



Bruxelles, le 3.11.2022
C(2022) 7984 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 3.11.2022

au titre du règlement (UE) 2019/941 sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité et abrogeant la directive 2005/89/CE, en ce qui concerne le plan de préparation aux risques présenté par l'autorité compétente de la Belgique à la Commission européenne

(Les textes en langues française et néerlandaise sont les seuls faisant foi)

AVIS DE LA COMMISSION

du 3.11.2022

au titre du règlement (UE) 2019/941 sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité et abrogeant la directive 2005/89/CE, en ce qui concerne le plan de préparation aux risques présenté par l'autorité compétente de la Belgique à la Commission européenne

(Les textes en langues française et néerlandaise sont les seuls faisant foi)

1. PROCÉDURE

L'article 10 du règlement (UE) 2019/941 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité et abrogeant la directive 2005/89/CE¹ (ci-après le «règlement») prévoit que l'autorité compétente de chaque État membre doit établir un plan de préparation aux risques (ci-après «PPR»). Conformément à l'article 10, paragraphe 8, du règlement, les PPR doivent être mis à jour tous les quatre ans, à moins que les circonstances ne justifient des mises à jour plus fréquentes. La consultation entre les autorités compétentes et le groupe de coordination pour l'électricité prévue à l'article 10, paragraphe 4, du règlement doit avoir lieu avant l'adoption du PPR.

Le PPR (ainsi que ses mises à jour) doit être fondé sur les scénarios régionaux de crise électrique définis par le REGRT-E² conformément à l'article 6 du règlement, ainsi que sur les scénarios nationaux de crise électrique que chaque autorité compétente est tenue de définir avant l'adoption du PPR conformément à l'article 7 du règlement. Les scénarios de crise électrique doivent être établis en ce qui concerne l'adéquation du réseau, la sécurité du système et la sécurité d'approvisionnement en combustible en tenant compte, entre autres, des risques naturels extrêmes, des risques accidentels et des risques indirects, notamment les conséquences d'actes de malveillance.

Le 4 avril 2022, l'autorité compétente de la Belgique, à savoir le ministre de l'énergie (FME), a notifié son projet de PPR au groupe de coordination pour l'électricité aux fins de la consultation requise par l'article 10, paragraphe 4, du règlement. Le 20 janvier 2022, la FME a notifié à la Commission son PPR définitif.

Après avoir évalué le PPR au regard des critères mentionnés à l'article 11 du règlement et des modèles figurant à l'annexe du règlement, et après avoir consulté le groupe de coordination pour l'électricité entre le 24 janvier et le 15 février 2022, la Commission souhaite formuler les observations suivantes sur le PPR.

2. ÉVALUATION DU PLAN DE PRÉPARATION AUX RISQUES PAR LA COMMISSION

Le PPR fournit une assez ample description du cadre et des mesures nationales. Le PPR décrit clairement les rôles et les responsabilités, y compris les flux d'informations entre les

¹ JO L 158 du 14.6.2019, p. 1.

² Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité.

institutions. Le PPR est à bien des égards détaillé et complet dans la description des réglementations et mesures applicables, faisant la distinction entre les mesures de prévention, de préparation et d'intervention en cas d'urgence, et inclut des références spécifiques aux infrastructures critiques, à la réaction aux urgences informatiques et à l'adaptation au changement climatique. Le PPR fournit une explication claire des procédures opérationnelles, en distinguant les déficits d'électricité des phénomènes soudains.

La Commission salue les efforts consacrés à la coopération régionale avec les voisins, notamment dans le cadre du Forum pentalatéral de l'énergie³. Cette coopération compte parmi les plus avancées de l'UE en matière de préparation aux risques. À la suite de ces travaux, les membres du Forum pentalatéral de l'énergie ont créé un réseau d'experts en préparation aux risques comprenant des représentants des ministères, des autorités de régulation et des gestionnaires de réseau de transport (GRT), qui ont défini des scénarios de crise régionaux complétant ceux du REGRT-E et ont même élaboré ensemble un chapitre commun pour le PPR de tous les membres. En outre, les membres ont également signé un protocole d'accord qui recense et encadre un certain nombre de mesures régionales. La Commission salue tous ces travaux, mais rappelle à la Belgique qu'il est nécessaire de les poursuivre afin d'approfondir cette coopération en tenant compte des observations formulées dans les points suivants.

