



Bruxelles, le 28.11.2023
COM(2023) 761 final

2023/0443 (NLE)

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

**modifiant le règlement (UE) 2022/2578 en ce qui concerne la prolongation de sa période
d'application**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

1.1. Justification et objectifs de la proposition

Depuis l'invasion à grande échelle non provoquée et injustifiée de l'Ukraine par la Russie, 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 au premier semestre 2023.

Le choc d'offre causé par la Russie a eu des répercussions importantes sur le prix du gaz dans l'UE. Alors que les prix au cours de la décennie précédente évoluaient dans une fourchette allant de 5 à 35 EUR/MWh et s'établissaient en moyenne à 20 EUR/MWh, les prix du gaz ont dépassé les 300 EUR/MWh en août 2022, au plus fort de la crise, et ont atteint des niveaux supérieurs de 1 000 % aux prix moyens observés précédemment dans l'Union. Les niveaux de prix les plus élevés ont été atteints en une semaine, marquée par cinq jours de négociation consécutifs – du 22 au 26 août 2022 – au cours desquels les prix ont constamment dépassé les 250 EUR/MWh et se sont écartés de plus de 50 EUR/MWh du prix de référence du GNL. Depuis le pic de la crise, les prix ont chuté considérablement et oscillaient entre 40 et 50 EUR/MWh au début de l'automne 2023. Ils restent néanmoins plus de deux fois supérieurs à leur niveau d'avant la crise.

Les hausses de prix extrêmes sont très préjudiciables à l'économie européenne. Le gaz est largement utilisé par de nombreux secteurs de l'économie de l'UE, des PME jusqu'aux grandes industries, en particulier les grandes industries consommatrices de gaz (céramique, verre, engrais, pâte à papier, papier, produits chimiques, etc.). En outre, les prix élevés entraînent dans leur sillage les prix de l'électricité et contribuent à renforcer l'inflation globale.

C'est dans ce contexte que, le 19 décembre 2022, le Conseil a adopté d'urgence le règlement (UE) 2022/2578 établissant un mécanisme de correction du marché («règlement MCM») afin de protéger les citoyens de l'Union et l'économie contre des prix excessivement élevés.

Le règlement (UE) 2022/2578 cessera de s'appliquer le 31 janvier 2024. La présente proposition vise à prolonger d'un an la période d'application de ce règlement en raison de la persistance, dans l'Union, de risques pour l'approvisionnement énergétique et, donc, pour les prix.

1.1.1. Les principaux éléments du règlement (UE) 2022/2578

Le règlement (UE) 2022/2578 du Conseil du 22 décembre 2022 établit un mécanisme temporaire de correction du marché pour les ordres passés en vue de la négociation d'instruments dérivés TTF à échéance d'un mois à un an liés aux points d'échange virtuels (PEV) de l'UE.

Le mécanisme de correction du marché est activé lorsqu'un événement de correction du marché se produit, c'est-à-dire lorsque le prix de règlement des instruments dérivés TTF à expiration la plus proche (front-month) dépasse 180 EUR/MWh et est supérieur de 35 EUR

au prix de référence (reflétant l'évolution des prix du GNL) pendant trois jours ouvrables. Les prix TTF étant restés en deçà des seuils de déclenchement depuis l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2022/2578 du Conseil, ce mécanisme n'a encore jamais été activé.

En cas d'événement de correction du marché, le règlement MCM fixe une limite d'offre dynamique, interdisant aux opérateurs de marché d'accepter, et aux participants au marché de soumettre, des ordres sur des instruments dérivés dont le prix est supérieur de 35 EUR/MWh au prix de référence publié par l'ACER le jour précédent. Le mécanisme de correction du marché est automatiquement désactivé après vingt jours si la limite d'offre dynamique est fixée à 180 EUR/MWh pendant trois jours consécutifs.

En vertu de l'article 6 du règlement, la limite d'offre dynamique peut être suspendue immédiatement et à tout moment si elle entraîne de graves perturbations du marché ayant une incidence sur la sécurité de l'approvisionnement, sur les flux de gaz intra-Union ou sur le bon fonctionnement des marchés des dérivés énergétiques.

1.1.2. Situation actuelle: persistance de difficultés et de risques graves pour la sécurité de l'approvisionnement en gaz de l'UE

La réponse apportée par l'Union dans le cadre de REPowerEU ainsi que les initiatives prises par la suite, notamment la mesure prévue par le règlement (UE) 2022/2578, ont préparé l'UE à une situation dégradée en matière de sécurité de l'approvisionnement en gaz. Si sa validité n'est pas prolongée, le règlement cessera de s'appliquer le 31 janvier 2024.

Toutefois, à la date d'adoption de la présente proposition, de graves difficultés persistent dans l'approvisionnement en gaz de l'Union.

En raison de la diminution significative des importations de gaz russe par gazoduc l'année dernière, les livraisons de gaz à l'Union sont considérablement inférieures à ce qu'elles étaient avant la crise. Selon les niveaux actuels d'importation de gaz par gazoduc, l'Union devrait recevoir environ 20 milliards de m³ de gaz russe importé par gazoduc en 2023, si ces importations peu fiables ne sont pas totalement interrompues. Ce serait environ 110 milliards de m³ de moins qu'en 2021.

