

Direction Greffe, affaires juridiques et assistance aux membres

*Unité "Monitoring de la subsidiarité"
(relations interinstitutionnelles et parlements) et relations avec les associations*

UNION EUROPEENNE



Comité des régions

Réseau de monitoring de la subsidiarité

**Consultations sur le troisième paquet "Énergie"
Rapport**

Part I: Synthèse des principales conclusions	2
Part II: Analyse de la subsidiarité/proportionnalité: résultats du test	7
I. 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	7
II. 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	15
III. 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	17
IV. 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	18
V. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie – COM(2007) 530 final	19

Note

Le rapport présent a été établi sous l'autorité du Président et du 1^{er} Vice-président du Comité des Régions selon la décision du Bureau CdR 86/2007 (item 6b).

Partie I: SYNTHÈSE DES PRINCIPALES CONCLUSIONS

Les consultations sur des mesures supplémentaires (3^e paquet) pour soutenir la création du marché intérieur de l'électricité et du gaz¹ ont été lancées le 19 septembre et se sont achevées le 23 novembre 2007.

Il a été demandé aux participants d'analyser, en s'appuyant sur le protocole relatif à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les propositions législatives que la Commission européenne a soumises à la consultation.

Participants aux consultations

Cinq parlements régionaux² et cinq exécutifs régionaux³ ont pris part à ces consultations. Le Sénat français devrait lui aussi faire parvenir sa contribution. Les contributions à ces consultations montrent que divers acteurs politiques et administratifs de l'échelon régional ont participé à l'analyse des propositions de la Commission européenne. Des réunions ont été organisées dans le cadre de ces consultations, et la politique énergétique européenne a fait l'objet de discussions et d'échanges de vue approfondis au niveau politique au sein des organisations partenaires.

PRINCIPAUX RESULTATS DES CONSULTATIONS

La deuxième partie revient plus en détail sur l'ensemble des conclusions. Les contributions des partenaires sont consultables dans leur intégralité sur le site internet du réseau de monitoring de la subsidiarité (<http://subsidiarity.cor.europa.eu/>).

Base juridique et répartition des compétences

La plupart des partenaires approuvent la base juridique retenue par la Commission européenne pour les mesures proposées. Si les traités actuels ne prévoient pas de base juridique spécifique s'agissant de la politique énergétique, l'Union européenne a, par le passé, fondé son action dans le domaine du

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; 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; 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; 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; proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie - COM(2007) 530.

² Parlement de la région de Bruxelles-Capitale, parlement du land de Basse-Saxe, parlement autonome basque, parlement du land du Vorarlberg, parlement du land de Carinthie.

³ Gouvernement de l'État libre de Bavière, gouvernement du land de Hesse, gouvernement basque, gouvernement régional des Açores, conférence des gouverneurs des länder autrichiens.

marché intérieur de l'énergie sur l'article 95 du traité CE, et sur l'article 308 du traité CE pour les autres questions liées à l'énergie.

Les partenaires sont convenus que la politique énergétique et les réseaux transeuropéens étaient une responsabilité partagée de la Communauté et des États membres et que, dès lors, ils étaient soumis au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ils ont néanmoins souligné qu'en vertu des traités actuels, seul le marché intérieur de l'énergie était une compétence partagée de la Communauté, la politique énergétique en tant que telle relevant exclusivement des États membres.

Certains partenaires estiment par ailleurs que la Commission européenne n'a pas respecté l'article 299, paragraphe 2, du TCE, dans la mesure où la politique énergétique doit "tenir compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques". D'autres font valoir que, en présentant une proposition législative prévoyant la séparation de la propriété, la Commission n'a pas correctement appliqué l'article 295 du traité CE relatif au régime de propriété (voir ci-dessous).

Respect du principe de subsidiarité: assistance ciblée contre nouvelle législation

Alors que la Commission justifie une action à l'échelon communautaire en rappelant que la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz est loin d'être achevée, la plupart des partenaires jugent que les propositions de la Commission vont trop loin. La majorité des partenaires font observer que des mesures dans ce domaine avaient été prises dès 2003 et qu'il serait plus opportun de veiller à l'application plus rigoureuse du cadre juridique actuel plutôt que d'adopter de nouvelles règles.

Il aurait fallu laisser aux États membres et à leurs collectivités territoriales suffisamment de temps pour appliquer correctement la législation communautaire et la Communauté devrait désormais s'employer à apporter une assistance ciblée aux États membres et aux régions qui n'ont pas encore entièrement transposé la législation existante. Il convient que cette assistance ciblée tienne également compte des spécificités régionales, et en particulier des réseaux isolés de très petite taille (îles, zones rurales périphériques, zones montagneuses, etc.).

Respect du principe de subsidiarité: séparation

Avec ses propositions relatives à la séparation, la Commission entend effectivement découpler les activités de transport d'électricité et de gaz des activités d'approvisionnement et de production. Si une minorité des partenaires conviennent qu'une action à l'échelon communautaire présente une valeur ajoutée afin de coordonner l'action des États membres, les autres considèrent que l'absence d'action communautaire ne dérogerait en rien aux exigences du traité et qu'une telle intervention ne serait par conséquent ni nécessaire ni bénéfique.

Les partenaires ont en outre souligné que la Commission n'avait présenté aucun élément qualitatif ou quantitatif fondé sur des indicateurs économiques clairs qui démontre la nécessité d'une séparation "forcée" de la propriété.

Trois partenaires considèrent par ailleurs que la séparation forcée de la propriété et la création de gestionnaires de réseau indépendants enfreignent le droit des États membres à déterminer librement leur régime de propriété (article 295 du traité CE).

