

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission des affaires économiques et monétaires

2007/0196(COD)

7.2.2008

PROJET D'AVIS

de la commission des affaires économiques et monétaires

à l'intention de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie

sur la 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)0529 – C6-0317/2007 – 2007/0196(COD))

Rapporteur pour avis: Bernhard Rapkay

PA_Legam

JUSTIFICATION SUCCINCTE

1. Contexte

Le degré de concurrence et d'intégration du marché obtenu dans le domaine du gaz dans le cadre des premier et deuxième paquets de mesures relatifs au marché intérieur de l'énergie n'est pas encore satisfaisant. Il convient donc de se féliciter du nouvel ajustement proposé sous la forme du troisième paquet de mesures relatif au marché intérieur de l'énergie. Si en ce qui concerne les objectifs contenus dans la proposition de la Commission, il existe une large concordance de vues, les instruments choisis soulèvent toutefois quelques questions.

2. Dispositions en matière de "dissociation"

Dans la proposition de la Commission et dans le débat politique en général, la question de la "dissociation" des structures de propriété (*ownership unbundling, OU*) occupe une place dominante. On lui attribue des effets positifs considérables, qui vont bien au-delà des aspects liés à un accès au marché non discriminatoire. Les réseaux de transport européens représentent toutefois un monopole naturel. Ce fait ne serait pas changé par l'existence d'un propriétaire qui ne serait ni impliqué dans la production, ni dans la distribution. Un degré approprié de régulation est dans ce domaine un instrument beaucoup plus efficace. En outre, la "dissociation" des structures de propriété des gestionnaires de réseau de transport reviendrait de facto à une expropriation, ce qui soulèverait, du moins dans certains États membres, des problèmes considérables au niveau du droit constitutionnel et de façon générale la question de la proportionnalité des moyens. La conséquence en serait des contentieux juridiques qui dureraient pendant des années, et cela aurait des répercussions considérables sur l'investissement des entreprises concernées et sur la sécurité en matière d'approvisionnement. Il reste aussi à savoir si ladite dissociation des structures de propriété aurait vraiment les effets positifs en matière d'intégration du marché et de concurrence souhaités par la Commission.

Comme seconde option subsidiaire, la Commission propose la mise en place d'un gestionnaire de réseau indépendant, ce qui représente toutefois une solution qui ne serait guère praticable. En raison de ces considérations, il convient de se féliciter du fait que certains États membres ont élaboré un modèle visant à une "dissociation" effective et efficace des gestionnaires de réseau grâce à une "dissociation" renforcée dans le droit des sociétés. Ce modèle devrait être soumis à un examen, sans préjuger du résultat, mais il doit dans tous les cas aller nettement plus loin que le modèle actuel de "dissociation" dans le droit des sociétés.

3. Structure en matière de régulation

De façon générale, une structuration intelligente en matière de régulation revêt une importance centrale, bien plus que la dissociation des structures de propriété, pour la création d'un marché intérieur intégré et fonctionnant bien. La proposition de la Commission consacre par conséquent des dispositions importantes à la question de la régulation, mais n'apporte pas de réponses satisfaisantes à la question de la délimitation des compétences *entre* les différents intervenants dans le domaine de la régulation.

- En particulier, l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie, qui n'a que des pouvoirs consultatifs, ne va de cette façon pas pouvoir s'acquitter de sa tâche, consistant à combler la lacune existante en matière de régulation, surtout en ce qui concerne les interconnexions. L'Agence devrait disposer, dans un domaine à définir de façon très précise, du pouvoir de prendre des décisions contraignantes. De la même façon que pour

les autorités de régulation nationales, elle devrait, elle aussi, être indépendante par rapport aux intérêts économiques et politiques; et cela devrait d'ailleurs aussi être le cas par rapport à la Commission européenne. Des pouvoirs plus étendus de l'Agence impliqueraient aussi que l'Agence aurait des obligations plus importantes de rendre compte au Parlement et au Conseil.

