COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5.3.2020
C(2020) 1322 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 5.3.2020

au titre du règlement (UE) 2017/1938 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) n° 994/2010, sur le plan d'action préventif et le plan d'urgence présentés par l'autorité compétente du Grand-Duché de Luxembourg à la Commission européenne

(Le texte en langue française est le seul faisant foi)

AVIS DE LA COMMISSION

du 5.3.2020

au titre du règlement (UE) 2017/1938 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) n° 994/2010, sur le plan d'action préventif et le plan d'urgence présentés par l'autorité compétente du Grand-Duché de Luxembourg à la Commission européenne

(Le texte en langue française est le seul faisant foi)

1. PROCÉDURE

L'article 8, paragraphe 2, points a) et b), du règlement (UE) 2017/1938 (ci-après le «règlement») dispose que l'autorité compétente de chaque État membre doit mettre en place un plan d'action préventif et un plan d'urgence (ci-après dénommés les «plans»). Conformément à l'article 9, paragraphe 11, du règlement, les plans doivent être mis à jour tous les quatre ans, à moins que les circonstances ne nécessitent des mises à jour plus fréquentes. La concertation entre les autorités compétentes prévue à l'article 8, paragraphe 6, a lieu avant l'adoption des plans.

Les plans (ainsi que leurs mises à jour) doivent être fondés sur l'évaluation des risques que chaque autorité compétente doit adopter et notifier à la Commission avant l'adoption des plans, conformément à l'article 7 du règlement. L'évaluation des risques doit consister en une évaluation complète des risques affectant la sécurité de l'approvisionnement en gaz dans l'État membre sur la base d'éléments communs qui comprennent notamment l'élaboration de plusieurs scénarios de demande exceptionnellement élevée en gaz et de rupture d'approvisionnement.

L'autorité compétente du Grand-Duché de Luxembourg, le ministère de l'énergie et de l'aménagement du territoire (ci-après «le ministère») a notifié à la Commission, le 1er février 2019, son évaluation des risques conformément à l'article 7 du règlement.

Elle a fait de même pour son plan d'action préventif et de son plan d'urgence le 18 octobre 2019.

Après avoir évalué les plans, sur la base des critères indiqués à l'article 8, paragraphe 8, et des modèles figurant aux annexes VI et VII du règlement, et avoir communiqué ses principales conclusions au groupe de coordination pour le gaz les 19 mars, 27 juin et 26 septembre 2019, la Commission souhaite formuler les observations suivantes concernant les plans.

2. ÉVALUATION DES PLANS RÉALISÉE PAR LA COMMISSION

À de nombreux égards, les plans sont détaillés et complets. Ils comprennent une description très détaillée des procédures d'urgence, avec des graphiques permettant de visualiser les processus et les responsabilités. La Commission se félicite également de l'inclusion d'une évaluation des incidences transfrontalières des mesures préventives adoptées dans les États membres voisins.

La Commission estime néanmoins que certains éléments des plans ne sont pas entièrement conformes aux exigences du règlement.

Absence de dimension régionale

En application de l'article 8, paragraphe 3, du règlement, le plan d'action préventif (PAP) et le plan d'urgence (PU) doivent contenir un chapitre régional, ou plusieurs chapitres régionaux, élaborés conjointement par les groupes de risque auxquels appartient l'État membre en cause, dans lesquels sont inscrites des mesures transfrontalières appropriées et efficaces traitant les risques communs.

Le PAP notifié contient un bref chapitre sur la dimension régionale, mais les informations fournies ne sont pas suffisantes. En ce qui concerne la formule N-1, une référence est faite aux rapports communs d'évaluation des risques, qui ne sont pas des documents publics. En tout état de cause, les informations requises à l'annexe VI, point 11.1, en lien avec la formule N-1 sont absentes. Manquent également les mécanismes de coopération et les mesures préventives requises aux points 11.2 et 11.3 de l'annexe VI du règlement.

Le chapitre du PU notifié relatif à la dimension régionale ne contient pas de mesures à adopter selon le niveau de crise ni de référence à un mécanisme de coopération en place pour la coopération en place pour coopérer au sein de chacun des groupes de risques concernés, comme le requiert le point 8 de l'annexe VI du règlement.

La Commission considère que le PAP et le PU du Luxembourg doivent être modifiés afin d'y inclure toutes les informations manquantes susmentionnées.