Les marchés mondiaux du gaz demeurent très tendus et devraient le rester pendant un certain temps. Comme l'a noté l'AIE,¹ l'offre mondiale de GNL n'a progressé que modérément en 2022 (de 4 %) et en 2023 (de 3 %) en raison de «*l'augmentation limitée des capacités de liquéfaction, d'indisponibilités au niveau des grandes installations d'exportation et de la diminution de l'approvisionnement en gaz d'alimentation des usines de production de GNL alimentées par des gisements arrivés à maturité*». De nouvelles capacités importantes de production de GNL ne devraient être mises en service dans le monde qu'au cours de l'année 2025 (principalement aux États-Unis et au Qatar), mais «*les équilibres de marché restent précaires à court terme*».²

Cette situation continue d'avoir des conséquences négatives sur les prix du gaz, qui, même s'ils sont nettement inférieurs au pic enregistré à l'été 2022, restent plus élevés qu'avant la crise, ce qui a inévitablement des répercussions sur le pouvoir d'achat des citoyens de l'UE et sur la compétitivité des entreprises européennes.

¹ AIE: Rapport 2023 sur les perspectives à moyen terme du marché du gaz.

² AIE: Perspectives énergétiques mondiales 2023.

La forte volatilité du marché est également une conséquence des tensions sur le marché et représente un risque supplémentaire pour l'économie de l'UE. On a observé, pendant l'été et l'automne 2023, un certain nombre d'épisodes de forte volatilité au cours desquels les prix ont augmenté de plus de 50 % en quelques semaines. Cela démontre la fragilité persistante des marchés du gaz, qui peuvent réagir vivement à tout choc inattendu et soudain de l'offre et de la demande, comme cela fut le cas à la suite de la grève dans les installations de GNL australiennes, de la crise au Moyen-Orient et de la mise à l'arrêt du Balticconnector.

Un certain nombre de risques peuvent, s'ils se réalisent, alimenter la crainte d'une pénurie qui est susceptible, compte tenu de la fragilité induite sur le marché par les tensions qui s'y exercent, de déclencher des phénomènes de réaction importants ayant de graves répercussions sur les prix. Ces risques sont, notamment, un rebond de la demande asiatique de gaz naturel liquéfié (GNL) qui réduirait la disponibilité du gaz sur le marché mondial du gaz,³ des conditions météorologiques extrêmes, qui pourraient affecter le stockage hydraulique et la production nucléaire⁴ en raison du faible niveau des ressources en eau et faire augmenter la demande d'électricité produite par des centrales au gaz et/ou la demande de gaz, et la possibilité de nouvelles ruptures d'approvisionnement en gaz, notamment d'un arrêt complet des importations de gaz en provenance de Russie ou la perturbation d'infrastructures gazières critiques existantes.

Des conflits armés très intenses se déroulent désormais dans plusieurs des principales régions d'approvisionnement de l'UE, en plus de l'Ukraine (Azerbaïdjan, Moyen-Orient), ce qui détériore le paysage des menaces.

Des exemples récents illustrent la probabilité et la pertinence des risques liés à la perturbation des infrastructures gazières critiques. En septembre 2022, le gazoduc NordStream 1 a été touché par des actes de sabotage qui ont causé des dommages tels qu'il n'est actuellement pas en mesure de transporter du gaz et ne le sera pas non plus dans un avenir prévisible. En octobre 2023, c'est le Balticconnector, un important gazoduc reliant la Finlande à l'Estonie, qui a été mis à l'arrêt. En raison de cette mise à l'arrêt du Balticconnector, la Finlande n'est plus en mesure de respecter le critère N-1 établi dans le cadre de la norme relative en matière d'infrastructure définie à l'article 5 du règlement (UE) 2017/1938. L'application de la formule N-1 garantit que les États membres prennent les mesures nécessaires afin qu'en cas de défaillance de la plus grande infrastructure gazière, la capacité technique restante permette de satisfaire leur demande totale de gaz pendant une journée de demande en gaz exceptionnellement élevée. À la suite de la perturbation qui a touché le Balticconnector, le 27 octobre 2023, la Finlande a relevé son niveau de crise, conformément à l'article 11 du règlement (UE) 2017/1938, du niveau d'«alerte précoce» au niveau d'«alerte», qui est le dernier niveau de crise avant le niveau d'urgence. Ce nouvel incident relatif à une infrastructure illustre la probabilité et la pertinence des risques liés aux nouvelles perturbations des infrastructures gazières critiques.

³ L'AIE a indiqué que «la demande mondiale de gaz devrait retrouver une croissance modérée en 2024, principalement tirée par l'Asie-Pacifique et le Moyen-Orient» et que la demande de l'Asie-Pacifique devrait «augmenter de 20 % entre 2022 et 2026», voir Rapport 2023 sur les perspectives à moyen terme du marché du gaz.

