



VERSION PUBLIQUE

Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz
Rue de l'Industrie 26-38
1040 Bruxelles
Tél. 02/289.76.11
Fax 02/289.76.09

COMMISSION DE REGULATION DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ

AVIS

(A)070419-CDC-683

relatif à

*'la demande de la S.A. en constitution
Poederlee Gas Storage pour une dérogation à
la méthodologie tarifaire et au droit d'accès'*

donné en application de l'article 15/5^{duodécies}, §1^{er},
de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de
produits gazeux et autres par canalisations

19 avril 2007

AVIS

La COMMISSION DE REGULATION DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ (ci-après : la CREG) a reçu le 12 mars 2007 une lettre du Ministre de l'Economie, de l'Energie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique (ci-après : le Ministre), auprès duquel un dossier de demande avait été transmis par la S.A. en constitution Poederlee Gas Storage (ci-après : PGS).

La demande de PGS est une demande de dérogation en ce qui concerne la méthodologie tarifaire et le droit d'accès pour un site de stockage en aquifère sis à Poederlee (*Underground Gas Storage*, ci-après : UGS Poederlee). La demande a été introduite en application de l'article 15/5*duodecies* de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (ci-après : la loi gaz).

Dans sa lettre, le Ministre demande à la CREG de se prononcer et/ou de faire une proposition pour chacune des conditions posées, comme stipulé à l'article 15/5*duodecies*, §§ 1 à 3 inclus de la loi gaz.

L'article 15/14, §2, dernier alinéa, de la loi gaz, exige de la CREG qu'elle remette son avis dans les 40 jours calendrier, sauf lorsque le Ministre accorde un délai plus long.

A la demande de la CREG, [information confidentielle, ci-après : [...]], représentant PGS, a envoyé par courrier électronique, le 10 avril 2007, un complément d'information afin d'éclaircir certains éléments de la demande de dérogation (ci-après : le complément d'information). Ce complément d'information consiste en une lettre de [...], des extraits de communiqués de presse et un mémorandum [...]. Ces trois documents sont repris en annexe du présent avis.

Le présent avis discutera ci-après de la demande de dérogation de PGS aux dispositions concernées de la loi gaz au regard de différents critères.

Le Comité de direction de la CREG a approuvé le présent avis lors de sa réunion du 19 avril 2007.

1. Objet de la demande

1. Le dossier de demande de PGS concerne une demande de dérogation, pour un site de stockage en aquifère sis à Poederlee, aux dispositions suivantes de la loi gaz :

- (i) une dérogation aux dispositions du chapitre *IVter* de la loi gaz, en particulier à l'article 15/6 de la loi gaz concernant l'accès des tiers; et
- (ii) une dérogation aux dispositions concernant la méthodologie tarifaire, plus particulièrement aux articles 15/5 et suivants, y inclus l'article 15/11, §2, de la loi gaz.

La demande de dérogation à ces dispositions porte sur la totalité de la capacité de l'UGS Poederlee, avec un maximum de 300 millions de mètres cubes, pendant une période de 25 ans à partir de la première mise en service (c'est-à-dire de la première injection de gaz), prévue pour l'instant pour 2012.

2. La demande a été introduite sur base de l'article 15/5*duodecies* de la loi gaz. Sur base de cet article, il peut être accordé une dérogation aux dispositions du chapitre *IVter* de la loi gaz et aux dispositions relatives à la méthodologie tarifaire, à l'exception des articles 15/7, 15/8 et 15/9, si la demande répond aux conditions de l'article 15/5*duodecies*, §1^{er}, de la loi gaz.

3. La requête de PGS porte également sur une dérogation à l'article 15/11, §2, de la loi gaz. Cet article impose au gestionnaire d'installation de stockage de gaz naturel d'allouer les capacités des installations de stockage existantes par priorité aux titulaires d'une autorisation de fourniture qui approvisionnent les installations de distribution de gaz.

4. Une dérogation à ce droit de priorité n'est pas prévue par l'article 15/5*duodecies*, ni par aucun autre article de la loi gaz. La demande de PGS en ce qui concerne une dérogation à l'article 15/11, §2, doit par conséquent être rejetée.

En pratique cependant, ce rejet ne sera pas un désavantage pour PGS. La règle de priorité de l'article 15/11 de la loi gaz ne s'applique en fait qu'aux installations de stockage existantes. L'UGS Poederlee doit cependant être considérée comme une nouvelle installation et non comme une installation de stockage existante. Une nouvelle installation est, selon la définition de l'article 1, 41°, de la loi gaz, une installation qui n'est pas achevée au 1^{er} juillet 2004.

5. La demande de dérogation introduite par PGS porte sur un site de stockage en aquifère, dont le point culminant est localisé à 18 km environs du site de stockage de Loenhout, à une profondeur de 1.500 mètres.

Un premier permis de recherche et d'exploitation d'un site réservoir souterrain destiné au stockage de gaz, dans la région située au sud-ouest de Turnhout, a été octroyé par arrêté royal le 10 octobre 1983 à l'ancienne S.A. DISTRIGAZ, conformément à l'article 6 notamment de la loi du 18 juillet 1975 relative à la recherche et à l'exploitation des sites-réservoirs souterrains destinés au stockage de gaz (ci-après : la loi du 18 juillet 1975).¹ Ce permis a été modifié à deux reprises par arrêtés royaux et a échoué à la S.A. FLUXYS après scission de l'ancienne S.A. DISTRIGAZ en la nouvelle S.A. DISTRIGAZ et la S.A. FLUXYS. La validité du permis actuel de la S.A. FLUXYS courra jusqu'en 2025.

6. Conformément à l'article 3 de la loi du 18 juillet 1975, le permis de recherche et d'exploitation n'est accordé qu'à des fins d'utilité publique. Le dossier de demande de PGS prévoit que la totalité des capacités de stockage développées à Poederlee seraient commercialisées par PGS (dossier de demande, §15) et seraient allouées à la société russe Gazprom (dossier de demande, §17). Il y a donc lieu de vérifier que la cession ou la cession partielle par la S.A. FLUXYS de son permis de recherche et d'exploitation à PGS ou que l'exploitation de l'UGS Poederlee par la S.A. FLUXYS pour le compte de PGS et au profit de l'entreprise Gazprom se fait bien à des fins d'utilité publique.

7. La loi gaz veille également à l'utilité publique en prévoyant l'accès des tiers aux infrastructures gazières (*Third Party Access*, ci-après : TPA) en échange du paiement d'un tarif soumis à l'approbation de la CREG. Accepter de déroger à ces principes d'accès nécessite par conséquent un examen rigoureux des conséquences de cette dérogation en termes d'utilité publique, notamment en ce qui concerne le développement de la concurrence et la sécurité d'approvisionnement.

C'est dans ce but que la loi gaz impose le respect de conditions strictes pour pouvoir déroger aux règles de TPA et d'application de tarifs régulés (cf. articles 15/5*bis*, §3, et 15/5*duodecies*). Il est par conséquent essentiel de s'assurer de ce que chacun des critères de l'article 15/5*duodecies* de la loi gaz sont scrupuleusement respectés. C'est l'objet de l'analyse réalisée au chapitre 2 du présent avis.

¹ Le premier permis de recherche avait été accordé pour une durée de dix ans et le permis d'exploitation pour une durée de trente ans.

2. LES CRITERES DE L'ARTICLE 15/5^{duodecies} DE LA LOI GAZ

2.1 UGS Poederlee est-elle une nouvelle grande installation de gaz naturel ?

8. Pour pouvoir bénéficier d'une possible dérogation sur base de l'article 15/5^{duodecies} de la loi gaz, l'UGS Poederlee doit être une « nouvelle grande installation de gaz naturel ». Selon la loi gaz, il peut s'agir d'une installation de stockage.

9. Plus d'information sur ce que recouvrent les termes nouvelle grande installation de gaz naturel peut être trouvée dans une note interprétative de la Commission Européenne², qui discute les conditions de dérogation au régime d'accès des tiers, telle qu'elle peut être accordée sur base de l'article 22 de la Directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la Directive 98/30/CE (ci-après : la directive gaz). La note interprétative de la Commission Européenne affirme à ce propos qu'une infrastructure qualifiée de « grande » ou de « très coûteuse » est un projet qui augmenterait significativement la facture du consommateur final s'il était couvert par des tarifs réglementés. La Commission Européenne donne comme règle empirique que les frais financiers du projet devraient s'élever au minimum à 10€ par consommateur qui serait raccordé au réseau.

10. Dans le présent dossier, les coûts totaux du projet sont évalués à [...] millions d'euros. Ceci correspond à un coût spécifique d'environ [...] ³ pour chaque consommateur belge de gaz naturel. Comme mentionné au paragraphe 4 de cet avis, l'UGS Poederlee doit être considérée comme une nouvelle installation de gaz naturel. Sur base du coût du capital attendu, le projet UGS Poederlee répond par conséquent au critère de la « nouvelle grande installation de gaz naturel ».

2.2 L'investissement renforce-t-il la concurrence dans la fourniture de gaz naturel et améliore-t-il la sécurité d'approvisionnement?

² Note of DG Energy & Transport on Directives 2003/54-55 and Regulation 1228/03 in the electricity and gas internal market – Exemptions from certain provisions of the third party access regime, 30.01.2004 (ci-après : la note interprétative).

