

REPONSE A CONSULTATION

Contribution de la Commission de régulation de l'énergie à la proposition législative de la Commission européenne de révision des règles communes pour le marché intérieur du gaz

Le 15 décembre 2021, la Commission européenne a adopté et publié sa proposition législative relative à la révision des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, qui comprend la révision du Règlement 715/2009 et de la Directive 2009/73/CE, et la proposition d'un nouveau Règlement visant à réduire les émissions de méthane.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) accueille favorablement ce nouveau paquet législatif qui accélère la décarbonation indispensable du secteur du gaz naturel, prépare l'arrivée de l'hydrogène, contribuant ainsi de manière décisive à renforcer l'indépendance énergétique de l'Union européenne. Toutefois, la CRE souhaite alerter sur certaines des mesures proposées qu'elle estime prématurées ou aller à l'encontre du bon fonctionnement du système gazier européen et, à terme, du développement de l'hydrogène.

Face aux enjeux essentiels, mais aussi à la complexité du processus de décarbonation de l'économie européenne, la CRE considère qu'il est primordial de faire preuve de souplesse et de pragmatisme. Ainsi toute nouvelle réglementation doit avoir pour objectif de permettre le développement et le bon fonctionnement des filières des gaz et de l'hydrogène renouvelables et bas carbone. Ceci nécessite, entre autres, d'organiser une coordination efficace entre les différents échelons de gouvernance, local, national et européen. Le principe de subsidiarité est le levier principal au service de cet objectif, en assurant que l'Union européenne intervient là où les objectifs ne peuvent pas être atteints de manière satisfaisante par les États membres. En ce qui concerne les gaz renouvelables et l'hydrogène bas-carbone, la CRE tire de son expérience de régulateur de terrain que la décarbonation naît de la multiplication des projets à dimension locale, ancrés dans les territoires et pour lesquels il est pertinent de promouvoir le développement d'écosystèmes locaux. Dans ce contexte, le cadre européen devra assurer le respect de la diversité des modes de gouvernance et éviter un excès de réglementations qui nuiraient à l'innovation en termes techniques comme organisationnels. En effet, le secteur se structure et l'incrémentation des progrès techniques, tout comme l'urgence climatique contraignent à des adaptations constantes. Figurer une gouvernance serait contre-productif. A la lumière de ces principes, la CRE souhaite donc formuler les propositions suivantes :

- **Promotion des gaz renouvelables et bas carbone** : dans la perspective de faciliter l'accès au marché des gaz renouvelables et bas carbone, la CRE est favorable à l'adoption d'objectifs contraignants au niveau de l'Union européenne. Elle préconise des solutions simples, qui ne modifient le fonctionnement actuel du système gazier européen que si cela est nécessaire. Ainsi, l'intégration des réseaux de distribution aux zones entrée-sortie du grand transport doit rester optionnelle. Cette solution s'avère particulièrement lourde et déstabilisatrice alors que des solutions de type contractuel ont montré leur efficacité, en France notamment. Les rabais tarifaires pour l'accès au réseau doivent correspondre à un bénéfice réel et quantifiable pour les infrastructures. La CRE est défavorable à l'exonération des tarifs aux interconnexions pour les gaz renouvelables et bas carbone, une mesure particulièrement complexe à appliquer et sans valeur ajoutée significative.
- **Développement de l'hydrogène** : la CRE se félicite des objectifs ambitieux de l'Union européenne pour le développement de l'hydrogène, énoncés par les textes législatifs proposés. La CRE préconise d'aborder le développement de la filière hydrogène renouvelable et bas-carbone sans chercher à reproduire intégralement le modèle de marché conçu pour un secteur différent et mature. Aussi considère-t-elle que l'échéance fixée à 2030 pour l'application de l'accès régulé aux infrastructures et la séparation patrimoniale est bien trop proche. La CRE préconise une extension des dérogations et le maintien de l'autorisation du modèle *independent transmission operator* (ITO), qui permet une indépendance effective des opérateurs. Se priver de cette option ralentirait fortement le développement de la filière en cours de constitution. Par ailleurs, la CRE considère que le développement des infrastructures doit répondre à des besoins avérés, les interconnexions doivent s'appuyer sur des systèmes nationaux suffisamment robustes. La CRE est défavorable au mélange d'hydrogène dans les réseaux de gaz y compris de manière transitoire. Cette mesure serait coûteuse, et poserait des problèmes de sécurité tout en réduisant la valeur de l'hydrogène et du gaz.
- **Gouvernance** : les textes proposés prévoient de doter l'ACER de nouvelles compétences, notamment en termes de calcul du revenu autorisé des GRT de gaz et des méthodes d'évaluation des actifs convertis à l'hydrogène.

