



Bruxelles, le 9.3.2015  
C(2015) 1552 final

**AVIS DE LA COMMISSION**

**du 9.3.2015**

**au titre du règlement (UE) n° 994/2010, sur le plan d'action préventif et le plan  
d'urgence présentés par l'autorité compétente du Royaume de Belgique à la  
Commission européenne**

## **AVIS DE LA COMMISSION**

**du 9.3.2015**

**au titre du règlement (UE) n° 994/2010, sur le plan d'action préventif et le plan d'urgence présentés par l'autorité compétente du Royaume de Belgique à la Commission européenne**

### **1. PROCÉDURE**

L'article 4, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 994/2010 (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 (conjointement, les «plans»). Conformément à l'article 5, paragraphe 4, et à l'article 10, paragraphe 2, du règlement, les plans doivent être mis à jour tous les deux ans, à moins que les circonstances ne nécessitent des mises à jour plus fréquentes.

Les plans (ainsi que leurs mises à jour) doivent être fondés sur l'évaluation des risques au niveau national que chaque autorité compétente doit adopter et notifier à la Commission avant l'adoption des plans, conformément à l'article 9 du règlement. L'évaluation des risques devrait 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'évaluation des risques doit être mise à jour pour la première fois au plus tard 18 mois après l'adoption des plans.

L'autorité compétente de la Belgique, la Direction générale de l'Énergie du Service public fédéral de l'économie, des PME, des classes moyennes et de l'énergie, a notifié à la Commission la mise à jour de son évaluation des risques le 15 septembre 2014, en application de l'article 9 du règlement,

puis la mise à jour de son plan d'action préventif et de son plan d'urgence le 9 décembre 2014. La Commission ne dispose pas d'informations en ce qui concerne la consultation sur les plans belges avec d'autres États membres, en particulier avec les pays voisins.

Pour faire connaître ses observations éventuelles sur les plans mis à jour, la Commission estime adéquat d'appliquer la procédure et les critères d'évaluation fixés pour les plans initiaux à l'article 4, paragraphe 6, du règlement.

Ainsi, après avoir évalué les plans mis à jour, sur la base des critères indiqués à l'article 4, paragraphe 6, point b), sous (i) à (iii), du règlement, et avoir communiqué ses principales conclusions au groupe de coordination pour le gaz le 28.01.2015, la Commission souhaite formuler les observations suivantes concernant les plans.

### **2. ÉVALUATION DES PLANS RÉALISÉE PAR LA COMMISSION**

L'autorité compétente de la Belgique a présenté un ensemble de plans détaillés et complets en cohérence avec l'évaluation des risques. La Commission se félicite en particulier des informations fournies en ce qui concerne les mesures de prévention prises par les gestionnaires de réseau de transport (GRT) d'électricité et de gaz, à savoir ELIA et Fluxys Belgium, en vue d'évaluer et de limiter l'impact d'une rupture de l'alimentation électrique.

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

## 2.1 Plan d'action préventif

### *Définition des clients protégés et des normes d'approvisionnement*

L'article 2, paragraphe 1, du règlement contient une définition de certains groupes de clients consommant du gaz en tant que «clients protégés», avec des limites quantitatives pour certaines catégories de clients. Si tous les ménages qui sont connectés à un réseau de distribution de gaz doivent être considérés comme clients protégés, le règlement permet aux États membres d'inclure d'autres catégories, moyennant le respect de certaines conditions. En particulier, l'article 2, paragraphe 1, point a), du règlement prévoit que les petites et moyennes entreprises connectées à un réseau de distribution de gaz, ainsi que les services sociaux essentiels connectés à un réseau de distribution ou de transport de gaz, peuvent également être considérées comme «protégés» si l'État membre en décide ainsi, mais seulement dans la mesure où ils ne représentent pas plus de 20 % de la consommation finale de gaz. L'article 8, paragraphe 1, du règlement dispose que l'approvisionnement en gaz des clients protégés doit être assuré pendant certaines périodes minimales en cas de demande en gaz exceptionnellement élevée ou d'interruption de l'alimentation<sup>1</sup>, ce qui représente la «norme d'approvisionnement». Les plans d'action préventifs communiqués par les États membres conformément à l'article 5, paragraphe 1, point b), du règlement doivent contenir «*les mesures, les volumes, les capacités et les délais nécessaires pour satisfaire [à la] norme [...] d'approvisionnement*»