2.1. Plan d'action préventif (PAP)

Informations manquantes sur l'impact économique des mesures préventives, ainsi qu'en ce qui concerne leur incidence sur les clients

L'article 9, paragraphe 1, points f) à h) et l'annexe VI, points 4 et 5, du règlement, font obligation aux États membres d'inclure dans leurs PAP des informations relatives à l'impact des mesures envisagées ainsi qu'une description des effets de ces mesures sur le fonctionnement du marché intérieur, l'environnement et les clients.

Le PAP présenté par le ministère ne fournit pas d'informations sur la quantification de l'impact économique, de l'efficience des mesures préventives [annexe VI, point 5 a) ii)] ni sur leur impact sur les clients [annexe VI, point 5 a) iii)].

La Commission estime qu'il convient de modifier le PAP afin d'y inclure les informations susmentionnées.

Absence de détails sur la consultation des parties prenantes

En application de l'article 8, paragraphe 2, du règlement, les États membres sont tenus de consulter, avant de mettre en place le PAP et le PU, les entreprises du secteur du gaz naturel, les organisations représentant les intérêts des ménages, les consommateurs de gaz industriels et, lorsqu'elle ne se confond pas avec l'autorité compétente, l'autorité nationale de réglementation. Les mécanismes utilisés pour ces consultations ainsi que leurs résultats doivent être décrits dans le PAP, conformément à l'annexe VI, point 9, du règlement.

La section 9 du PAP décrit la consultation menée avec les parties prenantes à son sujet, et les mécanismes appliqués, mais elle ne mentionne pas les résultats de la consultation.

La Commission estime que le plan d'action préventif devrait être modifié pour y inclure les éléments manquants susmentionnés selon le modèle figurant à l'annexe VI, point 9, du règlement.

Autres informations manquantes

Le PAP notifié manque d'informations sur les points suivants énumérés à l'annexe VI en application de l'article 8, paragraphe 5, du règlement, et devrait être modifié afin d'y inclure:

- Une description du système gazier régional pour chaque groupe: le PAP notifié ne comporte pas de brève description consolidée du système gazier régional pour chaque groupe de risques auquel l'État membre participe (point 1.1 de l'annexe VI). Il est fait référence aux évaluations communes des risques, qui ne sont pas des documents publics, sans donner aucune information à leur sujet.
- Définition des clients protégés: le PAP contient la définition des clients protégés et donne les chiffres de la consommation des clients protégés définis tels que notifiés par le Luxembourg le 5 mars 2018 (point 4 a) de l'annexe VI).
- Description du système gazier:
  - Le point 1.2 d) de l'annexe VI fait obligation aux États membres d'inclure dans le PAP une ventilation, dans la mesure du possible, au niveau national, des sources d'importation de gaz par pays d'origine. Les données fournies dans le PAP pourraient être obsolètes (car elles remontent à 2013) et ne reflètent pas la situation actuelle, en particulier après la création du marché intégré BELUX en octobre 2015. Des données plus récentes devraient être disponibles car les fournisseurs de gaz sont tenus, en application de l'article 29 du règlement grand-ducal du 19 mai 2003 et comme indiqué à la section 6.1 du PAP, de présenter des rapports annuels.
  - En application du point 1.2 g) de l'annexe VI, le PAP doit inclure du gaz dans la production d'électricité. Le PAP notifié comporte des données relatives à la consommation, mais n'indique pas la puissance (MWe) installée.

2.2. Plan d'urgence

Informations manquantes sur l'application des dispositions relatives à la solidarité

Dans un esprit de solidarité, l'article 13 du règlement fait obligation aux États membres d'adopter un ensemble de dispositions visant à garantir l'approvisionnement en gaz d'un nombre minimal de clients dans tous les États membres et les conditions y afférentes (ci-après les «obligations de solidarité»). Il s'agit d'une mesure de dernier recours à appliquer dans des situations extrêmes. L'article 10, paragraphe 1, point m) et l'annexe VII, point 8.3, du règlement imposent aux États membres de décrire les dispositions prises pour s'acquitter des obligations de solidarité énoncées à l'article 13 du règlement.

Le PU présenté par le ministère ne contient aucune information sur ces dispositifs.

La Commission a connaissance des travaux actuellement menés par plusieurs États membres pour définir les dispositions en matière de solidarité et salue ces efforts, mais elle considère qu'il convient de modifier le PU afin d'y inclure les modalités d'application de ces obligations prévues à l'article 13 du règlement.