Sur ces sujets complexes, la CRE appelle à laisser aux régulateurs nationaux la latitude nécessaire pour traiter les cas spécifiques qu'ils auront nécessairement à connaître. Compte tenu du caractère particulier des situations nationales et locales, la CRE recommande en particulier d'utiliser avec prudence les études comparatives européennes.

- **Sécurité d'approvisionnement** : Les Etats membres doivent avoir la latitude nécessaire pour assurer la robustesse de leur système national de stockage, qui a d'ores et déjà montré combien il constitue un atout précieux tant au niveau régional que paneuropéen. Ainsi, la CRE accueille favorablement la proposition de Règlement portant sur le stockage du gaz naturel, soumise le 23 mars 2022, qui consolide les pouvoirs des Etats membres quant à l'adoption de mesures permettant d'atteindre les niveaux de stockages requis sur leur territoire, tout en renforçant la solidarité et la sécurité européenne dans ce domaine.
- **Réduction des émissions de méthane** : la CRE recommande de privilégier les actions conduisant aux plus fortes réductions des émissions de méthane au moindre coût. L'autorité nationale désignée par les Etats membres doit pouvoir prioriser les mesures en fonction de leur efficacité et fixer des règles de suivi pragmatiques en termes de fréquence et de périmètre des campagnes de détection.

1) Proposition d'intégration des réseaux de distribution de gaz au périmètre des zones entrée-sortie afin de favoriser l'accès aux marchés des gaz renouvelables et bas carbone.

Article(s) de la Directive COM(2021) 803 final concerné(s) : Article 2(53) (Définitions)

Article(s) du Règlement COM(2021) 804 final concerné(s) : Article 2(30) (Définitions)

Proposition de la Commission européenne

Les propositions de Règlement et Directive révisés prévoient, entre autres, d'intégrer des réseaux de distribution au sein du périmètre des zones entrée-sortie (Art. 2(30) du Règlement et Art. 2(53) de la Directive). Cette mesure vise à octroyer un accès direct aux points d'échange de gaz aux producteurs de gaz renouvelables et bas carbone, dont la plupart sont raccordés aux réseaux de distribution. En effet, les places de marché ne sont en théorie accessibles directement qu'au sein de la zone entrée-sortie.

Analyse de la CRE

Le cadre de régulation mis en œuvre en France depuis 2019 pour accompagner le développement de la filière biométhane, répond d'ores et déjà à ces principes. La CRE estime que ce système a fait ses preuves, permettant une progression très forte de la capacité annuelle de production de biométhane raccordée aux réseaux, qui est passée d'environ 0,9 TWh en 2018, avant l'entrée en vigueur du 'droit à l'injection', à plus de 6,5 TWh début 2022, soit au-delà de l'objectif français de 6 TWh en 2023. Cette progression s'est faite sans qu'il ait été nécessaire de modifier l'architecture et les règles de fonctionnement du marché gazier français.

Si quelques Etats membres ont déjà opté pour une extension de la zone entrée-sortie aux réseaux de distribution, la CRE alerte sur le caractère inadapté et inefficace de cette mesure si elle devait s'appliquer indifféremment et arbitrairement à tous les systèmes gaziers européens, et en particulier au cas français.

La CRE estime la proposition de la Commission européenne dans ce domaine inefficace, car d'autres solutions commerciales ou virtuelles, bien plus simples, permettent déjà aux producteurs de gaz renouvelables et bas carbone, dans de nombreux Etats membres, d'obtenir un débouché pour leur production sur le marché du gaz (en France, par l'intermédiaire des fournisseurs de gaz, sur la base d'un système de garanties d'origines). De plus, l'extension de la zone entrée-sortie aux réseaux de distribution remettrait en cause l'architecture contractuelle et tarifaire du modèle-cible européen, déclinée dans les codes de réseau sur l'allocation des capacités de transport aux interconnexions (CAM) et sur l'harmonisation des méthodes de tarification de ces capacités (TAR).

Proposition de la CRE

La CRE recommande que l'intégration des réseaux de distribution aux zones entrée-sortie reste facultative, de sorte que chaque Etat membre puisse choisir de mettre en œuvre les mesures les plus adaptées à l'architecture de ses réseaux nationaux, afin que les dispositifs d'accompagnement opérationnels et efficaces à ces filières déjà mis en œuvre ne soient pas remis en question.

