowałaby kosztów operatorów, co jest sprzeczne z zasadą pokrycia kosztów, o której mowa w dyrektywie 2009/73/WE. Uwzględnienie wartości rynkowej zagroziłoby zatem mechanizmowi regulacyjnemu, który ma na celu zapewnienie utrzymania operacyjności infrastruktury magazynowej niezbędnej do prawidłowego funkcjonowania systemu przesyłowego. Ponadto istnieje ryzyko nadpłaty w przypadku wzrostu spreadu. Wartość bazy aktywów regulowanych uzyskana przez CRE jest zgodna z wartością rynkową infrastruktur w perspektywie długo- i średnioterminowej.
- (171) Ocena, czy dochody uzyskane przed wejściem w życie mechanizmu regulacyjnego nie pokryły początkowych kosztów inwestycji, nie byłaby istotna, ponieważ uwzględnienie tych dochodów w ocenie byłoby sprzeczne z praktyką europejskich organów regulacyjnych, skomplikowane i niewiarygodne.
- (172) Podejmowane są też środki mające na celu ograniczenie perspektyw zysku operatorów (tj. średni ważony koszt kapitału, limity kosztów dla operatorów efektywnej infrastruktury magazynowej oraz regulacje motywacyjne).

- (173) Przedmiotowy środek niweluje negatywny wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi. W ten sposób:
- nie występuje zakłócenie konkurencji między francuskimi i zagranicznymi dostawcami gazu ziemnego. System aukcji usług magazynowania gwarantuje równe traktowanie francuskich i zagranicznych dostawców gazu ziemnego. Ponadto sposób finansowania rekompensaty za magazynowanie przewidziany w mechanizmie regulacyjnym zapewnia równe traktowanie dostawców zagranicznych i francuskich. Dostawcy zagraniczni nie korzystają z niższych cen w porównaniu z dostawcami francuskimi,
  - nie występuje również zakłócenie konkurencji w stosunku do operatorów instalacji magazynowych w krajach sąsiednich. Od czasu wejścia w życie mechanizmu regulacyjnego stan napełnienia magazynów rośnie w całej UE i osiąga szczególnie wysoki poziom,
  - nie występuje zakłócenie konkurencji między operatorami instalacji magazynowych a terminalami LNG lub połączeniami wzajemnymi ze względu na brak zastępowalności terminali LNG i połączeń wzajemnych. W praktyce decyzyjnej Komisji w dziedzinie łączenia przedsiębiorstw rynek magazynowania gazu ziemnego został zdefiniowany jako rynek odrębny. Jest to raczej kwestia komplementarności między magazynami gazu ziemnego, terminalami LNG i połączeniami wzajemnymi.

### 5.1.3. *Teréga*

- (174) *Teréga* podkreśla, że głównym celem reformy magazynowania jest zapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego we Francji, które było zagrożone przed wejściem w życie mechanizmu regulacyjnego.

#### 5.1.3.1. Istnienie pomocy

- (175) *Teréga* uważa, że środek ten nie kwalifikuje się jako pomoc państwa. Spółka *Teréga* zauważa, że systemy regulacyjne oparte na zasadzie pokrywania kosztów efektywnego operatora i normalnego zwrotu z zainwestowanego kapitału są powszechne w UE i nie są uznawane za pomoc państwa.
- (176) Po pierwsze, spółka *Teréga* uważa, że przedmiotowy środek jest zwykłym instrumentem regulacji taryfowej, który nie jest finansowany z zasobów państwowych. Przedmiotowy środek nie ma wpływu na budżet państwa i nie powoduje dodatkowych kosztów, które muszą być obowiązkowo przenoszone na konsumentów końcowych. Ponadto państwo francuskie nie sprawuje kontroli publicznej ani nad środkami pobieranymi przez operatorów systemów przesyłowych, ani nad samymi operatorami systemów przesyłowych, którzy są przedsiębiorstwami prywatnymi kontrolowanymi przez akcjonariuszy w przeważającej mierze prywatnych.
- (177) Po drugie, *Teréga* uważa, że przedmiotowy środek nie zapewnia zainteresowanym podmiotom żadnej selektywnej korzyści. Mechanizm regulacyjny opiera się na aukcjach, co obejmuje również zachęty do zwiększenia efektywności oraz narzędzie korekty *ex post* w odniesieniu do wszystkich kosztów i dochodów. Ponadto symetryczny charakter mechanizmu regulacyjnego oznacza, że operatorzy instalacji magazynowych niekoniecznie otrzymują rekompensatę, lecz wręcz mogą być zobowiązani do zwrotu nadpłaty.
- (178) Ponadto, jeśli chodzi o kryterium selektywności, spółka *Teréga* uważa, że sytuacja podmiotów zagranicznych nie jest istotnym czynnikiem przy ocenie tego kryterium. Operatorzy instalacji magazynowych znajdują się w sytuacji faktycznej i prawnej, która pod wieloma względami różni się od sytuacji operatorów terminali LNG i podmiotów zarządzających połączeniami wzajemnymi, w szczególności w odniesieniu do celu, jakim jest bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego we Francji.
- (179) Jednocześnie spółka *Teréga* wyjaśniła, że przedmiotowy środek nie ma wpływu na konkurencję ani na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Pojemność magazynowa jest sprzedawana w drodze aukcji za pośrednictwem mechanizmu rynkowego, który nie dyskryminuje operatorów znajdujących się w innych państwach członkowskich. Ponadto praktyka decyzyjna Komisji w dziedzinie kontroli koncentracji i praktyk antykonkurencyjnych zawsze określała właściwy rynek magazynowania gazu ziemnego o zasięgu co najwyżej krajowym; nigdy nie stwierdzono istnienia szerszego rynku, zarówno pod względem świadczonych usług, jak i pod względem geograficznym. W każdym razie fakt, że infrastruktura gazowa jest w znacznym stopniu regulowana, przeczy stwierdzeniu zakłócenia konkurencji na rynkach gazu ziemnego.

### 5.1.3.2. Zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym

- (180) Przy założeniu, że mechanizm regulacyjny stanowi pomoc państwa *quod non*, spółka Teréga twierdzi, że mechanizm regulacyjny spełnia wszystkie warunki zgodności z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.
- (181) Teréga uważa, że przedmiotowy środek służy realizacji celu leżącego we wspólnym interesie, jakim jest bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego we Francji. Poprzez zwiększenie ilości gazu ziemnego dostępnego w magazynach mechanizm regulacyjny ma na celu osiągnięcie precyzyjnego i wymiernego poziomu bezpieczeństwa dostaw. Ponadto przedmiotowy środek odpowiada koniecznej interwencji państwa, opartej na rozsądnej analizie i stanowiącej odpowiedź na dobrze rozpoznane nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, takie jak niezdolność odbiorców końcowych do sygnalizowania wartości, jaką przypisują bezpieczeństwu dostaw (takiej jak wartość ubezpieczeniowa lub wartość systemowa). Jednocześnie spółka Teréga podkreśla, że przedmiotowy środek jest odpowiednim instrumentem wzmacniającym bezpieczeństwo dostaw na terytorium Francji, w porównaniu nie tylko z innymi dostępnymi środkami elastyczności, lecz również z innymi rodzajami regulacji magazynowania.
- (182) Spółka Teréga kwestionuje argumentację Komisji zawartą w decyzji o wszczęciu postępowania, dotyczącą proporcjonalności przedmiotowego środka. Mechanizm regulacyjny ogranicza kwotę wnioskowanej pomocy do niezbędnego minimum. Mechanizm regulacyjny opiera się w rzeczywistości na zasadzie pokrywania kosztów „efektywnego operatora”, na ograniczeniu dochodów operatorów instalacji magazynowych oraz na wbudowanych zachętach dla operatorów do efektywnego ponoszenia kosztów operacyjnych. Ponadto CRE przeprowadziła niezależną ocenę kosztów. W ten sposób CRE upewniła się, że pokrywane są tylko dopuszczalne koszty. Do wyceny aktywów objętych regulacją CRE wykorzystała również zestaw obiektywnych, aktualnych i wiarygodnych analiz ekonomicznych przeprowadzonych przez niezależnych ekspertów w celu wyceny aktywów objętych regulacją. Metoda wyceny aktywów stosowana przez CRE jest pod tym względem spójna i odpowiada praktyce innych europejskich organów regulacyjnych. Przeciwnie to tego, co sugeruje Komisja, spółka Teréga uważa, że uwzględnienie w wartości bazy aktywów regulowanych przychodów sprzed rozpoczęcia regulacji byłoby z konieczności niekompletne ze względu na brak dostępnych danych, a w każdym razie prawdopodobnie byłoby sprzeczne z ogólnymi zasadami prawnymi. Ponadto prace CRE dotyczą zarówno kosztów operacyjnych, jak i wyceny aktywów operatorów instalacji magazynowych, które były systematycznie podawane do wiadomości publicznej w decyzjach CRE w sprawie taryf, co gwarantuje przejrzystość środka.
- (183) Jednocześnie spółka Teréga uważa, że przedmiotowy środek nie zakłóca konkurencji między dostawcami gazu ziemnego mającymi siedzibę we Francji i za granicą. Przedmiotowy środek jest niedyskryminujący. Wszyscy dostawcy detaliczni mogą kupować pojemność francuskich obiektów magazynowych w drodze aukcji. Ponadto wszyscy dostawcy detaliczni, którzy obsługują konsumentów francuskich, podlegają taryfom ATRT i wspierają w ten sposób mechanizm rekompensaty. Środek ma nawet pozytywny wpływ na rynki detaliczne gazu ziemnego, ponieważ skraca okresy napięć i zmniejsza ryzyko ograniczeń w systemach. Ponadto środek nie powoduje zakłócenia konkurencji w stosunku do operatorów LNG i operatorów połączeń wzajemnych. Podmioty te, które również w dużej mierze podlegają mechanizmom regulacji dochodów, nie konkurują z operatorami instalacji magazynowych, lecz raczej uzupełniają się wzajemnie w osiąganiu celu, jakim jest bezpieczeństwo dostaw. Przedmiotowy środek nie traktuje w sposób uprzywilejowany jednego źródła dostaw gazu ziemnego kosztem innego i nie zakazuje korzystania z takich instrumentów uzupełniających, jak połączenia wzajemne i terminale LNG, ani nie zniechęca do korzystania z nich. Dowodem na tę tendencję są na przykład wskaźniki rozdysponowania pojemności w europejskich terminalach LNG w ostatnich kilku latach. Jednocześnie przedmiotowy środek nie zakłóca konkurencji z zagranicznymi operatorami instalacji magazynowych. Te ostatnie nie ponoszą szkód w wyniku aukcji, które są oparte na mechanizmie rynkowym, a w praktyce wprowadzenie przedmiotowego środka nie spowodowało ogólnego wzrostu wskaźnika rozdysponowania pojemności magazynowej w Europie.

## 5.2. Uwagi przekazane przez inne zainteresowane strony

### 5.2.1. Francuskie Niezależne Stowarzyszenie Energii Elektrycznej i Gazu (*fr. Association française indépendante de l'électricité et du gaz – AFIEG*) <sup>(56)</sup>

- (184) AFIEG wypowiedziało się na temat metody wyceny aktywów związanych z magazynowaniem oraz zakresu aktywów związanych z magazynowaniem wymaganych pod względem wielkości i przepustowości w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw.
- (185) Stowarzyszenie podkreśla, że zakłócenia konkurencji, które występowały przed reformą, wynikające z braku przejrzystości poprzedniego systemu, zostały wyeliminowane.

<sup>(56)</sup> AFIEG zrzesza przedsiębiorstwa francuskie i filie europejskich operatorów działających w sektorach energii elektrycznej i gazu: Alpiq Energie France, BKW France, Endesa, Fortum France, Gazprom Energy, Total Direct Énergie, Gazel Energie, Vattenfall. Enovos i Primeo Energie są członkami stowarzyszonych.



