Marché intérieur de l'électricité. Troisième paquet énergie

2007/0195(COD) - 13/07/2009 - Acte final

OBJECTIF : création d'un marché intérieur de l'électricité pleinement opérationnel (troisième paquet de mesures législatives sur le marché intérieur de l'énergie).

ACTE LÉGISLATIF : Directive 2009/72/CE du Parlement Européen et du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE.

CONTENU : le Conseil a adopté à l'unanimité le paquet de mesures législatives concernant le marché intérieur de l'énergie, approuvant tous les amendements adoptés par le Parlement européen en deuxième lecture. Le paquet législatif comprend également : 1) une directive concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel ; 2) un règlement sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité ; 3) un règlement instituant une agence de coopération des régulateurs de l'énergie, et 4) un règlement concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel.

Le troisième paquet de mesures législatives sur le marché intérieur de l'énergie a pour objectif :

- de compléter les règles existantes afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur pour tous les consommateurs et d'aider l'Union européenne à s'assurer un approvisionnement en énergie plus sûr, compétitif et durable ;
- de mieux protéger les consommateurs d'énergie et à les faire bénéficier des prix les plus bas possibles en matière d'énergie ;
- de favoriser la durabilité en encourageant l'efficacité énergétique et en veillant à ce que les petites entreprises, en particulier celles qui investissent dans les énergies renouvelables, aient également accès au marché de l'énergie ;
- d'assurer une concurrence équitable entre les entreprises de l'UE et celles des pays tiers.

La présente directive établit des règles communes concernant la production, le transport, la distribution et la fourniture d'électricité, ainsi que des dispositions relatives à la protection des consommateurs, en vue de l'amélioration et de l'intégration de marchés de l'électricité compétitifs dans la Communauté. Elle définit les modalités d'organisation et de fonctionnement du secteur de l'électricité, l'accès ouvert au marché, les critères et les procédures applicables en ce qui concerne les appels d'offres et l'octroi des autorisations ainsi que l'exploitation des réseaux. Elle définit également les obligations de service universel et les droits des consommateurs d'électricité, et clarifie les obligations en matière de concurrence

Les principales dispositions de la directive sont les suivantes :

Séparation entre activités de transport et activités de production et de fourniture : la directive établit différents modèles pour mener à bien la séparation entre activités de transport et activités de production et de fourniture. Elle donne aux États membres la possibilité de choisir entre trois options pour dissocier les activités d'approvisionnement et de production de la gestion des réseaux sur le marché de l'électricité, à savoir :

- une dissociation intégrale des structures de propriété ;
- un gestionnaire de réseau indépendant ;
- un gestionnaire de transport indépendant.

Tout système de dissociation devrait éliminer efficacement tout conflit d'intérêt entre les producteurs, les fournisseurs et les gestionnaires de réseaux de transport, afin de créer des incitations à la réalisation des investissements nécessaires et de garantir l'accès des nouveaux arrivants dans le cadre d'un régime réglementaire transparent et efficace. Il ne devrait pas créer un régime réglementaire trop lourd pour les autorités de régulation nationales.

Renforcement des droits du consommateur : la directive définit les obligations de service universel et les droits des consommateurs d'électricité, et clarifie les obligations en matière de concurrence. Les États membres devront en particulier :