- Les autorités de régulation nationales se voient renforcées dans leur indépendance et leurs compétences par la proposition de la Commission, et cela est un point dont nous nous félicitons. La poursuite de l'harmonisation dans ce domaine est urgente.
- Le rôle du Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport ne devrait pas être surestimé par rapport à celui de l'Agence; ses compétences dans le domaine de la régulation devraient dans tous les cas restées limitées à l'élaboration de codes techniques, et on devrait éviter de parler de "quasi-autorégulation", sous toute forme que ce soit.
- Enfin, la question se pose de savoir quel rôle la Commission devrait jouer dans la future structure de régulation. La proposition de directive élaborée par cette dernière prévoit d'accorder de vastes compétences à la Commission en l'habilitant, selon la procédure de comitologie, à adopter des lignes directrices. Malgré l'application prévue de la procédure de réglementation avec contrôle, la question se pose dans ce contexte pour le Parlement européen de savoir si on peut laisser exclusivement à la Commission le soin d'élaborer des lignes directrices, par exemple sur *l'étendue* de la coopération entre les autorités de régulation (article 24 quinquies, paragraphe 4). D'autres lignes directrices aussi pourraient intervenir sur des contenus essentiels de la directive et devraient par conséquent, dans la mesure du possible, être définies dans le texte même de la directive, et ainsi s'inscrire dans le cadre de la procédure de codécision.

4. Remarque concernant la procédure

En raison du calendrier serré, il n'a pas été possible, au moment de la rédaction de ce projet d'avis, de finaliser les amendements objectivement nécessaires, surtout en ce qui concerne les dispositions en matière de "dissociation". Par conséquent, le rapporteur présentera des amendements correspondants, relatifs à un autre modèle, à un stade ultérieur.

AMENDEMENTS

La commission des affaires économiques et monétaires invite la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, compétente au fond, à incorporer dans son rapport les amendements suivants:

Texte proposé par la Commission

Amendements du Parlement

Amendement 1 CONSIDÉRANT 7

(7) Seule la suppression des éléments inhérents au système qui incitent les

(7) Seule la suppression des éléments inhérents au système qui incitent les

entreprises intégrées verticalement à pratiquer des discriminations à l'encontre de leurs concurrents en matière d'accès au réseau et d'investissements est de nature à garantir un découplage efficace des activités. La dissociation des structures de propriété, qui implique que le propriétaire du réseau soit désigné comme gestionnaire du réseau et soit indépendant des structures de fourniture et de production, **est clairement le moyen le plus efficace et le plus stable** de résoudre le conflit d'intérêts intrinsèque et d'assurer la sécurité d'approvisionnement. C'est pourquoi, dans sa résolution sur les perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité, adoptée le 10 juillet 2007, le Parlement européen considère 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. Les États membres devraient par conséquent être tenus de faire en sorte que la ou les mêmes personnes ne puissent exercer de contrôle sur une entreprise de production ou de fourniture, y compris en disposant, en tant qu'actionnaires minoritaires, d'un pouvoir de blocage sur des décisions d'importance stratégique telles que des investissements et, simultanément, détenir une quelconque participation dans, ou exercer un quelconque pouvoir sur, un réseau de transport ou un gestionnaire de réseau de transport. À l'inverse, le contrôle exercé sur un gestionnaire de réseau de transport devrait exclure la possibilité de détenir une participation dans, ou d'exercer des droits sur, une entreprise de fourniture.

entreprises intégrées verticalement à pratiquer des discriminations à l'encontre de leurs concurrents en matière d'accès au réseau et d'investissements est de nature à garantir un découplage efficace des activités. La dissociation des structures de propriété, qui implique que le propriétaire du réseau soit désigné comme gestionnaire du réseau et soit indépendant des structures de fourniture et de production, **représente un moyen efficace et stable** de résoudre le conflit d'intérêts intrinsèque et d'assurer la sécurité d'approvisionnement. C'est pourquoi, dans sa résolution sur les perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité, adoptée le 10 juillet 2007, le Parlement européen considère 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. Les États membres devraient par conséquent être tenus de faire en sorte que la ou les mêmes personnes ne puissent exercer de contrôle sur une entreprise de production ou de fourniture, y compris en disposant, en tant qu'actionnaires minoritaires, d'un pouvoir de blocage sur des décisions d'importance stratégique telles que des investissements et, simultanément, détenir une quelconque participation dans, ou exercer un quelconque pouvoir sur, un réseau de transport ou un gestionnaire de réseau de transport. À l'inverse, le contrôle exercé sur un gestionnaire de réseau de transport devrait exclure la possibilité de détenir une participation dans, ou d'exercer des droits sur, une entreprise de fourniture.