- (186) Jeśli chodzi o metodę wyceny bazy aktywów regulowanych, AFIEG nie dysponuje dokładnymi danymi liczbowymi, które pozwoliłyby na potwierdzenie wyceny przyjętej przez CRE, ale uważa, że wartość bieżąca rynku powinna być preferowana w stosunku do wartości księgowej rynku. Takie rozwiązanie odzwierciedlałoby raczej magazynowanie w danej chwili niż bardziej historyczne spojrzenie. Ponadto AFIEG uważa, że wycena gazu buforowego wydaje się podstawowym elementem wyceny aktywów związanych z magazynowaniem, dlatego też chcieliby, aby uwzględniono finansowy wpływ wyboru zasad amortyzacji gazu buforowego na ogólną wartość bazy aktywów regulowanych. AFIEG podkreśla też, że operatorzy instalacji magazynowych nie są narażeni na większe ryzyko w swojej działalności niż operatorzy systemów przesyłowych. W związku z tym wynagrodzenie za bazę aktywów regulowanych przyjęte dla operatorów instalacji magazynowych nie powinno być wyższe niż stawka dla operatorów systemów przesyłowych.
- (187) AFIEG uważa, że zakres aktywów związanych z magazynowaniem wymaganych pod względem objętości i przepustowości w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw powinien zostać zmniejszony przez władze francuskie, aby zmaksymalizować stosunek kosztów do korzyści magazynowania dla konsumentów. Administracja francuska określiła bowiem minimalne zapasy gazu ziemnego niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw na poziomie 1 990 GWh/dobę przy współczynniku poboru i 64 TWh według objętości <sup>(57)</sup>, podczas gdy wykaz ustalony w dekreście w sprawie wieloletniego programu energetycznego na lata 2023-2028 uwzględnia 2 376 GWh/d przy współczynniku poboru i 138,5 TWh objętości. AFIEG uważa, że zakres określony w dekreście w sprawie PPE jest zbyt duży w stosunku do potrzeb magazynowania w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw we Francji. Zakres powinien zatem zostać zmniejszony, tak aby nie powodować dodatkowych kosztów dla odbiorców końcowych i niekorzystnych skutków w kontekście pozostałych zdolności powiązanych z elastycznością zaopatrzenia w gaz ziemny. Ponadto AFIEG zauważa, że poziom pokrycia ryzyka niewykonania zobowiązań przyjęty przez francuskie władze publiczne, ustalony na 2 %, jest zbyt wysoki w porównaniu z poziomem określonym w krajach sąsiednich, wynoszącym 5 %.

#### 5.2.2. Francuskie Stowarzyszenie Gazownictwa (fr. Association française du gaz – AFG) <sup>(58)</sup>

- (188) AFG uważa, że regulacja magazynowania gazu ziemnego wprowadzona przez władze francuskie od 1 stycznia 2018 r. jest korzystna.
- (189) AFG uważa również, że przedmiotowy środek opiera się na zasadzie regulacji na podstawie kosztów i doprowadził do skutecznej i proporcjonalnej wyceny aktywów. AFG stwierdza, że zasada regulacji na podstawie kosztów jest stosowana przez większość organów regulacyjnych i odnosi się do przesyłu, dystrybucji gazu ziemnego i terminali LNG we Francji.
- (190) Według AFG metoda wykorzystująca nie koszty „efektywnych operatorów”, lecz ceny rynkowe, mogłaby doprowadzić do przyjęcia ram regulacyjnych, które ulegają wahaniom i są potencjalnie dalekie od optimum ekonomicznego: w istocie w przypadku niekorzystnych spreadów metoda ta nie gwarantuje pokrycia kosztów operatorów, potencjalnie stawiając ich w krytycznej sytuacji. Z drugiej strony, gdyby wartości spreadów na rynku były bardzo korzystne, dochody operatorów byłyby zbyt wysokie i dalekie od optymalnej wartości dla klientów korzystających z zapasów.
- (191) Według AFG uregulowania dotyczące francuskich instalacji magazynowych nie doprowadziły do zakłócenia konkurencji w stosunku do innych infrastruktur gazu ziemnego we Francji, terminali LNG we Francji i w UE ani operatorów instalacji magazynowych w UE. Jeśli chodzi o terminale LNG, AFG zauważa, że ilość LNG importowanego do Francji podwoiła się w ciągu dwóch lat, z 9,6 Gm<sup>3</sup> w 2017 r. do 21,5 Gm<sup>3</sup> w 2019 r. AFG wspomina również, że projekty budowy terminali LNG są obecnie analizowane w Niemczech. Jeśli chodzi o operatorów instalacji magazynowych w Europie, AFG zwraca uwagę, że stany napełnienia magazynów w Niemczech, Niderlandach i Belgii wzrosły w latach 2018–2019 i na dzień 1 listopada 2019 r. w Europie Zachodniej osiągnęły poziom co najmniej 95 %.

#### 5.2.3. Krajowe Stowarzyszenie Detalicznych Operatorów Energii (Association nationale des opérateurs détaillants en énergie – ANODE) <sup>(59)</sup>

- (192) Według ANODE regulacja francuskich instalacji magazynowych pozwala pogodzić potrzeby dostawców dotyczące stosowania zasad rynkowych w sprzedaży pojemności magazynowej z mechanizmem regulowanym w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw.

<sup>(57)</sup> Rozporządzenie z dnia 13 marca 2018 r. w sprawie minimalnych zapasów gazu ziemnego do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego w okresie od 1 listopada 2018 r. do 31 marca 2019 r.

<sup>(58)</sup> AFG to stowarzyszenie zawodowe francuskiego sektora gazowego. Jego członkami są EDF, ENGIE, France Gas Liquides, Gazprom, GRDF, GRTgaz, Teréga, Total. Do AFG należą ponadto członkowie stowarzyszeni, partnerzy i członkowie korporacyjni.

<sup>(59)</sup> Stowarzyszenie ANODE reprezentuje alternatywnych dostawców energii we Francji. Członkami stowarzyszenia są EkWateur, Enercoop, Energie d'ici, Eni Gas & Power France, Greenyellow, Gaz Européen, Planète OUI, Plüm Energie, SAVE, Total Direct Énergie, Vattenfall i Wekiwi.

- (193) Ponadto ANODE uważa, że zasadnicze znaczenie ma regularny przegląd celu rozdysponowania i napełniania instalacji magazynowych, jak również zakresu aktywów branych pod uwagę dla bezpieczeństwa dostaw w mechanizmie rekompensaty, aby zagwarantować, że odpowiadają one rzeczywistym potrzebom. Zdaniem ANODE kwestia ta jest tym ważniejsza, że Francja przyjęła założenie spadku zużycia gazu ziemnego o 2 %, z wyłączeniem produkcji energii elektrycznej, [...].
- (194) Jeśli chodzi o proporcjonalność, ANODE uważa, że CRE powinna wziąć pod uwagę zdobyte doświadczenie w zakresie kosztów i eksploatacji instalacji magazynowych oraz zmniejszenie ryzyka ponoszonego przez operatorów instalacji magazynowych. Stowarzyszenie uważa, że wynagrodzenie operatorów instalacji magazynowych z tytułu bazy aktywów regulowanych powinno zostać zrównane z wynagrodzeniem operatorów systemów przesyłowych.

#### 5.2.4. Komisja Regulacji Energii Elektrycznej i Gazu (fr. *Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz – CREG*) <sup>(60)</sup>

- (195) CREG uważa, że nie zostało udowodnione, iż cała pojemność magazynowa we Francji jest potrzebna przez cały czas w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego. Część tego gazu ziemnego, która może być znaczna, jest wykorzystywana przez dostawców do osiągania zysków ze spekulacji na różnicach cen gazu ziemnego między latem a zimą. Mechanizm rekompensaty może zatem również stanowić dla dostawców darmowy sposób na osiąganie dochodów z gazu ziemnego. W ten sposób dostawcy działający we Francji zyskują przewagę konkurencyjną, z której nie korzystają dostawcy w krajach sąsiednich.
- (196) Belgia ma tylko jeden magazyn gazu ziemnego, w Loenhout, który jest eksploatowany przez Fluxys Belgium <sup>(61)</sup>. CREG uważa, że miejsce to konkuruje z innymi miejscami magazynowania w północno-zachodniej części Unii.
- (197) Chociaż spread między zimowymi i letnimi cenami gazu ziemnego pozostawał niski w 2017 i 2018 r., niedostępność największego magazynu w Zjednoczonym Królestwie doprowadziła do wzrostu rezerwacji pojemności magazynowej na rynku północno-zachodnim Unii. To tłumaczy stan napełnienia magazynu Loenhout wynoszący 87 % i 84 % w sezonach 2016–2017 i 2017–2018.
- (198) Jednak stan napełnienia w sezonie 2018–2019 był niski i wyniósł 54 %, podczas gdy stan napełnienia dla UE-28 pozostał na dość stabilnym poziomie. W tym względzie CREG odnotował, że stan napełnienia w przypadku magazynowania we Francji wzrósł z 75 % w sezonie 2017–2018 do 94 % w sezonie 2018–2019. Rola magazynu Loenhout jako źródła elastyczności została przejęta przez francuskie instalacje magazynowe, które dzięki nowym ramom wsparcia regulacyjnego mogły korzystać z bardzo niskich taryf. CREG uważa, że wpływ wprowadzenia francuskiego mechanizmu rekompensaty na magazyn Loenhout był zatem bardzo istotny: z Loenhout korzystają obecnie tylko uczestnicy rynku z zawartymi wcześniej umowami długoterminowymi. CREG uważa, że francuski mechanizm rekompensaty zmusza sąsiednich operatorów instalacji magazynowych do sprzedaży pojemności magazynowej po kosztach krańcowych lub poniżej tych kosztów.
- (199) Ponadto CREG zwraca uwagę, że stan napełnienia w sezonie 2019–2020 jest wyjątkowy, zarówno dla Belgii (97 %), jak i dla UE-28 (97 %). Wynika on z bardzo niskich cen gazu ziemnego w lecie 2019 r. i dużego spreadu.
- (200) CREG stwierdza, że nie można zatem wykluczyć, że mechanizm rekompensaty stosowany we Francji prowadzi do zakłóceń konkurencji między operatorami instalacji magazynowych na terytorium Francji a operatorami w sąsiednich państwach członkowskich, między podmiotami rynkowymi działającymi na rynku francuskim a podmiotami działającymi w sąsiednich państwach członkowskich oraz między operatorami instalacji magazynowych gazu ziemnego a operatorami LNG i podmiotami zarządzającymi połączeniami wzajemnymi.

<sup>(60)</sup> CREG jest organem regulacyjnym odpowiedzialnym za energię elektryczną i gaz w Belgii.

<sup>(61)</sup> Obiekt dysponuje pojemnością magazynową wynoszącą 780 mln metrów sześciennych (co odpowiada 9 TWh).

5.2.5. [...] <sup>(62)</sup>

- (201) [...] uważa, że utworzenie zapasów gazu ziemnego jest niezbędne do zapewnienia krótkoterminowego bezpieczeństwa dostaw, a zasady regulacji wdrożonej w 2018 r. wydają się zasadne. Ponieważ pojemność magazynów potrzebna do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw jest wyższa niż ilość „ekonomiczna”, którą rynek wyceniłby spontanicznie, konieczne jest uzupełnienie dochodów operatorów instalacji magazynowych.
- (202) Jednakże zakres regulacji należy ograniczyć do pojemności magazynowej ściśle niezbędnej dla bezpieczeństwa dostaw. Jest to ważne w celu sprawienia, by konsumenci końcowi nie ponosili nadmiernych kosztów. Nadmierny zakres mógłby również być szkodliwy dla magazynów położonych w innym państwie członkowskim i mieć wpływ na terminale LNG oraz połączenia wzajemne.
- (203) [...] dostrzega złożoność przedsięwzięcia polegającego na określeniu dokładnej pojemności magazynowej potrzebnej do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. Niemniej jednak [...] uważa, że włączenie wszystkich magazynów podziemnych w zakres niezbędnego magazynowania może być konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. Mając na uwadze ostatnie wydarzenia, [...] uważa, że scenariusze przyjęte przez Francję mogłyby doprowadzić do większego wykorzystania zwłaszcza zasobów LNG, co zmniejszyłoby ilość niezbędną dla bezpieczeństwa dostaw.
- (204) [...] kwestionuje również wybór ograniczenia obszaru regulowanego wyłącznie do magazynów podziemnych, tym bardziej że przepisy francuskie uznają istnienie zapasów w terminalach LNG, i uważa, że zapasy te mogą przyczynić się do bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego.
- (205) W perspektywie średnio- i długoterminowej [...] spodziewa się, że Francja będzie musiała zarządzać likwidacją części swojej infrastruktury gazowej. Dlatego też, nawet jeśli zwiększenie zdolności importowych doprowadziłoby do zmniejszenia ilości, które należy magazynować w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, rozwiązanie to mogłoby ostatecznie okazać się bardzo kosztowne. W związku z tym, w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, wykorzystanie istniejących instalacji magazynowych wydaje się bardziej odpowiednie niż budowanie nowych zdolności importowych.

