Marché intérieur du gaz naturel. Troisième paquet énergie

2007/0196(COD) - 19/09/2007 - Document de base législatif

OBJECTIF : modifier la directive 2003/55/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel – Donner une nouvelle impulsion à la politique énergétique européenne.

ACTE PROPOSÉ : Directive du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : la présente proposition s'inscrit dans un troisième train de mesures législatives destinées à compléter les règles existantes en vue d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie pour tous les consommateurs, quelle que soit leur taille, et aider l'UE dans sa recherche d'une énergie plus sûre, plus concurrentielle et plus durable du point de vue écologique (voir également COD/2007/0195 ; COD/2007/0197 ; COD/2007/0198 ; COD/2007/0199).

Dans sa communication du 10 janvier 2007 intitulée «Une politique de l'énergie pour l'Europe» (COM (2007)0001), la Commission a souligné l'importance d'achever le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel. Cette communication était étayée par un rapport complet sur le marché intérieur, par les conclusions finales de l'enquête sectorielle en matière de concurrence et par des examens approfondis de la situation des marchés nationaux de l'électricité et du gaz.

Le Conseil européen du printemps 2007 a invité la Commission à proposer des mesures supplémentaires, telles que : i) la séparation effective des activités de fourniture et de production, d'une part, et de la gestion des réseaux, d'autre part ; ii) la poursuite de l'harmonisation des compétences des régulateurs nationaux de l'énergie et le renforcement de leur indépendance ; iii) l'établissement d'un mécanisme indépendant pour la coopération entre les régulateurs nationaux ; iv) la création d'un mécanisme permettant aux gestionnaires de réseau de transport d'améliorer la coordination de la gestion des réseaux et la sécurité des réseaux, les échanges transfrontaliers et l'exploitation des réseaux ; et v) une transparence accrue dans le fonctionnement des marchés de l'énergie. Le Conseil européen a aussi souligné la nécessité de renforcer la sécurité d'approvisionnement dans un esprit de solidarité entre les États membres.

Dans sa résolution sur les perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité adoptée le 10 juillet 2007, le Parlement européen a manifesté son soutien politique appuyé à une politique commune de l' énergie en considérant que la séparation de la propriété au niveau du transport est «le moyen le plus efficace de promouvoir de façon non discriminatoire l'investissement dans les infrastructures, un accès équitable au réseau pour les nouveaux arrivants et la transparence du marché». Il a toutefois souligné que d'autres mesures étaient également nécessaires et que les différences entre les marchés de l'électricité et du gaz pouvaient justifier des dispositions de mise en œuvre différentes. Il a également appelé à «renforcer la coopération entre régulateurs nationaux au niveau de l'UE via une entité communautaire, voyant là un moyen de promouvoir une approche plus européenne en matière de réglementation des questions transfrontalières» (voir INI/2007/2089).

CONTENU : les points susmentionnés ont été intégralement pris en considération dans l'élaboration des actuelles propositions dont les principaux éléments sont les suivants :

Séparation effective des activités de fourniture et de production, d'une part, et de la gestion des réseaux, d'autre part : la propriété et l'exploitation des réseaux doivent être «dissociées». En d'autres termes, la gestion des réseaux d'électricité et de gaz doit être séparée des activités de distribution et de production. L'option privilégiée par la Commission est la dissociation au niveau de la propriété : une

entreprise unique ne pourrait alors plus à la fois être propriétaire du réseau de transport et mener des activités de production ou de distribution d'énergie. La Commission propose néanmoins une option de remplacement, celle du «gestionnaire de réseau indépendant», en vertu de laquelle les entreprises verticalement intégrées pourraient rester propriétaires du réseau à condition que la gestion des actifs soit effectivement assurée par une entreprise ou un organisme entièrement indépendant. Afin d'encourager les investissements dans de nouvelles infrastructures énergétiques de la part des entreprises de fourniture et de production, la proposition présentée inclut la possibilité d'une dérogation temporaire aux règles de dissociation de la propriété pour la construction de nouvelles infrastructures. Cette dérogation sera appliquée au cas par cas, en prenant en compte les aspects économiques du nouvel investissement, les objectifs du marché intérieur et l'objectif de sécurité d'approvisionnement. A noter que la proposition s'applique de la même manière aux entreprises publiques et aux entreprises privées.

