



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.3.2023
COM(2023) 174 final

2023/0087 (NLE)

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

**modifiant le règlement (UE) 2022/1369 en ce qui concerne la prolongation de la période
d'application des mesures de réduction de la demande de gaz et le renforcement de
l'établissement de rapports et du suivi de la mise en œuvre de ces mesures**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Au cours de l'année écoulée, l'approvisionnement de l'UE en gaz russe a connu des perturbations qui étaient des tentatives délibérées de se servir de l'énergie comme d'une arme politique. Depuis de nombreuses années, la Russie est le principal fournisseur de gaz de l'Union européenne. Au fil des décennies, la dépendance de l'UE à l'égard de la Russie pour son approvisionnement en gaz s'est chiffrée à plus de 40 %. Or, cet approvisionnement n'a cessé de diminuer depuis février 2022. Les flux de gaz arrivant de Russie par gazoduc représentaient moins de 10 % des importations de gaz de l'UE en janvier 2023. Douze États membres ont activé le premier ou le deuxième niveau de crise selon la classification commune de l'UE, comme le prévoit le règlement (UE) 2017/1938 sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz. Ce choc d'offre a déjà eu des répercussions importantes sur le niveau et la volatilité des prix du gaz et de l'électricité, sur l'inflation, sur la stabilité financière et macroéconomique globale de l'UE et sur l'ensemble des citoyens.

Entre-temps, si l'UE a activement diversifié ses sources d'approvisionnement pour compenser la forte baisse des importations de gaz russe, il est réaliste de prévoir qu'à tout moment il pourrait y avoir une rupture totale et prolongée de l'approvisionnement restant en gaz russe. L'UE doit y être préparée et prendre des mesures préventives pour atténuer les conséquences d'éventuelles ruptures majeures de l'approvisionnement. La grande majorité des citoyens de l'UE (84 %) sont d'accord quant à la nécessité pour l'UE de réduire au plus tôt sa dépendance à l'égard des sources d'énergie russes. De plus, 81 % déclarent avoir pris des mesures pour réduire leur propre consommation d'énergie ⁽¹⁾.

C'est pourquoi la Commission a proposé, le 20 juillet 2022, un règlement du Conseil relatif à des mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz, qui a finalement été adopté par le Conseil le 5 août 2022 sous la forme du règlement (UE) 2022/1369. Ces derniers mois, les États membres ont travaillé avec diligence et ont adopté des mesures visant à réduire leur demande respective de gaz de 15 %, comme prévu dans le règlement susmentionné. Leur action s'est traduite par une réduction effective de la demande de gaz dans l'ensemble de l'UE de 19 % entre août 2022 et janvier 2023.

Malgré cette réduction de la demande et la diversification de l'offre, l'approvisionnement énergétique continue de connaître de graves difficultés, qui peuvent affecter la compétitivité de l'UE et la situation économique générale. Parmi les risques figurent un rebond possible de la demande asiatique de GNL susceptible de réduire la disponibilité de gaz sur le marché mondial, des conditions météorologiques susceptibles d'affecter le stockage de l'énergie hydraulique et la production nucléaire et de nécessiter un recours accru à la production d'électricité à partir de gaz, ainsi que d'autres ruptures d'approvisionnement en gaz, susceptibles d'affecter le remplissage des installations de stockage souterrain de gaz nécessaire à un hiver 2023-2024 plus sûr. En outre, contrairement à la saison de remplissage précédente, la saison de remplissage des installations de stockage 2023 ne peut pas compter sur les 60 milliards de m³ de gaz russe par gazoduc qui étaient encore importés dans l'UE en 2022.

¹ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2872>

Dans son rapport du 12 décembre 2022, l'Agence internationale de l'énergie estime qu'une pénurie de gaz pourrait survenir en 2023, à moins que les mesures déjà prises dans l'Union ne soient complétées par des actions supplémentaires pour remplacer le gaz ou l'économiser. De son côté, la Commission a élaboré un rapport d'accompagnement sur le réexamen du règlement (UE) 2022/1369 à la suite de son article 9, qui analyse la réduction de la demande réalisée, les risques et les scénarios possibles d'offre et de pénurie jusqu'à la fin de l'hiver prochain². Selon les conclusions du rapport, une réduction continue de la demande de 15 % jusqu'à la fin du mois de mars 2024 est nécessaire pour faire en sorte que les États membres puissent respecter l'objectif de stockage de 90 % fixé par le règlement (UE) 2022/1032 et pour garantir l'adéquation de l'offre et de la demande pour l'hiver 2023-2024 qui est impérative pour la sécurité de l'approvisionnement en gaz. Sans une réduction continue de la demande, les installations de stockage de gaz seraient vides à la fin de l'hiver 2023-2024, ce qui pourrait entraîner une pénurie de gaz et des ruptures d'approvisionnement.

Le rapport fondé sur l'article 9 montre en outre que seule une prolongation de 12 mois garantit un remplissage suffisant des installations au cours de l'été. Les scénarios prévoyant des périodes de réduction de la demande plus courtes indiquent que celles-ci seraient insuffisantes pour garantir la sécurité de l'approvisionnement à la fin de l'hiver 2023-2024. Une prolongation de la période de réduction d'août à mars ne permettrait pas de remplir les installations de stockage au niveau approprié de 90 % et causerait de graves difficultés en matière de sécurité d'approvisionnement vers la fin de l'hiver prochain. Un temps froid suffirait pour épuiser presque totalement les stocks au 31 mars 2024. Par contre, une prolongation d'avril à octobre verrait les stocks pratiquement épuisés au 31 mars 2024, même sans températures froides et sans qu'aucun des autres risques à la baisse analysés plus en détail dans le rapport d'accompagnement ne se matérialise. En d'autres termes, les prolongations d'une durée inférieure à 12 mois pourraient engendrer des achats de panique, une surenchère entre les acteurs européens, des prix élevés et d'éventuelles pénuries.