5.2.6. *Europejska Federacja Przedsiębiorstw Obrotu Energią* (ang. *European Federation of Energy Traders – EFET*) <sup>(63)</sup>

- (206) EFET popiera reformę wprowadzoną przez władze francuskie w 2018 r., która stworzyła atrakcyjny i konkurencyjny rynek magazynowania gazu ziemnego we Francji.
- (207) Jeśli chodzi o zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem, EFET nie kwestionuje metody obliczania wartości bazowej ani stopy zwrotu z kapitału, określonych przez CRE. Wartość regulowanych aktywów powinna odpowiadać bazie aktywów regulowanych i regulowanej stopie zwrotu.
- (208) EFET nie uważa, aby wprowadzenie reformy spowodowało zakłócenia konkurencji: ani między francuskimi operatorami instalacji magazynowych gazu ziemnego a operatorami z innych państw członkowskich, na co wskazuje stały wzrost udziału operatorów we Francji i za granicą od 2018 r., ani między operatorami instalacji magazynowych gazu ziemnego a operatorami terminali LNG, ponieważ wartość rynkowa terminali LNG rośnie od 2018 r.

5.2.7. *Elengy* <sup>(64)</sup>

- (209) Wprowadzenie reformy nie spowodowało sztucznego zmniejszenia zachęt do korzystania z terminali LNG. Po pierwsze, działalność terminalowa Elengy wzrosła od czasu wdrożenia środka, osiągając rekordowe poziomy w latach 2019 i 2020.
- (210) Po drugie, na atrakcyjność terminali LNG wpływa wiele czynników: różnica między rynkami UE a rynkami azjatyckimi, taryfy, istnienie kontraktów długoterminowych, głębokość i płynność rynku na dalszych etapach, elastyczność terminalu, a także zasady handlowe. Środek dotyczący magazynowania nie ma bezpośredniego wpływu na te czynniki atrakcyjności, ale ma pośrednie i pozytywne skutki. Reforma rzeczywiście przyczyniła się do maksymalizacji unijnej pojemności magazynowej, przez zwiększenie głębokości unijnego rynku gazu ziemnego w celu magazynowania gazu ziemnego i obniżenia kosztów ponoszonych przez konsumentów w okresie wysokiego zapotrzebowania na gaz ziemny, a także przez zwiększenie płynności na rynku francuskim.

<sup>(62)</sup> [...].

<sup>(63)</sup> EFET skupia ponad 100 przedsiębiorstw obrotu energią, które działają w ponad 28 krajach europejskich.

<sup>(64)</sup> Operator terminali LNG.

5.2.8. *Enovos* <sup>(65)</sup>

- (211) Enovos uważa, że w sytuacji, gdy w systemie uczestniczy wystarczająca liczba różnorodnych podmiotów, rynek jest w stanie najlepiej określić wartość danego składnika aktywów. Obecny mechanizm aukcyjny prowadzi do sprawiedliwej oceny rynku. Jeżeli system aukcji doprowadzi do niższego lub wyższego wynagrodzenia dla niektórych podmiotów, zostaną wprowadzone korekty w aukcjach w kolejnych latach.

5.2.9. *Fluxys* <sup>(66)</sup>

- (212) Fluxys zauważa, że magazynowanie gazu ziemnego w UE stało się w ostatnich latach przed poważnymi wyzwaniami, ponieważ coraz trudniej jest pokryć koszty operacyjne operatorów instalacji magazynowych gazu ziemnego. W związku z tym, aby móc reagować na szybkie zmiany rynkowe, potrzebny jest odpowiedni model biznesowy, który odzwierciedlałby wartość magazynowania gazu ziemnego dla systemu i jego wkład w bezpieczeństwo dostaw. Jednostronne wprowadzenie mechanizmów wsparcia mogłoby spowodować zakłócenia konkurencji z innymi państwami członkowskimi UE. Dlatego też we wszystkich państwach członkowskich UE powinien być stosowany mechanizm rekompensaty oparty na ścisłych kryteriach.

5.2.10. *Krajowa Federacja Górnictwa i Energetyki* (fr. *Fédération nationale des mines et de l'énergie CGT – FNME-CGT*) <sup>(67)</sup>

- (213) Według FNME-CGT, reforma magazynowania gazu ziemnego we Francji osiągnęła dwa następujące cele: zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego po kosztach właściwych dla odbiorcy oraz zapewnienie właściwego funkcjonowania systemu przesyłowego w celu zabezpieczenia dostaw.
- (214) FNME-CGT uważa, że przedmiotowy środek nie może być zakwalifikowany jako pomoc państwa. Według FNME-CGT rekompensata nie jest finansowana z zasobów państwowych. Ponadto przedmiotowy środek nie jest podatkiem nałożonym w sposób wiążący bez żadnego ekwiwalentu. Jednocześnie FNME-CGT twierdzi, że przeniesienie na konsumenta gazu ziemnego opłaty za korzystanie z systemu przesyłowego jest obowiązkowe jedynie w przypadku konsumentów, którzy zdecydowali się na korzystanie z taryf regulowanych, oraz że ani dochody z opłaty za magazynowanie, ani podmioty pobierające rekompensatę nie podlegają kontroli państwa.
- (215) FNME-CGT nie uważa, że przedmiotowy środek przynosi selektywną korzyść ze względu na istnienie zobowiązań operatorów instalacji magazynowych do utrzymywania tej infrastruktury w działaniu. Ponadto regulacja przewiduje, że nadwyżka dochodów jest przenoszona przez operatora na operatorów sieci, a zatem stanowi utratę możliwości ekonomicznych.
- (216) Jeżeli przedmiotowy środek zostałby uznany za pomoc państwa, byłby zgodny z rynkiem wewnętrznym.
- (217) FNME-CGT uważa, że metoda wyceny aktywów regulowanych jest proporcjonalna do celu, jakim jest bezpieczeństwo dostaw. Dzięki wprowadzeniu regulacji przychodów operatorów na podstawie kosztów monitorowanych i zatwierdzanych przez krajowy organ regulacyjny konsument końcowy płaci z góry określoną cenę w przejrzysty sposób.
- (218) Ponadto metoda wyceny bazy aktywów regulowanych jest stosowana do wszystkich taryf regulowanych dotyczących infrastruktury we Francji, z wyjątkiem dystrybucji energii elektrycznej. Wycena oparta na wartościach spreadu lato/zima nie byłaby w stanie skorygować niedoskonałości rynku, które nie mogłyby znaleźć odzwierciedlenia w cenach opartych na wartości ubezpieczeniowej aktywów. Ponadto propozycje operatorów dotyczące bazy aktywów regulowanych zostały poddane niezależnemu audytowi zleconemu przez CRE, co doprowadziło do zmniejszenia przyjętej początkowej bazy aktywów regulowanych. Następnie początkowa baza aktywów regulowanych uwzględnia zamortyzowaną wartość aktywów. Niektóre aktywa, po całkowitej amortyzacji, zostały nawet włączone do bazy aktywów regulowanych według wartości zerowej, przez co nie są przedmiotem wynagrodzenia.
- (219) Według FNME-CGT istnieją inne elementy, które prowadzą do wniosku, że środek jest proporcjonalny: regularny przegląd zakresu regulacji w ramach wieloletniego programu energetycznego, uwzględnienie kosztów ponoszonych przez operatorów infrastruktury gazowej jedynie w zakresie, w jakim koszty te odpowiadają kosztom „efektywnych operatorów”, symetria rekompensaty, która pozwala uniknąć ryzyka nadmiernej rekompensaty, oraz fakt, że regulacja ma na celu maksymalizację rozdysponowania pojemności magazynowej i dochodów z aukcji.

<sup>(65)</sup> Przedsiębiorstwo handlowe w sektorze energetycznym.

<sup>(66)</sup> Operator systemu magazynowego gazu w Belgii.

<sup>(67)</sup> Francuska federacja związkowa zrzeszona w Powszechnej Konfederacji Pracy (fr. *Confédération générale du travail – CGT*).

- (220) FNME-CGT uważa, że środek nie ma negatywnego wpływu na konkurencję i obrót. Po pierwsze, rekompensata opłacana przez każdego dostawcę jest określana na podstawie jego charakterystyki zużycia, niezależnie od tego, czy jego zakłady znajdują się we Francji czy w kraju sąsiednim, co nie powoduje zakłócenia konkurencji między dostawcami. Po drugie, magazynowanie nie stanowi konkurencji dla LNG i połączeń wzajemnych, które raczej się uzupełniają. Terminale LNG mają właściwości techniczne i ograniczenia eksploatacyjne charakterystyczne dla łańcucha dostaw LNG. Podczas gdy instalacje magazynowe mają za zadanie zaspokajać potrzeby szczytowego zużycia, terminale LNG i połączenia wzajemne są środkiem importu i dywersyfikacji źródeł dostaw gazu ziemnego. Komplementarność instalacji magazynowych i terminali LNG umożliwiła magazynowanie importowanego LNG po niskich kosztach w UE, z korzyścią dla użytkowników gazu ziemnego. Po trzecie, przedmiotowy środek nie zakłóca konkurencji w stosunku do operatorów instalacji magazynowych w innych państwach członkowskich, czego dowodem jest fakt, że wskaźniki rozdysponowania i wykorzystania pojemności magazynowych w UE wzrosły do wysokiego poziomu.
- (221) Przeciwnie do tego, co zapisano w wieloletnim programie energetycznym, FNME-CGT nie uważa, że zużycie gazu ziemnego zmniejszy się o 2 % rocznie, ze względu na rozwój nowych zastosowań gazu ziemnego. FNME-CGT zwraca uwagę na kryteria bezpieczeństwa dostaw, które są często pomijane przy projektowaniu infrastruktury, takie jak zanik głównego źródła dostaw przez okres do sześciu miesięcy w przeciętnych warunkach pogodowych.

#### 5.2.11. GRTgaz<sup>(68)</sup>

- (222) Według GRTgaz system i magazyny zostały zaprojektowane jako całość i oba są niezbędne do pokrycia zapotrzebowania w okresie zimowym. Operator GRTgaz przeprowadził na początku 2018 r. symulacje wskazujące na zapotrzebowanie na magazynowanie wynoszące od 115 do 125 TWh, przy uwzględnieniu scenariuszy klimatycznych odpowiadających ostatnim zimom. GRTgaz wskazuje również, że maksymalne napełnienie magazynów wynoszące 135 TWh jest niewystarczające w przypadku mroźnej zimy ze szczytem niskich temperatur i brakiem wykorzystania LNG.
- (223) W latach 2012–2018 GRTgaz regularnie ostrzegał o problemach związanych z niewystarczającym poziomem rozdysponowania i uzupełnienia magazynów podziemnych, w szczególności zaś o wynikającym z tego zagrożeniu dla bezpieczeństwa i ciągłości dostaw. Ponadto GRTgaz uważa, że utworzenie w dniu 1 listopada 2018 r. jednolitej strefy („TRF”) wzmocniło rolę instalacji magazynowych we francuskim systemie gazowym.

#### 5.2.12. Hungarian Gas Storage<sup>(69)</sup>

- (224) Jak wykazały badania przeprowadzone dla stowarzyszenia Gas Infrastructure Europe, magazynowanie gazu ziemnego stanowi gwarancję i wartość dla samego systemu. Wartości te nie znajdują odzwierciedlenia w cenach rynkowych<sup>(70)</sup>. Dlatego konieczna jest interwencja regulacyjna<sup>(71)</sup>, jaką wprowadzono we Francji. Francuski system rynkowy zapewnia równe warunki konkurencji z innymi źródłami elastyczności. Unika się nadmiernej rekompensaty, ponieważ wszelkie różnice między dochodami regulowanymi a rynkowymi są zwracane. Przejrzystość rekompensaty jest zapewniona dzięki metodom określonym przez CRE. Dzięki wdrożeniu przedmiotowego środka nie dochodzi do zakłócenia konkurencji na rynku magazynowania ani w łańcuchu wartości energii. Przedmiotowy środek stanowi przykład dla innych państw UE.