⁴ Les pénuries nationales d'énergie hydroélectrique et nucléaire, imputables aux conditions climatiques et à d'autres facteurs de disponibilité, ont accentué les tensions sur le marché du gaz et ont encore fait grimper les prix à l'été 2022. Les écarts de production enregistrés entre 2021 et 2022 pour l'énergie hydroélectrique et l'énergie nucléaire s'élevaient, respectivement, à quelque 60 TWh et 120 TWh.

Il convient également de noter que la réduction significative de la demande de gaz naturel (-18 % entre août 2022 et août 2023) contribue à préserver l'équilibre du gaz dans l'UE. Cette réduction est due à des facteurs économiques (par exemple, des prix élevés) et à des mesures administratives adoptées par les États membres en vertu du règlement (UE) n° 2022/1369 relatif à des mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz et du règlement (UE) 2023/706 qui a prolongé sa période d'application. Une éventuelle augmentation de la demande, due à un rebond de la consommation de gaz dans les secteurs résidentiel, commercial et industriel⁵ ou à l'absence de prolongation des mesures administratives visant à réduire la demande, constitue un risque supplémentaire d'atteinte à la sécurité de l'approvisionnement en gaz de l'UE, compte tenu de la situation actuelle de tension sur les marchés.

Dans plusieurs rapports consécutifs de décembre 2022 et de février, juillet et octobre 2023, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) a constamment mis en évidence la persistance de risques pour la sécurité de l'approvisionnement en gaz de l'UE et mis en garde contre tout excès de confiance face à l'amélioration de la situation par rapport au pic de la crise de l'été 2022. Selon le rapport d'octobre 2023, *«l'approvisionnement mondial en gaz devrait rester tendu en 2023»* et *«les tensions sur l'approvisionnement devraient perdurer en 2024 en raison des augmentations de capacité de liquéfaction inférieures à la moyenne»*. Dans son rapport de février, l'AIE a noté que *«l'équilibre mondial est soumis à un éventail inhabituellement large d'incertitudes et de facteurs de risque exogènes. Il s'agit notamment de la possibilité d'une cessation totale des livraisons de gaz russe par gazoduc à l'Union européenne, ainsi que d'une reprise des importations de GNL de la Chine conformément aux contrats de GNL à long terme du pays et d'une éventuelle diminution de la disponibilité de l'approvisionnement en GNL»*. Elle a élaboré des scénarios de crise prévoyant l'arrêt de l'approvisionnement en gaz russe, un approvisionnement en GNL qui reste tendu et un accroissement de la demande lié aux conditions météorologiques, ce qui pourrait entraîner un écart potentiel entre l'offre et la demande de 40 milliards de m³ dans l'UE. Dans son rapport de juillet 2023, l'AIE a souligné que *«les risques et les incertitudes subsistent avant l'hiver 2023/24 de l'hémisphère Nord»* et que *«les sites de stockage remplis ne constituent pas une garantie contre la volatilité hivernale et le risque de regain de tensions sur le marché»*.⁵

En outre, le réseau européen des gestionnaires de réseau de transport de gaz (ci-après le «REGRT pour le gaz») a publié ses perspectives annuelles hivernales concernant l'approvisionnement, assorties d'une analyse d'ensemble pour l'été 2024, conformément à l'article 8 du règlement (CE) n° 715/2009. Le REGRT pour le gaz a conclu que, malgré une amélioration considérable de la situation générale en matière de sécurité d'approvisionnement dans l'UE, des mesures supplémentaires pourraient se révéler nécessaires en cas de rupture totale des approvisionnements en provenance de Russie. En outre, il est nécessaire de gérer de manière rigoureuse les installations de stockage tout au long de l'hiver 2023-2024, car un niveau de remplissage de 46 % est probablement requis au début de la saison d'injection pour atteindre l'objectif de 90 % fixé par le règlement (UE) 2022/1032.³

La réponse apportée par l'Union dans le cadre de REPowerEU ainsi que les initiatives prises par la suite, notamment la mesure prévue par le règlement (UE) 2022/2578, ont contribué à améliorer la situation. Si les mesures pertinentes de l'Union cessaient de s'appliquer, cela

⁵ AIE, «Global Security Review 2023». Début novembre 2023, les stocks de gaz de l'UE ont atteint un niveau record de remplissage supérieur à 99 %.

risquerait de modifier la situation stabilisée mais fragile que l'Union est parvenue à maintenir et pourrait réduire sa résilience face aux événements défavorables.

Compte tenu des graves difficultés et risques qui continuent à menacer la sécurité de l'approvisionnement en gaz de l'UE et les prix du gaz, et afin de ne pas modifier l'équilibre fragile actuel, il est nécessaire et urgent de prolonger le règlement (UE) 2022/2578. Par conséquent, la présente proposition vise à prolonger d'un an la période d'application de ce règlement.

1.1.3. Motifs de la prolongation des dispositions du règlement dans la situation actuelle

Les différentes dispositions du règlement (UE) 2022/2578, que la présente proposition vise à prolonger, sont nécessaires pour faire face aux graves difficultés et risques susmentionnés pour la sécurité de l'approvisionnement en gaz de l'UE et les prix du gaz.

