

Bruxelles, le 18 mars 2024
(OR. en)

7065/24

Dossier interinstitutionnel:
2024/0054 (NLE)

ENER 98
ENV 226
CLIMA 89
IND 108
RECH 88
COMPET 233
ECOFIN 245

ACTES LÉGISLATIFS ET AUTRES INSTRUMENTS

Objet: RECOMMANDATION DU CONSEIL relative à la prolongation de mesures
coordonnées de réduction de la demande de gaz

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du ...

relative à la prolongation de mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 292, en liaison avec l'article 194, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La présente recommandation vise à encourager les États membres à prolonger les mesures actuelles de réduction de la demande de gaz adoptées conformément au règlement (UE) 2022/1369 du Conseil¹ afin de parvenir à une réduction de 15 % de la demande de gaz par rapport à la période de référence allant du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2022. La présente recommandation vise également à encourager les États membres à continuer d'envoyer à Eurostat leurs rapports actuels sur la réduction de la demande, en y incluant une ventilation de la consommation de gaz par secteur.
- (2) Le règlement (UE) 2022/1369 a été adopté en raison de la crise de l'approvisionnement en gaz causée par l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine. Il 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 capacités de stockage, à contenir la volatilité des prix et à assurer une meilleure préparation à de nouvelles ruptures d'approvisionnement. Il a été adopté en raison du besoin urgent pour l'Union de réagir par des mesures temporaires, dans un esprit de solidarité entre les États membres.

¹ 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).

- (3) En vertu du règlement (UE) 2022/1369, les États membres devaient mettre tout en œuvre pour réduire leur consommation de gaz de 15 %, d'abord au cours de la période allant du 1^{er} août 2022 au 31 mars 2023 et, après que le règlement (UE) 2023/706 du Conseil² a prorogé l'application du règlement (UE) 2022/1369, au cours de la période allant du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024. Dans le cas où les mesures volontaires de réduction de la demande s'avéreraient insuffisantes pour faire face au risque de grave pénurie d'approvisionnement, le Conseil, agissant sur proposition de la Commission, était habilité à déclarer une alerte de l'Union, ce qui déclencherait une obligation de réduction de la demande. Dans un esprit de solidarité, les États membres ont adopté des mesures pour réduire leur demande respective de gaz, qui ont entraîné des réductions effectives de la demande de gaz de plus de 15 % dans l'ensemble de l'Union, d'août 2022 à décembre 2023.
- (4) Conformément au règlement (UE) 2022/1369, la Commission a procédé à un nouveau réexamen dudit règlement avant le 1^{er} mars 2024, au regard de la situation générale de l'approvisionnement en gaz de l'Union et a présenté au Conseil un rapport exposant ses principales conclusions.

² Règlement (UE) 2023/706 du Conseil du 30 mars 2023 modifiant le règlement (UE) 2022/1369 en ce qui concerne la prolongation de la période de réduction de la demande pour les mesures de réduction de la demande de gaz et le renforcement de l'établissement de rapports sur la mise en œuvre de ces mesures et du suivi de cette mise en œuvre (JO L 93 du 31.3.2023, p. 1).

- (5) Dans son rapport, la Commission a conclu que même si la situation en matière de sécurité de l'approvisionnement en gaz s'est améliorée grâce à des investissements ciblés et à un certain nombre de mesures, dont une réduction de la demande conformément au règlement (UE) 2022/1369, la situation générale en matière de sécurité de l'approvisionnement reste délicate. Le marché mondial du gaz reste tendu et aucune augmentation significative des capacités mondiales de liquéfaction n'est attendue avant 2025-2027, tandis qu'il subsiste d'autres risques qui pourraient détériorer la situation actuelle en matière de sécurité d'approvisionnement. La Commission a également conclu que la réduction de la demande a grandement contribué au retrait progressif d'environ 65 milliards de m³ de gaz russe en 2023, principalement grâce aux ménages et au secteur industriel. En 2023, la réduction de la demande a été cruciale pour terminer l'hiver avec des niveaux suffisants de stockage et pour fournir la souplesse nécessaire en été afin de respecter l'obligation de stockage de 90 % fixée par le règlement (UE) 2017/1938 du Parlement européen et du Conseil³.