#### 5.2.13. Total Direct Énergie<sup>(72)</sup>

- (225) Jak przewidziano w dekrete w sprawie wieloletniego programu energetycznego, zakres aktywów wymaganych do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw określono na 138,5 TWh, podczas gdy tylko 90 TWh odpowiadało wielkości wymaganej w poprzednim mechanizmie magazynowania.
- (226) Total Direct Énergie kwestionuje założenie, że połączenia wzajemne będą wykorzystywane na poziomie 1 585 GWh/dobę, podczas gdy techniczne zdolności przesyłowe wynoszą 1 810 GWh/dobę. Różnica ta nie wydaje się uzasadniona. Należy uaktualnić dziesięciodniowy termin dostawy oraz uwzględnić umowy na zdolność ciągłą dostaw LNG (co skróciłoby średni termin dostawy). Jednocześnie uwzględnienie okresów niskiej temperatury trwających tylko od sześciu do dziewięciu dni zmniejsza korzyści z LNG.

<sup>(68)</sup> Operator systemu przesyłowego gazu ziemnego.

<sup>(69)</sup> Operator systemu magazynowego gazu.

<sup>(70)</sup> Badanie przeprowadzone dla Gas Infrastructure Europe (GIE): „Gas Storage Market Failures” (Nieprawidłowości na rynku magazynowania gazu), Pöyry, wrzesień 2017 r.

<sup>(71)</sup> Badanie przeprowadzone dla Gas Infrastructure Europe (GIE): „Measures for a sustainable gas storage market” (Środki zapewniające zrównoważony rynek magazynowania gazu), FTI-CL Energy, październik 2018 r.

<sup>(72)</sup> Przedsiębiorstwo prowadzące działalność w sektorze energetycznym.

- (227) Nadwyżka zakresu infrastruktury spowodowałaby automatycznie wypłacanie nadmiarowego wynagrodzenia operatorom instalacji magazynowych. Początkowa baza aktywów regulowanych powinna uwzględniać już przeprowadzone amortyzacje. Ponadto Total Direct Énergie uważa, że działalność operatora instalacji magazynowych jest opłacana zbyt wysoko w stosunku do ponoszonego ryzyka. Działalność ta nie jest narażona na większe ryzyko niż działalność operatorów systemów przesyłowych. W związku z tym wyższa stawka wynagrodzenia nie znajduje uzasadnienia. Z tego względu wybrana stopa wynagrodzenia za bazę aktywów regulowanych nie powinna być wyższa niż stopa wynagrodzenia operatorów systemów przesyłowych, która obecnie została ustalona przez CRE na poziomie 5,25 %.
- (228) Total Direct Énergie uważa również, że wielkość środka prawdopodobnie zakłóci sygnały cenowe na rynkach hurtowych i nie zachęci podmiotów do korzystania z innych instrumentów elastyczności (w szczególności połączeń wzajemnych i LNG), mimo że są one równie istotne. Total Direct Énergie zauważa, że długoterminowe rozdysponowanie zdolności połączeń wzajemnych dobiegnie końca w najbliższych latach, a obecne sygnały rynkowe nie będą skłaniać do jego odnawiania.

#### 5.2.14. Uniper Energy Storage <sup>(73)</sup>

- (229) Dostępność pojemności magazynowej ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia bezpiecznej i ekonomicznej eksploatacji całej infrastruktury importu gazu ziemnego. Fakt, że rynek powinien zachęcać do pełnego wykorzystania pojemności magazynowej, nie znajduje jednak odzwierciedlenia w warunkach rynkowych podziemnego magazynowania gazu ziemnego <sup>(74)</sup>. Od wielu lat operatorzy instalacji magazynowych borykają się ze znacznym spadkiem cen rynkowych. Sytuację pogarszają różne relacje konkurencji w Europie, w zależności od różnych krajowych rozwiązań regulacyjnych w zakresie dostępu do magazynowania oraz elastyczności rynkowej lub regulowanej. Niezbędne jest zatem ujednoczenie krajowych systemów regulacyjnych w dziedzinie magazynowania gazu ziemnego <sup>(75)</sup>.

#### 5.2.15. Unia Zawodowa Prywatnego Sektora Gazowego (fr. Union Professionnelle des Industries Privées du Gaz – UPRIGAZ) <sup>(76)</sup>

- (230) UPRIGAZ przypomina, że Francja zmieniła już swój mechanizm regulacji magazynowania w następstwie odwołania się przez UPRIGAZ do Rady Stanu przeciwko poprzedniemu mechanizmowi. UPRIGAZ uważa, że zaktualizowany mechanizm jest właściwy i pozwala na uzyskanie rzeczywistej wartości rynkowej produktów magazynowanych we Francji.
- (231) UPRIGAZ jest zdania, że wykorzystanie francuskich terminali LNG oraz terminali zlokalizowanych w krajach sąsiednich nie może być uważane za utrudnione przez system regulacyjny dotyczący magazynowania gazu ziemnego. W 2017 r. francuskie terminale LNG wysłały 9,6 Gm<sup>3</sup>. Wysyłki odnotowane w 2018 r. (11,1 Gm<sup>3</sup>) i 2019 r. (21,5 Gm<sup>3</sup>) niewątpliwie pokazały zainteresowanie rynku francuskimi terminalami LNG w tym okresie. Dotyczy to również terminali LNG w krajach sąsiednich, z ogromnym wzrostem wysyłek w Belgii (z 1,1 Gm<sup>3</sup> w 2017 r. do 6,7 Gm<sup>3</sup> w 2019 r.) i w Niderlandach (z 0,8 Gm<sup>3</sup> w 2017 r. do 7,9 Gm<sup>3</sup> w 2019 r.).
- (232) UPRIGAZ zauważa również, że metoda zastosowana przez władze francuskie, w szczególności założenie dostępności 100 % ciągłej zdolności w punktach wejścia połączeń wzajemnych, nie jest źródłem ograniczenia konkurencji.
- (233) UPRIGAZ uważa, że przedmiotowy środek nie daje francuskim operatorom instalacji magazynowych nienależnej przewagi nad ich zagranicznymi odpowiednikami.

## 6. OCENA PRZEDMIOTOWEGO ŚRODKA

### 6.1. Pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE

- (234) Pomoc państwa jest określona w art. 107 ust. 1 TFUE jako „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.

<sup>(73)</sup> Operator systemu magazynowego gazu.

<sup>(74)</sup> Badania przeprowadzone dla Gas Infrastructure Europe (GIE): „Gas Storage Market Failures” (Nieprawidłowości na rynku magazynowania gazu), Pöyry, wrzesień 2017 r. i „Value of the gas storage infrastructure for the electricity system” (Wartość infrastruktury magazynowania gazu na potrzeby systemu elektroenergetycznego), Artelys, październik 2019 r.

<sup>(75)</sup> Badanie przeprowadzone dla Gas Infrastructure Europe (GIE): „Measures for a sustainable gas storage market” (Środki zapewniające zrównoważony rynek magazynowania gazu), FTI-CL Energy, październik 2018 r.

<sup>(76)</sup> UPRIGAZ skupia przedsiębiorstwa obecne we wszystkich lub niektórych ogniwach łańcucha gazowego: Dalkia France, Eni, ENGIE, Equinor, ENGIE Cofely, Naturgy, Total Énergie Gaz, Teréga, Total Gaz Électricité Holdings France.

- (235) Uznanie środka za pomoc państwa zakłada, że spełnione są łącznie następujące warunki: a) środek można przypisać państwu i musi być finansowany z zasobów państwowych; b) środek przynosi selektywną korzyść, która może sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów; oraz c) środek musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem oraz musi być w stanie wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

#### 6.1.1. Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu

- (236) Aby środki można było uznać za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, po pierwsze muszą one być przyznawane bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych, a po drugie musi istnieć możliwość ich przypisania państwu <sup>(7)</sup>.
- (237) Jeżeli chodzi w pierwszej kolejności o warunek dotyczący możliwości przypisania środka, należy zbadać, czy władze publiczne powinny zostać uznane za zaangażowane w przyjęcie tego środka <sup>(8)</sup>.
- (238) W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że mechanizm regulacyjny został ustanowiony na mocy ustawy przyjętej w 2017 r. <sup>(9)</sup>, przy czym jego zakres jest określony w drodze dekretu <sup>(10)</sup>, a warunki są ustalane w drodze decyzji CRE, niezależnego organu administracyjnego, w ramach kompetencji przyznanych mu na mocy ustawy (zob. motywy 15–17). CRE określa w szczególności zasady i warunki sprzedaży na aukcji zdolności niezbędnej infrastruktury, ustala dochód dozwolony operatorów instalacji magazynowych oraz określa metodę obliczania opłaty za magazynowanie w ramach taryf ATRT. Należy zatem uznać, że mechanizm regulacyjny można przypisać państwu.
- (239) Po drugie, jeśli chodzi o warunek dotyczący bezpośredniego lub pośredniego finansowania przy użyciu zasobów państwowych, z orzecznictwa Trybunału wynika, że nie jest konieczne wykazywanie we wszystkich przypadkach, iż miało miejsce finansowanie bezpośrednie przez państwo, by można było uznać korzyść przyznaną jednemu przedsiębiorstwu lub kilku przedsiębiorstwom za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE <sup>(11)</sup>.
- (240) Trybunał orzekł w szczególności, że środki pochodzące z obowiązkowych opłat nakładanych na mocy przepisów państwa członkowskiego, zarządzane i dzielone zgodnie z tymi przepisami, mogą być uznane za zasoby państwowe w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, nawet jeśli są zarządzane przez podmioty odrębne od organów publicznych <sup>(12)</sup>. Fakt, że podmioty te są podmiotami prawa publicznego lub prywatnego, nie jest sam w sobie decydujący <sup>(13)</sup>. Elementem rozstrzygającym w tym względzie jest fakt, że podmioty takie są uprawnione przez państwo do zarządzania zasobami państwowymi, a nie są jedynie zobowiązane do zakupu przy użyciu własnych zasobów finansowych <sup>(14)</sup>. W wyroku ENEA S.A. Trybunał orzekł, że środek nie jest sfinansowany z zasobów państwowych, jeżeli koszty dodatkowe, które z niego wynikają, nie mogą zostać w całości przeniesione na odbiorców końcowych <sup>(15)</sup>. Ponadto z orzecznictwa Trybunału wynika, że zasady obliczania opłat można dokładnie określić w drodze przepisów wykonawczych lub decyzji organu publicznego, takiego jak krajowy organ regulacyjny, bez odrzucania ich kwalifikacji jako „obowiązkowych opłat nakładanych przez ustawodawstwo państwa członkowskiego” <sup>(16)</sup>.

<sup>(7)</sup> Wyroki z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja, C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 24; z dnia 30 maja 2013 r., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, EU:C:2013:348, pkt 27, i z dnia 19 grudnia 2013 r., Association Vent De Colère! i in., C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 16.

<sup>(8)</sup> Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Association Vent De Colère! i in., C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 17, i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>(9)</sup> Ustawa nr 2017-1839 z dnia 30 grudnia 2017 r. o zakończeniu poszukiwania i eksploatacji węglowodorów oraz o różnych przepisach dotyczących energii i środowiska.

<sup>(10)</sup> Dekret nr 2020-456 w sprawie wieloletniego programu energetycznego.

<sup>(11)</sup> Wyroki z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja, C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 36, z dnia 30 maja 2013 r., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, EU:C:2013:348, pkt 34, z dnia 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja, C-405/16 P, EU:C:2019:268, pkt 55, i z dnia 20 września 2019 r., FVE Holýšov I i in./Komisja, T-217/17, EU:T:2019:633, pkt 105.

