COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 16.7.2009
SEC(2009) 980 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant la directive 2004/67CE

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2009) 363}
{SEC(2009) 979}

1. DEFINITION DU PROBLEME

La Commission a proposé, dans la deuxième analyse stratégique de la politique énergétique, une approche communautaire en matière de sécurité d'approvisionnement énergétique, qui prévoit notamment un **plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques**[1] en cinq points. L'approche et le plan d'action ont été largement avalisés par le Conseil, le Parlement et le Conseil européen[2] ainsi que par les parties prenantes[3]. La présente analyse d'impact concerne un élément du plan d'action, à savoir le renforcement des dispositions en matière de prévention des crises et de réaction aux crises dans le domaine du gaz, et notamment la révision de la **directive 2004/67** concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel.

L'idée qui sous-tend la directive, tout comme les directives précédentes et ultérieures sur le marché intérieur du gaz, est que le fonctionnement de ce marché et l'infrastructure doivent être suffisamment efficaces et flexibles pour atténuer les effets de la plupart des ruptures d'approvisionnement. En outre, pour les ruptures que le marché n'est pas en mesure de compenser, la directive de 2004 établit un cadre de mesures d'urgence, compatible avec le marché intérieur. L'attention portée à la fois au fonctionnement du marché et aux mesures d'urgence le cas échéant constitue la pierre angulaire de la politique de sécurité d'approvisionnement en gaz en Europe.

Ces dernières années, beaucoup de choses ont changé en ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement en gaz de l'Europe. La dépendance vis-à-vis des importations est plus forte alors que les risques liés à l'approvisionnement et au transit augmentent. La crise du gaz russo-ukrainienne de janvier 2009 a causé en Europe une rupture de l'approvisionnement inédite, d'une ampleur bien plus importante que toutes les précédentes. 30 % des importations européennes ont été suspendues pendant deux semaines. Il s'agit d'un scénario désormais réaliste de rupture d'approvisionnement. La situation en Europe évolue également. Avec l'importance croissante des flux de gaz à longue distance et le développement du marché intérieur du gaz, les crises d'approvisionnement se font rapidement ressentir dans de nombreuses parties du continent européen alors que, dans le même temps, le marché intérieur offre des moyens de plus en plus puissants de compenser les ruptures d'approvisionnement. Cette dimension toujours plus européenne nécessite un cadre adéquat pour réglementer la sécurité d'approvisionnement au niveau de l'Union européenne.

Deux problèmes fondamentaux se posent. L'un est la question de savoir si la flexibilité du marché intérieur du gaz se développe suffisamment pour pouvoir compenser les ruptures telles que celle de janvier 2009. Faut-il actualiser les normes ou prévoir d'autres mesures d'encouragement? Le second est l'efficacité des dispositions d'urgence telles qu'elles sont actuellement mises en œuvre aux niveaux national, régional et

---

1 COM(2008)781, Deuxième analyse stratégique de la politique énergétique - Plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques.

2 Résolution du Parlement européen du 2 février 2009 sur la deuxième analyse stratégique de la politique énergétique (2008/2239(INI)); conclusions du Conseil «Énergie» du 19 février 2009 (6692/09); Conseil européen du 19 mars 2009, conclusions de la présidence.

3 Voir le rapport de la consultation publique à l'annexe 5.

communautaire, ainsi que leur impact sur la capacité du marché intérieur du gaz à compenser les ruptures et sur la solidarité. Faut-il améliorer l'organisation?

La crise du gaz de janvier 2009 a permis de se rendre compte concrètement de la dimension européenne des ruptures d'approvisionnement en gaz aujourd'hui et de la réponse à y apporter. Avant même que l'approvisionnement en gaz russe via l'Ukraine ne soit rétabli, les mesures prises en Europe ont largement compensé les déficits d'approvisionnement. Dans le même temps, la crise a démontré qu'il est toujours nécessaire d'investir dans les infrastructures européennes (stockage, flux inversés, nouvelles interconnexions, etc.) pour éviter que les ruptures ne se transforment en crises, et que la poursuite de l'intégration du marché renforcera la sécurité d'approvisionnement. La question de la compatibilité des mesures d'urgence des États membres avec le marché intérieur est apparue. La crise a donc mis en lumière les deux problèmes.