La période plus longue de 12 mois du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024 réduirait la possibilité de flambée des prix et limiterait donc pour les États membres le coût des achats de gaz pour les mêmes volumes. En outre, une prolongation de la période de réduction de 12 mois offre une plus grande souplesse pour s'adapter aux différentes caractéristiques des États membres. Alors que certains États membres estiment qu'il est plus facile de réduire la demande en été (concentration de l'effort en début de période), d'autres estiment qu'il est plus facile de réduire la demande en hiver (concentration de l'effort en fin de période). Une période de réduction plus courte ne permettrait pas d'avoir cette flexibilité. En outre, une période de réduction de 12 mois offrirait une flexibilité entre les secteurs: étant donné que la demande résidentielle est faible en été, une prolongation d'avril à octobre ferait peser la charge de manière disproportionnée sur l'industrie et le secteur de l'électricité qui est moins flexible, et qui dépend de la disponibilité d'autres sources d'énergie.

Par conséquent, compte tenu des risques liés à l'approvisionnement en gaz russe, aux conditions météorologiques et à l'évolution du marché mondial du gaz en 2023, il est nécessaire de prolonger la réduction de la demande, dans un même ordre de grandeur, après la fin de la période prévue par le règlement (UE) 2022/1369 et avant le début de la saison de remplissage, et ce pour une durée de 12 mois, jusqu'au 31 mars 2024.

² Rapport de la Commission au Conseil sur le réexamen du règlement (UE) 2022/1369 [COM(2023) 173] et document de travail des services de la Commission qui l'accompagne [SWD(2023) 63].

En plus de garantir la sécurité de l’approvisionnement, la réduction de la demande permettrait d’atténuer les difficultés économiques en réduisant la volatilité des prix et d’alléger la pression sur un marché du gaz tendu. Si, jusqu’à présent, les incidences économiques les plus graves ont été évitées en 2022, les marchés mondiaux du gaz restent très limités en 2023. Les prix du gaz ont atteint des niveaux historiquement élevés en 2022: le gaz a enregistré un prix maximal supérieur à 320 EUR/MWh le 26 août; ils sont désormais inférieurs à 45 EUR/MWh. Toutefois, le gaz affiche encore des prix deux fois plus élevés que la norme historique.

Il convient de maintenir le même esprit de solidarité que celui qui a prévalu lors de l’adoption et de l’application du règlement (UE) 2022/1369. Le cadre juridique pour la sécurité de l’approvisionnement en gaz établi par le règlement (UE) 2017/1938 reste insuffisant pour faire face aux perturbations de longue durée; celles-ci pourraient dès lors conduire à des actions non coordonnées de la part d’États membres, menaçant de compromettre la sécurité de l’approvisionnement des États membres voisins et de faire peser une charge supplémentaire sur l’industrie, les consommateurs et le fonctionnement du marché intérieur de l’Union. Si certains États membres sont plus exposés aux perturbations que d’autres, toute difficulté ou pénurie d’approvisionnement en gaz nuirait aux économies de tous les États membres. Comme indiqué dans la communication intitulée «Des économies de gaz pour un hiver sûr» du 20 juillet 2022, il est moins coûteux pour les citoyens et l’industrie de tous les États membres, dans un esprit de solidarité, de continuer de réduire la demande de manière proportionnée et manifestement gérable plutôt que de faire face ultérieurement à des interruptions non coordonnées de la distribution de gaz. Cette réduction succéderait à la réduction actuelle et ne serait pas cumulative. Elle représenterait une réduction continue de 15 % pour la période allant du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024 par rapport la période de référence du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2022, et serait donc identique et proportionnée à la réduction prévue par le règlement actuel. Elle équivaldrait à 60 milliards de m³ qui ne seront pas consommés entre le 1^{er} avril 2023 et le 31 mars 2024.

Lors de la session informelle du Conseil «Énergie» du 27 février 2023, les ministres de l’énergie de l’UE ont abordé la préparation de l’hiver prochain et des saisons suivantes. Ces discussions ont mis en évidence la compréhension générale des principaux risques persistants pour l’approvisionnement en gaz liés à la Russie ainsi qu’à la situation sur le marché mondial du GNL, la reprise de l’économie asiatique après la COVID-19 étant susceptible d’entraîner une diminution de la quantité de gaz disponible. En outre, les menaces pesant sur les infrastructures gazières critiques pour l’approvisionnement de l’UE ne peuvent être ignorées.

Par conséquent, le règlement proposé prolonge l’application du règlement (UE) 2022/1369 jusqu’au 31 mars 2024 et prévoit une période de réduction prolongée du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024, afin de garantir la poursuite de la réduction de la demande pendant la saison de remplissage des installations de stockage durant l’été 2023 et pendant l’hiver 2023-2024. La période de réduction de la demande et la période de référence sont adaptées en conséquence, ainsi que les dates visées à l’article 5, paragraphe 5, en ce qui concerne le remplissage excédentaire des installations de stockage, tout comme la date de réexamen figurant à l’article 9, afin d’assurer la cohérence avec la prolongation de la période.