2) Tarifs d'accès aux réseaux : rabais et exonérations pour les gaz renouvelables et bas carbone

Article(s) du Règlement COM(2021) 804 final concerné(s) : Article 16(1) et 16(5) (Rabais sur les tarifs pour les gaz renouvelables et bas carbone)

Proposition de la Commission européenne

Afin de rendre les gaz renouvelables et bas carbone plus compétitifs par rapport au gaz fossile, la Commission européenne entend réduire le coût de leur accès aux infrastructures gazières. Dans sa proposition législative (Art. 16(1) et (5) du Règlement), celle-ci prévoit un rabais de 75% sur les tarifs d'injection et un rabais de 75% sur les tarifs à l'interface entre les réseaux de transport et les installations de stockage ainsi qu'une exonération totale de tarifs aux points d'interconnexion entre réseaux adjacents et avec les terminaux méthaniers.

Analyse de la CRE

La CRE rappelle que les régulateurs ne sont, de manière générale, pas en faveur des rabais tarifaires en ce qu'ils faussent les signaux économiques adressés aux utilisateurs des infrastructures régulées et posent des problèmes de couverture des coûts des opérateurs de réseaux. Tout rabais tarifaire doit être justifié et quantifié, notamment par le rôle joué ou le service rendu au système gazier par les bénéficiaires de ces rabais. Comme ses homologues européens, la CRE est attachée au respect des grands principes qui sont au cœur de la tarification de l'utilisation des infrastructures gazières, tels que la transparence, la non-discrimination, la réfectivité des coûts, ou encore l'absence de subventions croisées entre catégories d'utilisateurs.

Le rabais de 75% sur le tarif d'injection dans les réseaux pour les gaz renouvelables et bas carbone vise à réduire le coût d'accès au marché de ces gaz produits de façon décentralisée. La CRE considère que ces rabais se justifient dans les cas où les gaz renouvelables et bas carbone sont produits et injectés dans les réseaux à proximité des lieux de consommation, ce qui engendre des coûts d'utilisation de réseaux sensiblement plus faibles que ceux engendrés par la consommation de gaz naturel importé. Par ailleurs, la mise en œuvre de ces rabais est relativement simple, car ils sont appliqués directement aux points d'injection de ces gaz.

En ce qui concerne les interfaces transport-stockage, des rabais tarifaires sont déjà prévus par les textes européens (le code de réseau européen sur l'harmonisation des structures tarifaires prévoit d'ores et déjà un rabais d'au moins 50% à ces points). Ceux-ci sont justifiés du point de vue économique, notamment parce que les stockages permettent de faire baisser les coûts d'utilisation des réseaux de transport et d'améliorer la sécurité d'approvisionnement. Cependant, la CRE considère que tous les gaz devraient bénéficier de ces rabais, et pas seulement les gaz renouvelables et bas carbone.

En revanche, l'exonération totale de tarif aux points d'interconnexion entre places de marché et avec les terminaux méthaniers apparaît à la CRE à la fois inefficace et extrêmement complexe à mettre en œuvre. Inefficace, car l'effet sur la compétitivité des gaz renouvelables serait négligeable. Complexe, car cela nécessiterait de faire fonctionner deux systèmes différents sur les mêmes infrastructures (allocations de capacités gratuites pour les gaz bas carbone et payantes pour le gaz fossile), sachant qu'il sera impossible de différencier physiquement les gaz de différentes origines. La CRE considère que s'appuyer sur des dispositifs comme des certificats verts sera plus pertinent. De plus, les versements entre gestionnaires des réseaux de transport (GRT), prévus pour compenser les effets des exonérations sur la couverture des coûts, posent de nombreuses difficultés techniques de mise en œuvre.

Proposition de la CRE

La CRE propose, d'une part, d'appliquer à tous les gaz le rabais aux points d'interface transport-stockage (et non uniquement aux gaz renouvelables et bas carbone) et, d'autre part, de supprimer l'exonération totale de tarifs aux points d'interconnexion.

3) Obligation faite aux GRT d'accepter, à l'horizon 2025, jusqu'à 5% d'hydrogène en mélange par volume de gaz aux points d'interconnexion.

Article(s) du Règlement COM(2021) 804 final concerné(s) : Article 20 (Injection d'hydrogène aux points d'interconnexion entre États membres de l'Union dans le système de gaz naturel)

Proposition de la Commission européenne

Dans sa proposition législative, la Commission européenne prévoit l'obligation, pour les GRT d'accepter une proportion d'hydrogène allant jusqu'à 5% par volume de gaz aux points d'interconnexion (Art. 20 Règlement). L'objectif est d'offrir, au moins de manière transitoire, un débouché à la production d'hydrogène dans sa phase de développement.