Les partenaires opposés à la séparation forcée de la propriété estiment que les propositions à l'examen limitent la portée des décisions nationales et ne respectent pas les dispositions nationales efficaces déjà en vigueur, ce qui contreviendrait à l'article 7 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ces propositions se traduiraient dès lors par un transfert abusif de compétences actuellement exercées par les États membres et les collectivités territoriales au profit de l'échelon communautaire.

Les partenaires ont aussi fait valoir l'argument selon lequel les propositions de la Commission ne contiennent aucune mesure de nature à pérenniser les services d'intérêt général dans le domaine de l'énergie. Dans le même ordre d'idées, d'autres partenaires ont souligné que certains territoires ou certaines régions ne pouvaient pas encaisser le choc que représente une politique de libéralisation.

Respect du principe de subsidiarité: autorités de régulation nationales et agence européenne

La Commission propose de consolider les autorités de régulation nationales, d'instaurer pour les régulateurs un dispositif indépendant de coopération et de décision et de créer une agence indépendante de coopération des régulateurs de l'énergie.

À l'instar du CdR en septembre 2007⁴, les partenaires rejettent quasi unanimement l'idée de créer une agence européenne et estiment que cette proposition ne se justifie pas au regard de la répartition des compétences en matière de régulation des marchés de l'énergie. La mise sur pied d'une structure administrative supplémentaire est considérée comme superflue et de nature à alourdir les charges administratives, de nombreux partenaires étant d'avis que les régulateurs nationaux sont à même d'atteindre les objectifs proposés par la Commission. Certains partenaires ont fait observer que la Commission n'avait pas démontré que la coopération déjà établie dans le cadre du groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz était inefficace, en conséquence de quoi il convient de la poursuivre.

Bon nombre de partenaires ont jugé que, même si une intervention communautaire était d'une manière générale nécessaire, les spécificités des États membres et de leurs collectivités territoriales auraient dû être prises en considération afin de présenter des propositions plus précises. De l'avis de certains partenaires, les propositions relatives à la création d'un régulateur indépendant unique au niveau national seraient en contradiction avec les dispositions constitutionnelles et juridiques de plusieurs États membres et se heurteraient dès lors à l'opposition de ces pays.

⁴ CdR 111/2007 fin.

Ces partenaires ont également critiqué la description détaillée des tâches et de l'organisation de l'autorité de régulation nationale dans la proposition législative. Ils jugent que, du point de vue de la subsidiarité, cette initiative va trop loin dans la mesure où l'organisation de leurs structures administratives est une compétence exclusive des États membres.

Il a également été précisé que l'intervention de la Communauté devait se limiter à l'exercice par la Commission européenne (dans le cadre des règles de la concurrence) d'une surveillance institutionnelle des marchés de l'énergie et que cette surveillance ne devait porter que sur les questions transfrontalières liées au gaz ou à l'électricité et se garder de toute interférence avec la distribution à l'échelon national. De l'avis des partenaires, la Commission n'a pas suffisamment tenu compte du rôle reconnu aux régulateurs nationaux, et de nombreux partenaires ont proposé que les propositions de la Commission visent à renforcer leur coopération et leurs relations avec la Commission plutôt qu'à créer une nouvelle agence.

Il a en outre été souligné que la création d'une nouvelle agence ne résoudrait pas les problèmes auxquels la Commission entend remédier en présentant cette proposition. Sachant que globalement la Communauté s'emploie à déréguler, ils se sont aussi interrogés sur les objectifs poursuivis par la Commission avec la proposition de créer cette agence qui, à l'évidence, se traduirait par des charges administratives supplémentaires et occasionnerait pour l'ensemble des parties prenantes (Communauté, autorités nationales, collectivités territoriales, agents économiques et citoyens) des coûts financiers et administratifs.

Respect du principe de subsidiarité: coopération accrue entre gestionnaires de réseau de transport - orientations de la Commission

La Commission propose de nouvelles dispositions législatives visant à formaliser la coopération entre les gestionnaires de réseau de transport. De nombreux partenaires ont estimé que les structures actuelles étaient suffisantes pour atteindre les objectifs fixés par la Commission.

Il a également été souligné que l'intervention communautaire devait pour l'essentiel consister à améliorer l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux. Une marge de manœuvre suffisante devrait par ailleurs être laissée aux États membres. De nombreux partenaires ont de surcroît estimé que des orientations communautaires suffiraient et ils s'opposent dès lors à l'idée de conférer à la Commission le droit d'adopter des orientations d'application contraignantes.

La dimension régionale du transport de l'énergie a été mise en avant. Il faut clairement prolonger au niveau régional la coopération établie à l'échelle européenne entre les gestionnaires de réseau de transport afin de garantir des progrès réels dans la pratique, une gestion optimale du réseau, ainsi qu'une planification et une réalisation appropriées des investissements. Il convient que le cadre réglementaire encourage, coordonne et développe les initiatives régionales entre les gestionnaires de réseau de transport et les autorités de régulation.

Respect du principe de proportionnalité

L'un des partenaires, qui en général ne relève guère de problèmes majeurs pour ce qui est de la subsidiarité, considère néanmoins que les propositions législatives à l'examen vont trop loin et il préconise que la Communauté se borne à donner "quelques orientations" et opte dès lors pour une directive-cadre qui laisserait aux États membres une grande marge de manœuvre.