En mars 2023, l'ACER et l'AEMF ont évalué l'impact du mécanisme de correction du marché depuis son entrée en vigueur et ont conclu que celui-ci n'avait pas été activé et qu'aucun effet négatif sur les marchés de l'énergie (et les marchés financiers) n'avait encore été observé. La Commission a étendu l'analyse à l'évolution du marché au cours des derniers mois: elle a conclu que le mécanisme de correction du marché n'avait jamais été activé et n'a décelé aucun effet négatif depuis l'entrée en vigueur du règlement MCM.

Le mécanisme de correction du marché empêche les prix d'atteindre, sur les marchés des dérivés sur le gaz, des niveaux excessivement élevés par rapport aux prix internationaux et limite, ce faisant, l'incidence négative des prix élevés sur le pouvoir d'achat des citoyens de l'UE et sur la compétitivité des entreprises européennes.

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

Le 23 mars 2022, la Commission européenne a présenté une communication intitulée «Sécurité de l'approvisionnement et prix de l'énergie abordables: options pour des mesures immédiates et la préparation de l'hiver prochain» [COM(2022) 138 final], dans laquelle elle a exposé l'objectif consistant à assurer l'approvisionnement en gaz à un coût raisonnable pour l'hiver prochain et au-delà. Cette communication citait le plafonnement ou la modulation du prix du gaz par des moyens réglementaires comme une option pouvant être envisagée pour atténuer la forte hausse des prix de l'énergie. En octobre 2022, dans le contexte d'une intensification de la crise, la Commission européenne a publié une communication réaffirmant la nécessité de faire face aux prix élevés de l'énergie au moyen de mesures ciblées et coordonnées. Dans sa communication, la Commission a proposé de mettre en place un mécanisme de limitation des prix par l'intermédiaire de la principale bourse européenne du gaz, le TTF, qui serait déclenché en cas de besoin. Le règlement (UE) 2022/2578 met en œuvre la proposition exposée par la Commission dans ses communications.

Le mécanisme de correction du marché et la présente proposition visant à en prolonger la validité ne portent pas atteinte aux objectifs et aux principes du règlement (UE) 2017/1938 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2017 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel. Le règlement (UE) 2022/2578 garantit qu'en cas d'urgence au niveau régional ou au niveau de l'Union, le mécanisme de correction du marché ne restreindra pas indûment le flux de gaz au sein du marché intérieur, ce qui mettrait en péril la sécurité de l'approvisionnement en gaz de l'Union.

Le règlement (UE) 2022/2578, ainsi que la présente proposition de prolongation, s'inscrit dans un ensemble de mesures visant à faire face à la crise énergétique actuelle que le Conseil

a adoptées au cours des derniers mois. En particulier, le règlement (UE) 2022/2578 est étroitement lié au règlement (UE) 2022/1369 du Conseil et est compatible avec ses objectifs. Il garantit notamment que la Commission pourra suspendre le mécanisme de correction du marché si celui-ci a une incidence négative sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'objectif de réduction de la consommation de gaz conformément à l'article 3 du règlement (UE) 2022/1369 du Conseil, ou entraîne une augmentation globale de la consommation de gaz, sur la base des données relatives à la consommation de gaz et à la réduction de la demande reçues des États membres conformément à l'article 8 du règlement (UE) 2022/1369 du Conseil.

Un suivi et une communication d'informations réguliers et efficaces sont essentiels pour évaluer les progrès accomplis par les États membres dans la mise en œuvre des mesures de réduction volontaire et obligatoire de la demande. Pour ce faire, et outre les mesures de suivi et de communication d'informations prévues par le règlement (UE) 2022/1369 du Conseil, au plus tard deux semaines après l'événement de correction du marché, les États membres sont tenus de notifier à la Commission les mesures qu'ils ont prises pour réduire la consommation de gaz et d'électricité en réaction à l'événement de correction du marché, à moins que la Commission n'ait adopté une décision de suspension. La réduction de la demande dans l'ensemble de l'Union participe du principe de solidarité consacré par le traité.

Par ailleurs, le règlement (UE) 2022/2578 vient compléter l'objectif de mettre en place un mécanisme de gestion de la volatilité intrajournalière pour faire face à la volatilité des marchés, prévu par le chapitre III – section 1 du règlement (EU) 2022/2576. Le mécanisme de gestion de la volatilité intrajournalière est un instrument qui vise à limiter les fluctuations extrêmes au cours d'une journée et n'est pas suffisant pour traiter les problèmes de prix excessivement élevés du type de ceux survenus à l'été 2022.

En outre, le règlement (UE) 2022/2578 et la proposition actuelle sont compatibles avec les objectifs du pacte vert pour l'Europe, notamment avec celui consistant à garantir un approvisionnement énergétique de l'Union sûr et abordable, en prévoyant un mécanisme qui atténuera les effets des prix extrêmement élevés du gaz sur les consommateurs de l'Union et sur ses États membres, tout en étant conçu de manière à ne pas abaisser structurellement les prix qui, s'ils étaient répercutés sur les consommateurs finals, pourraient entraîner une augmentation de la consommation de gaz.

