

**NOTE INTERPRÉTATIVE DES SERVICES DE LA  
COMMISSION SUR LES DIRECTIVES 2003/54/CE et 2003/55/CE  
RELATIVES AU MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'ÉLECTRICITÉ ET  
DU GAZ NATUREL**

**DOCUMENT N'ENGAGEANT PAS LA COMMISSION**

**DISPOSITIONS RELATIVES À LA SÉCURITÉ DE  
L'APPROVISIONNEMENT EN GAZ**

**16.01.2004**

**1. Introduction**

La deuxième directive (2003/55/CE) relative au marché intérieur du gaz (MIG) a été adoptée le 26 Juin 2003 et doit être transposée pour le 1er Juillet 2004 au plus tard par les Etats membres. Cette directive contient une série de dispositions relatives à la sécurité d'approvisionnement en gaz. Plusieurs de celles-ci sont déjà définies dans la première directive tandis que d'autres ont été renforcées ou ajoutées dans cette deuxième directive. L'objectif de cette note est de fournir des orientations pour la compréhension et l'interprétation des dispositions de la deuxième directive MIG relatives à la sécurité d'approvisionnement.

**Remarques générales**

Conformément à l'article 2(32) de la directive 2003/55/CE, la «sécurité» porte à la fois sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et sur la sécurité technique.

Les dispositions relatives à la sécurité d'approvisionnement contenues dans la deuxième directive sur le marché intérieur du gaz naturel doivent être étudiées sous six aspects distincts, qui seront développés dans cette note.:

1. Du point de vue des obligations de service public (OSP), portant sur la sécurité d'approvisionnement, c'est-à-dire que des obligations de sécurité d'approvisionnement pourraient être énoncées dans le cadre d'obligations de service public. Par ailleurs, une planification à long terme pourrait être mise en place en ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement.
2. Du point de vue des tâches de suivi et d'établissement de rapports qui incombent à la Commission et aux États membres.
3. Relativement à l'accès de tiers aux gazoducs en amont.
4. En tant que motif justifiant l'octroi d'une dérogation aux règles en matière d'accès de tiers aux nouvelles grandes infrastructures gazières.
5. En tant que motif de refus d'accès au réseau, si les obligations en matière de sécurité d'approvisionnement font partie d'obligations de service public ou sont définies en tant que telles.
6. Enfin, la nécessité de garantir la sécurité d'approvisionnement devrait être prise en considération lors des décisions relatives à l'octroi de certaines dérogations en rapport avec des engagements d'achat ferme (take or pay).

Cette note examinera chacun de ces aspects de la sécurité d'approvisionnement prévus par la directive.

## **2. La sécurité d'approvisionnement en tant qu'obligation de service public**

Un document spécifique présente une analyse et une interprétation des obligations de service public incluses dans la deuxième directive relative au marché intérieur du gaz. Les questions ayant spécifiquement trait à la sécurité de l'approvisionnement en gaz seront examinées ci-après.

Selon l'article 3(2 et 4):

2. *«Les États membres peuvent imposer aux entreprises opérant dans le secteur du gaz, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement...Ces obligations sont clairement définies, transparentes, non discriminatoires et contrôlables. En matière de sécurité d'approvisionnement et pour atteindre les objectifs environnementaux y compris en matière d'efficacité énergétique, les États membres peuvent mettre en œuvre une planification à long terme, en tenant compte du fait que des tiers pourraient vouloir accéder au réseau.»*
4. *Les États membres mettent en œuvre les mesures appropriées pour atteindre les objectifs en matière de cohésion économique et sociale, de protection de l'environnement, qui peuvent comprendre des moyens de lutte contre le changement climatique, et de sécurité d'approvisionnement. Ces mesures peuvent inclure notamment des incitations économiques adéquates, en ayant recours, le cas échéant, à tous les instruments nationaux et communautaires existants, pour l'entretien et la construction des infrastructures de réseau nécessaires, et en particulier de la capacité d'interconnexion.»*

Ce faisant, les États membres sont tenus de respecter pleinement les dispositions applicables du traité et en particulier l'article 86 qui stipule notamment que :

*«Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général .... sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans la limite où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie».<sup>1</sup>*

Cela signifie que l'application de ces règles, notamment des règles de concurrence, ne doit pas concrètement empêcher les entreprises concernées d'accomplir la mission en question. Jusque là, l'exécution de services d'intérêt économique général prévaudrait donc sur les règles de concurrence. Cependant, la deuxième phrase de l'article 86(2) du traité restreint les possibilités de dérogation à ces règles

*«Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté».*

---

<sup>1</sup> Article 86(2) , première phrase, du traité sur l'Union européenne.

