



Bruxelles, le 21.1.2016
C(2016) 261 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 21.1.2016

**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 Grand-Duché de Luxembourg à la
Commission européenne**

AVIS DE LA COMMISSION

du 21.1.2016

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 Grand-Duché de Luxembourg 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 (ci-après dénommés 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 du Luxembourg, le ministère de l'économie, a communiqué à la Commission la mise à jour de son évaluation des risques, en application de l'article 9 du règlement, le 7 septembre 2015.

L'autorité compétente du Luxembourg a communiqué à la Commission, le 14 septembre 2015, les mises à jour de son plan d'action préventif et de son plan d'urgence. La Commission ne dispose d'aucune information relative à la consultation d'autres États membres, en particulier des pays voisins, concernant les plans du Luxembourg.

Pour faire connaître ses observations éventuelles sur les mises à jour des plans, 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, tels que mis à jour, sur la base des critères indiqués à l'article 4, paragraphe 6, point b), i) à iii), du règlement, et avoir communiqué ses principales conclusions au groupe de coordination pour le gaz le 28 janvier 2015 et le 22 septembre 2015, la Commission souhaite formuler les observations suivantes concernant les plans.

2. ÉVALUATION DES PLANS RÉALISÉE PAR LA COMMISSION

Les plans soumis par l'autorité compétente du Luxembourg sont, à bien des égards, détaillés et complets. La Commission a particulièrement apprécié la description des actions préventives récemment mises en œuvre, notamment l'achèvement, en septembre 2014, de la boucle de Bridel, qui réduit les pertes de pression sur le réseau national, et l'accord passé avec la

Belgique sur la gestion de la pression, qui prévoit l'accroissement de la capacité de l'interconnexion entre les deux pays.

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 norme d'approvisionnement

L'article 2, paragraphe 1, du règlement contient une définition de certains groupes de consommateurs de gaz considérés comme des «clients protégés» et fixe 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 des clients protégés, le règlement permet cependant 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 considérée 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'alimentation¹, ce qui représente la «norme d'approvisionnement». Les plans d'action préventifs présentés par les États membres conformément à l'article 5, paragraphe 1, point b), du règlement doivent préciser «*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 du Luxembourg rappelle, dans son paragraphe 4.3, que les clients protégés englobent, dans la définition en vigueur au Luxembourg, tous les ménages raccordés au réseau de distribution de gaz naturel. L'autorité compétente du Luxembourg n'a pas décidé d'inclure dans cette définition les petites et moyennes entreprises ni les installations de chauffage urbain, comme cela était possible en application de l'article 2, paragraphe 1, points a) et b). Le plan d'action préventif définit cependant, au paragraphe 5.1 sur les mesures préventives, quatre niveaux de priorité dans le plan de délestage. Le niveau 4 correspond aux clients industriels effaçables, le niveau 3 aux clients non effaçables, le niveau 2 aux plans de cogénération ou de production d'électricité et le niveau 1 aux ménages, aux clients commerciaux et aux établissements publics non effaçables. Les clients de niveau 1 bénéficient du niveau de protection le plus élevé.

Les plans soumis par l'autorité compétente du Luxembourg ne donnent aucune explication ni justification concernant les différences entre les définitions des clients protégés et des clients de niveau 1. Les plans ne fournissent aucune base permettant d'évaluer si, parmi les clients de niveau 1, la consommation des clients non résidentiels éligibles représente moins de 20 % de la consommation finale de gaz au Luxembourg. Étant donné la définition des clients protégés et le dépassement éventuel des possibilités prévues à l'article 2, paragraphe 1, du règlement, le plan d'action préventif ne permet pas de vérifier si la norme d'approvisionnement appliquée par l'autorité compétente dépasse les limites prévues par le règlement. Le plan d'action

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

préventif décrit les obligations imposées aux entreprises de gaz naturel pour se conformer à la norme d'approvisionnement et prévoit les volumes de gaz et les capacités associées à l'approvisionnement des clients protégés, comme l'exige l'article 5, paragraphe 1, point b) du règlement. Toutefois, la proportion des clients protégés par rapport au total des clients pouvant éventuellement dépasser les limites prévues à l'article 2, paragraphe 1, du règlement, il peut en résulter de fait une norme d'approvisionnement renforcée.

La Commission estime donc que le plan d'action préventif devrait mieux détailler la délimitation de la catégorie des clients protégés et, le cas échéant, ajuster en conséquence les volumes et les capacités nécessaires pour satisfaire à la norme d'approvisionnement. La Commission rappelle au Luxembourg que toute norme d'approvisionnement renforcée ou toute obligation supplémentaire à cet égard ne peut être imposée que pour des raisons de sécurité de l'approvisionnement en gaz et doit satisfaire aux conditions définies à l'article 8, paragraphe 2, du règlement. En particulier, une telle norme d'approvisionnement et les mesures prises pour son application ne peuvent ni entraver le fonctionnement du marché intérieur du gaz ni porter préjudice à la capacité d'un quelconque autre État membre d'assurer l'approvisionnement de ses clients protégés en cas d'urgence au niveau national, régional ou de l'Union, conformément à l'article 8 du règlement.