³ "Risk-adjusted cost" dans le scénario de base où la Belgique est considérée comme étant le marché de référence. En considérant un plus grand marché de référence (clients dans un rayon de 200 km autour de Poederlee), [...] évalue ce coût à [...] par client (cf. information complémentaire).

2.2.1 Contenu du critère

11. Ce critère réclame une évaluation absolue et relative. D'une part, la concurrence doit être examinée sur le marché de fourniture pertinent, en supposant que le projet est ou n'est pas réalisé. D'autre part, le critère nécessite aussi une évaluation relative et l'impact de l'investissement doit être évalué au regard du fait qu'il est réalisé soit par PGS, soit par d'éventuels autres acteurs intéressés du marché. L'octroi à une partie donnée d'une dérogation pour l'exploitation personnelle d'une installation de stockage prive en effet d'autres investisseurs d'une possibilité d'investir dans un site de stockage. Cette situation distingue par conséquent le développement d'un site de stockage, dont la possibilité dépend de l'existence d'une structure géologique adéquate, de celui d'une canalisation de transport de gaz. L'octroi d'une dérogation implique, dans le cas de l'UGS Poederlee, qu'aucun autre promoteur potentiel ne puisse tirer avantage de la seule possibilité réaliste connue de développer un nouveau site belge de stockage en aquifère.

Les éléments dont il faut tenir compte dans l'évaluation absolue et relative du respect du critère sont présentés ci-après.

12. Pour l'évaluation absolue du critère, il faut comparer sur le marché de fourniture de référence le niveau de concurrence avec et sans l'investissement. Il faut tenir compte pour cet examen des deux aspects suivants :

- i) Quel est le marché de fourniture de référence, compte tenu du fait que le projet ne sera pas opérationnel avant 2012 ?
- ii) Comment la concurrence future peut-elle être déterminée (dans les deux scénarios), vu le timing de l'investissement ?
- iii) La possibilité purement théorique d'un renforcement de la concurrence ou de l'amélioration de la sécurité d'approvisionnement est-elle suffisante pour que le critère soit satisfait ?

13. La détermination du marché de référence et la prédiction des évolutions du marché gazier sur une période d'au moins 5 ans est particulièrement difficile et a un caractère fortement incertain. La Commission Européenne elle-même utilise généralement, pour déterminer le marché de référence et évaluer la concurrence possible, un horizon temporel court et prévisible. Aussi n'accepte-t-elle usuellement la possibilité d'une concurrence

potentielle pour déterminer le marché de référence que si celle-ci est attendue dans l'année.⁴ Cette approche est adoptée pour limiter autant que faire se peut la marge d'erreur. Le risque de faire des analyses et prévisions erronées augmente en effet exponentiellement à mesure que l'on s'aventure loin dans l'avenir.

14. Le premier critère exige en principe une évaluation de la concurrence sur le marché dans les deux scénarios dès que le site est opérationnel. Ceci n'est pas possible pour l'instant. Vu le caractère extrêmement incertain d'une telle prévision, le critère doit être évalué de façon pragmatique. La présente analyse examinera par conséquent la concurrence qui pourra s'établir endéans un délai raisonnablement prévisible, en se basant sur la situation de marché actuelle. Une approche similaire sera également suivie pour l'évaluation de la concurrence sur le marché ainsi déterminé.

15. Les éventuels avantages du projet pour la concurrence ou la sécurité d'approvisionnement doivent également être prédits. Il doit être examiné ici aussi dans quelle mesure la concurrence ou la sécurité d'approvisionnement peuvent être effectivement renforcées endéans un délai raisonnablement prévisible. Etant donné qu'une demande de dérogation peut mener à une dispense de l'application de la méthodologie tarifaire et du droit d'accès – deux obligations réglementaires jouant un rôle essentiel en ce qui concerne l'infrastructure gazière dans un marché libéralisé –, l'amélioration ou le renforcement de la concurrence et de la sécurité d'approvisionnement dus au projet doivent être suffisamment importants. L'octroi d'une dérogation à un projet qui ne conduirait qu'à une amélioration purement marginale ou hypothétique deviendrait rapidement problématique au regard de l'utilité publique.

16. La proportionnalité de la demande est prise en compte différemment lors de l'évaluation relative du critère. Dans ce cas, il est examiné dans quelle mesure un investisseur alternatif, par exemple le gestionnaire du système/titulaire du permis lui-même ou une partie tierce, pourrait et souhaiterait mener le projet de telle manière qu'éventuellement une dispense moins extrême devrait être accordée ou que le projet offrirait davantage de garanties pour la concurrence ou la sécurité d'approvisionnement nationale.

⁴ Jones, Alison en Sufrin, Brenda, "EC Competition Law", Oxford University Press, Oxford, 2001, p.763

2.2.2 Evaluation du critère

2.2.2.1 Le marché géographique pertinent

17. En ce qui concerne la délimitation géographique du marché de fourniture de référence, le dossier part de deux hypothèses possibles : un scénario où le marché gazier belge fait partie d'un marché gazier compétitif régional ou européen, et un scénario où le marché de référence reste la Belgique.

La perspective d'un marché compétitif régional ou européen pour la fourniture de gaz à des clients finals est optimiste, mais sa probabilité est aussi très difficile à évaluer. La plupart des facteurs auxquels le paragraphe 70 du dossier du demandeur réfère sont déjà présents sur le marché belge depuis plusieurs années (parmi lesquels la libéralisation du marché européen de l'énergie, les grandes quantités de gaz transitant par la Belgique, l'exploitation d'un terminal de GNL, une demande croissante de gaz naturel). Bien que ces éléments soient positifs et contribuent au commerce international de gaz, ces facteurs n'ont pas mené pour le moment à l'élargissement du marché géographique de fourniture de gaz naturel, comme montré récemment dans la décision *Gaz de France/Suez* de la Commission Européenne.

Bien que les régulateurs européens de l'énergie aspirent au développement d'un marché régional du gaz, il est encore un peu prématuré d'en déduire l'existence d'un marché de fourniture régional, *a fortiori* européen, à l'horizon 2012.

18. Il est aussi irréaliste de supposer, comme le fait le demandeur dans le second scénario de son dossier, qu'absolument aucune modification n'interviendra dans l'actuel niveau de concentration du marché belge de fourniture endéans les cinq ans, *a fortiori* dans le cas du transfert du fournisseur historique de gaz dans le cadre d'une éventuelle fusion de Suez et Gaz de France.⁵

19. Comme indiqué au paragraphe 14, pour des raisons pratiques, il convient de partir de la situation actuelle, tout en tenant compte raisonnablement des développements futurs du marché du gaz. Dans le présent scénario, ceci suppose que parallèlement à une régionalisation progressive du commerce de gaz, les développements post-fusion de la décision *Gaz de France/Suez* puissent aussi être pris en considération.

⁵ Cf. Affaire Gaz de France / Suez – COMP/M.4180 – Engagements envers la Commission Européenne – Renouvellement des engagements du 13 octobre 2006.

Sur cette base, il semble prudent et raisonnable de supposer pour l'évaluation de ce critère que l'actuel niveau de concentration du marché belge de fourniture de gaz naturel va diminuer, mais que le marché de fourniture aux clients finals pourrait conserver un caractère essentiellement national.

2.2.2.2 Renforcement de la concurrence

20. L'intention de Gazprom d'être actif dans une phase ultérieure sur le marché belge de fourniture est régulièrement mentionnée dans le dossier introduit par PGS. PGS argue qu'une dispense totale du droit d'accès est nécessaire à Gazprom pour investir dans le projet et pour être présente sur le marché belge. Le fait que Gazprom entre sur le marché belge aura selon le demandeur une incidence positive sur la concurrence sur le marché de fourniture.

21. Si Gazprom entre effectivement sur le marché belge et développe au mieux un portefeuille de clients, cela aura en effet un impact positif sur la concurrence et sur la sécurité d'approvisionnement.

22. La lecture du dossier de PGS ne mène cependant pas immédiatement à une telle conclusion. La pénétration du marché belge par Gazprom est certes une possibilité mais, en ce moment, ce n'est absolument pas une certitude. Le lien avec le marché belge mentionné dans le dossier est très faible. L'avantage possible que représenterait une dérogation pour la concurrence en Belgique reste donc pour l'instant lui aussi purement hypothétique.

La CREG renvoie ici aux éléments suivants du dossier :

i) Bien que l'actualité fasse régulièrement état de la volonté de Gazprom d'être présente dans l'ensemble de la chaîne gazière en Europe, plus particulièrement comme fournisseur de gaz naturel aux clients finals via une filiale européenne Gazprom Marketing & Trading Ltd (ci-après: GM&T), Gazprom n'est pas encore, à ce jour, présente sur le marché belge. Gazprom n'a pas encore demandé non plus d'autorisation de fourniture fédérale ou régionale. La société a certes créé GM&T, mais les activités de fourniture et de commercialisation de cette dernière se limitent à ce jour principalement au Royaume-Uni. Il est donc bien possible que cette société développe des activités en Belgique, puisqu'elle s'est également implantée en France avec le but d'y approvisionner des clients finals, mais ceci n'est pas réellement garanti.

