



## NOTE DES AUTORITES FRANÇAISES

Paris, le 2 octobre 2015

### **OBJET : Consultation sur la stratégie de l'Union européenne en matière de gaz naturel liquéfié et de stockage du gaz**

La Commission européenne a lancé le 8 juillet 2015 une consultation publique sur une stratégie de l'Union européenne en matière de gaz naturel liquéfié et de stockage du gaz.

Les réponses des autorités françaises à cette consultation sont formalisées dans la présente note.

#### **1. LNG in the UE today**

***Question 1: Do you agree with the assessment for the above regions in terms of infrastructure development challenges and needs to allow potential access for all Member States, in particular the most vulnerable ones, to LNG supplies either directly or through neighbouring countries? Do you have any analysis or view on what an optimal level/share of LNG in a region or Member State would be from a diversification / security of supply perspective? Please answer by Member state / region***

*Les infrastructures d'importation de gaz naturel liquéfié (GNL) constituent un outil de diversification et donc de sécurisation des approvisionnements en gaz naturel. Il convient donc de permettre l'accès au GNL à l'ensemble des Etats membres qui le souhaitent.*

*Pour autant, les infrastructures d'importation de GNL ont un coût et ne constituent qu'un moyen de flexibilité parmi d'autres. Leur pertinence n'est pas absolue mais doit au contraire être analysée au regard de la situation de chaque pays (mix énergétique, possibilité de diversification des approvisionnements par gazoducs, production nationale, capacités de fuel switching ou de réduction de la demande d'énergie...).*

*Il n'est donc pas possible de définir un objectif unique de capacités ou de volume d'importation de GNL applicable pour l'ensemble des Etats membres de l'Union Européenne.*

*Concernant les régions présentées dans le cadre de la consultation, l'objectif de permettre l'accès au GNL est d'ores et déjà atteint dans les Etats membres de l'ouest de l'Union européenne, d'importantes capacités de regazéification y étant disponibles.*

*L'existence de capacités excédentaires de regazéification dans l'ouest de l'Europe peut en revanche constituer une opportunité pour les régions ne disposant pas encore d'un accès au GNL. Les Etats membres souhaitant se doter d'un accès au GNL ont en effet la possibilité de comparer les coûts et les bénéfices de la construction locale de nouveaux terminaux avec les coûts et les bénéfices d'un renforcement des gazoducs nécessaires pour leur permettre un accès aux capacités de regazéification excédentaires de l'ouest de l'Europe.*

***Question 2: Do you have any analysis (cost/benefit) that helps identify the most cost-efficient options for demand reduction or infrastructure development and use, either through better interconnections to existing LNG terminals and/or new LNG infrastructure for the most vulnerable Member States? What, in your view, are reasons, circumstances to (dis)favour new LNG investments in new locations as opposed to pipeline investments to connect existing LNG terminals to those new markets?***

*La France ne dispose pas de telles analyses coûts/bénéfices. Compte tenu de l'évolution à la baisse de la consommation de gaz naturel, des objectifs nationaux en matière de réduction de la consommation d'énergies fossiles adoptés dans la récente loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte et de la prochaine mise service du terminal de Dunkerque, les capacités de regazéification disponibles en France seront suffisantes pour assurer une couverture théorique de la totalité de la consommation nationale.*

*Compte tenu des incertitudes sur l'évolution de la consommation de gaz naturel à moyen et long terme de l'Europe, la construction d'infrastructures présentant un potentiel d'exploitation limité constitue un risque réel pour l'Union européenne. Il convient donc de réaliser une analyse comparative des coûts et bénéfices de la construction de nouveaux terminaux avec les coûts et bénéfices d'un renforcement des gazoducs nécessaires pour permettre aux Etats membres de l'est de l'Union européenne un accès aux capacités de regazéification excédentaires de l'ouest.*

***Question 3: Do you think, in addition to the already existing TEN-E Regulation, any further EU action is needed in this regard? Do you think the use of LNG gas and existing LNG infrastructure could be improved e.g. by better storage possibilities, better network cooperation of TSOs or other measures? Please give examples***

*Le taux d'utilisation des infrastructures de regazéification de GNL est principalement lié à la compétitivité du GNL par rapport au gaz importé par gazoducs. Cette problématique ne relève donc pas directement de la réglementation européenne.*

