

Proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel

(2002/C 331 E/41)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

COM(2002) 488 final — 2002/0220(COD)

(Présentée par la Commission le 11 septembre 2002)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Contexte

1.1. L'achèvement du marché intérieur de l'énergie

L'Union européenne continue de progresser vers l'achèvement du marché intérieur du gaz et de l'électricité. Elle crée actuellement le plus grand marché régional intégré et ouvert d'électricité et de gaz du monde. Comme indiqué dans le Livre vert «Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique» [COM(2000) 769], cette intégration du marché contribuera à la sécurité d'approvisionnement, à la seule condition que les marchés soient réellement intégrés. Le Conseil européen à Barcelone des 15-16 mars 2002 a souligné l'importance de réseaux puissants et intégrés dans le secteur d'énergie, qui constituent la clé de voûte du marché intérieur et une condition préalable importante pour interconnecter les économies européennes.

Cependant, l'ouverture du marché et de nombreuses interconnexions physiques des marchés ne sont pas en elles-mêmes une garantie d'un marché fluide basé sur des approvisionnements sûrs en gaz provenant aussi bien de sources internes que de sources externes. Il est donc important que les changements profonds actuels dans le marché et la transition vers un marché intérieur de l'énergie pleinement ouvert soient appuyés par de nouvelles politiques transparentes et non ambiguës définissant clairement le cadre global ainsi que les rôles et les responsabilités des différents acteurs du marché en ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement dans ce nouveau contexte.

Afin d'assurer le bon fonctionnement continu du marché intérieur du gaz, il est également important de faire en sorte que des mesures appropriées soient mises en œuvre pour faire face aux situations extraordinaires d'approvisionnement.

1.2. L'importance croissante du gaz et l'augmentation prévue de la dépendance à l'égard des importations

Le gaz naturel devient une source d'énergie de plus en plus importante dans l'éventail des combustibles de l'Union européenne. En 2000, il représentait environ 24 % du total des besoins en énergie primaire de l'Union européenne, contre 16 % en 1985 et moins de 2 % en 1960. La croissance régulière se poursuit, même pendant les phases de faible croissance économique. En 2001, la consommation de gaz en Europe occidentale a progressé de 2,5 %, notamment en raison d'une augmentation sensible du nombre de clients résidentiels et de la consommation de gaz pour la production d'électricité.

Le gaz naturel est toujours considéré comme le combustible de choix pour la production d'électricité dans l'Union européenne. Depuis 1995, la production d'électricité à partir de gaz représente chaque année 50 à 60 % des nouveaux investissements dans la production d'électricité dans l'Union. L'évolution la plus marquante au cours de la dernière décennie a été la part croissante des turbines à gaz à cycle combiné (TGCC) en raison des effets combinés d'un changement de position de l'Union européenne en matière de production d'électricité à partir de gaz au début des années 1990, des progrès technologiques, de la compétitivité relative du gaz et de considérations environnementales.

La demande de gaz et d'électricité dans l'Union européenne devrait augmenter considérablement au cours des vingt prochaines années. Tant la demande de gaz que celle d'électricité devraient augmenter de plus de 40 % avant 2020 et il est réaliste d'estimer que la part de marché du gaz dans l'approvisionnement énergétique de l'Union européenne sera d'environ 30 %. La production d'électricité est le principal moteur de l'augmentation de la demande de gaz. On prévoit que cette augmentation résultera pour deux tiers de la production d'électricité à partir de gaz et de la cogénération. La dépendance accrue de l'utilisation du gaz dans la production d'électricité soulève un certain nombre de questions en ce qui concerne l'interdépendance croissante entre les deux secteurs notamment en ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement.

Cependant, l'Europe est dans une situation relativement favorable en ce qui concerne l'approvisionnement en gaz, étant donné qu'elle possède d'importantes réserves propres et que 70 à 80 % des réserves mondiales se trouvent à portée économique du marché européen. Lors de la mise en œuvre de la directive européenne sur le gaz dans le courant de l'année, la Norvège fera partie intégrante du marché intérieur du gaz. On s'attend à une augmentation de la production de gaz combinée de l'Union européenne (UE) et de l'Espace Économique Européen (EEE) pendant la prochaine décennie, compte tenu du potentiel de réserves de gaz prouvées et de réserves découvertes supplémentaires. D'ici 2010, la dépendance du marché intérieur du gaz de l'UE/EEE à l'égard des importations devrait atteindre 25 à 30 %. Pour un marché intérieur élargi comprenant les 10 pays candidats d'Europe centrale et orientale, la dépendance à l'égard des importations devrait atteindre 35 à 40 % d'ici 2010.

Il est probable que des réserves de gaz supplémentaires de l'UE/EEE seront mobilisées avant 2010, ce qui pourrait contribuer à soutenir les niveaux de production de gaz UE/EEE et par conséquent retarder une augmentation importante de la dépendance à l'égard des importations. Toutefois, en raison de la prévision d'une augmentation rapide de la demande de gaz, combinée avec celle d'une stabilisation progressive et d'une baisse de la production interne de gaz de l'UE/EEE à un certain moment, l'UE/EEE devrait à plus long terme devenir de plus en plus dépendante du gaz importé. Sur la base des prévisions actuelles de la demande par Eurogas et la Commission européenne, et de la production prévue par l'Association internationale des producteurs de pétrole et de gaz (OGP) pour l'Union européenne et la Norvège, le niveau de la dépendance de l'UE15/EEE à l'égard des importations pourrait atteindre presque 60 % d'ici 2020. Pour l'UE25/EEE, ce chiffre pourrait atteindre 65 % d'ici 2020. Selon l'analyse récente faite par l'OGP, ces niveaux pourraient cependant être plus bas si l'on tient compte de la possibilité de développer le potentiel de ressources, y compris le «potentiel non découvert», et sous réserve de conditions économiques appropriées.

D'autre part, la dépendance d'importations de l'Union européenne en tant que telle (c'est-à-dire sans la Norvège) serait sensiblement plus élevée et pourrait atteindre environ 75 % d'ici 2020 pour l'UE15.

La dépendance à l'égard des importations varie sensiblement d'un État membre à l'autre. Un certain nombre d'États membres sont déjà totalement dépendants des importations, tandis que d'autres verront leur dépendance approcher les 100 %.

Dans ce contexte, la sécurité de l'approvisionnement et la capacité de l'Europe à attirer des fournitures de gaz suffisantes deviennent naturellement une priorité. La sécurité et la continuité de l'approvisionnement sont particulièrement importantes dans le secteur de la production d'électricité. Le coût d'une sécurité insuffisante de l'approvisionnement peut être très élevé pour la société moderne, comme la crise de l'approvisionnement en électricité en Californie l'a démontré. Le coût des pannes d'électricité répétées survenues en Californie en janvier 2001 a été estimé à 42 milliards USD, soit environ 3,4 % du PIB de cet État.

La continuité de l'approvisionnement en gaz est essentielle également pour d'autres catégories de consommateurs, en particulier les petits clients qui n'ont pas la possibilité de passer à une énergie de substitution, contrairement à beaucoup de grands clients industriels qui peuvent notamment utiliser des réserves de combustible de secours.

Le Livre vert «Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique» [COM(2000) 769] a dès lors suggéré que, pour élargir et renouveler la politique des stocks de combustible, l'Union européenne pourrait «envisager d'étendre le mécanisme des stocks [pétroliers] au gaz naturel ... L'Union doit se prémunir d'une vulnérabilité excessive créée par une trop grande dépendance externe.»

Dans sa communication sur la «Sécurité de l'approvisionnement en gaz dans l'Union européenne» [COM(1999) 571 final], la Commission a annoncé qu'elle rendrait compte régulièrement au Conseil et au Parlement européen des questions concernant la sécurité d'approvisionnement en gaz de l'Union européenne et, en tant que de besoin, «formulera des propositions pour renforcer la sécurité de l'approvisionnement en gaz de l'Union européenne et poursuivre le développement du cadre commun pour la sécurité de l'approvisionnement.»

1.3. Le marché intérieur du gaz naturel de l'UE et la sécurité de l'approvisionnement

Achever le marché intérieur du gaz naturel de l'Union européenne et garantir la sécurité de l'approvisionnement sont deux objectifs compatibles. Il est évident que, pour fonctionner correctement, le marché unique du gaz doit s'appuyer sur un niveau suffisant d'approvisionnements sûrs en gaz à partir d'un éventail diversifié de sources d'approvisionnement. C'est pourquoi l'adoption de mesures visant à garantir la sécurité des approvisionnements en gaz dans le nouveau contexte économique fait partie intégrante du processus de création du marché intérieur du gaz.

La directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel ⁽¹⁾ a beaucoup contribué à la création du marché intérieur du gaz. Cette directive reconnaissait déjà l'importance de la sécurité des approvisionnements pour le fonctionnement du marché intérieur. Ainsi, elle autorise les États membres à imposer des obligations de service public en matière de sécurité des approvisionnements aux entreprises de gaz naturel.

La création et le développement d'un marché intérieur du gaz naturel accroît inéluctablement l'interdépendance des États membres en ce qui concerne les problèmes de sécurité de l'approvisionnement. En conséquence, faute de prendre les mesures qui s'imposent, un État membre peut causer des perturbations graves du fonctionnement du marché unique dans l'ensemble de l'Union européenne. Il est donc primordial de prévoir une harmonisation minimale des politiques des États membres en matière de sécurité des approvisionnements en gaz, afin de prévenir des distorsions du marché et de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur du gaz dans des conditions de concurrence égales.

La fluidité est un aspect essentiel du bon fonctionnement du marché unique du gaz. Les politiques de sécurité de l'approvisionnement doivent, dans un environnement économique concurrentiel, tenir pleinement compte, notamment, des instruments visant à accroître cette fluidité, tels que les marchés au comptant, les incitations à utiliser de nouvelles sources d'approvisionnement en gaz internes et externes et les procédures d'autorisation non discriminatoires pour la construction de nouvelles installations de stockage et de GNL.

2. Le marché européen du gaz en transition — importance de règles claires en matière de sécurité de l'approvisionnement comme élément à part entière du marché intérieur

L'industrie européenne du gaz a réussi à assurer la sécurité de l'approvisionnement sur un marché du gaz européen en progression constante au cours des quarante dernières années. Toutefois, le marché du gaz européen connaît des changements rapides en ce moment et le rôle des acteurs traditionnels du marché évolue également.

Jusqu'ici, le travail de planification et de développement du réseau gazier pour atteindre les objectifs en matière de sécurité (souvent définis par l'industrie du gaz elle-même) était relativement simple, étant donné que les fournisseurs principaux détenaient toute l'infrastructure, les données relatives à l'offre et la demande de gaz, les informations et les autres instruments nécessaires pour mener à bien cette planification. En outre, l'intervention directe de l'État était moins nécessaire parce que les compagnies gazières nationales responsables de la sécurité de l'approvisionnement appartenaient souvent, en partie ou en totalité, à l'État. Jusqu'à présent donc, peu d'États membres sont intervenus directement dans l'élaboration des politiques de sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel.

Sur le nouveau marché du gaz libéralisé, par contre, aucun acteur n'assurera nécessairement à lui seul la responsabilité de la sécurité à court et à plus long terme de l'approvisionnement en gaz au niveau national en raison de la restructuration de l'industrie, de l'intégration des marchés nationaux, de l'apparition des nouvelles sociétés et du renforcement de la concurrence. Même si la sécurité de l'approvisionnement en gaz est un élément à part entière du marché intérieur du gaz, les politiques et procédures en matière de sécurité de l'approvisionnement doivent être revues et formalisées dans ce nouveau contexte. Sur un marché concurrentiel, il n'est pas certain que les fournisseurs de gaz donneront la priorité stratégique à la sécurité de l'approvisionnement. La compétitivité devient de plus en plus l'objectif principal des compagnies gazières. L'organisation de la sécurité de l'approvisionnement ne peut pas donc pas être confiée uniquement à l'industrie et les États membres ont l'obligation de veiller à ce que tous les acteurs du marché prennent un minimum de mesures pour assurer la sécurité de l'approvisionnement. Qui plus est, les mesures visant à garantir la sécurité peuvent être coûteuses et il est tout à fait possible que certains opérateurs négligent de prendre de telles mesures pour réduire leurs coûts en l'absence de normes minimales fixées d'un commun accord.

L'adoption par les États membres de mesures exigeant des entreprises du secteur qu'elles satisfassent à des normes minimales est donc une composante essentielle de l'ouverture du marché. La création d'un marché intérieur permet non seulement de donner la liberté de choix aux clients, mais également de garantir que le marché offre un service public de haut niveau et, au tout premier plan, la sécurité de l'approvisionnement. La directive «Gaz» en vigueur (98/30/CE) reconnaît donc le droit aux États membres de considérer la sécurité de l'approvisionnement comme une obligation de service public. Les dispositions en matière de sécurité ne sont pas une conséquence de la création du marché intérieur, elles en sont une pièce centrale. En l'absence d'un cadre commun établissant des normes minimales harmonisées eu égard aux obligations de service public, il existe un risque réel de distorsion du marché.

⁽¹⁾ JO L 204 du 21.7.1998, p. 1.

La sécurité de l'approvisionnement et la concurrence sont des objectifs compatibles et la sécurité de l'approvisionnement peut être améliorée sur le marché unique du gaz de l'Union européenne à condition qu'il y ait une planification adéquate par les entreprises en liaison avec les autorités compétentes. Un niveau de sécurité de l'approvisionnement suffisant et adéquat contribuera à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur. Pour le passage au nouveau régime de marché, il est bien sûr particulièrement important de définir clairement de nouvelles règles et de garantir en termes d'exploitation un niveau constamment élevé de sécurité de l'approvisionnement en gaz.

L'article 24 de la directive 98/30/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel permet aux États membres de prendre les mesures de sauvegarde nécessaires en cas de crise soudaine sur le marché de l'énergie. Ces mesures doivent toutefois provoquer le moins de perturbations possible dans le fonctionnement du marché intérieur et restreindre le moins possible la concurrence. Les mesures prises sont notifiées aux autres États membres et à la Commission, celle-ci pouvant décider que l'État membre concerné doit modifier ou supprimer ces mesures si elles faussent la concurrence ou perturbent les échanges d'une manière incompatible avec l'intérêt commun. Il est nécessaire de compléter ces mesures en imposant à chaque État membre un niveau d'action minimal qui doit être compatible avec les exigences du marché intérieur.

Par conséquent, il est évident qu'il faut définir et approuver à l'avance ces mesures d'urgence plutôt que de laisser les États membres les élaborer au moment où une crise soudaine se produit.

L'industrie européenne du gaz, notamment la GTE (Association européenne des gestionnaires de réseaux de transport) et Eurogas, a souligné la nécessité de définir clairement le rôle et les responsabilités des différents acteurs du marché en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement ⁽¹⁾. Sur un marché en évolution rapide, il est extrêmement important d'éviter toute incertitude en matière de responsabilité de la sécurité de l'approvisionnement. Le manque de clarté en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement augmentera le risque de crise d'approvisionnement.

C'est aux États membres qu'il incombe en premier lieu de définir clairement ces rôles et responsabilités dans le nouveau cadre législatif et réglementaire du marché intérieur.

Alors que l'industrie du gaz doit continuer à assumer la responsabilité d'exploitation, les gouvernements des États membres ainsi que la Communauté ont donc un rôle important de coordination et de soutien à jouer à cet égard. Le rôle des gouvernements consistera à assurer le bon fonctionnement du marché et à donner aux acteurs du marché des repères exacts qui leur permettent d'interpréter et de gérer le changement, tout en garantissant un niveau suffisant de sécurité de l'approvisionnement. Le rôle de la Communauté sera de suivre la mise en œuvre des nouvelles politiques en matière de sécurité de l'approvisionnement et de veiller à ce qu'elles soient compatibles avec les exigences d'un bon fonctionnement du marché intérieur.

Lors de sa cinquième réunion en février 2002, le forum européen de réglementation du secteur gazier, qui rassemble la Commission, les autorités nationales de régulation, les États membres et toutes les parties concernées du marché du gaz, s'est mis d'accord sur une série de recommandations concernant les orientations en matière de bonnes pratiques pour l'accès des tiers au réseau. Ces orientations comprennent certains éléments initiaux visant à clarifier le rôle et les responsabilités des principales parties intervenant dans le transport du gaz, notamment les gestionnaires des réseaux de transport (GRT) et les utilisateurs des réseaux. En outre, le forum a convenu que ⁽²⁾:

«Dans le nouvel environnement réglementaire du marché intérieur du gaz, qui se caractérise par une multitude d'acteurs et le dégroupage des activités des compagnies gazières intégrées, la sécurité de l'approvisionnement ne peut plus être considérée comme la responsabilité d'une seule partie.

Une nouvelle chaîne de responsabilités en matière de sécurité de l'approvisionnement et de planification des infrastructures entre les pouvoirs publics et les différents acteurs du marché, y compris les transporteurs et les GRT, doit par conséquent être établie afin de garantir la certitude à cet égard. Les obligations doivent être attribuées aux différents acteurs de manière claire et appropriée en fonction de leur rôle.

