COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27.3.2023
COM(2023) 182 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur certains aspects concernant le stockage du gaz conformément au règlement (UE) 2017/1938 du Parlement européen et du Conseil

{SWD(2023) 73 final}

1. Introduction

Les marchés du gaz ont commencé à connaître des tensions considérables dès 2021, et les prix du gaz ont fortement augmenté. L'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine, qui a débuté en février 2022, a entraîné une succession de ruptures d'approvisionnement en gaz et a rendu les prix du gaz sur les marchés mondiaux beaucoup plus volatils. Pour l'Union et ses voisins immédiats, qui dépendaient de l'approvisionnement en gaz russe, ces évolutions ont nécessité une réponse forte ainsi que des mesures pour faire face à l'offre et à la demande.

L'ampleur des déséquilibres sur le marché du gaz et la crainte de graves ruptures d'approvisionnement, suivies de contraintes d'approvisionnement potentiellement graves tant pour l'industrie que pour les ménages, ont conduit à une réponse réglementaire sans précédent. Cette réponse a contribué à la sécurité de l'approvisionnement en gaz et a permis de modérer les prix du gaz au cours de l'hiver 2022-2023.

Le stockage du gaz était déjà un élément important des plans de préparation de la Commission en matière de gaz pour passer l'hiver 2022-2023 et pour les années à venir, comme le soulignent également le plan REPowerEU[1] et la communication de la Commission intitulée «*Des économies de gaz pour se préparer à l'hiver*»[2]. En particulier, des installations de stockage de gaz bien remplies garantissent que le gaz est disponible tant pour les ménages que pour les entreprises pendant la période de chauffage hivernale.

À titre de mesure supplémentaire, le règlement sur le stockage de gaz[3], adopté par les colégislateurs le 27 juin 2022, impose à tous les États membres disposant d'une capacité de stockage de gaz de veiller à ce que leurs installations de stockage souterrain de gaz soient remplies à au moins 80 % de leur capacité d'ici au 1er novembre 2022. À partir de 2023, les installations de stockage de gaz devront être remplies à 90 % au plus tard le 1er novembre de chaque année.

À titre de garantie supplémentaire pour assurer un niveau adéquat de remplissage des installations de stockage de gaz au cours des années à venir, le règlement relatif au stockage de gaz prévoit que chaque gestionnaire d'installation de stockage dans l'Union doit être certifié. Cette certification devrait être refusée ou donner lieu à des mesures correctives si les autorités compétentes concluent qu'une personne ou une entité exerçant un contrôle direct ou indirect ou un quelconque pouvoir sur le gestionnaire d'installation de stockage pourrait mettre en péril la sécurité de l'approvisionnement en énergie de l'Union.

Le présent rapport fait le point sur la mise en œuvre du règlement relatif au stockage de gaz sur la base des informations fournies par les États membres sur leurs mesures de stockage de gaz et leurs procédures de certification, complétées par les données d'Eurostat, conformément à l'article 17 *bis* du règlement (UE) 2017/1938. Il est accompagné d'un document de travail des services de la

[1] COM(2022) 639 final.
[2] COM(2022) 360 final.
[3] Règlement (UE) 2022/1032 du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2022 modifiant les règlements (UE) 2017/1938 et (CE) nº 715/2009 en ce qui concerne le stockage de gaz (JO L 173 du 30.6.2022, p. 22).

Commission, qui contient des informations détaillées sur les mesures prises par les États membres pour garantir le remplissage de leurs installations de stockage de gaz, ainsi qu'une analyse des prix du gaz dans le cadre de la mise en œuvre du règlement relatif au stockage de gaz.

2. Base juridique et contexte du rapport annuel

Au 1er novembre 2022, 94,9 % des installations de stockage de gaz de l'Union étaient remplies. Ce chiffre était nettement supérieur à l'objectif de 80 %, tous les États membres ayant atteint leur objectif fixé par le règlement[4]. Au 31 décembre 2022, le taux de remplissage était encore de 83,4 % dans l'Union. En ce qui concerne le stockage, cette dernière semblait bien préparée pour l'hiver 2022-2023.

L'article 6 *quinquies*, paragraphe 5, du règlement sur le stockage de gaz dispose que la Commission doit présenter des rapports annuels au Parlement européen et au Conseil. Ces rapports doivent contenir:

- un aperçu des mesures prises par les États membres pour s'acquitter des obligations en matière de stockage;
- un aperçu du temps nécessaire à la procédure de certification décrite à l'article 3 *bis* du règlement (CE) nº 715/2009;
- un aperçu des mesures demandées par la Commission pour garantir le respect des trajectoires de remplissage et des objectifs de remplissage;
- une analyse des effets potentiels du présent règlement sur les prix du gaz et des économies potentielles de gaz liées à l'article 6 *ter*, paragraphe 4.

Le rapport contribue à élargir la base de connaissances sur les meilleures pratiques en matière de remplissage des installations de stockage.

3. Aperçu des mesures prises par les États membres pour s'acquitter des obligations en matière de stockage

Le règlement relatif au stockage de gaz prévoit que les États membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de remplissage. Ils devraient chercher à utiliser des mesures fondées sur le marché, lorsque cela est possible, afin d'éviter une perturbation inutile du marché. Toutefois, les mesures peuvent comprendre des mesures réglementaires, des incitations financières ou une compensation pour les acteurs du marché.

