



Bruxelles, le 8.11.2017
COM(2017) 660 final

2017/0294 (COD)

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**modifiant la directive 2009/73/CE concernant des règles communes pour le marché
intérieur du gaz naturel**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

{SWD(2017) 368 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La création d'un marché du gaz intégré est l'une des pierres angulaires du projet de l'UE visant à mettre en place une union de l'énergie. On considère que le marché intérieur du gaz fonctionne bien lorsque le gaz peut circuler librement entre les États membres, vers où il est le plus nécessaire et à un prix équitable. Un marché du gaz opérationnel constitue une condition préalable pour améliorer la sécurité de l'approvisionnement en gaz de l'Union. Étant donné que le gaz est principalement transporté par gazoducs, les interconnexions des réseaux gaziers entre les États membres et l'accès non discriminatoire à ces réseaux sont indispensables pour que le marché fonctionne de manière efficace. C'est également une condition préalable pour les livraisons de gaz dans les situations d'urgence, à la fois entre les États membres et avec les pays tiers voisins. L'UE est largement dépendante des importations de gaz provenant de pays tiers et il est dans l'intérêt de l'UE et des consommateurs de gaz que la transparence et la compétitivité soient également la règle pour les gazoducs en provenance de ces pays.

Alors que la législation de l'UE en général s'applique dans les eaux territoriales et la zone économique exclusive des États membres de l'UE, la directive 2009/73/CE¹ (ci-après la «directive sur le gaz») ne définit pas explicitement un cadre juridique pour les gazoducs à destination et en provenance de pays tiers. En conséquence, à la suite d'une analyse juridique, il a été conclu que les règles qui sont applicables aux gazoducs reliant deux États membres ou plus et relevant du champ d'application de la définition du terme «interconnexion», ne le sont pas lorsque ces gazoducs entrent sur le territoire de l'UE. Toutefois, il existe une pratique consistant à appliquer les principes fondamentaux du cadre réglementaire établi par la directive sur le gaz en ce qui concerne les pays tiers, notamment au moyen d'accords internationaux relatifs aux gazoducs entrant sur le territoire de l'Union européenne. Il est considéré qu'il est donc nécessaire d'agir sur le plan législatif afin de définir et de préciser de manière explicite et cohérente le cadre réglementaire applicable à tous les gazoducs à destination et en provenance de pays tiers.

Les modifications proposées ont comme conséquence que la directive sur le gaz dans son ensemble (ainsi que les actes juridiques connexes tels que le règlement sur le gaz, les codes de réseau et les lignes directrices, sauf dispositions contraires dans ces actes) deviendra applicable aux gazoducs, existants et futurs, à destination et en provenance de pays tiers jusqu'à la limite du territoire de l'UE, y compris les dispositions correspondantes sur l'accès des tiers, les tarifs réglementés, la dissociation des structures de propriété et la transparence. Il sera également possible de demander une dérogation aux règles précitées pour les nouveaux gazoducs à destination et en provenance de pays tiers, en vertu de l'article 36 de la directive sur le gaz. En ce qui concerne les gazoducs existants, qui ne relèvent pas du champ d'application de l'article 36, les États membres auront la possibilité d'accorder des dérogations à l'application des dispositions principales de la directive, pour autant que ces dérogations ne portent pas atteinte à la concurrence, au fonctionnement efficace du marché ou à la sécurité de l'approvisionnement dans l'Union.

¹ Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, JO L 211 du 14.8.2009, p. 94.

Les gazoducs à destination et en provenance de pays tiers seraient ainsi soumis à deux cadres réglementaires différents au moins. Si une situation complexe d'un point de vue juridique surgit, l'instrument adéquat pour garantir un cadre réglementaire cohérent pour l'ensemble du gazoduc sera souvent un accord international avec le ou les pays tiers concernés. En l'absence d'un tel accord, d'une dérogation pour nouvelle infrastructure ou d'une dérogation pour infrastructure déjà en service, le gazoduc peut uniquement être exploité conformément aux exigences de la directive 2009/73/CE à l'intérieur des frontières du territoire de l'UE.

