

**Pistes de réflexion
pour l'analyse en matière de subsidiarité et de proportionnalité**

Observations générales

- 1) Le test est mené sur la base du protocole en vigueur sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité d'Amsterdam.
http://subsidiarity.cor.europa.eu/not_subsi/quoi_subsi/tabid/219/Default.aspx
- 2) L'objectif premier du test n'est pas de trouver dans les documents de la Commission des violations du principe de subsidiarité ou de proportionnalité.

Au contraire, le test vise à:

- a) permettre de se familiariser avec les articles concernés du traité instituant la Communauté européenne (TCE, base juridique et de compétence) ainsi qu'avec le contenu du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité;
- b) examiner si et dans quelle mesure les propositions contenues dans les documents de la Commission:
 - sont conformes aux dispositions des articles du traité;
 - respectent les critères/lignes directrices fixés dans le protocole;
 - et ont été précédées de consultations suffisantes (par exemple conformément à l'article 9, 1^{er} tiret, du protocole) et des examens prévus (par exemple l'analyse d'impact conformément à l'article 9, 3^e tiret, du protocole).

Les textes juridiques concernés sont repris sur le site Internet du réseau de monitoring de la subsidiarité:

<http://subsidiarity.cor.europa.eu/Consulterlesanalysesfaireparvenirlesvôtres/tabid/208/Default.aspx?fieldid=8&dosearch=true>

et sur le site Internet de la Commission:

http://ec.europa.eu/energy/electricity/package_2007/index_en.htm

- 3) L'évaluation positive ou négative, dans le cadre de ce test, d'une proposition de la Commission ou d'une partie de celle-ci doit toujours s'appuyer sur des arguments faisant référence aux articles concernés du traité (base juridique) et aux critères/lignes directrices contenus dans le protocole. Dans le cas contraire, l'évaluation irait à l'encontre de l'esprit de ce test.

La grille d'analyse disponible sur le site Internet ne contient dès lors pas de nouvelles questions, mais se base exclusivement sur les critères/lignes directrices contenus dans le protocole, dont le respect doit être garanti par les institutions de l'Union, conformément à l'article premier de ce protocole.

- 4) Dans le cadre de ce test, cinq documents de la Commission seront soumis à une analyse:
1. **Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/54/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité - COM(2007) 528 final,**
 2. **Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité - COM(2007) 531 final,**
 3. **Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/55/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel – COM(2007) 529 final,**
 4. **Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1775/2005 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel – COM(2007) 532 final,**
 5. **Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie – COM(2007) 530 final.**

Ces documents seront adoptés selon une procédure législative (codécision) et sont juridiquement contraignants.

Observations complémentaires sur les documents à analyser

Les observations suivantes ne sont pas exhaustives et sont uniquement conçues comme point de départ de réflexions plus approfondies menées à l'aide du traité, du protocole, et de la fiche "subsidiarité" que vous trouverez sur le site web.

- Cet ensemble de propositions législatives vise l'ouverture totale des marchés de l'électricité et du gaz dans l'Union européenne. Les principaux éléments de ces propositions sont:
 1. découplage:
 - séparation effective de la gestion des réseaux de transport d'électricité et de gaz et des activités de fourniture et de production;
 2. réglementation:
 - régulateurs nationaux de l'énergie indépendants et renforcés;
 3. agence européenne:
 - établissement d'une agence européenne pour la coopération entre les régulateurs de l'énergie;