L’obligation de surveillance et d’établissement de rapports sur la consommation de gaz afin d’évaluer la réduction de la demande qui a été réalisée, prévue à l’article 8, paragraphe 1, est passée d’une fois tous les deux mois à une fois par mois, compte tenu de la nécessité de disposer de chiffres à jour permettant de prendre une décision efficace sur la proposition de déclarer une alerte de l’Union. En outre, étant donné que les données détaillées disponibles au niveau de l’UE ne sont pas suffisantes pour déterminer comment la réduction de la demande a

été réalisée, il est proposé d'ajouter dans le rapport une ventilation de la consommation de gaz par secteur. Cette ventilation devrait contribuer à la compréhension de la nature de la réduction de la demande réalisée, c'est-à-dire si les réductions de la demande sont des économies, une substitution ou une suppression de la demande, et elle permettrait de formuler des recommandations plus ciblées en vue de maintenir la compétitivité de l'industrie de l'UE sur la scène mondiale.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

L'instrument proposé prévoit des mesures temporaires, proportionnées et extraordinaires. Il complète les actuelles initiatives et législations pertinentes de l'UE, qui garantissent que les citoyens peuvent bénéficier d'un approvisionnement en gaz sûr et que les clients sont protégés contre les ruptures majeures de l'approvisionnement.

Il découle logiquement d'initiatives existantes, telles que «REPowerEU», le train de mesures proposé sur la «décarbonation des marchés de l'hydrogène et du gaz» et l'initiative intitulée «Des économies de gaz pour un hiver sûr». L'initiative proposée est pleinement complémentaire de la législation de l'UE sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz, qui a déjà établi un ensemble complet de règles visant à mieux protéger les citoyens et les entreprises contre les interruptions de l'approvisionnement. Le règlement (UE) 2017/1938 a établi, entre autres, des plans d'urgence dans le cadre desquels les États membres sont tenus de se préparer à différents niveaux de crise et de prévoir des mesures pouvant être prises lors d'une alerte nationale. Il complète également le règlement (UE) 2022/2576 du Conseil renforçant la solidarité grâce à une meilleure coordination des achats de gaz, à des échanges transfrontières de gaz et à des prix de référence fiables. Des mécanismes de solidarité sont en place, qui garantissent que les États membres coopèrent par-delà les frontières pour faire en sorte que l'énergie soit fournie aux clients d'une région qui en ont le plus besoin, en cas de rupture de l'approvisionnement.

À la suite de l'invasion injustifiée et non provoquée de l'Ukraine par la Russie, l'UE a établi le plan REPowerEU dans le but de mettre fin à la dépendance de l'UE aux combustibles fossiles russes, dès que possible et au plus tard en 2027. À cette fin, le plan REPowerEU définit des mesures relatives aux économies d'énergie et à l'efficacité énergétique et propose un déploiement accéléré des énergies propres pour remplacer les combustibles fossiles dans les habitations, l'industrie et la production d'électricité. Dans ce contexte, l'initiative proposée s'appuie sur les outils dont dispose déjà l'UE et est pleinement conforme aux objectifs énoncés dans le plan REPowerEU.

Le règlement (UE) 2022/1032 a introduit des obligations de stockage en réaction à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, les pénuries d'approvisionnement et les flambées des prix étant susceptibles de résulter non seulement d'une défaillance des infrastructures ou de conditions météorologiques extrêmes, mais aussi de changements géopolitiques, entraînant des ruptures d'approvisionnement plus longues ou soudaines. Les obligations de remplissage des installations de stockage prévues par le règlement (UE) 2022/1032 contribuent à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz pour l'hiver 2022-2023 et les hivers suivants.

La communication intitulée «Des économies de gaz pour un hiver sûr», adoptée le 20 juillet 2022, expose les outils dont dispose déjà l'UE pour une réduction coordonnée de la demande, ainsi que les autres mesures à prendre, afin que l'UE soit prête à faire face à des perturbations totales ou partielles. L'initiative proposée fait suite à l'accroissement des risques résultant de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine et complète pleinement les règles existantes en

matière de sécurité de l'approvisionnement. Elle prolonge les règles du règlement (UE) 2022/1369 en matière de coordination des réductions de la demande et les dispositions relatives à la déclaration d'une alerte de l'Union. En effet, bien que la Commission ait déjà la possibilité de déclarer une situation d'urgence au niveau de l'Union, il convient également de prolonger la possibilité de déclarer une alerte au niveau de l'Union. La situation actuelle montre qu'une telle alerte peut être utile pour faire en sorte que tous les États membres prennent les mesures préventives nécessaires afin d'éviter une situation d'urgence énergétique.

La présente proposition de prolongation du règlement (UE) 2022/1369 en vigueur, qui permet une préparation coordonnée aux crises en introduisant de meilleures règles de coordination pour les réductions de la demande et en offrant la possibilité d'introduire des réductions obligatoires de la demande de gaz à l'échelle de l'Union, est donc complémentaire des dispositions existantes et des initiatives récentes dans le secteur de l'énergie, garantissant la sécurité de l'approvisionnement en gaz et assurant la coordination entre les mesures de réduction de la demande dans l'ensemble de l'UE.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La proposition est une mesure extraordinaire, qui doit être appliquée pour une durée limitée et qui est cohérente avec un ensemble plus large d'initiatives visant à renforcer la résilience énergétique de l'Union et à se préparer à d'éventuelles situations d'urgence, dans la mesure où elle prolonge jusqu'au 31 mars 2024, le règlement (UE) 2022/1369 en vigueur. La proposition est également pleinement compatible avec les règles de concurrence et de marché, étant donné que le bon fonctionnement des marchés transfrontaliers de l'énergie est essentiel pour garantir la sécurité de l'approvisionnement en cas de pénurie d'approvisionnement. Des règles appropriées figurant dans la proposition garantissent que les mesures nationales n'entravent pas la concurrence et ne compromettent pas l'intégrité du marché intérieur. En prévoyant une meilleure coordination des réductions de la demande, la proposition est également conforme aux objectifs du pacte vert de la Commission.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La base juridique de cet instrument est l'article 122, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»).