2.2 Plan d'urgence

Mesures à prendre en cas d'urgence

L'article 10, paragraphe 1, point b) du règlement dispose que les plans d'urgence «*définissent le rôle et les responsabilités des entreprises de gaz naturel et des clients industriels consommant du gaz, y compris des producteurs d'électricité concernés, en tenant compte de la façon dont ils sont affectés en cas de rupture de l'approvisionnement en gaz, ainsi que leur interaction avec les autorités compétentes [...] à chacun des niveaux de crise...*». Aux termes de l'article 10, paragraphe 1, point d), ces plans «*veillent à ce que les entreprises de gaz naturel et les clients industriels consommant du gaz aient une latitude suffisante pour réagir à chaque niveau de crise*». En outre, aux termes des points h) et i) du même paragraphe, ils «*définissent la contribution des mesures fondées sur le marché [...] pour faire face à la situation en cas d'alerte et pour en atténuer les conséquences en cas d'urgence*».

Le plan d'urgence présenté par l'autorité compétente du Luxembourg contient un certain nombre de mesures à mettre en œuvre en cas de déclaration d'un niveau de crise. Le rôle et la responsabilité des entreprises de gaz naturel sont décrits au paragraphe 4. Les consommateurs ne sont cependant pas mentionnés parmi les acteurs en cas de déclaration d'un niveau de crise. En outre, les informations fournies sont insuffisantes pour comprendre la manière dont ces procédures fonctionneraient dans la pratique et pour estimer, sur cette base, la nécessité de l'utilisation de mesures non fondées sur le marché afin de faire face à la crise, et évaluer leurs effets, comme l'exige l'article 10, paragraphe 1, points f) et i), du règlement. En particulier, les observations suivantes peuvent être faites:

- des informations quantitatives supplémentaires concernant la contribution des mesures fondées sur le marché et des mesures non fondées sur le marché pour faire face aux niveaux d'alerte et d'urgence devraient être incluses dans le plan d'urgence;
- il semble nécessaire de disposer d'informations supplémentaires sur l'interaction avec les clients industriels, y compris les producteurs d'électricité, afin d'évaluer l'impact et la justification des mesures non fondées sur le marché.
- La coopération avec les autres États membres à chaque niveau de crise doit être décrite dans le plan d'urgence.

La Commission est d'avis que le plan d'urgence devrait être modifié afin d'inclure une description plus détaillée des mesures à prendre lorsqu'un niveau de crise est déclaré, et l'évaluation de leurs impacts, selon les axes décrits plus haut.

2.3 Autres observations

Outre les remarques qui précèdent, la Commission tient à attirer l'attention de l'autorité compétente du Luxembourg 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 d'une modification ultérieure de ces plans.

- Les plans devraient clairement mentionner s'ils ont fait l'objet d'échanges avec les États membres voisins.
- Le plan d'urgence élaboré par l'autorité compétente du Luxembourg devrait contenir les mesures et actions nécessaires pour atténuer les incidences potentielles d'une rupture d'approvisionnement en gaz sur le chauffage urbain et sur la fourniture de l'électricité produite à partir du gaz, ou indiquer les raisons pour lesquelles cela n'est pas approprié, conformément à l'article 10, paragraphe 1, point e), du règlement.
- La Belgique et le Luxembourg ont annoncé la fusion de leurs marchés de gaz à compter du 1er octobre 2015. La Commission estime qu'il convient d'en évaluer, dans les plans, les conséquences sur la sécurité d'approvisionnement.
- 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 pour maximiser la sécurité de l'approvisionnement national, comme l'a montré le test de résistance réalisé durant l'été 2014². Dans ce contexte, l'analyse des effets potentiels des mesures adoptées par les pays voisins sur le système du pays en cas de situations d'urgence parallèles augmenterait l'efficacité des plans.
- La Commission rappelle au Luxembourg que si les investissements dans l'infrastructure future (interconnexion avec la France) mentionnée au point 5.3.1 du plan d'action préventif font appel à des ressources publiques, il pourrait s'agir d'aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1 du TFUE (pour autant que les autres conditions prévues dans cette disposition soient remplies) et il est impératif de le notifier à la Commission en application de l'article 108, paragraphe 3 du TFUE, à moins que le règlement général d'exemption par catégorie s'applique³.

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.

² Communication de la Commission du 16 octobre 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.

³ 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).

La Commission demande à l'autorité compétente du Grand-Duché de Luxembourg 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 du Luxembourg en ce qui concerne la compatibilité 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 du Luxembourg 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 21.1.2016

Par la Commission
M. Miguel ARIAS CAÑETE
Membre de la Commission