Le règlement relatif au stockage de gaz fournit une liste indicative des mesures et outils potentiels que les États membres peuvent prendre à cette fin. Afin d'obtenir un retour d'information sur ces suggestions, à l'automne 2022, la Commission a envoyé, aux autorités compétentes des États membres, un questionnaire portant sur les mesures et les outils auxquels celles-ci ont eu recours pour garantir le remplissage de leurs installations de stockage. Ce questionnaire invitait également

[4] Infrastructures gazières en Europe — Inventaire agrégé de stockage de gaz (agsi.gie.eu)

les États membres à donner leur avis et à évaluer l'efficacité de leurs mesures, leurs forces et leurs faiblesses.

Selon les États membres, les mesures suivantes les ont concrètement aidés à remplir leurs installations de stockage dans les délais:

1. imposer aux gestionnaires d'installations de stockage l'obligation d'atteindre un niveau minimal de remplissage, conformément à l'objectif national;
2. inviter les acteurs du marché à soumissionner pour leurs capacités;
3. disposer d'un mécanisme pour les cas où la capacité totale souscrite est inférieure au niveau de remplissage minimal, par exemple des conditions convenues au préalable avec les acteurs du marché pour le volume complémentaire;
4. veiller à ce que les capacités réservées soient effectivement utilisées en mettant en place un mécanisme «use it or lose it» (utilisé ou perdu) ou en imposant des sanctions en cas de non-respect;
5. enfin, si les mesures susmentionnées ont peu de chances de produire les résultats escomptés, désigner une entité pour acheter la capacité manquante sur le marché de gros.

En outre, en référence à l'annexe I *ter* du règlement (UE) 2022/1032, l'Autriche et l'Allemagne ont conclu un accord sur l'objectif de remplissage et la trajectoire de remplissage conformément à l'article 6 *bis*, ces deux États membres étant coresponsables des installations de stockage Haidach et 7Fields[5].

Le mécanisme de partage de la charge prévu par le règlement prévoit que les États membres ne disposant pas d'installations de stockage sur leur territoire stockent dans les pays voisins des volumes de gaz correspondant à au moins 15 % de leur consommation annuelle. Toutefois, les États membres n'ont eu recours que de manière limitée à des instruments coordonnés pour remplir les installations de stockage de gaz.

En septembre 2022, l'Italie et la Grèce ont signé un protocole d'accord sur le stockage du gaz. Celui-ci permet aux expéditeurs du réseau national de transport de gaz naturel grec de stocker jusqu'à 1,14 TWh de gaz en Italie. Ce type d'accords est essentiel pour les États membres ne disposant pas de capacités de stockage de gaz sur leur propre territoire. Le gouvernement estonien a organisé l'achat de 1 TWh en tant que réserve stratégique nationale à stocker sur un site de stockage en Lettonie.

Lors du séminaire[6] sur la mise en œuvre du règlement relatif au stockage de gaz, de nombreuses associations européennes membres du groupe de coordination pour le gaz, tout en reconnaissant l'efficacité du règlement, ont recommandé d'utiliser davantage les outils fondés sur le marché pour le mettre en œuvre de manière efficiente, notamment pour réduire les coûts de stockage.

[5] Accord publié au journal officiel de l'Autriche: https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/III/2023/16.

[6] Registre des groupes d'experts de la Commission et autres entités similaires (europa.eu)

Tout au long de l'année 2022, les États membres ont réalisé des investissements sans précédent pour rendre les infrastructures gazières européennes plus résilientes et améliorer l'accès au gaz naturel liquéfié (GNL) dans les régions fortement dépendantes du gaz russe. La situation en 2023 a donc considérablement évolué, et les États membres peuvent désormais mieux utiliser les outils fondés sur le marché et moins s'appuyer sur des outils plus «interventionnistes» qui étaient nécessaires en raison du manque d'infrastructures ou pour empêcher les manipulations de marché de la part de gestionnaires d'installations de stockage de pays tiers.

Grâce à toutes les mesures prises, l'objectif de 80 % de remplissage pour 2022 a été dépassé. Au 1er novembre 2022, 94,9 % des installations de stockage de gaz de l'Union étaient remplies, tous les États membres ayant dépassé l'objectif de 80 % (voir tableau et graphique ci-dessous). La Lettonie, qui était le seul État membre à afficher un niveau inférieur à 80 %, réunissait les conditions nécessaires pour bénéficier d'une obligation de stockage réduite en raison de la grande capacité de stockage rapportée à la consommation nationale. Le niveau de remplissage atteint par la Lettonie a largement dépassé l'objectif réduit de novembre, fixé en fonction de la consommation du pays.