Etant donné que le demandeur prévoit que le projet ne sera opérationnel qu'en 2012 au plus tôt, il pourrait être accepté que les activités commerciales ou de fourniture en Belgique soient

actuellement très limitées. Le dossier ne contient toutefois à ce jour qu'un nombre restreint d'éléments desquels il pourrait être déduit que Gazprom s'engage effectivement à pénétrer le marché belge. L'impact positif sur la concurrence et la sécurité d'approvisionnement sur le marché belge de l'octroi d'une dérogation à Gazprom dépendant fortement de la présence effective de cette dernière en tant qu'entreprise de fourniture de gaz active en Belgique, la CREG a offert la possibilité à Gazprom d'attester de son intention réelle d'agir sur ce marché à l'horizon 2012, au moyen par exemple d'un business plan. A la demande expresse de la CREG, le demandeur a précisé que Gazprom était en train d'établir un business plan formel. Le projet lui-même n'a cependant pas été transmis. [...]

A côté de [...], les seuls éléments matériels dans le dossier en faveur de Gazprom restent par conséquent limités à des déclarations d'intention : celle d'ouvrir à terme une succursale belge et celle d'entrer à terme sur le marché belge. Ces intentions sont étayées par le dossier et par des renvois de même nature à des coupures de presse fournies par le demandeur.

ii) Les seules obligations relatives au transport de gaz en Belgique qui pourraient actuellement engager Gazprom⁶ concernent l'utilisation des canalisations belges de transit. Il est explicitement indiqué à l'article 6 du *Memorandum of Agreement* que :

"In the framework of the Parties' good cooperation with regard to Gazexport's long term capacity booking in the future UGS Poederlee and in this respect in developing additional storage capacity in Belgium as reflected in this MoA, the Parties shall strengthen Gazexport's activities in Belgium by negotiating in good faith on transit of natural gas through Belgium." (soulignage propre)

L'engagement ne comporte aucune garantie que le gaz naturel sera effectivement utilisé pour le marché belge de fourniture. Si l'UGS Poederlee était utilisé de manière exclusive comme site de stockage mais que Gazprom vendait ensuite le gaz sur les marchés de fourniture étrangers, l'effet d'une dérogation serait inexistant en ce qui concerne la concurrence sur le marché belge de fourniture.

iii) Le dossier ne dissimule pas non plus les intentions commerciales de Gazprom à l'étranger. La demande fait régulièrement état des intentions de Gazprom d'accroître sa part de marché à l'étranger (notamment au Royaume-Uni, en France et aux Pays-Bas). Le site de

⁶ L'engagement est repris dans le *Memorandum of Agreement* entre Gazprom Export Ltd et la S.A. FLUXYS, co-signé par le Ministre Marc Verwilghen le 26 juin 2006. La CREG comprend toutefois que ce mémorandum a été remplacé plus tard par un contrat tripartite à part entière. Ce contrat et les obligations en question pour les parties n'ont cependant pas été jointes au dossier.

stockage de Poederlee présenterait pour cela un intérêt stratégique. A la lumière de ces projets, la question reste ouverte quant à la manière dont le site de stockage sera effectivement utilisé et par conséquent quant à la mesure dans laquelle la dérogation aura un impact sur la concurrence en Belgique.

iv) Les arguments fournis par le demandeur aux paragraphes 75 à 77 du dossier pour démontrer que la dérogation conduirait à une réduction de la part de marché de GdF/Suez (et par conséquent à une diminution de la concentration du marché) ne sont absolument pas clairs. L'information reprise dans le dossier de demande est incomplète et présente indistinctement des chiffres relatifs aux parts de marchés en termes de fourniture et en termes d'accès aux sources de gaz lors des pics de demande hivernaux. Tels qu'ils sont produits, ces chiffres ne permettent pas d'évaluer les différents scénarios exposés.

Il est affirmé que, si Gazprom a accès au site de Poederlee, elle pourrait obtenir une part de marché de [...]. La CREG remarque à ce sujet que PGS prévoit que Gazprom dispose de 20 à 30% de la capacité de stockage en Belgique en ne détenant que [...] de parts de marché en termes de fourniture.

Il est exact que la concurrence en Belgique pourrait en principe s'améliorer si la capacité de stockage était utilisée par Gazprom pour approvisionner des clients finals en Belgique. Il est toutefois moins évident, bien que ce ne soit pas à exclure, que le site de stockage de Poederlee sera bel et bien utilisé pour le marché belge. Les éléments fournis dans le dossier de demande ou dans le complément d'information affirment l'intention de Gazprom de développer une activité de fourniture en Belgique, ce qui stimulerait effectivement la concurrence. Le demandeur ne semble toutefois pas, à ce stade, en mesure d'apporter des éléments tangibles attestant d'une utilisation effective du stockage de Poederlee à ces fins. Le raisonnement ci-dessus démontre que l'avantage pour la concurrence belge décrit par le demandeur pourrait s'avérer moindre qu'il n'est présenté dans le dossier.

En guise de conclusion, il peut donc être affirmé que le dossier ne contient pas pour l'instant d'éléments suffisamment concluants. Bien que la concurrence dans la fourniture de gaz sur le marché belge serait favorisée par l'arrivée d'un nouvel entrant disposant de capacités de stockage additionnelles, l'incertitude persiste quant au développement futur des activités de Gazprom en Belgique.

2.2.2.3 Amélioration de la sécurité d'approvisionnement

23. Le dossier introduit par le demandeur attire l'attention sur l'important besoin d'installations de stockage en Belgique et en Europe, et sur l'intérêt du stockage comme élément essentiel pour la sécurité d'approvisionnement.

Le demandeur affirme, au paragraphe 83 du dossier, que l'UGS Poederlee contribuera à réduire le déficit en capacité de stockage, en ajoutant environ 300 millions de mètres cube de capacité de stockage à l'infrastructure existante. Selon le dossier, la mise en service de la capacité de stockage de Poederlee contribue donc de cette manière également à la sécurité d'approvisionnement, tant en Belgique que sur le marché intérieur européen du gaz.

Le demandeur ajoute également au paragraphe 21 du dossier que l'UGS Poederlee contribuera à la sécurité d'approvisionnement de l'utilisateur belge de gaz, en améliorant le climat commercial général sur le marché belge grâce au trading sur le hub de Zeebrugge.

24. La CREG est entièrement d'accord avec le demandeur en ce qui concerne l'utilité, la nécessité et les avantages potentiels pour la Belgique et ses clients finals d'une capacité de stockage additionnelle. La réalisation d'une installation de stockage complémentaire serait donc accueillie très favorablement par la CREG.

25. L'argument du demandeur selon lequel la sécurité d'approvisionnement serait renforcée si le trading sur le hub de Zeebrugge devenait plus profond et plus liquide, est également correct en soi. GM&T participe déjà au hub de Zeebrugge. Il est donc probable que la capacité de stockage de Poederlee servirait aussi à ses activités de trading sur le hub. En revanche, il est difficile de quantifier quelle quantité de gaz naturel pouvant être commercialisée par Gazprom sur le hub de Zeebrugge profitera en fin de compte au marché belge.

26. La CREG remarque en outre que la présence de Gazprom sur le marché belge constituerait une diversification des sources d'approvisionnement pour la Belgique, pour autant que Gazprom approvisionne à terme des clients finals établis en Belgique. La diversification des sources d'approvisionnement n'a certes pas été invoquée comme argument dans le dossier du demandeur, mais elle n'en constitue pas moins un élément positif important pour la sécurité d'approvisionnement du pays.

27. Il convient toutefois de formuler ici quelques réflexions critiques au sujet de l'objet de la demande (une dispense totale du droit d'accès et de la méthodologie tarifaire) et de l'effet

potentiel d'une telle dérogation sur l'avantage particulier de la sécurité d'approvisionnement pour la Belgique.

28. Premièrement, le demandeur donne, dans la discussion du critère, une interprétation relativement légère de l'amélioration de la sécurité d'approvisionnement. Le paragraphe 83 du dossier mentionne en effet que :

“relative to a counter-factual of not constructing the facility, it is therefore beneficial for security of supply in Belgium and a wider part of Europe” (soulignement propre).

Selon cette vision, la simple réalisation de l'installation de stockage améliorerait la sécurité d'approvisionnement du pays, indépendamment son utilisation effective. Le paragraphe 84 du dossier nuance cependant le point de vue mentionné supra, en faisant remarquer que la capacité de l'UGS Poederlee sera aussi effectivement utilisée par Gazprom.

29. L'argumentation fournie par le demandeur est une condition nécessaire mais non suffisante pour satisfaire au critère. Si la réalisation de l'installation de stockage était suffisante en soi, alors chaque nouveau projet d'investissement satisferait au critère, le développement d'une infrastructure nouvelle étant toujours préférable à son non-développement. En soi, une telle affirmation est difficilement contestable mais viderait le critère de tout son sens. Ceci peut difficilement avoir été la volonté du législateur.

La contribution de l'utilisation effective par Gazprom de l'installation de stockage à la sécurité d'approvisionnement belge dépend en outre d'autres facteurs qui doivent aussi être pris en compte.

30. Ainsi, le dossier du demandeur établit-il clairement que la sécurité de fourniture offerte par Gazprom est conditionnée par le niveau du prix du gaz en Belgique et dans les pays voisins.