À cet égard, les États membres auront un rôle à jouer dans la définition de normes en matière de sécurité de l'approvisionnement dans un cadre de politique générale. Dans ce cadre, le marché et l'industrie pourront développer les solutions les plus efficaces pour satisfaire aux normes convenues.»

⁽¹⁾ GTE, notamment dans le document «GTE Position Paper», 15 juin 2001. Eurogas notamment dans le document «Response of Eurogas to the DG TREN Strategy Paper», 19 mars 2001.

⁽²⁾ Conclusions de la 5^e réunion du Forum européen de réglementation du secteur gazier, Madrid, 7-8 février 2002.

Toutefois, la sécurité de l'approvisionnement en gaz n'est pas simplement une question d'équilibre quotidien entre l'offre et la demande sur un marché concurrentiel. Il y a aussi un aspect stratégique à long terme.

Compte tenu de ce qui précède et en raison de la transition vers un marché du gaz unique totalement opérationnel et intégré, les États membres devraient donc, en fonction des caractéristiques et de la structure de leur marché gazier, veiller à ce que les politiques de sécurité de l'approvisionnement en gaz soient adaptées au nouvel environnement du marché et se traduisent par une définition claire des rôles, des responsabilités opérationnelles, des critères de sécurité et des procédures d'urgence pour tous les acteurs du secteur gazier dans le nouveau cadre législatif. Ceci est important aussi pour éviter que les approches différentes en matière de sécurité de l'approvisionnement ne deviennent un obstacle à l'entrée et aux échanges transfrontaliers et, partant, à l'achèvement et au bon fonctionnement d'un marché intérieur du gaz. C'est important enfin pour faire en sorte que les modalités d'application des nouveaux cadre et procédures ne créent pas de difficultés majeures pour les entreprises ayant une petite part de marché ou pour les nouveaux entrants sur le marché.

3. L'importance du stockage

La production du gaz et son transport à grande distance sont des opérations à haute intensité de capital. Étant donné que la densité énergétique du gaz est beaucoup plus faible que celle du pétrole, par exemple, le coût de transport par unité d'énergie est beaucoup plus élevé dans le cas du gaz et représente une partie très importante du prix total du gaz à payer par l'utilisateur final. Par conséquent, dans la pratique, la production de gisements lointains et les gazoducs de transport de gaz à grande distance sont le plus souvent exploités à des taux d'utilisation élevés avec un flux relativement constant. Cependant, comme la demande de gaz fluctue considérablement pendant l'année, il existe une différence sensible entre l'offre et la demande.

Pour un résultat optimal, on utilise dès lors des installations de stockage du gaz (soit dans des gisements souterrains épuisés, des aquifères ou des cavités salines, soit dans des installations GNL d'écêtement des pointes) situées de préférence près des centres de demande, pour équilibrer la disparité inévitable entre l'offre et la demande, ce qui réduit le coût unitaire de l'approvisionnement en gaz. S'il n'existait aucune possibilité de stockage du gaz, il faudrait disposer d'une capacité de production et de transport telle qu'elle puisse répondre à la demande journalière maximale et qui se trouverait donc en état de surcapacité chronique.

Le stockage souterrain du gaz joue par conséquent un rôle essentiel dans l'approvisionnement en gaz de l'Union européenne, tant dans les conditions de fonctionnement normal qu'en cas d'urgence, et il y a des raisons économiques et stratégiques pour lesquelles le stockage du gaz devrait être situé à proximité du marché. C'est pourquoi les compagnies gazières s'efforcent, pour autant que les conditions géologiques et économiques le permettent, de déployer autant que possible les installations de stockage et de les placer aussi près que possible des grands centres de demande, c'est-à-dire de préférence pas trop loin des grandes villes.

Le stockage souterrain remplit donc plusieurs fonctions:

- réserve stratégique pour la sécurité de l'approvisionnement en cas d'interruption de celui-ci (particulièrement dans les États membres fortement dépendants à l'égard des importations de gaz en provenance de pays non membres de l'Union européenne);
- équilibrage saisonnier des charges pour répondre à la demande de pointe (du gaz est pompé dans l'installation de stockage au printemps et en été, et généralement retiré d'octobre/novembre à février/mars);
- équilibrage journalier;
- arbitrage des prix du gaz c'est-à-dire l'optimisation commerciale des variations du prix du gaz, par exemple au moment du recalcul des prix (au début du trimestre, par exemple) et plus généralement utilisé comme instrument commercial sur les marchés libéralisés (notamment au Royaume-Uni). Comme les prix du gaz sur un marché concurrentiel devraient de plus en plus refléter la demande et l'offre de gaz, on peut s'attendre à de nouveaux types de variations des prix et de volatilité. Dans ces circonstances, on devrait s'attendre à un déstockage en cas de prix élevés, ce qui limiterait la volatilité;

- optimisation globale du système, notamment par des «swaps» de facilitation;
- soutien du système de transport comme l'atténuation des contraintes de capacité localisées ou des seuils de pression critiques.

Alors qu'il peut y avoir des ajustements à court terme en ce qui concerne les exigences de stockage et le souhait des acteurs du marché de supporter le coût du stockage du gaz, on s'attend généralement à ce que la disponibilité des installations de stockage devienne de plus en plus importante en raison de la demande croissante de gaz dans l'Union européenne et de l'augmentation de la dépendance à l'égard des importations, et donc de la nécessité de disposer d'installations de stockage supplémentaires pour des raisons de sécurité de l'approvisionnement. En outre, des installations de stockage supplémentaires seront nécessaires pour l'équilibrage des charges, en raison de la dépendance croissante à l'égard des importations et de la diminution relative de la flexibilité de la production intérieure.

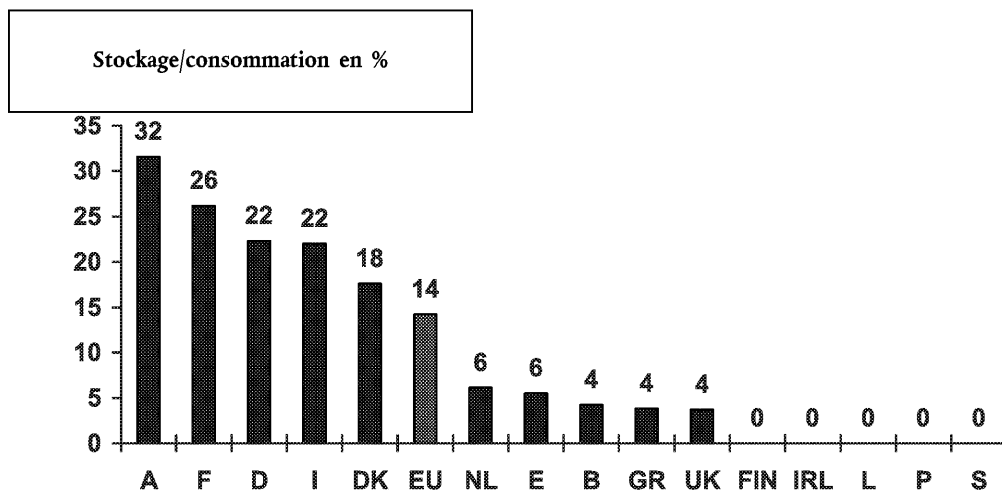
La disponibilité de systèmes de stockage ou d'autres mécanismes de flexibilité équivalents en tant que partie intégrante du système global d'approvisionnement en gaz est cruciale pour un fonctionnement efficace du système gazier. Il est donc essentiel d'assurer l'accès non discriminatoire des tiers aux installations de stockage, tant pour le bon fonctionnement du marché intérieur que pour des raisons de sécurité d'approvisionnement. D'autre part, sur la base de l'expérience acquise dans d'autres régions du monde, on peut s'attendre à ce que le développement du marché intérieur offre de nouvelles possibilités commerciales aux propriétaires d'installations de stockage. Il est donc important que l'Union européenne soit prête à relever les défis qui en résultent en termes de développement et de disponibilité d'installations de stockage.

La Communauté devrait par conséquent également considérer comme prioritaire le soutien du développement du stockage du gaz dans le cadre du programme RTE-Énergie.

L'évolution vers un marché intérieur du gaz totalement opérationnel et fluide, avec des marchés spot se développant progressivement, contribuera à la sécurité de l'approvisionnement. Les systèmes de sécurité et les éventuelles exigences en matière de stockage au niveau national devraient être compatibles avec le développement d'un marché intérieur du gaz concurrentiel, et ne pas l'entraver mais le soutenir. À cet égard, l'accès non discriminatoire au stockage est un aspect particulièrement important.