4. coopération accrue entre gestionnaires de réseau de transport pour améliorer le fonctionnement du marché;
 5. coopération en vue de renforcer la sécurité d'approvisionnement:
 - renforcement des obligations de transparence sur le niveau des stocks commerciaux;
 - solidarité.
- **Allocation des compétences.** L'article 3, paragraphe 1, lettre u) du traité CE, prévoit que l'action de la Communauté comporte "des mesures dans les domaines de l'énergie (...)". Selon l'article 3, paragraphe 1, lettre o) de ce traité, l'action de la Communauté comprend "l'encouragement à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens". De votre point de vue, les mesures figurant dans ces propositions entrent-elles dans le champ de ces articles du traité ou conduiraient-elles la Communauté à outrepasser ses compétences? (Voir notamment l'article 5 du traité CE qui dispose que "La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité").
 - **Critère de nécessité.** La Commission justifie l'intervention de la Communauté en mettant en avant que la libéralisation du marché de l'électricité et du gaz est loin d'être achevée et que, dans les faits, beaucoup trop de citoyens et d'entreprises de l'UE ne peuvent réellement choisir leur fournisseur. Comment jugez-vous la situation dans votre État membre et votre région? Partagez-vous le sentiment que le cadre législatif actuel est insuffisant ou considérez-vous qu'il aurait été souhaitable de poursuivre l'application du deuxième paquet sur l'électricité, qui n'a d'ailleurs pas encore été transposé par les États membres?
 - **Critère de la valeur ajoutée.** Ces propositions se fondent sur l'article 95 du traité CE et seront adoptées dans le cadre de la procédure de codécision, conformément à l'article 251 du traité. Le principe de subsidiarité s'applique-t-il? Estimez-vous que les mesures prises par les États membres soient insuffisantes aux termes de la législation en vigueur? Cette nouvelle action de la Communauté permet-elle seule de mieux réaliser les objectifs de ces nouvelles propositions législatives? Les mesures proposées respectent-elles pleinement la compétence des États membres en matière de réglementation des marchés nationaux de l'énergie?
 - **Qualité des arguments fournis.** La Commission européenne a-t-elle suffisamment expliqué pourquoi elle estimait que des propositions législatives étaient conformes à l'article 5 du TCE relatif à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité? L'analyse d'impact présentée par la Commission européenne est-elle exhaustive?
 - **Critère d'efficacité.** Les objectifs visés par ces propositions législatives pourraient-ils être atteints autrement (par exemple, par un contrôle plus efficace de la transposition de la législation existante)?
 - **Critère d'efficacité.** Le découplage efficace des marchés de l'électricité et du gaz proposé par la Commission tient-il compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté? Sachant que de nombreuses collectivités territoriales sont également des

producteurs d'énergie (notamment par des participations à des entreprises énergétiques), l'instauration d'un gestionnaire de réseau indépendant offre-t-elle une solution de remplacement suffisante pour l'option consistant à découpler complètement les marchés de l'électricité et du gaz? Existe-t-il d'autres solutions de remplacement?

- **Critère d'efficacité.** Un service de qualité de fourniture de gaz et d'électricité en tant que services d'intérêt (économique) général peut-il être garanti aux termes de la proposition actuelle? De votre point de vue, la législation proposée provoquerait-elle des difficultés à l'échelon régional et local? Les exigences spécifiques liées aux obligations de service public ont-elles été suffisamment prises en compte lors de l'élaboration de ces propositions législatives?
- **Critère d'efficacité.** Les propositions de la Commission visent à renforcer les compétences des autorités de régulation et à conférer à celles-ci un mandat clair afin de garantir la concurrence sur les marchés intérieurs de l'électricité et du gaz dans l'UE. Compte tenu du rôle que jouent déjà les autorités nationales de concurrence, que pensez-vous de ce contrôle supplémentaire de la concurrence? Selon vous, quelles relations entretiendront les autorités de régulation et les autorités nationales de concurrence?
- **Critère d'efficience.** Les mesures de libéralisation prévues par ces propositions législatives sont-elles conformes à l'article 295 du traité CE qui dispose que "[le] traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres"?
- **Critère de la contrainte juridique minimale.** Ces propositions prévoient que la Commission puisse adopter plusieurs lignes directrices contraignantes "pour assurer le degré d'harmonisation nécessaire". L'article 6 du protocole dispose que "bien qu'elles lient tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, les directives (...) laissent aux instances nationales le choix de la forme et des moyens". Estimez-vous que le transfert à la Commission des compétences d'harmonisation mentionné dans ces propositions législatives soit conforme au protocole?
- **Critère du coût minimal.** Les principales innovations de ces propositions législatives sont-elles, comme le souhaite la Commission, de nature à réduire les coûts pour les clients particuliers et industriels (y compris les collectivités territoriales en tant qu'opérateurs)? Ces propositions augmentent-elles les investissements dans des stratégies d'amélioration de l'efficacité énergétique? Qu'en est-il des effets bénéfiques du changement climatique? La diminution des prix de l'énergie favorise-t-elle l'efficacité énergétique?
- **Critère du coût minimal.** Le paragraphe 9 du protocole prévoit que la Commission "[tienne dûment] compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, (...) soit le moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre". La dissociation complète des structures de propriété ou la création de gestionnaires de réseau de transport indépendants se traduira par des coûts supplémentaires. Les propositions consistant notamment à renforcer le rôle des régulateurs nationaux ou à accroître la coordination entre régulateurs à l'échelon communautaire occasionneront une hausse des dépenses publiques (personnel

supplémentaire, locaux, encadrement, informatique, mise en place de dispositifs de cofinancement et de répartition des risques, etc.). Quels coûts administratifs ou de financement ces propositions législatives sont-elles susceptibles de faire peser sur votre collectivité territoriale?