³ 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 et abrogeant le règlement (UE) n° 994/2010 (JO L 280 du 28.10.2017, p. 1).

- (6) Les récents épisodes de forte volatilité des prix survenus à l'été et à l'automne 2023, lorsque les prix ont augmenté de plus de 50 % en quelques semaines à la suite d'événements tels que la grève dans les installations australiennes d'exportation de gaz naturel liquéfié (GNL) ou la mise à l'arrêt du gazoduc Balticconnector, montrent que les prix du marché demeurent vulnérables, même par rapport à des chocs relativement mineurs quant à la demande et à l'offre. Dans de telles conditions, la crainte d'une pénurie d'approvisionnement en gaz naturel pourrait déclencher des réactions systémiques dans l'ensemble de l'Union, avec de graves répercussions sur les prix de l'énergie. En outre, du fait de la diminution significative des importations de gaz russe par gazoduc l'année dernière, les livraisons globales de gaz à l'Union ont considérablement diminué par rapport aux conditions d'avant la crise. En 2023, l'Union a reçu environ 25 milliards de m³ de gaz russe par gazoduc et les approvisionnements russes ne représentaient que 15 % des importations totales de l'Union (gazoduc et GNL), contre 45 % en 2021.
- (7) Étant donné que l'équilibre entre l'offre et la demande demeure fragile, les ruptures d'approvisionnement en gaz peuvent avoir une incidence considérable sur les prix du gaz et de l'électricité et pourraient nuire à l'économie de l'Union en détériorant sa compétitivité et porter préjudice aux citoyens et aux entreprises de l'Union. À cette fin, il est recommandé aux États membres de poursuivre, dans un esprit de solidarité, une réduction coordonnée de la demande, notamment pour permettre le remplissage des capacités de stockage d'une manière efficace et avec un minimum de perturbations du marché, ce qui, à son tour, contribue à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz avant l'hiver 2024-2025. Des économies proactives et coordonnées réduisent le risque de répercussions négatives que d'éventuelles pénuries de gaz auraient sur la compétitivité des industries de l'Union.

- (8) Depuis l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2022/1369, le niveau de préparation sur le marché du gaz et la sécurité d'approvisionnement de l'Union se sont considérablement améliorés. Toutefois, des risques subsistent pour la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Union, étant donné que la situation mondiale sur le marché du gaz reste tendue et que les prix restent à des niveaux plus élevés que ceux d'avant la crise. Cette situation est aggravée par la volatilité des marchés découlant, entre autres, des tensions géopolitiques, actuellement illustrées, entre autres, par la crise au Moyen-Orient et en mer Rouge. En raison des ruptures d'approvisionnement en gaz et des tensions observées ces derniers mois sur le marché, douze États membres se trouvent toujours au niveau d'alerte précoce défini dans le règlement (UE) 2017/1938.
- (9) Les éventuelles difficultés en matière de sécurité d'approvisionnement sont exacerbées par un certain nombre de risques supplémentaires, y compris l'expiration, au plus tard le 31 décembre 2024, de l'accord actuel de transit du gaz russe par l'Ukraine, à travers laquelle environ 14 milliards de m³ ont transité en 2023. Les autres risques comprennent un rebond possible de la demande asiatique de GNL qui réduirait la disponibilité du gaz sur le marché mondial du gaz, un hiver 2024-2025 froid qui pourrait entraîner une augmentation de la demande de gaz dans l'Union allant jusqu'à 30 milliards de m³, des phénomènes météorologiques extrêmes susceptibles d'affecter le stockage de l'énergie hydroélectrique et la production nucléaire en raison de faibles niveaux d'eau et une augmentation consécutive de la demande de production d'électricité à partir de gaz. D'éventuelles perturbations des infrastructures critiques, telles que les actes de sabotage des gazoducs Nord Stream en septembre 2022 ou la mise à l'arrêt du gazoduc Balticconnector en octobre 2023, et l'environnement géopolitique qui se détériore, notamment dans les pays et régions importants pour la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Union, tels que l'Ukraine et le Moyen-Orient, sont sources de risques supplémentaires.

