



19.4.2017

AVIS MOTIVÉ D'UN PARLEMENT NATIONAL SUR LA SUBSIDIARITÉ

Objet: Avis motivé du Bundestag allemand sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le marché intérieur de l'électricité (COM(2016)0861 – C8-0492/2016 – 2016/0379(COD))

Conformément à l'article 6 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les parlements nationaux peuvent, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles ils estiment que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

Le Bundestag allemand a adressé l'avis motivé joint en annexe sur la proposition de règlement susmentionnée.

En vertu du règlement du Parlement européen, la commission des affaires juridiques est compétente pour le respect du principe de subsidiarité.

DÉCISION

Le Bundestag allemand a adopté, au cours de sa 228^e séance, qui s'est tenue le 30 mars 2017, et sur la base du document 18/11777 (nouveau), la décision suivante:

a) information transmise par le gouvernement fédéral
Document 18/11229, n° A.16
Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le marché intérieur de l'électricité (refonte)
COM(2016)0861, document du Conseil 15135/16)

Objet: Avis motivé conformément au protocole n° 2 annexé au traité de Lisbonne (examen du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité)

b) information transmise par le gouvernement fédéral
Document 18/11229, n° A.17
Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (refonte)
COM(2016)0863, document du Conseil 15149/16)

Objet: Avis motivé conformément au protocole n° 2 annexé au traité de Lisbonne (examen du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité)

Vu le document 18/11229, n° A.16 et n° A.17, et conformément au protocole n° 2 du traité de Lisbonne en lien avec le paragraphe 11 de la loi relative à l'exercice de la responsabilité en matière d'intégration européenne (Integrationsverantwortungsgesetz), qui condamne les violations des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la décision suivante est adoptée:

Le 30 novembre 2016, la Commission européenne a présenté dans le cadre de son initiative nommée «Une énergie propre pour tous les Européens» un paquet législatif complet devant remanier le cadre énergétique européen. Ce paquet se compose de quatre propositions de directive et de quatre propositions de règlement.

Dans le cadre de la refonte proposée du règlement instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (règlement ACER) et du règlement relatif au marché intérieur de l'électricité, une série de délégations de compétences est prévue, notamment vers l'Agence européenne de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), les nouveaux centres de conduite régionaux (ou ROC en anglais, pour «Regional Operational Centres», des regroupements de gestionnaires de réseau de transport nationaux qui doivent disposer d'un pouvoir de décision autonome) ainsi que dans le cadre de processus techniques comme les actes délégués.

Du point de vue de la subsidiarité, les évaluations des deux règlements sont étroitement liées eu égard à leur contenu et seront dès lors menées conjointement.

I. En ce qui concerne la compatibilité de la proposition de refonte du règlement ACER (COM(2016)0863; document du Conseil n° 15149/16) et du règlement sur le marché intérieur de l'électricité (COM(2016)0861; document du Conseil n° 15135/16) avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité, le Bundestag allemand établit les points suivants:

1. Le Bundestag allemand salue le fait que la Commission européenne, avec le paquet législatif «Une énergie propre pour tous les Européens», a présenté un concept complet permettant de réorienter le cadre énergétique européen afin qu'il puisse mieux répondre aux défis de la transition énergétique en Allemagne.

2. Le Bundestag allemand se réjouit de l'orientation du règlement sur le marché intérieur de l'électricité, qui vise à renforcer le marché intérieur européen de l'électricité et se concentre en particulier sur la part croissante des énergies renouvelables. Le Bundestag allemand considère qu'il est essentiel que les marchés soient bien connectés, liés, liquides et plus flexibles afin d'exploiter les synergies du marché intérieur et ce, en vue d'augmenter la compétitivité et l'innovation, d'améliorer l'efficacité et la fiabilité de la garantie de sécurité de l'approvisionnement énergétique et d'accroître l'intégration du secteur des énergies renouvelables.

3. Le Bundestag allemand estime en outre que l'ACER a fait ses preuves en tant qu'organe de coordination et de consultation des régulateurs de l'énergie nationaux.