De la même manière, le dossier indique au paragraphe 21 qu'en cas de pénurie en Belgique, « il pourra être fait appel à l'UGS Poederlee pour l'approvisionnement en gaz du marché belge, par l'intermédiaire du mécanisme de prix du marché ». Le paragraphe 80 du dossier le formule comme suit : « lorsque toutes les influences du marché sont semblables, l'installation de stockage accroîtra la sécurité d'approvisionnement sur le marché de référence où l'installation est située ». (traduction libre et soulignement propre)

Il est en soi tout à fait normal qu'une entreprise de gaz naturel privée utilise en premier lieu l'installation de stockage dont elle dispose pour livrer le gaz naturel stocké au plus offrant du marché, au lieu de servir simplement l'intérêt public du pays dans lequel l'installation de stockage est située.

L'approche à suivre d'un point de vue économique peut toutefois éliminer de façon plus ou moins grande l'avantage qu'offre l'UGS Poederlee pour la sécurité d'approvisionnement en Belgique.

31. Les motifs économiques cités ici ne sont bien entendu pas propres à Gazprom. Un raisonnement similaire peut être établi pour n'importe quel autre concurrent qui souhaite obtenir de la capacité de stockage à Poederlee. Un élément important et distinctif dans le présent dossier est toutefois que Gazprom ne dispose pas encore de clients finals en Belgique.

En cas de pénurie sur le marché, le fournisseur ayant des clients finals en Belgique a un incitant pour utiliser en priorité le gaz naturel dont il dispose pour ses propres clients. Dans un tel scénario, les intérêts économiques du fournisseur (parmi lesquels la notoriété du respect des engagements contractés) peuvent alors également partiellement ou totalement correspondre avec l'utilité publique (la fourniture sans interruption de gaz naturel aux clients finals).

Comme indiqué ci-dessus, les éléments contenus dans le présent dossier ne sont pas assez substantiels pour étayer l'intention de Gazprom d'entrer effectivement sur le marché belge et d'obtenir des clients finals en Belgique.

32. Il y a lieu de remarquer en outre que la raison pour laquelle il faut veiller à la sécurité d'approvisionnement est étroitement liée au risque d'interruptions potentielles de l'approvisionnement en gaz. Vu la dépendance relativement grande de l'Europe vis-à-vis de la Russie pour l'approvisionnement en gaz naturel, le risque d'interruption de l'approvisionnement en gaz dans le présent dossier serait contrebalancé par l'attribution de l'installation de stockage concernée à un acteur du marché adéquat à cet égard, sans qu'il soit soumis à une obligation de droit d'accès pendant les 25 premières années. En outre, offrir le peu de stockage additionnel qui deviendrait disponible pour le marché belge à un producteur de gaz non européen ne permet pas une gestion optimale des risques en termes de sécurité d'approvisionnement.

33. Le critère de l'amélioration de la sécurité d'approvisionnement doit enfin être évalué de manière relative (cf. paragraphe 16). Il convient de se demander dans quelle mesure il est possible et probable que l'installation potentielle de Poederlee soit développée par un tiers, avec une dérogation moins importante ou avec une plus grande garantie en termes de sécurité d'approvisionnement.

La question se pose ici essentiellement de savoir dans quelle mesure le gestionnaire de stockage, la S.A. FLUXYS, pourrait elle-même porter l'investissement de l'UGS Poederlee, vu les risques existants. Le dossier introduit par PGS n'entre pas dans les détails à ce sujet (cf. paragraphe 35). Une telle évaluation est étroitement liée à l'appréciation du facteur de risque et sera discutée ultérieurement, au chapitre 2.3.

S'il advenait, après qu'elle ait effectué l'éventuelle phase d'exploration, qu'il n'était pas acceptable pour la S.A. FLUXYS de mener plus avant le projet, ou qu'au terme d'un *open season* organisé par la S.A. FLUXYS aucun client intéressé ne pouvait être trouvé, l'octroi à un tiers intéressé d'une dérogation à la méthodologie tarifaire et/ou au droit d'accès serait une option adaptée. L'information nécessaire manque toutefois pour l'instant dans le dossier pour aboutir à une telle conclusion.

34. Pour conclure, on peut affirmer que le dossier présente des avantages potentiels pour la sécurité d'approvisionnement. L'information y fait toutefois défaut pour évaluer le critère au regard de tous les facteurs pertinents, et il serait imprudent d'affirmer que la sécurité d'approvisionnement serait améliorée par l'octroi d'une dérogation à PGS tant qu'il n'est pas établi que le projet ne pourrait être réalisé dans un cadre régulé ou par un acteur du marché offrant des garanties quant au marché qu'il dessert effectivement. Il y a en outre certainement lieu de distinguer ici entre les avantages liés à l'arrivée d'un nouvel acteur du marché, qui ne peut en soi être que positive pour le fonctionnement du marché, et l'octroi à ce nouvel entrant d'un droit exclusif d'utilisation du seul site de stockage potentiel actuellement identifié.

2.3 Le niveau de risque lié à l'investissement est-il tel que l'investissement ne serait pas réalisé si une dérogation n'était pas accordée ?

35. PGS affirme régulièrement dans la demande que le projet n'est économiquement faisable que si une dérogation est accordée et que la régulation des tarifs ne conduirait pas, vu le niveau de risque, à un rendement raisonnable sur l'investissement (cf. §1 de la demande). Les risques associés au projet sont analysés dans un premier temps ci-dessous,

indépendamment de l'octroi éventuel d'une dérogation à l'accès des tiers. On examine ensuite dans quelle mesure l'octroi d'une dérogation, en ce qui concerne l'accès des tiers d'une part et les tarifs d'autre part, contribuerait à un rendement raisonnable sur l'investissement.

2.3.1 Risques géologique et technique

36. Les risques géologique et technique ont un impact double sur le projet. D'une part, la faisabilité géologique du projet n'est pas encore démontrée et il n'est donc pas certain que le projet continue. D'autre part, les solutions techniques à adopter ne sont pas encore connues avec certitude et le montant de l'investissement n'est pas encore précisément déterminé.

37. La faisabilité géologique et technique du projet est déterminée en deux phases d'exploration. Le demandeur évalue aujourd'hui à 50% la probabilité qu'il soit décidé de passer à la deuxième phase à l'issue de la première (d'un coût de [...]). Il évalue aujourd'hui également que la probabilité de passer au développement lui-même, à l'issue de la deuxième phase (coût entre [...] et [...]), s'élève à 90%. Une fois cette décision prise, le risque géologique et technique serait complètement maîtrisé : « There is no significant risk of Phase [III] being aborted once it has been initiated » (Annexe F). Des sources industrielles⁷ confirment que le risque est à son niveau le plus élevé durant la première phase de l'investissement et décroît très rapidement après un investissement initial limité. Le risque lié à l'étude de faisabilité peut être considéré comme le risque que les coûts d'exploration soient supportés sans qu'il soit décidé ensuite de poursuivre le développement. Le risque géologique maximal peut donc être chiffré comme suit : $50\%*[\dots]+10\%*[\dots] = [\dots]$.⁸

38. L'impact du risque sur la détermination du prix de revient total peut être déterminé sur base des données du projet suivantes, communiquées aux annexes F et G de la demande (tous les chiffres sont exprimés en MEUR) :

		Low	Base	High
2007	Etude de faisabilité – 1 ^{ère} phase	[...]	[...]	[...]
2008-2009	Etude de faisabilité – 2 ^{ème} phase	[...]	[...]	[...]
A partir de 2010	Développement	[...]	[...]	[...]
A partir de 2010	Gaz coussin	[...]	[...]	[...]
> 2012	Total	[...]	[...]	[...]

⁷ Ken Beckham, International Gas Consulting, communication orale.

⁸ Dont la CREG a déjà couvert [...] via les tarifs, voir infra.

39. L'impact du risque sur la détermination du prix de revient total peut ainsi être chiffré comme étant la différence entre [...] et [...], c'est-à-dire [...]. Ce montant peut être scindé en [...] pour le gaz coussin, [...] pour les frais de développement et [...] pour les frais d'exploitation. Ces variations auront surtout un impact sur le risque commercial, comme discuté ci-dessous.

2.3.2 Risques commerciaux

40. Le demandeur affirme (§11 de la demande) que le développement de l'UGS Poederlee implique un risque commercial important, qui rend une dérogation nécessaire.

41. Les coûts du projet ont déjà été commentés ci-dessus. Le risque commercial se rapporte principalement aux revenus possibles du projet. Très peu de détails sont fournis dans la demande au sujet des revenus (seulement une information graphique à l'annexe G). Le demandeur a transmis comme complément d'information ses prévisions de revenus annuels selon trois scénarios, sans toutefois justifier les chiffres mentionnés. Il est seulement indiqué dans la demande que la rentabilité du projet est évaluée sur base de la valeur intrinsèque du stockage d'une part (c'est-à-dire de la différence de prix du gaz naturel entre l'été et l'hiver), et de la valeur extrinsèque du stockage d'autre part (c'est-à-dire de la volatilité du prix du gaz). Ces deux valeurs étant difficilement quantifiables, il est impossible d'évaluer le risque commercial de façon chiffrée. Le demandeur affirme dans l'information complémentaire que « further quantitative analysis is not useful because the level of fundamental uncertainties is such that no reliable assumptions can be made on which further quantification would need to be based ».