- (10) Les marchés mondiaux du gaz demeurent tendus et devraient le rester pendant un certain temps. Comme l'a relevé l'Agence internationale de l'énergie (AIE) dans son rapport 2023 sur les perspectives à moyen terme du marché du gaz, l'approvisionnement mondial en GNL n'a augmenté que modérément en 2022 (+ 4 %) et en 2023 (+ 3 %). Dans ses perspectives énergétiques mondiales 2023, l'AIE relève que les équilibres du marché devraient rester précaires dans un avenir immédiat jusqu'à ce que de nouvelles capacités de production GNL soient mises en service, ce qui devrait se produire au cours de la période 2025-2027.
- (11) Les directives (UE) 2023/1791⁴ et (UE) 2023/2413⁵ du Parlement européen et du Conseil, récemment adoptées, aideront à atteindre les objectifs de décarbonation de l'Union et à réduire structurellement la demande dans un avenir proche, conformément au bilan mondial de la COP28, qui reconnaît la nécessité d'abandonner les combustibles fossiles dans les systèmes énergétiques, d'une manière juste, ordonnée et équitable. Si les mesures que les États membres doivent adopter pour transposer ces directives ne seront, dans une large mesure, pas encore en vigueur pendant la période d'application de la présente recommandation, ces mesures contribueront cependant à une réduction de la demande de gaz dans les années suivant la transposition de ces directives. Étant donné que certaines mesures importantes énoncées dans ces directives ne devront être transposées que d'ici à octobre 2025, il convient de recommander que la demande de gaz soit réduite pendant la période transitoire jusqu'à ce que la transposition de ces directives ait eu lieu.

⁴ Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (JO L 231 du 20.9.2023, p. 1).

⁵ Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil (JO L, 2023/2413, 31.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj>).

- (12) La réduction de la demande de gaz par les États membres peut concourir en particulier au remplissage des installations de stockage souterrain, afin de garantir des niveaux adéquats de sécurité d'approvisionnement pour l'hiver 2024-2025 et d'éviter de perpétuer une pénurie de remplissage des installations de stockage jusqu'à l'hiver 2025-2026. La poursuite de la réduction de la demande de gaz contribuera également à maintenir une pression à la baisse sur les prix, dans l'intérêt des consommateurs et de la compétitivité industrielle de l'Union.
- (13) La recommandation d'économiser du gaz ne devrait pas avoir d'incidence sur la nécessité pour les États membres de respecter leurs objectifs de décarbonation. La présente recommandation ne devrait donc pas dissuader les États membres de continuer à passer du charbon au gaz, par exemple pour la production d'électricité, si ce changement les aide à atteindre leurs objectifs de décarbonation, tels qu'ils sont définis dans leurs plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat établis en vertu du règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil⁶.

⁶ Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO L 328 du 21.12.2018, p. 1).

- (14) Les dispositions de la présente recommandation relatives à la réduction de la demande continuent de tenir compte des circonstances particulières. Lorsqu'ils arrêtent des mesures de réduction de la demande de gaz, les États membres peuvent envisager de tenir compte de ces circonstances particulières, entre autres en abaissant l'objectif recommandé de réduction de la demande de gaz lorsqu'un État membre est confronté à une crise de l'électricité, ainsi que le prévoit le règlement (UE) 2019/941 du Parlement européen et du Conseil⁷. Un tel scénario pourrait impliquer une limitation proportionnelle à une utilisation en forte hausse du gaz à des fins de production d'électricité, nécessaire pour exporter nettement plus d'électricité vers un État membre voisin, en raison de circonstances exceptionnelles telles qu'une faible disponibilité de l'énergie hydraulique ou nucléaire dans l'État membre concerné, ou dans un État membre voisin vers lequel nettement plus d'électricité est exportée,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

⁷ Règlement (UE) 2019/941 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité et abrogeant la directive 2005/89/CE (JO L 158 du 14.6.2019, p. 1).