- veiller à ce que tous les clients résidentiels et, lorsqu'ils le jugent approprié, les petites entreprises aient le droit de **bénéficier du service universel**, c'est-à-dire du droit d'être approvisionnés, sur leur territoire, en électricité d'une qualité définie, et ce à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables, transparents et non discriminatoires ;
- veiller à ce que tous les clients aient le droit de se procurer leur électricité **auprès du fournisseur de leur choix**, sous réserve de son accord, indépendamment de l'État membre dans lequel il est enregistré, aussi longtemps qu'il suit les règles applicables de négociation et d'équilibrage. Á cet égard, les États membres doivent prendre toutes mesures en vue de garantir que les procédures administratives ne constituent pas une entrave pour les entreprises déjà enregistrées en tant que fournisseurs dans un autre État membre ;
- veiller à ce que: a) **si un client souhaite changer de fournisseur**, dans le respect des conditions contractuelles, ce changement soit effectué par l'opérateur ou les opérateurs concernés dans un délai de trois semaines; b) les clients aient le droit de recevoir toutes les données pertinentes concernant leur consommation ;
- s'assurer que les fournisseurs d'électricité spécifient dans les **factures et les documents promotionnels** envoyés aux clients finals: a) la contribution de chaque source d'énergie à la totalité de sources d'énergie utilisées par le fournisseur au cours de l'année écoulée d'une manière compréhensible et, au niveau national, clairement comparable; b) des informations concernant l' impact environnemental, au moins en ce qui concerne les émissions de CO_2 et les déchets radioactifs résultant de la production d'électricité à partir de la totalité des sources d'énergie utilisées par le fournisseur au cours de l'année écoulée ; c) des informations concernant leurs droits en matière de règlement des litiges ;
- mettre en place : a) des **guichets uniques** afin fournir aux consommateurs l'ensemble des informations nécessaires concernant leurs droits, la législation en vigueur et les voies de règlement des litiges à leur disposition en cas de litige ; b) un mécanisme indépendant, comme un **médiateur de l'énergie** ou un organisme de consommateurs, en vue d'un traitement efficace des plaintes et d'un règlement extrajudiciaire des litiges ;
- garantir une **protection adéquate aux consommateurs vulnérables** : chaque État membre devra définir le concept de consommateurs vulnérables, en faisant éventuellement référence à la pauvreté énergétique et, notamment, à l'interdiction de l'interruption de la connexion à l'électricité de ces clients lorsqu'ils traversent des difficultés ;
- prendre des mesures, telles que des plans nationaux d'action dans le domaine de l'énergie ou des prestations au titre des régimes de sécurité sociale, pour assurer aux consommateurs vulnérables l'approvisionnement nécessaire en électricité ou des aides à l'amélioration de l'efficacité énergétique, afin de **lutter contre la pauvreté énergétique** là où elle se présente ;
- recommander aux entreprises d'électricité **d'optimiser l'utilisation de l'électricité**, par exemple en proposant des services de gestion de l'énergie, en élaborant des formules tarifaires novatrices ou, le cas échéant, en introduisant des systèmes de mesure ou des réseaux intelligents ;
- veiller à la **mise en place de systèmes intelligents de mesure** qui favorisent la participation active des consommateurs dans le marché de la fourniture d'électricité. Si la mise en place de compteurs intelligents donne lieu à une évaluation favorable, au moins 80% des clients seront équipés de systèmes intelligents de mesure d'ici à 2020.

La Commission devra de son côté établir, après avoir consulté les parties intéressées, un **aide-mémoire** du consommateur d'énergie, facile d'accès pour l'utilisateur, qui donne aux consommateurs des informations pratiques sur leurs droits.

Promotion de la coopération régionale : la directive renforce la coopération régionale entre les autorités de régulation et entre les gestionnaires de réseau de transport. Les États membres ainsi que les autorités de régulation nationales devront coopérer pour assurer l'intégration de leurs marchés nationaux à un ou plusieurs niveaux régionaux, à titre de première étape vers l'instauration d'un marché intérieur totalement libéralisé. Elles devront faciliter la coopération des gestionnaires de réseau de transport à l'échelon régional, y compris sur des questions transfrontalières, dans le but de créer un marché européen compétitif et faciliter l'intégration des systèmes isolés qui forment les « îles électriques » subsistant dans la Communauté.