La pénurie actuelle des approvisionnements en gaz constitue, en vertu de l'article 122 du TFUE, une grave difficulté dans l'approvisionnement en un produit énergétique. L'UE n'a pas encore complètement remplacé l'approvisionnement en gaz russe et dépend toujours de celui-ci pour moins de 10 % de ses importations par gazoduc. Un arrêt total de ces importations entraînerait des niveaux de stockage insuffisants en novembre et un épuisement complet des stocks de l'UE au cours de l'hiver, ce qui exposerait l'UE à des risques graves pour la sécurité de l'approvisionnement. En outre, les prix exceptionnellement élevés actuels, deux fois plus élevés que les prix historiques, soulignent la nécessité de prendre des mesures urgentes pour continuer à réduire les prix du gaz en Europe et préserver la compétitivité mondiale de l'économie de l'UE. Par conséquent, les dirigeants de l'UE et la Commission ont constaté qu'il était urgent de poursuivre les mesures pour une action plus coordonnée et immédiate, afin de mieux se préparer à d'éventuelles nouvelles ruptures de gaz au cours de l'année. Les mesures à poursuivre dans le cadre de l'instrument pendant une période limitée

permettront à tous les États membres de se préparer, de manière coordonnée et dans un esprit de solidarité, à d'éventuelles nouvelles pénuries d'approvisionnement. Une prolongation limitée dans le temps des mesures prises au titre du règlement (UE) 2022/1369, ainsi que des modifications ciblées de celles-ci, permettront également à l'UE et aux États membres d'évaluer l'effet de ces mesures et de proposer et d'adopter des modifications permanentes du cadre juridique ordinaire pour la sécurité de l'approvisionnement en gaz, tel que défini dans le règlement (UE) 2017/1938. Il est donc justifié de fonder l'instrument proposé sur l'article 122, paragraphe 1, du TFUE.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Les mesures qu'il est prévu de poursuivre dans le cadre de la présente initiative sont pleinement conformes au principe de subsidiarité. L'ampleur et l'incidence considérable de nouvelles réductions de l'approvisionnement en gaz de la part de la Russie expliquent la nécessité d'une action au niveau de l'UE. La poursuite d'une approche coordonnée au moyen d'une réduction de la demande à l'échelle de l'Union, dans un esprit de solidarité, est nécessaire pour réduire au minimum le risque de perturbations majeures potentielles pendant les mois d'hiver où la consommation de gaz sera plus élevée et où les États membres devront compter en partie sur le gaz stocké pendant la saison des injections vers les installations de stockage.

Compte tenu du caractère inédit de la crise de l'approvisionnement en gaz et de ses répercussions transfrontières, ainsi que du niveau d'intégration du marché intérieur de l'énergie de l'UE, une action au niveau de l'Union continue d'être justifiée car les États membres ne pourraient à eux seuls remédier de manière coordonnée et suffisamment efficace aux graves difficultés économiques qui risqueraient de résulter de hausses des prix ou de perturbations importantes de l'approvisionnement. Seule la poursuite d'une action de l'UE motivée par un esprit de solidarité entre les États membres peut garantir que les ruptures d'approvisionnement ne causeront pas un préjudice durable aux citoyens et à l'économie.

En raison de l'échelle et des effets de la mesure, son objectif peut être mieux atteint au niveau de l'Union et cette dernière a donc la possibilité d'adopter des mesures conformément au principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 du traité sur l'Union européenne.

- **Proportionnalité**

L'initiative est conforme au principe de proportionnalité. Elle relève du champ d'application de l'article 122, paragraphe 1, du TFUE. L'intervention politique est proportionnelle à la dimension et à la nature des problèmes définis et à la réalisation des objectifs fixés.

Compte tenu de la situation géopolitique sans précédent et de la menace considérable qui pèse sur les citoyens et l'économie de l'UE, la poursuite d'une action coordonnée est manifestement nécessaire. Aussi la proposition ne va-t-elle pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser les objectifs fixés dans l'instrument actuel. Les mesures qu'il est proposé de poursuivre sont considérées comme proportionnées et s'appuient, dans la mesure du possible, sur les outils existants, telles que les niveaux de crise définis et les plans d'urgence établis conformément au règlement (UE) 2017/1938.

La présente proposition définit le résultat final à atteindre, sous la forme d'un processus visant à établir une obligation juridiquement contraignante de réduction d'énergie pour les États membres, tout en leur laissant le libre choix des moyens les plus efficaces pour satisfaire à

cette obligation en fonction de leurs spécificités nationales et des mesures déjà prévues dans les plans d'urgence nationaux.

- **Choix de l'instrument**

Compte tenu de la dimension de la crise énergétique et de l'ampleur de son impact social, économique et financier, la Commission juge opportun d'agir par voie de règlement de portée générale et d'application directe et immédiate. Cela permettrait de mettre en place un mécanisme de coopération rapide, uniforme et applicable à l'ensemble de l'Union.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Consultation des parties intéressées**

Compte tenu du caractère politiquement sensible de la proposition et de l'urgence dans laquelle la proposition a été élaborée afin de pouvoir être adoptée en temps opportun par le Conseil, il n'a pas été possible de consulter les parties intéressées. Toutefois, la question a été examinée avec le groupe de coordination pour le gaz, qui comprend des représentants des États membres et des associations européennes représentant les fournisseurs, les gestionnaires d'infrastructures, les négociants et les principaux consommateurs de gaz. Lors de sa réunion du 16 février, les membres du groupe de coordination pour le gaz ont reconnu l'importance d'une réduction continue de la demande, en tant que mesure présentant un rapport coût-efficacité particulièrement bon pour préserver et renforcer la sécurité de l'approvisionnement. En outre, ce point a été soulevé lors de la réunion informelle du Conseil «Énergie» du 27 février 2023, au cours de laquelle les États membres ont confirmé l'importance d'une préparation adéquate en vue de l'hiver 2023-2024 et le rôle important de la réduction de la demande de gaz dans ce contexte.