En conséquence, les entreprises qui ont des obligations de service public ne peuvent déroger à certaines règles énoncées dans le traité, en particulier les règles de concurrence et les dispositions relatives au développement des échanges, que dans la mesure où cela ne va pas à l'encontre des intérêts de la Communauté.

Pour comprendre ce que recouvre la notion d'«intérêts de la Communauté», il est utile de se référer à l'article 3, paragraphe 5. Ce dernier stipule ce qui suit :

*«Les intérêts de la Communauté comprennent, entre autres, la concurrence en ce qui concerne les clients éligibles conformément à la présente directive et à l'article 86 du traité».*

Les intérêts de la Communauté au sens de l'article 86 du traité sur l'Union européenne sont donc clairement définis par la concurrence en ce qui concerne les clients éligibles.

Il convient par ailleurs de signaler que selon l'interprétation de l'article 86 et particulièrement de l'article 86(2), la Commission, au cas par cas et selon les circonstances, définirait la notion d'«intérêts de la Communauté» en fonction de la nature de ces intérêts et des objectifs visés<sup>2</sup>. Il faut aussi particulièrement souligner que l'article 86(2) peut seulement être considéré '*dans la mesure où l'accomplissement de la mission particulière qui a été impartie à une entreprise peut seulement être réalisé par l'octroi de tels droits (spéciaux ou exclusifs)*'.<sup>3</sup>

L'objectif global de la directive sur le marché intérieur du gaz est l'achèvement du marché intérieur, ce qui requiert de promouvoir la concurrence entre les acteurs du marché. Cette évaluation est étayée par les considérants 1 à 4 qui situent la création du marché intérieur du gaz dans le contexte de la stratégie de Lisbonne décidée par le Conseil européen pour réaliser un marché intérieur totalement fonctionnel. De surcroît, le 30<sup>e</sup> considérant énonce expressément l'objectif de la directive, à savoir « la création d'un marché intérieur du gaz pleinement opérationnel et dans lequel une concurrence loyale existe».

De ce point de vue, il est important que l'achèvement du marché intérieur de l'énergie y compris la concurrence et le développement des échanges conformément au traité ne sauraient être entravés ou mis à mal par une quelconque disposition de cette directive. Il est donc clair que la mise en œuvre d'obligations de sécurité d'approvisionnement définies comme des obligations de service public doit avoir le moins d'incidences possible sur le développement des échanges et la concurrence. On peut considérer que tel est le cas tant qu'il n'existe pas de solution de rechange raisonnable et économiquement viable.

Contrairement à l'électricité, la fourniture de gaz ne peut pas être considérée comme un service universel. Si un État membre décide néanmoins de couvrir les besoins de sa clientèle ou d'une partie de celle-ci par des obligations de service public, ces dernières ne doivent en aucun cas nuire aux échanges ni, par voie de conséquence, au développement de la concurrence, dans la mesure où ces obligations de service public concernent aussi des clients qui ne peuvent être considérés comme étant totalement tributaires du gaz. En d'autres termes, lorsque le gaz peut être économiquement et

---

3 Buendia, Sierra, José Luis, "Exclusive rights and state monopolies under EC law: article 86 (formerly Article 90) of the EC Treaty", traduit de l'espagnol par Andrew Read, Oxford 1999, p 341ff

<sup>3</sup> JCE – TNT Traco RCE 2001,4109, rec 52

raisonnablement remplacé par un autre combustible, les obligations de service public ne devraient pas justifier une restriction de la concurrence.

En principe, une obligation de service public relative à la sécurité d'approvisionnement devrait en tout cas être restreinte aux clients qui n'ont pas la possibilité de recourir à un autre combustible ou qui n'ont pas de moyens propres pour assurer leur sécurité d'approvisionnement. Il importe de signaler que même dans ces circonstances, les restrictions de la concurrence doivent être aussi minimales que possible. Pour savoir si une mesure concrète ou une norme prise au titre de l'obligation de service public relative à la sécurité d'approvisionnement serait appropriée, les mesures similaires et correspondantes en place dans d'autres États membres peuvent servir de référence.