Les exigences de stockage dans les États membres: un tableau contrasté

Le graphique ci-dessous indique le volume de stockage en pourcentage de la consommation annuelle de gaz.



Il illustre clairement l'importance relative du stockage souterrain de gaz dans les différents États membres et l'absence de stockage dans certains États membres. En moyenne, la capacité de stockage de gaz de l'Union européenne équivaut à environ 50 jours de consommation (soit 14 % de la consommation totale). L'Autriche possède un stock équivalent à 115 jours de demande moyenne, ce chiffre étant de 95 jours pour la France, d'environ 80 jours pour l'Allemagne et l'Italie et d'environ 65 jours pour le Danemark. Le Royaume-Uni, la Grèce, la Belgique, l'Espagne et les Pays-Bas disposent de stocks équivalents à 10-20 jours de consommation moyenne, tandis que les autres États membres n'ont aucune capacité de stockage. Dans certains États membres, les sites géologiques disponibles pour la construction de nouvelles installations de stockage souterrain de gaz sont limités ou inexistantes. Certains États membres ont dès lors recours aux stocks ou aux réserves d'autres États membres. Normalement, il n'est pas optimal — mais cela peut être nécessaire — de couvrir un besoin de stockage dans une zone spécifique avec des installations de stockage lointaines. En vue de renforcer la solidarité intérieure dans l'Union européenne et la coopération avec les fournisseurs extérieurs, certains projets d'intérêt commun en matière de développement du stockage en Europe mériteraient une analyse plus approfondie.

4. L'importance des contrats à long terme et de la fluidité des marchés du gaz

Les contrats «take-or-pay» à long terme ont joué un rôle très important dans la construction et le développement du marché du gaz européen. En particulier, les investissements dans l'industrie d'approvisionnement en gaz reposaient dans le passé généralement sur des contrats à long terme conclus par les compagnies gazières européennes.

Les contrats à long terme fournissent un important élément de stabilité pour les fournisseurs extérieurs et améliorent leur capacité de poursuivre le développement de grands projets à haute intensité de capital. Les contrats à long terme peuvent faciliter aussi la diversification à moyen terme de l'approvisionnement en gaz de l'Union et contribuer à faire entrer sur le marché de nouvelles sources de gaz, ce qui favorise la concurrence du côté de l'offre.

La Commission estime que les conditions créées par le marché intérieur du gaz garantiront la pérennité de ces contrats, qui continueront à contribuer utilement à la sécurité de l'approvisionnement sur le marché intérieur. Il est manifeste en effet que les entreprises du secteur gazier de l'UE continueront, dans le cadre de leur portefeuille global de contrats, à utiliser ce type de contrat pour répondre aux besoins d'approvisionnement en gaz sur un marché concurrentiel.

En tout état de cause, vu l'importance des contrats à long terme pour la sécurité de l'approvisionnement du marché intérieur du gaz — ces contrats resteront sans doute nécessaires pour le financement de nouveaux projets d'envergure en matière d'approvisionnement en gaz tels que le projet Stockman Field — il importe de prévoir un dispositif de sécurité, dans l'hypothèse peu probable où le nombre de contrats à long terme s'avérerait insuffisant. Il convient toutefois de veiller également à ce que les contrats à long terme n'entraînent pas la concurrence soit en introduisant expressément des conditions restrictives, soit en verrouillant les marchés. En outre, il importe que les contrats «take-or-pay» à long terme évoluent et soient adaptés aux nouvelles conditions du marché.

Cela étant, il faut veiller que les approvisionnements en gaz soient suffisamment fluides pour permettre un bon fonctionnement du marché intérieur du gaz dans des conditions de concurrence acceptables et pour fournir aux compagnies gazières les conditions nécessaires pour constituer un portefeuille de contrats équilibré.

Ceci nécessite non seulement la création de marchés spot du gaz dans l'ensemble de l'UE — qui peuvent fournir la certitude que les producteurs, les fournisseurs ou les clients ayant vendu ou acheté du gaz dans le cadre de contrats à long terme peuvent vendre le gaz, au prix spot actuel, s'ils ne sont pas en mesure de trouver un débouché direct sur le marché — mais aussi l'adoption, le cas échéant, de programmes de cession de gaz par les États membres.

Des progrès considérables ont été faits ces dernières années en matière de fluidité des approvisionnements en gaz, notamment au Royaume-Uni et en Europe du nord-ouest où des centres d'échange fonctionnent ou sont mis en place. Dans certains pays, des programmes de cession de gaz ont été mis en œuvre et ont permis d'ouvrir le marché à de nouveaux opérateurs. En outre, la Commission a adopté des mesures dans le secteur gazier en application du droit de la concurrence, dans le cadre de l'affaire GFU notamment, qui ont eu pour effet d'accroître encore la fluidité. La Commission est convaincue que ce processus doit se poursuivre — et se poursuivra effectivement. Il n'en reste pas moins, encore une fois, qu'un dispositif de sécurité doit être prévu au cas où ces développements ne se produiraient pas.

5. Politique de sécurité de l'approvisionnement existantes au niveau des États membres

Il est important de noter que la situation de l'approvisionnement en gaz varie considérablement d'un État membre à l'autre en raison de différences entre les ressources naturelles, les circonstances géologiques et les marchés. Cette situation varie en termes de disponibilité d'une production de gaz nationale, d'importance du gaz dans le bilan énergétique global, de dépendance à l'égard des importations de gaz, de disponibilité d'installations de stockage souterrain, de niveau d'interconnexion, etc.

Les États membres et leur industrie du gaz ont par conséquent des approches différentes en matière de sécurité de l'approvisionnement, ces approches dépendant des circonstances individuelles, des caractéristiques du marché, des options techniques disponibles et des coûts relatifs.

En raison de ces situations différentes, l'industrie européenne du gaz a recours à différentes combinaisons d'instruments et de procédures en matière d'offre et de demande pour faire face aux difficultés d'approvisionnement à court terme: flexibilité du système et de l'approvisionnement, stockage et clients «interruptibles». L'éventail des possibilités dont disposent les compagnies gazières leur permet de veiller à ce que la demande et l'offre de gaz correspondent à tout moment, c'est-à-dire sur toute une saison et au cours de la journée, et de faire face aux situations d'urgence.

Pour répondre à la demande des clients, il faut que les systèmes d'approvisionnement en gaz soient conçus de manière à satisfaire la demande maximale agréée. Ces systèmes sont souvent conçus pour satisfaire la demande de pointe pendant la journée la plus froide, ce qui se produit statistiquement une fois tous les 20 ans, et l'hiver le plus froid, qui se produit statistiquement une fois tous les 50 ans.

Un certain nombre d'États membres et de grandes compagnies gazières ont fixé des conditions à remplir par les entreprises existantes et les nouveaux arrivants en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement ou la disponibilité d'installations de stockage.

- En Italie, par exemple, les nouveaux arrivants qui importent du gaz provenant de pays non membres de l'Union européenne doivent garder des stocks de gaz équivalents à 10 % de l'approvisionnement annuel.
- En Espagne, la dépendance globale d'approvisionnement en gaz vis-à-vis de toute source extérieure ne peut pas dépasser 60 % et les fournisseurs de gaz sont obligés de garder des réserves de gaz pour au moins 35 jours d'approvisionnement.
- Au Royaume-Uni, des normes de sécurité d'approvisionnement sont définies pour faire face à la demande maximale de la journée la plus froide prévisible 1 fois sur 20 ans et pendant l'hiver le plus froid prévisible 1 fois sur 50 ans. Il existe des normes semblables aux Pays-Bas, en France et dans d'autres États membres.
- Le système français a également été conçu pour permettre de faire face (notamment à l'aide de stocks de gaz stratégiques) à une rupture de la plus grande source d'approvisionnement pendant un an.
- Au Danemark, la capacité de réserve et de stockage de la compagnie gazière intégrée permet de maintenir la fourniture de gaz au marché «non interruptible» sans possibilité de passage à un combustible de substitution en cas d'interruption de l'approvisionnement par l'un des deux gazoducs en mer qui alimentent le pays.

6. Des mécanismes efficaces sont essentiels pour faire face à des situations d'approvisionnement extraordinaires

Alors qu'on constate que dans un certain nombre d'États membres la sécurité de l'approvisionnement en gaz repose sur une combinaison de conditions météorologiques extrêmes et une disponibilité «n-1» de sources d'approvisionnement en gaz (c'est-à-dire qu'une des sources d'approvisionnement disponibles est interrompue), il semble y avoir un manque de transparence dans les politiques de sécurité d'approvisionnement appliquées au niveau national, politiques qui semblent souvent ne pas être suffisamment bien définies et formalisées et ne reflétant pas les changements ayant lieu sur les marchés. Par conséquent, il convient de donner la priorité au renforcement de la coordination au niveau tant national que communautaire et à l'amélioration de la transparence à cet égard.