Évaluation de la préparation des propositions législatives

La Commission a présenté une analyse d'impact en appui à ses propositions législatives. Tous les partenaires sont convenus que cette évaluation était insuffisante et qu'elle faisait l'impasse sur la dimension régionale et locale. Les partenaires estiment que, ce faisant, la Commission a considérablement diminué la qualité et la clarté de ses propositions. De fait, les collectivités territoriales sont dans de nombreux États membres les niveaux politiques qui, véritablement, transposent et appliquent la législation européenne.

Plusieurs partenaires doutent que les conclusions des consultations sur le premier paquet énergie aient été correctement prises en compte par la Commission européenne.

Plusieurs partenaires ne sont pas parvenus à localiser le texte sur le site internet de la Commission européenne et ceux qui ont pu y accéder l'ont trouvé difficile à lire et à comprendre.

PARTIE II: ANALYSE DE LA SUBSIDIARITÉ/PROPORTIONNALITÉ: RÉSULTATS DU TEST

Cette partie résume les contributions des 10 partenaires du réseau sur les 5 documents de consultation. Les contributions sont consultables dans leur intégralité sur le site Internet du Réseau de monitoring de la subsidiarité (<http://subsidiarity.cor.europa.eu>).

Propositions législatives concernant l'électricité

I. 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

Cette proposition présente une législation visant à ouvrir totalement le marché de l'électricité de l'UE.

1. Base juridique (questions 1 et 2 de la grille d'analyse)

Le traité CE ne fournissant aucune base juridique spécifique pour la politique énergétique, les partenaires mentionnent des bases juridiques différentes. Ils sont tous d'avis que les mesures de libéralisation des marchés nationaux et du marché européen de l'énergie relèvent de la compétence partagée de l'Union européenne et des États membres. Certains partenaires attirent toutefois l'attention sur le fait que, parmi les mesures proposées, plusieurs devraient tenir compte d'autres articles que ceux relatifs à la création et au fonctionnement du marché intérieur.

Conformément aux **articles 3(1)(u) et 3(1)(o)** du traité CE, l'action de la Communauté comporte respectivement "*des mesures dans les domaines de l'énergie (...)*" et "*l'encouragement à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens*"⁵.

La plupart des partenaires⁶ considèrent que les propositions sont basées sur l'**article 95** du traité CE, qui concerne l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Ils soulignent que la directive se réfère également à la fois à la section 2 de l'article 47 du traité CE sur l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci dans le cadre du droit d'établissement et à l'article 55 du traité CE relatif aux services.

⁵ Voir contribution du parlement de la région de Bruxelles-Capitale.

⁶ Voir contributions de la chancellerie d'État de Hesse, du gouvernement de la communauté autonome du Pays basque, du parlement basque, du gouvernement de l'État de Bavière, du parlement du land de Carinthie, de la conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens et du parlement du land de Vorarlberg.

Le **gouvernement régional des Açores** mentionne les **articles 154 et 155 du traité CE**, sur les réseaux transeuropéens, et insiste sur le fait que *"l'action de la Communauté vise à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux"*. Il conviendrait donc de laisser une marge de manœuvre suffisante aux États membres. En outre, il déplore que l'article 299(2) du traité CE n'ait pas été pris en compte⁷. D'après lui, la proposition ne tient pas compte du fait qu' *"il est nécessaire de relier les régions insulaires et ultrapériphériques aux régions centrales de la Communauté"*. La proposition de directive modifie la directive n° 2003/54/CE. Il souligne que, afin de modifier la directive de 2003, la Commission devrait tenir compte de sa décision n° 2004/920/CE, qui accorde une dérogation aux Açores pour certaines parties de la directive n° 2003/54/CE.

Le **land de Carinthie, le parlement du land de Vorarlberg, et la Conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens représentant les 9 régions autrichiennes** font observer que les propositions législatives s'appuient en général sur les bases juridiques adéquates (articles 47(2), 55 et 95 du traité CE). Toutefois, en ce qui concerne la "dissociation de la propriété" et la création de "gestionnaires de réseau indépendants", il conviendrait de tenir compte de l'article 295 du traité CE, conformément auquel *"le présent traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres"*. Ces partenaires estiment également que le non respect par l'UE de cet article du traité relatif à la dissociation de la propriété engendre le non respect du protocole de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la protection de la propriété.

Le **gouvernement basque** regrette qu'il ne soit pas fait mention de l'**article 153** du traité CE relatif à la protection des consommateurs. L'absence de base juridique pour l'énergie est soulignée par le **parlement et le gouvernement basques**, ce qui explique les modifications prévues dans le traité de Lisbonne. Cela impliquera la création d'une base juridique plus explicite pour la politique énergétique européenne (article 176 A).

Les bases juridiques existantes susmentionnées concernent des secteurs dans lesquels l'UE et ses États membres ont des compétences partagées⁸. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont donc tous les deux d'application.

Dans ce contexte, le **gouvernement basque** souligne que *"seul le marché intérieur de l'énergie relève d'un partage des compétences avec l'UE; la politique énergétique en tant que telle est, elle, une compétence exclusive des États membres"*. Le **gouvernement régional des Açores** souligne

⁷ Conformément à cet article, l'UE arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du traité actuel aux régions ultrapériphériques (départements français d'outre-mer, Açores, Madère et îles Canaries), y compris les politiques communes. L'UE le fera *"sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes"*.

⁸ Parlement de la région de Bruxelles-Capitale, gouvernement de la communauté autonome du Pays basque, parlement basque, gouvernement des Açores, chancellerie d'État de Hesse, gouvernement de l'État de Bavière, parlement du land de Carinthie, conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens et parlement du land de Vorarlberg.

également que les États membres sont les seuls compétents pour réajuster leurs politiques énergétiques nationales, en tenant compte de leurs particularités.