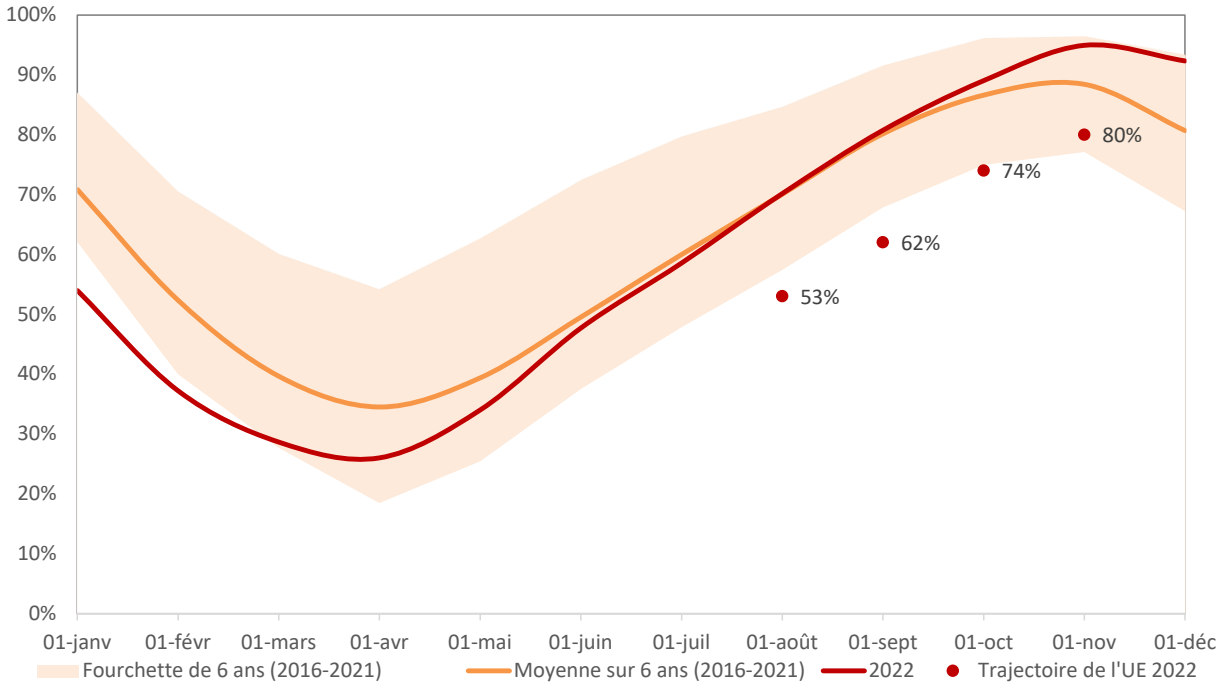
Tableau: Niveaux de remplissage au 1er novembre 2022

	Niveau de remplissage (en %)	Volume (de gaz) actif (TWh)
AT	93,1	95,5
BE	100	7,6
BG	90,4	5,8
CZ	94,9	43,8
DE	99,2	245,2
DK	99,3	9,9
ES	94,8	35,3
FR	100	132,6
HR	97,0	4,8
HU	86,0	67,7

IT	95,5	193,4
LV	57,7	24,1
NL	91,8	138,9
PL	98,9	36,4
PT	98,3	4,0
RO	96,8	32,8
SE	92,9	0,1
SK	91,3	38,8
UE	**94,9**	**1 116,21**

Source: base de données AGSI au 1er novembre 2022

Illustration: niveau de remplissage des installations de stockage dans l'Union et trajectoire de l'Union 2022

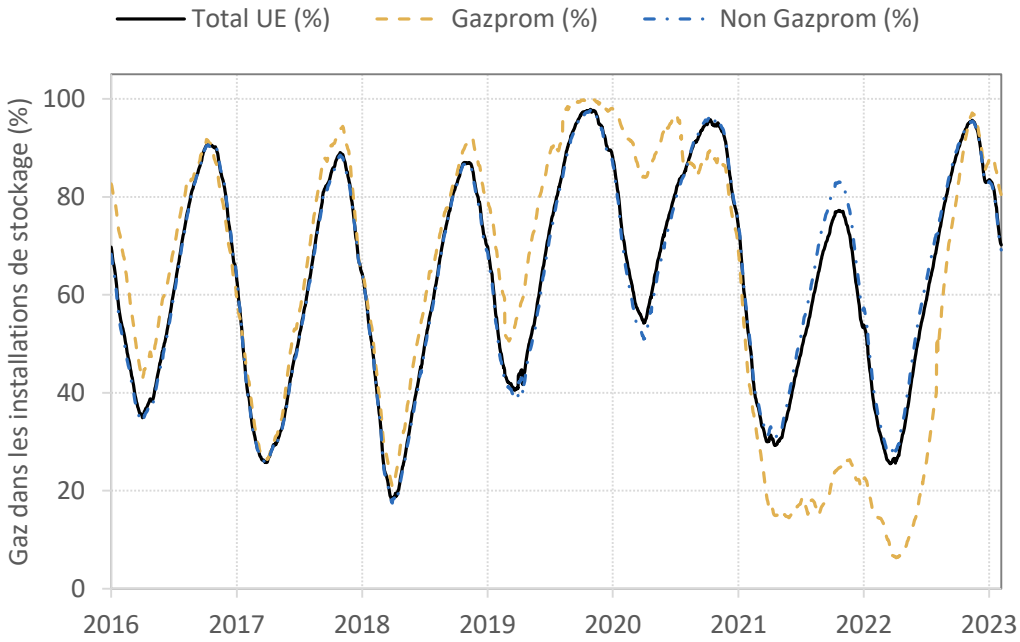


4. Sites de stockage dans l'Union précédemment détenus ou exploités par Gazprom

En 2021, Gazprom détenait ou exploitait environ 10 % de la capacité de stockage de l'Union. Les réserves des sites de stockage de Gazprom, qui n'avaient pas été reconstituées avant le début de l'hiver 2021-2022, étaient presque épuisées à la fin de la saison de soutirage. Ces sites de Gazprom étaient responsables de la réduction du niveau de remplissage moyen des sites de stockage de l'Union de 6 à 8 points de pourcentage à la fin de 2021 par rapport aux années précédentes.

Le graphique ci-après montre l'évolution des volumes de gaz dans les sites de stockage détenus ou exploités par Gazprom (ligne en pointillés orange) et les autres sites de l'Union (ligne en pointillés bleus). La ligne noire montre le gaz stocké de tous les sites de l'Union pris dans leur ensemble.