Malgré la diversité des situations de l'approvisionnement dans les États membres et en raison de la structure de l'approvisionnement en gaz de l'Union européenne, les principaux risques d'approvisionnement des différents États membres constituent souvent un risque commun partagé avec d'autres pays. Par exemple, l'interruption de l'approvisionnement de l'Europe en gaz en provenance de n'importe lequel des principaux fournisseurs aurait des conséquences graves dans un certain nombre d'États membres. Par conséquent, seuls des efforts coordonnés pour remédier à une pénurie seront suffisants. Cette situation confère une dimension communautaire à des mesures visant à prévenir ou à gérer une crise majeure de l'approvisionnement en gaz et il faut une solidarité au niveau de l'Union européenne pour réduire au minimum toute incidence négative.

Dans la perspective de l'intégration accrue du marché intérieur du gaz et de l'interdépendance européenne (le «maillon le plus faible» en terme de sécurité pourrait avoir une incidence sur la sécurité ailleurs sur le marché intérieur du gaz) et afin de veiller à un système de partage des risques équilibré, transparent et cohérent et de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, il est nécessaire d'adopter des mécanismes européens adéquats et efficaces pour garantir la sécurité de l'approvisionnement, la coordination et l'intervention au niveau de l'Union européenne en cas de situation d'approvisionnement extraordinaire.

Il est important que, dans cette perspective, la diversité des situations de l'approvisionnement dans les États membres soit dûment prise en compte et que l'industrie gazière européenne conserve la responsabilité opérationnelle pour la mise en œuvre des mesures nécessaires.

Pour ce qui est du gaz, le nouveau cadre communautaire proposé poursuit le même objectif concernant la sécurité de l'approvisionnement que la proposition relative aux stocks de pétrole. Ainsi, il introduit des exigences quantitatives strictes quant aux normes de sécurité de l'approvisionnement et définit les modalités d'application de ces normes. Il exige notamment que les États membres définissent et publient de quelle manière ils garantissent que les clients non interruptibles, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas la possibilité de passer à des combustibles de substitution, continueront à être approvisionnés pendant 60 jours en cas de perturbation des approvisionnements en provenance de la principale source sur le marché visé. Des dispositions similaires exigent qu'en cas de conditions météorologiques extrêmes entraînant une demande particulièrement forte, l'approvisionnement de ces clients soit garanti pendant toute la période de demande exceptionnelle en question.

Si l'on tient compte des différences considérables qui existent entre les marchés du gaz et du pétrole, ces mesures équivalent en fait à l'obligation de maintenir des stocks minimaux instaurée pour le pétrole. Cependant, le nouveau cadre communautaire ne fixe pas à ce stade, comme c'est le cas pour le pétrole, de quantités minimales de stocks de gaz que les États membres devraient détenir pour garantir la sécurité des approvisionnements. En effet, les États membres n'ont pas tous la possibilité de constituer des stocks souterrains en raison de conditions géologiques défavorables et certains pays sont même dépourvus de sites appropriés pour le stockage. En conséquence, chacun doit mettre en œuvre une combinaison de mesures différente pour satisfaire à l'obligation de garantir l'approvisionnement pendant 60 jours et répondre à une demande élevée, combinaison qui comprend le stockage (à l'intérieur ou à l'extérieur du pays en question), des mécanismes de flexibilité de la production, le stockage par compression dans les conduites (linepack) et d'autres mesures possibles.

Qui plus est, s'il n'est pas judicieux à ce stade de définir, État par État, des exigences de stockage juridiquement contraignantes en raison des différences de conditions géologiques et des avantages considérables du stockage à proximité de la demande (qui évite les coûts supplémentaires d'un stockage éloigné de la demande), le stockage peut et doit constituer un élément clé des politiques nationales de sécurité de l'approvisionnement. C'est pourquoi la proposition exige de tous les États membres qu'ils publient des objectifs indicatifs chiffrés concernant le rôle futur du stockage dans les mesures visant à respecter les normes de sécurité des approvisionnements.

Enfin, étant donné que les États membres n'ont pas tous les mêmes capacités de stockage et qu'il importe donc que les pays de l'UE soient solidaires et coopèrent, il est essentiel de garantir un accès non discriminatoire aux installations de stockage souterraines disponibles, ainsi que le souligne la Commission dans sa proposition de mars 2001 en vue de l'adoption d'une directive qui modifierait les directives 96/92/CE et 98/30/CE qui fixent des règles communes pour le fonctionnement du marché intérieur de l'électricité et du gaz.

D'une manière plus générale, il est absolument indispensable que les politiques en matière de sécurité de l'approvisionnement définies et mises en œuvre par les États membres soient compatibles avec l'objectif d'achèvement d'un marché intérieur du gaz qui soit pleinement opérationnel et qu'elles contribuent à atteindre cet objectif. Il importe en particulier que ces politiques soient appliquées de manière non discriminatoire et n'entrave en aucune façon l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs.

7. Se doter d'une expertise technique pour la mise en œuvre des mesures

La mise en place du marché intérieur de l'énergie est progressive et très complexe dans la mesure notamment où elle met en œuvre des règles techniques. Il est donc important de s'assurer que le nouveau cadre législatif est appliqué de manière effective, efficace, non discriminatoire et uniforme par tous les intervenants sur les marchés, dans des conditions qui garantiront la compétitivité des entreprises.

C'est pour cette raison que les différentes phases de la réalisation du marché intérieur du gaz et de l'électricité ont été accompagnées de mécanismes permettant notamment de réunir les régulateurs nationaux, les États membres, les opérateurs économiques et la Commission au sein de réunions de travail technique. Ces réunions de travail examinent les mesures les plus appropriées à prendre afin de mettre en œuvre l'ouverture des marchés du gaz et de l'électricité, et font régulièrement des recommandations très techniques à la Commission.

De même, le nouveau cadre communautaire qui sera mis en place afin de renforcer, dans le cadre du marché intérieur de l'énergie, les mesures de sécurité des approvisionnements gaziers, imposera l'accomplissement de tâches complexes et techniques. Il s'agira notamment de suivre l'évolution des marchés internationaux et d'évaluer leur impact sur la sécurité et la sûreté des approvisionnements. L'efficacité des mesures en place devra être continuellement évaluée; dans ce contexte, il faudra surveiller les mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz y compris le niveau des stocks de gaz détenus par les États membres. Pour effectuer ces tâches, il faudra disposer d'informations objectives, fiables et comparables.

En cas de crise énergétique, lorsque la Commission européenne formulera des recommandations concernant des mesures appropriées qui devront être prises par les États membres à cet égard ou, par décision, obligera les États membres à prendre des mesures spécifiques, il faudra en évaluer les effets sur le marché gazier.

Il apparaît dès lors essentiel de prévoir, au sein des services de la Commission, un système européen d'observation des approvisionnements en hydrocarbures qui rassemblera l'expertise nécessaire afin de répondre aux aspects hautement techniques de ces tâches. Il fournira, sous l'égide de la Commission, le soutien technique et scientifique et un haut niveau d'expertise pour aider à appliquer correctement la législation communautaire dans le domaine des approvisionnements gaziers.

Ce système européen d'observation sera géré par la Commission qui invitera aux réunions des représentants des États membres ainsi que des représentants des secteurs concernés.

8. Conclusion

Sur la base de ce qui précède, on peut conclure que l'importance stratégique de la sécurité de l'approvisionnement en gaz pour l'Union européenne ne diminuera pas. Au contraire, compte tenu des perspectives en matière de demande et d'offre de gaz dans l'Union européenne et en raison de l'évolution rapide liée à l'achèvement du marché intérieur du gaz, il est nécessaire de mener une action coordonnée afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz et, partant, de compléter les autres mesures prises en vue de l'achèvement du marché intérieur de l'énergie. Dans un marché concurrentiel, les politiques en matière de sécurité de l'approvisionnement doivent reposer sur des politiques clairement définies et non discriminatoires et sur des responsabilités opérationnelles. Des mécanismes de contrôle et de sauvegarde appropriés, ainsi que des mesures d'urgence adéquates, devront être mis en place et surveillés au niveau national et communautaire.