2. Respect du principe de subsidiarité (questions 3 à 5)

2.1 Critères de nécessité et de valeur ajoutée de l'action de l'Union

Le parlement de la région de Bruxelles-Capitale ainsi que le gouvernement et le parlement basques sont d'avis que les propositions législatives actuelles sont nécessaires et *"apporteraient une clarification et une stabilisation du marché de l'énergie, de l'offre et, en bref, de la situation du réseau électrique et de la position du consommateur"*.

Le gouvernement régional des Açores pense que l'UE devrait légiférer mais souligne que cela devrait se limiter à *"des orientations de l'UE"*, les États membres ayant besoin d'une marge de manœuvre suffisante pour restructurer leurs marchés de l'électricité, ce qui ne peut se faire qu'au moyen de mesures nationales. Il propose donc de limiter l'action de l'UE à une directive-cadre.

La chancellerie d'État de Hesse, le gouvernement de l'État de Bavière, le parlement du land de Carinthie, le parlement du land de Vorarlberg et la conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens font remarquer que des mesures ont déjà été prises dans ce domaine en 2003 et estiment qu'il serait nécessaire et plus utile d'appliquer le cadre juridique existant plutôt que de proposer une nouvelle législation communautaire. La mise en œuvre de la législation existante suffirait à produire la valeur ajoutée nécessaire à l'échelon européen.

Le parlement du land de Carinthie, le parlement du land de Vorarlberg et la conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens estiment donc également que l'absence de nouvelle action de l'UE ne serait pas contraire aux exigences du traité. En outre, ils considèrent que la directive va trop loin du point de vue de la subsidiarité, étant donné que la transposition adéquate de la législation communautaire existante et la coopération transfrontalière dans le cadre de l'ERGEG seraient suffisantes pour atteindre les objectifs du traité.

Ces partenaires observent également une divergence entre les propositions actuelles de la Commission et les efforts globaux de l'UE en matière de dérèglementation. Ils font remarquer qu'il existe assez de forums de coordination (par exemple: Forum de Florence, Forum de Madrid, Forum pentalatéral de l'énergie, ERGEG) au sein desquels la collaboration entre États membres en matière de politique énergétique est efficace et bien organisée.

D'après le **gouvernement de l'État de Bavière** et la **chancellerie d'État de Hesse**, la Commission n'a pas suffisamment prouvé la nécessité de "dissociation forcée de la propriété" et les directives ne sont pas une solution convaincante en ce qui concerne l'égalité de traitement entre les réseaux privés et publics. Ils estiment donc que les propositions sont inutiles et vont trop loin.

Assistance ciblée (*question 3.2.2*)

La plupart des partenaires⁹ s'accordent à penser que, si l'action de l'UE est en général nécessaire dans ce domaine, il aurait fallu tenir compte des spécificités des États membres afin de faire des propositions plus précises. De plus, la législation en la matière ayant été adoptée par la Commission en 2003, il aurait fallu offrir aux États membres le temps et le soutien nécessaires pour la mettre en œuvre correctement.

Plusieurs partenaires¹⁰ pensent donc que l'UE devrait s'attacher davantage à fournir une assistance ciblée aux États membres qui n'ont pas encore transposé la législation existante et, ainsi, tenir dûment compte des spécificités des régions.

Sur ce point, le **gouvernement de l'État de Bavière** et le **gouvernement régional des Açores** font les mêmes observations. Ils mentionnent tous les deux la nécessité pour la Commission de tenir compte des spécificités des micro-réseaux isolés (îles, zones rurales isolées, zones de montagne). Pour de tels réseaux, qui ne pourraient, de fait, pas bénéficier d'un marché commun de l'énergie, il conviendrait de proposer des mesures compensatoires (investissements dans les énergies renouvelables, par exemple). Le système réglementaire européen devrait prendre en compte ces réalités régionales spécifiques.

2.2 Critère du champ minimal

En partant du principe que chaque État membre a ses propres spécificités et dispositions nationales ou régionales, certains partenaires montrent comment la présente proposition entrerait en conflit avec l'organisation et/ou le système juridique de leur pays.

Le parlement de la région de Bruxelles-Capitale, la chancellerie d'État de Hesse, le gouvernement de l'État de Bavière, le parlement du land de Vorarlberg, la conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens, le parlement du land de Carinthie et le gouvernement des Açores regrettent que la Commission n'ait pas pris en compte / respecté les spécificités nationales, régionales et locales lorsqu'elle a présenté cette proposition. Les Açores regrettent que les spécificités des régions dotées de pouvoirs législatifs n'aient pas été prises en compte. Bruxelles, la Hesse et la Bavière font remarquer que le fait qu'il n'y ait qu'une seule autorité de régulation nationale par État membre serait en contradiction avec les systèmes constitutionnels allemand et belge (et mettrait en péril les bonnes pratiques existant au niveau régional), qui prévoient davantage d'autorités de régulation.

⁹ Parlement du land de Vorarlberg, parlement du land de Carinthie, conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens, chancellerie d'État de Hesse, gouvernement des Açores, parlement de la région de Bruxelles-Capitale.

¹⁰ Parlement du land de Vorarlberg, chancellerie d'État de Hesse, gouvernement des Açores, parlement du land de Carinthie et conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens.

La Hesse et la Bavière estiment également que la proposition est en contradiction avec leur système juridique interne car elle prévoit un régulateur national totalement indépendant, ce qui exclurait les autorités de régulation du système normal de contrôle de la légalité ("*Rechtsaufsicht*") existant pour toutes les administrations allemandes.