Aspects liés aux pays tiers : la proposition exige la dissociation effective des gestionnaires de réseau de transport et des activités de fourniture et de production, non seulement à l'échelon national, mais dans l' ensemble de l'UE. Cette exigence s'applique de la même manière aux sociétés de l'UE et aux sociétés de pays tiers. La Commission reconnaît l'importance stratégique de la politique énergétique. C'est pourquoi l' ensemble de mesures inclut des sauvegardes garantissant que dans le cas où des entreprises de pays tiers souhaitent acquérir une participation importante, voire le contrôle d'un réseau européen, elles devront se conformer de manière démontrable sans équivoque aux mêmes exigences de dissociation que les entreprises de l'UE. La Commission peut intervenir lorsque l'acquéreur n'est pas en mesure de démontrer son indépendance directe et indirecte vis-à-vis des activités de fourniture et de production.

Régulateurs nationaux : la proposition vise à renforcer les compétences des autorités de régulation. 1) celles-ci recevraient le mandat explicite de coopérer à l'échelon européen afin d'assurer un marché intérieur de l'électricité et du gaz concurrentiel, sûr et durable sur le plan environnemental et une ouverture effective du marché pour l'ensemble des consommateurs et des fournisseurs ; 2) il est proposé de renforcer leurs compétences en matière de régulation des marchés notamment dans les domaines suivants: i) contrôler le respect, par les gestionnaires de réseau de transport et de distribution, des règles régissant l'accès des tiers, des obligations en matière de dissociation, des mécanismes d'équilibrage, la gestion de la congestion et la gestion des interconnexions; ii) évaluer les plans d'investissement des gestionnaires de réseau de transport; iii) surveiller la sécurité et la fiabilité du réseau; iv) contrôler le respect des obligations en matière de transparence; v) surveiller le degré d'ouverture des marchés et de concurrence et ; vi) garantir le plein effet des mesures de protection des consommateurs. Il est en outre proposé que l'autorité de régulation soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toute autre entité publique ou privée.

Agence de coopération des régulateurs d'énergie : en vue d'une simplification des échanges transfrontaliers d'énergie, la Commission propose de créer, en complément des régulateurs nationaux, une Agence de coopération des régulateurs nationaux de l'énergie habilitée à arrêter des décisions ayant un caractère contraignant pour les tiers. L'Agence compléterait, à l'échelon européen, les tâches de régulation effectuées au niveau national par les autorités de régulation, par les moyens suivants: i) fourniture d'un cadre de coopération aux régulateurs nationaux pour mieux gérer les situations transnationales ; ii) surveillance réglementaire de la coopération entre gestionnaires de réseau de transport : iii) pouvoirs de décision individuelle ; iv) rôle consultatif général à l'égard de la Commission pour ce qui est des questions de régulation des marchés. Les coûts annuels totaux de l'Agence sont estimés à 6-7 millions d'euros par an environ.

Coordination efficace entre gestionnaires de réseaux de transport : la Commission propose un nouveau réseau européen pour les gestionnaires de réseau de transport. Les gestionnaires de réseau européens collaboreraient et élaboreraient des normes de sécurité et des codes commerciaux et techniques communs, et planifieraient et coordonneraient les investissements nécessaires au niveau de l'UE. Cela faciliterait les échanges transfrontaliers et créerait des conditions plus équitables pour les gestionnaires.

Améliorer le fonctionnement du marché : le paquet proposé vise aussi à améliorer le cadre législatif pour faciliter l'accès des tiers aux infrastructures clés, à renforcer la transparence sur le marché, à promouvoir l'intégration du marché et à améliorer l'accès aux clients du marché de détail. Dans cette perspective, la Commission propose de rendre juridiquement contraignantes les lignes directrices en matière de bonnes pratiques d'ATR pour les gestionnaires de réseau de stockage. Elle propose en outre des règles transparentes sur l'accès aux terminaux GNL. Elle fournira également une assistance concernant le respect des accords de fourniture de longue durée conclus en aval. Enfin, la Commission envisage de mettre sur pied un forum du «marché de détail»qui devrait servir de plateforme à toutes les parties intéressées pour promouvoir l'établissement d'un marché de détail à l'échelle de l'UE.

Renforcer la sécurité en matière d'approvisionnement : à titre de première mesure, les présentes propositions ne modifient pas la directive 2004/67/CE et ne traitent que deux aspects: le renforcement des obligations de transparence sur le niveau des stocks commerciaux et la solidarité. Il est ainsi proposé que les États membres coopèrent pour promouvoir la solidarité régionale et bilatérale. Cette coopération est destinée à couvrir les situations susceptibles d'entraîner de graves perturbations de l'approvisionnement en gaz touchant un état membre. La Commission adoptera, le cas échéant, des lignes directrices sur la coopération dans un contexte de solidarité régionale.