Illustration: Évolution des volumes de gaz dans les installations de stockage détenues ou exploitées par Gazprom



Au cours de l'été 2022, les États membres dont les installations de stockage sont détenues ou exploitées par Gazprom ont pris des mesures pour protéger leur sécurité énergétique:

- l'Allemagne a nationalisé ses sites Gazprom, anciennement détenus par Gazprom Germania. La nouvelle entité est dénommée SEFE Securing Energy for Europe GmbH;
- le site autrichien a été cédé à un autre gestionnaire en vertu de règles de «use it or lose it» nouvellement instaurées. Le 17 février 2023, l'Allemagne et l'Autriche ont signé un accord pour assumer conjointement la responsabilité de l'utilisation et du remplissage des installations de stockage de gaz naturel Haidach et 7Fields et pour transporter les volumes de gaz stockés en cas de pénurie. L'accord fait suite à un protocole d'accord conclu entre Berlin et Vienne en juillet 2022. Les deux installations de stockage, situées en Autriche, avaient déjà été utilisées par des entreprises allemandes et autrichiennes par le passé;
- aux Pays-Bas, le gouvernement a désigné une entité publique appelée Energiebeheer Nederland pour transporter du gaz vers l'installation de stockage de Bergermeer en utilisant des capacités de stockage inutilisées, y compris des capacités détenues par Gazprom;
- la Tchéquie a appliqué le principe «use it or lose it» pour contraindre les acteurs du marché disposant d'une capacité de stockage de réserve supérieure à un certain seuil à restituer les créneaux d'injection aux pouvoirs publics. En vertu de ce principe, la capacité de stockage de Gazprom sur le site de Damborice a été retirée et placée sous les mesures d'enchères

spéciales du gouvernement. Cela inclut notamment la possibilité d'enchères gratuites et de paiements aux négociants en échange du stockage du gaz.

À la suite de ces mesures, les installations de stockage précédemment détenues ou exploitées par Gazprom ont été remplies jusqu'à 94 % en moyenne au 1er novembre 2022, contre un taux de remplissage de 26 % au 1er novembre 2021.

Le tableau ci-dessous montre l'efficacité des mesures prises par les États membres, lesquelles ont supprimé ou réduit l'influence de Gazprom sur le stockage du gaz. Il présente une comparaison de la capacité de stockage agrégée détenue ou exploitée par Gazprom par pays en novembre 2021 et novembre 2022.

Tableau: Capacité des sites de stockage détenus ou exploités par Gazprom par pays en 2021 et niveaux de remplissage correspondants en novembre 2021 et novembre 2022

Pays	**Capacité détenue/exploitée par Gazprom 2021 (TWh)**	**Niveau de remplissage 1er novembre 2021**	**Niveau de remplissage 1er novembre 2022**
AT	32,3	20 %	91 %
CZ	2,2	45 %	85 %
DE	58,2	27 %	94 %
NL	19,3	30 %	99 %
TOTAL	112,0	26 %	94 %

5. Outil d'agrégation de la demande conformément au règlement (UE) 2022/2576 du Conseil

Le règlement (UE) 2022/2576, adopté par le Conseil le 19 décembre 2022 à la suite d'une proposition de la Commission[7], prévoit un outil d'agrégation de la demande qui aidera les pays de l'Union à garantir un approvisionnement suffisant en gaz à temps pour l'hiver 2023-2024. En outre, le mécanisme d'achats communs établi par le règlement sera essentiel pour éviter que les entreprises européennes ne soumissionnent pour le même gaz et ne gonflent les prix en conséquence.

Les pays de l'Union sont invités à agréger la demande de volumes de gaz équivalant à 15 % de leurs obligations respectives de remplissage des installations de stockage. Au-delà de 15 %, l'agrégation se fera sur une base volontaire mais reposera sur le même mécanisme.

[7] Règlement (UE) 2022/2576 du Conseil renforçant la solidarité grâce à une meilleure coordination des achats de gaz, à des prix de référence fiables et à des échanges transfrontières de gaz (JO L 335 du 29.12.2022, p. 1).

À cette fin, la Commission a confié à un prestataire de services la mise en place des services nécessaires dans le but d'agréger la demande de gaz des entreprises européennes et de la rapprocher des offres d'approvisionnement les plus compétitives à temps pour la prochaine saison de remplissage. Une fois le rapprochement de la demande et de l'offre effectué, les entreprises peuvent, sur une base volontaire, conclure des contrats d'achat avec les fournisseurs de gaz, individuellement ou conjointement. Cela est particulièrement bénéfique pour les plus petites entreprises et les entreprises de pays enclavés dont l'influence ou le pouvoir de négociation sont moins importants à l'échelle mondiale. Les achats communs pourraient également être bénéfiques pour les secteurs industriels consommateurs de gaz, comme ceux des engrais et de la céramique.

Pour mettre en place le mécanisme d'achats communs, les États membres de l'Union, les parties contractantes de la communauté de l'énergie et les acteurs industriels de l'Union unissent leurs forces dans différentes enceintes afin de mettre leur expertise et leurs conseils au service de la Commission. Ils le font par l'intermédiaire d'un comité de pilotage ad hoc, de groupes régionaux et d'un groupe consultatif sectoriel.