Les **parlements des länder de Vorarlberg et de Carinthie ainsi que la conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens** craignent également que la mise en œuvre de cette proposition mette en péril les bonnes pratiques existant au niveau régional en matière de régulation des marchés de l'énergie.

Le parlement du land de Carinthie, la conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens, le parlement du land de Vorarlberg, le gouvernement des Açores, la chancellerie d'État de Hesse et le gouvernement de l'État de Bavière sont d'avis que la directive limite considérablement la portée des décisions nationales et craignent que des lignes directrices de suivi trop précises de la Commission entraînent un transfert de compétence non justifié vers l'échelon communautaire. La **Bavière** attire également l'attention sur le risque de contournement des compétences du Parlement européen et du Conseil au moyen des modalités d'application prévues par la directive (ce qui impliquerait également que le CdR n'aurait pas droit à la parole au sujet de ces modalités).

En ce qui concerne le renforcement des autorités de régulation nationales existantes, le **gouvernement de l'État de Bavière** ne juge pas nécessaire que le législateur européen donne des instructions détaillées (nouveau chapitre VII a) de la directive) sur la façon d'organiser ces autorités. Cela interférerait en effet avec la compétence exclusive des États membres pour l'organisation de leurs propres structures administratives.

La **chancellerie d'État de Hesse** insiste sur le fait que les propositions législatives de l'UE devraient être limitées aux questions du transport transnational de l'électricité et du gaz.

2.3 Qualité des arguments fournis (question 6)

La plupart des partenaires estiment que les arguments avancés par la Commission pour la compatibilité des mesures proposées avec le principe de subsidiarité sont soit insuffisants¹¹, soit inadéquats, soit inexistant¹². Le gouvernement et le parlement basques demandent à la Commission de garantir qu' "*à l'avenir, les arguments correspondent à des informations précises et ne soient pas des généralités*".

Alors que **l'article 4 du Protocole** sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité stipule que "*les raisons permettant de conclure qu'un objectif communautaire peut être mieux réalisé*

¹¹ Chancellerie d'État de Hesse, gouvernement des Açores, gouvernement de l'État de Bavière, parlement du land de Carinthie, conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens et parlement du land de Vorarlberg.

¹² Gouvernement de la communauté autonome du Pays basque et parlement basque.

à l'échelon communautaire doivent s'appuyer sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs", plusieurs partenaires¹³ font remarquer que la proposition de l'UE n'est pas fondée sur des indicateurs quantitatifs.

La **chancellerie d'État de Hesse** et le **parlement de la région de Bruxelles-Capitale** observent que les propositions de directives ne se réfèrent pas assez au principe de subsidiarité. Le **gouvernement de l'État de Bavière** souligne que, de manière générale, la Commission n'a pas avancé suffisamment d'arguments pour démontrer que l'objectif de renforcement de la concurrence sur le marché de l'électricité peut être atteint grâce à cette proposition législative. Il existe déjà une législation dans ce domaine et l'on estime que son renforcement ne fera qu'augmenter la bureaucratie. La Bavière reconnaît toutefois que les propositions sont suffisamment motivées en ce qui concerne la nécessité de certains éléments transnationaux et l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie.

Le **gouvernement régional des Açores** estime que les propositions sont en général suffisamment motivées mais insiste sur le fait qu'il aurait fallu tenir compte des situations régionales spécifiques lors de l'élaboration et de la présentation de la proposition.

Le **parlement du land de Carinthie, la conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens et le parlement du land de Vorarlberg** estiment que la directive proposée ne va pas dans le bon sens et donne de mauvaises orientations au marché, parce qu'elle ne traite pas des services d'intérêt général, du changement climatique ou encore de la durabilité.

3. Respect du principe de proportionnalité (questions 7 à 12)

Puisque le **gouvernement de l'État de Bavière, la chancellerie d'État de Hesse, le parlement du land de Carinthie, le parlement du land de Vorarlberg et la conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens** estiment que la proposition législative n'est pas nécessaire conformément au principe de subsidiarité et considèrent que la législation communautaire existante devrait être mieux appliquée grâce à une assistance mieux ciblée, aucune analyse de proportionnalité n'est nécessaire en ce qui les concerne.

3.1 Critères d'efficacité et d'efficience

Le **gouvernement régional des Açores** souligne que la directive va trop loin et qu'il existe d'autres moyens de mieux réaliser ces objectifs. L'UE aurait dû se contenter de donner "*des conseils*", ce qui aurait suffi à atteindre le but fixé.

Par ailleurs, le **gouvernement et le parlement basques** sont d'avis que, de manière générale (hormis le fait que certains aspects n'aient pas été dûment pris en compte), les mesures sont adéquates et nécessaires pour parvenir aux objectifs souhaités. Le **gouvernement basque** mentionne par exemple la séparation fonctionnelle des gestionnaires de réseau de transport, la séparation des activités de

¹³ Parlement de la région de Bruxelles-Capitale, chancellerie d'État de Hesse.

distribution et de fourniture dans les secteurs de l'énergie, l'indépendance et la coopération des régulateurs nationaux de l'énergie, le renforcement des interconnexions, l'amélioration des infrastructures, le développement et la transparence effectifs des transactions en matière énergétique sur les marchés nationaux. Cependant, le parlement et le gouvernement basques identifient aussi des lacunes. Selon eux, les directives proposées ne tiennent pas assez compte de *"l'insuffisance des mécanismes européens visant à garantir le développement des interconnexions"* et de *"l'absence de véritables approches communes en matière de sécurité"*.

3.2 Critère de la contrainte juridique minimale

La plupart des partenaires¹⁴ partagent le choix d'une directive comme instrument (même si, comme nous l'avons déjà vu, tous ne pensent pas qu'une nouvelle législation dans ce domaine soit nécessaire).