### **3. Tâches de suivi et d'établissement de rapports incombant à la Commission et aux États membres**

*Dispositions pertinentes de la directive*

#### **Article 5 - Suivi de la sécurité de l'approvisionnement**

*Les États membres assurent le suivi de la sécurité de l'approvisionnement. Lorsqu'ils le jugent opportun, les États membres peuvent déléguer cette tâche aux autorités de régulation visées à l'article 25, paragraphe 1. Ce suivi couvre notamment l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché national, le niveau de la demande prévue et des réserves disponibles, les capacités supplémentaires envisagées en projet ou en construction, la qualité et le niveau d'entretien des réseaux, ainsi que les mesures requises pour couvrir les crêtes de demande et faire face aux déficits d'approvisionnement d'un ou plusieurs fournisseurs. Les autorités compétentes publient, au plus tard le 31 juillet de chaque année, un rapport exposant les résultats du suivi de ces questions, ainsi que toute mesure prise ou envisagée à ce sujet et communiquent ce rapport à la Commission immédiatement.*

#### **Article 31 - Rapports**

1. *La Commission surveille et examine l'application de la présente directive et elle soumet au Parlement européen et au Conseil, avant la fin de la première année suivant son entrée en vigueur, et ensuite annuellement, un rapport général sur l'état de la situation. Ce rapport couvre au minimum les éléments suivants:*

...

- d) *une analyse des questions relatives aux niveaux de capacité des réseaux et à la sécurité de l'approvisionnement en gaz dans la Communauté, et notamment la situation existante et les prévisions en matière d'équilibre entre l'offre et la demande, compte tenu de la capacité physique d'échanges entre zones et du développement du stockage (y compris la question relative à la proportionnalité de la régulation du marché dans ce domaine);*

- e) *une attention particulière sera accordée aux mesures prises par les États membres pour couvrir les crêtes de demande et pour faire face aux déficits d'approvisionnement d'un ou de plusieurs fournisseurs;*

Des informations plus précises concernant la structure appropriée et des données nécessaires seront fournies ultérieurement.

#### **4. La sécurité d'approvisionnement eu égard à l'accès de tiers aux gazoducs en amont**

*Dispositions pertinentes de la directive*

##### *Article 20 -Accès aux réseaux en amont*

...

*(2): L'accès visé au paragraphe 1 est accordé de la manière déterminée par l'État membre conformément aux instruments juridiques pertinents. Les États membres appliquent les objectifs que constituent un accès juste et ouvert, la création d'un marché concurrentiel du gaz naturel et la prévention des abus de position dominante, en tenant compte de la sécurité et de la régularité des approvisionnements, des capacités qui sont ou peuvent raisonnablement être rendues disponibles et de la protection de l'environnement. ...*

En application de l'article 20, paragraphe 2, les États membres qui disposent de réseaux en amont peuvent prendre en compte la sécurité d'approvisionnement lorsqu'ils conçoivent le régime d'accès aux réseaux en amont. Il pourrait s'agir de certaines exigences de capacité pouvant être imposées au gestionnaire du réseau de gazoducs en amont, c'est-à-dire que ce dernier est tenu de rendre disponible la capacité nécessaire pour satisfaire la demande dans certaines circonstances. Il importe cependant que ces obligations de sécurité d'approvisionnement ne doivent pas revenir à priver de façon permanente le marché d'une partie de la capacité des gazoducs en amont. Cette capacité devrait au contraire être proposée dans le cadre de contrats de fourniture interruptible, avec des critères d'interruption bien définis.

#### **5. La sécurité d'approvisionnement en tant que motif justifiant l'octroi d'une dérogation aux règles en matière d'accès de tiers aux nouvelles grandes infrastructures gazières**

*Dispositions pertinentes de la directive*

##### *Article 22 - Nouvelles infrastructures*

*(1) Les nouvelles grandes infrastructures gazières, c'est-à-dire les interconnexions entre États membres, les installations de GNL ou de stockage peuvent, sur demande, bénéficier d'une dérogation aux dispositions figurant aux articles 18, 19, 20 et à l'article 25, paragraphes 2, 3 et 4, dans les conditions suivantes:*

- (a) l'investissement doit renforcer la concurrence dans la fourniture de gaz et améliorer la sécurité d'approvisionnement;*

- ...
- (2) - *Le paragraphe 1 s'applique également aux augmentations significatives de la capacité des infrastructures existantes, ainsi qu'aux modifications de ces infrastructures permettant le développement de nouvelles sources d'approvisionnement en gaz.*

L'article 22(1a) peut contribuer à l'octroi d'une dérogation à certaines règles de la directive sur le marché intérieur du gaz, incluant celles relatives à l'accès de tiers aux nouvelles grandes infrastructures gazières, si l'investissement «améliore la sécurité d'approvisionnement».