C'est la raison pour laquelle la Commission présente une proposition de directive concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz de l'Union européenne. Ces dispositions permettront de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur du gaz en préservant la sécurité des approvisionnements en gaz dans un environnement économique concurrentiel. En cas de crise, elles garantiront la solidarité et l'unité d'action communautaires nécessaires pour répondre efficacement aux aléas du marché énergétique et promouvoir dans ce cadre le bon fonctionnement du marché intérieur. L'article 95 du Traité CE constitue dès lors la base appropriée pour la proposition de directive.

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité établissant la Communauté européenne, et notamment son article 95,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Comité économique et social,

vu l'avis du Comité des Régions,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité

considérant ce qui suit:

- (1) La directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel⁽¹⁾ a beaucoup contribué à la création du marché intérieur du gaz. Cette directive autorise les États membres à imposer aux entreprises de gaz naturel, entre autres, des obligations de service public en matière de sécurité des approvisionnements.
- (2) Le Conseil européen de Barcelone a convenu d'une adoption rapide des propositions concernant la phase finale de l'ouverture du marché intérieur du gaz et de l'électricité. L'achèvement du marché intérieur du gaz changera sensiblement le cadre du marché et doit être complété par des règles communes en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement et les politiques appropriées requises à cet égard.
- (3) La garantie d'un niveau élevé de sécurité de l'approvisionnement est donc une condition essentielle au bon fonctionnement du marché intérieur du gaz. En vue de réaliser le marché intérieur du gaz et, ce faisant, de garantir des conditions uniformes de concurrence, une approche commune minimale en matière de sécurité de l'approvisionnement est dès lors nécessaire dans toute la Communauté afin d'éviter des distorsions du marché.
- (4) Le gaz occupe une place de plus en plus importante dans l'approvisionnement énergétique de l'Union européenne. Au fur et à mesure de l'augmentation de l'importance du gaz, garantir le bon fonctionnement du marché intérieur du gaz naturel en assurant la sécurité de l'approvisionnement en gaz prend également une importance stratégique croissante.
- (5) L'achèvement d'un marché unique concurrentiel du gaz requiert l'adoption de politiques transparentes et non discriminatoires en matière de sécurité de l'approvisionnement qui soient compatibles avec les exigences d'un tel marché. La définition précise des rôles et responsabilités de tous les opérateurs sur le marché est dès lors essentielle pour préserver le bon fonctionnement du marché intérieur et la sécurité de l'approvisionnement en gaz, tout en prévenant l'apparition d'obstacles à de nouvelles entrées sur le marché ou de difficultés importantes pour les compagnies ayant une petite part de marché.
- (6) Comme l'indique le Livre vert intitulé «Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique», l'Union européenne deviendra vraisemblablement de plus en plus dépendante, à long terme, des importations de gaz en provenance de sources hors de l'Union européenne.
- (7) Pour pouvoir répondre à la demande croissante de gaz et diversifier les approvisionnements en gaz comme condition de la concurrence sur le marché intérieur du gaz, l'Union européenne devra mobiliser d'importantes quantités supplémentaires de gaz dans les prochaines décennies, dont la plupart devront provenir de sources très éloignées et être acheminées sur de longues distances.
- (8) L'Union européenne partage un intérêt fondamental avec les pays fournisseurs de gaz et les pays de transit: assurer la continuité des investissements dans les infrastructures de l'approvisionnement en gaz.
- (9) Les contrats à long terme ont joué un rôle très important dans la sécurité des approvisionnements en gaz de l'Europe et conserveront ce rôle. Alors que le niveau actuel de contrats à long terme est plus que satisfaisant au plan communautaire, on s'attend à ce que ces contrats resteront largement utilisés pour l'ensemble des approvisionnements en gaz étant donné que les compagnies continueront à les intégrer dans leur portefeuille global de contrats d'approvisionnement en gaz et il convient de prévoir un dispositif de sécurité à cet égard.
- (10) Le fonctionnement correct et selon les règles de concurrence du marché intérieur du gaz dépend grandement de la mise en place d'approvisionnements fluides en gaz. Des progrès considérables ont été faits dans ce sens grâce à la création de centres d'échange fluide et à la mise en place de programmes de cession du gaz au niveau national. Cette tendance devrait se poursuivre. Il convient néanmoins de prévoir un dispositif de sécurité en la matière.
- (11) Il importe que les États membres fixent un cadre parfaitement clair destiné à favoriser la sécurité de l'approvisionnement et à encourager les investissements dans les infrastructures d'approvisionnement en gaz. Il convient de vérifier que les mesures adéquates sont prises pour garantir que des cadres réglementaires et fiscaux portant sur l'exploitation et la production, le stockage et le transport du gaz naturel, encouragent de manière adéquate les investissements.

⁽¹⁾ JO L 204 du 21.7.1998, p. 1.

(12) Les ressources communautaires en gaz et les mesures visant à accroître leur disponibilité, qui sont non discriminatoires et conformes aux exigences d'un marché unique concurrentiel du gaz naturel et aux règles de concurrence, contribuent à renforcer le niveau de sécurité des approvisionnements sur le marché intérieur du gaz.

(13) Afin de permettre le bon fonctionnement du marché intérieur du gaz, dont la sécurité des approvisionnements en gaz est un élément vital, il convient de surveiller l'équilibre entre l'offre et la demande dans les différents États membres et de prendre les mesures utiles si la sécurité de l'approvisionnement est compromise à un niveau communautaire.

(14) Pour le bon fonctionnement du marché intérieur du gaz et la sécurité de l'approvisionnement, il est essentiel que les États membres soient solidaires dans les situations d'approvisionnement extraordinaires.

(15) La création et le développement d'un marché intérieur accroissent inévitablement l'interdépendance des États membres en ce qui concerne les questions de sécurité de l'approvisionnement. Un État membre qui néglige de prendre les mesures qui s'imposent peut causer des perturbations graves du fonctionnement du marché intérieur dans l'ensemble de la Communauté. Il est donc primordial de prévoir une harmonisation minimale des politiques des États membres en matière de sécurité des approvisionnements en gaz pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur.

(16) Dans le cas d'une situation extraordinaire d'approvisionnement en gaz, la Commission doit, en fonction de la gravité de la situation, agir de manière à ce que soient mises en œuvre les mesures nécessaires pour fournir une assistance spécifique aux États membres particulièrement touchés par l'interruption de l'approvisionnement en gaz afin de préserver, dans la mesure du possible, la continuité du fonctionnement du marché intérieur du gaz.

(17) Afin d'aider à la préparation et à la mise en œuvre de la législation communautaire dans le domaine de la sûreté et de la sécurité de l'approvisionnement en gaz, de contrôler son application et d'aider à l'évaluation de l'efficacité des mesures en vigueur, ainsi que de mieux suivre le développement de la sécurité des approvisionnements gaziers, il convient d'instituer, au sein des services de la Commission, un Système européen d'observation des approvisionnements en hydrocarbures.

(18) Les mesures requises doivent être adoptées en vue de la mise en œuvre de la présente directive conformément à la

décision 1999/468/CE du Conseil, du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission ⁽¹⁾.

(19) Conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du Traité, les objectifs de l'action proposée, à savoir la création d'un marché intérieur du gaz pleinement opérationnel basé sur la libre concurrence et la sécurité des approvisionnements en gaz naturel, ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. La présente directive se limite au minimum requis et n'excède pas ce qui est nécessaire à cette fin,

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

La présente directive énonce des mesures visant à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur du gaz en préservant la sécurité de l'approvisionnement en gaz. Elle établit un cadre commun à l'intérieur duquel les États membres définissent des politiques générales en matière de sécurité de l'approvisionnement transparentes, non discriminatoires et conformes aux exigences d'un marché unique compétitif du gaz, précisent les rôles et responsabilités généraux des différents acteurs du marché et mettent en œuvre des procédures particulières non discriminatoires pour préserver la sécurité des approvisionnements.

Article 2

Aux fins de la présente directive, on entend par:

- 1) «source d'approvisionnement en gaz», l'approvisionnement en gaz en provenance d'un seul pays fournisseur de gaz;
- 2) «contrat d'approvisionnement en gaz à long terme», un contrat d'approvisionnement en gaz conclu pour une durée d'au moins un an;
- 3) «nouveaux entrants sur le marché», des entreprises qui ne sont pas encore actives sur le marché de l'approvisionnement en gaz d'un État membre, ou qui sont arrivées sur le marché dans les 5 ans suivant l'entrée en vigueur de la présente directive et qui ont une petite part de marché;
- 4) «petite part de marché», une part de marché inférieure à 10 % du marché national du gaz.