42. Selon la CREG, le risque commercial peut être évalué, dans le chef de l'investisseur (*in casu* le demandeur), comme étant le risque que des volumes disponibles ne soient pas vendus pendant la durée de vie de l'installation. Le demandeur compte couvrir ce risque par un accord avec Gazprom, qui s'engagerait à réserver toute la capacité pour 25 ans. Gazprom s'engage ainsi à supporter tout le risque commercial, tout en étant également prête à supporter 75% des risques géologiques et techniques via sa participation dans le demandeur, comme c'est expressément confirmé dans l'information complémentaire transmise par le demandeur.

43. Gazprom étant disposée à réserver seule toute la capacité pour 25 ans, le risque commercial dans le chef du demandeur paraît limité. Offrir aux tiers la possibilité d'accéder également à l'installation de stockage ne peut qu'augmenter le nombre de demandeurs et le risque ne peut s'en trouver que réduit.

Une telle consultation du marché ou, au moins, l'ouverture de la capacité aux éventuels tiers intéressés, est l'une des tâches que doit réaliser le demandeur avant d'introduire une demande de dérogation. Le facteur de risque existant peut être mieux évalué sur base de ces résultats et peut, le cas échéant, conduire à une dérogation au droit d'accès.

L'obligation d'offrir aux tiers également la capacité de stockage est aussi reprise dans la note interprétative de la Commission Européenne, qui affirme à ce sujet :

“Normally it will be expected that developers seeking exemptions will have, as far as possible, given other parties an opportunity to gain access to the new facility at the planning and feasibility stage, for example through an open season procedure. Alternatively, developers should create the possibility for a minimum level of third party access to the new infrastructure under the rules of the Directive for a certain proportion of its capacity.”

44. Il n'est toutefois fait mention nulle part dans le présent dossier d'une quelconque consultation de marché par PGS, par exemple au moyen d'un *open season*. L'ouverture aux tiers d'une partie de la capacité de stockage de l'UGS Poederlee n'a pas non plus été proposée ou envisagée par le demandeur. Il est au contraire affirmé dans la demande (§14 de la demande) que l'octroi aux tiers d'un droit d'accès serait désavantageux pour les investisseurs. Une explication plus approfondie est fournie dans l'information complémentaire sur « *the economic importance of exclusive use of the capacity* ». Cette explication est la suivante :

“The exploitation by Gazprom of “the last cubic meter” of capacity is worth more to Gazprom than to other market participants as it will complement other parts of Gazprom's overall European gas portfolio. (...) It should also be noted that the strategic value ascribed to such exclusive use of the capacity would be less for a market participant without a portfolio, and more to a market incumbent with a similar or greater portfolio to Gazprom. Accordingly, if a third party access regime applied to the Poederlee Project it would require capacity either to be sold at a low price, thereby losing value for the investors, or at a high price, in which case it would likely only be bought by market incumbents, thereby adversely affecting competition.”

45. Ce raisonnement ne convainc pas la CREG. Il n'est expliqué ni ce qu'est la valeur du « dernier mètre cube », ni ce qu'il faut entendre par « dernier mètre cube ». Le prétendu manque d'intérêt dû à la présence d'autres utilisateurs n'est pas non plus expliqué. La relation existant entre un prix élevé et les acteurs historiques est encore moins justifiée et ne parvient pas non plus à convaincre la CREG. Le manque cruel de capacité de stockage en Belgique, que souligne d'ailleurs la demande elle-même (entre autres §64 de la demande), entrave l'accès au marché, et ce en particulier pour les nouveaux et petits acteurs, pour lesquels la

valeur du stockage n'est donc pas moindre mais au contraire plus grande que pour les acteurs historiques disposant déjà de portefeuilles de clients (plus) étendus.

46. Selon la CREG, le risque commercial peut également être chiffré au moyen du prix de revient potentiel des services de stockage offerts grâce à l'installation de Poederlee. Il est d'ailleurs affirmé dans la demande qu'un tarif sera déterminé pour la capacité et que des tarifs de stockage seront imposés par PGS à ses utilisateurs, *in casu* Gazprom (§98 de la demande), afin de satisfaire au critère de l'article 15/5^{duodecies}, §1, 4°, de la loi gaz. Il est précisé dans l'information complémentaire qu'un tel tarif sera déterminé sur base d'une approche « *cost plus* », dans le cadre d'une relation « *at arm's length* ».

47. Le demandeur ne fournissant aucune estimation de ce tarif, celui-ci peut être évalué comme suit par la CREG sur base des données transmises :

Hypothèses :

- WACC : [...] (le WACC approuvé WACC pour les activités de stockage de la S.A. FLUXYS en 2007) ;
- Amortissement des investissements dans le sous-sol : linéaire sur 40 ans (pourcentage approuvé par la CREG pour les activités de stockage de la S.A. FLUXYS en 2007) ;
- Amortissement des investissements de surface : linéaire sur 33 ans (pourcentage approuvé par la CREG pour les activités de stockage de la S.A. FLUXYS en 2007) ;
- OPEX : [...] par an (valeur issue de l'annexe G du dossier de demande) ;
- Le budget pour les installations de surface s'élève à [...] % du budget de la phase de développement (valeur issue de l'information complémentaire).

Low cost case:

- RAB : [...], dont [...] pour les installations de surface ;
- Volume = 300 millions m³(n) ;
- RAB*WACC+OPEX+Amortissements = [...] MEUR ;
- Tarif unitaire = [...] cent/m³(n).

High cost case:

- RAB : [...] MEUR, dont [...] pour les installations de surface ;
- Volume = 150 millions m³(n) ;
- RAB*WACC+OPEX+Amortissements = [...] ;
- Tarif unitaire = [...] cent/m³(n).

48. A titre de comparaison, le tarif approuvé (2007) pour Loenhout s'élève à 4,8 cent/m³(n) et le tarif approuvé (2007) pour Dudzele à 18,2 cents/m³(n)⁹. Sur base d'un benchmarking

⁹ Il convient de noter ici que le stockage de Dudzele est de type « *peak-shaving* » et présente donc un ratio capacité d'émission/capacité de stockage plus élevé que le ratio correspondant des sites de stockage en aquifère.

dont la CREG a connaissance, réalisé entre autres par la S.A. FLUXYS, d'autres régulateurs européens et des consultants internationaux, Loenhout est l'un des sites de stockage les moins chers du nord-ouest de l'Europe, et même un tarif de [...] cent/m³(n)¹⁰ est compétitif sur le marché belge par rapport aux tarifs de stockage à l'étranger, tarifs auxquels il faut ajouter la réservation à l'étranger de capacités de transport complémentaires.

49. En guise de conclusion, les arguments du demandeur attestant du risque commercial ne peuvent convaincre la CREG, puisque sur base de ses propres évaluations le risque commercial réel est limité.

2.3.3 Couverture du risque commercial et technique

50. Poursuivant l'objectif de l'ouverture des marchés de l'énergie à la concurrence, le législateur belge et européen ont mis en évidence la nécessité de développer l'accès des tiers aux infrastructures contre paiement d'un tarif régulé, partout où cela ne compromet pas l'investissement. Le critère du niveau de risque critique, au-delà duquel un investissement n'est plus réalisable sans déroger aux règles générales de TPA et de tarifs régulés, est par conséquent essentiel lorsque l'on veut s'assurer que l'intérêt public n'est pas menacé.

51. PGS affirme régulièrement dans la demande que le projet n'est économiquement faisable que si une dérogation est octroyée, et qu'une régulation des tarifs ne conduirait pas, compte tenu du niveau de risque, à une rémunération raisonnable de l'investissement (§1). Comme indiqué précédemment, il convient de faire la distinction entre le risque commercial et le risque technique (géologique).

La couverture de ces deux risques est envisagée successivement aux points 2.3.3.1 et 2.3.3.2 ci-dessous.

¹⁰ Cette valeur correspond aux différents moyens de flexibilité saisonnière, dont le stockage en aquifère.

2.3.3.1 Couverture du risque commercial

52. Il peut sembler paradoxal que la demande de dérogation vise à la fois à accroître le niveau de rémunération de l'investisseur et à réduire le risque commercial. Le risque commercial, lorsque comme ici l'investissement est couvert par la vente des capacités à long terme, est supporté par l'utilisateur, c'est-à-dire Gazprom, qui est également investisseur (via sa participation dans PGS).

La CREG est d'avis que le risque commercial justifie très rarement une dérogation si le cadre légal et réglementaire permettent la souscription de capacités à long terme et offrent une visibilité à long terme en matière de tarifs, par exemple en fixant un tarif plafond pour le service offert, moyennant au besoin une rémunération accrue du gestionnaire de l'infrastructure pour couvrir le risque associé à ce plafond. L'utilisateur a alors la garantie de payer « le prix juste » (basé sur une tarification « *cost plus* »), et le gestionnaire de l'installation de percevoir un rendement approprié, avec un niveau de risque limité et correctement rémunéré. Ce type de mécanisme est possible en vertu de l'article 15/5*bis*, §3, de la loi gaz et a permis, avec succès, de réaliser l'extension du terminal méthanier de Zeebrugge.¹¹

2.3.3.2 Couverture du risque technique (géologique)

53. En ce qui concerne les risques géologiques, la CREG constate que la S.A. FLUXS, co-détentrice du demandeur, est prête à supporter 25% du risque géologique en échange d'une rémunération égale à 25% des revenus générés par le paiement par Gazprom – en tant que seul utilisateur de l'installation de stockage – des tarifs calculés sur base d'une méthodologie « *cost plus* » et qui inclut un « *reasonable rate of return on their investments, taking into account the level of risk associated with the project and the total level of capital investment that will be required to bring the Poederlee Project to operational status* » (cf. information complémentaire).

