

Avis sur la proposition de directive du Conseil relative au transit du gaz naturel sur les grands réseaux ⁽¹⁾

(90/C 75/05)

Le 25 septembre 1989, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche, chargée de la préparation des travaux en la matière, a élaboré son avis le 1^{er} décembre 1989 (rapporteur: M. Frandi).

Lors de sa 273^e session plénière (séance du 31 janvier 1990), le Comité économique et social a adopté sans voix contre et avec 4 abstentions l'avis suivant.

1. Observations préliminaires

1.1. Dans le cadre du présent avis, le Comité a estimé opportun non seulement de formuler des observations sur la proposition de directive sur laquelle il est formellement consulté (directive du Conseil relative au transit du gaz naturel sur les grands réseaux), mais également d'émettre certaines considérations préalables sur la communication intitulée « Vers l'achèvement du Marché intérieur du gaz naturel », à laquelle est annexée la proposition à l'examen.

1.2. Le Comité est convaincu qu'en ce qui concerne la partie relative au *common carrier*, aucun point de vue valable ne saurait être formulé avant que la Commission n'ait achevé l'examen approfondi actuellement en cours sur les coûts et les bénéfices du système et qu'elle n'ait présenté une proposition concrète en la matière.

1.3. Cela étant dit, la communication présentée par la Commission fixe comme objectif la réalisation d'un marché du gaz plus ouvert et visant à l'instauration d'une concurrence accrue entre les différents types de gaz et au sein du secteur du gaz. Dans cette perspective, la Commission envisage une démarche qui comprend trois volets:

- l'adoption d'une directive établissant les modalités d'application du droit de transit entre compagnies gazières de la Communauté sur le réseau à haute pression de la Communauté,
- l'instauration d'une procédure de consultations avec tous les milieux en vue de dégager les conditions de base dans lesquelles pourrait s'opérer une généralisation de l'accès de tiers (notamment distributeurs publics et/ou consommateurs industriels) au réseau de transport, et
- la promotion de la dimension communautaire dans les investissements en matière de transport de gaz.

1.4. En ce qui concerne ce troisième volet, la Commission a présenté une proposition de règlement distincte ⁽²⁾ sur laquelle le Comité est également consulté et se prononcera séparément.

2. Observations générales sur la communication

2.1. Le Comité souligne qu'il convient de poursuivre l'achèvement du Marché intérieur de l'énergie dans le secteur du gaz tout en garantissant, cependant, qu'en tout état de cause, ni les investissements, ni la sécurité d'approvisionnement n'aient à subir des contrecoups dus à la présence de risques accrus liés à la spécificité du marché du gaz naturel.

2.2. Les contraintes techniques (pointes de consommation journalières et saisonnières) de ce marché imposent l'adoption d'un système complexe d'infrastructures de divers types, afin de pouvoir résoudre les problèmes de transport et de stockage. Il s'agit là d'un élément essentiel du système et du facteur principal de coût.

2.3. Il convient également de ne pas négliger le fait que les coûts inhérents à l'exploration et à l'exploitation sont si élevés que les quelques opérateurs du secteur sont contraints, en règle générale, de constituer des consortiums.

2.4. Par ailleurs, il est nécessaire d'évaluer soigneusement l'impact, en matière de sécurité et d'avantage de prix, susceptible de se répercuter sur toutes les catégories de consommateurs, du fait du régime préconisé et de l'option en cause, dans le domaine de l'approvisionnement communautaire en gaz naturel (approvisionnement qui dépend pour plus de 40% de pays extra-communautaires).

2.5. Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler les particularités inhérentes à l'approvisionnement en gaz naturel et à l'importance des investissements qu'il requiert, qui exigent la conclusion d'accords à long terme entre producteurs de gaz et acheteurs, en vue d'assurer des garanties suffisantes pour la récupération des sommes investies (pour les différentes phases de la production, du transport, de la distribution et du stockage). Habituellement, ces fonds sont collectés sur le marché international.

2.6. Cela établi, le Comité se félicite de l'effort entrepris par la Commission, qui tend à réaliser une stratégie globale énergétique dans la perspective de la construction d'un marché unique.

⁽¹⁾ JO n° C 247 du 28. 9. 1989, p. 6.

⁽²⁾ JO n° C 250 du 3. 10. 1989, p. 5.