1. Sans préjudice des obligations qui leur incombent au titre du règlement (UE) 2017/1938, il est recommandé aux États membres de remédier aux difficultés dans l'approvisionnement en gaz en vue de préserver la sécurité de l'approvisionnement en gaz de l'Union, dans un esprit de solidarité, en améliorant la coordination et le suivi des mesures de réduction de la demande de gaz à l'échelon national, ainsi que les rapports à établir sur ces mesures.
2. Aux fins de la présente recommandation, on entend par:
 - a) "consommation de gaz": l'approvisionnement total de gaz naturel utilisé pour les activités exercées sur le territoire d'un État membre, y compris la consommation finale des ménages, de l'industrie et de la production d'électricité, mais à l'exclusion, entre autres, du gaz utilisé pour remplir les capacités de stockage, conformément à la définition de "approvisionnement, transformation et consommation de gaz" utilisée par la Commission (Eurostat);
 - b) "période de référence": la période allant du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2022;
 - c) "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;
 - d) "matière première": l'"utilisation de gaz naturel à des fins non énergétiques", comme indiqué dans les calculs des bilans énergétiques de la Commission (Eurostat).

3. Il est recommandé aux États membres de réduire leur consommation de gaz au cours de la période allant du 1^{er} avril 2024 au 31 mars 2025 (ci-après dénommée "période de réduction") d'au moins 15 % par rapport à leur consommation moyenne de gaz au cours de la période de référence.
4. Afin de réduire sa consommation de gaz au cours de la période de réduction, il est recommandé que la demande de gaz de chaque État membre soit inférieure de 15 % à sa consommation de gaz de référence.
5. Un État membre dont le système d'électricité n'est synchronisé qu'avec le réseau d'électricité d'un pays tiers n'est pas destinataire de la présente recommandation dans le cas où il est désynchronisé du système de ce pays tiers et aussi longtemps que des services d'alimentation en énergie isolés ou d'autres services isolés au gestionnaire de réseau de transport d'électricité sont nécessaires pour assurer le fonctionnement sûr et fiable du système électrique.
6. Un État membre n'est pas destinataire de la présente recommandation tant qu'il n'est pas directement interconnecté avec le réseau gazier d'un autre État membre.

7. Aux fins de l'objectif de réduction de la demande de gaz visé au point 4, les États membres qui arrêtent des mesures de réduction de la demande de gaz peuvent envisager de tenir compte de circonstances particulières en:

- a) déduisant de la consommation de gaz de référence qui est utilisée pour calculer l'objectif de réduction de la demande le volume de gaz égal à la différence entre leur objectif intermédiaire à la date du 1^{er} août 2022, énoncé à l'annexe I *bis* du règlement (UE) 2022/1032 du Parlement européen et du Conseil⁸ et le volume effectif de gaz stocké à la date du 1^{er} août 2022, lorsqu'ils atteignent l'objectif intermédiaire à cette date;
- b) déduisant de la consommation de gaz de référence qui est utilisée pour calculer l'objectif de réduction de la demande le volume de gaz consommé au cours de la période de référence en tant que matière première;
- c) adaptant la consommation de gaz de référence utilisée pour calculer l'objectif de réduction de la demande en déduisant le volume de l'augmentation de la consommation de gaz résultant du passage du charbon au gaz utilisé pour le chauffage urbain, lorsque cette augmentation est d'au moins 8 % au cours de la période allant du 1^{er} août 2023 au 31 mars 2024 par rapport à la consommation de gaz moyenne au cours de la période de référence et dans la mesure où cette augmentation est directement imputable à ce passage du charbon au gaz;

⁸ Règlement (UE) 2022/1032 du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2022 modifiant les règlements (UE) 2017/1938 et (CE) n° 715/2009 en ce qui concerne le stockage de gaz (JO L 173 du 30.6.2022, p. 17).