- **Droits fondamentaux**

Aucune incidence négative n'a été mise en évidence en matière de droits fondamentaux. Les mesures prises au titre du présent instrument n'affecteront pas les droits des clients qui sont protégés en vertu du règlement (UE) 2017/1938, y compris tous les clients résidentiels. Cet instrument permettra de réduire les risques liés à la pénurie de gaz qui, autrement, auraient des conséquences majeures sur l'économie et la société.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La présente proposition ne nécessite pas de ressources supplémentaires provenant du budget de l'UE.

5. RÉSUMÉ DES MODIFICATIONS INTRODUITES

Sur la base des conclusions du rapport prévu à l'article 9, les modifications proposées en vue de prolonger la période de réduction de la demande prévue par le règlement (UE) 2022/1369 jusqu'à la fin de l'hiver prochain sont ciblées et ont une portée limitée.

À l'article 2, il est proposé de modifier la période de référence servant à calculer la réduction, en remplaçant la période allant du 1^{er} août 2017 au 31 mars 2022, prévue dans le règlement (UE) 2022/1369, par la période allant du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2022.

À l'article 3, la période allant du 1^{er} août 2022 au 31 mars 2023, durant laquelle les États membres sont invités à réduire leur consommation de gaz sur une base volontaire, est remplacée par la période allant du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024.

À l'article 5, la période allant du 1^{er} août 2022 au 31 mars 2023, durant laquelle les États membres sont obligés de réduire leur consommation de gaz lorsqu'une alerte de l'Union est déclarée par le Conseil sur proposition de la Commission, est remplacée par la période allant du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024.

À l'article 8, le rapport bimestriel sur la réduction de la demande réalisée est remplacé par un rapport mensuel sur la réduction de la demande de gaz s'agissant de la consommation liée à la production d'électricité et de chaleur, et de la consommation dans l'industrie ainsi que de la consommation par les ménages et pour les services, conformément aux définitions et conventions existantes d'Eurostat.

Aux articles 9 et 10, le délai de réexamen par la Commission et la période d'application du règlement sont respectivement adaptés pour être prolongés jusqu'au 31 mars 2024. Les dispositions existantes de l'article 5 reconnaissant des circonstances nationales particulières en cas de réduction obligatoire de la demande liée à une alerte de l'Union continuent de s'appliquer. Cela vaut en particulier en ce qui concerne les exemptions accordées aux États membres qui ne sont pas directement interconnectés avec un réseau gazier, la possibilité de prendre en compte le gaz consommé en tant que matière première au cours de la période de référence, la possibilité de limiter la réduction en cas de faible capacité d'exportation dont l'utilisation est déjà maximisée et, enfin, en cas de risque de crise électrique, notamment lorsque le réseau électrique est désynchronisé du système d'un pays tiers.

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) 2022/1369 en ce qui concerne la prolongation de la période d'application des mesures de réduction de la demande de gaz et le renforcement de l'établissement de rapports et du suivi de la mise en œuvre de ces mesures

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 122, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le règlement (UE) 2022/1369 du Conseil³ vise à réduire sur une base volontaire et, au besoin, sur une base obligatoire la demande de gaz de l'Union, à faciliter le remplissage des installations de stockage et à assurer une meilleure préparation à de nouvelles ruptures d'approvisionnement. Le règlement (UE) 2022/1369 a été adopté sur la base de l'article 122 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE») compte tenu de la crise imminente de l'approvisionnement en gaz causée par l'invasion non provoquée et injustifiée de l'Ukraine par la Russie en février 2022 et de la nécessité pour l'Union de réagir en prenant des mesures temporaires dans un esprit de solidarité entre les États membres.
- (2) Conformément à l'article 3 du règlement (UE) 2022/1369, les États membres devaient tout mettre en œuvre pour réduire leur consommation de gaz de 15 % entre août 2022 et mars 2023. Dans le cas où les mesures volontaires de réduction de la demande se révéleraient insuffisantes pour faire face au risque de pénurie grave d'approvisionnement, le Conseil, sur proposition de la Commission, était habilité à déclarer une alerte de l'Union conformément à l'article 4 du règlement (UE) 2022/1369, ce qui déclencherait une obligation de réduction de la demande. Ces derniers mois, les États membres ont travaillé avec diligence et ont, dans un esprit de solidarité, adopté des mesures visant à réduire de 15 % leur demande respective de gaz. Cela a déjà entraîné des réductions effectives de la demande de gaz dans l'ensemble de l'Union de plus de 15 %, entre août 2022 et janvier 2023.
- (3) Cependant, de graves difficultés subsistent en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement énergétique. La situation mondiale sur le marché du gaz ne s'est pas améliorée depuis février 2022 et l'Union continue de dépendre de certains volumes de gaz russe pour répondre à sa demande globale de gaz, malgré la réduction de la demande réalisée en application du règlement (UE) 2022/1369. Grâce à des mesures efficaces en matière de remplissage des installations de stockage et de réduction de la demande, les citoyens de l'Union n'ont pas eu à subir de restrictions au

³ Règlement (UE) 2022/1369 du Conseil du 5 août 2022 relatif à des mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz (JO L 206 du 8.8.2022, p. 1).

cours de l'année écoulée. Toutefois, onze États membres déclarent toujours une «alerte précoce» et un État membre une «alerte» au sens du règlement (UE) 2017/1938. Par conséquent, étant donné que les prix du gaz restent exceptionnellement élevés et que l'approvisionnement mondial ne s'est pas amélioré depuis août 2022, lorsque le règlement (UE) 2022/1369 a été adopté, il est urgent de prolonger les mesures qui ont contribué à contenir la crise, en particulier les mesures de réduction de la demande. L'arrêt de ces dernières compromettrait la fragile stabilité que l'UE est parvenue à maintenir jusqu'à présent et réduirait sa résilience face aux évolutions futures probables telles que l'arrêt complet des importations russes. Il est donc urgent d'éviter que l'Union ne soit exposée à une pénurie de gaz et à une forte volatilité des prix.