4. Le Bundestag allemand est toutefois d'avis que les dispositions suivantes du règlement sur le marché intérieur de l'électricité et du règlement ACER ne sont pas compatibles avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité:

a) le nouveau pouvoir de décision de la Commission en matière de délimitation des zones de dépôt des offres au sein d'un pays (article 13, paragraphes 4 et 5, p. 2, paragraphe 6),

b) les nombreux transferts englobant des domaines thématiques entiers vers des actes délégués (article 55, paragraphe 1, article 31, paragraphe 3, article 46, paragraphe 4, articles 56, paragraphes 1 et 4, article 57 et article 59, paragraphe 11 du règlement sur le marché intérieur de l'électricité),

c) l'établissement de centres de conduite régionaux (articles 32 à 34 du règlement sur le marché intérieur de l'électricité),

d) l'élargissement des compétences et du pouvoir de décision de l'ACER (article 6, paragraphe 8, article 7, article 8, paragraphe 2, et article 14 du règlement ACER), et

e) la modification de la procédure de vote de l'ACER (articles 19, 23 et 25 du règlement ACER).

5. Le Bundestag allemand se réserve la possibilité de se prononcer sur d'autres aspects du

paquet législatif «Une énergie propre pour tous les Européens» dans un avis distinct.

6. Le Bundestag allemand charge son président de transmettre la présente décision à la Commission européenne, au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne et, en outre, de la porter à l'attention des parlements nationaux des différents États membres.

II. Justification:

1. Délimitation des zones de dépôt des offres

L'article 13 de la proposition de refonte du règlement sur le marché intérieur de l'électricité prévoit une nouvelle procédure concernant la manière dont les zones de dépôt des offres doivent être délimitées dans l'Union. La Commission européenne est désormais seule compétente pour décider de la délimitation de telles zones au sein d'un État membre. Jusqu'à présent, une décision unanime des États membres était nécessaire.

Le transfert de ce pouvoir de décision vers la Commission européenne représente, aux yeux du Bundestag allemand, une violation du principe de subsidiarité.

Pour qu'une proposition législative relative à un sujet ne relevant pas de la compétence exclusive de l'Union soit conforme au principe de subsidiarité établi à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, la Commission européenne doit préciser la raison pour laquelle les objectifs poursuivis par la proposition législative en question ne pourraient être pleinement atteints au niveau des États membres et, du fait de leur portée ou de leurs effets, seraient mieux réalisés à l'échelle européenne.

La Commission européenne n'a pas été en mesure de fournir cette justification. En fin de compte, le but de la question de la délimitation des zones de dépôt des offres est de savoir si, au sein d'un État membre, les prix de gros de l'électricité doivent demeurer homogènes. Il s'agit donc d'une question relative à l'unité économique et sociale d'un État membre qu'il doit pouvoir trancher lui-même.

2. Actes délégués

La proposition de règlement sur le marché intérieur de l'électricité prévoit en plusieurs endroits (en particulier à l'article 55, mais aussi à l'article 31, paragraphe 3, à l'article 46, paragraphe 4, à l'article 56, paragraphe 1, à l'article 57, paragraphe 1, et à l'article 59, paragraphe 11) de transférer certaines questions vers des actes juridiques élaborés en aval. Ces actes devraient être adoptés par la Commission européenne en tant qu'actes délégués, conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

La Commission européenne n'a pas exposé la raison pour laquelle toutes les questions figurant sur cette liste très fournie doivent être réglées au niveau européen. Le Bundestag allemand est d'avis qu'il vaudrait mieux traiter certains de ces aspects au niveau national, en raison des particularités locales à prendre en compte.

Le Bundestag allemand voit d'un œil particulièrement critique le fait que ce ne sont pas seulement des questions techniques spécifiques qui doivent être transférées vers ces actes juridiques adoptés en aval, mais des domaines thématiques délégués dans leur globalité. Conformément à l'article 290 du traité FUE, les actes délégués sont prévus uniquement pour les questions non essentielles. Le Bundestag allemand est d'avis que les domaines thématiques évoqués à l'article 55 de la proposition de refonte du règlement sur le marché intérieur de l'électricité ne sont pas exclusivement constitués de questions non essentielles. Le Bundestag allemand voit en cela la confirmation de ses inquiétudes face au nombre déjà considérable de codes de réseau adoptés à ce jour. À cet égard, il convient de garder à l'esprit que les États membres n'exercent presque plus d'influence sur les actes délégués. Seule une majorité qualifiée au Conseil de l'Union peut rejeter un acte délégué. Le transfert en bloc de domaines thématiques entiers vers des actes délégués ne permet dès lors presque plus de garantir que les propositions concrètes de la Commission européenne respectent le principe de subsidiarité.

Par ailleurs, le Bundestag allemand considère que ce transfert de domaines thématiques dans leur ensemble vers des actes délégués va à l'encontre du principe de proportionnalité. Si et dans la mesure où les dispositions concrètes liées aux thématiques citées à l'article 55 de la proposition de refonte du règlement sur le marché intérieur de l'électricité peuvent effectivement être mieux adoptées au niveau européen, les principaux arrêts de principe politiques devront alors, dans tous les cas, être conçus dans le cadre de la procédure parlementaire ordinaire prévue à cet effet dans les traités européens. Le Bundestag allemand observe en outre que les codes de réseau existants comprennent d'ores et déjà de nombreuses questions politiques essentielles.