Analyse de la CRE

La qualité du gaz, c'est-à-dire sa composition, fait l'objet d'un suivi très strict afin d'assurer sa compatibilité permanente avec les installations des consommateurs. Ajouter de l'hydrogène au gaz, essentiellement constitué de méthane, poserait donc des problèmes aux utilisateurs, notamment aux consommateurs industriels dont les installations sont très sensibles à la qualité du gaz livré. De plus, aux interconnexions, le pays recevant du gaz serait exposé aux choix faits dans la zone de marché amont, ce qui viendrait affecter la capacité du GRT aval à maîtriser le niveau d'hydrogène présent dans les réseaux de gaz.

Injecter de l'hydrogène, gaz explosif, dans les réseaux de gaz poserait également d'importants problèmes de sécurité. L'hydrogène est une molécule beaucoup plus petite que le méthane, il y aurait donc des risques de fuites sur les installations existantes.

L'injection d'hydrogène dans les réseaux de gaz nécessiterait d'investir dans des stations de mélange (aux points d'injection), et de séparation de l'hydrogène aux points de sortie vers des installations inadaptées à l'hydrogène. Plus la proportion de mélange est élevée, plus les adaptations nécessaires des installations sont importantes et onéreuses à la fois pour les gestionnaires des infrastructures et pour les consommateurs.

La CRE considère que d'un point de vue économique, alors que l'hydrogène bas carbone reste encore très cher à produire, l'injecter dans les réseaux constituerait une perte de valeur économique pour l'hydrogène et une dégradation de la qualité d'utilisation des réseaux. En effet, l'hydrogène n'est plus utilisable et vient dégrader la qualité du méthane. En somme, il s'agirait d'une mesure très coûteuse qui détruirait de la valeur pour la collectivité. Cette approche est à proscrire. La CRE privilégie une approche technologiquement et économiquement plus cohérente consistant à séparer les réseaux de gaz et les réseaux d'hydrogène.

Proposition de la CRE

La CRE est défavorable à l'injection d'hydrogène dans les réseaux de gaz de grand transport. Si cette mesure devait néanmoins être retenue, le seuil maximal devrait être abaissé à un niveau techniquement réaliste, inférieur à celui proposé par la Commission européenne (les analyses effectuées par des experts, notamment par l'association Marcogaz, mettent en évidence un taux maximum de 2%), ce qui permettrait de limiter les risques et les coûts.

4) Modèle de marché et régulation du secteur de l'hydrogène

Article(s) de la Directive COM(2021) 803 final concerné(s) : Articles 31 à 33 (Accès des tiers aux infrastructures) ; Articles 62 et 63 (Séparation patrimoniale et légale) ; Article 47 (Dérogations temporaires) ; Article 48 (Réseaux géographiquement confinés)

Proposition de la Commission européenne

A travers sa proposition législative, la Commission européenne entend développer des règles de marché visant la mise en place d'un marché européen de l'hydrogène ouvert et concurrentiel. Ces règles s'inspirent très largement de celles qui régissent le marché du gaz naturel, avec la mise en place d'un accès des tiers ouvert et non-discriminatoire aux infrastructures (Art. 31 à 33 Directive), et d'une séparation patrimoniale (entre les activités de transport et de production / fourniture, art. 62 Directive) et légale (entre le gaz naturel et l'hydrogène, art. 63 Directive). Des dérogations temporaires à ces principes sont prévues jusqu'à la fin de l'année 2030 (Art. 47 Directive), tandis que les réseaux géographiquement confinés (Art. 48 Directive) bénéficieraient de dérogations plus pérennes.

Analyse de la CRE

La CRE juge ces mesures trop strictes et peu adaptées à un secteur émergent comme celui de l'hydrogène. Il convient de rappeler que les règles des marchés gaziers ont été appliquées à un secteur mature et non à une industrie en cours de structuration. Si la CRE considère qu'il importe de préciser le modèle cible et les grandes règles qui seront applicables *in fine* pour donner de la visibilité aux investisseurs et développeurs de projets, cela ne doit pas se faire au détriment de l'organisation propre de la filière. Celle-ci doit pouvoir se développer sans subir la rigidité de règles qui ne correspondraient pas à son degré de maturité. Par ailleurs, les incertitudes qui pèsent encore sur le modèle économique à terme de l'hydrogène incitent à rester prudent en matière de duplication d'un modèle de régulation aujourd'hui adapté à un marché mature.

