Avis du Comité des régions sur le thème «Les marchés européens de l'électricité et du gaz: troisième paquet législatif»

(2008/C 172/11)

LE COMITÉ DES RÉGIONS

— fait valoir qu'il y a lieu de placer le consommateur au centre de toutes les réflexions au niveau de la libéralisation de l'énergie;

— est dès lors favorable à des mesures additionnelles en matière d'unbundling au niveau du transport;

— se félicite que le paquet législatif propose de parachever le marché intérieur de l'énergie par des mesures législatives supplémentaires visant à garantir aux nouveaux entrants un accès non-discriminatoire aux réseaux de transport et favorisant ainsi la concurrence, à instaurer une meilleure coordination entre les régulateurs et les GRT, à favoriser les investissements dans la production d'électricité et les réseaux, à accroître la transparence de marché,

— demande à la Commission d'éviter la concentration des marchés et de favoriser la pluralité des opérateurs privés et publics par des mesures appropriées; les États membres qui le souhaitent doivent pouvoir décider de ne pas appliquer les règles d'unbundling juridique des gestionnaires de réseau de distribution aux entreprises d'électricité intégrées qui approvisionnent moins de 100 000 clients connectés ou approvisionnent de petits réseaux isolés,

— souhaite que l'on encourage la production d'énergie locale et régionale basée sur les sources d'énergie renouvelables, qui sont en adéquation avec les conditions environnementales du territoire concerné tout en réduisant les frais de transport d'énergie et les émissions dans l'ensemble de l'UE. Il est donc nécessaire d'encourager l'élaboration de plans énergétiques spécifiques au niveau régional, qui devront être dûment coordonnés et intégrés dans les cadres nationaux et communautaire;

Rapporteur: Michel LEBRUN, Député wallon (BE/PPE)

Textes de référence

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/54/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité

COM(2007) 528 final — 2007/0195 (COD)

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) 529 final — 2007/0196 (COD)

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie

COM(2007) 530 final — 2007/0197 (COD)

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité

COM(2007) 531 final — 2007/0198 (COD)

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1775/2005 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel

COM(2007) 532 final — 2007/0199 (COD)

Recommandations politiques

LE COMITÉ DES RÉGIONS

Recommandations générales

1. rappelle que les collectivités locales et régionales contribuent de manière significative au succès des initiatives européennes et jouent un rôle essentiel au niveau de la politique énergétique européenne;

2. souligne que l'énergie constitue un bien essentiel tant pour les citoyens que pour la compétitivité des entreprises. Les collectivités locales et régionales, en tant qu'entités proches des citoyens, souhaitent que les consommateurs puissent bénéficier de l'électricité et du gaz sans interruptions, à un prix concurrentiel et avec un niveau de services performant;

3. fait valoir qu'il y a lieu de placer le consommateur au centre de toutes les réflexions au niveau de la libéralisation de l'énergie;

4. constate que les résultats escomptés de la libéralisation de l'énergie font aujourd'hui encore défaut dans de nombreux États membres et qu'il n'existe pas un véritable marché unique de l'électricité et du gaz au sein de l'UE;

5. partage l'analyse de la Commission européenne sur les dysfonctionnements observés sur les marchés de l'électricité et du gaz: une forte concentration de marché, un degré élevé d'intégration verticale des entreprises d'énergie, un morcellement des marchés, un manque de transparence e.a au niveau de la formation des prix, un manque de coordination entre gestionnaires de réseaux de transport (GRT);

6. se félicite que le paquet législatif propose de parachever le marché intérieur de l'énergie par des mesures législatives supplémentaires visant à garantir aux nouveaux entrants un accès non-discriminatoire aux réseaux de transport et favorisant ainsi la concurrence, à instaurer une meilleure coordination entre les régulateurs et les GRT, à favoriser les investissements dans la production d'électricité et les réseaux, à accroître la transparence de marché;

7. accueille favorablement l'inclusion dans le paquet législatif du développement de marchés régionaux, y voyant un pas essentiel sur la voie du marché unique de l'électricité et du gaz au sein de l'UE;

8. se réjouit que la Commission européenne poursuit comme objectifs de la politique énergétique européenne celui de la compétitivité mais également celui de la sécurité d'approvisionnement et de la durabilité tout en soulignant que ces 3 objectifs ne sont pas forcément compatibles entre eux, ce qui requiert une combinaison équilibrée entre ces différents objectifs;

9. reconnaît que le troisième paquet législatif proposé vise avant tout à améliorer le fonctionnement des marchés européens de l'électricité et du gaz mais il souhaite également que ce paquet épaule d'autres objectifs des politiques communautaires, comme l'amélioration de l'efficacité énergétique et l'atténuation du changement climatique. Il faut donc faire des sources d'énergie renouvelables l'option la plus recommandable;

10. rappelle un avis rendu antérieurement où le CdR prônait l'internalisation des coûts environnementaux dans les prix à la consommation (CdR 216/2005). Une telle initiative nécessiterait d'instaurer une législation spécifique à l'échelle de l'UE, alors que le paquet législatif n'envisage rien de tel, le CdR invite donc la Commission de proposer un tel système; Il conviendra cependant à veiller lors de l'élaboration d'un tel système à ce que sa mise en œuvre n'entraîne pas une hausse disproportionnée des prix de l'énergie, compte tenu des répercussions sur la compétitivité de l'UE et la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne;