⁽¹⁾ JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

Article 3

1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour définir les politiques générales requises en matière de sécurité de l'approvisionnement qui font partie intégrante d'un marché intérieur compétitif du gaz naturel. Il s'agit notamment de préciser les rôles et les responsabilités généraux des différents acteurs sur le marché en ce qui concerne le respect des normes de sécurité de l'approvisionnement.

2. Les mesures et normes visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement sur le marché intérieur du gaz sont établies conformément au paragraphe 3 du présent article et conformément à l'article 4. Ces mesures et normes contribuent à la réalisation du marché intérieur du gaz, elles sont mises en œuvre de manière transparente et non discriminatoire et elles sont publiées.

3. Lorsqu'ils élaborent les mesures et les normes visées au paragraphe 1, les États membres tiennent le plus grand compte des éléments suivants:

- a) l'importance d'assurer la continuité des fournitures de gaz dans des conditions difficiles, notamment pour les consommateurs domestiques qui n'ont pas la possibilité d'opter pour d'autres combustibles;
- b) la nécessité de garantir des niveaux adéquats de stockage de gaz ou la disponibilité de combustibles de remplacement;
- c) la nécessité de diversifier les approvisionnements et d'assurer un équilibre raisonnable entre les différentes sources d'approvisionnement en gaz;
- d) la nécessité d'adopter des mesures d'incitation à la diversification des sources d'approvisionnement en gaz à l'intérieur et à l'extérieur du marché unique européen du gaz;
- e) le risque le plus grave de panne ou de perturbation du réseau touchant la source d'approvisionnement unique la plus importante, et le coût à supporter pour atténuer les effets de cette perturbation de l'approvisionnement;
- f) le marché intérieur et les possibilités de coopération transfrontalière en matière de sécurité de l'approvisionnement en gaz.

4. Lorsqu'ils élaborent les mesures et les normes visées au paragraphe 1, les États membres tiennent également compte de la nécessité de fixer des normes élevées de sécurité de l'approvisionnement pour les fournitures de gaz destinées à la production d'électricité, notamment en ce qui concerne le niveau de la demande interruptible et l'existence de capacités de réserve en combustibles de remplacement dans ce secteur.

5. Les politiques de sécurité de l'approvisionnement sont compatibles avec l'achèvement d'un marché intérieur du gaz

complètement opérationnel, auquel elles contribuent. Les politiques de sécurité de l'approvisionnement sont mises en œuvre de manière non discriminatoire et n'entravent en aucune façon l'entrée de nouveaux participants sur le marché.

6. Afin de garantir que les critères établis par les États membres en matière de sécurité de l'approvisionnement ne génèrent pas la concurrence de manière notable ni ne créeront de barrières à l'entrée, les États membres exemptent les compagnies ayant une petite part de marché et les nouveaux entrants du respect des obligations imposées en vertu des articles 3 et 4 de la présente directive.

Lorsque les États membres estiment que le respect des obligations imposées en vertu des articles 3 et 4 de la présente directive ne créera pas d'entrave notable à la concurrence ni de barrières à l'entrée sur le marché, ils peuvent demander à la Commission l'autorisation de lever cette exemption. La Commission statue sur la demande conformément à l'article 9, paragraphe 2, de la présente directive.

Article 4

1. En vue d'appliquer les politiques en matière de sécurité de l'approvisionnement et de se conformer aux normes visées à l'article 3, les États membres prennent les mesures nécessaires pour que l'approvisionnement des consommateurs non interruptibles qui ne sont pas en mesure de remplacer le gaz par un autre combustible soit assuré en cas de perturbation de la source d'approvisionnement en gaz unique la plus importante, pendant soixante jours dans des conditions météorologiques moyennes.

2. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que l'approvisionnement des consommateurs non interruptibles qui ne sont pas en mesure de remplacer le gaz par un autre combustible soit assuré dans les situations de températures extrêmement basses pendant une période de trois jours telles qu'il s'en produit statistiquement tous les vingt ans.

3. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que l'approvisionnement des consommateurs non interruptibles qui ne sont pas en mesure de remplacer le gaz par un autre combustible soit assuré dans les situations d'hivers froids telles qu'il s'en produit statistiquement tous les cinquante ans.

4. Pour atteindre ces normes de sécurité de l'approvisionnement, les États membres peuvent combiner au moins les instruments suivants:

- a) consommateurs interruptibles
- b) stockage de gaz
- c) flexibilité de l'approvisionnement
- d) marchés au comptant

5. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que le stockage de gaz, soit à l'intérieur soit en dehors du territoire de l'État membre, apporte la contribution minimale nécessaire pour atteindre les normes en matière de sécurité de l'approvisionnement visées au présent article, en fonction des possibilités géologiques et économiques de stockage dans chaque État membre.

À cet égard, les États membres adoptent et publient, un an au plus tard après l'entrée en vigueur de la présente directive, puis tous les deux ans, un rapport fixant des objectifs indicatifs nationaux quant à la future contribution que le stockage, à l'intérieur ou en dehors du territoire de l'État membre, apportera à la sécurité de l'approvisionnement. Cette contribution concerne le volume utile de stockage de gaz et les capacités de déblocage des stocks, ainsi que le pourcentage que représente la capacité de stockage de gaz par rapport à la consommation de gaz pour les dix prochaines années. Les objectifs concernant la contribution future du stockage sont fixés conformément au modèle figurant à l'annexe de la présente directive.

6. Lorsque les États membres définissent les critères relatifs à la sécurité de l'approvisionnement visés dans le présent article, ils veillent à ce qu'ils soient compatibles avec les objectifs du marché intérieur du gaz, et notamment à ce que les mesures d'application de ces critères soient harmonisées lorsque cela est possible et pertinent d'un point de vue économique et technique. Plus particulièrement, la capacité minimale de stockage imposée aux entreprises doit être fixée en tenant compte de la possibilité d'accéder sans restriction aux installations de stockage, ainsi que des conditions auxquelles l'accès est accordé par les entreprises qui exploitent ces installations.

7. Lorsque les États membres appliquent des normes de sécurité de l'approvisionnement et imposent des obligations à un opérateur établi et enregistré dans un autre État membre, ils prennent dûment en considération les mesures déjà prises par cet opérateur pour satisfaire aux critères de sécurité de l'approvisionnement appliqués dans cet État membre.

Article 5

1. Dans le rapport publié par les États membres en application de l'article [4, point a)] de la directive .../.../CE [proposition de nouvelle directive modifiant les directives 96/92/CE et 98/30/CE concernant des règles communes pour les marchés intérieurs de l'électricité et du gaz naturel], les États membres examinent notamment les points suivants:

a) les incidences du point de vue de la concurrence des mesures prises en application des articles 3 et 4 de la présente directive sur les compagnies ayant une petite part de marché ou sur les nouveaux entrants et, en particulier, l'efficacité des mesures prises par les États membres en vertu

de l'article 3, paragraphe 6, pour contrer toute entrave à la concurrence ou à l'entrée de ces compagnies sur le marché qui résulterait de ces mesures;

b) l'équilibre entre l'offre et la demande sur leur territoire;

c) les prévisions en matière de demande et de disponibilités;

d) la capacité supplémentaire envisagée, soit en projet soit en construction;

e) les instruments mis en place pour les situations d'urgence et les imprévus afin de pallier à une crise soudaine sur le marché;

f) les niveaux des stocks et les mesures qui ont été prises et qui seront prises pour atteindre les objectifs indicatifs de stockage; et

g) l'étendue des contrats à long terme conclus par des entreprises établies et enregistrées sur leur territoire.

En outre, les États membres vérifient que les mesures appropriées sont prises pour garantir que des cadres réglementaires et fiscaux portant sur l'exploitation et la production, le stockage et le transport du gaz naturel et du GNL, encouragent de manière adéquate les nouveaux investissements.

2. Dans le rapport qu'elle présente en application de l'article [28] de la directive .../.../CE [proposition de nouvelle directive modifiant les directives 96/92/CE et 98/30/CE concernant des règles communes pour les marchés intérieurs de l'électricité et du gaz naturel], la Commission examine

a) les questions relatives à la sécurité de l'approvisionnement dans la Communauté, et notamment l'équilibre actuel et l'équilibre escompté entre l'offre et la demande, ainsi que l'opportunité de mesures d'incitation en faveur des investissements dans de nouvelles infrastructures d'approvisionnement en gaz;

b) les possibilités d'harmonisation des mesures en matière de sécurité de l'approvisionnement en vue d'améliorer le fonctionnement du marché unique du gaz;

c) les niveaux des stocks par rapport aux objectifs indicatifs de stockage;

d) le niveau des contrats gaziers à long terme, et les conséquences de ce niveau sur le plan pratique pour garantir des niveaux adéquats des nouveaux approvisionnements en gaz pour l'Union européenne dans le futur.