Procédure d'autorisation pour de nouvelles capacités : pour la construction de nouvelles installations de production, les États membres devront adopter une procédure d'autorisation qui doit répondre à des critères objectifs, transparents et non discriminatoires. Afin de déterminer les critères relatifs à l'octroi des autorisations de construction de capacités de production sur leur territoire, les États membres devront tenir compte, entre autres, de : i) la sécurité et la sûreté des réseaux électriques, des installations et des équipements associés; ii) la protection de la santé et de la sécurité publiques; iii) la protection de l' environnement; iv) l'occupation des sols et le choix des sites; v) l'efficacité énergétique; vi) la contribution de la capacité de production à la réalisation de l'objectif général de la Communauté consistant à atteindre 20% d'énergie provenant de sources renouvelables d'ici à 2020; vii) la contribution de la capacité de production à la réduction des émissions.

Tâches des gestionnaires de réseau de distribution : la directive précise que le gestionnaire de réseau de distribution est tenu de garantir la capacité à long terme du réseau de répondre à des demandes raisonnables de distribution d'électricité, l'exploitation, l'entretien et le développement, dans des conditions économiques acceptables, du réseau de distribution d'électricité, sa fiabilité et son efficacité dans la zone qu'il couvre, dans le respect de l'environnement et en promouvant l'efficacité énergétique.

Le gestionnaire de réseau doit également : a) s'abstenir de toute discrimination entre les utilisateurs du réseau ou des catégories d'utilisateurs du réseau, notamment en faveur de ses entreprises liées ; b) fournir aux utilisateurs du réseau les informations dont ils ont besoin pour un accès efficace au réseau, y compris pour l'utilisation de celui-ci.

Réseaux fermés de distribution : la directive prévoit que lorsqu'il est fait usage d'un réseau fermé de distribution ou bien que le propriétaire du réseau maintient un réseau fermé de distribution d'abord pour son propre usage, il sera possible d'exempter, sous certaines conditions, le gestionnaire du réseau de distribution d'obligations qui pourraient constituer une charge administrative injustifiée en raison de la nature particulière des relations entre gestionnaire et utilisateurs du réseau.

Les sites industriels, commerciaux ou de partage de services, tels que gares ferroviaires, aéroports, hôpitaux, grands terrains de camping avec équipements intégrés, ou installations de l'industrie chimique, peuvent avoir des réseaux fermés de distribution en raison de la nature particulière de leurs opérations.

Accès des tiers : les États membres devront veiller à ce que soit mis en place, pour tous les clients éligibles, un système d'accès des tiers aux réseaux de transport et de distribution. Le gestionnaire d'un réseau de transport ou de distribution pourra refuser l'accès s'il ne dispose pas de la capacité nécessaire. Le refus doit être dûment motivé et justifié, et reposer sur des critères objectifs, techniquement et économiquement fondés. Les autorités de régulation ou les États membres doivent s'assurer que ces critères sont appliqués de manière cohérente et que l'utilisateur du réseau auquel l'accès a été refusé peut engager une procédure de règlement des litiges.

Gestion de la congestion : les autorités de régulation devront surveiller la gestion de la congestion des réseaux nationaux d'électricité, y compris des interconnexions, et la mise en œuvre des règles de gestion de la congestion. À cet effet, les gestionnaires des réseaux de transport ou les opérateurs du marché soumettront leurs règles de gestion de la congestion, y compris l'attribution de capacités, aux autorités de régulation nationales. Celles-ci pourront demander la modification de ces règles.

Les autorités de régulation devront motiver et justifier leurs décisions afin de permettre un contrôle juridictionnel et les rendre publiques tout en préservant la confidentialité des informations commercialement sensibles.

Autorités de régulation : la directive renforce **l'indépendance et les pouvoirs** des régulateurs nationaux. Elle fixe en détail les objectifs, les devoirs et les compétences des autorités de régulation en vue de renforcer la cohérence du marché intérieur du gaz.