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

La proposition rend les règles qui s'appliquent actuellement aux gazoducs à l'intérieur de l'UE également applicables aux gazoducs à destination et en provenance de pays tiers. À ce titre, elle est cohérente avec les dispositions existantes dans le domaine d'action. Des explications supplémentaires sont fournies si nécessaire pour tenir compte des exigences spécifiques à l'égard des pays tiers.

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

La proposition a pour objet de mettre en œuvre des objectifs clés de l'union de l'énergie, tels que définis dans le cadre stratégique pour une union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique, en particulier en ce qui concerne la dimension de la sécurité énergétique (considérant que l'un des principaux moteurs de la sécurité énergétique est l'achèvement du marché intérieur de l'énergie).

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La base juridique de la mesure proposée est l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui a consolidé et précisé les compétences de l'UE dans le domaine de l'énergie. Conformément à l'article 194 du TFUE, les principaux objectifs de la politique énergétique de l'Union sont: assurer le fonctionnement du marché de l'énergie; assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union; promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables; et promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.

La présente proposition s'appuie également sur un vaste ensemble d'actes législatifs qui ont été adoptés et mis à jour au cours des deux dernières décennies. Dans le but de créer un marché intérieur de l'énergie, l'UE a adopté trois paquets législatifs successifs entre 1996 et 2009, poursuivant l'objectif général d'intégrer les marchés et de libéraliser les marchés nationaux du gaz et de l'électricité. Dans ce contexte, la présente proposition assurerait qu'il n'y ait pas de discrimination entre les exploitants des gazoducs à destination et en provenance de l'UE et d'autres acteurs du marché auxquels la directive sur le gaz s'applique pleinement, par exemple les exploitants des gazoducs reliant les différents États membres ou les gestionnaires de réseau de transport dans les États membres.

La présente proposition devrait également être considérée comme s'inscrivant dans le cadre d'un effort continu pour garantir l'intégration et le fonctionnement efficace des marchés européens du gaz.

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

Les modifications proposées de la directive sur le gaz sont nécessaires pour atteindre l'objectif d'un marché du gaz de l'UE intégré, qui ne peut être atteint au niveau national, de manière aussi efficace, sur la base de règles nationales fragmentées. Des données montrent que des approches nationales isolées ont entraîné des retards dans la mise en œuvre des règles relatives au marché intérieur de l'énergie, aboutissant à des mesures de régulation suboptimales et incompatibles, des duplications d'interventions inutiles et des retards dans la correction des dysfonctionnements du marché². En outre, les gazoducs à destination et en provenance de pays tiers ont, dans la plupart des cas, une capacité susceptible d'avoir une incidence sur le marché intérieur du gaz et la sécurité de l'approvisionnement dans plusieurs États membres.

- **Proportionnalité**

La modification proposée est strictement axée sur ce qui est indispensable pour réaliser les progrès nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, tout en laissant les compétences et les responsabilités appropriées aux États membres, aux régulateurs nationaux et aux acteurs nationaux. Elle prévoit la possibilité de dérogations pour les infrastructures existantes (à savoir les gazoducs à destination et en provenance de pays tiers qui ont été achevés avant l'entrée en vigueur de la présente directive) afin de tenir compte des structures juridiques complexes déjà en place qui peuvent nécessiter une approche au cas par cas, pour autant que la dérogation ne nuise pas à la concurrence, au fonctionnement efficace du marché ou à la sécurité de l'approvisionnement dans l'Union.

- **Choix de l'instrument**

La proposition modifie la directive sur le gaz, une composante clé du troisième paquet «Énergie». Le choix d'un acte modificatif reflète le caractère limité de la présente proposition.