- **Critère du coût minimal.** Le protocole évoque également les charges administratives. L'adoption de mesures supplémentaires en matière de protection des consommateurs et de production et de distribution d'énergie, suppose de modifier des dispositifs réglementaires. Il sera obligatoire de créer des sites Internet reprenant des informations sur la comparabilité des tarifs, sur la protection contre les pratiques de vente déloyales et sur les procédures de changement de fournisseur. Naturellement, ces activités exigent de la part du régulateur du temps et des capacités. Pensez-vous que ces activités augmenteront les coûts de réglementation dans votre région?
- **Critère du coût minimal.** Certaines collectivités territoriales possèdent des participations dans des entreprises d'électricité et de gaz. Aussi ces propositions de la Commission auront-elles à n'en pas douter des conséquences majeures. Quelle augmentation des coûts anticipez-vous pour les collectivités locales et régionales?
- **Préparation de la proposition.** L'article 9, 1^{er} tiret, du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité fait obligation à la Commission de "procéder à de larges consultations avant de proposer des textes législatifs et [à] publier, dans chaque cas approprié, des documents relatifs à ces consultations". L'analyse d'impact menée par la Commission fait apparaître que, pour l'essentiel, les États membres, les organisations représentatives de l'industrie et les ONG ont été consultés. Les collectivités territoriales ont-elles été suffisamment entendues pour que leur diversité soit prise en considération?
- Existe-t-il des arguments qui, du point de vue des principes de subsidiarité et de proportionnalité, devraient être avancés s'agissant de ces propositions législatives?

Observations particulières concernant les propositions

1. **Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/54/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité - COM(2007) 528 final**
 2. **Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité - COM(2007) 531 final**
- La Commission européenne (CE) est favorable à la dissociation des structures de propriété de la distribution d'énergie. S'agissant de l'énergie, certaines collectivités territoriales qui gèrent seules ou en partenariat des réseaux de distribution d'énergie ne seront peut-être pas en mesure de

procéder à ce découplage obligatoire. Le CdR¹ a déjà fait valoir que, dans le cadre de l'application du principe de cohésion territoriale, il convenait de veiller tout particulièrement à maintenir les services d'intérêt général sur les territoires n'offrant guère de perspective de profit aux opérateurs dans un marché libéralisé. Votre région est-elle gestionnaire de réseaux de distribution d'énergie? Si oui, quelles seront selon vous les conséquences de la proposition de la Commission européenne pour votre région? Votre État membre/région procède-t-il/elle déjà au découplage des structures de propriété? Si oui, que pouvez-vous en dire?

- Selon l'article 7 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la Commission doit offrir aux États membres des solutions de substitution pour atteindre les objectifs des mesures proposées. Ainsi, la Commission propose d'opter soit pour le découplage des structures de propriété, soit pour l'installation de gestionnaires de réseau indépendants dans les cas où l'entreprise propriétaire d'un réseau de transport fait partie d'une entreprise intégrée verticalement. Estimez-vous que la proposition de la Commission européenne est la meilleure option pour réaliser les objectifs? Sachant que la Commission privilégie le découplage, quelle est selon vous l'option la meilleure pour votre région?
- Aux termes du protocole, la Communauté ne doit pas intervenir au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser les objectifs du traité. La proposition de directive prévoit que la Commission observera et surveillera le marché européen de l'électricité et son évolution, notamment les aspects tels que la capacité de production, les différentes sources de production d'électricité, les infrastructures de transport et de distribution, les échanges transfrontaliers, les investissements, les prix de gros et les prix à la consommation, la liquidité du marché et les améliorations environnementales ainsi que celles concernant l'efficacité énergétique. Considérez-vous que l'ensemble de ces domaines relèvent de la compétence communautaire ou la Communauté devrait-elle laisser une plus grande autonomie décisionnelle aux autorités nationales?
- La fonction des régulateurs de l'énergie a déjà été créée par la directive 2003/54/CE. La nouvelle proposition vise à poursuivre l'harmonisation des compétences des régulateurs nationaux de l'énergie et à renforcer leur indépendance. Que pensez-vous des propositions présentées par la Commission européenne? Approuvez-vous l'idée selon laquelle les futurs régulateurs de l'énergie tels que proposés par la Commission devraient avoir compétence pour prendre des décisions contraignantes concernant les entreprises d'électricité et pour imposer des sanctions efficaces, appropriées et dissuasives? La proposition législative détaillée concernant l'organisation et les missions des régulateurs nationaux de l'énergie est-elle conforme au principe visé à l'article 10 du TCE qui prévoit que les États membres restent responsables de l'application de la législation communautaire et de l'organisation de leurs structures administratives?