6. Aperçu du temps nécessaire à la procédure de certification

Les États membres devraient veiller à ce que tous les gestionnaires d'installations de stockage, y compris ceux qui sont contrôlés par des gestionnaires de réseau de transport, soient certifiés par l'autorité de régulation nationale ou par une autre autorité désignée par l'État membre. Il s'agit d'empêcher qu'une influence exercée sur un gestionnaire d'installation de stockage mette en péril la sécurité de l'approvisionnement en énergie ou tout autre intérêt essentiel de sécurité de l'Union ou d'un État membre.

Le règlement relatif au stockage de gaz prévoit que l'autorité de certification émet un projet de décision de certification en ce qui concerne les gestionnaires d'installations de stockage qui exploitent des installations de stockage souterrain de gaz dont la capacité est supérieure à 3,5 TWh lorsque, quel que soit le nombre de gestionnaires d'installations de stockage, l'ensemble des installations de stockage étaient remplies le 31 mars 2021 et le 31 mars 2022 à un niveau qui, en moyenne, était inférieur à 30 % de leur capacité maximale ou dans un délai de 150 jours ouvrables suivant la date de réception d'une notification. Pour ces sites de stockage, l'autorité de certification aurait déjà dû s'efforcer d'émettre un projet de décision de certification le 1er novembre 2022 au plus tard.

En ce qui concerne tous les autres gestionnaires d'installations de stockage, l'autorité de certification doit émettre un projet de décision de certification au plus tard le 2 janvier 2024 ou dans un délai de 18 mois suivant la date de réception d'une notification.

La Commission doit rendre un avis sur le projet de décision de certification à l'autorité de certification dans un délai de vingt-cinq jours ouvrables suivant cette notification. L'autorité de certification doit tenir le plus grand compte de l'avis de la Commission.

L'autorité de certification doit émettre la décision de certification au plus tard dans un délai de vingt-cinq jours ouvrables suivant la réception de l'avis de la Commission.

En 2022, un seul projet de décision de certification a été soumis à la Commission, par l'organisme fédéral belge, la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG), en octobre 2022.

Afin d'aider les États membres à émettre des projets de certification, la Commission a organisé une session spéciale du groupe de coordination pour le gaz afin de fournir des orientations pratiques en matière de certification des gestionnaires et propriétaires d'installations de stockage. La Commission a rappelé que la certification devait réduire tout risque pour la sécurité de l'approvisionnement en gaz aux niveaux national, régional ou de l'Union résultant notamment:

a) d'une relation de propriété, d'approvisionnement ou de toute autre relation commerciale susceptible d'avoir une incidence négative sur les incitations et la capacité du gestionnaire d'installation de stockage à remplir l'installation de stockage souterrain de gaz;

b) des droits et obligations de l'Union découlant du droit international à l'égard d'un pays tiers, y compris un accord conclu avec un ou plusieurs pays tiers auquel l'Union est partie et qui traite de la question de la sécurité de l'approvisionnement en énergie;

c) des droits et obligations des États membres concernés à l'égard d'un pays tiers découlant d'accords conclus par les États membres concernés avec un ou plusieurs pays tiers, dans la mesure où ces accords sont conformes au droit de l'Union; ou

d) de tout autre fait ou circonstance spécifique.

L'accent est mis sur le risque pour la sécurité d'approvisionnement découlant de la propriété, qui pourrait avoir une incidence négative sur la capacité de remplir les installations de stockage. Un élément central du projet de décision de certification est la notion d'«influence déterminante», à savoir la propriété ou le droit d'utiliser tout ou partie du patrimoine d'une entreprise, ou des droits ou contrats qui confèrent une influence déterminante sur la composition, le vote ou les décisions des organes d'une entreprise.

7. Aperçu des mesures demandées par la Commission pour garantir le respect des trajectoires de remplissage et des objectifs de remplissage

Le règlement relatif au stockage de gaz prévoit un mécanisme de surveillance et contrôle de l'application permettant de suivre les niveaux de remplissage dans les États membres. Celui-ci assure des progrès continus en matière de remplissage des installations de stockage tout en laissant une certaine marge de manœuvre pour injecter plus ou moins de gaz en fonction des prix du marché à ce moment-là. Cette exigence introduit des objectifs intermédiaires de deux mois, mais permet un écart dans la limite d'une marge de tolérance de 5 %.

Si un État membre s'écarte substantiellement et durablement de la trajectoire de remplissage et compromet la réalisation de l'objectif de remplissage, la Commission, après consultation du groupe de coordination pour le gaz et des États membres concernés, émet une recommandation à l'intention de cet État membre ou des autres États membres concernés concernant les mesures à prendre immédiatement. Si, malgré la recommandation, les objectifs minimaux de remplissage ne sont toujours pas atteints, la Commission peut adopter une décision quant au suivi.

Tous les États membres ont respecté les objectifs intermédiaires fixés pour 2022 et aucun écart substantiel ou prolongé du niveau minimal de remplissage par rapport à l'objectif n'a été observé. La Commission n'a donc pas eu à prendre de mesures en 2022 pour garantir le respect des trajectoires de remplissage et des objectifs de remplissage.

Le 25 novembre 2022, la Commission a fixé, par la voie d'un règlement d'exécution[8], les objectifs intermédiaires de remplissage des installations de stockage de gaz que les États membres doivent atteindre en 2023 afin de parvenir à l'objectif de 90 % de stockage de gaz d'ici au 1er novembre 2023. Comme le prévoit le règlement relatif au stockage de gaz, le règlement d'exécution a défini les objectifs intermédiaires pour les 1er février, 1er mai, 1er juillet et 1er septembre 2023 pour les États membres disposant d'installations de stockage souterrain situées sur leur territoire et connectées à leur zone de marché. Ces objectifs étaient fondés sur les propositions formulées par les États membres, sur les taux de remplissage des cinq années précédentes et sur l'évaluation par la Commission de la situation générale en matière de sécurité d'approvisionnement.