L'article 22(1) identifie d'importantes nouvelles infrastructures comme :

1. les interconnexions entre États membres
- 2 les installations de GNL et
- 3 les installations de stockage.

1 : la notion d'«interconnexion» est définie à l'article 2(17), comme

*«une ligne de transport qui traverse ou franchit la frontière entre deux États membres, à la seule fin de relier les systèmes de transport de ces États.»contribuer*

La diversification des voies et des sources d'approvisionnement est un moyen important pour améliorer la sécurité d'approvisionnement<sup>4</sup>. Une interconnexion telle que définie à l'article 2, paragraphe 17, peut donc contribuer à la sécurité d'approvisionnement puisqu'elle peut apporter de nouvelles sources d'approvisionnement sur le marché d'au moins un des États membres concernés et/ou diversifier les voies d'approvisionnement d'au moins un des États membres concernés.

Sous réserve d'analyses plus approfondies au cas par cas, une nouvelle interconnexion est-elle en principe susceptible de satisfaire au critère lié à la sécurité d'approvisionnement énoncé à l'article 22(1a). Il faut toutefois signaler que le renforcement de la concurrence (bien que cet aspect ne soit pas traité ici) doit aussi être pris en considération dans ce contexte (voir la note «Dérogations à certaines dispositions du régime d'accès des tiers aux réseaux »).

2: la construction de nouvelles installations de GNL fait généralement augmenter la base d'approvisionnement globale d'un marché. Ces nouvelles installations peuvent être réservées à de nouvelles sources d'approvisionnement, ce qui a pour effet d'élargir l'éventail des sources d'approvisionnement du marché concerné. Les deux aspects peuvent contribuer à renforcer la sécurité d'approvisionnement<sup>5</sup>. En conséquence, on peut considérer que les nouvelles installations de GNL satisfont, en principe, au critère lié à la sécurité d'approvisionnement énoncé à l'article 22, paragraphe 1, point

---

<sup>4</sup> Ce mécanisme est aussi attesté par le Livre vert de la Commission intitulé «Vers une stratégie de sécurité des approvisionnements énergétiques».

<sup>5</sup> Cependant, étant donné les exigences de qualité spécifiques applicables au GNL, on ne peut pas partir du principe que chaque source de GNL pourra alimenter chaque terminal de regazéification du GNL, à moins que les installations techniques nécessaires ne soient mises à disposition.

a). Là encore, il faut signaler que le renforcement de la concurrence doit aussi être pris en considération.

3: les installations de stockage sont des instruments importants pour la sécurité d'approvisionnement. Il en existe différents types, utilisés à diverses fins en fonction de leur taille et de leur capacité (capacité d'injection et de prélèvement, volume utile, etc.). La nécessité de tenir compte des principes de concurrence s'appliquerait aussi aux facilités de stockage ainsi qu'aux autres types de nouvelles infrastructures importantes.

L'article 22(2), étend l'application des dispositions du paragraphe 1 concernant les conditions d'octroi des dérogations :

- aux augmentations significatives de la capacité des infrastructures existantes et
- aux modifications de ces infrastructures permettant le développement de nouvelles sources d'approvisionnement en gaz.

Ces extensions doivent répondre aux mêmes critères de l'article 22(1) que ceux qui sont détaillés dans le document intitulé «Dérogations au système d'accès réglementé des tiers pour les nouvelles infrastructures de gaz et d'électricité» doivent être respectés.

## **6. La sécurité d'approvisionnement en tant que motif justifiant le refus d'accès au réseau, lorsque les obligations de sécurité d'approvisionnement font partie d'obligations de service public ou sont définies en tant que telles**

*Dispositions pertinentes de la directive*

### **Article 21 - Refus de l'accès**

*(1) - Les entreprises de gaz naturel peuvent refuser l'accès au réseau en se fondant sur le manque de capacité ou lorsque l'accès au réseau les empêcherait de remplir les obligations de service public visées à l'article 3, paragraphe 2, qui leur sont imposées, ou en raison de graves difficultés économiques et financières dans le cadre des contrats "take or pay", en tenant compte des critères et des procédures visés à l'article 27 et de la solution choisie par l'État membre conformément au paragraphe 1 dudit article. Le refus est dûment motivé et justifié.*

L'article 21(1), énonce le droit de refuser l'accès au réseau lorsque cela risque d'empêcher les entreprises de gaz naturel de s'acquitter des obligations de service public qui leur incombent. Dans la mesure où l'obligation de service public concerne la sécurité d'approvisionnement, le refus d'accès ne devrait être autorisé que dans les limites nécessaires pour respecter des normes proportionnées et raisonnables de sécurité d'approvisionnement, reconnues par l'ensemble de l'industrie gazière européenne.