3. Centres de conduite régionaux

La proposition de refonte du règlement sur le marché de l'électricité prévoit, à l'article 32, la mise en place de nouveaux centres de conduite régionaux regroupant les gestionnaires de réseau de transport nationaux. Les gestionnaires de réseau de transport coopèrent d'ores et déjà au sein de centres de service régionaux (par exemple Coreso). Ces centres ne disposent toutefois d'aucun pouvoir de décision. En revanche, la proposition de la Commission européenne prévoit que les centres de service régionaux disposent désormais de compétences décisionnelles propres dans des domaines liés à la sécurité de l'approvisionnement.

La Commission européenne n'a pas suffisamment exposé en quoi ce transfert de pouvoir décisionnel est nécessaire et en quoi l'objectif qu'elle poursuit en ce sens ne peut être atteint par l'intermédiaire de la coopération régionale qui existe déjà entre les gestionnaires de réseau de transport réunis dans le cadre des centres de service régionaux. La coopération volontaire des gestionnaires de réseau de transport a pourtant fait ses preuves, même dans des situations critiques pour le réseau. Le Bundestag allemand émet des doutes sur les influences positives qu'aurait, selon la Commission européenne, ce transfert de compétences sur le bien-être social, surtout au vu des pertes en matière d'innovation du fait que les tâches seront concentrées dans une structure centrale. En outre, aux yeux du Bundestag allemand, la répartition des compétences comporte certaines difficultés, telles qu'un manque de clarté dans la responsabilité ultime ainsi que vis-à-vis des questions de

responsabilité cruciales. Ce manque de clarté pourrait avoir des conséquences sur la sécurité du fonctionnement du système. Certains aspects essentiels en matière de sécurité de l'approvisionnement énergétique devraient notamment pouvoir continuer à être traités par les États membres de manière autonome.

4. Refonte du règlement ACER

Avec cette proposition de règlement, la Commission européenne veut élargir les compétences de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie. L'ACER, créée en 2009 à partir du règlement (CE) n° 713/2009, a pour mission de réaliser au niveau européen les tâches de régulation effectuées dans les États membres et, le cas échéant, de coordonner les mesures prises par les autorités nationales concernées. L'ACER:

- émet des avis et des recommandations destinés aux gestionnaires de réseau de transport, aux autorités de contrôle et aux organes de l'Union;
- prend des décisions individuelles dans les cas particuliers visés dans le règlement; et
- présente à la Commission européenne des orientations-cadres non contraignantes («orientations-cadres») conformément à l'article 6 du règlement (CE) n° 714/2009 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité et à l'article 6 du règlement (CE) n° 715/2009 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel.

La proposition de règlement prévoit en plusieurs endroits un élargissement des compétences et une modification de la procédure de vote au sein de l'Agence.

Selon le Bundestag allemand, plusieurs dispositions du traité violent les principes de subsidiarité et de proportionnalité tels qu'ils sont établis à l'article 6 du protocole n° 2 du traité de Lisbonne.

a) C'est le cas, tout d'abord, en ce qui concerne l'élargissement des compétences de l'Agence:

- À l'avenir, l'ACER doit disposer, sous certaines conditions, d'un pouvoir de décision finale pour toutes les questions de régulation «transfrontalière» relevant de la compétence des autorités de régulation nationales. Ce pouvoir de décision finale ne doit pas seulement être mis à l'œuvre à la demande conjointe des autorités de régulation nationales compétentes; il suffit que deux organes nationaux de régulation ne parviennent pas à s'accorder sur une certaine question dans un bref délai de six mois (ou douze mois au maximum). Jusqu'à présent, il ne s'agissait que de questions concernant des «infrastructures transfrontalières» (règlement (CE) n° 713/2009, article 6, paragraphe 8).

La notion de «pertinence transfrontalière» manque de clarté. Dans un marché intérieur commun, tout état de choses peut potentiellement être perçu comme pertinent sur le plan transfrontalier; il suffit qu'une autorité de régulation nationale considère que cet état de choses a des implications transfrontalières et qu'elle entre en conflit sur ce point avec

l'autorité de régulation de l'État voisin. Cette situation entraîne dès lors le risque de voir toutes les questions de régulation transférées vers l'Agence.