Outre les risques de sous-investissement dans les infrastructures et approvisionnements destinés à compenser les ruptures et à prévenir les crises, il semble également y avoir un déficit réglementaire et de mise en œuvre. Les notions utilisées dans la directive de 2004 pour définir les normes de sécurité d'approvisionnement et les réactions aux crises ne sont plus suffisamment précises et efficaces dans le contexte actuel. De plus, leur mise en œuvre a été inégale d'un État membre à l'autre, comme le montre le rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la directive 2004/67[4].
En fin de compte, ceux qui pâtissent le plus de l'inefficacité des mesures de sécurité de l'approvisionnement en gaz en Europe sont les **citoyens européens** (qui dépendent du gaz pour cuisiner et se chauffer, directement ou via un système de chauffage de quartier, et dont un grand nombre consomment de l'électricité produite dans des centrales au gaz) et **l'industrie** (secteurs de l'électricité, des substances chimiques, de l'engrais). Certes, le coût de la sécurité d'approvisionnement devrait normalement être pris en compte dans les tarifs. Cela étant, une rupture d'approvisionnement coûterait bien davantage. Le maintien de modalités inadéquates de sécurité d'approvisionnement en gaz en Europe pourrait mener à d'importantes pertes d'emploi. Il pourrait également y avoir des répercussions non négligeables sur **l'environnement, le climat et le développement durable**. Lorsque l'approvisionnement en gaz est incertain, apparaît le problème des combustibles de remplacement, souvent plus intensifs en carbone. L'incertitude autour de la sécurité d'approvisionnement pourrait saper la contribution escomptée du gaz pendant la transition vers un système à haut rendement et faibles émissions de CO_2, en attendant que les énergies renouvelables soient compétitives.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

L'inclusion de la sécurité d'approvisionnement énergétique dans l'article du traité de Lisbonne consacré à l'énergie et l'approbation de la deuxième analyse stratégique de la politique énergétique prouvent que l'Union européenne a un rôle à jouer, suite à l'importance croissante du marché intérieur de l'énergie.
L'adoption du troisième paquet «Marché intérieur de l'énergie» renforcera le marché. À l'heure de l'intégration des marchés nationaux, il ne sera plus possible de considérer la sécurité d'approvisionnement comme une préoccupation principalement nationale. Par conséquent, la base juridique de la législation communautaire en cette matière devrait désormais tenir compte des règles du marché intérieur prévues par le traité UE. Dès lors,

[4] Rapport d'évaluation de novembre 2008 sur la mise en œuvre de la directive 2004/67.

toute proposition devrait se fonder sur l'article 95, conformément à la base juridique du marché intérieur de l'énergie, dont on peut soutenir qu'elle est une extension. Cet article constitue la base juridique d'un instrument similaire adopté en 2005 dans le domaine de l'électricité (directive 2005/89/CE).

Aucun État membre agissant seul ne peut prévoir un cadre réglementaire et des investissements suffisants sur le marché intérieur pour assurer la sécurité d'approvisionnement en gaz. Seules des mesures prises à l'échelon communautaire peuvent concrétiser cet objectif. Aucun État membre agissant seul ne peut assurer que tous les États membres mettent en place des dispositions efficaces pour faire face aux urgences en matière d'approvisionnement en gaz. Qui plus est, des mesures prises sans coordination par différents États membres pourraient entraver le développement du marché intérieur, déboucher sur des traitements discriminatoires, voire menacer la sécurité d'approvisionnement dans d'autres États membres.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE: QUELS SONT LES PRINCIPAUX OBJECTIFS STRATEGIQUES ?