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

Le règlement (UE) 2022/2578 et la présente proposition de prolongation sont compatibles avec les autres politiques de l'Union, notamment les règles relatives à la politique du marché intérieur, y compris en ce qui concerne les règles de concurrence. Le règlement (UE) 2022/2578 n'interfère pas indûment avec les principes du droit de la concurrence. En particulier, le mécanisme de correction du marché est conçu de manière à limiter l'intervention aux situations de prix excessifs, dans lesquelles l'indice TTF n'est plus un indicateur adéquat des prix reflétant exactement la dynamique du marché en Europe.

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»). Selon les conditions d'application de cette disposition, la mesure envisagée doit être «appropriée à la situation

économique», ce qui est notamment le cas si «de graves difficultés surviennent dans l’approvisionnement en certains produits». La mesure doit aussi être prise dans un «esprit de solidarité» et, selon la jurisprudence, être temporaire et proportionnée.

La persistance actuelle de la pénurie d’approvisionnement en gaz, conjuguée à la volatilité des prix causée par l’équilibre fragile des marchés mondiaux du gaz, constitue une grave difficulté touchant l’approvisionnement d’un produit énergétique au sens de l’article 122 du TFUE. Comme cela a été souligné plus haut, au paragraphe 1 («Justification et objectifs de la proposition»), de graves difficultés et risques subsistent pour la sécurité de l’approvisionnement en gaz de l’UE.

Si les mesures prévues par le règlement (UE) 2022/2578 cessaient de s’appliquer, les États membres n’auraient plus d’outil pour lutter directement contre les épisodes de prix excessivement élevés causés par ces difficultés et risques.

Comme expliqué au paragraphe 1 («Justification et objectifs de la proposition»), les dispositions du règlement sont nécessaires et proportionnées pour faire face aux graves difficultés et aux éventuels risques pour les prix qui pourraient survenir en raison de l’équilibre fragile du système de gaz de l’UE.

Afin d’éviter une action fragmentée, qui pourrait diviser le marché intégré du gaz de l’UE, il est nécessaire d’engager une action commune dans un esprit de solidarité. En outre, le mécanisme de correction du marché renforce la solidarité manifestée par l’Union en vue d’éviter des prix excessivement élevés, qui, même pour de courtes périodes, seraient insoutenables pour un grand nombre d’États membres. Le mécanisme de correction du marché peut contribuer à faire en sorte que les entreprises d’approvisionnement en gaz de tous les États membres puissent acheter du gaz à des prix raisonnables, dans un esprit de solidarité.

En outre, des garanties communes, qui pourraient s’avérer davantage nécessaires dans les États membres qui n’ont pas d’autres possibilités d’approvisionnement que dans ceux qui en ont plusieurs, assurent une approche coordonnée, en tant qu’expression de la solidarité énergétique.

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 dispositions du règlement et de la proposition de prolongation sont pleinement conformes au principe de subsidiarité.

En raison de la nature intégrée des marchés du gaz et des marchés financiers, une action au niveau de l’Union est le moyen le plus efficace de remédier au problème des pics de prix à l’échelle de l’Union.

- **Proportionnalité**

Les dispositions du règlement et de la proposition de prolongation respectent le principe de proportionnalité. La mesure est proportionnelle à la dimension et à la nature des problèmes définis et à la réalisation des objectifs fixés.

Les limites d’offre sont une caractéristique commune des marchés négociés qui vise à résoudre les problèmes liés aux mécanismes de formation des prix susceptibles d’avoir des effets préjudiciables pour les consommateurs. Ce type de mécanisme existe, par exemple, sur

les marchés de l'électricité de l'UE [voir, par exemple, l'article 10 du règlement (UE) 2019/943], mais aussi sur des marchés situés à l'extérieur de l'Union, comme les États-Unis.

En outre, le mécanisme n'est pas destiné à intervenir dans le jeu normal de l'offre et de la demande ni à « plafonner » la fixation normale des prix. Il ne peut être déclenché que dans des circonstances très exceptionnelles où l'aptitude des prix du TTF à servir de prix de référence est temporairement mise en doute du fait que leur augmentation n'est pas liée à l'évolution des prix internationaux. Le mécanisme de correction du marché ne sera déclenché que dans des circonstances exceptionnelles et pour une durée strictement limitée.

La limite d'offre sera immédiatement désactivée lorsque ces circonstances exceptionnelles disparaîtront. Le mécanisme de correction du marché s'accompagne par ailleurs d'un ensemble complet de garanties, qui permettent de suspendre le mécanisme en cas de perturbations involontaires du marché ayant une incidence négative sur la sécurité de l'approvisionnement et les flux de gaz intra-UE, ainsi que sur le bon fonctionnement des marchés de dérivés.

En conséquence, le mécanisme de correction du marché n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi et est proportionné pour atteindre l'objectif consistant à atténuer l'incidence des prix anormalement élevés du gaz. La prolongation d'un an est nécessaire en raison de la nature persistante des graves difficultés d'approvisionnement énergétique, ainsi que des risques qui en découlent pour les prix et la sécurité de l'approvisionnement, difficultés et risques qui devraient perdurer au moins tout au long de l'année 2024, puisqu'aucune évolution structurelle des conditions de marché n'est véritablement attendue avant 2025.