La Commission a également consulté le groupe de coordination pour le gaz et le comité sur le stockage de gaz récemment créé. Pour l'année 2023 également, avec une marge de cinq points de pourcentage, ces objectifs contraignants sont les seuils minimaux que les États membres doivent respecter pour garantir un certain niveau de sécurité d'approvisionnement et le remplissage des installations de stockage pour l'hiver 2023-2024.

Tableau: Objectifs intermédiaires pour 2023 pour les États membres disposant d'installations de stockage souterrain de gaz, tels qu'adoptés par le règlement d'exécution (UE) 2022/2301 de la Commission

État membre	**Objectif intermédiaire pour le 1er février**	**Objectif intermédiaire pour 1er mai**	**Objectif intermédiaire pour le 1er juillet**	**Objectif intermédiaire pour le 1er septembre**
AT	49 %	37 %	52 %	67 %
BE	30 %	5 %	40 %	78 %
BG	45 %	29 %	49 %	71 %
CZ	45 %	25 %	30 %	60 %
DE	45 %	10 %	30 %	65 %
DK	45 %	40 %	60 %	80 %
ES	59 %	62 %	68 %	76 %
FR	41 %	7 %	35 %	81 %
HR	46 %	29 %	51 %	83 %

[8] Règlement d'exécution (UE) 2022/2301 de la Commission du 23 novembre 2022 fixant la trajectoire de remplissage avec des objectifs intermédiaires pour 2023 pour chaque État membre disposant d'installations de stockage souterrain de gaz situées sur son territoire et directement interconnectées à sa zone de marché (C/2022/8593), JO L 305 du 25.11.2022, p. 5.

HU	51 %	37 %	65 %	86 %
IT	45 %	36 %	54 %	72 %
LV	45 %	41 %	63 %	90 %
NL	49 %	34 %	56 %	78 %
PL	45 %	30 %	50 %	70 %
PT	70 %	70 %	80 %	80 %
RO	40 %	41 %	67 %	88 %
SE	45 %	5 %	5 %	5 %
SK	45 %	25 %	27 %	67 %

Pour fixer les niveaux de remplissage, la Commission a pris en considération les estimations des États membres et une évaluation du niveau technique minimal requis, en tenant compte de la capacité de remplissage et de soutirage de chaque site afin d'atteindre un niveau de 90 % d'ici au 1er novembre 2023.

8. Analyse des effets potentiels sur les prix du gaz et les économies de gaz

Une analyse causale rigoureuse nécessiterait des données provenant d'un scénario contrefactuel, dans lequel le règlement relatif au stockage de gaz n'existerait pas, mais où les autres facteurs (par exemple, les évolutions mondiales) ayant influencé l'offre et la demande de gaz en Europe au cours de la période où le règlement relatif au stockage a été en vigueur resteraient inchangés. Les informations nécessaires à un scénario contrefactuel n'étaient pas disponibles de manière suffisamment détaillée. La Commission a donc procédé à une analyse prescriptive et moins causale.

Bien que le principal pic de prix ait eu lieu à la mi-août/fin août, aucun lien direct n'a pu être établi entre le remplissage des installations de stockage de gaz et l'augmentation des prix. Par exemple, les pics de prix se sont produits à un moment où les taux d'injection à des fins de stockage étaient plutôt habituels et plats. En revanche, à l'approche de la date limite fixée pour atteindre l'objectif de remplissage le 1er novembre, période où des efforts supplémentaires en matière de stockage du gaz ont dû être consentis en raison du début de la saison de chauffage, les prix étaient déjà nettement inférieurs en octobre et novembre par rapport aux mois précédents.

Le graphique ci-dessous montre le rapport entre les valeurs de 2022 et la moyenne de 2019-2021, tant pour les injections dans les installations de stockage que pour les prix. Un ratio de prix de 1 signifie que les prix de 2022 étaient égaux à la moyenne 2019-2021. Un ratio supérieur à 1 signifie que les prix étaient plus élevés en 2022; un ratio de 5 signifie que les prix de 2022 étaient cinq fois supérieurs à la moyenne de 2019-2021. Le même calcul s'applique à la courbe relative à l'injection dans les installations de stockage.