Chaque État membre désignera une seule autorité de régulation nationale au niveau national. Celle-ci sera notamment investie des **missions** suivantes: i) fixer ou approuver, selon des critères transparents, les tarifs réglementés de transport et de distribution ou leurs méthodologies; ii) coopérer sur les questions transfrontalières avec la ou les autorités de régulation des États membres concernés et avec l'agence ; iii) surveiller les plans d'investissement des gestionnaires de réseau de transport ; iv) veiller au respect des règles régissant la sécurité et la fiabilité du réseau ; v) veiller au respect des obligations de transparence par les entreprises d'électricité; vi) surveiller le niveau et l'efficacité atteints en termes d'ouverture des marchés et de concurrence pour les marchés de gros et de détail; vii) contrôler l'apparition de pratiques contractuelles restrictives, y compris des clauses d'exclusivité ; viii) surveiller le temps pris par les gestionnaires de réseau de transport et de distribution pour effectuer les raccordements et les réparations ; ix) contribuer à garantir l'effectivité et la mise en œuvre des mesures de protection des consommateurs.

L'autorité de régulation pourra : i) prendre des **décisions contraignantes** à l'égard des entreprises d' électricité; ii)) procéder à des **enquêtes** sur le fonctionnement des marchés de l'électricité et arrêter et imposer les mesures nécessaires afin de promouvoir une concurrence effective et d'assurer le bon fonctionnement du marché ; iii) exiger des entreprises de gaz naturel toute information nécessaire à l' exécution de ses tâches, y compris la justification de tout refus de donner accès à un tiers ; iv) infliger des **sanctions** effectives, proportionnées et dissuasives à l'encontre des entreprises d'électricité qui ne respectent pas les obligations qui leur incombent en vertu de la directive. Ces sanctions pourront aller jusqu'à 10% du chiffre d'affaires annuel du gestionnaire de réseau de transport.

Marchés de détail : en vue de faciliter l'émergence, dans la Communauté, de marchés de détail transparents et qui fonctionnent bien, les États membres devront veiller à ce que les rôles et les responsabilités des gestionnaires de réseau de transport, des gestionnaires de réseau de distribution, des entreprises de fourniture, des clients et, le cas échéant, des autres acteurs du marché soient définis en ce qui concerne les arrangements contractuels, les engagements à l'égard des clients, les règles en matière d' échange de données et de règlement, la propriété des données et les responsabilités en matière de relevés. Ces règles seront rendues publiques.

La directive stipule également que les grands clients non résidentiels ont le droit de passer des contrats simultanément avec plusieurs fournisseurs.

Mesures de sauvegarde : en cas de crise soudaine sur le marché de l'énergie et de menace pour la sécurité physique ou la sûreté des personnes, des appareils ou installations, ou encore l'intégrité du réseau, un État membre pourra prendre temporairement les mesures de sauvegarde nécessaires. Ces mesures doivent provoquer le moins de perturbations possibles dans le fonctionnement du marché intérieur et ne doivent pas excéder la portée strictement indispensable pour remédier aux difficultés soudaines qui se sont manifestées.

L’État membre concerné devra notifier immédiatement ces mesures aux autres États membres et à la Commission, qui pourra décider qu’il doit les modifier ou les supprimer, dans la mesure où elles provoquent des distorsions de concurrence et perturbent les échanges d’une manière incompatible avec l’ intérêt commun.

Rapports : la Commission surveillera et examinera l’application de la directive et soumettra un rapport général annuel sur l’état de la situation. Au plus tard le 3 mars 2013, la Commission présentera au Parlement européen et au Conseil, dans le cadre de la révision générale, un rapport spécifique détaillé précisant dans quelle mesure les exigences de dissociation prévues par la directive ont permis d’assurer une indépendance totale et effective des gestionnaires de réseau de transport.

ENTRÉE EN VIGUEUR : 03/09/2009.

TRANSPOSITION : 03/03/2011.

APPLICATION : à partir du 03/03/2011, à l’exception de l’article 11 (certification concernant des pays tiers) qui s’applique à partir du 03/03/2013.