



22.5.2017

AVIS MOTIVÉ D'UN PARLEMENT NATIONAL SUR LA SUBSIDIARITÉ

Objet: Avis motivé du Parlement espagnol relatif à 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 Parlement espagnol a adressé l'avis motivé joint en annexe sur la proposition susmentionnée de règlement.

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

AVIS MOTIVÉ 1/2017 DE LA COMMISSION MIXTE POUR L'UNION EUROPÉENNE, DU 26 AVRIL 2017, SUR LE NON-RESPECT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ PAR LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL SUR LE MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'ÉLECTRICITÉ (REFONTE) (TEXTE PRÉSENTANT DE L'INTÉRÊT POUR L'EEE) [COM (2016) 861 FINAL] [COM (2016) 861 FINAL ANNEXE I] [COM (2016) 861 FINAL ANNEXE II] [2016/0379 (COD)] {SWD (2016) 410 FINAL PARTIES 1 À 5} {SWD (2016) 411 FINAL} {SWD (2016) 412 FINAL PARTIES 1 ET 2} {SWD (2016) 413 FINAL}

CONTEXTE

A. Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité de Lisbonne de 2007, en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009, a instauré un processus de contrôle par les parlements nationaux du respect du principe de subsidiarité dans les initiatives législatives européennes. Ledit protocole a été transposé en Espagne par la loi n° 24/2009 du 22 décembre 2009 portant modification de la loi n° 8/1994 du 19 mai 1994. En particulier, les nouvelles dispositions de l'article 3, point j), et des articles 5 et 6 de la loi n° 8/1994 constituent la base juridique du présent avis.

B. Les propositions de refonte de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, du règlement du Parlement européen et du Conseil sur le marché intérieur de l'électricité et de la directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ont été approuvées par la Commission européenne et renvoyées devant les parlements nationaux, lesquels disposent d'un délai de huit semaines pour procéder au contrôle de subsidiarité des initiatives, délai qui expire le 9 mai 2017 pour la première proposition et le 17 mai 2017 pour les deux autres.

C. Le bureau et les porte-parole de la commission mixte pour l'Union européenne sont convenus, le 30 mars 2017, de procéder à l'examen des initiatives législatives européennes en question. La députée Pilar Rojo Noguera a été nommée rapporteure et il a été demandé au gouvernement de présenter le rapport visé à l'article 3, paragraphe j), de la loi n° 8/1994.

D. Les rapports présentés par le gouvernement concluent à la conformité des deux propositions de directive avec le principe de subsidiarité. Toutefois, dans le rapport relatif à la proposition de règlement, le gouvernement conclut au non-respect de ce principe en ce qui concerne certains éléments de la proposition. Les parlements de Catalogne, de La Rioja, de Cantabrie et du Pays basque ont également transmis des documents dans lesquels ils communiquent leur décision de prendre acte des propositions, de les archiver ou de ne pas émettre d'avis motivé.

E. La commission mixte pour l'Union européenne, lors de sa réunion du 26 avril 2017, a approuvé le présent

AVIS MOTIVÉ

1. L'article 5, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne dispose que *«les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice [des compétences de l'Union]»*. Le paragraphe 3 du même article dispose quant à lui qu'*«en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union»*.

2. Les propositions législatives à l'examen ont pour base juridique l'article 194, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui dispose ce qui suit:

«2. Sans préjudice de l'application d'autres dispositions des traités, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs visés au paragraphe 1. Ces mesures sont adoptées après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

Elles n'affectent pas le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique, sans préjudice de l'article 192, paragraphe 2, point c).»

3.

A. Propositions de directive et de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (refonte).

Les deux propositions concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité visent à adapter le cadre réglementaire de l'Union aux changements intervenus dans les marchés européens de l'électricité, à savoir: l'augmentation de la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables, la participation plus active des usagers au système énergétique et le renforcement de la coopération régionale.