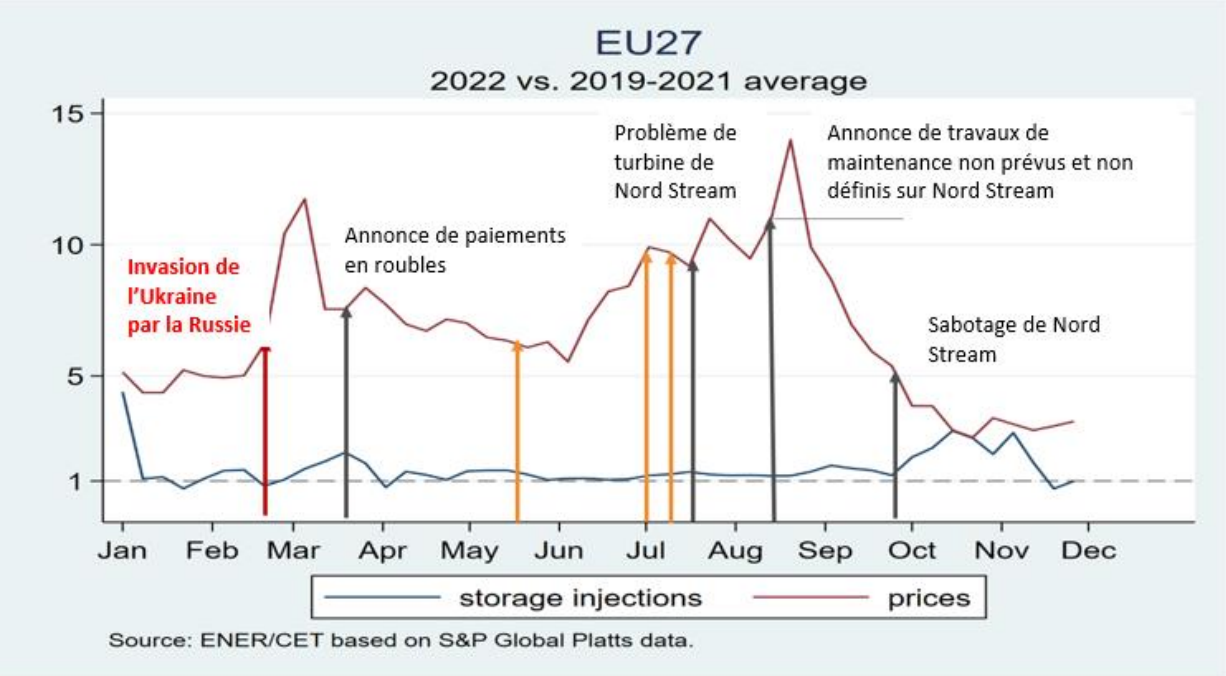
Selon ce chiffre, les pics de prix relatifs ne coïncidaient pas avec les pics relatifs de l'injection dans les installations de stockage. En revanche, les données disponibles indiquent que les

fluctuations de l'approvisionnement peuvent avoir joué un rôle plus important dans les pics de prix du gaz.

Néanmoins, on ne saurait exclure que le remplissage résolu des installations de stockage par les gestionnaires, avec ou sans intervention réglementaire des États membres dans le contexte du règlement relatif au stockage de gaz, ait favorisé un dépassement temporaire des prix. La Commission a connaissance d'affirmations selon lesquelles une reconstitution plus progressive des stocks, au moyen notamment de la flexibilité laissée par les objectifs intermédiaires de 2022 fixés au niveau de l'Union, aurait pu contribuer à l'atténuation de l'évolution des prix.

Sur la base des données disponibles, il est impossible de tirer une conclusion claire quant à un lien éventuel entre les objectifs de stockage et l'évolution des prix. L'injection continue dans les installations de stockage a réduit le risque d'une potentielle diminution des niveaux de stockage à un seuil dangereux.

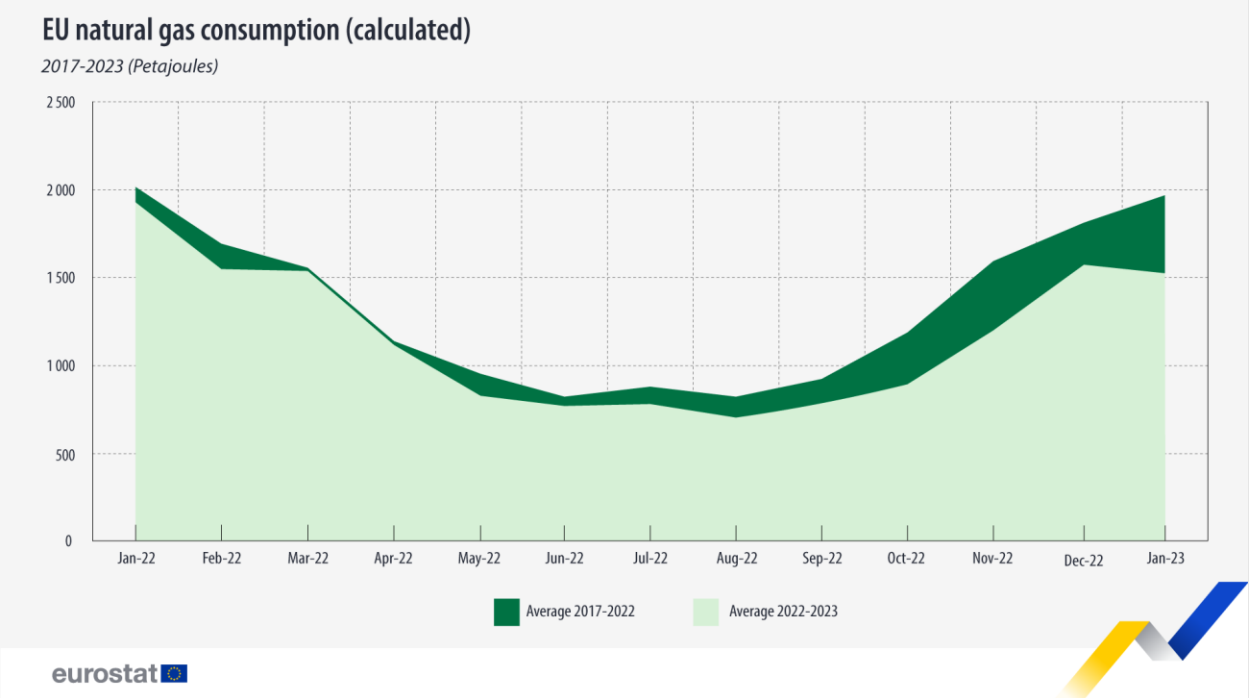
Le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport fournit de plus amples informations sur la méthode et les résultats quantitatifs de l'analyse.