L'objectif stratégique général est d'assurer un **niveau adéquat de préparation** aux ruptures d'approvisionnement en gaz en Europe. Les faiblesses mises en lumière lors de la crise du gaz de 2009 doivent être palliées rapidement, avant que d'autres crises ne surviennent.
La présente initiative complète le troisième paquet «Marché intérieur de l'énergie» qui rend le marché plus transparent, facilite le commerce et les investissements transfrontaliers et permet de renforcer la solidarité entre États membres.

Eu égard aux deux problèmes identifiés, les objectifs spécifiques/opérationnels sont les suivants:

(i) parvenir à une flexibilité suffisante sur le marché intérieur du gaz, afin d'atténuer les effets de la plupart des ruptures d'approvisionnement en gaz, en mettant en place les incitants nécessaires aux investissements dans les infrastructures et le gaz et au bon fonctionnement du marché;

(ii) mettre en place une coopération efficace en cas d'urgence en matière d'approvisionnement en gaz en Europe, avec des plans d'urgence prédéfinis englobant tous les acteurs, au niveau des États membres et de l'Union européenne, afin de pouvoir compenser les ruptures atteignant l'importance et la portée de celle de janvier 2009.

4. OPTIONS STRATEGIQUES: QUELLES OPTIONS ONT ETE ENVISAGEES ET LESQUELLES ONT ETE ANALYSEES EN DETAIL ?

Cinq options ont été envisagées:

1. Aucune action nouvelle de l'UE

2. Une meilleure application de la directive de 2004

3. Une action volontaire de l'industrie

4. Une nouvelle directive

5. Un nouveau règlement.

Le scénario de base – aucune action communautaire – permettrait certes de remplir partiellement les objectifs au cours des prochaines années, via le troisième paquet «Marché intérieur de l'énergie», le plan européen pour la relance économique, la révision du règlement (CE) n° 736/96 concernant la communication à la Commission des projets d'investissement d'intérêt communautaire dans les secteurs du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité, le programme RTE-E, l'actuelle directive de 2004 sur la sécurité d'approvisionnement en gaz, ainsi que la coopération en matière de plans d'urgence faisant suite à la crise du gaz de janvier dernier. En termes de calendrier, étant donné que le troisième paquet ne sera pas pleinement opérationnel avant 2011 et qu'une nouvelle rupture de l'approvisionnement en gaz est possible à tout moment, la coopération sur la planification du développement des réseaux a débuté plus tôt que prévu. Néanmoins, il est sans doute nécessaire que l'Union européenne fournisse des orientations claires et apporte son soutien, notamment sous la forme d'un accord sur les normes de sécurité d'approvisionnement pour les infrastructures, afin de permettre aux régulateurs et aux gestionnaires de réseaux de transport, aux niveaux régional, national et communautaire, de répondre à la difficile question de savoir quels sont les investissements supplémentaires les plus utiles et qui devrait les financer. Les normes actuelles de sécurité d'approvisionnement qui figurent dans la directive de 2004 sont trop imprécises.

En ce qui concerne la deuxième option, le rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la directive de 2004 a mis en évidence des résultats très disparates et une mise en œuvre très inégale. Avec des normes aussi imprécises et des obligations peu claires, il est impossible de faire respecter strictement la législation. C'est pourquoi l'option 2 «meilleure application de la directive de 2004» n'a pas fait l'objet d'une analyse plus poussée.