Concrètement, le fait d'imposer dès le départ l'*ownership unbundling* (OU) comme seul modèle-cible, de séparation, est une mesure excessive par rapport à l'objectif d'indépendance du gestionnaire de réseaux recherché par l'Union européenne. La CRE considère que le modèle ITO, qui est celui en application duquel GRTgaz est certifié, associé à une surveillance du régulateur, permet de garantir cette indépendance entre le propriétaire des infrastructures et les producteurs et fournisseurs de gaz. L'interdiction du modèle ITO à partir de fin 2030 aurait pour conséquence d'exclure des acteurs importants du marché de l'hydrogène, dont les compétences sont pourtant nécessaires au développement de la filière, tout comme de faire sortir du marché des industriels établis. Par ailleurs, l'introduction d'un accès des tiers régulé pour les réseaux semble être une mesure très lourde à mettre en œuvre dans un délai si bref, *a fortiori* pour remplacer un accès négocié qui ne serait en place que de manière transitoire, pour une durée de 5 à 7 ans.

Proposition de la CRE

La CRE recommande de privilégier une régulation souple et adaptable. Il faut prévoir des dérogations par rapport au modèle de séparation patrimoniale et à la régulation systématique de l'accès aux infrastructures en fonction du degré de développement du marché. Fixer une date butoir arbitraire et trop proche dans le temps, risque de faire obstacle à la mise en place du marché. Une analyse périodique du marché conduite par l'ACER et les régulateurs nationaux, offrirait au secteur de l'hydrogène la souplesse nécessaire pour opérer et structurer la filière sans contraintes inutiles. Il sera possible par la suite d'appliquer des règles plus strictes lorsque les risques de conflits d'intérêts seront avérés.

5) Développement des infrastructures dédiées à l'hydrogène et des échanges transfrontaliers

Article(s) de la Directive COM(2021) 803 final concerné(s) : Article 7 (Procédure d'autorisation) ; Article 52 (Rapport sur le développement du réseau d'hydrogène) ; Article 53 (Financement des nouvelles infrastructures transfrontalières de l'hydrogène)

Article(s) du Règlement COM(2021) 804 final concerné(s) : Article 6 (Services d'accès des tiers concernant les opérateurs d'hydrogène) ; Article 42 (Tâches de l'ENNOH) ; Article 43 (Plan décennal de développement des réseaux de l'hydrogène) ; Article 60 (Nouvelles infrastructures de gaz et d'hydrogène)

Proposition de la Commission européenne

L'approche retenue par la Commission européenne est de promouvoir un marché européen de l'hydrogène reposant sur des échanges transfrontaliers et un modèle cible de transport à longue distance calqué sur celui du gaz naturel. Les propositions législatives organisent ainsi la création d'un réseau européen en facilitant la reconversion des gazoducs (Art. 7 Directive), en favorisant la pose de canalisations d'hydrogène (Art. 42, 43 Règlement, Art. 52 Directive : les opérateurs d'hydrogène sont chargés de développer des capacités transfrontalières suffisantes ; Art. 60 Règlement : des exemptions peuvent être accordées aux nouvelles canalisations) et en incitant aux échanges transfrontaliers *via* des tarifs nuls aux interconnexions (Art. 6 Règlement) et des financements spécifiques (Art. 53 Directive).

Analyse de la CRE

La CRE note que cette approche privilégie le développement des infrastructures de transport d'hydrogène sur le modèle gazier, ce qui traduit imparfaitement la stratégie pour l'hydrogène, rendue publique en juillet 2020¹. Cette stratégie prévoit en effet un développement conjoint de l'offre et de la demande, selon une logique de développement graduel, puis de mise en relation de *clusters* au niveau des Etats membres, avant de relier les marchés nationaux entre eux par des interconnexions.