- (4) En raison de la forte baisse des importations de gaz russe par gazoduc au cours de l'année dernière, la capacité de l'Union à reconstituer les stocks est à l'heure actuelle considérablement réduite, et ce également par rapport à la situation de l'été 2022. Bien que la crise énergétique ait débuté dès l'année dernière, au cours de l'année 2022, l'Union a été en mesure d'importer environ 60 milliards de m³ de gaz en provenance de Russie pour remplir les installations de stockage, y compris grâce au transit par le gazoduc NordStream 1; toutefois, au cours de l'été 2022, la Russie a interrompu puis, en fin de compte, totalement arrêté l'approvisionnement en gaz par ce gazoduc; en septembre 2022, ledit gazoduc a été endommagé par des actes de sabotage à tel point qu'il ne peut actuellement pas être utilisé pour acheminer du gaz et qu'il ne pourra pas l'être dans un avenir proche. Compte tenu des niveaux actuels d'importation de gaz par gazoduc, l'Union ne recevra qu'un maximum de 20 milliards de m³ d'importations de gaz russe par gazoduc, à condition que ces importations non fiables ne soient pas complètement perturbées. Par conséquent, il existe un risque sérieux de pénuries de gaz dans l'Union au cours de l'hiver 2023-2024.
- (5) Ces graves difficultés sont exacerbées par un certain nombre de risques supplémentaires et de nouveaux éléments, dont i) un rebond de la demande asiatique de GNL, ce qui réduit la disponibilité de gaz sur le marché mondial du gaz, ii) des conditions météorologiques qui se sont encore détériorées récemment, avec des répercussions sur le stockage de l'énergie hydraulique et la production nucléaire en raison de faibles niveaux d'eau, iii) de nouvelles évolutions techniques qui accroissent les incertitudes quant à la disponibilité de la production nucléaire existante et exigent un recours accru à la production d'électricité à partir de gaz, et iv) la possibilité de nouvelles ruptures d'approvisionnement en gaz, y compris d'un arrêt complet des importations de gaz en provenance de Russie.
- (6) Ces graves difficultés, nouvelles ou persistantes, ont une incidence sur la possibilité de satisfaire la demande de gaz de l'Union, en particulier sur le remplissage efficace et en temps voulu des installations de stockage souterrain pour l'hiver 2023-2024, ainsi que sur l'adéquation entre l'offre et la demande au cours de l'hiver prochain.
- (7) Conformément à l'article 9 du règlement (UE) 2022/1369, la Commission a procédé à un réexamen dudit règlement, dont les résultats sont résumés dans le rapport présenté par la Commission au Conseil. Ce rapport analyse différents scénarios, avec et sans prolongation des efforts de réduction de la demande au titre du règlement, y compris une prolongation de sept mois d'avril à octobre 2023, une prolongation de huit mois d'août 2023 à mars 2024 et une prolongation d'un an d'avril 2023 à mars 2024. Le rapport conclut qu'en l'absence de réduction continue de la demande, les niveaux de stockage n'atteindraient que 69 milliards de m³ à la fin du mois d'octobre 2023, ce qui est nettement inférieur à l'objectif de 90 % (89,4 milliards de m³) fixé pour le 1^{er} novembre dans le règlement (UE) 2017/1938 tel que modifié par le règlement (UE)

2022/1032, et que ces niveaux de stockage seraient totalement épuisés d'ici février 2024.