Justification

Il n'est pas correct de prétendre que la dissociation des structures de propriété est le moyen le plus efficace et le plus rapide d'assurer la sécurité d'approvisionnement. La sécurité d'approvisionnement est liée à des conditions beaucoup plus diverses, comme par exemple un degré approprié de régulation. Même après une dissociation des structures de propriété, le réseau reste un monopole naturel qui doit être réglementé.

Amendement 2
CONSIDÉRANT 11

(11) Lorsqu'une entreprise propriétaire d'un réseau de transport fait partie d'une entreprise intégrée verticalement, les États membres devraient donc avoir la possibilité de choisir entre la dissociation des structures de propriété et, **à titre de dérogation**, la mise en place de gestionnaires de réseau indépendants des structures de fourniture et de production. Il convient d'évaluer l'efficacité complète de la solution impliquant la mise en place d'un gestionnaire de réseau indépendant au moyen de règles spécifiques supplémentaires. Afin de préserver pleinement les intérêts de l'actionnariat des entreprises intégrées verticalement, il faudrait également laisser aux États membres le choix d'assurer la dissociation des structures de propriété par cession directe ou par fractionnement des parts de l'entreprise intégrée entre la branche réseau et les autres activités de fourniture et de production, pour autant que les obligations résultant de la dissociation des structures de propriété soient respectées.

(11) Lorsqu'une entreprise propriétaire d'un réseau de transport fait partie d'une entreprise intégrée verticalement, les États membres devraient donc avoir la possibilité de choisir entre la dissociation des structures de propriété et la mise en place de gestionnaires de réseau indépendants des structures de fourniture et de production. Il convient d'évaluer l'efficacité complète de la solution impliquant la mise en place d'un gestionnaire de réseau indépendant au moyen de règles spécifiques supplémentaires. Afin de préserver pleinement les intérêts de l'actionnariat des entreprises intégrées verticalement, il faudrait également laisser aux États membres le choix d'assurer la dissociation des structures de propriété par cession directe ou par fractionnement des parts de l'entreprise intégrée entre la branche réseau et les autres activités de fourniture et de production, pour autant que les obligations résultant de la dissociation des structures de propriété soient respectées.

Justification

La mise en place de gestionnaires de réseau indépendants devrait représenter une option de même valeur.

Amendement 3
CONSIDÉRANT 32

(32) En ce qui concerne la directive 2003/55/CE, il convient d'habiliter la Commission à adopter des lignes directrices visant à assurer le degré d'harmonisation minimal requis pour atteindre l'objectif de la présente directive. Étant donné que ces mesures ont une portée générale et ont pour

(32) En ce qui concerne la directive 2003/55/CE, il convient d'habiliter la Commission, **dans une mesure limitée**, à adopter des lignes directrices visant à assurer le degré d'harmonisation minimal requis pour atteindre l'objectif de la présente directive. Étant donné que ces mesures ont

objet de compléter la directive 2003/55/CE par l'ajout de nouveaux éléments non essentiels, elles doivent être arrêtées selon la procédure de réglementation avec contrôle prévue à l'article 5 bis de la décision 1999/468/CE.

une portée générale et ont pour objet de compléter la directive 2003/55/CE par l'ajout de nouveaux éléments non essentiels, elles doivent être arrêtées selon la procédure de réglementation avec contrôle prévue à l'article 5 bis de la décision 1999/468/CE.

Justification

Il suffit que la Commission puisse adopter dans ce contexte des lignes directrices de façon clairement limitée.