<sup>(12)</sup> Wyroki z dnia 2 lipca 1974 r., Włochy/Komisja, 173/73, EU:C:1974:71, pkt 35, z dnia 19 grudnia 2013 r., Association Vent De Colère! i in., C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 25, z dnia 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja, C-405/16 P, EU:C:2019:268, pkt 58, i z dnia 20 września 2019 r., FVE Holýšov I i in./Komisja, T-217/17, EU:T:2019:633, pkt 107.

<sup>(13)</sup> Wyrok z dnia 20 września 2019 r., FVE Holýšov I i in./Komisja, T-217/17, EU:T:2019:633, pkt 126.

<sup>(14)</sup> Wyroki z dnia 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja, C-405/16 P, EU:C:2019:268, pkt 59, i przytoczone orzecznictwo, i z dnia 20 września 2019 r., FVE Holýšov I i in./Komisja, T-217/17, EU:T:2019:633, pkt 108.

<sup>(15)</sup> Wyrok z dnia 13 września 2017 r., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, pkt 30.

<sup>(16)</sup> Wyrok z dnia 15 maja 2019 r., Achema i in., C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 66.

- (241) W wyroku w sprawie Essent Netwerk Noord<sup>(87)</sup> przedmiotowy środek został sklasyfikowany jako opłata, a zatem środek angażujący zasoby państwowe, ponieważ na mocy ustawy państwo nałożyło na nabywców energii elektrycznej dopłatę według obiektywnego kryterium liczby przesłanych kilowatogodzin<sup>(88)</sup>. Trybunał uściślił w tym względzie, że charakter podmiotu ponoszącego opłatę pozostaje bez znaczenia, o ile opłata dotyczy produktu lub działalności związanej z tym produktem<sup>(89)</sup>.
- (242) Ponadto w wyroku w sprawie EEG 2012<sup>(90)</sup> Trybunał wyjaśnił, że dobrowolność pobierania obciążenia finansowego i przeniesienie dopłaty „w praktyce” na użytkownika końcowego nie wystarczą, aby stwierdzić zaangażowanie zasobów państwowych.
- (243) W przedmiotowym przypadku z jednej strony pokrycie kosztów operatorów instalacji magazynowych wchodzi w zakres mechanizmu regulacyjnego za pośrednictwem taryf za korzystanie z systemu przesyłowego zgodnie z ustawą o węglowodorach (zob. motywy 17 i 104). Na mocy swoich ustawowych kompetencji (zob. motyw 17) CRE wprowadziła do taryf ATRT opłatę taryfową, która służy do finansowania przedmiotowego mechanizmu regulacyjnego (opłata za magazynowanie) (zob. motyw 90). Finansowanie obejmuje również koszty usługi odbioru i wypłaty rekompensaty dla operatorów systemów przesyłowych (zob. motyw 105).
- (244) Zgodnie z decyzją CRE z dnia 7 lutego 2018 r.<sup>(91)</sup> wszyscy dostawcy, którym przydzielono ciągłą zdolność dostaw do co najmniej jednego punktu interfejsu dystrybucji i przesyłu, są zobowiązani do wniesienia opłaty za magazynowanie na rzecz operatora systemu przesyłowego, z którym zawarli umowę przesyłową (zob. motyw 99). Wysokość opłaty za magazynowanie dla każdego dostawcy, zgodnie z metodyką określoną przez CRE, jest ustalana na podstawie modulacji zimowej jego odbiorców podłączonych do publicznych sieci dystrybucji gazu ziemnego w systemie nieprzewidującym odciążenia i przerw (zob. motyw 21). Wbrew stanowisku zainteresowanych stron z powyższego wynika, że opłata za magazynowanie ma charakter obowiązkowej składki nałożonej z mocy prawa na dostawców, a nie opcji, której wysokość jest obliczana według obiektywnego kryterium modulacji zimowej konsumentów na podstawie metody określonej przez CRE. Składki oblicza się tak, aby pokryły wszystkie koszty operatorów systemów przesyłowych powiązane z tą usługą.
- (245) Analizę tę potwierdza fakt, że opłata za magazynowanie wnoszona przez dostawców musi zostać obowiązkowo przeniesiona na konsumentów za pośrednictwem regulowanych taryf sprzedaży gazu ziemnego (zob. motywy 98–101).
- (246) Z drugiej strony, zgodnie z ustawą o węglowodorach operatorzy systemów przesyłowych zwracają operatorom instalacji magazynowych objętym zakresem mechanizmu regulacyjnego część kwot pobranych w ramach taryf ATRT zgodnie z procedurami określonymi przez organ publiczny CRE. W tym względzie CRE określa kwotę tej części oraz koszt usługi odbioru i wypłaty (zob. motyw 90). W związku z tym operatorzy systemów przesyłowych są wyznaczeni i upoważnieni przez prawo do pobierania i przekazywania funduszy z opłaty za magazynowanie na rzecz operatorów instalacji magazynowych objętych regulacją. Fundusze nie są swobodnie dostępne dla operatorzy systemów przesyłowych, ponieważ nie mają oni żadnej swobody uznania w odniesieniu do ustalania i celu tych funduszy, które podlegają obowiązkowej redystrybucji i o których wysokości decyduje CRE.
- (247) W związku z tym opłata za magazynowanie w taryfach ATRT, która zapewnia finansowanie mechanizmu regulacji, ma charakter obowiązkowej składki nałożonej z mocy prawa zarówno na dostawców, jak i na konsumentów, w ramach taryf regulowanych, pod kontrolą CRE. Ponadto operatorzy systemów przesyłowych zarządzają środkami z opłaty za magazynowanie i rozdzielają je. W konsekwencji Komisja uważa, że środek jest przyznawany z zasobów państwa.

#### 6.1.2. *Selektywna korzyść*

- (248) Jeśli chodzi o występowanie korzyści, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem za pomoc państwa uznaje się środki, które niezależnie od formy mogą uprzywilejowywać przedsiębiorstwa w sposób pośredni lub bezpośredni lub które można uznać za korzyść gospodarczą, jakiej przedsiębiorstwo będące beneficjentem nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych<sup>(92)</sup>.

<sup>(87)</sup> Wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., Essent Netwerk Noord BV, C-206/06, EU:C:2008:413.

<sup>(88)</sup> Wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., Essent Netwerk Noord BV, C-206/06, EU:C:2008:413, pkt 47 i 66.

<sup>(89)</sup> Wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., Essent Netwerk Noord BV, C-206/06, EU:C:2008:413, pkt 49.

<sup>(90)</sup> Wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja, C-405/16 P, EU:C:2019:268.

<sup>(91)</sup> Decyzja CRE nr 2018-022 z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie zmiany taryfy za używanie systemów przesyłowych gazu ziemnego GRTgaz i TIGF z dniem 1 kwietnia 2018 r.

<sup>(92)</sup> Wyroki z dnia 17 lipca 2008 r., Essent Netwerk Noord i in., C-206/06, EU:C:2008:413, pkt 79, z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 65, i z dnia 15 maja 2019 r., Achema i in., C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 74.



- (249) W tym przypadku mechanizm regulacyjny pozwala regulowanym operatorom instalacji magazynowych korzystać z gwarantowanego dochodu, tzw. dochodu dozwolonego, ustalonego przez CRE w taki sposób, aby zapewnić pokrycie ich kosztów, o ile odpowiadają one kosztom „efektywnego operatora”, jak również normalny zwrot z zainwestowanego kapitału (zob. motyw 21 powyżej). Dochód dozwolony pochodzi z dochodów pobieranych bezpośrednio przez operatorów oraz, w przypadku gdy dochody te są niższe niż dochód dozwolony, z rekompensaty za magazynowanie wypłacanej przez operatorów systemów przesyłowych. W ten sposób operatorzy instalacji magazynowych objętych regulacją, których ewentualne straty podlegałyby rekompensacie, nie są zależni od wahań występujących w normalnych warunkach rynkowych. Dlatego też wbrew argumentom przedstawionym przez zainteresowane strony Komisja uważa, że operatorzy podstawowej infrastruktury magazynowej odnoszą korzyści ekonomiczne.
- (250) Jeżeli chodzi o selektywność korzyści, Trybunał orzekł, że ocena tej warunku wymaga ustalenia, czy w ramach danego systemu prawnego przedmiotowy środek krajowy może sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w porównaniu z innymi, znajdującymi się, w świetle celu przyświecającego temu systemowi, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej i tym samym poddany odmiennemu traktowaniu <sup>(93)</sup>.
- (251) W przedmiotowym przypadku mechanizm regulacyjny ma zastosowanie jedynie do infrastruktury podziemnego magazynowania gazu ziemnego uznanej za niezbędną do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw na terytorium Francji w perspektywie średnio- i długoterminowej. Zamknięty wykaz takiej podstawowej infrastruktury jest określony dekretem (zob. motyw 19).
- (252) W przypadku zimy 2018–2019 wykaz obejmował przejściowo całą infrastrukturę magazynową na terytorium francuskim (zob. motyw 16). W obecnym stanie prawnym zasadnicza infrastruktura magazynowa na lata 2019–2023 odpowiada całej infrastrukturze magazynowej eksploatowanej na terytorium Francji, z wyłączeniem trzech infrastruktur stanowiących rezerwę oraz dwóch projektowanych obiektów magazynowania gazu ziemnego (zob. motywy 49 i 50). W aktualnym wieloletnim programie energetycznym przewidziano również, że wykaz podstawowej infrastruktury zostanie ograniczony w najbliższym przeglądzie programu (zob. motyw 52).
- (253) Oznacza to, że obiekty magazynowania gazu ziemnego stanowiące rezerwę są wyłączone z zakresu mechanizmu regulacyjnego. Ponadto Francja przewiduje, że działające obecnie obiekty zostaną w przyszłości wyłączone z eksploatacji z powodu zmniejszenia zużycia gazu ziemnego przewidzianego w wieloletnim programie energetycznym. Ponadto wyłączeni są również operatorzy instalacji magazynowych z innych państw członkowskich, zwłaszcza z sąsiednich państw członkowskich. Wyłączeni są także operatorzy innych instrumentów elastyczności, którzy również przyczyniają się do bezpieczeństwa dostaw, tacy jak podmioty eksploatujące terminale LNG czy operatorzy połączeń wzajemnych.
- (254) W związku z tym nawet gdyby istnienie selektywnej korzyści było analizowane na poziomie krajowym i dotyczyło jedynie infrastruktury do magazynowania gazu ziemnego, wbrew opinii wyrażonej przez zainteresowane strony Komisja uważa, że przedmiotowy środek przyniósłby selektywną korzyść, ponieważ korzyść ta jest zastrzeżona dla operatorów podstawowej infrastruktury magazynowej, ujętych w wykazie w obecnym wieloletnim programie energetycznym.
- (255) W związku z tym przedmiotowy środek może uprzywilejowywać niektóre przedsiębiorstwa w stosunku do innych, które znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej w odniesieniu do celu realizowanego w ramach programu.

### 6.1.3. Wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi

- (256) Jeżeli chodzi o potencjalny wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, zgodnie z orzecznictwem Trybunału fakt, że sektor gospodarczy, taki jak sektor gazu ziemnego, został zliberalizowany na szczeblu Unii, pozwala na stwierdzenie rzeczywistego lub potencjalnego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi <sup>(94)</sup>.

<sup>(93)</sup> Wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 53–55, i z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/World Duty Free Group i in., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, pkt 54.

<sup>(94)</sup> Wyroki z dnia 5 marca 2015 r., Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, pkt 51, z dnia 18 maja 2017 r., Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, pkt 34, i z dnia 15 maja 2019 r., Achema i in., C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 94.