Consommation indue de clients non protégés

En application de l'article 10, paragraphe 1, point l) et de l'annexe VII, point 6, du règlement, le PU doit décrire les mesures prises pour empêcher la consommation, par des clients qui ne sont pas des clients protégés, de gaz destiné à des clients protégés en cas d'urgence.

Le PU notifié n'inclut pas d'informations sur ces mesures. La Commission estime donc qu'il convient de modifier le PU afin d'y inclure les informations susmentionnées.

1.1. Observations diverses

Outre les remarques de fond qui précèdent, la Commission tient à attirer l'attention du ministère sur d'autres éléments des plans présentés, qui ne posent pas forcément de problèmes juridiques quant à leur compatibilité avec les éléments mentionnés à l'article 8, paragraphe 8, points a) à d), du règlement, mais qui peuvent fournir des orientations utiles à l'autorité compétente dans la perspective d'une modification ultérieure de ces plans.

- Afin d'accroître la transparence, les plans pourraient comprendre des informations sur la consultation des autorités compétentes des autres États membres, en particulier des pays voisins, notamment sur l'échange de projets de plans visant à garantir la cohérence de ces plans (article 8, paragraphe 6, du règlement).
- Le Luxembourg, par dérogation, n'est pas tenu de respecter la règle N-1, mais la description des valeurs utilisées pour le calcul est générique et pourrait être mise à jour en fonction de la situation (par exemple en ventilant les capacités d'importation (point 3.2 a) iii) de l'annexe VI du règlement).
- En ce qui concerne la fourniture d'électricité produite à partir de gaz, le PU notifié devrait inclure un mécanisme formel visant à assurer une coordination appropriée entre les principaux acteurs des secteurs du gaz et de l'électricité à différents niveaux de crise point 3(b) iii) de l'annexe VII du règlement) ou indiquer les raisons pour lesquelles un tel mécanisme n'est pas nécessaire.
- Le PU indique que les simulations en temps réel des réactions en situation d'urgence sont «normales» et que la prochaine aura lieu avant le prochain rapport actualisé sur la préparation aux situations d'urgence. Toutefois, le PU pourrait être amélioré en fournissant un calendrier de ces essais (point 7 (a) de l'annexe VII du règlement).
- La Commission se félicite des mesures fondées sur le marché, mais le PAP et le PU pourraient être améliorés par une description plus détaillée des modalités de mise en œuvre et de l'impact sur le marché de ces mesures, en particulier les tarifs préférentiels (point 5.2.1.4 du PAP), les scénarios de procédures en cas de défaillance d'une certaine catégorie de fournisseur et/ou de transporteur (point 5.2.2 du PAP) et l'application spécifique des tarifs préférentiels aux niveaux d'alerte précoce et d'alerte (points 2.1.2.2 et 2.2.2.1 du PU).

3. Conclusion

Sur la base de l'évaluation qui précède, et compte tenu de l'article 8, paragraphe 8, point d), du règlement, la Commission conclut que plusieurs éléments des plans ne sont pas conformes à certaines dispositions dudit règlement.

Elle invite le ministère à modifier les plans, en tenant dûment compte des préoccupations exprimées par la Commission dans le présent avis, et à notifier les plans modifiés à la Commission dans un délai de trois mois, conformément à l'article 8, paragraphe 9, du règlement.

L'évaluation de la Commission exposée dans le présent avis est sans préjudice de toute position qu'elle pourrait prendre à l'égard du Grand-Duché de Luxembourg en ce qui concerne la compatibilité des mesures nationales avec le droit de l'UE, notamment dans le cadre de procédures d'infraction et de l'application des règles de concurrence de l'Union européenne, notamment les règles en matière d'aides d'État.

La Commission publiera le présent avis. Elle ne considère pas les informations qu'il contient comme confidentielles, du fait notamment qu'il porte sur des plans qui ont été publiés. Le ministère est invité à faire savoir à la Commission, dans un délai de cinq jours ouvrables suivant la réception de l'avis, si elle juge que ce dernier contient des informations commercialement sensibles dont la confidentialité doit être préservée.

Fait à Bruxelles, le 5.3.2020

Par la Commission
Kadri SIMSON
Membre de la Commission

AMPLIATION CERTIFIÉE CONFORME
Pour la Secrétaire générale,

Jordi AYET PUIGARNAU
Directeur du Greffe
COMMISSION EUROPÉENNE