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

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

Le contenu de la présente proposition se limite à fournir des précisions dans un domaine où le droit de l'UE applicable (ou son absence) et les pratiques divergent. La proposition repose sur la pratique établie. Afin de tenir compte des situations qui existent néanmoins du fait d'une absence de règles explicites dans le cadre actuel, les États membres sont habilités à prévoir des dérogations pour les infrastructures existantes exploitées. Au vu de ce qui précède, il est considéré que la directive sur le gaz peut être modifiée sans qu'un processus d'évaluation distinct ne soit nécessaire.

- **Analyse d'impact**

La présente initiative ne requiert pas une analyse d'impact détaillée étant donné que les modifications proposées traduisent la pratique consistant à appliquer les principes fondamentaux du cadre réglementaire établi dans la directive sur le gaz à l'égard de pays tiers. Cette situation est notamment attestée par le fait que ces principes se reflètent dans plusieurs accords internationaux conclus entre des États membres et des pays tiers ou entre l'UE et des

² Comme expliqué en détail dans l'évaluation de la refonte des actes législatifs en vertu de l'initiative sur l'organisation du marché de l'électricité [propositions de la Commission COM(2016)864 final].

pays tiers et qu'ils sont systématiquement appliqués aux gazoducs terrestres à destination et en provenance de pays tiers.

- **Réglementation affûtée et simplification**

La proposition pourrait accroître les exigences administratives mais uniquement de façon très limitée. Comme les modifications auront pour conséquence que la directive sur le gaz sera, sur le territoire de l'UE, applicable dans tous ses éléments aux gazoducs à destination et en provenance de pays tiers, il deviendra également possible de demander une dérogation pour les nouveaux gazoducs à destination et en provenance de pays tiers en tant que nouvelles infrastructures au titre de l'article 36 de la directive sur le gaz. Par conséquent, le nombre de demandes de dérogation pourrait augmenter, créant des exigences d'engagement sur le plan administratif de la part des autorités de régulation nationales et de la Commission qui adopteraient des décisions de dérogation supplémentaires. Toutefois, il ne s'agit pas d'une nouvelle charge, c'est déjà une tâche principale définie dans le troisième paquet «Énergie» (article 36 de la directive sur le gaz).

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Les modifications proposées de la directive sur le gaz ne devraient pas avoir d'incidence budgétaire.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

La Commission surveillera la transposition et le respect, par les États membres et les autres acteurs, de la mesure qui sera finalement adoptée, et prendra, le cas échéant, des mesures d'exécution. Les autorités de régulation nationales existantes et les autres autorités nationales compétentes veilleront à la mise en œuvre de la proposition à l'échelle nationale.

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

La présente proposition précise quel est le champ d'application exact de la directive sur le gaz et, par conséquent, du règlement sur le gaz³ concernant les gazoducs à destination et en provenance de pays tiers jusqu'à la limite du territoire de l'UE, y compris des dispositions correspondantes sur l'accès des tiers, les tarifs réglementés, la dissociation des structures de propriété et la transparence. Elle permettra de demander une dérogation pour les nouveaux gazoducs à destination et en provenance de pays tiers au titre de l'article 36 de la directive sur le gaz. Elle comporte aussi la possibilité pour les États membres d'octroyer des dérogations pour les infrastructures d'importation existantes déjà en service. Afin de garantir un cadre juridique cohérent pour les gazoducs traversant plusieurs États membres, il est nécessaire de déterminer quel État membre devrait prendre les décisions concernant ces dérogations.

³ Dont l'article 3, paragraphe 2, renvoie à la définition figurant à l'article 2 de la directive sur le gaz.