Le gouvernement des Açores estime qu'une directive-cadre aurait été préférable et remarque qu' *"il n'est nullement expliqué pourquoi le choix ne s'est pas porté sur d'autres méthodes réglementaires"*.

Le gouvernement de l'État de Bavière pense que la directive n'est pas la solution la plus simple et que cela entraînera des procédures administratives supplémentaires.

Comme nous l'avons déjà dit, de nombreux partenaires¹⁵ remarquent que les orientations contraignantes proposées par la Commission à la suite de l'adoption de la directive laissent très peu de place à l'action nationale. Ils considèrent que cette compétence d'orientation va trop loin.

3.3 Coût de mise en œuvre de la proposition

Bien que la Commission ne le mentionne pas, un certain nombre de partenaires font remarquer que la mise en œuvre de cette législation créerait une charge supplémentaire pour les États membres et leurs collectivités locales et régionales.

Le parlement de la région de Bruxelles-Capitale mentionne la charge supplémentaire indirecte pour les services sociaux publics qui fournissent l'électricité à des groupes de population plus défavorisés.

Le gouvernement de l'État de Bavière et la chancellerie d'État de Hesse font référence à l'augmentation de la bureaucratie européenne qu'entraîneraient les modifications (législatives ou techniques) au sein des États membres, étant donné que les directives proposées ne tiennent pas compte de l'échelon régional et ne respectent notamment pas la structure actuelle des autorités de régulation en Allemagne.

14 Parlement de la région de Bruxelles-Capitale, parlement du land de Carinthie, conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens, parlement du land de Vorarlberg, gouvernement de l'État de Bavière, chancellerie d'État de Hesse et gouvernement des Açores.

15 Gouvernement de l'État de Bavière, chancellerie d'État de Hesse, parlement du land de Carinthie, conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens, parlement du land de Vorarlberg et gouvernement des Açores.

Le **gouvernement des Açores** et le **gouvernement de l'État de Bavière** soulignent la situation financière des "petits marchés" et déplorent que leurs particularités n'aient pas été prises en compte dans les directives proposées.

Pour le **parlement du land de Carinthie**, le **parlement du land de Vorarlberg** et la **conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens**, la législation proposée n'est pas nécessaire. Les charges qu'elle entraîne ne sont donc pas justifiées.

4. Préparation de la proposition de recommandation (question 13)

Tous les partenaires sont d'avis que la Commission européenne devra, à l'avenir, accorder plus d'attention à la dimension régionale lors de l'élaboration de ses propositions, notamment dans les politiques clés telles que l'énergie. En effet, de par le fait qu'elle ne tient pas dûment compte des dimensions locale et régionale, la Commission elle-même nuit à la qualité et à la clarté de sa propre proposition sur le troisième paquet énergétique. L'on peut également imaginer que c'est l'une des principales raisons expliquant la mise en œuvre jusqu'à présent inadaptée et incomplète de la législation communautaire actuelle dans les États membres.

4.1 Consultation

La plupart des partenaires¹⁶ font référence à la consultation lancée suite à l'adoption de la communication de janvier 2007¹⁷ sur le thème "*Une politique de l'énergie pour l'Europe*". Ils se demandent en premier lieu si les conclusions de la consultation ont été prises en considération et dans quelle mesure les collectivités régionales et locales y ont participé. En ce sens, le **parlement du land de Basse-Saxe** souligne l'importance des échelons régional et local car ce sont les régions qui, dans les faits, transposent et mettent en œuvre la législation européenne. Enfin, la quasi-totalité des partenaires¹⁸ déplorent que les aspects régionaux et locaux n'aient pas été pris en compte durant la phase de consultation.

4.2 Analyse d'impact

Une analyse d'impact a été réalisée et la plupart des partenaires étaient au courant. Certains¹⁹ indiquent toutefois qu'ils n'en n'ont jamais eu connaissance car elle ne leur a pas été transmise par le CdR. Le **parlement de la région de Bruxelles-Capitale** considère que les références à cette analyse

16 Gouvernement de la communauté autonome du Pays basque et parlement basque, parlement de la région de Bruxelles-Capitale, chancellerie d'État de Hesse, parlement du land de Carinthie, conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens et parlement du land de Vorarlberg.

17 COM(2007) 1 final.

18 Gouvernement de la communauté autonome du Pays basque et parlement basque, gouvernement des Açores, gouvernement de l'État de Bavière, chancellerie d'État de Hesse, parlement du land de Carinthie, parlement du land de Vorarlberg et conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens.

19 Gouvernement de l'État de Bavière et gouvernement des Açores.

d'impact publiée sur le site Internet de la Commission européenne sont insuffisantes et qu'il aurait fallu la diffuser davantage auprès du public.

Les partenaires²⁰ sont globalement inquiets de constater que, dans cette analyse d'impact, les aspects locaux et régionaux n'ont absolument pas été pris en compte et que les schémas nationaux existants ne sont pas respectés.

À cet égard, le **gouvernement régional des Açores** déplore le fait qu'il n'ait pas été tenu compte de l'article 299 (2) du traité CE, qui souligne que les spécificités et contraintes des régions ultrapériphériques devraient être prises en compte dans la législation communautaire.

II. **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**

L'objectif de cette proposition est de formaliser et d'accroître la coordination et la coopération entre les gestionnaires de réseau de transport dans le domaine de l'électricité.

Le résumé concernant la proposition COM(2007) 528 final s'applique *mutatis mutandis* (voir ci-dessus). La chancellerie d'État de Hesse ne nous a pas soumis d'analyse spécifique pour cette proposition.