¹

CdR 149/2003 et CdR 327/2004.

- Quelle a été à ce jour l'expérience de votre région s'agissant des régulateurs nationaux? Les collectivités régionales et locales que vous représentez approuveront-elles d'elles-mêmes les nouvelles propositions concernant les régulateurs nationaux?
 - La Commission européenne affirme que, pour créer un marché intérieur de l'électricité, les États membres devraient favoriser l'intégration de leurs marchés nationaux et la coopération entre les gestionnaires de réseau à l'échelon européen et régional. Comment voyez-vous la concrétisation de cette proposition du point de vue de vos collectivités?
- 3. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/55/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel – COM(2007) 529 final**
- 4. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1775/2005 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel – COM(2007) 532 final**
- Compte tenu de la crise d'approvisionnement en gaz de janvier 2006 lorsque la Russie a arrêté ses exportations de gaz vers l'Ukraine et que le transit du gaz par l'Ukraine à destination des États membres de l'UE a été interrompu, les mesures contenues dans ces propositions législatives pourraient-elles apporter une valeur ajoutée au regard de la dépendance relative actuelle de l'UE par rapport aux importations de gaz? Si oui, ces mesures respectent-elles le principe de subsidiarité?
 - D'après vous, la constitution d'un réseau européen des gestionnaires de réseau de transport de gaz proposée par le règlement (CE) n° 1775/2005 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel se justifie-t-elle au regard de la répartition des compétences en matière de réglementation des marchés nationaux de l'énergie? L'idée de créer une nouvelle structure administrative est-elle nécessaire ou les structures existantes sont-elles à même de réaliser les objectifs proposés par la Commission? Quels coûts administratifs ou de financement ces propositions seraient-elles susceptibles de faire peser sur votre collectivité territoriale?
 - D'une manière générale, les analyses coûts-avantages de ces nouvelles propositions législatives concernant le marché du gaz sont-elles suffisantes?
 - Selon vous, la proposition relative à la coopération destinée à promouvoir la solidarité régionale et bilatérale respecte-t-elle les principes de subsidiarité et de proportionnalité? Qu'en est-il des propositions de règlements concernant l'accès au stockage ainsi qu'aux terminaux de gaz naturel liquéfié (GNL)?

5. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie – COM(2007) 530 final

- D'après vous, la création d'une agence de coopération des régulateurs de l'énergie, proposée par la Commission européenne, se justifie-t-elle au regard de la répartition des compétences en matière de réglementation des marchés nationaux de l'énergie? Y-a-t-il lieu de mettre sur pied une nouvelle structure administrative ou les régulateurs nationaux sont-ils en mesure d'atteindre seuls les objectifs proposés par la Commission?
- Si vous estimez que les objectifs énoncés dans cette proposition de règlement seront réalisés plus efficacement à l'échelon communautaire, un réseau de régulateurs indépendants ("ERGEG+") serait-il une structure adéquate pour les atteindre?
- L'article 7 du protocole dispose que "sans préjudice de la législation communautaire, il convient de veiller au respect des pratiques nationales bien établies". La Commission a-t-elle dûment tenu compte du rôle bien établi des régulateurs nationaux lorsqu'elle a proposé la création de cette agence européenne? Ne serait-il pas suffisant de renforcer le rôle des régulateurs nationaux et leurs relations avec la Commission, ainsi que le rôle des autorités nationales chargées de l'application des règles de concurrence?
- La création de cette agence supposerait-elle de modifier l'organisation des structures et de la répartition des compétences dans votre État membre? Si oui, considérez-vous acceptable que cette proposition législative soit à l'origine de tels changements?
- Les missions conférées à cette agence sont-elles conformes aux objectifs à atteindre?
- D'après vous, quels avantages ou inconvénients la création de cette agence présenterait-elle? Les avantages de cette agence en compensent-ils les coûts? Le contrôle administratif et le système d'échange d'informations, qui s'appuient sur les Réseaux européens des gestionnaires de réseau de transport de gaz et d'électricité, les 27 autorités nationales de régulation, l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie, la Commission européenne et les 27 autorités nationales de la concurrence, respectent-ils l'article 9, 3^e tiret, du protocole sur la subsidiarité et la proportionnalité qui dispose que la Commission devrait "tenir dûment compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à la Communauté, aux gouvernements nationaux, aux autorités locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre". La Commission a-t-elle suffisamment tenu compte de cet aspect lorsqu'elle a proposé de créer cette agence européenne? Les estimations financières fournies par la Commission sont-elles suffisantes?