Le plan d'action préventif soumis par l'autorité compétente de la Belgique ne décrit pas les volumes de gaz ni les capacités nécessaires pour satisfaire aux normes d'approvisionnement, et n'indique pas non plus qui sont les clients protégés. En outre, l'explication fournie dans le plan d'action préventif laisse entendre qu'un nouveau cadre juridique pour les normes d'approvisionnement est en cours d'élaboration. Le plan d'action préventif décrit ensuite plusieurs options et approches en matière de norme d'approvisionnement, mais il semble qu'aucune de ces mesures ne soit en place actuellement. La Commission est certes favorable à une réflexion approfondie sur l'approche à adopter pour mettre en œuvre la norme d'approvisionnement, mais elle estime que les mesures existantes devraient être décrites dans les plans et qu'en leur absence, de nouvelles mesures devraient être adoptées dès que possible pour assurer le respect de la norme d'approvisionnement conformément à l'article 8, paragraphe 1, du règlement. De plus, la Commission considère qu'il conviendrait de modifier le plan d'action préventif de la Belgique afin d'y inclure les mesures, les volumes et les capacités nécessaires pour respecter la norme d'approvisionnement. Des informations devraient aussi y figurer concernant les clients protégés et leurs niveaux de consommation.

## 2.2 Plan d'urgence

### *Définition du niveau de crise «alerte précoce»*

Conformément à l'article 10, paragraphe 3, point a), du règlement, un niveau de crise «alerte précoce» doit être déclaré «*lorsqu'il existe des informations concrètes, sérieuses et fiables, selon lesquelles un événement peut se produire, qui est de nature à nuire considérablement à*

---

<sup>1</sup> Voir l'article 8, paragraphe 1 (en ce qui concerne la «norme d'approvisionnement»), et l'article 2, paragraphe 1, du règlement (en ce qui concerne la définition des «clients protégés»).

*l'état de l'approvisionnement et susceptible d'entraîner le déclenchement du niveau d'alerte ou d'urgence».*

Le plan d'urgence de la Belgique semble utiliser un concept légèrement différent pour le niveau d'alerte précoce, puisqu'il utilise la définition suivante: *"de manière générale, le niveau d'alerte précoce est activé lorsque le fonctionnement du réseau de transport est fortement sollicité. [...] Dans le niveau d'alerte précoce, il s'est produit un incident amenant Fluxys Belgium et les entreprises de gaz à renforcer leur vigilance [...]"*

Cette définition semble impliquer que la déclaration d'un niveau d'alerte précoce dépend de la survenance d'un incident. Selon cette définition, il ne serait pas possible de déclarer le niveau d'alerte précoce en l'absence d'incident entraînant une forte sollicitation du système, alors que selon le règlement, le niveau de crise «alerte précoce» devrait être déclaré *avant* qu'un événement critique se produise réellement. Cela permet à toutes les parties, et notamment aux acteurs du marché, de se préparer aux conséquences possibles dans la perspective d'un incident. Par conséquent, le plan d'urgence devrait être modifié de manière à aligner parfaitement la définition du niveau de crise «alerte précoce» sur le règlement.

### *Contribution des mesures fondées sur le marché et des mesures non fondées sur le marché pour faire face à une crise*

Conformément à l'article 10, paragraphe 1, point a), du règlement, le plan d'urgence doit se fonder sur les trois «niveaux de crise»<sup>2</sup> établis au paragraphe 3 dudit article. Les différents niveaux sont notamment pertinents pour les *mesures* autorisées au titre du règlement en vue d'atténuer les effets d'une rupture de l'approvisionnement en gaz ou d'une demande de gaz exceptionnellement élevée.