Il faut insister une fois encore sur la nécessité d'une définition claire et transparente de l'obligation de service public portant sur la sécurité d'approvisionnement, comme le requiert l'article 3(2), car cela constitue un préalable indispensable pour pouvoir refuser l'accès au réseau pour raisons d'obligations de service public. Si les obligations de service public en matière de sécurité d'approvisionnement ne sont pas conformes aux exigences de l'article 3(2), elles ne peuvent constituer un motif de refus d'accès au réseau.

Jusqu'à présent, aucune demande de refus d'accès au motif d'obligations de service public en rapport avec la sécurité d'approvisionnement n'a été portée à la connaissance de la Commission.

Les questions d'accès au réseau sont au centre des directives sur le marché intérieur du gaz. *Aussi les critères qui permettent de refuser l'accès au réseau en invoquant des obligations de service public doivent-ils être appliqués de façon restrictive.*

Comme énoncé dans la dernière phrase de l'article 21, paragraphe 1: «Le refus doit être dûment motivé et justifié.» Toute obligation de service public en matière de sécurité d'approvisionnement, qui nécessite une dérogation, devrait au moins reposer sur une preuve indéniable de l'absence d'autres solutions raisonnables et économiquement viables c'est-à-dire que le fait de donner accès au réseau empêche effectivement les entreprises de gaz naturel de s'acquitter des obligations de service public qui leur incombent.

Les exigences et obligations de sécurité d'approvisionnement ne devraient pas aller au-delà de ce qui est considéré comme nécessaire et proportionné, en incluant les comparaisons avec les exigences de sécurité d'approvisionnement applicables sur d'autres marchés similaires. Les États membres qui dépasseront ces normes devront se justifier, car ils risqueraient de ne plus être en accord avec les objectifs globaux de la directive 2003/55/CE.

Par ailleurs, les considérations énoncées au chapitre 1 précité s'appliquent en conséquence.

## **7. La nécessité de garantir la sécurité d'approvisionnement devrait être prise lors des décisions relatives à l'octroi de dérogations en rapport avec des engagements d'achat ferme («take or pay»)**

*Dispositions pertinentes de la directive*

### *Article 27- Dérogations aux engagements «take or pay»*

...

*3. Pour statuer sur les dérogations visées au paragraphe 1, l'État membre ou l'autorité compétente désignée et la Commission tiennent compte, notamment, des critères suivants:*

...

*b) la nécessité de remplir les obligations de service public et de garantir la sécurité d'approvisionnement;*

Si la demande de dérogation est motivée par les graves difficultés économiques et financières que l'entreprise de gaz naturel rencontre ou craint de rencontrer du fait des engagements d'achat ferme qu'elle a acceptés dans le cadre d'un ou de plusieurs contrats d'achat de gaz, l'article 27(3b) requiert que l'autorité compétente désignée et la Commission tiennent compte entre autres «de la nécessité de remplir les obligations de service public et de garantir la sécurité d'approvisionnement».

À cet égard, il convient de se référer aussi au chapitre 5 ci-dessus. Toutefois, bien que le chapitre 5 puisse s'avérer également pertinent en raison d'une initiative d'un gestionnaire de réseau (réseau ou stockage) auquel sont imposés des obligations de

service public, l'article 27(3b) concerne exclusivement les entreprises liées par un contrat «take or pay» (contrat de fourniture) en raison duquel elles peuvent rencontrer de graves difficultés économiques et financières. En conséquence, une entreprise se trouvant dans cette situation peut demander à la société de portefeuille correspondante (société mère) de donner pour instruction au gestionnaire de réseau concerné de refuser l'accès en raison des «graves difficultés économiques et financières liées aux contrats "take or pay"» auxquelles se trouve confrontée la branche approvisionnement de la société de portefeuille.