- La proposition prévoit par ailleurs la possibilité, pour la Commission européenne, de transférer de nouvelles tâches à l'Agence, ce qui comprend également des compétences en matière de décision (article 14). Jusqu'à présent, seules des tâches qui ne comprenaient aucun pouvoir décisionnel pouvaient être transférées. Or, c'est au seul législateur européen, c'est-à-dire au Conseil et au Parlement européen, qu'il incombe de décider quelles compétences décisionnelles devraient revenir à la Commission et quel pouvoir décisionnel devrait être accordé à l'Agence.
- La proposition élargit le rôle de l'Agence quant aux décisions prévues dans le cadre d'actes délégués sous la forme de codes de réseau (article 5, paragraphe 2). Là où les codes de réseau prennent en charge la concrétisation (ou le développement) d'une méthode conçue par les autorités de régulation nationales, ces dernières pouvaient jusqu'à présent soumettre une proposition commune, puis prendre une décision à l'unanimité. En cas d'unanimité, la proposition n'était plus soumise à l'Agence pour décision. Conformément à la proposition de règlement, l'Agence devrait désormais avoir le droit d'examiner et d'adapter une proposition soumise. Cette proposition adaptée devrait alors être adoptée par le conseil des régulateurs à la majorité simple.
- L'Agence doit décider de la taille des centres de conduite régionaux (article 8, paragraphe 2).
- Le processus de prise de décision relative à des questions régionales doit également être modifié (article 7): les autorités de régulation nationales concernées ne peuvent plus trancher seules sur les questions régionales; elles ne peuvent plus qu'adresser des recommandations au conseil des régulateurs. L'Agence dispose, ici encore, du droit d'adapter les propositions.

L'élargissement des compétences de l'Agence en matière de décision finale est une violation du principe de subsidiarité. La Commission européenne n'a pas justifié dans sa proposition la nécessité de cette importante atteinte à l'indépendance des autorités de régulation nationales afin d'éviter les entraves dues à des décisions hétérogènes au sein du marché intérieur de l'électricité.

Le transfert indéfini de tâches à l'ACER au moyen d'un «plein pouvoir» eu égard à toutes les questions pouvant être pertinentes sur le plan transfrontalier ou au moyen du transfert ultérieur par la Commission de tâches comportant un aspect décisionnel à l'ACER (article 14) comporte en outre le risque de voir transmises à l'Agence d'autres compétences qui n'ont aucun lien, ou seulement un lien secondaire, avec les échanges transfrontaliers.

Le développement du transfert de compétences vers l'ACER enfreint par ailleurs le principe de proportionnalité, car il va bien plus loin que les objectifs poursuivis par la Commission européenne et nuit de manière durable à l'indépendance des autorités de régulation nationales ainsi qu'à leur participation au processus de prise de décision

constructive dans le cadre de l'Agence et à l'approbation des décisions adoptées.

De même, la Commission européenne n'a pas justifié les raisons pour lesquelles il revient à l'ACER de décider de la taille des centres de conduite régionaux. Les réserves émises par le Bundestag allemand concernant l'établissement de centres de conduite régionaux s'intensifient proportionnellement à la taille de la délimitation des centres de conduite régionaux. Il est ici impossible de comprendre en quoi il serait préférable que cette décision soit prise au niveau européen.

b) Les réserves eu égard aux principes de subsidiarité et de proportionnalité portent en outre sur l'adaptation des processus de prise de décision au sein de l'Agence:

- Il est ainsi prévu, entre autres, que les décisions du conseil d'administration et du conseil des régulateurs seront à l'avenir adoptées à la majorité simple et qu'une pondération simple des voix (principe d'une voix par pays) devra être appliquée (articles 19 et 23). Jusqu'à présent, une majorité des deux tiers des membres présents était requise.

Cette majorité des deux tiers garantit le respect du principe de subsidiarité dans toutes les activités de l'Agence et représente une garantie supplémentaire de l'indépendance des régulateurs de l'énergie nationaux. Il conviendrait donc d'envisager l'introduction d'une majorité qualifiée au sein du conseil des régulateurs, c'est-à-dire une double majorité, conformément à l'article 16, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne.

- Enfin, la proposition de règlement prévoit qu'à l'avenir, le directeur de l'ACER pourra rédiger lui-même des avis, recommandations et décisions sans devoir y associer les autorités de régulation nationales concernées (article 25).

La Commission européenne n'a pas justifié de manière convaincante la raison pour laquelle le système actuel ne suffit pas et la raison pour laquelle les autorités de régulation compétentes ne pourraient pas prendre elles-mêmes en charge ces tâches dans le cadre d'un processus coopératif.