Conformément à l'article 10, paragraphe 1, point h), du règlement, le plan d'urgence doit définir la contribution des mesures fondées sur le marché, notamment celles énumérées à l'annexe II dudit règlement, pour faire face à la situation en cas d'alerte et pour en atténuer les conséquences en cas d'urgence. De même, l'article 10, paragraphe 1, point i), dispose que le plan d'urgence doit définir la contribution des mesures non fondées sur le marché prévues ou à mettre en œuvre en cas d'urgence, notamment celles énumérées à l'annexe III dudit règlement, et déterminer dans quelle mesure de telles mesures non fondées sur le marché sont nécessaires pour faire face à une crise, évaluer leurs effets et fixer les procédures pour les mettre en application,

---

<sup>2</sup> Article 10, paragraphe 3, point a) du règlement: *«niveau d'alerte précoce (alerte précoce): lorsqu'il existe des informations concrètes, sérieuses et fiables, selon lesquelles un événement peut se produire, qui est de nature à nuire considérablement à l'état de l'approvisionnement et susceptible d'entraîner le déclenchement du niveau d'alerte ou d'urgence; le niveau d'alerte précoce peut être activé au moyen d'un mécanisme d'alerte précoce;»* Article 10, paragraphe 3, point b), du règlement: *«niveau d'alerte (alerte): lorsqu'il y a rupture d'approvisionnement ou que la demande en gaz est exceptionnellement élevée, ce qui nuit considérablement à l'état de l'approvisionnement, mais que le marché est encore en mesure de faire face à cette rupture ou cette demande sans qu'il soit nécessaire de recourir à des mesures non fondées sur le marché;»* Article 10, paragraphe 3, point c) du règlement: *«niveau d'urgence (urgence): en cas de demande en gaz exceptionnellement élevée ou d'interruption significative de l'approvisionnement ou d'autre détérioration importante de l'état de l'approvisionnement et au cas où toutes les mesures pertinentes fondées sur le marché ont été mises en œuvre sans que l'approvisionnement en gaz soit suffisant pour satisfaire la demande en gaz restante, de sorte que des mesures supplémentaires, non fondées sur le marché, doivent être mises en place, en vue, en particulier, de préserver les approvisionnements en gaz au profit des clients protégés conformément à l'article 8.»*

Le plan d'urgence de la Belgique ne décrit pas de manière suffisamment détaillée les différentes mesures fondées sur le marché et non fondées sur le marché, et ne définit pas la contribution qu'elles apportent pour faire face à une crise à différents niveaux. Pour certaines mesures, on peut déduire que leur contribution dépendra de la situation concrète, mais d'autres mesures restent floues tant en ce qui concerne leur contenu que leur champ d'application (par exemple, "l'adaptation des seuils de parts de marché" et "l'utilisation de capacités interruptibles aux points d'entrée" en cas de fermeture du point d'entrée ou en cas d'incident sur le réseau afin de permettre une réaction du marché, de la part du gestionnaire de réseau de transport de gaz, lors des situations d'alerte précoce et d'alerte). La Commission considère que le plan d'urgence devrait être modifié pour préciser le contenu des différentes mesures qui peuvent être adoptées à chaque niveau de crise et définir leur contribution pour faire face à une crise.

#### *Mesures non fondées sur le marché lors du niveau d'alerte précoce et du niveau d'alerte*

En vertu de l'article 10, paragraphe 3, points b) et c), et de l'annexe III du règlement, les mesures non fondées sur le marché ne sont utilisées qu'en cas d'urgence. Les mesures utilisées en cas d'alerte ne peuvent être que des mesures fondées sur le marché, comme indiqué dans la liste non exhaustive figurant à l'annexe II du règlement.

Le plan d'urgence de la Belgique indique que dans les situations d'alerte précoce et d'alerte, les entreprises de gaz peuvent être tenues de prendre des mesures supplémentaires afin de contribuer à l'équilibrage du réseau. En outre, le plan d'action préventif indique que le GRT peut inciter les entreprises de gaz à prélever du gaz dans les installations de stockage dès les phases d'alerte précoce ou d'alerte. À la lumière de ces mesures, et en l'absence de plus amples informations, il semble que le GRT peut imposer des mesures aux entreprises de gaz ou à un niveau d'alerte précoce ou d'alerte, au-delà des mesures nécessaires à l'équilibrage régulier du système. En l'absence de plus amples précisions sur leur nature, ces mesures semblent être des mesures non fondées sur le marché. L'adoption de ces mesures serait contraire à la définition des niveaux d'«alerte précoce» et d'«alerte» figurant à l'article 10, paragraphe 3, points a) et b), et à l'annexe III du règlement.