2. Respect du principe de subsidiarité (questions 3 à 5)

2.1 Critères de nécessité et de valeur ajoutée de l'action de l'Union

Le **parlement du land de Carinthie, le parlement du land de Vorarlberg et la conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens** considèrent que le règlement va trop loin car la transposition de la législation communautaire existante et la coopération transfrontalière dans le cadre de l'Association européenne des gestionnaires de réseau de transport d'électricité (ETSO) fonctionnent bien et devraient suffire à atteindre les objectifs. Ils estiment que les États membres n'ont pas eu assez de temps pour mettre en œuvre le règlement n° 1228/2003/CE. Ils pensent même que, dans la situation actuelle, le renforcement de la législation créerait une structure parallèle au niveau de l'UE, ce qui entraverait considérablement la coopération en cours au sein de l'ETSO. Les mesures au niveau de l'UE ne seraient nécessaires que s'il était évident et démontré que la coopération au sein de l'ETSO n'était pas efficace²¹.

²⁰ Chancellerie d'État de Hesse, parlement du land de Carinthie, conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens, parlement du land de Vorarlberg et gouvernement des Açores.

²¹ Parlement du land de Carinthie, conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens et parlement du land de Vorarlberg.

Au contraire, le **gouvernement régional des Açores** pense que l'absence de législation communautaire dans ce domaine pourrait nuire aux intérêts des États membres et il se félicite de la création du Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité et notamment de la procédure proposée pour l'élaboration par ce réseau d'un programme de travail annuel, de l'harmonisation des codes techniques et commerciaux et de l'étroite supervision des opérateurs du marché par l'UE.

2.2 Critère du champ minimal

Comme pour les autres documents, les partenaires sont inquiets en ce qui concerne la compatibilité des mesures proposées avec les schémas de fonctionnement existant à l'échelle nationale²².

Le **gouvernement basque**, s'il ne fait pas explicitement part d'inquiétudes à ce sujet, attire l'attention sur la dimension régionale de la coopération entre les gestionnaires de réseau de transport. Il souligne qu' *"il ne fait aucun doute que la coopération des gestionnaires de réseau de transport à l'échelon européen devrait être complétée à l'échelon régional, afin de garantir de véritables progrès pratiques, une gestion optimale du réseau et une planification et une réalisation adéquates des investissements. Le cadre réglementaire devrait promouvoir, coordonner et développer les initiatives régionales entre les gestionnaires de réseau de transport et les autorités de régulation"*.

2.3 Qualité des arguments fournis

Le **gouvernement régional des Açores** estime que, pour cette proposition législative, les arguments fournis sont adéquats et tiennent compte des facteurs aussi bien quantitatifs que qualitatifs.

3. Respect du principe de proportionnalité (questions 7 à 12)

3.1 Critères d'efficacité et d'efficience

Du point de vue de l'efficacité, plusieurs partenaires²³ jugent que les moyens employés par la Commission pour atteindre l'objectif ne sont pas appropriés et vont au delà de ce qui est nécessaire.

La **conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens** et le **parlement du land de Vorarlberg** considèrent qu'il aurait été plus efficace et efficient de recourir à des instruments juridiques non contraignants en ce qui concerne la coopération des gestionnaires de réseau de transport.

²² Par exemple, le parlement de la région de Bruxelles-Capitale.

²³ Gouvernement des Açores, parlement du land de Carinthie, conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens et parlement du land de Vorarlberg.

Le **gouvernement régional des Açores** juge les mesures proposées au titre du règlement pertinentes et appropriées mais, dans le même temps, estime que le Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport proposé dépend trop de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie proposée.

III. **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**

Cette proposition présente une législation destinée à parvenir à la pleine ouverture du marché du gaz naturel de l'UE.

Le résumé concernant la proposition COM (2007) 528 final s'applique *mutatis mutandis* (voir ci-dessus).

2. Respect du principe de subsidiarité (questions 3 à 5)

2.1 Critères de nécessité et de valeur ajoutée de l'action de l'Union

Le **gouvernement régional des Açores** considère que l'absence de législation au niveau communautaire dans ce domaine pourrait être contraire aux intérêts des États membres mais avertit dans le même temps que "*la forme d'action choisie [...] devrait souligner le rôle des États membres ainsi que des collectivités locales et régionales*".

2.3 Qualité des arguments fournis (question 6)

Le **gouvernement régional des Açores** reconnaît que des arguments qualitatifs ont été avancés, mais il observe aussi que "*ces arguments font trop de cas des avantages d'une action communautaire renforcée*".

3. Respect du principe de proportionnalité (questions 7 à 12)

3.1 Critères d'efficacité et d'efficience

Du point de vue de l'efficacité, la plupart des partenaires²⁴ estiment que les moyens employés par la Commission pour atteindre l'objectif du marché intérieur du gaz naturel ne sont pas appropriés et vont au delà de ce qui est nécessaire.

Le **gouvernement régional des Açores** souligne qu'il ne faut pas sous-estimer l'efficacité des autorités nationales de régulation et que le renforcement de l'action de l'UE ne devrait intervenir que

²⁴ Gouvernement des Açores, parlement du land de Carinthie, conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens, parlement du land de Vorarlberg, chancellerie d'État de Hesse et gouvernement de l'État de Bavière.

lorsque l'utilité en est prouvée. Il convient d'accorder plus d'indépendance aux autorités nationales de régulation.

IV. **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**

Cette proposition présente une législation visant à ouvrir totalement le marché du gaz naturel de l'UE.