¹¹ L'article 15/5*bis*, §3, de la loi gaz stipule :

« Après avis de la Commission, le Roi peut déroger aux tarifs de raccordement et d'utilisation du réseau de transport de gaz naturel.

Les dérogations visées à l'alinéa 1^{er} sont applicables aux extensions d'installations ou à de nouvelles installations de transport de gaz naturel pour le stockage et aux extensions ou à de nouvelles installations de transport de gaz naturel de GNL, ainsi qu'aux extensions d'installations ou aux nouvelles installations de transport de gaz naturel pour la capacité destinée au transit et nécessaires pour permettre le développement à long terme de ces installations. Ces dérogations peuvent porter sur :

1° la durée d'application des tarifs, qui peut être supérieure à 4 ans ;

2° le niveau de la marge équitable destinée à la rémunération des capitaux investis.

Cette dérogation ne porte pas de préjudice à l'application de l'article 15/5*ter*. »

Sur base du dossier de demande, la CREG constate que la faisabilité technique et économique du projet et un niveau du tarif adapté seront mieux définis après un premier investissement limité en exploration. Cette approche a déjà été suivie par la S.A. FLUXYS et par la CREG. A la demande de la S.A. FLUXYS, la CREG a repris une partie de l'investissement initial en exploration dans les coûts régulés du stockage de Loenhout, lesquels sont supportés par les utilisateurs du stockage en 2007¹².

54. Rien à ce jour ne démontre que le niveau de risque est tel que la S.A. FLUXYS n'est pas en mesure de développer le stockage de Poederlee sans déroger aux règles de TPA et sans être soumise à des tarifs régulés.

En effet, le niveau de risque associé aujourd'hui au développement du site de Poederlee peut être considérablement réduit en investissant des montants limités en exploration (cf. point 2.3.1 du présent avis).

55. La CREG a d'ores et déjà marqué son accord pour que la S.A. FLUXYS répercute dans ses tarifs régulés une première tranche de [...] M€ des coûts de la Phase I. Le solde de la première phase pourrait au besoin être également supporté par la S.A. FLUXYS dans le cadre de ses activités régulées. Le risque encouru par la S.A. FLUXYS pour mener la première phase d'exploration et qui est inexistant en cas de prise en charge des coûts par les tarifs régulés, n'est par conséquent pas de nature à compromettre la faisabilité du projet en l'absence de dérogation.

2.3.3.3 Conclusion sur la couverture du risque

56. La CREG estime que, compte tenu de l'enjeu stratégique de l'investissement considéré eu égard à la rareté du stockage pour le marché belge, il y a lieu de favoriser le développement du projet dans un cadre régulé. Dans un tel cadre, le risque financier supporté par l'investisseur est très faible dans la mesure où le risque technique est inexistant, car supporté par les tarifs régulés, et où le risque lié à la commercialisation des capacités peut être couvert par des contrats à long terme. Le sponsor du projet n'a dans ce cas plus d'argument pour une augmentation sensible de la rémunération du projet et l'utilisateur se voit redevable d'un tarif plus bas. Une dérogation est alors exclue, le niveau de risque étant relativement faible pour l'investisseur. La socialisation, via les tarifs régulés, du risque

¹² La S.A. FLUXYS s'est toutefois engagée, dans le cas où l'exemption serait accordée, à restituer ce montant aux tarifs régulés. Cet engagement ne change rien au raisonnement de la CREG sur ce point.

technique associé à Poederlee permet ainsi de faire bénéficier *in fine* le consommateur belge d'un accès des tiers au stockage nouvellement développé.

57. Ce ne sera qu'au terme de l'exploration et après consultation de marché (au moyen d'un *Information Memorandum* ou d'un *open season*) que l'on saura si le niveau de risque associé au projet est tel que le prix de la capacité qui en résulte est trop élevé pour susciter un intérêt suffisant de la part du marché pour financer le projet.

58. Au stade actuel, le dossier de demande ne présente donc pas les garanties nécessaires en ce qui concerne la satisfaction du second critère de l'article 15/5*duodecies*.

59. La CREG estime qu'une dérogation ne serait pas nécessaire, et cela même s'il s'avérait malgré tout, au terme de ce processus, qu'un rendement supérieur était requis pour rémunérer l'investissement, compte tenu de son niveau de risque. Une dérogation au taux de rémunération habituel peut également être accordée en vertu de l'article 15/5*bis*, §3, de la loi gaz (cf. supra). Cette possibilité n'a cependant pas été discutée par le demandeur dans le dossier de demande. Le demandeur ne semble pas non plus avoir considéré cette possibilité lorsqu'il affirme dans le dossier de demande (§14 de la demande) qu'il n'est pas possible de développer l'UGS Poederlee sous un régime régulé étant donné que la loi gaz, dans l'établissement des tarifs, ne pourvoit pas à la possibilité d'une adaptation au risque par la demande d'une prime.

2.4 L'installation appartient-elle à une personne physique ou morale qui est distincte au moins sur le plan de la forme juridique des gestionnaires de réseau au sein desquels cette installation est construite ?

60. L'article 15/5*duodecies*, §1er, 3°, de la loi gaz est la transposition en droit belge de l'article 22, c, de la directive gaz. La note d'interprétation de ladite directive explique que ce critère vise à établir une cloison suffisamment étanche entre les activités d'infrastructure et les activités de réseau des principaux gestionnaires de réseaux de transport (ci-après : GRT).

61. Le dossier de demande de PGS prévoit que l'installation UGS Poederlee soit détenue par PGS, elle-même détenue par Gazprom (75%) et la S.A. FLUXYS (25%). La société PGS étant une entité juridique séparée de la S.A. FLUXYS, le critère est, *stricto sensu*, satisfait.

62. On peut toutefois se demander si l'objectif poursuivi par le législateur est atteint, et si la structure telle qu'elle est proposée garantit bien un cloisonnement efficace entre les activités liées à l'UGS Poederlee et les autres activités du gestionnaire du réseau de transport. Le dossier de demande n'est pas explicite quant à la rémunération de la S.A. FLUXYS pour sa participation dans PGS d'une part, et pour assurer la gestion opérationnelle du site de stockage d'autre part.

En cas d'exemption tarifaire totale du site de Poederlee, la menace d'un conflit d'intérêt pour la S.A. FLUXYS est double :

- en tant qu'actionnaire du site de Poederlee, il n'est pas exclu que la S.A. FLUXYS ait intérêt à privilégier le développement du site de Poederlee, au détriment du site de stockage voisin de Loenhout par exemple ;
- en tant qu'opérateur des deux sites de stockage de Loenhout et de Poederlee, la S.A. FLUXYS pourrait être incitée à utiliser pour Poederlee des ressources allouées au site de Loenhout et payées par le biais des tarifs régulés.

Ce deuxième aspect n'est pas à sous-estimer. L'information complémentaire évoque le paiement par Gazprom d'un tarif de type « *cost plus* », qui est payé à PGS et non à l'opérateur du site. D'après l'information fournie, les tarifs appliqués à Gazprom seraient en effet établis comme suit :

“Given the significant technical and commercial uncertainties associated with the Poederlee Project it is not possible for the investors to provide specific figures for the level of the tariff at this time. However, it is the intention of the investors that the tariff will be calculated on the basis of the 'cost-plus' charging method often employed for infrastructure projects of this nature. In common with the majority of commercial gas storage facilities the tariff will likely be made up of a fixed capacity charge, payable irrespective of operational usage, and variable injection and withdrawal charges. The capacity charge will comprise elements of pre-operational development costs, capital expenditure and fixed operational expenditure. The variable charges will largely comprise the operational expenditure associated with implementing injection and withdrawal nominations. The profit element of the tariff will be set at a level sufficient to provide the investors with a reasonable rate of return on their investments, taking into account the level of risk associated with the project and the total level of capital investment that will be required to bring the Poederlee Project to operational status as more fully described in Annex G of the Application.”

Le mode de rémunération de la S.A. FLUXYS dans son rôle d'opérateur n'est donc pas connu. S'il devait prévoir par exemple des incitants financiers pour réduire les coûts opérationnels, la S.A. FLUXYS pourrait bénéficier de subsides croisés en affectant des ressources du site régulé de Loenhout au site exempté de Poederlee.

63. Le fait que l'infrastructure exemptée ne soit détenue qu'indirectement et à 25% par le gestionnaire du stockage régulé voisin ne prémunit pas le marché de subsides croisés potentiels et de conflits d'intérêt commerciaux.

2.5 Des tarifs sont-ils perçus auprès des utilisateurs de l'installation ?

64. L'article 15/5*duodecies*, §1^{er}, 4°, de la loi gaz est la transposition en droit belge de l'article 22, d, de la directive gaz. La note d'interprétation de ladite directive explique que ce critère vise, comme le précédent, à établir une cloison suffisamment étanche entre les activités d'infrastructure et les activités de réseau des principaux GRT.

65. D'après l'information complémentaire citée au paragraphe 62 du présent avis, Gazprom s'acquitte du paiement d'un tarif auprès de PGS pour l'utilisation de la capacité de stockage.