- (257) W przedmiotowym przypadku wprowadzenie mechanizmu regulacyjnego da operatorom podstawowej infrastruktury magazynowej we Francji przewagę nad ich konkurentami. Dotyczy to przede wszystkim operatorów instalacji magazynowych z innych państw członkowskich, nawet jeśli przyjmuje się, że rynek ma zasięg regionalny, jak twierdzą niektórzy. Informacje przedstawione przez zainteresowane strony nie pozwalają Komisji wykluczyć wpływu środka na magazynowanie gazu ziemnego w krajach sąsiednich, w szczególności w Belgii, gdzie magazynowanie gazu ziemnego nie jest objęte gwarantowanym wynagrodzeniem.
- (258) Komisja nie może również wykluczyć wpływu na operatorów innych instrumentów elastyczności, takich jak operatorzy terminali LNG i operatorzy połączeń wzajemnych. W istocie, chociaż jak wskazały zainteresowane strony, działają one również na podstawie dochodu dozwolonego, ich dochód nie podlega uzupełnieniu przez państwo w ten sam sposób.
- (259) Ponieważ rynek gazu ziemnego został zliberalizowany na szczeblu UE, wszelkie korzyści przyznane przedsiębiorstwu w tym sektorze mogą potencjalnie wpłynąć na handel między państwami członkowskimi. W konsekwencji Komisja uważa, że środek może wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (260) W tym przypadku przedmiotowy środek ma na celu zagwarantowanie pewnego dochodu operatorom instalacji magazynowych w ramach podstawowej infrastruktury magazynowej. W związku z powyższym Komisja uważa, że środek może potencjalnie zakłócać konkurencję.

#### 6.1.4. Wniosek dotyczący zakwalifikowania przedmiotowego środka jako pomocy państwa

- (261) Z powodów przedstawionych w motywach 234–260 Komisja uważa, że przedmiotowy środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 TFUE.

### 6.2. Niezgodność pomocy państwa z prawem

- (262) Ustalając dochód dozwolony operatorów instalacji magazynowych od dnia 1 stycznia 2018 r., organizując aukcje i wprowadzając opłatę za magazynowanie do taryf ATRT od dnia 1 kwietnia 2018 r., władze francuskie wdrożyły mechanizm regulacyjny stanowiący pomoc państwa.
- (263) Władze francuskie nie zgłosiły Komisji przedmiotowego środka przed datą rozpoczęcia jego wdrażania. W ten sposób Francja naruszyła art. 108 ust. 3 TFUE. W konsekwencji Komisja uważa, że przedmiotowy środek został wdrożony niezgodnie z prawem.

### 6.3. Zgodność pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym

#### 6.3.1. Podstawa prawna oceny zgodności przedmiotowego środka z rynkiem wewnętrznym

- (264) Mechanizm regulacyjny dotyczący infrastruktury magazynowania gazu ziemnego wdrożony przez Francję ma na celu ułatwienie rozwoju działalności gospodarczej w zakresie magazynowania gazu ziemnego, aby zapewnić bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego w perspektywie średnio- i długoterminowej.
- (265) Komisja zauważa, że ocenę zgodności mechanizmu regulacyjnego dotyczącego magazynowania gazu ziemnego z rynkiem wewnętrznym przeprowadzono po raz pierwszy.
- (266) Tego rodzaju środka nie przewidziano ani w wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz ochrony środowiska i energii <sup>(95)</sup>, ani w żadnych innych wytycznych Komisji.
- (267) Zgodność mechanizmu regulacyjnego z rynkiem wewnętrznym należy oceniać w świetle postanowień TFUE, w szczególności art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, który stanowi, że pomoc przeznaczona na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

<sup>(95)</sup> Komunikat Komisji – Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (Dz.U. C 200 z 28.6.2014, s. 1).

- (268) W związku z tym aby pomoc mogła zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem, z jednej strony musi mieć na celu ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, a z drugiej strony nie może zmieniać warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem <sup>(96)</sup>.
- (269) W ramach pierwszego warunku Komisja bada, czy program pomocy ma na celu ułatwienie rozwoju niektórych rodzajów działalności gospodarczej. W ramach drugiego warunku Komisja zestawia pozytywne skutki proponowanej pomocy dla rozwoju działalności, którą ma ona wspierać, z negatywnymi skutkami, jakie pomoc może mieć dla rynku wewnętrznego, w postaci zakłócenia konkurencji i niekorzystnego wpływu na wymianę handlową, spowodowanego przez pomoc.

### 6.3.2. Ułatwianie rozwoju działalności gospodarczej

#### 6.3.2.1. Rozwinięta działalność gospodarcza

- (270) Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE aby pomoc państwa została uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, musi być przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi niektórych sektorów gospodarczych <sup>(97)</sup>. Musi mieć efekt zachęty dla danego przedsiębiorstwa (przedsiębiorstw) poprzez zmianę jego (ich) zachowania w taki sposób, aby ułatwić rozwój działalności gospodarczej, która bez pomocy nie zostałaby podjęta lub została podjęta w ograniczonym zakresie lub w inny sposób. Pomoc nie może służyć subsydiowaniu kosztów działalności gospodarczej, które przedsiębiorstwo i tak by poniosło, i nie może rekompensować normalnego ryzyka biznesowego związanego z działalnością gospodarczą.
- (271) W przedmiotowym przypadku działalność gospodarcza rozwinięta dzięki pomocy polega na magazynowaniu gazu ziemnego we Francji.
- (272) Mechanizm regulacyjny ma na celu zmianę zachowań gospodarczych operatorów instalacji magazynowych gazu ziemnego. Władze francuskie wskazały, że gdyby Francja nie wprowadziła mechanizmu regulacyjnego i zlikwidowała poprzedni system obowiązku magazynowania, cena pobierana przez operatorów instalacji magazynowych byłaby bardzo zbliżona do spreadu cen sprzedaży gazu ziemnego. Tymczasem wartości spreadów spadają od 2009 r. W rezultacie stosowane ceny nie pozwalały już operatorom instalacji magazynowych na pokrycie kosztów ponoszonych przed wprowadzeniem reformy. W związku z pogorszeniem rentowności magazynowania gazu ziemnego we Francji trzy magazyny gazu ziemnego zostały określone jako rezerwa w 2014 i 2015 r. (zob. motyw 10). Francja uznała wówczas, że istnieje realne ryzyko, że operatorzy będą dalej zmniejszać pojemność magazynową oferowaną na rynku i przesuwać dodatkowe magazyny do rezerwy.
- (273) Komisja zauważyła również, że zmniejszył się stan napełnienia obiektów magazynowych. W istocie, w latach 2017–2018 odnotowany wskaźnik rozdysponowania pojemności magazynowej wyniósł zaledwie 63 %. Obniżenie wskaźnika rozdysponowania doprowadziło zatem do dalszego spadku dochodów operatorów.
- (274) W wyniku reformy wskaźniki rozdysponowania wzrosły do poziomu wynoszącego 93 % w okresach 2018–2019 i 2019–2020.
- (275) W scenariuszu alternatywnym, bez wdrożenia mechanizmu regulacyjnego, istniałoby ryzyko znacznego ograniczenia rozwoju działalności gospodarczej w zakresie magazynowania gazu ziemnego we Francji. Od czasu wdrożenia reformy dochód dozwolony i zobowiązanie operatorów instalacji magazynowych do udostępniania swojej pojemności magazynowej w drodze aukcji sprzyjają zatem rozwojowi działalności gospodarczej operatorów instalacji magazynowych.
- (276) Komisja uważa zatem, że mechanizm regulacyjny ułatwia rozwój działalności gospodarczej w zakresie magazynowania gazu ziemnego we Francji.

#### 6.3.2.2. Zgodność systemu pomocy z innymi przepisami prawa Unii

- (277) Komisja zauważa, że przedmiotowy środek i rozwinięta działalność gospodarcza są zgodne z przepisami prawa Unii.

<sup>(96)</sup> Wyrok z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja (Hinkley Point C), C-594/18 P, EU:C:2020:742, pkt 19.

<sup>(97)</sup> Co znajduje potwierdzenie w ostatnim wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja, EU:C:2020:742.

- (278) W dziedzinie energetyki każda opłata mająca na celu finansowanie środka pomocy państwa musi być zgodna w szczególności z art. 30 i 110 TFUE. W przedmiotowym przypadku istnieje nierozzerwalny związek między opłatą za magazynowanie i wsparciem przyznanym operatorom instalacji magazynowych (zob. motyw 246). Opłata nałożona na produkty krajowe i przywożone według jednakowych kryteriów może jednakże być zakazana na mocy TFUE, jeżeli przeznaczeniem dochodu z tej opłaty jest finansowanie działalności stwarzającej korzyści tylko dla produktów krajowych, na które została nałożona.
- (279) W przedmiotowym przypadku z jednej strony opłatę za magazynowanie wnoszą dostawcy korzystający z systemu przesyłowego gazu ziemnego, który prawie w całości pochodzi z importu, niezależnie od tego, czy dostawcy są francuscy, czy nie (zob. motywy 98–100). Z drugiej strony beneficjentami są operatorzy instalacji magazynowych gazu ziemnego. Dostawcy francuscy i zagraniczni mają niedyskryminujący dostęp do aukcji organizowanych przez operatorów instalacji magazynowych gazu ziemnego (zob. motyw 20). Nie jest to zatem sytuacja, w której opłata stwarza szczególne korzyści dla produktów krajowych, na które została nałożona. Występuje zatem zgodność z art. 30 i 110 TFUE.
- (280) Ponadto, jak opisano w motywie 12, art. 33 dyrektywy 2009/73/WE wyraźnie przewiduje możliwość wdrożenia przez państwo członkowskie regulacji dotyczących infrastruktury magazynowania. Magazynowanie gazu ziemnego jest również przedmiotem środków, które państwa członkowskie mogą wdrożyć, aby zagwarantować przestrzeganie obowiązków wynikających z rozporządzenia (UE) 2017/1938 na warunkach przewidzianych w tym rozporządzeniu, w szczególności obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa dostaw odbiorcom krajowym przy jednoczesnym uwzględnieniu prawidłowego i ciągłego funkcjonowania rynku wewnętrznego gazu ziemnego.

#### 6.3.2.3. Wniosek dotyczący wkładu w rozwój działalności gospodarczej

- (281) W związku z powyższym Komisja uważa, że przedmiotowy środek przyczynia się do rozwoju działalności gospodarczej w zakresie magazynowania gazu ziemnego we Francji, zgodnie z pozostałymi przepisami prawa europejskiego.

#### 6.4. Negatywne skutki pomocy nie zmieniają warunków prowadzenia wymiany handlowej w stopniu, który można byłoby uznać za sprzeczny ze wspólnym interesem

- (282) Komisja ocenia, czy pomoc nie wywiera niekorzystnego wpływu na warunki prowadzenia wymiany handlowej w stopniu, który można byłoby uznać za sprzeczny ze wspólnym interesem. W pierwszej kolejności Komisja wyszczególnia pozytywne skutki pomocy, biorąc również pod uwagę wspólny interes, a następnie ocenia elementy mające na celu ograniczenie negatywnych skutków pomocy dla handlu, a mianowicie konieczność, stosowność, proporcjonalność i przejrzystość pomocy. W świetle tej analizy Komisja określa trwały wpływ na wymianę handlową, przed zbilansowaniem pozytywnych i negatywnych skutków pomocy dla rynku wewnętrznego.

##### 6.4.1. Pozytywne skutki pomocy

- (283) Jak wskazano w motywach 270–276, program pomocy ma pozytywny wpływ na ułatwianie rozwoju działalności gospodarczej w zakresie magazynowania gazu ziemnego we Francji.
- (284) Ponadto Komisja stwierdza, że rozwój działalności gospodarczej w zakresie magazynowania gazu ziemnego ma pozytywne skutki dla bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego we Francji w perspektywie średnio- i długoterminowej. Magazynowanie jest konieczne, aby zapewnić zdolność systemu do zaspokojenia zapotrzebowania podczas szczytów niskich temperatur oraz by zapewnić usługi przesyłowe w systemie przesyłowym w okresie występowania ograniczeń.
- (285) Jeśli chodzi o szczyty niskich temperatur, Francja przeprowadziła symulacje poziomu zapotrzebowania na gaz ziemny i zdolności dostaw gazu ziemnego w perspektywie średnio- i długoterminowej. Zapotrzebowanie na gaz ziemny zostało zatem oszacowane dla okresów szczytów niskich temperatur trwających od jednego do trzydziestu dni, jakie występują raz na pięćdziesiąt lat we Francji (zob. motyw 25). Władze francuskie wzięły pod uwagę kilka założeń dotyczących ewolucji zużycia gazu ziemnego w ciągu najbliższych dziesięciu lat. Założyły także spadek konsumpcji o 2 % w okresie 2018–2028 (zob. motyw 26). Ponadto oszacowały wpływ rozwiązań umożliwiających przerwanie dostaw, które jednak nie zostały jeszcze wdrożone (zob. motyw 28).
- (286) Po stronie podaży władze francuskie wzięły pod uwagę dostępność różnych źródeł gazu ziemnego. W szczególności założyły one wykorzystanie na poziomie 100 % zdolności ciągłej istniejących połączeń wzajemnych, jak również dostawy LNG z terminali LNG z dziesięciodniowym terminem realizacji dostaw nowych ładunków (zob. motywy 33–38).