Amendement 4
ARTICLE 1 NUMÉRO 2
Article 3, paragraphe 7 (Directive 2003/55/CE)

(2) À l'article 3, le paragraphe 7 suivant est ajouté: *supprimé*

"7. La Commission peut adopter des lignes directrices relatives à la mise en œuvre du présent article. Cette mesure, ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, est arrêtée selon la procédure de réglementation avec contrôle prévue à l'article 30, paragraphe 3."

Justification

Les obligations d'intérêt général sont déjà réglées dans la directive actuellement en vigueur. Il n'est pas utile que la Commission adopte des lignes directrices dans ce contexte.

Amendement 5
ARTICLE 1 NUMÉRO 8
Article 9 bis, paragraphe 3 (Directive 2003/55/CE)

3. La Commission peut adopter des lignes directrices pour assurer que le propriétaire de réseau de transport et le gestionnaire de réseau de stockage respectent pleinement et effectivement les dispositions du paragraphe 2 du présent article. Cette mesure, ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, est arrêtée selon *supprimé*

la procédure de réglementation avec contrôle prévue à l'article 30, paragraphe 3."

Justification

Il n'est pas utile que la Commission adopte des lignes directrices dans ce contexte.

Amendement 6
ARTICLE 1 NUMÉRO 10
Article 13, paragraphe 4 (Directive 2003/55/CE)

4. La Commission peut adopter des lignes directrices visant à garantir que le gestionnaire de réseau de distribution respecte pleinement et effectivement les dispositions du paragraphe 2 en ce qui concerne l'indépendance totale du gestionnaire de réseau de distribution et l'absence de comportement discriminatoire, et à empêcher les entreprises intégrées verticalement de tirer profit de leur intégration verticale d'une manière déloyale. Cette mesure, ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, est arrêtée selon la procédure de réglementation avec contrôle prévue à l'article 30, paragraphe 3." ***supprimé***

Justification

Il n'est pas opportun que la Commission adopte ici des lignes directrices aussi étendues.

Amendement 7
ARTICLE 1 NUMÉRO 13
Article 22, paragraphe 5, alinéa 1 (Directive 2003/55/CE)

5. Dans un délai de deux mois suivant la réception de la notification, la Commission peut arrêter une décision exigeant que l'autorité de régulation modifie ou annule la décision d'accorder une dérogation. Le délai court à compter du jour suivant celui de la réception de la notification. Il peut être

5. En ce qui concerne les règles de concurrence, dans un délai de deux mois suivant la réception de la notification, la Commission peut arrêter une décision exigeant que l'autorité de régulation modifie ou annule la décision d'accorder une dérogation. Le délai court à compter du jour

prolongé de deux mois supplémentaires si la Commission sollicite un complément d'informations. Ce nouveau délai court à compter du jour suivant celui de la réception du complément d'informations. Le délai de deux mois peut aussi être prorogé par accord mutuel entre la Commission et l'autorité de régulation. Si les renseignements demandés ne sont pas fournis dans le délai prévu dans la demande, la notification est réputée avoir été retirée, à moins que le délai ait été prorogé avant son expiration par accord mutuel entre la Commission et l'autorité de régulation, ou que l'autorité de régulation ait informé la Commission, avant l'expiration du délai fixé, et par une déclaration dûment motivée, qu'elle considère la notification comme étant complète.

suisant celui de la réception de la notification. Il peut être prolongé de deux mois supplémentaires si la Commission sollicite un complément d'informations. Ce nouveau délai court à compter du jour suivant celui de la réception du complément d'informations. Le délai de deux mois peut aussi être prorogé par accord mutuel entre la Commission et l'autorité de régulation. Si les renseignements demandés ne sont pas fournis dans le délai prévu dans la demande, la notification est réputée avoir été retirée, à moins que le délai ait été prorogé avant son expiration par accord mutuel entre la Commission et l'autorité de régulation, ou que l'autorité de régulation ait informé la Commission, avant l'expiration du délai fixé, et par une déclaration dûment motivée, qu'elle considère la notification comme étant complète.

Justification

Il ne devrait pas incomber à la Commission d'accorder des dérogations, mais à l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie. La Commission ne devrait intervenir que pour des décisions concernant la concurrence.