Les propositions s'inscrivent dans la droite ligne de trois trains de mesures législatives adoptés au cours des vingt dernières années (entre 1996 et 2009, plus précisément) en vue de créer un marché intérieur de l'électricité dans l'Union en intégrant et en libéralisant les marchés. Elles font partie du train de mesures de la Commission intitulé «Une énergie propre pour tous/Clean Energy for All», dont les priorités sont la promotion de l'efficacité énergétique, le rôle de chef de file de l'Union dans le domaine des énergies renouvelables et le renforcement du rôle des consommateurs.

Dans un souci de clarté et de rationalité, il est apparu utile de procéder à une refonte des différentes dispositions existantes pour les rassembler en un seul texte, un nouveau règlement.

La directive fixe les principes généraux que les États membres sont tenus de respecter pour que le marché de l'électricité de l'Union soit concurrentiel, axé sur le consommateur, souple

et non discriminatoire. Elle prévoit également des règles actualisées concernant d'éventuelles obligations de service public qui peuvent être imposées par les États membres dans certaines circonstances. Elle renforce les droits préexistants des consommateurs et introduit de nouveaux droits.

La forme choisie pour le nouveau marché de l'électricité, dont la proposition de règlement sur le marché intérieur de l'électricité est un des fondements, repose sur la réglementation d'un marché européen de l'électricité déjà intégré sur le plan matériel et comportant une part croissante d'énergie produite à partir de sources renouvelables. Dès lors, il est proposé une révision des règles actuelles de fonctionnement des marchés de gros pour harmoniser ce fonctionnement dans toute l'Union, sur la base d'un renforcement des mesures de coopération régionales et de mécanismes de prise de décisions au niveau supranational.

La proposition de directive est conforme au principe de subsidiarité car ses objectifs ne peuvent être atteints de manière suffisante par les États membres (ni au niveau central, ni au niveau régional et local), mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Par contre, certains éléments du règlement conduisent à conclure que la proposition de règlement n'est pas conforme au principe de subsidiarité. En outre, l'application des mesures concernées à l'Espagne, pays où l'interconnexion est encore insuffisante et qui est loin de pouvoir atteindre l'objectif de 10 % d'interconnexion à l'horizon 2020, est disproportionnée, étant donné qu'il s'agit de mesures qui se justifient précisément par un degré d'interconnexion élevé et l'absence d'obstacles matériels. Tant que l'Espagne n'aura pas atteint un degré d'interconnexion adéquat, l'application de ces mesures au marché espagnol ne saurait se justifier et risque d'ailleurs d'introduire de fortes distorsions, au détriment du consommateur espagnol.

Les mesures qui ne respectent pas le principe de subsidiarité sont recensées ci-dessous.

- La période de règlement des déséquilibres et les intervalles de temps pour l'échange de l'énergie (article 7, paragraphe 4). Passer de la période actuelle d'une heure à la période proposée d'un quart d'heure entraînera des coûts élevés pour le consommateur du fait de la nécessité de remplacer les appareillages de mesure qui sont actuellement en cours d'installation et du fait de la distorsion des barèmes actuels, alors que ni la nécessité ni les effets positifs d'une telle mesure ne sont étayés par une justification suffisante.
- Les actes délégués, dont la proposition, au lieu d'en limiter l'adoption à des éléments techniques précis et non essentiels, prévoit qu'ils puissent être utilisés de manière inconsidérée pour des décisions fondamentales en matière de politique énergétique (article 31, paragraphe 3, article 46, paragraphe 4, article 55, article 56, paragraphe 1, article 57, paragraphe 1, et article 59, paragraphe 11), comme par exemple l'établissement de codes de réseau. Il faudra dès lors que la nécessité d'adopter ces actes soit à chaque fois pleinement justifiée et que leur champ d'application, tout comme leur élaboration, soient strictement encadrés.
- La configuration des zones de dépôt des offres: l'article 13 revient à octroyer à la Commission une compétence exclusive pour les décisions en la matière, alors que rien ne vient justifier l'impossibilité pour les États membres de participer, comme le prévoit la

procédure actuelle (approuvée en 2015, actuellement en phase d'application), de manière fructueuse à la configuration des zones.