La CRE privilégie et recommande fortement cette approche progressive, car elle tient compte des incertitudes technico-économiques et du caractère émergent du secteur de l'hydrogène, dont on ignore encore si la structuration reposera sur une concentration des sources et des importations suffisamment importantes pour justifier un réseau d'infrastructures de transport de très grande taille. Par conséquent, il convient d'éviter les surinvestissements dans les infrastructures et de privilégier les investissements répondant à des besoins avérés de transport entre marchés nationaux. La CRE considère que le secteur ne saurait se développer sur des fondements économiques sains et solides s'il reposait exclusivement sur des subventions, notamment provenant d'autres secteurs énergétiques comme le gaz. Cela suppose la construction progressive d'une demande matérialisée par des engagements fermes de consommateurs, potentiellement dans le cadre de modèles spécifiques associant producteurs, opérateurs de transport et consommateurs. Deux projets français illustrent cette dynamique. A Manosque (Alpes-de-Haute-Provence), le projet HyGreen allie la mise en place d'un électrolyseur et des usages locaux en matière de mobilité. L'augmentation de la production permettra d'alimenter les usines de Fos-sur-Mer (Bouches-du-Rhône) et de stocker l'hydrogène produit dans deux cavités salines à Manosque. A Dunkerque (Nord), plusieurs projets se combinent, à la fois en matière d'énergies renouvelables (parc éolien offshore et ferme solaire), de production d'hydrogène, et des sites industriels, avec une usine de production de batteries électriques et la conversion à venir de trois hauts-fourneaux en vue de produire de l'acier de manière décarbonée.

Proposition de la CRE

L'objectif d'un marché européen de l'hydrogène ne doit pas précéder l'émergence de marchés nationaux. La CRE estime qu'il faut favoriser la construction progressive du secteur de l'hydrogène en privilégiant d'abord les *clusters* industriels par rapport au grand transport. Tout projet d'infrastructure doit répondre à des besoins avérés pour éviter les coûts et actifs échoués.

6) Mesures destinées à renforcer la sécurité d'approvisionnement et créer des stocks stratégiques de gaz

Article(s) du Règlement COM(2021) 804 final concerné(s) : Article 67 (Modifications apportées au Règlement (UE) 2017/1938)

Propositions de la Commission européenne

Le périmètre du Règlement sur la sécurité d'approvisionnement est élargi aux gaz renouvelables et bas carbone, les propositions de la Commission y introduisent la notion de stocks stratégiques et des règles visant à favoriser le remplissage des stockages comme des obligations imposées aux utilisateurs d'atteindre un niveau minimum de remplissage des capacités souscrites, l'incitation au remplissage *via* des enchères avec un soutien financier ou encore l'obligation des GRT à constituer des stocks stratégiques. Ces mesures résultent de l'analyse des risques dans les groupes régionaux. Elles visent à une utilisation efficace des stockages pour la sécurité d'approvisionnement. Les Etats concernés peuvent alors se mettre d'accord pour atteindre un niveau de stockage donné et déterminer un schéma de financement commun. Les Etats membres peuvent établir des stocks stratégiques communs.

Analyse de la CRE

La CRE note que les mesures proposées sont abordées selon une logique de coopération transfrontalière. Ceci revient à renforcer le rôle de la Commission, qui, dans ce schéma, serait formellement invitée à émettre des recommandations portant sur les accords avec des pays tiers. Les Etats membres seraient invités à intégrer le stockage dans l'évaluation régionale des risques, y compris les risques liés à la détention de capacités de stockage par des entités appartenant à des pays tiers. Les Etats devraient étudier des mesures fondées sur la coopération régionale

¹ Communication du 8 juillet 2020 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions (Une stratégie de l'hydrogène pour une Europe climatiquement neutre), COM/2020/301

lorsque certains risques ne sont pas couverts, ainsi que la constitution collective de stocks stratégiques. Dans ce cas, les évaluations des risques nationales devront être cohérentes avec les évaluations régionales et les mesures prises ne devront pas fragiliser la sécurité d'approvisionnement d'autres Etats membres ni faire obstacle au bon fonctionnement du marché.

On peut noter que la crise actuelle des prix et les tensions géostratégiques ont conduit la Commission à revoir certaines positions passées en invitant les Etats membres à adopter des mesures comme les obligations de stockage. Cependant, la proposition de la Commission reviendrait à encadrer davantage les décisions des Etats membres et les soumettre au seul respect des critères établis dans le Règlement sur la sécurité d'approvisionnement, dont l'esprit était plutôt de fixer des normes « planchers ». L'approche régionale et les aménagements prévus, bien que reposant sur des négociations entre Etats membres, semblent assez complexes. L'étendue des prérogatives des groupes régionaux notamment par rapport aux mesures spécifiquement nationales reste à préciser, mais ne semble pas poser de problème du point de vue de la régulation de l'accès aux stockages. Les mesures envisagées comprennent le fait de confier aux GRT la gestion des stocks stratégiques. Les Etats membres pourraient avoir davantage de latitude pour désigner l'entité responsable. La définition des règles de financement et d'utilisation fait référence à un principe de solidarité qui doit être décliné concrètement.