#### *Respect des conditions pour les mesures d'urgence*

L'article 10, paragraphe 7, du règlement dispose que les États membres et, en particulier, les autorités compétentes, doivent veiller à ce que: «a) aucune mesure ne soit prise, à aucun moment, qui restreigne indûment le flux de gaz au sein du marché intérieur; b) aucune mesure ne soit prise qui risque de compromettre gravement l'état de l'approvisionnement en gaz dans un autre État membre; et c) l'accès transfrontalier aux infrastructures, conformément au règlement (CE) n° 715/2009, soit maintenu autant que possible au regard des contraintes techniques et de sûreté, conformément au plan d'urgence.

Conformément à l'article 5, paragraphe 4, et à l'article 10, paragraphe 2, du règlement, la consultation prévue entre les autorités compétentes au titre de l'article 4, paragraphe 2, du règlement a également lieu avant l'adoption de la mise à jour du plan d'action préventif et du plan d'urgence.

Le plan d'urgence de la Belgique indique qu'en cas d'urgence, "une entreprise de gaz peut être appelée à appliquer des restrictions d'équilibrage [...] afin de limiter les quantités de sortie prévues au titre d'une nomination aux points d'interconnexion au sein des capacités fermes des opérateurs". De plus, le plan d'action préventif signale que "le transport ferme

*d'un côté à l'autre de la frontière est interrompu avant que les clients fermes ne subissent une interruption".*

Considérant la grande variété des interconnexions entre la Belgique et ses voisins, et les interdépendances mutuelles qui découlent de cette intégration étroite, il est important que les plans analysent soigneusement les effets possibles des mesures nationales d'urgence et tiennent pleinement compte des risques pour la sécurité de l'approvisionnement dans d'autres États membres<sup>3</sup>. Les tests de résistance en matière d'énergie<sup>4</sup> effectués récemment ont révélé qu'un manque de coordination de mesures d'urgence en cas de crise grave peut considérablement affaiblir la résistance des États membres. En revanche, une étroite coordination des mesures d'urgence peut amortir les effets d'une rupture grave de l'approvisionnement et éviter tout préjudice inutile pour les différents États membres. La Commission considère que les mesures d'urgence de la Belgique décrites au paragraphe précédent peuvent avoir sur les pays voisins des effets peut-être contraires aux dispositions prévues à l'article 10, paragraphe 7, points a) et c), du règlement. En ce qui concerne l'article 10, paragraphe 7, point b), la Commission ne peut conclure, à ce stade, sur la base des informations disponibles, que ces mesures pourraient compromettre la sécurité de l'approvisionnement d'un autre État membre, notamment parce que la Belgique fait mention d'une communication et d'une coordination efficaces avec ses voisins dans le cadre de la Plateforme gaz (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Allemagne et France). Néanmoins, et malgré cette mention, ni le plan d'action préventif ni le plan d'urgence soumis par la Belgique ne précisent si la mise à jour de ces deux plans a donné lieu à une consultation avec les autorités compétentes d'autres États membres, tels que le Royaume-Uni ou les autres États membres de la Plateforme gaz.

La Commission considère que les mesures en cause devraient être explicitées dans le plan d'urgence, en indiquant au moins leur étendue, les conditions déclenchant leur application et leur effet sur les pays voisins, et en démontrant qu'elles satisfont aux conditions établies à l'article 10, paragraphe 7, du règlement. Dans ce contexte, il convient de préciser quelles sont les autorités compétentes des autres États membres, le cas échéant, qui ont été consultées au sujet de la mise à jour des plans.

### **2.3 Autres observations**

Outre les remarques qui précèdent, la Commission tient à attirer l'attention de l'autorité compétente de la Belgique sur d'autres éléments des plans présentés, qui ne posent pas de problèmes juridiques sur le plan de leur compatibilité avec les éléments mentionnés à l'article 4, paragraphe 6, point i) à iii), mais qui peuvent fournir des orientations utiles à l'autorité compétente dans la perspective de modifications ultérieures des plans.