***Question 4: What in your view explains the low use rates in some regions? Given uncertainties over future gas demand, how would you assess the risk of stranded assets and lock-in effects (and the risk of diverting investments from low carbon technologies such as renewables and delaying a true change in energy systems) and weigh those against risks to gas security and resilience? What options exist in your view to reduce and/or address the risk of stranded assets?***

*Le taux d'utilisation des infrastructures de regazéification dans une région donnée est principalement lié aux possibilités d'accès à d'autres sources d'approvisionnement en gaz naturel et au prix relatif du GNL par rapport à celles-ci. En France, le terminal méthanier situé au sud est ainsi plus utilisé que celui situé au nord, le nord de la France disposant d'un accès plus facile au gaz transporté par gazoduc depuis la Norvège ou la Russie, actuellement plus compétitif que le GNL.*

*Compte tenu des coûts importants liés à la liquéfaction et au transport du GNL, il existe un risque réel que le GNL soit, dans des conditions normales de marché, durablement évincé par le gaz importé par gazoduc. Afin d'éviter une dépendance trop importante vis-à-vis de la source de gaz la plus compétitive, dans un souci de diversification et de sécurité d'approvisionnement, il peut être opportun de laisser à chaque Etat Membre la possibilité de définir, au besoin, des obligations d'importation de GNL.*

***Question 5: The Energy Union commits the EU to meeting ambitious targets on greenhouse gas emissions, renewable energy and energy efficiency, and also to reducing its dependency on imported fossil fuels and hence exposure to price spikes. Moderating energy demand and fuel-switching to low carbon sources such as renewables, particularly in the heating and cooling sector, can be highly cost-effective solutions to such challenges, and ones that Member States will wish to consider carefully alongside decisions on LNG infrastructure. In this context, do you have any evidence on the most cost-efficient balance between these different options in different areas, including over the long term (i.e. up to 2050)?***

*Suite à l'adoption de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, des travaux ont été lancés pour élaborer une Programmation pluriannuelle de l'énergie présentant les perspectives d'évolution du système énergétique français et notamment du secteur gazier. L'entrée prochaine en service du terminal méthanier de Dunkerque, les perspectives déclinantes pour la consommation de gaz naturel, ainsi que la priorité accordée au développement des énergies renouvelables conduisent à être prudent avant d'envisager des investissements dans de nouveaux terminaux de regazéification.*

## **2. Potential entry barriers for LNG**

**Question 6: What in your view are the most critical regulatory barriers by Member State to the optimal use of and access to LNG, and what policy options do you see to overcome those barriers? Have you encountered or are you aware of any problems in accessing existing LNG terminal infrastructure, either because of regulatory provisions or as a result of company behaviour? Please describe in detail.**

*Le principe d'accès des tiers aux infrastructures de regazéification de GNL permet d'ores et déjà d'offrir un cadre réglementaire pertinent. Les principales difficultés pour l'utilisation des terminaux de regazéification semblent plus d'ordre techniques que réglementaires.*

*Au regard des rendements d'échelle pour le transport, l'importation de GNL se fait en effet par le biais de cargaisons d'un volume conséquent. Les minima techniques d'émission d'un terminal méthanier peuvent alors rendre trop risqué pour un petit fournisseur le déchargement de cargaisons de GNL, l'obligation technique d'écouler sur les marchés les volumes regazéifiés excédant le portefeuille du fournisseur pouvant poser des difficultés au regard de la profondeur limitée des marchés gaziers.*

**Question 7: What do you think are the most critical commercial, including territorial restrictions and financial barriers at national and regional level to the optimal use and access to LNG?**

*Les actions menées au niveau européen ces dernières années ont permis la suppression des clauses de destination dans les contrats de livraison de GNL à destination de l'Union européenne.*

*Il est toutefois à noter que les contrats de type DAT/DAP (anciennement DES) restent prépondérants pour le commerce du GNL, notamment par rapport aux contrats de type FOB ou CIF. Ce choix de contrats peut entraîner une certaine rigidité dans le commerce du GNL, l'acheteur ne prenant possession de la cargaison qu'une fois celle-ci arrivée au port de destination.*

**Question 8: More specifically, do you consider that ongoing EU policy initiatives and/or existing legislation can adequately tackle the outstanding issues, or there is more the EU should do?**