Proposition de la CRE

La CRE ne conteste pas le principe d'une approche régionale tel qu'il figure dans la proposition de la Commission. Il faut toutefois se garder de la complexité potentielle d'une telle approche tant du point de vue du financement que des règles d'utilisation des volumes. La CRE préconise que les Etats membres disposent avant toute chose de la latitude nécessaire pour assurer la robustesse de leur système national, cette robustesse doit être vue comme un atout aux niveaux régional et paneuropéen. La proposition de Règlement portant sur le stockage, soumise le 23 mars 2022², conforte l'idée que les Etats puissent décider des mesures permettant d'atteindre les niveaux de stockages requis.

7) Mesures concernant les revenus autorisés des GRT de gaz

Article(s) du Règlement COM(2021) 804 final concerné(s) : Article 4 (Séparation des bases d'actifs régulés) ; Article 17 (Recettes des gestionnaires de réseau de transport de gaz)
--

Propositions de la Commission européenne

L'article 4(4) du Règlement confierait à l'ACER la responsabilité d'émettre des recommandations sur la méthode d'évaluation des actifs gaziers reconvertis à l'hydrogène.

L'article 17 du Règlement prévoit un degré accru de transparence dans les méthodologies et paramètres d'établissement des revenus autorisés des GRT de gaz, d'après une liste établie en Annexe 1 du Règlement, et confierait à l'ACER le soin de mener, tous les 4 ans, une étude comparative sur le degré d'efficacité des coûts des GRT européens, dont les résultats devront être pris en compte par les régulateurs nationaux lors des exercices de détermination du revenu autorisé des opérateurs. Le même article requerrait également des régulateurs nationaux qu'ils évaluent les évolutions à long terme des tarifs étant données les anticipations d'évolution de la demande de gaz à l'horizon 2050, en s'appuyant sur les plans Energie-Climat nationaux et sur les scénarios des plans de développement des réseaux.

Analyse de la CRE

La CRE accueille favorablement que les orientations sur la valeur de transfert des actifs convertis à l'hydrogène soient une recommandation de l'ACER, les régulateurs doivent en effet pouvoir fixer la valeur de transfert en fonction des contextes nationaux.

La CRE est favorable aux mesures permettant davantage de transparence. Elle s'interroge cependant sur la nécessité de la publication détaillée de certaines informations et méthodes de calcul. La confidentialité des informations commercialement sensibles doit être respectée.

La CRE attire l'attention sur la complexité méthodologique des analyses comparatives des coûts engagés par les GRT au niveau européen. Leurs résultats doivent pouvoir être interprétés à la lumière des circonstances et des contextes nationaux.

Proposition de la CRE

La CRE est favorable à ce que ces nouveaux outils, dont les études comparatives, puissent être mis à la disposition des régulateurs nationaux afin d'exercer au mieux leurs compétences tarifaires. Elle considère néanmoins que ceux-ci doivent s'appliquer de façon non contraignante, et que leurs résultats doivent être pris en compte à la lumière des circonstances et contextes nationaux.

² La présente contribution de la CRE ne vise pas à commenter la proposition de la Commission européenne COM(2022) 135 du 23 mars 2022 sur la réglementation du stockage.

8) Questions relatives à la gouvernance et aux nouvelles compétences des régulateurs

Article(s) de la Directive COM(2021) 803 final concerné(s) : Article 72 (Missions et compétences de l'autorité de régulation)

Propositions de la Commission européenne

En lien avec le modèle cible pour l'hydrogène, les compétences des régulateurs nationaux sont étendues à ce secteur (définition des tarifs, contrôle des opérateurs, examen des plans de développement). Le rôle accru des gaz renouvelables et bas carbone et de l'hydrogène se traduit par une nouvelle compétence en matière de gestion de la qualité du gaz et de l'hydrogène. Un processus de résolution des disputes portant sur la qualité du gaz aux interconnexions est établi, impliquant les GRT ou opérateurs d'hydrogène, puis les régulateurs, et l'ACER en cas d'absence d'accord entre régulateurs. Un processus similaire existe pour la détermination du mécanisme de compensation inter opérateurs relatif à l'exonération tarifaire aux points d'interconnexion. Du point de vue de la gouvernance européenne, les régulateurs se voient chargés de contrôler les obligations des associations d'opérateurs (EU DSO, ENNOH, ENTSG) ; l'ACER est saisi en cas de problème non résolu par les régulateurs après 4 mois suivant le début des consultations aux fins de recenser conjointement les cas de non-respect.