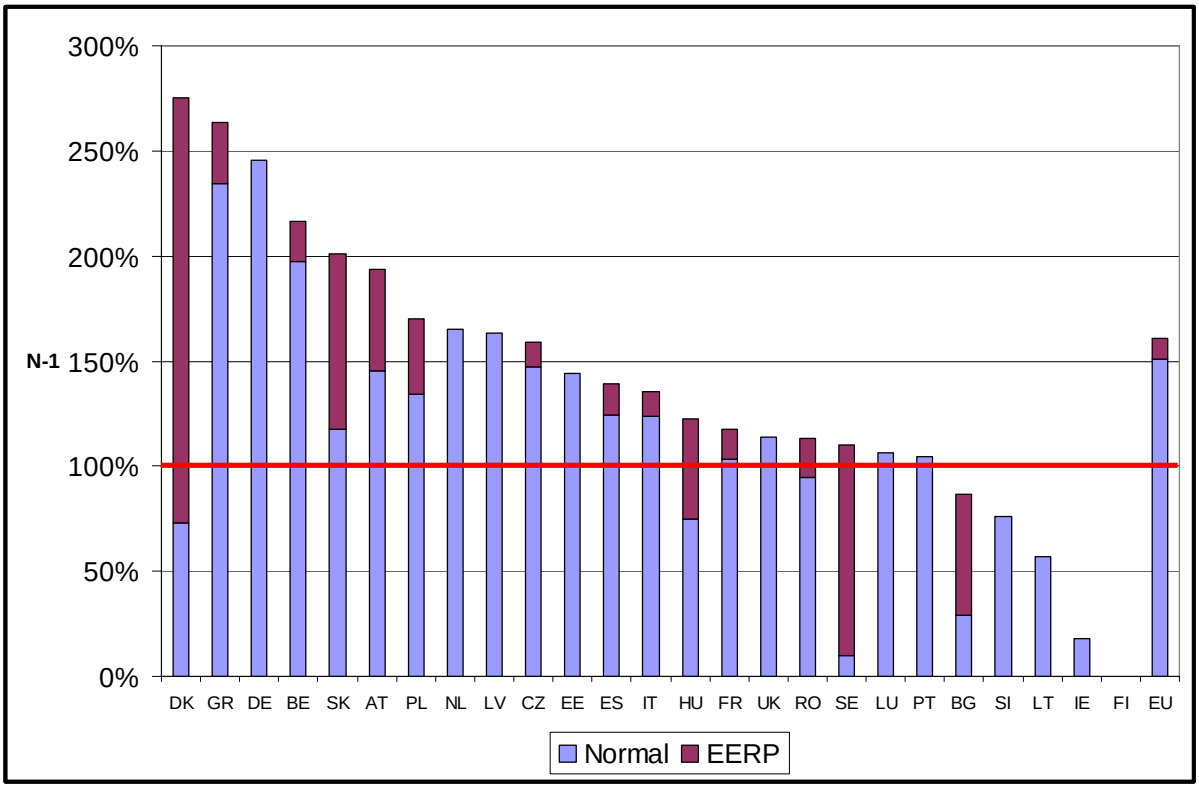
On pourrait envisager une approche volontaire de certaines parties prenantes qui participeraient à certains aspects de la sécurité d'approvisionnement inadéquatement couverts par la directive. Certaines initiatives ont d'ailleurs déjà été prises. L'inconvénient de l'approche volontaire réside dans le fait que le recours aux forces du marché pour assurer la sécurité d'approvisionnement a ses limites. Les dispositions d'urgence ne peuvent être confiées au marché. Un autre inconvénient est le fait qu'il est impossible de garantir la participation de tous les participants. De nombreux aspects de la sécurité d'approvisionnement reposent sur un esprit collectif. Les travaux de l'industrie visant à mettre au point des normes devraient être suivis par la mise en place d'un instrument contraignant. Par conséquent, l'option 3 n'a pas fait l'objet d'une analyse plus poussée.

Les deux options stratégiques (4 et 5) introduiront de nouveaux éléments: des normes claires en matière de sécurité d'approvisionnement et la certitude qu'elles seront respectées; une définition claire des plans d'urgence aux niveaux des États membres et de l'Union européenne. Ces deux options ainsi que le statu quo ont été analysés en détail aux points 5 et 6.