*Les actions menées au niveau européen ces dernières années ont été efficaces pour permettre la suppression des clauses de destination dans les contrats de livraison de GNL à destination de l'Union européenne.*

## **3. International LNG markets**

**Question 9: How do you see worldwide LNG markets evolving over the next decade and what effects do you expect this to have on EU gas markets? Do you expect a shift away from oil-indexed LNG contracts, and if so under what conditions?**

*Le développement d'une infrastructure de liquéfaction nécessitant des investissements importants, les financements ne sont accordés que sur la base de garanties. Ces garanties correspondent le plus souvent à des contrats long terme basés sur une indexation dans laquelle l'investisseur a confiance.*

*Au-delà de cette confiance que lui portent les investisseurs, l'utilisation de l'indexation pétrole pour les contrats de GNL s'explique par la garantie qu'elle apporte à l'acheteur, celui-ci étant certain de la compétitivité relative de son achat par rapport aux produits pétroliers. Les modalités de contractualisation des capacités de liquéfaction en cours de développement aux Etats-Unis montrent toutefois que certains acheteurs sont prêts à abandonner cette garantie de compétitivité relative au profit d'une indexation moins volatile (prix Henry Hub + coûts de liquéfaction et de transport).*

*Les caractéristiques des prix des marchés européens, notamment le NBP et le TTF, ne semblent pas offrir de garanties suffisantes pour servir d'indexation à d'importants contrats long terme de livraison de GNL. En dépit de l'intervention d'un nombre croissant d'opérateurs, certains producteurs semblent en effet conserver un pouvoir de marché important, notamment au regard de la compétitivité relative du coût de transport par gazoducs, tout particulièrement s'ils sont amortis, par rapport aux coûts de liquéfaction et de transport du GNL. Dans ces conditions, le manque de confiance des investisseurs dans l'évolution des prix de marché européens pourrait limiter l'attribution de financements de long terme garantis sur cette base.*

**Question 10: What problems if any do you see with the functioning of the international LNG market, particularly at times of stress? Are there specific actions the EU should take, in dialogue with our international partners, including in trade negotiations, to improve its functioning and/or to make the EU market more attractive as a destination for LNG? Could voluntary demand aggregation be helpful in some way?**

*Les terminaux de liquéfaction d'ores et déjà en service fonctionnent en majorité à un niveau proche du maximum afin d'amortir un coût d'investissement important. En l'absence de stocks significatifs de GNL pouvant être mobilisés en cas de crise, les marges de flexibilités correspondent donc principalement à une réorganisation des flux de GNL et donc aux flexibilités de consommation disponibles dans les autres pays importateurs.*

*L'agrégation de la demande sur une base volontaire et respectant les règles de la concurrence peut être une option pour accroître le pouvoir de négociation des consommateurs.*

#### **4. LNG technology issues including LNG use in transport**

**Question 11: What technological developments do you anticipate over the medium term in the field of LNG and how do you see the market for LNG in transport developing? Is there a need for additional EU action in this area to reduce barriers to uptake, for example on technology or standards, including for quality and safety?**

*Dans le cadre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, la France a décidé de favoriser le développement du GNL en tant que source maritime. L'installation de systèmes de distribution de GNL dans certains ports français est à ce titre prévue et la réglementation française a été adaptée en conséquence. Il existe un réel intérêt du secteur des transports de marchandises en France pour le développement du GNL carburant.*

*Le stockage du GNL est plus difficile et coûteux que le stockage des produits pétroliers, limitant ainsi la constitution de stocks stratégiques sous cette forme. Au regard du caractère stratégique du transport, il conviendra à terme de s'assurer que la substitution de carburants liquides par du GNL ne conduise pas à une plus grande fragilité en cas de crise d'approvisionnement.*

#### **5. LNG sustainability issues**

**Question 12: Do you think there are any sustainability issues specific to LNG that should be explored as part of this strategy? What would be the environmental costs and benefits of alternative solutions to LNG? Please provide evidence in support your views.**

*L'impact environnemental du GNL dépend de l'énergie qu'il remplace. En substitution aux produits pétroliers, le GNL offre notamment de nouvelles possibilités de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants dans le secteur des transports. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit ainsi le développement d'infrastructures et l'aménagement du cadre réglementaire pour favoriser l'usage du GNL dans ce secteur.*