66. Le dossier répond donc de manière satisfaisante aux exigences de ce critère.

2.6 La dérogation ne porte-t-elle pas atteinte à la concurrence ou au bon fonctionnement du marché national du gaz naturel, ni à l'efficacité du fonctionnement du réseau auquel l'installation est reliée ?

2.6.1 Contenu du critère

67. D'après la note interprétative de la Commission Européenne, ce critère vise à examiner dans quelle mesure l'octroi de la dérogation en soi n'est pas nuisible au fonctionnement compétitif du marché. La Commission Européenne cite à titre d'exemple que dans un marché présentant un haut degré de concentration, la dérogation ne peut en aucun cas conduire à la moindre limitation de la possibilité d'accès, en particulier si la dérogation projetée porte aussi sur le droit d'accès.

Le deuxième volet de ce critère concerne l'impact potentiel sur l'efficacité du fonctionnement du réseau auquel l'installation est reliée. L'installation de Poederlee serait reliée au réseau de

transport de la S.A. FLUXYS d'une part mais pourrait l'être aussi, via la structure géologique dans laquelle le réservoir devrait être développé, au site de stockage voisin de Loenhout. Il convient donc de s'assurer que le développement du site de Poederlee tel qu'il est prévu dans le projet pour lequel la dérogation est demandée n'a d'impact négatif ni sur le réseau de transport adjacent, ni sur le site de stockage de Loenhout.

2.6.2 Evaluation du critère

2.6.2.1 **Fonctionnement compétitif du marché**

68. A ce jour, l'octroi d'une possible dérogation peut nuire au fonctionnement compétitif du marché.

69. Premièrement l'offre de capacités de stockage pour le marché belge est très fortement déficitaire, raisons pour laquelle il a fallu accorder un accès prioritaire aux capacités existantes aux entreprises de fourniture approvisionnant les installations de distribution de gaz, afin de permettre à celles-ci d'honorer leurs obligations de service public. Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, la Belgique est en effet, après le Royaume-Uni, le pays d'Europe qui, comparé à sa consommation nationale, dispose des capacités de stockage les plus faibles. Le fait que la Belgique ne dispose pas d'autres sources de flexibilité saisonnière significatives (comme la modulation de la production par exemple) rend le stockage d'autant plus critique pour sa sécurité d'approvisionnement nationale.

Country	Working capacity in 2006 as indicated by ERGEG member	Annual consumption 2004 (EU benchmarking report 2005)	Storage/ consumption ratio
Latvia (LV)	2,3	1,6	143,8%
Austria (AT)	2,8	8,6	32,6%
Slovak Republic (SK)	1,7	6,7	25,4%
France (FR)	11,2	45,6	24,6%
Hungary (HU)	3,4	14,5	23,4%
Czech Republic (CZ)	2,1	9,0	23,3%
Denmark (DK)	0,8	4,2	19,0%
Germany (DE)	19,6	103,0	19,0%
Italy (IT)	13,3	80,2	16,6%
Netherlands (NL)	5,0	47,2	10,6%
Poland (PL)	1,6	15,7	10,2%
Spain (SP)	2,3	27,4	8,4%

Belgium (BE)	0,7	18,1	3,9%
United Kingdom (UK)	3,5	104,7	3,3%
Total EU working capacity	70,3	486,5	14,5%

Source: GGPSSO Monitoring Report (ERGEG, 2006), Commission Européenne

La forte croissance de la demande de gaz de la distribution publique ne laisse en rien présager une réduction de cette carence en capacité de stockage saisonnier de gaz, *a fortiori* si l'on tient compte d'une conversion au gaz H des zones de consommation actuellement alimentées en gaz L et des objectifs très ambitieux des régions en termes de taux de disponibilité du gaz naturel pour les ménages¹³. Accorder une dérogation à PGS priverait donc potentiellement le marché d'une source de stockage saisonnier pour alimenter la distribution publique et garantir un niveau satisfaisant de sécurité d'approvisionnement à moyen terme.

70. D'autre part, compte tenu de l'allocation prioritaire actuelle des capacités de stockage aux entreprises approvisionnant la distribution publique, le marché belge ne dispose à ce jour d'aucune capacité de stockage pour la fourniture de gaz aux clients industriels. La valeur économique de la capacité de stockage qui serait disponible pour la fourniture de gaz aux clients industriels ou pour réaliser des arbitrages sur le hub par exemple est donc particulièrement importante. Accorder une dérogation au TPA à PGS serait par conséquent accorder un avantage concurrentiel à Gazprom sur ce segment de marché pouvant conduire à une distorsion de la concurrence.

71. Il convient également de remarquer dans ce cadre que le demandeur n'indique nulle part dans le dossier que la capacité à Poederlee deviendra accessible aux tiers si Gazprom n'utilise finalement pas toute la capacité de stockage. La note interprétative de la Commission Européenne affirme pourtant explicitement que l'on puisse attendre de la part du demandeur, pour une observance correcte du critère, qu'il prévoit les garanties nécessaires veillant à ce que la capacité inutilisée ne puisse faire l'objet de *hoarding*.

Des mécanismes comme le *Use-It-Or-Lose-It* (UIOLI) doivent être mis en oeuvre tant que faire se peut, même si le site de stockage bénéficie d'une dérogation. Une autre possibilité citée par la Commission Européenne à propos de ce critère consiste en une offre initiale de la capacité aux tiers, au moyen par exemple d'un *open season*.

¹³ Voir notamment l'article 4 du décret du 22 décembre 2006 modifiant le décret sur le gaz naturel du 6 juillet 2001, en ce qui concerne l'extension du degré de couverture du réseau de distribution de gaz naturel.

Ces éléments font tous deux défaut dans le dossier introduit par le demandeur. Le dossier ne mentionne à ce sujet que le fait que Gazprom contrôlera et utilisera toute la capacité.

72. Il y a lieu de mentionner ici en outre l'ensemble de mesures correctrices reprises dans la décision Gaz de France/Suez de la Commission Européenne. La S.A. FLUXYS s'engage au paragraphe 69 de ce document à organiser une vente aux enchères (et par conséquent l'accès des tiers) de la nouvelle capacité de stockage actuellement en cours de développement à Loenhout et à Poederlee, sous réserve que la dérogation nécessaire soit accordée par les autorités compétentes.

La dérogation demandée par PGS, société dans laquelle la S.A. FLUXYS est un actionnaire de contrôle, ne contrevient pas seulement à cette disposition mais elle porte également préjudice aux conséquences positives sur le fonctionnement du marché que pourrait avoir, d'après la Commission Européenne, une telle ouverture aux tiers de la capacité de stockage. Le fait que cet engagement de la S.A. FLUXYS ait été repris dans la liste des mesures correctrices prouve en effet que la Commission Européenne considèrerait la mesure comme une contribution assez importante pour la concurrence sur le marché du gaz et comme un élément conduisant à l'approbation finale de l'opération de concentration.

L'octroi d'une dérogation implique en outre que l'arrêté royal accordant la dérogation irait à l'encontre de cette décision de la Commission Européenne. Il y aurait lieu de se demander alors de quelle manière la Commission Européenne évaluerait une telle décision d'octroyer une dérogation. Le risque que la Commission Européenne demande à la Belgique de modifier ou de retirer l'arrêté royal en vertu de l'article 22, 4^{ème} alinéa, de la directive gaz ne peut pour l'instant être exclue.

73. Enfin, le dossier introduit par le demandeur ne permet pas actuellement d'affirmer que l'octroi d'une dérogation concorde avec l'intérêt public, bien que ceci ait été posé comme condition fondamentale pour l'exploitation du site de stockage à Poederlee.

La dérogation signifierait en effet que l'exploitant du site de stockage pourrait bénéficier intégralement de la capacité de stockage, sans devoir pour cela accorder un droit d'accès aux tiers. En octroyant une dérogation éventuelle, il y a lieu de se demander dans quelle mesure cela cadre encore avec l'objectif de l'intérêt public.

Comme montré dans cet avis, le dossier introduit par le demandeur n'apporte pas encore suffisamment d'arguments pour démontrer que le projet ne pourrait être réalisé que par PGS

et avec une dérogation totale à la méthodologie tarifaire et au droit d'accès. Comme décrit au chapitre 2.3, un scénario alternatif, où la S.A. FLUXYS supporterait les premiers coûts d'exploration en tant que gestionnaire de stockage et obtiendrait davantage d'information sur la faisabilité technique et économique du projet, est également possible et réalisable. Il peut alors être décidé, sur base d'une exploration initiale, des modalités ultérieures d'exploitation du site de stockage, sans compromettre l'intérêt public durant aucune des deux phases.

Il existe actuellement une incertitude sur la mesure dans laquelle l'octroi d'une dérogation concorde avec l'utilité publique. La décision pourrait donc à ce stade s'opposer au bon fonctionnement du marché national du gaz naturel.

2.6.2.2 Impact sur le fonctionnement des réseaux voisins

74. La CREG ne voit pas *a priori* d'impact négatif du fonctionnement dans un cadre non régulé du site de stockage de Poederlee sur le réseau de transport de gaz naturel de la S.A. FLUXYS.