Le résumé concernant la proposition COM(2007) 528 final s'applique *mutatis mutandis* (voir ci-dessus). Les partenaires suivants ne nous ont pas soumis d'analyse pour cette proposition:

- chancellerie d'État de Hesse, parlement du land de Carinthie, parlement du land de Vorarlberg, conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens.

2. Respect du principe de subsidiarité (questions 3 à 5)

2.1 Critères de nécessité et de valeur ajoutée de l'action de l'Union

Le **gouvernement régional des Açores** semble davantage prêt à accepter une législation communautaire poussée pour la libéralisation du marché du gaz naturel que pour celle du marché de l'électricité et juge donc nécessaire la proposition législative de l'UE.

2.2 Critère du champ minimal

Le **gouvernement basque** insiste sur le fait qu' "*il ne fait aucun doute que la coopération des gestionnaires de réseau de transport à l'échelon européen devrait être complétée à l'échelon régional, afin de garantir de véritables progrès pratiques, une gestion optimale du réseau et une planification et une réalisation adéquates des investissements. Le cadre réglementaire devrait promouvoir, coordonner et développer les initiatives régionales entre les gestionnaires de réseau de transport et les autorités de régulation*".

3. Respect du principe de proportionnalité (questions 7 à 12)

Le résumé concernant la proposition COM(2007) 528 final s'applique mutatis mutandis avec les adaptations suivantes (voir ci-dessus).

3.1 Critères d'efficacité et d'efficience

Le **gouvernement de l'État de Bavière** doute de la nécessité d'étendre le règlement à de nouveaux segments du marché de l'énergie tels que l'accès aux terminaux de GNL. Il se demande également si

ce nouveau règlement permettra à l'avenir de créer suffisamment d'incitations à l'investissement dans la sécurité des infrastructures et de l'approvisionnement dans le secteur du gaz naturel.

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

L'objectif de cette proposition est la création d'une autorité européenne de régulation.

Le résumé concernant la proposition COM(2007) 528 final s'applique *mutatis mutandis* avec les adaptations suivantes (voir ci-dessus).

2. Respect du principe de subsidiarité (questions 3 à 5)

2.1 Critères de nécessité et de valeur ajoutée de l'action de l'Union

Les gouvernement et parlement basques ainsi que le **parlement de la région de Bruxelles-Capitale** se félicitent de la proposition de la Commission et la jugent nécessaire afin d'améliorer la coordination des actions des États membres.

Conformément aux arguments déjà synthétisés concernant le document COM(2007) 528 final, la plupart des partenaires²⁵ considèrent que la proposition législative pour la création de l'Agence constitue une violation du principe de subsidiarité. Cette proposition serait superflue et irait donc trop loin. La **Hesse** ajoute que le législateur européen ne devrait avoir son mot à dire qu'en ce qui concerne le transport de l'énergie, mais pas la régulation des réseaux.

Le **gouvernement des Açores** observe même que "*la proposition de création d'une autorité européenne de régulation est nettement exagérée*" et fait référence à la position du CdR exposée dans son avis sur le "Paquet énergétique".

2.2 Critère du champ minimal

La **chancellerie d'État de Hesse** souligne que l'action de l'UE devrait se limiter au contrôle institutionnel des marchés de l'énergie par la Commission européenne. Ce contrôle ne devrait intervenir que pour les questions transnationales concernant le gaz ou l'électricité, sans interférer au niveau de la distribution à l'échelle nationale.

Le parlement du land de Carinthie, le parlement du land de Vorarlberg et la conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens estiment que la création d'une nouvelle agence ne résoudra aucun problème. Ils sont d'avis que seuls un consensus politique et une coopération renforcée

²⁵ Chancellerie d'État de Hesse, gouvernement de l'État de Bavière, gouvernement des Açores, parlement du land de Carinthie, parlement du land de Vorarlberg et conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens.

entre États membres pourraient contribuer à la résolution des problèmes actuels en ce qui concerne les marchés de l'énergie. Puisque cette coopération existe déjà au niveau de l'ERGEG et que son manque d'efficacité n'a pas été prouvé, ils proposent de poursuivre cette coopération au lieu de créer l'agence voulue par la Commission, ce qui serait superflu et irait donc trop loin.

Le gouvernement et le parlement basque sont d'accord avec la proposition de création de l'Agence. Ils estiment toutefois que le règlement affectera également les compétences des régions dotées de pouvoirs législatifs. Ils appellent donc à une coopération directe entre l'Agence et les collectivités régionales. (*"Pour que l'utilisateur final soit en mesure de choisir son fournisseur, la libre concurrence doit exister et être efficace. C'est pourquoi la coopération avec les autorités dotées de ce pouvoir est nécessaire, ce qui implique l'éventuelle participation des organes (régionaux) publics et autonomes en fonction des budgets disponibles dans chaque cas."*)

2.3 Qualité des arguments fournis (question 6)

Selon la **conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens**, la Commission agirait de manière confuse si elle poursuivait l'objectif de la dérèglementation tout en proposant par ailleurs la création de nouvelles agences engendrant de la bureaucratie supplémentaire à l'échelon communautaire.

3. Respect du principe de proportionnalité (questions 7 à 12)

3.3 Coût de mise en œuvre de la proposition

La majorité des partenaires²⁶ doutant de la nécessité de création de l'Agence, ils s'accordent également sur le rejet de la charge financière et administrative supplémentaire que cela entraînerait.

²⁶

Gouvernement de l'État de Bavière, chancellerie d'État de Hesse, gouvernement des Açores, parlement du land de Carinthie, conférence des chefs de gouvernement des länder autrichiens et parlement du land de Vorarlberg.