- d) abaissant l'objectif de réduction de la demande de 8 points de pourcentage si leur interconnexion avec d'autres États membres mesurée en capacité d'exportation technique ferme est inférieure à 50 % de leur consommation annuelle de gaz en 2021 et que la capacité des interconnecteurs avec d'autres États membres a effectivement été utilisée pour le transport de gaz à un niveau d'au moins 90 % le mois précédent, sauf si les États membres peuvent démontrer qu'il n'y avait pas de demande et que leur capacité était maximisée, et que leur installations nationales de GNL sont commercialement et techniquement prêtes à rediriger le gaz vers d'autres États membres jusqu'à concurrence des volumes requis par le marché;
 - e) abaissant temporairement l'objectif de réduction de la demande afin d'atténuer le risque pour l'approvisionnement en électricité qui pourrait potentiellement entraîner une crise de l'électricité sur leur propre territoire ou dans un État membre voisin, en particulier s'il n'existe pas d'autres solutions économiques pour remplacer le gaz nécessaire à la production d'électricité sans compromettre gravement la sécurité d'approvisionnement. Lorsqu'un État membre décide de réduire l'objectif de réduction de la demande, il est recommandé d'informer la Commission de sa décision et des raisons de cette décision.
8. Les mesures choisies par les États membres pour réduire la demande devraient être clairement définies, transparentes, proportionnées, non discriminatoires et vérifiables.
9. Lorsqu'ils prennent des mesures de réduction de la demande de gaz concernant des clients autres que les clients protégés, tels qu'ils sont définis à l'article 2, point 5), du règlement (UE) 2017/1938, il est recommandé aux États membres d'appliquer des critères objectifs et transparents tenant compte de leur importance économique ainsi que, entre autres, des éléments suivants:
- a) l'incidence d'une interruption sur des chaînes d'approvisionnement essentielles pour la société;

- b) les éventuelles incidences négatives dans d'autres États membres, en particulier sur les chaînes d'approvisionnement de secteurs en aval qui sont essentiels pour la société;
 - c) les dommages potentiels à long terme causés aux installations industrielles;
 - d) les possibilités de réduire la consommation et d'utiliser des produits de substitution dans l'Union.
10. Il est recommandé aux États membres, lorsqu'ils arrêtent des mesures de réduction de la demande de gaz, d'envisager des mesures visant à réduire la consommation de gaz dans le secteur de l'électricité, des mesures visant à encourager les entreprises à changer de combustible, des campagnes nationales de sensibilisation et des obligations ciblées de réduction du chauffage et du refroidissement, pour promouvoir le passage vers des carburants renouvelables et réduire la consommation du secteur industriel.
11. Il est recommandé aux États membres d'informer la Commission des mesures de réduction de la demande de gaz qui n'ont pas été notifiées à la Commission conformément au règlement (UE) 2022/1369.
12. Il est recommandé aux États membres de continuer à surveiller la mise en œuvre de toute mesure de réduction de la demande de gaz sur leur territoire et de faire rapport à la Commission sur leur consommation de gaz (en térajoules, TJ) par l'intermédiaire d'Eurostat au moins tous les deux mois et au plus tard le 15 du mois suivant.
13. Il est recommandé que le rapport communiqué à Eurostat comprenne une ventilation de la consommation de gaz par secteur, y compris la consommation de gaz pour les secteurs suivants:
- a) la consommation de gaz pour la production d'électricité et de chaleur;

- b) la consommation de gaz dans l'industrie;
 - c) la consommation de gaz par les ménages et pour les services.
14. Aux fins des points 2 a) et d), et des points 12 et 13, les définitions et conventions statistiques établies dans le règlement (CE) n° 1099/2008 du Parlement européen et du Conseil⁹ devraient être considérées comme pertinentes.
15. Il est recommandé à la Commission d'appuyer la mise en œuvre de la présente recommandation, conjointement avec le groupe de coordination pour le gaz établi par l'article 4 du règlement (UE) 2017/1938, en surveillant la réduction de la demande de gaz réalisée par secteur et les mesures de réduction de la demande de gaz qui ont été prises.

Fait à ..., le

Par le Conseil

Le président/La présidente

⁹ Règlement (CE) n° 1099/2008 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 concernant les statistiques de l'énergie (JO L 304 du 14.11.2008, p. 1).