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

2.1 Plan de préparation aux risques (PPR)

2.1.1. Informations manquantes relatives aux scénarios de crise électrique

En application de l'article 7 du règlement, il incombe à chaque autorité compétente de déterminer les scénarios nationaux de crise électrique les plus pertinents sur la base, au minimum, de certains risques (risques naturels extrêmes et rares, risques accidentels et risques indirects, notamment les actes de malveillance et les pénuries de combustible). Ces scénarios doivent être cohérents avec les scénarios régionaux de crise électrique identifiés par le REGRT-E conformément à l'article 6 du règlement. Les scénarios nationaux et régionaux de crise électrique constituent la base sur laquelle l'autorité compétente doit établir le PPR conformément à l'article 10, paragraphe 1, du règlement, et le PPR doit contenir un résumé des scénarios de crise électrique identifiés pour l'État membre et la région, conformément à l'article 11, paragraphe 1, point a), du règlement et au point 1 de son annexe.

Le PPR comprend une description des scénarios nationaux de crise de l'électricité visés au point 2.2, y compris son profil de risque, son impact, sa probabilité et son impact transfrontalier. Toutefois, ces descriptions sont de nature générale. Ces descriptions ne permettent pas de déterminer quels sont les scénarios concrets simulés pour la Belgique. Par exemple, il n'y a pas de détails sur les simulations concrètes par type de combustible (gaz, charbon, etc.) ou sur l'impact de la rareté de l'eau et de la hausse de température, pour les scénarios intitulés «Fossil fuel shortage» et «Dry Period & Heatwave». Il n'y a pas non plus de quantification de l'impact des scénarios de risque. Les références se limitent aux possibilités

³ Les membres du Forum pentalatéral de l'énergie sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse.

sans décrire les incidences spécifiques. Par exemple, le PPR indique que la Belgique s'appuie entièrement sur les importations de carburants et qu'elle est fortement interconnectée afin de permettre l'importation de plusieurs types de carburants, sans fournir de détails supplémentaires.

La Commission estime que le PPR présenté par le FME doit être modifié afin de décrire plus en détail les scénarios nationaux envisagés. Ces informations sur les scénarios nationaux sont nécessaires pour évaluer l'exhaustivité et l'efficacité des mesures de prévention et d'atténuation prévues dans le PPR. De plus, ces informations intéressent aussi d'autres États membres, notamment au sein d'une même région, pour leur permettre de comprendre les incidences potentielles et les défis communs pouvant résulter de certains de ces scénarios.

La Commission considère, au demeurant, qu'une évaluation plus précise des scénarios de crise est particulièrement nécessaire au regard des bouleversements que connaît l'UE en matière de sécurité à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Dans ces conditions, la Commission estime que le PPR présenté par FME devrait être modifié pour tenir compte de ces circonstances, en mettant l'accent sur les risques géopolitiques, le cas échéant, sur la dépendance à l'égard des combustibles et autres chaînes d'approvisionnement en provenance de pays tiers (y compris les possibilités de changement de combustible) et sur les effets d'entraînement des autres secteurs sur celui de l'électricité (par exemple, l'augmentation de la demande d'électricité à des fins de chauffage en l'absence d'autres combustibles). La Commission rappelle au FME que l'article 10, paragraphe 8, du règlement exige déjà une mise à jour du PPR plus fréquente que tous les 4 ans lorsque les circonstances le justifient.

La Commission recommande que la description des scénarios comprenne les éléments suivants.