5. ÉVALUATION DES INCIDENCES: QUELLES SONT LES PRINCIPALES INCIDENCES ECONOMIQUES, ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES DE CHAQUE OPTION, NOTAMMENT EN TERMES D'AVANTAGES (QUANTIFIES/BUDGETISES) ET DE COUTS (DONT L'ESTIMATION DE LA CHARGE ADMINISTRATIVE ET AUTRES COUTS DE MISE EN CONFORMITE ET DE MISE EN ŒUVRE POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES) ?

Les répercussions économiques des deux options stratégiques retenues résideraient principalement dans les coûts d'investissement et les avantages qui en résultent suite à la mise en œuvre de la norme n-1 et des plans d'action préventive ultérieurs. Les calculs préliminaires de la norme n-1 donnent une estimation des améliorations des infrastructures et des approvisionnements qui pourraient être nécessaires partout en Europe pour réduire le risque de ruptures ingérables d'approvisionnement en gaz. Le graphique suivant contient les projets éligibles au titre du plan européen pour la relance économique, à l'exception des projets de flux inversé (par manque de données).

CALCUL PRELIMINAIRE DE LA NORME N-1 POUR LES ÉTATS MEMBRES:



L'infrastructure principale («1» dans «n-1») est le principal gazoduc d'importation dans la plupart des États membres. Pour le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Danemark, il s'agit du principal site de production. Pour l'Espagne et le Portugal, il s'agit du principal terminal GNL. Dans de nombreux pays importateurs, le stockage est important mais généralement, le principal gazoduc d'importation a une capacité plus élevée que la principale installation de stockage.

Selon ce calcul préliminaire, neuf États membres ne respectent pas la norme n-1 proposée. Ces États membres se trouvent dans différentes situations et peuvent faire jouer diverses mesures de sécurité d'approvisionnement. Il est possible d'obtenir une estimation assez précise des infrastructures à développer. Un grand nombre, si pas la majorité des projets d'infrastructure nécessaires figurent dans la liste des projets éligibles au titre du plan européen pour la relance économique. Au total, le soutien disponible au titre du plan européen pour la relance économique pour des projets d'infrastructures gazières s'élève à 1 440 millions d'euros sur deux ans, ce soutien couvrant au maximum 50 % du coût des projets éligibles. Par conséquent, l'application de la norme n-1 partout en Europe pourrait représenter un coût d'investissement de quelques milliards d'euros. Cependant, si les projets sont déjà lancés au titre du plan européen pour la relance économique, le supplément de coût d'investissement dû à l'application de cette norme en Europe sera inférieur.

Il y aurait une interaction positive avec le marché intérieur par un renforcement des incitants à l'investissement, la création d'obligations homogènes en termes de sécurité d'approvisionnement et la définition claire des situations d'urgence lors desquelles des instruments extérieurs au marché pourraient jouer un rôle. Les améliorations de l'infrastructure, telles que des interconnexions plus flexibles, devraient améliorer non seulement la sécurité d'approvisionnement mais aussi les possibilités d'échanges, la liquidité et la formation des prix sur le marché intérieur.

Le coût administratif des deux options retenues pour les entreprises et pour le secteur public serait marginal par rapport aux coûts d'investissement et autres.

En ce qui concerne l'emploi, l'utilisation importante du gaz dans l'industrie donne à penser que tout manque de confiance dans l'approvisionnement pourrait donner lieu à des pertes d'emplois. Dans l'Union européenne, l'industrie compte pour 25 % de la consommation de gaz (engrais, autres substances chimiques, etc.).

En ce qui concerne l'environnement, des dispositions inadéquates pour la sécurité d'approvisionnement en gaz encourageront le recours aux combustibles de substitution. Pour la production d'électricité, avant que les énergies renouvelables ne deviennent compétitives et que les réseaux bénéficient des développements nécessaires, et avant que la capture et la séquestration du carbone ne soient disponibles sur le marché, cela pourrait signifier davantage d'investissements dans la production d'électricité dans les centrales au charbon et le maintien des technologies à fortes émissions de CO_2.