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 2009/73/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁴,

vu l'avis du Comité des régions⁵,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) Le marché intérieur du gaz naturel, dont la mise en œuvre progressive dans toute l'Union est en cours depuis 1999, a pour finalité d'offrir une réelle liberté de choix à tous les consommateurs de l'Union, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises, de créer de nouvelles perspectives d'activités économiques, d'établir des prix compétitifs, d'envoyer les bons signaux d'investissement, de réaliser des progrès en matière de niveau de service et de favoriser la sécurité d'approvisionnement ainsi que le développement durable.
- (2) La directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil⁶ et la directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil⁷ ont apporté une contribution significative à la création du marché intérieur du gaz naturel.
- (3) La présente directive vise à éliminer les derniers obstacles entravant l'achèvement du marché intérieur du gaz naturel qui découlent de la non-application des règles du marché de l'Union aux gazoducs à destination et en provenance de pays tiers. Les modifications apportées par la présente directive assureront que les règles applicables aux gazoducs reliant deux États membres ou plus soient également applicables aux gazoducs à destination et en provenance de pays tiers à l'intérieur de l'Union. Elles instaureront une cohérence du cadre juridique au sein de l'Union tout en évitant les

⁴ JO C du , p. .

⁵ JO C du , p. .

⁶ Directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (JO L 176 du 15.7.2003, p. 57).

⁷ Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE (JO L 211 du 14.8.2009, p. 94).

distorsions de concurrence sur le marché intérieur de l'énergie dans l'Union. La présente directive augmentera également la transparence et offrira une sécurité juridique en ce qui concerne le régime juridique applicable aux participants au marché, notamment les investisseurs dans les infrastructures de gaz et les utilisateurs du réseau.

- (4) Afin de tenir compte du fait qu'il n'existait pas de règles européennes spécifiques applicables aux gazoducs à destination et en provenance de pays tiers, les États membres devraient pouvoir accorder des dérogations relatives à certaines dispositions de la directive 2009/73/CE pour les gazoducs qui sont achevés à la date d'entrée en vigueur de la présente directive. La date pertinente pour l'application des modèles de dissociation autre que la dissociation des structures de propriété devrait être adaptée pour les gazoducs à destination et en provenance de pays tiers.
- (5) L'applicabilité de la directive 2009/73/CE aux gazoducs à destination et en provenance de pays tiers demeure restreinte à la limite territoriale de la juridiction de l'Union. En ce qui concerne les gazoducs offshore, cette directive serait applicable dans les eaux territoriales et les zones économiques exclusives des États membres.
- (6) Il y a donc lieu de modifier la directive 2009/73/CE en conséquence,

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

La directive 2009/73/CE est modifiée comme suit:

- (1) À l'article 2, le point 17 est remplacé par le texte suivant:

«17. “interconnexion”, une ligne de transport qui traverse ou franchit la frontière entre deux États membres ou entre des États membres et des pays tiers jusqu'à la limite du territoire de l'Union;»

- (2) L'article 9 est modifié comme suit:

a) au paragraphe 8, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

«8. Un État membre peut décider de ne pas appliquer le paragraphe 1:

a) lorsque le réseau de transport appartenait à une entreprise verticalement intégrée au 3 septembre 2009;

b) en ce qui concerne les infrastructures à destination et en provenance de pays tiers entre la frontière du territoire de l'Union et le premier point d'interconnexion avec le réseau de l'Union, lorsque le réseau de transport appartenait à une entreprise verticalement intégrée au [OP: date d'adoption de la présente proposition];»;

b) le paragraphe 9 est remplacé par le texte suivant:

«9. Lorsqu'il existe des arrangements garantissant une indépendance plus effective du gestionnaire de réseau de transport que les dispositions du chapitre IV, un État membre peut décider de ne pas appliquer le paragraphe 1:

a) lorsque le réseau de transport appartenait à une entreprise verticalement intégrée au 3 septembre 2009;

b) en ce qui concerne les infrastructures à destination et en provenance de pays tiers entre la frontière du territoire de l'Union et le premier point d'interconnexion avec le réseau de l'Union, lorsque le réseau de transport appartenait à une entreprise verticalement intégrée au [OP: date d'adoption de la présente proposition].»;

3) À l'article 14, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Les États membres peuvent décider de ne pas appliquer l'article 9, paragraphe 1, et désigner un gestionnaire de réseau indépendant, sur proposition du propriétaire du réseau de transport:

a) lorsque le réseau de transport appartenait à une entreprise verticalement intégrée au 3 septembre 2009;

b) en ce qui concerne les infrastructures à destination et en provenance de pays tiers entre la frontière du territoire de l'Union et le premier point d'interconnexion avec le réseau de l'Union, lorsque le réseau de transport appartenait à une entreprise verticalement intégrée au [OP: *date d'adoption de la présente proposition*].