- Un lien clair entre les scénarios nationaux et régionaux, y compris les hypothèses posées pour leur sélection et/ou leur rejet.
- Une description de la portée du risque, et notamment sa caractérisation nationale et régionale.
- La caractérisation du scénario retenu, y compris les interdépendances transsectorielles et transfrontières, l'état initial du système avant l'événement déclencheur, l'exposition et les vulnérabilités des actifs (sur la base de courbes de sinistralité, le cas échéant), ainsi que l'horizon temporel et les hypothèses appliqués.
- Compte rendu et calendrier des événements, comprenant la description des événements déclencheurs et de l'enchaînement des événements. La description devrait inclure les mécanismes d'adaptation et la caractérisation de la réponse, y compris les procédures et mesures applicables aux niveaux national et régional.
- Les incidences sur le réseau et les actifs électriques, y compris les flux d'électricité et les conséquences. L'évaluation devrait comprendre une analyse quantitative en termes d'estimations EENS⁴/LOLE⁵ et/ou d'autres valeurs quantitatives, ainsi que les éventuels effets d'entraînement sur d'autres secteurs, par exemple le secteur du gaz.

⁴ «Expected Energy Not-Served» (prévision d'énergie non desservie), telle que définie à l'article 2, paragraphe 1, point e), de la méthodologie pour l'identification de scénarios régionaux de crise électrique établie conformément à l'article 5 du règlement.

- En ce qui concerne singulièrement les scénarios relatifs aux risques informatiques, une référence à un cadre prévoyant des exigences minimales et avancées en matière de cybersécurité, les procédures à suivre en cas d'incident, une description des rôles et des interactions entre l'autorité compétente et les acteurs spécifiques du cyberspace, tels que le CSIRT⁶, la CERT⁷ et les autorités spécifiques du cyberspace (en tenant compte du lien entre la réaction sectorielle et la réaction au niveau national et de l'UE aux urgences informatiques), et les liens avec la législation spécifique du cyberspace.
- Les problématiques du changement climatique, notamment en vue de concevoir des mesures préventives contre les risques climatiques recensés afin de réduire l'exposition et la vulnérabilité aux risques.

2.1.2. *Informations manquantes sur les mesures régionales et bilatérales de coopération et d'assistance entre les États membres*

Conformément à l'article 15 du règlement, les États membres doivent coopérer dans un esprit de solidarité en vue de prévenir et de gérer les crises. Lorsqu'ils disposent de la capacité technique nécessaire, les États membres doivent proposer de se prêter mutuellement assistance au moyen de mesures régionales (avec les États membres au sein de leur région) et de mesures bilatérales (avec les États membres auxquels ils sont directement connectés mais qui ne se trouvent pas dans la même région). Ces mesures régionales et bilatérales doivent être décrites dans le PPR conformément aux articles 12 et 15 du règlement et au point 3.2 b) de son annexe, de même que les mesures nationales nécessaires à leur mise en œuvre conformément à l'article 11, paragraphe 1, point j), du règlement.

Le PPR présenté par le FME décrit les travaux du Forum pentalatéral de l'énergie qui a abouti à la signature, le 1^{er} décembre 2021, d'un protocole d'accord sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité. Ce protocole contient un programme de simulations de crises à l'échelle régionale, arrêté d'un commun accord, et désigne un certain nombre de mesures à étudier de manière plus approfondie, telles que les possibilités d'utilisation transfrontière des capacités de réserve, la fourniture d'équipements d'urgence ou les possibilités de coordination des appels afin de réduire la demande. Toutefois, ces mesures n'ont pas encore été arrêtées.

La Commission estime que le PPR belge doit être modifié afin d'y inclure les mesures régionales et bilatérales requises par le règlement, y compris les arrangements techniques, juridiques et financiers nécessaires, ainsi que les mesures nationales nécessaires à leur mise en œuvre.

2.1.3. *Absence de définition de la crise de l'électricité*

Conformément à l'article 2, point 9 du règlement, on entend par «crise électrique», une situation actuelle ou imminente dans laquelle il existe une pénurie importante d'électricité,

⁵ «Loss of Load Expectation» (prévision de perte de charge), telle que définie à l'article 2, paragraphe 1, point g), de la méthodologie pour l'identification de scénarios régionaux de crise électrique établie conformément à l'article 5 du règlement.

⁶ «Computer Security Incident Response Team» (centre de réponse aux incidents de sécurité informatique).