- (8) En ce qui concerne les différents scénarios évalués dans le rapport, dans le cas d'une prolongation de sept mois d'avril à octobre 2023, les installations de stockage seraient suffisamment remplies d'ici la fin de l'été 2023 (95 milliards de m³ d'ici la fin du mois d'octobre 2023, ce qui permettrait d'atteindre l'objectif de 90 %). Toutefois, étant donné que la demande de gaz, même au cours d'un hiver normal, est deux fois plus élevée qu'en été, les installations de stockage seraient presque entièrement vides à la fin de l'hiver prochain (puisqu'elles ne contiendraient plus que 9 milliards de m³ à la fin du mois de mars 2024). Il en résulterait une situation extrêmement préoccupante sur le plan de la sécurité d'approvisionnement et il serait très difficile de remplir suffisamment les installations de stockage pour l'hiver suivant. Dans le cas d'une prolongation de huit mois d'août 2023 à mars 2024, les installations de stockage seraient remplies trop lentement, puisque l'on n'atteindrait que 80 milliards de m³ à la fin du mois d'octobre 2023, soit un niveau nettement inférieur à l'objectif, et les niveaux de stockage seraient ramenés à moins de 30 % à la fin de l'hiver à venir (en dessous de 28 milliards de m³), ce qui poserait de graves problèmes de sécurité d'approvisionnement et rendrait difficile un remplissage suffisant des installations de stockage pour l'hiver suivant. Ce n'est que dans le cas d'une prolongation d'un an accompagnée d'une réduction continue de la demande de 15 % entre avril 2023 et mars 2024 que l'objectif de stockage de 90 % au 1^{er} novembre pourrait être atteint, avec 89,4 milliards de m³ stockés d'ici au 1^{er} novembre 2023, et que les États membres pourraient être en bonne voie pour parvenir à l'objectif qu'ils doivent respectivement atteindre au 1^{er} mai, 43 milliards de m³ étant stockés au niveau de l'UE à la fin du mois de mars 2024.
- (9) Compte tenu de ce qui précède, le rapport conclut qu'une réduction continue de la demande de 15 % sur une période de 12 mois jusqu'à la fin du mois de mars 2024 est nécessaire pour que les États membres puissent respecter l'objectif de stockage de 90 % fixé dans le règlement (UE) 2017/1938 tel que modifié par le règlement (UE) 2022/1032, ce qui est impératif pour assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz et pour éviter tout déficit d'approvisionnement l'hiver prochain.
- (10) Si les États membres peuvent décider quelles mesures sont les plus appropriées pour garantir la réalisation des objectifs en matière de stockage, ces objectifs ne peuvent être atteints sans mesures de réduction de la demande. En effet, le rapport conclut que les volumes de gaz sur le marché seraient insuffisants pour permettre le respect de l'obligation dans tous les États membres. Cela signifie que tous les États membres ne sont pas physiquement en mesure de remplir les installations de stockage à des niveaux adéquats, avec, pour conséquence, de graves difficultés pour la sécurité de l'approvisionnement à la fin de l'hiver 2023-2024.
- (11) Le rapport indique également qu'une réduction de la consommation de gaz proportionnelle à celle prévue par le règlement (UE) 2022/1369 est nécessaire au cours de la période allant du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024. Cette réduction prolongée nécessaire correspondrait à une réduction de 15 % pour la période allant du 1^{er} avril 2023 au mois de mars 2024 par rapport à une période de référence allant du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2022. La prolongation des mesures de réduction de la demande et l'allongement de la période d'application desdites mesures offriraient également au marché une certaine souplesse pour contenir la volatilité des prix du gaz et éviter des flambées de prix telles que celles observées en 2022.

- (12) Compte tenu de l'actuelle fragilité de l'équilibre entre l'offre et la demande, même une rupture d'approvisionnement modérée peut avoir une incidence dramatique sur le marché du gaz. L'obligation de remplissage des installations de stockage de gaz s'applique sauf si une urgence au niveau régional ou de l'Union est déclarée conformément au règlement (UE) 2017/1938. Par conséquent, une rupture d'approvisionnement soudaine concernant 10 % des importations de gaz par gazoduc dans l'Union imposerait des mesures drastiques que les États membres devraient prendre isolément pour se conformer à leur obligation de remplissage des installations de stockage de gaz ou conduirait à déclarer une urgence au niveau régional ou de l'Union, à moins que la réduction coordonnée volontaire de la demande ne se poursuive. Une telle réduction coordonnée et prolongée de la demande par tous les États membres, dans un esprit de solidarité, est essentielle pour reconstituer les capacités de stockage, d'une manière efficace et avec un minimum de perturbations du marché, ce qui demeure impératif pour la sécurité de l'approvisionnement en gaz avant l'hiver 2023-2024.
- (13) La prolongation constitue une mesure d'urgence en réponse aux graves difficultés, nouvelles ou persistantes, dans l'approvisionnement en énergie, qui comportent un risque de crise imminente et nécessitent d'adapter la période de réduction de la demande de gaz tant pour prolonger la réduction volontaire de la demande de gaz que pour garantir la possibilité de déclarer une alerte de l'Union et déclencher la réduction obligatoire correspondante de la demande de gaz après mars 2023.
- (14) Cette crise actuelle expose l'ensemble de l'Union à des risques de pénurie d'énergie et à des prix élevés de l'énergie. L'Union étant un marché unique, une pénurie de gaz dans un État membre aurait de graves conséquences dans tous les autres États membres sous l'effet d'une pénurie physique d'approvisionnement en gaz, de la volatilité des prix ou de la perturbation des chaînes industrielles résultant d'éventuelles restrictions dans des secteurs spécifiques dans un État membre. En outre, dans un esprit de solidarité, tous les États membres peuvent contribuer à continuer à réduire les risques de pénurie d'énergie et contenir la volatilité des prix du gaz en réduisant tous leur demande. Les retombées positives potentielles de cet esprit de solidarité ont même considérablement augmenté au cours de l'année écoulée avec le développement de nouvelles capacités d'interconnexion vers l'Est et de nouvelles capacités d'importation de GNL qui permettent de mieux relier, physiquement ou virtuellement, les États membres aux installations de regazéification du GNL.
- (15) Il est urgent d'agir étant donné que la saison de remplissage des installations de stockage commence en avril 2023. Compte tenu des graves difficultés, nouvelles ou persistantes, décrites ci-dessus, le fait de ne pas prolonger la réduction coordonnée de la demande à temps avant le remplissage des installations de stockage aurait des effets immédiats sur les trajectoires de remplissage des installations de stockage et/ou sur les conditions du marché, avec une incidence sur la sécurité d'approvisionnement et la volatilité des prix.
- (16) L'article 122, paragraphe 1, TFUE dispose que le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider, dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie. Compte tenu des considérations qui précèdent, la crise actuelle de l'approvisionnement en gaz, un produit énergétique, constitue une telle situation. Par conséquent, une prolongation temporaire des mesures prises au titre du règlement (UE) 2022/1369 ainsi que des modifications ciblées de ces mesures sont

nécessaires pour répondre à la situation actuelle dans un esprit de solidarité entre les États membres. Il est donc justifié de fonder l'instrument proposé sur l'article 122, paragraphe 1, du TFUE.