#### **6. Storage**

##### Internal market constraints and challenges for storage

**Question 13: What opportunities or challenges do the supply projections for different sources, in particular LNG and pipeline gas and low carbon indigenous sources, present for the use of gas storage / for gas storage operators?**

*La diminution de la consommation de gaz naturel constitue d'un point de vue général un défi pour les opérateurs d'infrastructures gazières.*

*La baisse de la production européenne et l'augmentation de la dépendance vis-à-vis des importations pourraient toutefois conforter l'importance du stockage de gaz naturel pour la sécurité d'approvisionnement.*

**Question 14: Are, in your view, current market and regulatory conditions adequate to ensure that storages can fully play their role in addressing supply disruptions or other unforeseen events (e.g. extreme cold spells)?**

Depuis 2009, les conditions de marché se sont dégradées pour les opérateurs de stockage. En particulier, le différentiel des prix saisonniers a fortement diminué (de 7 €/MWh à 3 €/MWh), entraînant de fait un moindre intérêt pour les fournisseurs à recourir aux stockages. En conséquence, une forte baisse des taux de souscription des stockages français a été observée. Elle s'est poursuivie jusqu'en 2013, année lors de laquelle près de 30 % des capacités de stockages françaises n'ont pas été souscrites.

Cette corrélation importante entre le différentiel de prix saisonniers et les stocks révèlent que les acteurs de marché ne valorisent que partiellement la valeur du stockage. Si la valeur d'arbitrage est correctement prise en compte, les fournisseurs ne prennent pas en compte la valeur de ces infrastructures pour la sécurité d'approvisionnement ou pour le système gazier (les stockages sont en effet indispensables en France pour l'équilibrage du réseau, notamment lors d'une pointe de froid). Cette faible valorisation actuelle des stockages par les marchés du gaz naturel met en péril la pérennité des infrastructures. D'ores et déjà, trois sites de stockage, représentant une capacité cumulée de près de 10 TWh, ont été mis sous cocon en France.

Cette défaillance des marchés du gaz naturel pour la prise en compte de la pleine valeur des stockages nécessite une intervention des pouvoirs publics pour maintenir en fonctionnement les capacités de stockages, notamment pour faire face à des événements de faible probabilité difficilement pris en compte par les fournisseurs.

**Question 15: As an alternative to mandatory reserves, how could market based instruments ensure adequate minimum reserves?**

Suite au constat de défaillance des marchés du gaz naturel pour la prise en compte de la pleine valeur des stockages, la France souhaite réviser un dispositif assurant le maintien et le remplissage effectif du parc de stockages souterrains de gaz actuel pour maintenir un haut niveau de sécurité d'approvisionnement. Suite à une consultation publique des acteurs gaziers, la France s'oriente vers :

- la commercialisation par un mécanisme de marché de l'ensemble des capacités de stockage, afin de maintenir un accès aux fournisseurs nouveaux entrants ;
- la régulation des opérateurs de stockage français et un mécanisme de compensation des coûts éventuellement non couverts des opérateurs de stockage pour assurer la pérennité des capacités de stockage nécessaires à la sécurité d'approvisionnement.

#### Storage Infrastructure

**Question 16: Do you have any analysis or view on what an optimal level/share of storage in a Member State or region would be? What kind of initiatives, if any, do you consider necessary in terms of infrastructure development in relation to storage?**

Suite à l'adoption de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, des travaux ont été lancés pour élaborer une Programmation pluriannuelle de l'énergie présentant les perspectives d'évolution du système énergétique français. Dans le cadre de cette étude, la capacité de stockage nécessaire pour assurer la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel sera notamment estimée.

**Question 17: Do you think, in addition to the existing TEN-E Regulation, any further EU action is needed in this regard?**

La réglementation RTE-E offre déjà un certain nombre d'outils permettant aux Etats Membres qui le souhaitent de favoriser les investissements dans de nouvelles infrastructures énergétiques.

**Question 18: Given uncertainties over future gas demand, how would you assess the risk of stranded assets (and hence unnecessary costs), lock-in effects, the risk of diverting investments from low carbon technologies such as renewables, delaying a transition in energy systems and how would you weigh those against risks to gas security and resilience? What options exist in your view to reduce the risk of stranded assets?**

Cf. question 16.