Cette désignation est soumise à l'approbation de la Commission.»;

(3) À l'article 34, paragraphe 4, la troisième phrase suivante est ajoutée:

«Lorsque le réseau concerné relève d'au moins un État membre et d'au moins un pays tiers, les États membres concernés se consultent mutuellement et consultent les pays tiers concernés, en vue d'assurer, en ce qui concerne ledit réseau, que les dispositions de la présente directive sont appliquées de manière cohérente jusqu'à la frontière du territoire de l'Union».

(4) L'article 36 est modifié comme suit:

a) au paragraphe 3, la deuxième phrase suivante est ajoutée:

«Si l'infrastructure concernée relève de la juridiction d'un État membre et d'un (ou plusieurs) pays tiers, l'autorité de régulation nationale consulte les autorités compétentes des pays tiers avant d'adopter une décision.»;

b) au paragraphe 4, deuxième alinéa, la deuxième phrase suivante est ajoutée:

«Si l'infrastructure concernée relève également de la juridiction d'un ou plusieurs pays tiers, les autorités de régulation nationales des États membres consultent les autorités compétentes des pays tiers avant d'adopter une décision en vue d'assurer, en ce qui concerne ladite infrastructure, que les dispositions de la présente directive sont appliquées de manière cohérente jusqu'à la frontière du territoire de l'Union.»;

(5) À l'article 41, paragraphe 1, le point c) est remplacé par le texte suivant:

«c) coopérer sur les questions transfrontalières avec la ou les autorités de régulation des États membres concernés et avec l'Agence ainsi que, pour les infrastructures à destination et en provenance de pays tiers, avec les autorités compétentes du pays tiers afin que, en ce qui concerne lesdites infrastructures, les dispositions de la présente directive soient appliquées de manière cohérente jusqu'à la frontière du territoire de l'Union;»

(6) À l'article 42, le paragraphe 6 suivant est ajouté:

«6. Les autorités de régulation se consultent et coopèrent avec les autorités compétentes de pays tiers concernant l'exploitation des gazoducs à destination et en provenance de pays tiers afin d'assurer, pour les infrastructures concernées, que les dispositions de la présente directive sont appliquées de manière cohérente jusqu'à la frontière du territoire de l'Union.»

(7) À l'article 49, le paragraphe 9 suivant est ajouté:

«En ce qui concerne les gazoducs à destination et en provenance de pays tiers achevés avant le [OP: *date d'entrée en vigueur de la présente directive*], les États membres peuvent décider de déroger aux articles 9, 10, 11 et 32, ainsi qu'à l'article 41, paragraphes 6, 8 et 10, pour les

tronçons desdits gazoducs entre la frontière du territoire de l'Union et le premier point d'interconnexion, pour autant que la dérogation ne porte pas atteinte à la concurrence, au fonctionnement efficace du marché ou à la sécurité de l'approvisionnement dans l'Union.

La dérogation est limitée dans le temps et peut être soumise à des conditions qui contribuent à la réalisation des conditions précitées.

Si le gazoduc concerné se situe sur le territoire de plusieurs États membres, l'État membre dont relève le premier point d'interconnexion statue sur la dérogation relative audit gazoduc.

Les États membres publient toute décision relative à une dérogation conformément au présent paragraphe dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur de la présente directive.»

Article 2

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le [OP: un an après la date d'entrée en vigueur]. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive.

Article 3

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Article 4

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président