- (287) Metoda ta wydaje się zgodna z danymi historycznymi i prognozami dostępności w czasie przeprowadzania analizy.
- (288) Szacunki władz francuskich wskazują na potrzebę magazynowania gazu ziemnego wynoszącą 2 376 GWh/dobę przy wskaźniku wytłaczania do wypełnienia 45 % pojemności użytkowej, aby stawić czoła szczytom niskich temperatur w okresie 2019–2025.
- (289) Jednakże jak wspomniano w motywie 10, spadek spreadu od 2009 r. doprowadził do spadku wskaźnika rozdysponowania pojemności magazynowej poniżej poziomu niezbędnego do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, a także przesunięcia do rezerwy trzech obiektów, nawet przy istnieniu obowiązku utrzymywania przez dostawców pojemności magazynowej gazu ziemnego.
- (290) W związku z tym wydaje się, że normalne funkcjonowanie rynku magazynowania gazu nie pozwala na kontynuację eksploatacji infrastruktury magazynowej uważanej za niezbędną do zapewnienia poziomu bezpieczeństwa dostaw wymaganego przez Francję. Celem programu pomocy jest zatem ułatwienie rozwoju działalności w zakresie magazynowania gazu ziemnego we Francji, którego nie zapewniłoby samo normalne funkcjonowanie rynku.

#### 6.4.2. Ograniczenie negatywnego wpływu systemu pomocy na rynek wewnętrzny

- (291) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja stwierdziła, że system pomocy wprowadzony przez władze francuskie mógłby mieć wpływ na następujące rynki: (i) francuskich dostawców gazu ziemnego i dostawców z innych państw członkowskich, (ii) z jednej strony operatorów instalacji magazynowych gazu ziemnego, z drugiej strony dostawców LNG i operatorów systemów przesyłowych oraz (iii) francuskich operatorów instalacji magazynowych gazu ziemnego i operatorów z innych państw członkowskich.
- (292) Komisja ocenia elementy, które mogą przyczynić się do ograniczenia negatywnego wpływu przedmiotowego środka, a mianowicie konieczność, stosowność, proporcjonalność i przejrzystość mechanizmu.

##### a) Konieczność systemu pomocy

Komisja uważa, że interwencja państwa jest konieczna, gdy w danej sytuacji może ona przynieść znaczącą poprawę, na którą nie pozwoliłoby samo normalne funkcjonowanie rynku, na przykład przez skorygowanie dobrze zdefiniowanej niedoskonałości rynku.

- (293) Jak wspomniano w motywie 10, od 2009 r. spready malały, a operatorzy instalacji magazynowych nie byli już dłużej w stanie pokryć swoich kosztów. Występowało ryzyko, że działalność gospodarcza w zakresie magazynowania gazu ziemnego we Francji zostanie znacznie ograniczona. Natomiast od czasu wdrożenia reformy wskaźnik magazynowania gazu ziemnego we Francji wzrósł.
- (294) Komisja uznaje zatem, że reforma była konieczna do ułatwienia rozwoju działalności gospodarczej w zakresie magazynowania gazu ziemnego we Francji.

##### b) Stosowność systemu pomocy

- (295) Pomoc jest właściwym instrumentem interwencji ułatwiającym działalność gospodarczą, jeżeli tego samego rezultatu nie można osiągnąć za pomocą innych instrumentów interwencji, które w mniejszym stopniu zakłócają konkurencję.
- (296) Francja rozważała kilka alternatywnych instrumentów, które jednak nie ułatwiłyby w ten sam sposób rozwoju działalności gospodarczej w zakresie magazynowania gazu ziemnego we Francji ani nie zapewniłyby tego samego poziomu bezpieczeństwa dostaw z przedstawionych poniżej powodów.
- (297) Po pierwsze, zachowanie poprzedniego systemu obowiązków utrzymywania zapasów nałożonych na dostawców nie zapewniłoby bezpieczeństwa dostaw. Z uwagi na to, że spread stał się znacznie niższy niż koszt pojemności magazynowej, zachęty dla dostawców do rezerwowania pojemności znacznie się zmniejszyły, w wyniku czego trzy obiekty zostały przesunięte do rezerwy. Dalsze przesunięcia do rezerwy stwarzałyby problemy, ponieważ ocena zapotrzebowania na magazynowanie wykazała, że wszystkie obiekty są niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw w przypadku przedłużającej się fali niskich temperatur. Ponadto całkowity koszt magazynowania w ramach systemu obowiązku magazynowania był wyższy ([5–8 EUR/MWh w 2016 i 2017 r.]) niż w ramach mechanizmu regulacyjnego (5,6 EUR/MWh po reformie).

- (298) Po drugie, rozszerzenie sieci gazowej i połączeń wzajemnych również nie stanowiłoby wiarygodnej alternatywy ze względu na wysokie koszty tych środków w porównaniu z wykorzystaniem istniejącej infrastruktury magazynowej. W każdym okolicznościach tego rodzaju inwestycja nie zaradziłaby ewentualnym niedoborom gazu ziemnego w przypadku fali niskich temperatur i nie byłaby dostępna w perspektywie średnioterminowej.
- (299) Podobnie z informacji przekazanych przez Francję wynika, że zwiększenie wykorzystania LNG nie wydaje się wiarygodną alternatywą dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. Istniejące terminale skraplania działają bowiem na poziomie bliskim ich maksymalnej zdolności w celu zamortyzowania znacznych kosztów inwestycji. Ponadto prawie wszystkie ładunki LNG są przedmiotem umów długoterminowych ze względu na dużą kapitałochłonność takich projektów i są sprzedawane przed wyprodukowaniem. Jednocześnie niższy koszt magazynowania gazu ziemnego w postaci gazowej wyjaśnia słaby rozwój infrastruktury magazynowej LNG na świecie. Z tego względu ilości LNG dostępne w krótkim terminie są niewielkie.
- (300) Po trzecie, Francja wyjaśniła, że czysto administracyjny system kar nakładanych na dostawców z tytułu niedostarczenia gazu ziemnego odbiorcom końcowym również nie może zostać uznany za zadowalający środek alternatywny. W istocie taki system jest trudny do wykonania, ponieważ bilansowanie europejskich rynków gazu odbywa się codziennie. Środki zmniejszania obciążenia stosowane przez operatora systemu w przypadku krytycznego spadku ciśnienia w sieci spowodowałyby dalszą wymianę handlową gazu ziemnego, co bardzo utrudniłoby identyfikację dostawcy, który początkowo zawinił. Podobnie odbiorcy, wobec których zastosowano zmniejszenie obciążenia, niekoniecznie są klientami dostawcy, który nie wywiązuje się z zobowiązań. W świetle powyższych okoliczności Francja argumentuje, że środki *ex ante* są lepsze niż kary *ex post*.
- (301) Po czwarte, to samo dotyczy mechanizmów zmniejszania obciążenia lub przerywania dostaw. Według władz francuskich zmniejszenie obciążenia jest środkiem stosowanym w ostateczności w przypadku kryzysu dostaw, a nie mechanizmem elastyczności, którego skuteczność zależy od przestrzegania przez konsumenta nakazu zmniejszenia obciążenia wydanego przez operatora sieci, gdy nie jest możliwe automatyczne zdalne zmniejszenie obciążenia. Mechanizm regulacji niezbędnej infrastruktury magazynowej ma na celu uniknięcie kryzysów w zaopatrzeniu wymagających zastosowania zmniejszenia obciążenia. Mechanizmy przerywania dostaw, które dotyczą zagrożeń o wysokim stopniu przypadkowości i niskim prawdopodobieństwie wystąpienia fali chłódów, były jeszcze w toku definiowania w czasie reformy i zostały uwzględnione w ocenie zapotrzebowania na gaz ziemny. Z drugiej strony mechanizmy przerywania dostaw nie byłyby odpowiednie w przypadku zagrożeń związanych z ograniczeniami, które charakteryzują się niższą przypadkowością, ale wyższym prawdopodobieństwem.
- (302) Biorąc pod uwagę te elementy Komisja uważa, że mechanizm regulacyjny jest odpowiednim instrumentem ułatwiającym rozwój działalności w zakresie magazynowania gazu ziemnego i zapewniającym bezpieczeństwo dostaw.
- c) Proporcjonalny charakter systemu pomocy
- (303) Pomoc uznaje się za proporcjonalną, gdy jej kwota jest ograniczona do minimum niezbędnego do ograniczenia skutków dla rynku wewnętrznego.
- (304) W przedmiotowym przypadku w ramach mechanizmu regulacyjnego operatorzy instalacji magazynowych korzystają z gwarantowanego dochodu. Ocena proporcjonalności mechanizmu regulacyjnego wymaga oceny proporcjonalności metody obliczania dochodu dozwolonego operatorów instalacji magazynowych opisanej w motywach 59–81.
- (305) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła wątpliwości co do procesu niezależnej wyceny przeprowadzonej przez CRE w odniesieniu do wartości rynkowej bazy aktywów regulowanych w momencie wdrażania mechanizmu regulacyjnego. Mogłoby to, zdaniem Komisji, podważyć proporcjonalność programu pomocy.
- (306) Chociaż wycena ta opiera się głównie na wartości księgowej brutto i amortyzacji aktywów, Francja i beneficjenci byli w stanie wykazać, że CRE przeprowadziła dokładną ponowną ocenę początkowej bazy aktywów regulowanych na dzień 31 grudnia 2016 r. CRE zweryfikowała, czy okresy amortyzacji, o które wnioskowali operatorzy, odpowiadają okresom wskazanym w ich historycznych sprawozdaniach finansowych oraz standardowym danym dla tego sektora, obserwowanym w innych krajach. CRE zakwestionowała w szczególności okres amortyzacji gazu buforowego. Jak wskazano w motywie 73, CRE odrzuciła wniosek o utrzymanie okresu amortyzacji wynoszącego 250 lat i utrzymała okres amortyzacji gazu buforowego wynoszący 75 lat. W swojej analizie CRE korzystała również z pomocy zewnętrznych konsultantów ekonomicznych przy określaniu początkowej bazy aktywów regulowanych. Komisja zauważa, że po przeprowadzeniu tych analiz CRE utrzymała początkową bazę aktywów regulowanych dla trzech operatorów w wysokości 4,8 mld EUR, tj. o 13 % niższą od bazy aktywów regulowanych, o którą wnioskowali operatorzy (zob. tabela 4 w motywie 77).