2.7. Le Comité n'a pas l'intention de rejeter en principe l'affirmation selon laquelle un système d'approvisionnement ouvert et flexible semble offrir plus d'avantages que d'inconvénients. Il considère, cependant, que ces aspects du problème exigent que soit mené à son terme l'examen approfondi prévu par la Commission en ce qui concerne l'ensemble des facteurs — tant positifs que négatifs — qui déterminent l'option en question.

2.8. Une telle demande avait d'ailleurs été formulée dans le rapport d'information de la section de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche sur la politique énergétique de la Communauté et l'achèvement du Marché intérieur, demande selon laquelle :

« La Commission des CE devrait procéder à une étude approfondie du problème de la coexistence d'un système de concessions exclusives en matière de transport du gaz naturel avec le principe de l'accès des tiers consommateurs aux réseaux de gazoducs (système du *common carrier*), voire par le biais de contrats d'échange ad hoc, toujours dans le souci de sauvegarder la sécurité de l'approvisionnement et l'intérêt économique des investissements. »

2.9. Il convient, par ailleurs, de tenir compte du fait que le marché international est caractérisé par un petit nombre de producteurs. Il s'ensuit que la multiplication du nombre des acheteurs risquerait de n'être favorable que pour le seul petit groupe des producteurs. En outre, il faut également considérer le fait que l'ouverture vers un marché plus concurrentiel pourra exiger le renforcement de l'efficacité et de la rationalisation des systèmes existants de transport et de distribution du gaz naturel, ce qui aura des effets positifs sur les coûts et les prix à la consommation.

2.10. Il serait, du reste, nécessaire de consacrer un paragraphe spécifique à ce sujet, afin de définir plus précisément la notion de « tiers » et les garanties de fiabilité dont ces derniers devront faire preuve pour assurer la stabilité et la continuité de leurs engagements.

2.11. Il est nécessaire de considérer positivement l'exigence de développer davantage l'interconnexion au niveau européen des systèmes de transport et de stockage. Dans le même temps, il faut mener une réflexion plus approfondie sur les modalités de formulation des contrats et sur la transparence, en s'efforçant d'instaurer, le cas échéant, le regroupement en consortiums des fournisseurs, des transporteurs et des grands consommateurs de la CEE dans le respect des normes communautaires. Du fait de la complexité du problème, la partie III (approche progressive du problème) reste très prudente : la Commission présente dans l'immédiat une proposition de directive sur le transit, alors qu'elle poursuivra sa réflexion sur le problème des tiers.

2.12. Dans ce but, il est proposé d'instituer des organismes représentatifs chargés de la mise en œuvre des modalités de recours au transit et de créer des comités de consultation et d'évaluation sur le problème de l'accès des tiers. Avant de souscrire à ces propositions, il est nécessaire d'approfondir les modalités relatives aux structures et à la représentativité des organismes proposés.

2.13. Tout en formulant certaines conditions, le Comité a déjà marqué son accord avec l'approche graduelle proposée par la Commission en vue de mener à bien l'ouverture du marché du gaz naturel dans la Communauté, approche dont les grandes lignes sont exposées dans la partie III de la communication susmentionnée.

2.14. La proposition de directive, qui constitue le premier volet de cette approche, appelle toutefois de nombreuses remarques qui incitent le Comité à formuler ci-après plusieurs propositions de modification ou de complément.

3. Observations particulières sur la proposition de directive

3.1. Article 2, paragraphe 1

3.1.1. La proposition de directive ayant pour but d'établir les modalités nécessaires en vue de garantir la libre circulation à l'intérieur de la Communauté du gaz naturel au-delà des frontières nationales, dans la perspective d'un renforcement de l'intégration du marché européen du gaz, l'article 2, paragraphe 1, devrait être précisé en ce sens et complété comme suit :

« Constitue un transit de gaz naturel entre grands réseaux au sens de la présente directive, toute opération de transport de gaz naturel entre États membres répondant aux conditions suivantes : (...) »

3.2. Article 2, paragraphe 1(b)

3.2.1. Le Comité estime que le libellé de ce paragraphe qui fait référence aux sociétés gazières des États membres est source d'ambiguïté et peut laisser croire que ne rentre dans le champ d'application de la directive proposée que le transport de gaz naturel effectué entre sociétés gazières publiques, nationales ou régionales.

