

Bruxelles, le 11.9.2017
C(2017) 6074 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 11.9.2017

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

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

AVIS DE LA COMMISSION

du 11.9.2017

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

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

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 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'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, à savoir 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 20 décembre 2016.

Elle en a fait de même pour la mise à jour de son plan d'action préventif et de son plan d'urgence le 21 avril 2017.

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, 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 15 mai et le 28 juin, 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'approvisionnement ou de l'alimentation électrique. Il convient également de noter que, comme indiqué au point 7.2 du plan d'action préventif belge, les projets de plan d'action préventif et de plan d'urgence ont été distribués pour consultation au sein de la Plateforme gaz avant d'être notifiés à la Commission.

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

La Commission se félicite de l'incorporation de certaines de ses remarques concernant la définition des clients protégés formulées dans son avis du 9 mars 2015¹ sur l'évaluation du plan d'action préventif belge précédent. Comme cela a été souligné également à l'époque, si tous les ménages qui sont connectés à un réseau de distribution de gaz doivent être considérés comme des clients protégés, le règlement permet également aux États membres d'inclure d'autres catégories, moyennant toutefois 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, de même que les services sociaux essentiels connectés à un réseau de distribution ou de transport de gaz, peuvent également être considérés 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.

Aux termes du plan d'action préventif belge, les clients protégés sont «tous les clients connectés au réseau de distribution». Cette définition englobe cependant des catégories de clients autres que celles indiquées à l'article 2, paragraphe 1, du règlement. La Commission est donc d'avis qu'il convient de clarifier la définition des clients protégés en incluant des informations complémentaires et en indiquant les niveaux de consommation correspondants.

Évaluation qualitative et quantitative des incidences et de l'efficacité des mesures prises et lien avec les scénarios de risque

L'article 5, paragraphe 3 prévoit que les plans d'action préventifs «prennent en compte l'impact économique, l'efficacité et l'efficience des mesures, les effets sur le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie et l'impact sur l'environnement et sur les consommateurs et n'imposent pas une charge excessive aux entreprises de gaz naturel ni ne portent préjudice au fonctionnement du marché intérieur du gaz». Dans le présent plan d'action préventif belge, aucune information n'est fournie en ce qui concerne les incidences et l'efficacité des mesures en question. La Commission considère que le plan d'action préventif belge mis à jour devrait être modifié afin d'inclure une analyse plus détaillée des incidences et de l'efficacité des mesures préconisées.

En outre, en application de l'article 4, paragraphe 6, point b) ii), la Commission doit évaluer la cohérence entre le plan d'action préventif et les scénarios de risque. Le plan soumis ne comporte cependant aucune analyse de corrélation solide entre la liste des mesures préventives et les scénarios de risque, ceux-ci figurant dans l'évaluation des risques. Il convient donc de modifier le plan afin d'inclure une analyse plus détaillée du lien entre les scénarios de risque et les mesures préventives.

¹ C(2015) 1552 final.

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

Bien que cette définition soit reprise mot pour mot au point 4.2 du plan d'urgence belge, le point 4.2.1 semble maintenir la formulation utilisée dans le précédent plan d'urgence belge, malgré les préoccupations à ce sujet mentionnées par la Commission dans son avis de 2015. Plus précisément, le plan reprend la définition suivante du niveau «alerte précoce»: *«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.

Évaluation quantitative de la contribution des mesures fondées sur le marché et non fondées sur le marché

L'article 10, paragraphe 1, point a), du règlement, dispose que le plan d'urgence doit se fonder sur les trois «niveaux de crise» 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.

En application de 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, 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,

La Commission se félicite de l'analyse qualitative des mesures fondées et non fondées sur le marché qui a été ajoutée dans le plan d'urgence belge mis à jour. La Commission considère cependant que le plan d'urgence devrait être modifié afin d'inclure une évaluation quantitative de la contribution des différentes mesures qui peuvent être adoptées à chaque niveau de crise 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 encore 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.

2.3. Autres commentaires

Outre les remarques qui précèdent, la Commission tient à attirer l'attention de l'autorité compétente belge 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 b) i) à iii), mais qui peuvent fournir des orientations utiles à l'autorité compétente dans la perspective d'une modification ultérieure de ces plans.

- 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 énergétique², et que les États membres sont également tenus d'encourager l'utilisation des ressources liées à la demande³, notamment la modulation de la demande, la Commission tient aussi à rappeler aux autorités belges que, si ce mécanisme de modulation de la demande 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

² Communication de la Commission intitulée «Stratégie européenne pour la sécurité énergétique», COM(2014) 330 final.

³ Voir l'article 15 de la directive 2012/27/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique (JO L 315 du 14.11.2012).

Commission en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE sauf si elles sont couvertes par le règlement général d'exemption par catégorie⁴.

3. CONCLUSIONS

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 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 11.9.2017

Par la Commission
Miguel ARIAS CAÑETE
Membre de la Commission



⁴ 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).