- **Choix de l'instrument**

Compte tenu de la dimension de la crise énergétique et de l'ampleur de son impact social, économique et financier, les dispositions que la proposition actuelle vise à prolonger figurent dans un règlement, qui a une portée générale et est directement et immédiatement applicable. Par conséquent, il convient aussi de recourir à l'adoption d'un règlement pour prolonger la période d'application de ces dispositions.

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

- **Consultation des parties intéressées**

La proposition de prolongation du règlement ayant été élaborée en urgence pour pouvoir être adoptée à temps par le Conseil, il n'a pas été possible de consulter les parties intéressées.

Les services de la Commission ont néanmoins évalué si des effets négatifs s'étaient produits depuis l'entrée en vigueur du mécanisme de correction du marché.

Conformément aux exigences de l'article 8 du règlement (UE) 2022/2578, dans leurs rapports sur l'évaluation des effets publiés le 1^{er} mars 2023, l'ACER⁶ et l'AEMF⁷ ont analysé un

⁶ https://acer.europa.eu/Publications/ACER_FinalReport_MCM.pdf

⁷ https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/ESMA70-446-794_MCM_Effects_Assessment_Report.pdf

certain nombre d'indicateurs afin d'apprécier l'incidence du mécanisme de correction du marché depuis son entrée en vigueur. Ces indicateurs couvrent plusieurs domaines, depuis la sécurité de l'approvisionnement et les flux intra-UE jusqu'aux marchés financiers et à la stabilité financière. L'ACER et l'AEMF ont conclu que le mécanisme de correction du marché n'avait pas été activé et qu'aucun effet négatif ne s'était produit jusqu'à la publication de leurs rapports.

S'appuyant sur les indicateurs établis par l'ACER et l'AEMF dans leurs rapports du mois de mars, la Commission a étendu l'analyse à l'évolution du marché au cours des derniers mois. Le mécanisme de correction du marché n'a jamais été activé et aucun effet négatif n'a été observé depuis son entrée en vigueur.

La Commission a présenté les conclusions de son évaluation aux représentants des États membres lors de la réunion du groupe de travail «Énergie» du Conseil du 5 octobre 2023.

- **Droits fondamentaux**

Le mécanisme de correction du marché est temporaire et n'est activé que lorsque certaines conditions sont remplies. Ces conditions sont le reflet d'une situation qui est préjudiciable pour l'économie et la sécurité énergétique de l'Union et à laquelle il convient donc de remédier. En outre, le mécanisme de correction du marché comporte des garanties solides qui devraient exclure que des problèmes liés aux droits fondamentaux ne se posent. Il est doté d'un dispositif de désactivation qui met fin au fonctionnement du mécanisme si celui-ci n'est plus justifié par la situation sur le marché du gaz naturel. Même si les conditions justifiant l'activation du mécanisme de correction du marché persistent, le règlement prévoit la possibilité de suspendre le mécanisme en cas de perturbations involontaires du marché. La Commission est tenue d'adopter de telles décisions de suspension en cas de perturbations involontaires du marché. Par conséquent, le mécanisme de correction du marché est proportionné et dûment justifié, en ce sens que son incidence sur les droits fondamentaux, tels que la liberté d'entreprise, n'excède pas ce qui est nécessaire compte tenu de l'effet qu'aurait l'inaction sur l'économie de l'Union et sa sécurité énergétique.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

L'incidence sur le budget de l'UE associée à la présente proposition concerne les ressources humaines de la direction générale (DG) de l'énergie de la Commission européenne. Ce mécanisme sans précédent implique des tâches — y compris le suivi du fonctionnement des marchés des produits de base et de leur incidence sur la sécurité de l'approvisionnement — qui ne relèvent pas habituellement du rôle de la Commission. Eu égard au niveau de responsabilité lié à ces tâches, il est primordial d'assurer un accompagnement adéquat par les services de la Commission, en attribuant un rôle renforcé à la DG Énergie, notamment pour ce qui est du suivi et de l'évaluation dans le domaine financier et dans celui du marché (6 ETP). Le soutien de l'ACER au suivi, à l'activation et à la suspension du mécanisme de correction du marché sera essentiel à la mise en œuvre efficace de ce mécanisme. L'incidence sur le budget de l'UE associée à la présente proposition concerne donc également les ressources humaines et d'autres dépenses administratives de l'ACER (6 ETP).

La présente proposition n'exige pas de ressources budgétaires autres que celles déjà allouées dans le cadre de l'adoption du règlement (UE) 2022/2578 (et indiquées dans la fiche financière qui accompagne ce dernier).

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

Les modifications proposées sont ciblées et ne visent qu'à prolonger d'un an la période d'application des dispositions du règlement (UE) 2022/2578.

À l'article 12, il est proposé que la période d'application du règlement soit modifiée et étendue jusqu'au 31 janvier 2025.