6. COMPARAISON DES OPTIONS: QUELLE EST L'OPTION PREFEREE, SELON QUELS CRITERES OU POUR QUELLES RAISONS?

Les effets du statu quo et des deux options stratégiques retenues peuvent être comparés comme suit:

Option	**Efficacité dans la réalisation des objectifs**	**Efficience**	**Cohérence**
Aucune action nouvelle de l'UE	Possible efficacité partielle, via le troisième paquet «Marché intérieur de l'énergie», le plan européen pour la	La mise en œuvre du 3e paquet nécessitera probablement un soutien, notamment des évaluations des ruptures potentielles	Sans objet.

	relance économique, le RTE-E et la sensibilisation à la nécessité d'une coopération efficace en cas de crise. Problème de calendrier cependant, vu que le 3e paquet ne sera pas opérationnel avant 2011. En outre, l'absence de norme claire de sécurité d'approvisionnement pour les infrastructures pourrait rendre les travaux des GRT et des régulateurs plus difficiles pour le développement des réseaux.	d'approvisionnement au niveau de l'UE et des orientations pratiques pour les régulateurs; les normes actuelles de sécurité d'approvisionnement qui figurent dans la directive de 2004 sont trop imprécises.	
Révision de la directive	Oui	Impliquerait des coûts d'investissement ciblés et limités; dispositions prises également par les acteurs du marché, aussi ciblées et équitables; réduirait les facteurs dissuadant les acteurs du marché d'investir dans la sécurité d'approvisionnement, ce qui allégerait les charges pour le public et les autorités; impliquerait une charge administrative pour le secteur public en ce qui concerne les mesures d'urgence.	Aurait un effet positif sur le développement et le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie; effets positifs sur l'environnement, notamment en réduisant le recours imprévu aux combustibles de substitution à plus fortes émissions; effets positifs sur la compétitivité et l'emploi dans l'industrie consommatrice de gaz et sur les ménages.
Nouveau règlement	Oui	Par rapport à la révision de la directive, présenterait l'avantage d'être opérationnel plus rapidement; une rupture importante de	Constituerait un engagement plus direct du secteur public et des acteurs du marché dans la sécurité d'approvisionnement en gaz à l'échelon communautaire, avec une mise en place plus

		l'approvisionnement en gaz peut survenir à tout moment; impact plus direct également sur les mesures et les investissements des acteurs du marché; permettrait de parvenir plus facilement à des modalités claires de coopération en cas d'urgence, avec une obligation claire de coopérer; charge administrative comparable pour le secteur public en ce qui concerne les mesures d'urgence.	rapide des systèmes. Le coût différerait peu de celui qu'impliquerait une révision de la directive.

Les deux options stratégiques retenues auraient des répercussions économiques, sociales et environnementales semblables à celles du statu quo. La principale différence entre elles concerne la rapidité et l'efficacité de leur mise en œuvre. L'option consistant à adopter un nouveau règlement serait probablement plus efficace (attribution claire des responsabilités aux acteurs du marché) et équitable (équivalence des obligations en matière de sécurité d'approvisionnement) et pourrait être mise en œuvre plus rapidement.

7. SUIVI ET EVALUATION: QUELLES SONT LES MODALITES PREVUES POUR DETERMINER LES COUTS ET BENEFICES REELS ET L'OBTENTION DES EFFETS SOUHAITES ?

Un système de notification et de contrôle est en place pour le marché intérieur de l'énergie. En outre, le Groupe de coordination pour le gaz pourrait se voir assigner les tâches de suivi et d'évaluation, sur la base du bilan des évaluations des risques que l'on envisage de confier aux États membres. Des analyses menées à l'échelon communautaire devraient venir en appui des évaluations des risques pesant sur la sécurité d'approvisionnement.