- La coopération avec d'autres États membres concernés dans la mise en place de mesures de préparation et d'atténuation en cas de crise est d'une importance capitale

---

<sup>3</sup> Voir également, à cet égard, l'article 5, paragraphe 3, du règlement obligeant les États membres à prendre en compte l'*impact des mesures sur le marché intérieur*; l'article 9, paragraphe 1, point d), obligeant les États membres à analyser l'*interaction et la corrélation des risques avec les autres États membres*; l'article 4, paragraphe 3, du règlement (plans conjoints); ainsi que le considérant 5: «*il existe un risque évident que les mesures élaborées unilatéralement par [un] État membre puissent compromettre le bon fonctionnement du marché intérieur du gaz [...]; il est nécessaire de réagir de manière solidaire et coordonnée aux crises d'approvisionnement*».

<sup>4</sup> Communication de la Commission du 16.10.2014 sur la résilience à court terme du système gazier européen - Capacité de réaction à une éventuelle perturbation des livraisons de gaz en provenance de l'Est pendant l'automne-hiver 2014/2015 (Rapport sur les tests de résistance), COM(2014) 654 final.

pour maximiser la sécurité de l'approvisionnement national. Par conséquent, il serait utile que les plans puissent décrire en détail les mécanismes de coopération avec les autres États membres, au sein par exemple de la Plateforme gaz. Dans ce contexte, l'analyse des effets potentiels des mesures adoptées par les pays voisins sur le système du pays lui-même en cas de situations d'urgence parallèles augmenterait l'efficacité des plans.

- Le plan d'action préventive contient un chapitre décrivant les infrastructures existantes et futures en Belgique. Les informations contenues dans ce chapitre sont très détaillées mais pourraient encore être améliorées par la fourniture de dates prévisionnelles pour le lancement des multiples projets futurs décrits dans cette section.
- À la section 6.2.1 du plan d'action préventif, la Belgique explique qu'il est possible d'appliquer un mécanisme de modulation de la demande (effacement de consommation) pour que les consommateurs bénéficient d'une ristourne sur le prix en cas d'interruption de l'approvisionnement. Même si la Commission a reconnu que la limitation de la demande énergétique joue un rôle fondamental pour répondre aux préoccupations en matière de sécurité énergétique<sup>5</sup>, et que les États membres sont en outre tenus d'encourager la gestion des ressources du côté de la demande<sup>6</sup>, grâce à la modulation de la demande par exemple, la Commission tient aussi à rappeler aux autorités belges que, si ce mécanisme d'effacement de consommation implique des ressources de l'État, ces dernières pourraient tomber sous le coup de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE en tant qu'aide d'État et doivent être notifiées à la Commission.
- La Commission rappelle aux autorités belges que, si les projets mentionnés dans la section 8 du plan d'action préventif impliquent des ressources de l'État, ces dernières pourraient constituer une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE (si les autres conditions sont également remplies) et doivent être notifiées à la Commission en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE sauf si elles sont couvertes par le règlement général d'exemption par catégorie<sup>7</sup>.

### 3. CONCLUSIONS

Sur la base de l'évaluation qui précède, et compte tenu de l'article 4, paragraphe 6, point b) ii), du règlement, la Commission conclut que certains éléments des plans mis à jour ne sont pas conformes à certaines dispositions dudit règlement.

La Commission demande à l'autorité compétente de la Belgique de modifier les plans en prenant dûment en considération les préoccupations que la Commission a exprimées dans le présent avis.

L'évaluation de la Commission présentée dans le présent avis est sans préjudice de toute position qu'elle pourrait prendre à l'égard de la Belgique en ce qui concerne la compatibilité

---

<sup>5</sup> Communication de la Commission intitulée «Stratégie européenne pour la sécurité énergétique», COM(2014) 330 final.

<sup>6</sup> (2) Voir l'article 15 de la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique (JO L 315 du 14.11.2012, p. 1).

<sup>7</sup> Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (JO L 187 du 26.6.2014, p. 1-78).

des mesures nationales avec le droit de l'Union, notamment dans le cadre de procédures d'infraction.

La Commission publiera le présent avis. La Commission ne considère pas les informations qu'il contient comme confidentielles, du fait notamment qu'il porte sur des documents qui sont à la disposition du public. L'autorité compétente de la Belgique est invitée 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 9.3.2015

*Par la Commission*

*Membre de la Commission*