Le cas échéant, ce rapport contient des recommandations.

Article 6

1. En vue d'assurer la sécurité d'approvisionnement continue à long terme en gaz pour la Communauté ainsi que le développement progressif d'un marché intérieur plus fluide du gaz, la Commission surveillera étroitement la quantité de nouveaux contrats d'importation de gaz en provenance de pays non communautaires conclus à long terme ainsi que l'existence des approvisionnements adéquats et fluides en gaz et des références transparentes des prix du gaz à l'intérieur de la Communauté comme moyens de soutien des approvisionnements stables en gaz à long terme. La Commission peut formuler des recommandations concernant des mesures appropriées qui devront être prises par les États membres à cet égard. Ces recommandations ne peuvent avoir pour objet que de pallier à un nombre insuffisant de contrats de ce type à un niveau communautaire. Les États membres informeront la Commission de la manière dont ils ont mis en œuvre les recommandations. Lorsqu'elle formule ces recommandations, la Commission prête une attention particulière aux effets que de telles mesures peuvent avoir sur les compagnies ayant une petite part de marché et sur les nouveaux entrants.

2. Si les mesures prises par les États membres en rapport avec les recommandations visées au paragraphe 1 sont inadéquates en ce qui concerne la sécurité à long terme de l'approvisionnement en gaz, la Commission peut, par décision, conformément à la procédure prévue à l'article 9, paragraphe 3, obliger les États membres concernés à prendre des mesures spécifiques visant à assurer qu'une part minimale appropriée des nouveaux approvisionnements en gaz en provenance de pays non communautaires, dans les cinq années qui suivent l'entrée en vigueur de la présente directive, soit fondée sur des contrats à long terme et qu'à l'intérieur de la Communauté, des approvisionnements adéquats et fluides en gaz se développent et, enfin, qu'il existe des références transparentes des prix du gaz comme moyens de soutien des approvisionnements stables en gaz à long terme. Lorsqu'elle adopte ces décisions, la Commission prête une attention particulière aux effets que de telles mesures peuvent avoir sur les compagnies ayant une petite part de marché et sur les nouveaux entrants.

3. Dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente directive, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport d'analyse sur l'expérience acquise dans l'application du présent article, afin de leur permettre d'examiner en temps utile s'il convient de l'adapter.

Article 7

Dans le but d'accroître la fluidité du marché du gaz naturel, les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir des procédures d'autorisation non discriminatoires pour la construction d'installations de stockage et d'installations de GNL et pour supprimer toute entrave à la construction de telles installations. Ces procédures s'appliquent de manière identique aux entreprises de gaz naturel de l'Union européenne et aux fournisseurs de gaz extérieurs à l'Union européenne.

Article 8

1. En cas de situation extraordinaire de l'approvisionnement en gaz, notamment une interruption grave des fournitures de gaz par l'un des principaux fournisseurs de l'Union européenne, la Commission peut, en application de la procédure prévue à l'article 9, paragraphe 2, formuler des recommandations pour que les États membres prennent les mesures nécessaires pour fournir une assistance spécifique aux États membres particulièrement touchés par l'interruption de l'approvisionnement en gaz. Ces mesures comprennent entre autres:

- a) le déblocage des stocks de gaz;
- b) la mise à disposition de gazoducs pour acheminer le gaz vers les régions touchées;
- c) l'interruption de la demande interruptible pour permettre la redistribution du gaz et assurer la flexibilité du système.

2. Les États membres informent la Commission de la mise en œuvre des recommandations.

3. Si les mesures prises par les États membres sont inadéquates compte tenu de l'évolution du marché ou si les conséquences économiques de la situation extraordinaire de l'approvisionnement en gaz deviennent extrêmement graves, la Commission peut, par décision, conformément à la procédure prévue à l'article 9, paragraphe 3, obliger les États membres de prendre des mesures spécifiques pour fournir l'assistance nécessaire aux États membres particulièrement touchés par l'interruption de l'approvisionnement en gaz. Ces mesures comprennent entre autres celles mentionnées au paragraphe 1, points a) à c).

4. Les recommandations et décisions prises en application du présent article restreignent le moins possible la concurrence. La Commission veille que ce principe soit respecté pendant toute la durée d'application des mesures.

Article 9

1. La Commission est assistée par un comité composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission.

2. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, les articles 3 et 7 de la décision 1999/468/CE du Conseil s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de ladite décision.

3. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, les articles 5 et 7 de la décision 1999/468/CE du Conseil s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de ladite décision.

La période prévue à l'article 5, paragraphe 6, de la décision 1999/468/CE est fixée à une semaine.

4. Le comité établit son règlement intérieur.

Article 10

1. Au plus tard le 1^{er} janvier 2004, la Commission prend les mesures nécessaires pour créer un Système européen d'observation des approvisionnements en hydrocarbures, pour aider à concevoir et à appliquer correctement la législation communautaire dans le domaine des approvisionnements gaziers, pour suivre son application et aider à évaluer l'efficacité des mesures en vigueur et leurs incidences sur le fonctionnement du marché intérieur du gaz naturel. La Commission veille à ce que les ressources requises soient dégagées pour permettre un suivi efficace des dispositions prévues par la présente directive.

2. Le Système européen d'observation des approvisionnements en hydrocarbures est géré par la Commission qui invite aux réunions des représentants des États membres ainsi que des représentants des secteurs concernés. Il fournit à la Commission l'assistance technique nécessaire pour l'élaboration et l'évaluation des mesures prises en application de la présente directive et contribue à une meilleure connaissance de l'évolution du marché intérieur et du marché international du gaz et des facteurs qui les déterminent.

3. Le Système européen d'observation des approvisionnements en hydrocarbures accomplit, en ce qui concerne le gaz naturel, les tâches techniques suivantes:

- a) surveiller le fonctionnement du marché intérieur et du marché international du gaz,
- b) contribuer à la mise en place d'un système de surveillance physique des infrastructures internes et externes à l'Union européenne qui contribuent à la sécurité des approvisionnements gaziers,
- c) surveiller l'approvisionnement en gaz et les procédures destinées à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz dans les situations d'urgence,
- d) surveiller le niveau des stocks stratégiques de sécurité de gaz et leurs procédures d'utilisation ainsi que les procédures appliquées en ce qui concerne l'accès au stockage y compris les aspects de dominance du marché relatifs à l'accès au stockage,

- e) constituer des bases d'informations objectives, fiables et comparables pour l'accomplissement de ses tâches.

Article 11

La Commission contrôle étroitement les modalités d'application de la présente directive dans les États membres, notamment la compatibilité des mesures prises au regard des dispositions de l'article 4 et leur effet sur le marché intérieur du gaz, ainsi que le développement de la concurrence au sein de l'Union européenne. La Commission surveille étroitement également la disponibilité de l'accès des tiers au stockage dans des conditions non discriminatoires. Au vu des résultats de ce contrôle, la Commission présente si besoin est, au plus tard le 1^{er} janvier 2004, des propositions concernant des mesures supplémentaires visant à garantir un accès véritable au stockage.

Le cas échéant, la Commission émet des recommandations ou soumet des propositions appropriées.

Article 12

Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 1^{er} janvier 2004. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

Article 13

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Article 14

Les États membres sont destinataires de la présente directive

ANNEXE

Capacité de stockage de l'Union européenne — Objectifs indicatifs nationaux

Le tableau ci-dessous illustre les capacités de stockage de gaz en termes absolus et en pourcentage de la consommation.

Capacités de stockage au 1^{er} janvier 2001

	Volume utile (en milliards de m ³)	Pourcentage de la demande en 2000	Capacité de déblocage des stocks (en millions de m ³ /jour)	Objectif pour 2010 — Stockage (en milliards de m ³)	Objectif pour 2010 — Pourcentage	Objectif pour 2010 — Capacité de déblocage (en millions de m ³ /jour)
Autriche	2,295	31,6	24			
Belgique	0,675	4,2	19			
Danemark	0,810	17,6	25			
France	11,1	26,2	180			
Finlande	0,0	0,0	0			
Allemagne	18,556	22,3	425			
Grèce	0,075	3,8	5			
Irlande	0,0	0,0	0			
Italie	15,1	22,0	265			
Luxembourg	0,0	0,0	0			
Pays-Bas	2,5	6,1	145			
Portugal	0,0	0,0	0			
Espagne	1,0	5,5	8			
Suède	0,0	0,0	0			
Royaume-Uni	3,577	3,7	137			
Europe des quinze	55,688	14,2	1 233			