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) 2022/2578 en ce qui concerne la prolongation de sa période d'application

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) 2022/2578 du Conseil¹ établit un mécanisme temporaire de correction du marché pour les ordres passés en vue de la négociation d'instruments dérivés TTF à échéance d'un mois à un an liés aux points d'échange virtuels (PEV) de l'Union. Ce mécanisme s'applique donc à tout instrument dérivé sur matières premières qui est négocié sur un marché réglementé et dont le sous-jacent est une transaction à un point d'échange virtuel de gaz dans l'Union.
- (2) Le mécanisme de correction du marché doit être activé lorsqu'un événement de correction du marché se produit, c'est-à-dire lorsque le prix de règlement des instruments dérivés TTF à expiration la plus proche (front-month), tel que publié par ICE Endex B.V., dépasse 180 EUR/MWh et est supérieur de 35 EUR au prix de référence pendant trois jours ouvrables. En cas d'événement de correction du marché, le règlement (UE) 2022/2578 fixe une limite d'offre dynamique, interdisant aux opérateurs de marché d'accepter, et aux participants au marché de soumettre, des ordres sur des instruments dérivés dont le prix est supérieur de 35 EUR/MWh au prix de référence publié par l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER)² le jour précédent.
- (3) Dans leurs rapports sur l'évaluation des effets publiés le 1^{er} mars 2023 conformément à l'article 8 du règlement (UE) 2022/2578, l'ACER et l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF)³ ont analysé un certain nombre d'indicateurs afin d'évaluer l'incidence du mécanisme de correction du marché depuis l'entrée en vigueur de ce règlement. L'ACER et l'AEMF ont conclu que le mécanisme de correction du marché n'avait pas été activé et qu'aucun effet négatif sur la sécurité de l'approvisionnement et les flux intra-Union ainsi que sur les marchés financiers et la stabilité financière ne s'étaient produits jusqu'à la publication de leur rapport respectif.

¹ Règlement (UE) 2022/2578 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un mécanisme de correction du marché afin de protéger les citoyens de l'Union et l'économie contre des prix excessivement élevés (JO L 335 du 29.12.2022, p. 45), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2578/oj>.

² https://acer.europa.eu/Publications/ACER_FinalReport_MCM.pdf

³ https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/ESMA70-446-794_MCM_Effects_Assesment_Report.pdf

- (4) S'appuyant sur les indicateurs analysés par l'ACER et l'AEMF dans leurs rapports du 1^{er} mars 2023, la Commission a étendu l'analyse à l'évolution du marché au cours des derniers mois. Aucun effet négatif n'a été constaté depuis l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2022/2578, et le mécanisme de correction du marché n'a jamais été activé.
- (5) Cependant, de graves difficultés subsistent en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Union. La situation globale sur le marché du gaz reste très tendue. Les prix du gaz restent considérablement plus élevés qu'avant la crise, ce qui a inévitablement des conséquences sur le pouvoir d'achat des citoyens de l'Union et sur la compétitivité des entreprises de l'Union.
- (6) La volatilité du marché est également une conséquence des tensions sur le marché liées aux risques géopolitiques et représente un risque supplémentaire pour l'économie de l'UE. Les épisodes de forte volatilité des prix observés à l'été et au début de l'automne 2023, au cours desquels les prix ont augmenté de plus de 50 % en quelques semaines, montrent que les marchés restent fragiles et vulnérables à des chocs, même relativement faibles, sur la demande et l'offre, comme l'illustrent les fluctuations de prix à la suite d'événements récents tels que la grève dans les installations de gaz naturel liquéfié (GNL) australiennes ou la mise à l'arrêt du Balticconnector. La crise en cours au Moyen-Orient constitue un autre risque géopolitique majeur, susceptible d'avoir un impact sur les prix et l'approvisionnement en gaz.
- (7) Les marchés mondiaux du gaz sont actuellement très tendus et devraient le rester pendant un certain temps. L'offre mondiale de GNL n'a progressé que modérément au cours des deux dernières années en raison de l'augmentation limitée des capacités de liquéfaction, d'indisponibilités au niveau des grandes installations d'exportation et de la diminution de l'approvisionnement des usines de production de GNL en gaz d'alimentation. Une nouvelle capacité importante de production de GNL ne devrait être mise en service qu'au cours de l'année 2025. Par conséquent, les équilibres de marché restent précaires à court terme.
- (8) De plus, en raison de la diminution significative des importations de gaz russe par gazoduc l'année dernière, les livraisons de gaz à l'Union sont considérablement inférieures à ce qu'elles étaient avant la crise. Au niveau actuel des importations de gaz, l'Union devrait recevoir environ 20 milliards de m³ de gaz russe par gazoduc en 2023, soit environ 110 milliards de m³ de moins qu'en 2021. Il demeure donc un grave risque de pénurie de gaz à court terme dans l'Union. Compte tenu des tensions actuelles sur le marché, les prix pourraient de nouveau grimper en cas d'événements imprévisibles et de chocs soudains, tels qu'un rebond de la demande asiatique de GNL, qui pourrait limiter la disponibilité de gaz sur le marché mondial du gaz, des conditions météorologiques extrêmes, qui pourraient affecter le stockage hydraulique et la production nucléaire et dès lors faire augmenter la demande d'électricité produite par des centrales au gaz et/ou la demande de gaz, et la possibilité de nouvelles ruptures d'approvisionnement en gaz, notamment d'un arrêt complet des importations de gaz en provenance de Russie, ou de nouvelles perturbations des infrastructures critiques, après le sabotage du gazoduc NordStream 1 en septembre 2022 et la mise à l'arrêt du gazoduc Balticconnector en octobre 2023.
- (9) La persistance de graves difficultés expose l'ensemble de l'Union à des risques de pénurie d'énergie et à des prix élevés de l'énergie. Le niveau des prix du gaz pourrait avoir une incidence négative sur la situation économique, la compétitivité industrielle et le pouvoir d'achat des citoyens de l'Union.