75. La CREG estime par contre que la menace d'une interaction entre le site de stockage et celui de Loenhout dommageable à ce dernier ne peut être exclue à ce stade de développement du projet. Le fait que les deux sites de stockage soient situés dans une même couche géologique rend une interaction entre eux probable. Le développement de Poederlee pourrait par conséquent avoir un impact négatif sur le fonctionnement du site de Loenhout tel qu'il est développé aujourd'hui ou en limiter les possibilités de développement ultérieur. Comme indiqué dans le complément d'information, « *before further exploration work are carried out it is impossible to predict whether there is potential for the Poederlee Project to impact the Loenhout facility in any material way* ».

76. Les actionnaires de PGS étant conscients du problème potentiel d'interaction entre les sites, ils ont prévu la clause suivante dans un accord tripartite entre GM&T, Gazprom Export et la S.A. FLUXYS : « *The Parties agree that UGS Poederlee Project should not negatively affect the integrity, operation and/or security of Fluxys' existing assets, including among others the Loenhout underground storage facility and its extension up to 1.4 BCM* » (soulignement propre).

La CREG estime que la clause ci-dessus, et en particulier l'usage des termes « *should not negatively affect* », ne prémunit pas le site de Loenhout d'une influence négative car elle

ne suffit pas à exclure une telle possibilité. En outre, la limitation de cet engagement au développement des capacités à Loenhout à concurrence de 1,4 milliards de m³(n) diminue la valeur potentielle du site puisqu'elle pourrait compromettre une extension des capacités au-delà de cette valeur.

77. La menace d'un impact négatif du développement du site de Poederlee sur le stockage de Loenhout sera mieux connue au terme de la phase d'exploration du site, ce qui plaide une fois encore en faveur d'un examen d'une possible demande de dérogation une fois cette exploration réalisée.

78. La CREG fait remarquer en outre que le risque d'un développement inopportun du site de Poederlee au regard du fonctionnement du site voisin de Loenhout serait inexistant si les deux infrastructures étaient toutes deux détenues et opérées par la même société et soumises aux mêmes règles en matière d'accès et de tarification. L'opérateur/propriétaire du site, la S.A. FLUXYS en l'occurrence, n'aurait en effet aucun intérêt à développer une infrastructure plutôt qu'une autre et développerait les deux conjointement, dans le souci d'une optimisation globale de leur fonctionnement

Pour les raisons exposées au paragraphe 62 du présent avis, cette volonté de développement optimal n'est pas garantie dans le cadre de ce projet.

2.7 Conclusion sur l'application des critères à la demande de dérogation

79. La discussion ci-dessus montre combien la faisabilité du développement du site de Poederlee en l'absence de dérogation et l'impact d'une telle dérogation sur le fonctionnement du marché belge sont incertains. Compte tenu de la forte insuffisance de stockage en Belgique et du rôle considérable joué par celui-ci en matière de sécurité d'approvisionnement, la CREG estime qu'il serait irresponsable de remettre un avis positif à la présente demande de dérogation tant qu'il n'est pas démontré que le projet ne pourrait aboutir dans un cadre régulé d'accès des tiers aux infrastructures. Ce serait en effet manquer une opportunité de lever une barrière à l'entrée pour de nombreux fournisseurs ou fournisseurs potentiels en Belgique et d'accroître voire, compte tenu de l'évolution des besoins de flexibilité saisonnière de la distribution publique, de maintenir seulement la sécurité d'approvisionnement nationale.

80. Il n'est d'ailleurs pas certain, à supposer même que le développement de Poederlee nécessite aujourd'hui l'octroi d'une dérogation au TPA, que l'utilité publique autorise une telle

dérogation. Priver aujourd'hui la plupart des fournisseurs actifs en Belgique du seul nouveau site de stockage belge potentiel connu pour une durée de 25 ans risquerait en effet de compromettre à long terme le développement de la concurrence sur le marché du gaz en Belgique.

81. La CREG est d'avis que tout doit être mis en œuvre pour limiter ce risque en exigeant de la S.A. FLUXYS de recourir à tous les moyens réglementaires disponibles pour développer un accès régulé des tiers aux nouvelles installations de stockage. Cette approche est conforme à la volonté du législateur européen, telle que rappelée dans la note d'interprétation de la directive gaz qui déclare : « Avant d'examiner des cas où une dérogation est justifiée, il convient de souligner que, en dehors de ces cas, l'autorité de régulation a la possibilité d'appliquer des règles particulières à une infrastructure donnée, nouvelle ou existante. Il existe donc une importante marge de manœuvre même sans recourir aux dérogations possibles. ».

Cette volonté est également celle du législateur belge puisque, comme indiqué au paragraphe 52 du présent avis, la Belgique s'est dotée des outils nécessaires au développement de grandes infrastructures gazières sans devoir déroger aux règles de TPA. Ces outils ont par ailleurs déjà été mis en œuvre avec succès dans le cadre de l'extension du terminal GNL de Zeebrugge.

82. Comme déjà indiqué, la note d'interprétation de la directive gaz insiste également sur le fait que « les promoteurs désireux d'obtenir une dérogation devraient en principe, s'ils sont en mesure de le faire, avoir offert aux autres parties, lors de la phase de planification ou de l'étude de faisabilité, la possibilité d'obtenir un accès au nouvel investissement, comme par exemple en permettant à tout acteur du marché de souscrire des capacités lors de cette période préliminaire (*open season*). A défaut, les promoteurs devraient prévoir un niveau minimum d'accès des tiers à la nouvelle infrastructure pour une partie des capacités. ».

La CREG constate qu'aucun *open season* n'a été organisé et que le sponsor du projet a décidé d'allouer l'ensemble des capacités disponibles à son actionnaire principal. Il ne lui semble pourtant pas démontré qu'un accès des tiers aux capacités ou à une partie de celles-ci fut nécessairement exclue par l'économie du projet.

83. La CREG estime que le seul moyen de s'assurer que les critères de l'article 15/5^{duodecies} ont été respectés aurait été que la S.A. FLUXYS prenne à sa charge les premières phases d'exploration, en en répercutant les coûts dans les tarifs régulés, de manière à réduire tant que faire se peut l'incertitude liée à la géographie et la géologie du site.

Une fois le coût de développement et les capacités probables du site mieux connus, la S.A. FLUXYS pourrait déterminer un prix maximal de la capacité et organiser, comme la S.A. FLUXYS LNG l'a fait dans le cadre de l'extension de son terminal GNL, un *open season* afin déterminer l'intérêt du marché pour la souscription de capacité à ce prix, éventuellement à long terme de sorte que le financement du projet soit garanti.

84. Ce n'est qu'au terme de cette consultation du marché et dans le cas où celui-ci ne s'est pas montré suffisamment intéressé pour que les souscriptions de capacité garantissent le financement du projet que l'on aurait pu considérer avec une relative certitude que le second critère de l'article 15/5 *duodecies* est bien vérifié et que l'octroi d'une dérogation au TPA peut être envisagé sans contrevenir, à court terme du moins, à l'intérêt public.

Dans ce cas, une demande de dérogation pourrait recevoir l'aval de la CREG, sous réserve éventuellement du paiement par le bénéficiaire de la dérogation d'une indemnisation de la S.A. FLUXYS pour les frais exposés pour l'exploration du site (cf. article 2 de la loi du 18 juillet 1975).

3. Conclusion

85. Attendu que le marché belge présente un important déficit en capacité de stockage et que toutes les capacités actuellement utilisables sont exclusivement allouées aux titulaires d'une autorisation de fourniture qui approvisionnent les installations de distribution de gaz ;

86. Attendu que les besoins en stockage des titulaires d'une autorisation de fourniture qui approvisionnent les installations de distribution de gaz ne feront que croître au cours des prochaines années, accentuant dès lors la carence de la Belgique en capacité de stockage, tant pour garantir le respect par ces fournisseurs de leurs obligations de service public que pour la fourniture de gaz à des clients industriels ;

87. Attendu que le permis de recherche et d'exploitation nécessaire au développement et à l'exploitation du site de Poederlee qui a été accordée à l'ancienne S.A. DISTRIGAZ, devenue la S.A. FLUXYS, ne l'avait été qu'à des fins d'utilité publique ;

88. Attendu que le stade actuel de développement du projet de Poederlee ne permet pas d'affirmer que les critères de l'article 15/5*duodecies*, §1^{er}, numérotés 1° à 5°, de la loi gaz sont respectés et que de nombreux arguments démontrent au contraire que l'octroi d'une dérogation aux règles de TPA et à l'application de tarifs régulés est susceptible de nuire au bon fonctionnement du marché et à la sécurité d'approvisionnement nationale, partant à l'intérêt public ;

89. Attendu que la S.A. FLUXYS est en mesure de prendre à sa charge, via les tarifs régulés, une première partie des frais d'exploration permettant de réduire très significativement l'incertitude sur la faisabilité du projet dans des conditions économiquement acceptables pour le marché ;

90. Attendu que la CREG estime que la S.A. FLUXYS n'a pas mis en œuvre tous les moyens disponibles pour permettre le développement du stockage de Poederlee sans avoir recours à la dérogation faisant l'objet du présent avis ;

91. La CREG décide de remettre un avis négatif sur la demande d'octroi à PGS d'une dérogation aux dispositions du chapitre IV^{ter} et à celles de la méthodologie tarifaire, en vertu de l'article 15/5^{duodecies} de la loi gaz.

////

Pour la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz :

Dominique WOITRIN
Directeur

François POSSEMIERS
Président du Comité de direction