En outre, à la suite de l'adoption du règlement sur la réduction de la demande de gaz[9], les États membres ont réduit leur demande de gaz de 19 % entre août 2022 et janvier 2023 par rapport à la moyenne des cinq dernières années (voir graphique ci-dessous). Cette situation a largement compensé l'absence de gaz russe, avec une économie de 42 milliards de mètres cubes de gaz entre août 2022 et janvier 2023, et a apporté une certaine flexibilité au marché du gaz. Dans un contexte caractérisé par des tensions sur le marché du gaz, il a été reconnu lors de la réunion du groupe de coordination pour le gaz de février 2023 que la réduction de la demande était la mesure la plus efficace, étant donné que l'augmentation de l'offre est limitée par les capacités de production mondiales et est soumise à la concurrence mondiale.

Au cours de l'été 2022, la réduction de la demande a facilité les injections dans les installations de stockage, tandis que les mesures de réduction de la demande ont limité les soutirages durant l'hiver 2022-2023. Cela a permis de garantir des niveaux de stockage suffisants pour faire face aux vagues de froid hivernales.

Depuis le début de l'hiver 2022-2023, la flexibilité créée par la réduction de la demande a donc favorisé la baisse des prix du gaz, passant de niveaux record à ceux d'avant la guerre en février 2023.



[9] Règlement (UE) 2022/1369 du Conseil du 5 août 2022 relatif à des mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz.
ST/11568/2022/INIT (JO L 206 du 8.8.2022, p. 1).

9. Conclusion

Les États membres ont déployé des efforts considérables et sans précédent en 2022 pour reconstituer les stocks. L'objectif de 80 % fixé pour 2022 par le règlement de l'Union relatif au stockage de gaz a été dépassé. Au 1er novembre 2022, les installations de stockage de gaz de l'Union étaient remplies à 94,9 %. Fin 2022, le niveau moyen était encore élevé (83,4 %). Ce niveau élevé de remplissage a grandement contribué à renforcer la sécurité d'approvisionnement au cours de l'hiver 2022-2023, ce qui a réduit la prime de risque sur le marché du gaz à la fin de l'année.

Les États membres ont pris toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de remplissage, y compris les objectifs intermédiaires. Certains États membres ont atteint des niveaux de remplissage bien supérieurs à leurs objectifs. Tous les États membres ont atteint en 2022 les trajectoires et objectifs minimaux de remplissage qui leur avaient été assignés par l'Union. Grâce au mécanisme d'objectifs intermédiaires minimaux, les États membres ont eu toute latitude pour définir leurs propres mesures.

Tous les États membres disposant d'installations de stockage ont utilisé un panier de mesures, comme le prévoit le règlement sur le stockage de gaz. Le poids de ces différentes mesures diffère selon les États membres. Leur choix s'est porté en premier sur les mesures fondées sur le marché. Parmi les autres mesures privilégiées figuraient l'obligation de stocker certains volumes minimaux de gaz, l'appel d'offres de capacités auprès des acteurs du marché, ainsi que des incitations à remplir les installations de stockage et à veiller à ce que les capacités contractuelles soient effectivement utilisées.

En instaurant l'obligation de certifier les gestionnaires et les propriétaires d'installations de stockage, le règlement relatif au stockage de gaz visait à empêcher qu'un pays tiers exerce une influence négative sur le remplissage des installations de stockage. En 2022, un projet de certification a été soumis à la Commission, suivi d'un avis favorable.

Bien qu'aucune autre installation de stockage n'ait été certifiée, les États membres ont pris des mesures à un stade précoce pour empêcher tout pays tiers d'influer négativement sur le remplissage des installations de stockage. Ils ont rendu compte de la nationalisation des propriétaires de stockage et de la désignation d'entités publiques chargées du remplissage. Même si les États membres doivent encore soumettre leurs projets de décisions de certification à la Commission, rien ne prouve à l'heure actuelle que le remplissage des installations de stockage pour la sécurité d'approvisionnement soit toujours menacé. La plupart des certifications devront être émises en 2023 pour garantir l'absence d'influence néfaste sur les propriétaires et les exploitants des installations de stockage.

Sur la base des données disponibles, il est impossible de déterminer si et dans quelle mesure les objectifs de remplissage fixés par le règlement relatif au stockage de gaz ont eu un effet sur les prix du gaz. Ceux-ci dépendent de nombreux facteurs non liés au stockage, tels que l'approvisionnement des gazoducs, la disponibilité du GNL, les économies de gaz, les conditions météorologiques et la prime liée aux risques en matière de sécurité d'approvisionnement perçus

par le marché. Sur la base des contributions reçues, il semble possible d'adopter des mesures nationales qui mettent en œuvre les objectifs de l'Union de manière plus efficace afin d'éviter que les trajectoires de remplissage influencent négativement l'évolution des prix.

Avec l'adoption du règlement relatif au stockage de gaz, c'est la première fois que les États membres entreprennent et mettent en œuvre des mesures de stockage dans un cadre commun qui permet et encourage des combinaisons de mesures fondées sur le marché et de mesures réglementaires afin de garantir un niveau minimal de remplissage. Même si cela reste limité, c'est également la première fois que les États membres élaborent des dispositions spécifiques pour partager les ressources de stockage et les coûts connexes par-delà les frontières. À la fin de l'hiver 2022-2023, la Commission a l'intention d'inviter les États membres à lui remettre un rapport sur leurs expériences en la matière.