3.2.2. S'il est vrai que dans la plupart des États membres ces sociétés appartiennent en totalité à l'État, dans certains autres celles-ci sont des entreprises mixtes (Belgique et Pays-Bas) ou privées (Royaume-Uni, Allemagne fédérale).

3.2.3. Il est en conséquence proposé de modifier ce paragraphe et de remplacer les mots « des États membres » par « dans les États membres ».

3.3. Article 3, paragraphe 2

3.3.1. Le Comité ne voit pas pourquoi toutes les demandes de transit, y compris celles pour lesquelles

un accord pourrait intervenir entre les entités responsables des réseaux concernés, devraient faire l'objet d'une communication préalable à la Commission et aux autorités nationales compétentes.

3.3.2. Afin d'éviter un surcroît de formalités administratives, le Comité propose de limiter cette notification aux demandes pour lesquelles un accord n'a pas pu être trouvé après la période de douze mois visée dans la directive, afin que puissent être mises en œuvre les procédures prévues à l'article 4. Dans les autres cas, une notification *a posteriori* devrait suffire pour obtenir la transparence nécessaire.

3.4. Article 3, paragraphe 2, troisième tiret

3.4.1. Il est également proposé de compléter ce tiret comme suit :

« (...) la rémunération du transit doit tenir compte de l'amortissement des installations utilisées, des coûts entraînés par l'exercice des responsabilités (...) contractuelles de qualité, ainsi que des bénéfices légitimes. »

3.5. Article 5

3.5.1. Le Comité s'interroge sur l'utilité de l'article 5 de la directive proposée qui constitue une simple déclaration d'intention de la part de la Commission de formuler ultérieurement, et en tant que besoin, les propositions du Conseil, visant à l'arrêt de conditions complémentaires régissant les modalités de gestion de transit communautaire.

3.5.2. Le Comité considère en outre cette disposition inopportune, dans la mesure où elle peut faire apparaître la directive proposée comme un premier pas devant ensuite, automatiquement et plus ou moins subrepticement, déboucher sur l'introduction d'un système d'accès des tiers au réseau de transport de gaz naturel dans la Communauté (*common carrier*)

3.5.3. Le Comité est en effet convaincu, comme l'est la Commission elle-même qui affirme son intention de mettre en œuvre des procédures appropriées pour ce

faire, de la nécessité de poursuivre des études et des consultations approfondies sur cette question avec tous les milieux économiques et sociaux concernés.

3.5.4. Il est en conséquence proposé la suppression de l'article 5 de la directive, ainsi que du dernier considérant qui lui est lié, et de modifier l'avant-dernier considérant, en supprimant le membre de phrase suivant :

« (...) afin de réaliser cette première étape du Marché intérieur de l'énergie, dans des conditions de concurrence satisfaisantes (...). »

3.6. Dans sa communication, la Commission précise son intention de créer un organisme représentatif des entités responsables des réseaux à haute pression, qui l'assistera dans la mise en œuvre de la directive. Ce comité sera chargé d'une double tâche (décrite plus en détail à la page 13, point 21, de la communication) à savoir :

- assister la Commission dans l'étude des modalités de recours accru au transit, et
- favoriser, en cas de difficulté, par la conciliation, la recherche d'un accord entre les réseaux concernés par des opérations de transit d'intérêt commun.

3.6.1. Le Comité est très surpris de l'absence totale de référence à cet organisme dans la directive proposée, ainsi qu'au rôle qu'entend lui confier la Commission dans sa mise en œuvre.

3.6.2. Le Comité demande instamment à la Commission et au Conseil de remédier à cette importante lacune afin de conférer à cet organisme, de la création duquel il se réjouit, la légitimité et l'autorité indispensable à l'exercice des tâches qui lui seront conférées, vis-à-vis de chacune des entités responsables des grands réseaux, ainsi que des autorités nationales concernées des États membres. En outre, il propose d'ajouter à la proposition de directive l'article suivant :

« Il est créé un organisme représentatif des entités responsables des réseaux de haute tension, qui assistera la Commission dans la mise en application de la directive. »

Fait à Bruxelles, le 31 janvier 1990.

*Le Président
du Comité économique et social*

Alberto MASPRONE