⁷ «Computer Emergency Response Team» (équipe d'intervention en cas d'urgence informatique).

telle que définie par les États membres et décrite dans leurs PPR, ou dans laquelle il est impossible de fournir de l'électricité aux consommateurs.

Le PPR belge indique que, lors de l'élaboration du plan, la nécessité d'établir une définition claire de la crise dans la législation nationale a été soulignée et sera abordée lors de la révision de la législation nationale pertinente.

La Commission estime que le PPR présenté par le FME doit être modifié afin d'y inclure une définition de crise de l'électricité, comme l'exige le règlement.

2.1.4. *Autres éléments manquants*

Le règlement impose aussi les conditions suivantes:

- Le PPR décrit les mécanismes convenus pour la coopération au sein de la région et pour assurer une coordination appropriée avant et pendant la crise électrique, y compris les procédures décisionnelles pour une réaction appropriée au niveau régional, conformément au point 3.2 a) de l'annexe du règlement. Le PPR décrit les mécanismes en place pour la coopération et la coordination des actions, avant et pendant la crise électrique, avec d'autres États membres en dehors de la région ainsi qu'avec des pays tiers au sein de la zone synchrone concernée, conformément au point 3.2 c) de l'annexe du règlement.
- Le PPR recense les éventuelles mesures non fondées sur le marché à mettre en œuvre en cas de crise de l'électricité, en précisant les critères de déclenchement, les conditions et les procédures pour leur mise en œuvre, et en indiquant de quelle manière elles respectent les exigences prévues à l'article 16 ainsi que les mesures régionales et bilatérales, conformément à l'article 11, paragraphe 1, point g), du règlement et au point 3.1 c) de son annexe.

Le PPR belge mentionne les accords entre GRT existants en matière d'assistance et les décrit brièvement comme une mesure défensive. Le PPR ne précise cependant pas quels GRT participent à ces accords, ni le détail de leurs dispositions.

Le PPR soumis par le FME indique au point 4.1.9.4 que le GRT peut interrompre ou modifier les interconnexions avec d'autres réseaux au sein de la zone de contrôle. Ces mesures ne sont pas décrites en détail et ne fournissent pas d'informations sur la question de savoir si elles ont une incidence sur les interconnexions transfrontalières et sur le respect de l'article 16 du règlement.

La Commission estime que le PPR présenté par le FME doit être modifié afin d'y inclure les informations manquantes indiquées ci-dessus. En outre, et compte tenu des circonstances exceptionnelles actuelles, la Commission recommande au FME d'accélérer tout calendrier pour les tests obligatoires sur l'efficacité des procédures élaborées dans son PPR. Ces essais devraient être réalisés le plus rapidement possible, en ayant comme point de mire l'hiver 2022-2023. Ils devraient couvrir les mesures régionales et nationales ainsi que les protocoles de communication et de coordination, en coopération avec les pays voisins au sein de la région. Ces essais devraient contribuer à améliorer les mesures existantes et les mécanismes de coopération et de communication et à définir des mesures nationales et régionales

supplémentaires (de préférence, dans ce dernier cas, en conjonction avec les partenaires régionaux).

2.2 Autres observations

Outre les remarques de fond qui précèdent, la Commission tient à attirer l'attention du FME sur d'autres éléments du PPR présenté, qui ne posent pas de problèmes juridiques quant à leur compatibilité avec les éléments mentionnés à l'article 13, paragraphe 2, points a) à f), du règlement, mais qui peuvent fournir des orientations utiles à l'autorité compétente dans la perspective d'une modification ultérieure de ce PPR.