### Regulatory framework and potential barriers for storage

**Question 19: What do you think are the most critical regulatory barriers to the optimal use of storage in a regional setting?**

La problématique principale n'est pas réglementaire mais technique, à savoir la disponibilité des capacités de transport permettant, y compris en période de crise, d'acheminer le gaz du stockage aux consommateurs. La limitation de cet aléa sur la disponibilité des infrastructures de transport conduit à privilégier des infrastructures de stockage réparties et proches des zones de consommation.

**Question 20: Do you think ongoing initiatives and existing legislation can tackle the remaining outstanding issues or is there more the EU could do? Do initiatives need to include additional issues further to the ones described here?**

La défaillance des marchés du gaz naturel pour la prise en compte de la pleine valeur des stockages peut justifier une intervention des pouvoirs publics pour maintenir en fonctionnement les capacités de stockage nécessaires.

**Question 21: Do you consider EU-level rules necessary to define specific tariff regimes for storage only or should such assessment be made rather on a national level in view of available measures able to meet the objective of secure gas supply?**

Le droit communautaire actuel laissant le choix aux Etats membres sur le type de régulation à appliquer aux stockages, cette réflexion semble prématurée et doit être considérée au niveau national. En revanche, il est essentiel que, dans le cadre de la réflexion sur l'harmonisation des tarifs de réseaux de transport au niveau européen, soient inclus des principes communs pour ne pas discriminer l'accès à ces infrastructures de stockages.

**Question 22: Have you ever encountered, or are you aware of, difficulties in accessing storage facilities? Has this concerned off-site or on-site storage facilities? Please describe the nature of the difficulties in detail.**

La France a mis en place en 2006, dans le cadre de l'ouverture des marchés du gaz naturel, un dispositif encadrant l'accès aux capacités de stockage souterrain de gaz naturel, dit « accès des tiers au stockage (ATS) ». L'ATS est organisé par le décret n° 2006-1034 du 21 août 2006 relatif à l'accès aux stockages souterrains de gaz naturel. L'objectif de ce dispositif est de garantir un accès transparent et non-discriminatoire des fournisseurs à des capacités de stockage de gaz en quantité suffisante.

L'un des piliers de l'ATS est l'allocation de « droits de stockage » annuels à tout fournisseur de gaz naturel alimentant des clients finals (ce qui favorise la concurrence mais rend les réservations de capacités plus sensibles à l'évolution des marchés gaziers). Les droits d'un fournisseur correspondent à la couverture par des capacités de stockage de la modulation saisonnière des consommations des clients finals de son portefeuille. Des enveloppes de droits en volume (en TWh) et en débit (en GWh/j) sont arrêtées annuellement par le ministre chargé de l'énergie et dimensionnées afin de refléter le besoin en stockage des fournisseurs pour un hiver froid. Les enveloppes globales de droits, calculées au niveau national, sont ensuite réparties entre les fournisseurs en fonction de leur portefeuille de clients. Les enveloppes globales de droits garantissent ainsi à l'ensemble des clients finals, l'accès de façon transparente et non discriminatoire à une source de flexibilité.

Depuis 2010, le faible différentiel observé entre les prix été et hiver sur les marchés gaziers a rendu moins attractif pour les expéditeurs l'utilisation des stockages et a donc conduit à la baisse des taux de souscription. En conséquence, le faible remplissage des stockages en début d'hiver faisait peser des risques sur la possibilité d'approvisionner l'ensemble des consommateurs lors d'une pointe de froid. Une consultation a donc été ouverte auprès des opérateurs gaziers pour faire évoluer le cadre réglementaire relatif au stockage de gaz naturel. Le nouveau système envisagé prévoit la commercialisation par un mécanisme de marché de l'ensemble des capacités de stockage, afin de maintenir un accès aisé aux fournisseurs nouveaux entrants.

***Question 23: Have you ever encountered, or are you aware of, difficulties related to feeding LNG gas from the storage site back into the gas network? If so please describe the nature of these difficulties (regulatory provisions, company behaviour, technical problems) in detail.***

*[Pas de réponse à cette question]*

**7. Practical details on responding, consultation events etc.**