- (307) Komisja zauważa również, że zastosowanie alternatywnych metod, takich jak wartość operatorów instalacji magazynowych w księgach rachunkowych ich udziałowców, wartości uwzględnione w niedawnych transakcjach lub zastosowanie metody zdyskontowanych przepływów pieniężnych wykorzystanej w analizie PwC dotyczącej spółki Teréga, prowadzi do podobnych wartości aktywów (zob. motywy 76, 129 i 160).
- (308) Ponadto zastosowanie wartości opartej na spreadach nie uwzględnia wartości, jaką magazynowanie gazu ziemnego stanowi dla systemu pod względem bezpieczeństwa dostaw. Wskaźnik ten nie byłby zatem wystarczająco reprezentatywny dla rozwoju sytuacji w perspektywie średnio- i długoterminowej, aby mógłby być użyteczny dla mechanizmu regulacyjnego takiego jak przedmiotowy mechanizm, opracowanego w celu zapewnienia średnio- i długoterminowego bezpieczeństwa dostaw.
- (309) W uwagach otrzymanych przez Komisję w trakcie postępowania wyszczególniono, że historyczna rekonstrukcja dochodów operatorów byłaby z konieczności niekompletna z powodu braku dostępnych danych i sprzeczna z ogólnymi zasadami prawa.
- (310) Komisja zauważyła również, że taryfa za magazynowanie ma na celu zrekompensowanie operatorom ich kosztów, o ile odpowiadają one kosztom ponoszonym przez „efektywnych operatorów”. W tym celu CRE dokonuje przeglądu rekompensat, o które wnioskują operatorzy na początku każdego okresu taryfowego, i co roku weryfikuje inwestycje przewidziane przez operatorów (zob. motyw 82). Rekompensata zawiera również element regulacji rocznych kosztów i dochodów. Komisja zauważa, że dla lat 2018–2019 CRE uwzględniła jedynie koszty uważane za efektywne, a od czasu ATS 2 wiele pozycji jest objętych zachętą do ograniczania kosztów: regulacją motywacyjną do kontroli kosztów operacyjnych i nakładów inwestycyjnych, a także regulacją motywacyjną dotyczącą jakości usług (zob. motywy 60, 61, 65, 83, 84 i 85).
- (311) Ponadto metoda określania średniego ważonego kosztu kapitału magazynów gazu ziemnego oraz narzut w stosunku do stopy referencyjnej GRTgaz są odpowiednie.
- (312) W konsekwencji Komisja stwierdza, że metoda ustalania wynagrodzenia określona przez CRE, w szczególności wycena regulowanych aktywów, prowadzi do proporcjonalnej rekompensaty w celu ograniczenia skutków programu pomocy na rynku wewnętrznym.

d) Przejrzystość systemu pomocy

- (313) Komisja uważa, że zobowiązania Francji wymienione w motywie 111 zapewniają przejrzystość programu pomocy.

6.4.3. Zapobieganie negatywnemu wpływowi na konkurencję i wymianę handlową

- (314) Komisja uważa, że środek pomocy minimalizuje negatywny wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi, jeżeli wpływ ten jest na tyle ograniczony, że ogólny bilans środka jest dodatni.
- (315) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja nie mogła wykluczyć, że mechanizm ten mógłby spowodować zakłócenia konkurencji wykraczające poza minimalne negatywne skutki uzasadnione ustanowieniem programu pomocy między (i) francuskimi dostawcami gazu ziemnego a dostawcami z innych państw członkowskich, (ii) z jednej strony operatorami instalacji magazynowych gazu ziemnego, a z drugiej strony dostawcami LNG i operatorami systemów przesyłowych oraz (iii) francuskimi operatorami instalacji magazynowych gazu ziemnego a operatorami z innych państw członkowskich.
- (316) W niniejszym przypadku, z jednej strony, jeśli chodzi o rynki dostaw gazu ziemnego, Komisja nie uważa, by system pomocy prowadził do zakłócenia konkurencji między dostawcami francuskimi a dostawcami gazu ziemnego z innych państw członkowskich, ponieważ aukcje są otwarte dla wszystkich dostawców gazu ziemnego, na podobnych warunkach, niezależnie od tego, czy mają oni siedzibę we Francji, czy w innym państwie członkowskim. Uwagi zainteresowanych stron potwierdziły również, że w przypadku tej samej usługi przesyłowej wobec dostawców francuskich i dostawców z innych państw członkowskich jest stosowana ta sama taryfa za korzystanie z systemów przesyłowych. Komisja nie mogła zatem stwierdzić występowania zakłóceń konkurencji między francuskimi i zagranicznymi dostawcami gazu ziemnego.
- (317) Po drugie, jeżeli chodzi o zakłócenia konkurencji między operatorami instalacji magazynowych a alternatywnymi dostawcami instrumentów elastyczności we Francji, władze francuskie i zainteresowane strony uważają, że inne instrumenty są niedoskonałymi substytutami magazynowania gazu ziemnego, ponieważ działają w zmiennych ramach czasowych i mogą być potrzebne w różnych sytuacjach. Na przykład w przypadku fali niskich temperatur zdolności terminali LNG mogą zostać uruchomione tylko pod warunkiem dostępności LNG w zbiornikach terminali

LNG. Te ograniczone zdolności mogą być uruchomione w najlepszym razie na nie dłużej niż pięć dni. Okres ten jest jednak krótszy niż średni czas trwania fali niskich temperatur, co nie daje wystarczającego czasu na zorganizowanie transportu ładunku na tyle szybko, aby uniknąć zakłóceń w wysyłkach. Ponadto w przypadku wystąpienia ograniczeń w sieci wydajność terminali LNG zależy od ich geograficznej bliskości od punktów poboru.

- (318) Kilka stron trzecich zwróciło również uwagę na fakt, że udostępnienie terminali LNG i magazynowanie gazu ziemnego nie stanowiłyby konkurencji. Wyjaśniły one, że import LNG do Europy i Francji gwałtownie wzrósł od czasu wprowadzenia programu pomocy w 2018 r. Poziom importu wynoszący ~21,5 mld m<sup>3</sup> LNG do Francji w 2019 r. był rekordowy.
- (319) Jeśli chodzi o połączenia wzajemne, w otrzymanych uwagach argumentuje się, że są one przede wszystkim instrumentami importowymi. Zainteresowane strony zauważyły, że w przypadku braku magazynowania konieczne byłoby dobranie wymiaru połączeń wzajemnych w taki sposób, aby zagwarantować dostawy gazu ziemnego w okresie szczytowego zużycia. Takie rozwiązanie byłoby nieefektywne. W związku z przewidywanym zmniejszeniem zużycia gazu ziemnego we Francji nie planuje się budowy nowych połączeń wzajemnych. Koszty budowy dodatkowych połączeń wzajemnych i rozszerzenia sieci byłyby rzeczywiście wyższe niż koszty przedmiotowego programu pomocy.
- (320) Ponadto magazynowanie gazu ziemnego nie ma wpływu na całkowitą ilość gazu ziemnego przepływającego przez połączenia wzajemne, która zależy od ilości gazu ziemnego zużywanego we Francji. Jednak zainteresowane strony powołały się na sprawozdanie <sup>(98)</sup> Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER), w którym podkreślono, że duża ilość gazu ziemnego w magazynach minimalizuje import w okresach szczytowego zużycia, które zwykle występują, gdy cena gazu ziemnego jest najwyższa.
- (321) Jak wskazały zainteresowane strony, Komisja kilkakrotnie rozważała, bez rozstrzygnięcia, istnienie odpowiedniego rynku obejmującego infrastrukturę powiązaną z przesyłem gazu ziemnego, w tym połączeń wzajemnych, magazynowania gazu ziemnego, terminali LNG i infrastruktury do regazyfikacji. Komisja uznaje, że różne instrumenty elastyczności mogą oferować usługi komplementarne, ale nie wykluczają całkowicie wpływu magazynowania gazu ziemnego na terminale LNG i połączenia wzajemne. Komisja nie stwierdziła jednak żadnych znaczących zakłóceń konkurencji.
- (322) Po trzecie, system pomocy mógłby również prowadzić do zakłóceń konkurencji w stosunku do operatorów instalacji magazynowych w innych państwach członkowskich, w szczególności w państwach członkowskich sąsiadujących z Francją. Ze względu na powiązania wzajemne ryzyko to jest *a priori* szczególnie istotne dla Belgii i Niemiec.
- (323) CREG w Belgii poinformował Komisję, że po wprowadzeniu mechanizmu regulacyjnego stan napełnienia jedyne belgijskiego obiektu magazynowego w Loenhout spadł z 84 % (zima 2017–2018) do 54 % (zima 2018–2019). Następnie stan napełnienia wzrósł do 97 % zimą 2019–2020. Stan napełnienia w okresie 2018–2019 odpowiadał umowom długoterminowym. CREG wskazuje na występowanie wpływu wynikającego z wprowadzenia mechanizmu wynagrodzeń we Francji (zob. motywy 195–200). Nawet jeśli stany napełnienia wzrosłyby ponownie następnej zimy, taki rozwój sytuacji nie pozwala Komisji wykluczyć wpływu na magazynowanie gazu ziemnego w krajach sąsiednich. Komisja zauważa jednak, że Fluxys, operator obiektu w Loenhout, nie wspomniał, aby mechanizm regulacyjny miał znaczący wpływ na jego działalność (zob. motyw 212).
- (324) W perspektywie krótkoterminowej zakłócenia konkurencji między operatorami w sąsiadujących państwach członkowskich są ograniczone przez znaczący poziom wskaźnika rozdysponowania (np. ponad 90 % w Niemczech, 60 % w Belgii) na podstawie umów długoterminowych. Umowy te wygasają jednak w latach 2022–2023. Mechanizm regulacyjny mógłby zatem mieć wpływ na przyszłe warunki handlowe przy renegotjowaniu tych umów długoterminowych zarówno pod względem ceny, jak i wskaźnika rozdysponowania, i ostatecznie na rentowność operatorów instalacji magazynowych w sąsiadujących państwach członkowskich. Aby Komisja mogła upewnić się, że jej ocena w tym zakresie pozostanie aktualna po wygaśnięciu umów długoterminowych, władze francuskie zobowiązały się do przedstawienia Komisji przed końcem 2024 r. sprawozdania zawierającego dane dotyczące wpływu środka na konkurencję (zob. motyw 111).
- (325) Komisja zauważyła również, że według operatora Fluxys pożądane byłoby wdrożenie na poziomie UE modelu dostosowanego do zmian zachodzących na rynku (zob. motyw 212). Inni operatorzy instalacji magazynowych pozytywnie oceniają reformę wprowadzoną we Francji, opowiadając się jednocześnie za zharmonizowanym podejściem w Unii (zob. motywy 224 i 229).

<sup>(98)</sup> Sprawozdanie ACER z dnia 6 kwietnia 2020 r. „The internal gas market in Europe: The role of transmission tariffs” [Rynek wewnętrzny gazu w Europie: rola taryf przesyłowych], pkt 174.



### 6.5. Bilans pozytywnych skutków pomocy i negatywnego wpływu na rynek wewnętrzny

- (326) System pomocy państwa musi gwarantować pozytywny ogólny bilans jego skutków, bez niekorzystnego wpływu na warunki wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (327) Komisja przypomina, że w przedmiotowym przypadku system pomocy ułatwia rozwój działalności gospodarczej, a mianowicie magazynowanie gazu ziemnego we Francji. Komisja zauważa również, że mechanizm regulacyjny przyczynia się do bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego. Ponadto stosowność, konieczność i proporcjonalność pomocy ograniczają jej wpływ na konkurencję i handel. Komisja stwierdza, że chociaż nie można wykluczyć wpływu na konkurencję między francuskimi operatorami instalacji magazynowych gazu ziemnego a operatorami z innych państw członkowskich, negatywne skutki pomocy wydają się wystarczająco ograniczone, aby ogólny bilans programu pomocy był dodatni do końca okresu obowiązywania obecnego wieloletniego programu energetycznego w 2028 r., pod warunkiem że nie nastąpią znaczące zmiany konkurencji na rynkach gazu ziemnego wymienionych w motywie 110 <sup>(99)</sup>.
- (328) W świetle powyższych argumentów Komisja stwierdza, że pozytywny wpływ pomocy na rozwój przedmiotowej działalności gospodarczej przeważa nad potencjalnym negatywnym wpływem na konkurencję i wymianę handlową, przynajmniej do 2028 r. Do tego czasu nie stwierdza się zatem naruszenia konkurencji i wymiany handlowej w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem.

### 7. WNIOSKI

- (329) Komisja ubolewa, że Francja wdrożyła przedmiotowy środek w sposób niezgodny z prawem i z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE. Komisja uważa jednak, że przedmiotowy środek jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE do dnia 31 grudnia 2028 r., kiedy to zakończy się obecny okres wieloletniego programu energetycznego,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

#### Artykuł 1

Pomoc państwa, którą Francja wdrożyła na rzecz operatorów instalacji magazynowych gazu ziemnego, jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

#### Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Francuskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia 28 czerwca 2021 r.

W imieniu Komisji  
Margrethe VESTAGER  
Członek Komisji

<sup>(99)</sup> Jeżeli Komisja uzna, że istniejąca pomoc nie jest lub przestała być zgodna z rynkiem wewnętrznym, może uruchomić procedurę przewidzianą w rozdziale IV rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającej szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9).