- La convergence progressive des méthodes de fixation des tarifs de transport et de distribution, sur recommandation de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) (article 16, paragraphe 9).
- La création des centres de conduite régionaux (article 32), nouvelles structures disposant d'un pouvoir de décision autonome et destinées à remplacer les gestionnaires de réseau de transport dans certains domaines liés à la sécurité de l'approvisionnement.
- La conception des mécanismes de capacité (article 23). La proposition entend restreindre le recours à ces mécanismes, mesure qui, associée à la suppression des limites maximales et minimales des prix, risque de pénaliser fortement les consommateurs des pays dont le degré d'interconnexion demeure insuffisant.
- Seuls sont autorisés les mécanismes de capacité lorsque l'évaluation, au niveau européen, de l'adéquation des moyens a recensé un problème de sécurité de l'approvisionnement. Les évaluations au niveau national ne sont pas reconnues, alors qu'elles continuent de jouer un rôle essentiel pour les pays à faible degré d'interconnexion. En outre, les capacités de production ne sont autorisées à participer à un mécanisme de capacité que si leurs émissions sont inférieures à 550 gr CO₂/kWh. Or, aucune justification n'est apportée quant à la conformité de l'établissement de ce seuil avec le droit des États membres à définir leur bouquet énergétique et aucune analyse d'impact n'a été réalisée en ce qui concerne l'incidence de ce seuil sur la sécurité de l'approvisionnement. Enfin, la proposition prévoit l'obligation d'ouvrir les mécanismes à d'autres États membres, alors que cette mesure ne se justifie que pour les pays disposant d'une capacité d'échange suffisante.

Dans l'ensemble, la Commission n'a fourni aucune justification quant à la nécessité de réglementer au niveau de l'Union les éléments abordés dans les articles susmentionnés. Il serait plus opportun de les réglementer au niveau national, étant donné qu'ils sont liés à des situations qui varient d'un pays à l'autre.

Parmi les parlements nationaux qui se sont manifestés jusqu'à présent, le Parlement allemand abonde en ce sens. Dans son avis motivé, il estime en effet qu'il y a non-respect du principe de subsidiarité en ce qui concerne les actes délégués, les zones de dépôt des offres et les centres de conduite régionaux.

B. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte)

La proposition de directive relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables vise à adapter le cadre des énergies renouvelables aux objectifs en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 adoptés par le Conseil européen en octobre 2014 (au moins 27 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale de l'Union). La Commission reconnaît que l'ambition de l'Union est de se poser en chef de file mondial des énergies renouvelables. La proposition recense six domaines d'action, rappelés ci-dessous.

1. Création d'un cadre pour permettre le déploiement d'énergies renouvelables dans le secteur de l'électricité, avec pour objectif, à l'horizon 2030, de produire la moitié de l'électricité européenne à partir de sources renouvelables.
2. Renforcement des énergies renouvelables dans les secteurs du chauffage et du refroidissement, qui représentent à eux deux 50 % du total de la demande énergétique en Europe.
3. Décarbonation viable à long terme du secteur des transports (à l'heure actuelle, 94 % du secteur dépend du pétrole).
4. Renforcement des droits et de l'information des consommateurs.
5. Renforcement des critères de durabilité. Le point de départ est l'engagement de la Commission envers l'utilisation de biomasse durable pour la production d'énergie.
6. Établissement de mesures pour veiller au respect collectif, dans les délais prévus, de l'objectif contraignant de l'Union, en l'absence d'objectifs contraignants nationaux.

En ce qui concerne la conformité de cette proposition avec le principe de subsidiarité, il est vrai que les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les États membres (ni au niveau central, ni au niveau régional et local), mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Néanmoins, il serait utile de prévoir, dans la proposition finale qui sera adoptée, une meilleure prise en compte des spécificités des États membres et, notamment, de leurs degrés d'interconnexion respectifs.

CONCLUSION

Pour les motifs exposés, la commission mixte pour l'Union européenne estime que la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le marché intérieur de l'électricité (refonte) n'est pas conforme, en ce qui concerne les éléments visés au paragraphe 3 du présent avis motivé, au principe de subsidiarité tel que consacré par le traité sur l'Union européenne actuellement en vigueur.