- Le PPR belge indique que le Forum pentalatéral de l'énergie constitue le cadre de la coopération régionale en Europe centrale et occidentale, mais il ne fournit pas de définition claire de la région. La définition de la région aux fins de la mise en œuvre du présent règlement devrait être clarifiée. Le PPR décrit à la section 4.1.9.4 le plan de délestage pour la Belgique, en mettant l'accent sur huit sous-groupes de consommateurs. Le PPR pourrait préciser comment cet ordre de priorité a été établi et comment il répond à l'objectif d'efficacité économique⁸.
- Le PPR présenté par le FME fait référence à des utilisateurs importants du réseau hautement prioritaires, mais il n'est pas fait mention des catégories d'utilisateurs d'électricité pouvant bénéficier d'une protection spéciale contre les interruptions de service au sens de l'article 11, paragraphe 1, point h), du règlement. Par souci de clarté, le PPR devrait confirmer si cette catégorie d'utilisateurs d'électricité ayant droit à une protection spéciale contre les interruptions de service existe en Belgique. Si cette catégorie existe, la Commission rappelle au FME que le PPR doit préciser ces utilisateurs conformément à l'article 11, paragraphe 1, point h), du règlement ainsi qu'au point 3.1 d) de son annexe et que le PPR devrait alors être modifié.
- Le PPR belge devrait inclure les mises à jour des prochaines étapes envisagées dans le PPR, en particulier l'analyse plus approfondie de l'impact et de la probabilité des scénarios de crise électrique recensés et la révision du cadre réglementaire et législatif national pour la gestion des crises électrique.
- Le PPR ne mentionne pas de mesures de prévention ou d'atténuation susceptibles d'avoir une incidence sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) (par exemple la production d'urgence à partir de combustibles fossiles ou le déploiement de capacités supplémentaires de production à partir de combustibles fossiles), mais la Commission rappelle néanmoins au FME que, si de telles mesures existent, elles doivent être énumérées dans le PPR. Si tel est le cas, la Commission recommande également que les risques/incidences sur les émissions de gaz à effet de serre soient quantifiés et évalués afin de déterminer si le PPR est conforme à l'objectif de neutralité climatique.

⁸ L'article 11, paragraphe 6, point b), du code de réseau sur l'état d'urgence et la reconstitution du réseau électrique (JO L 312 du 28.11.2017, p. 54) dispose que les mesures contenues dans le plan de défense du réseau doivent être économiquement efficaces.

3. CONCLUSION

Sur la base de l'évaluation qui précède, et compte tenu de l'article 13, point c), du règlement, la Commission conclut que plusieurs éléments du PPR présenté par le FME ne sont pas conformes à certaines dispositions dudit règlement.

La Commission invite le FME à modifier le PPR, en tenant dûment compte de l'ensemble des préoccupations exprimées par la Commission dans le présent avis, et à notifier le PPR modifié à la Commission dans un délai de trois mois à compter de la réception du présent avis, conformément à l'article 13, paragraphe 3, du règlement. Compte tenu des circonstances découlant de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la Commission recommande de donner la priorité à la mise à jour ciblée du PPR décrite à la section 2.1.1, aux essais destinés à vérifier l'efficacité des procédures développées dans le PPR visées à la section 2.1.4, aux informations manquantes sur les mesures régionales et bilatérales de coopération et d'assistance entre les États membres décrites à la section 2.1.2 et à la description détaillée des scénarios nationaux de crise électrique visée à la section 2.1.1. La Commission demande instamment au FME de décrire et d'évaluer les actions visant à réduire la consommation de gaz dans le secteur de l'électricité, comme demandé dans la communication intitulée «Des économies de gaz pour se préparer à l'hiver»⁹, tout en garantissant la sécurité de l'approvisionnement en électricité. En outre, la Commission invite instamment la Belgique à tenir compte de la recommandation du Conseil, qu'elle a proposée le 18 octobre 2022, concernant une approche coordonnée en vue de renforcer la résilience des infrastructures critiques dans l'UE, et en particulier des résultats des tests de résistance des infrastructures critiques qui y sont prévus.

L'évaluation de la Commission exposée 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 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 un PPR qui est déjà à la disposition du public. Le FME est invité à faire savoir à la Commission, dans un délai de cinq jours ouvrables suivant la réception de l'avis, s'il juge que ce dernier contient des informations commercialement sensibles dont la confidentialité doit être préservée.

⁹ COM(2022) 360 final.

Fait à Bruxelles, le 3.11.2022

Par la Commission
Kadri SIMSON
Membre de la Commission

AMPLIATION CERTIFIÉE CONFORME
Pour la Secrétaire générale

Martine DEPREZ
Directrice
Prise de décision & Collégialité
COMMISSION EUROPÉENNE