Analyse de la CRE

L'élargissement des missions des régulateurs est dans l'ensemble cohérent avec les nouveaux dispositifs prévus par la Commission et le modèle cible prévu pour l'hydrogène. La CRE note une systématisation du rôle de l'ACER en tant qu'instance d'arbitrage. Elle relève le risque d'une fragmentation des instances de planification européenne, du fait de la multiplication des associations d'opérateurs et des documents de planification. En ce qui concerne les compensations tarifaires, la proposition permettrait aux GRT de définir un mécanisme de compensation sans validation par les régulateurs. Ce point devrait être corrigé pour l'inclure dans les procédures en vigueur. Concernant la qualité du gaz et de l'hydrogène, la CRE souligne que le processus envisagé pour résoudre les désaccords transfrontaliers est très long (entre 2 et 3 ans).

Proposition de la CRE

La CRE est défavorable à la mise en place de compensations tarifaires entre GRT dans le cadre du dispositif de rabais et d'exonérations tarifaires aux frontières pour les gaz renouvelables et bas carbone. Elle souhaite que les régulateurs nationaux conservent une compétence d'approbation des modalités de compensation, y compris si les GRT se mettent d'accord. Sur la qualité du gaz, la CRE propose de raccourcir significativement les délais prévus dans la proposition législative pour le processus d'identification et de résolution des restrictions aux échanges transfrontaliers.

9) Mesures de suivi et d'intervention sur les infrastructures de gaz afin de réduire les fuites de méthane.

Article(s) du Règlement COM(2021) 805 final concerné(s) : Article 12 (Suivi et établissement de déclarations) ; Article 14 (Détection et réparation des fuites)

Proposition de la Commission européenne

La proposition de Règlement préconise un ensemble de mesures visant à détecter systématiquement des émissions de méthane sur l'ensemble des composantes de la chaîne de valeur du gaz. Au niveau des infrastructures aval, elle entend mettre en place un principe de relevé trimestriel avec obligation de travaux en cas de détection avérée. Des mesures de suivi et d'information de la Commission doivent également être mises en place.

Analyse de la CRE

Les émissions de méthane étant la deuxième cause la plus importante du réchauffement climatique après les émissions de CO₂, la CRE – qui attache une très grande importance à cette question dans le cadre de ses missions de régulateur – salue la proposition de la Commission européenne de Règlement sur les émissions de méthane.

Afin d'être le plus efficace possible, la CRE estime qu'il est nécessaire de privilégier les mesures selon lesquelles le rapport entre les émissions évitées et les coûts pour y parvenir est le plus important, par rapport à des interventions systématiques et indifférenciées sur l'ensemble des fuites potentielles.

A cette fin, la nature hautement technique et opérationnelle du contrôle des émissions de méthane impliquera une association étroite de l'expertise industrielle au choix des mesures, en les adaptant selon l'actif gazier considéré (terminaux méthaniers, installations de stockage, réseaux de transport et de distribution). Ces actifs comprennent des installations de natures et de tailles différentes, et les opérateurs n'en sont pas tous au même stade en termes de mesures prises pour réduire leurs émissions de méthane.

A titre d'exemple, la CRE considère que l'obligation de réaliser des campagnes de détection de fuites et de réparation (LDAR) ne peut pas être appliquée de la même manière aux opérateurs des réseaux de gaz d'une part, qui s'étendent sur des centaines de milliers de kilomètres de canalisations souterraines, et aux opérateurs d'installations de stockage ou de terminaux méthaniers d'autre part, dont les sites sont bien plus concentrés géographiquement. Même en considérant un même réseau, certains types de canalisations et de composants sont

plus susceptibles d'émettre du méthane que d'autres. La CRE considère donc qu'appliquer indistinctement les mêmes mesures générales va à l'encontre de l'objectif global d'efficacité et de réduction rapide des émissions de méthane.

Également, si l'harmonisation de la méthodologie de *reporting* au niveau européen est un aspect essentiel du Règlement, le niveau de détail des mesures sur le terrain pour tous les sites pertinents devrait également être clarifié en ce qu'il soulève des questions quant à la faisabilité opérationnelle et l'efficacité de cette règle.

Proposition de la CRE

La CRE recommande de laisser davantage de flexibilité à l'autorité nationale désignée par les Etats membres pour déterminer un plan d'action et prioriser les mesures en fonction de leur coût estimé par rapport au volume d'émissions de méthane évité. Les règles de suivi des émissions, mises en œuvre au niveau des réseaux de transport et de distribution, doivent être pragmatiques en termes de fréquence et de périmètre des campagnes de détection.