- (17) Conformément à l'article 8 du règlement (UE) 2022/1369, les États membres sont tenus, tous les deux mois, et au plus tard le 15 du mois suivant, de faire rapport à la Commission, par l'intermédiaire d'Eurostat, sur la réduction de la demande réalisée. Toutefois, l'expérience a montré qu'un rythme bimestriel pour la présentation des rapports est insuffisant pour fournir des chiffres à jour permettant de prendre une décision efficace sur la proposition de déclarer une alerte de l'Union. Par conséquent, les États membres devraient faire rapport chaque mois sur leur consommation de gaz afin de permettre d'évaluer la réduction de la demande atteinte. Pour mieux cibler les mesures de réduction de la demande, le suivi de la consommation de gaz au niveau des États membres et de l'Union ainsi que la mise en œuvre du présent règlement devraient se fonder sur des rapports comprenant une ventilation de la consommation de gaz selon qu'elle concerne la production d'électricité et de chaleur ou les ménages et les services conformément aux définitions et conventions établies dans le règlement (CE) n° 1099/2008 concernant les statistiques de l'énergie.
- (18) Conformément à l'article 9 du règlement (UE) 2022/1369, la Commission doit procéder à un réexamen dudit règlement; sur la base des conclusions tirées à l'issue de ce réexamen, la Commission est habilitée à proposer de prolonger la période d'application du règlement. Afin de tenir compte de la prolongation de l'application du règlement (UE) 2022/1369, actuellement proposée, il y a lieu de fixer une nouvelle date de réexamen au 1^{er} mars 2024.
- (19) Les mesures prorogées et modifiées de réduction de la demande devraient être temporaires et rester en vigueur jusqu'à la fin de la prochaine saison hivernale. Sur la base du nouveau réexamen à effectuer au plus tard le 1^{er} mars 2024, la Commission devrait, le cas échéant, être en mesure de proposer de prolonger la période d'application desdites mesures.
- (20) Il convient, dès lors, que le règlement (UE) 2022/1369 s'applique jusqu'au 31 mars 2024. Les modifications apportées au règlement (UE) 2022/1369 devraient prendre effet au plus tard le 1^{er} avril 2023, car cela est indispensable pour assurer une réduction continue de la demande de 15 % sur une période de 12 mois allant d'avril 2023 à la fin mars 2024 et pour permettre aux opérateurs économiques, aux États membres et à la Commission de prendre les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif.
- (21) Il y a donc lieu de modifier le règlement (UE) 2022/1369 en conséquence,
- A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Modifications apportées au règlement (UE) 2022/1369

Le règlement (UE) n° 2022/1369 est modifié comme suit:

- (1) à l'article 2, les points 5) et 6) sont remplacés par le texte suivant:

- (a) «5) “consommation de gaz de référence”: le volume de la consommation moyenne de gaz d’un État membre au cours de la période de référence; pour les États membres dans lesquels la consommation de gaz a augmenté d’au moins 8 % au cours de la période allant du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022 par rapport à la consommation moyenne de gaz au cours de la période de référence, la «consommation de gaz de référence» désigne uniquement le volume de la consommation de gaz au cours de la période allant du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022;
- (b) 6) “période de référence”: la période allant du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2022;».

(2) L’article 3 est remplacé par le texte suivant:

Article 3

Réduction volontaire de la demande

Les États membres mettent tout en œuvre pour réduire leur consommation de gaz au cours de la période allant du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024 d’au moins 15 % par rapport à leur consommation moyenne de gaz au cours de la période allant du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2022 («réduction volontaire de la demande»). Les articles 6, 7 et 8 s’appliquent à ces mesures de réduction volontaire de la demande.

(3) à l’article 5, le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant: «2. Aux fins d’une réduction obligatoire de la demande, tant que l’alerte de l’Union est déclarée, la consommation de gaz de chaque État membre au cours de la période allant du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024 (ci-après dénommée «période de réduction») est de 15 % inférieure à sa consommation de gaz de référence. Toute réduction de la demande opérée par les États membres au cours de la période précédant la déclaration de l’alerte de l’Union est prise en compte aux fins de la réduction obligatoire de la demande.»

(4) à l’article 8, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. L’autorité compétente de chaque État membre assure le suivi de la mise en œuvre des mesures de réduction de la demande sur son territoire. Tous les mois, et au plus tard le 15 du mois suivant, les États membres font rapport à la Commission sur la consommation de gaz [en térajoules (TJ)]. Les États membres incluent dans leur rapport une ventilation de la réduction de la demande de gaz par secteur, y compris la demande de gaz pour les secteurs suivants:

- a) consommation pour la production d’électricité et de chaleur;
- b) consommation finale d’énergie dans l’industrie;
- c) consommation finale d’énergie par les ménages et pour les services.

Aux fins du présent paragraphe, les définitions et conventions établies dans le règlement (CE) n°1099/2008 concernant les statistiques de l’énergie s’appliquent.

Le groupe de coordination pour le gaz assiste la Commission pour le suivi des réductions volontaires et obligatoires de la demande.»

(5) à l'article 9, la date du «1^{er} mai 2023» est remplacée par celle du «1^{er} mars 2024»;

(6) à l'article 10, le deuxième alinéa est remplacé par le texte suivant:

«Il est applicable jusqu'au 31 mars 2024. »

Article 2

Entrée en vigueur et application

Le présent règlement entre en vigueur le 1^{er} avril 2023.

Il est applicable jusqu'au 31 mars 2024.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président