- (10) Dans ces conditions, et notamment dans une situation caractérisée par plusieurs risques géopolitiques susceptibles d'influer sur les prix du gaz, la crainte d'une pénurie pourrait déclencher des réactions de grande ampleur ayant de graves répercussions sur les prix. Compte tenu de l'actuelle fragilité de l'équilibre entre l'offre et la demande, même une rupture modérée de l'approvisionnement en gaz pourrait avoir de lourdes conséquences sur les prix du gaz et être gravement et durablement préjudiciable à l'économie et aux citoyens de l'Union.
- (11) Au plus fort de la crise, l'Union a adopté une réponse forte et coordonnée afin de protéger ses citoyens et son économie contre des prix excessifs et de garantir une fourniture de gaz à tous les consommateurs dans le besoin, où qu'ils se trouvent dans l'Union, y compris en cas de pénurie de gaz. La réponse apportée par l'Union dans le cadre du plan REPowerEU⁴ ainsi que les initiatives prises par la suite, notamment la mesure prévue par le règlement (UE) 2022/2578, ont contribué à améliorer la situation. Si ces mesures cessaient de s'appliquer, cela risquerait de modifier la situation stabilisée mais fragile que l'Union est parvenue à maintenir et réduirait sa résilience face aux événements et chocs soudains susceptibles de se produire à l'avenir, tels que ceux susmentionnés.
- (12) Comme l'Union est un marché unique et que le TTF est généralement considéré comme l'indicateur de prix «standard» sur les marchés européens du gaz, des prix élevés du gaz pour les instruments dérivés liés au TTF auraient de graves conséquences dans tous les États membres, quoiqu'à des degrés possiblement différents selon le pays. En outre, les instruments dérivés liés à tous les autres PEV dans l'Union devraient rester inclus dans le règlement (UE) 2022/2578 prolongé, de manière à éviter tout glissement des transactions vers des instruments dérivés liés à d'autres PEV susceptible d'entraîner des distorsions sur les marchés de l'énergie ou les marchés financiers de l'Union. Le mécanisme de correction du marché renforce la solidarité manifestée par l'Union en vue d'éviter des prix du gaz excessivement élevés, qui, même pour de courtes périodes, sont insoutenables pour un grand nombre d'États membres. Le mécanisme de correction du marché peut contribuer à faire en sorte que les entreprises d'approvisionnement en gaz de tous les États membres puissent acheter du gaz à des prix raisonnables, dans un esprit de solidarité.
- (13) La prolongation de la période d'application du règlement (UE) 2022/2578 constitue une mesure d'urgence prise en réponse à la persistance de graves difficultés d'approvisionnement énergétique, qui comportent un risque de crise imminente et rendent nécessaire le maintien en vigueur de la mesure prévue dans ce règlement, mesure qui contribue à la maîtrise des prix.
- (14) Étant donné que le règlement (UE) 2022/2578 cessera de s'appliquer le 31 janvier 2024, la prolongation de sa période d'application constitue une mesure d'urgence prise dans un esprit de solidarité entre les États membres, qui vise à répondre à la persistance de graves difficultés d'approvisionnement énergétique. Ces difficultés comportent également un risque de crise imminente et de prix excessivement élevés, en particulier dans le cas où se produiraient des événements du type de ceux susmentionnés.

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Plan REPowerEU», COM(2022) 230 final du 18.5.2022.

- (15) Une prolongation de la période d'application du règlement (UE) 2022/2578 est également cohérente avec le plan REPowerEU, qui vise à protéger les citoyens et l'économie de l'Union contre les prix excessifs et les pénuries d'approvisionnement énergétique.
- (16) Il convient que le présent règlement entre en vigueur le 1^{er} février 2024 afin que la protection contre les prix excessivement élevés puisse être maintenue tout au long de l'hiver 2023/2024.
- (17) Les dispositions prolongées devraient être temporaires et rester en vigueur jusqu'à la fin de janvier 2025. La prolongation d'un an est nécessaire et proportionnée en raison de la nature persistante des graves difficultés et des risques supplémentaires susmentionnés, ainsi que de l'incertitude de la situation actuelle.
- (18) Étant donné que l'objectif du présent règlement ne peut être atteint de manière suffisante par les États membres mais peut l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.
- (19) Il y a donc lieu de modifier le règlement (UE) 2022/2578 en conséquence,
- A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Modification du règlement (UE) 2022/2578

À l'article 12, paragraphe 1, du règlement (UE) 2022/2578, la deuxième phrase est remplacée par le texte suivant:

«Il est applicable jusqu'au 31 janvier 2025.».

Article 2

Entrée en vigueur et application

Le présent règlement entre en vigueur le 1^{er} février 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*