11. considère que malgré l'analyse d'impact globalement positif de la CE sur le troisième paquet législatif en matière d'énergie, il est nécessaire de rester attentif aux répercussions sociales, économiques et environnementales qu'auront les mesures proposées, notamment au niveau régional et local;

Marché intérieur de l'électricité et du gaz

Concernant la concurrence

12. rappelle que la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz devait mettre fin aux monopoles des entreprises d'énergie dans les États membres et de favoriser la concurrence. Celle-ci ne peut en effet se réaliser que si — au niveau de l'offre — plusieurs producteurs et plusieurs fournisseurs se trouvent en réelle concurrence;

13. constate actuellement, pour la production d'électricité, que les marchés nationaux sont dominés par un monopole de fait ou par un oligopole. Pour le gaz naturel, le nombre de producteurs potentiels est non seulement limité, mais en plus, les producteurs extérieurs à l'Union européenne ne sont pas soumis aux règles de l'Union européenne, tandis qu'ils constituent la majorité de l'approvisionnement;

14. demande à la Commission d'éviter la concentration des marchés et de favoriser la pluralité des opérateurs privés et publics par des mesures appropriées. Les entreprises locales et régionales d'énergie ont à cet égard un rôle clé à jouer, pour cette raison, les États membres qui le souhaitent doivent pouvoir décider de ne pas appliquer les règles d'unbundling juridique des gestionnaires de réseau de distribution aux entreprises d'électricité intégrées qui approvisionnent moins de 100 000 clients connectés ou approvisionnent de petits réseaux isolés;

15. insiste pour que les nouveaux arrivants puissent investir dans de nouvelles capacités de production d'électricité et d'importation de gaz de manière à développer un «*level playing field*» propice à un marché concurrentiel;

16. fait observer qu'un marché concurrentiel permet également aux producteurs locaux et régionaux d'électricité à partir d'énergies renouvelables d'avoir un accès équitable aux consommateurs;

Concernant les exigences en matière d'unbundling

17. constate que la dissociation (*unbundling*) juridique et fonctionnelle au niveau du transport, qui est d'application obligatoire depuis le 1er juillet 2004, ne suffit pas à assurer le bon fonctionnement du marché car elle ne fait pas disparaître le conflit d'intérêt qui découle de l'intégration verticale;

18. partage l'avis selon lequel une entreprise verticalement intégrée a tendance à considérer les réseaux comme des actifs stratégiques au service de l'intérêt commercial de l'entité intégrée, au lieu de servir l'intérêt des clients des réseaux et notamment à sous-investir dans de nouveaux réseaux de crainte que ces investissements n'aident ses concurrents à prospérer sur son marché national;

19. est dès lors favorable à des mesures additionnelles en matière d'unbundling au niveau du transport;

20. note que la dissociation de propriété prônée par la CE ne recueille pas l'unanimité des États membres même si elle est une manière de garantir l'égalité d'accès aux réseaux pour tous les fournisseurs et la neutralité de la politique d'investissement dans les réseaux de transport;

21. estime dès lors que les États membres qui le souhaitent doivent avoir le choix d'opter pour l'approche fondée sur un gestionnaire de réseau indépendant (ISO) bien que cette option puisse conduire à des effets non souhaités pour les actionnaires (perte de contrôle, privatisation, etc.). C'est pourquoi les États membres devraient également avoir la possibilité d'opter pour la «dissociation effective et performante», qui reposerait d'une part sur l'indépendance réelle du gestionnaire de réseau de transport et d'autre part sur des dispositions claires quant aux investissements dans les réseaux;

22. souhaite que l'unbundling juridique et fonctionnelle au niveau de la distribution, qui n'est d'application obligatoire que depuis le 1er juillet 2007, soit appliqué non seulement à la lettre mais également dans l'esprit; afin de lutter aussi efficacement que possible contre la concentration des marchés, il est nécessaire d'avoir simultanément une stratégie de soutien des petites et moyennes entreprises actives dans le domaine de l'énergie; le Comité se réjouit dès lors que l'exception actuelle qui existe pour les petits gestionnaires de réseau de distribution (avec moins de 100 000 clients) soit maintenue;

23. est d'avis qu'il conviendrait d'encourager les autorités locales et régionales à devenir des actionnaires actifs dans les gestionnaires de réseau de transport et de distribution, véritables plaque-tournantes du marché de l'énergie;

Concernant les régulateurs d'énergie

24. insiste sur la nécessité d'instances de régulation indépendantes mais également compétentes et efficaces, dans un marché où il existe des opérateurs monopolistes et/ou dominants;

25. se félicite de voir le rôle des régulateurs nationaux harmonisé et renforcé. Il importe que les régulateurs ne se focalisent pas uniquement sur les activités régulées, mais qu'ils veillent également au bon fonctionnement général du marché par le biais de pouvoirs ex ante discrétionnaires;

26. note que les régulateurs ont souvent une vision à trop court terme visant à réduire les tarifs de réseau de l'électricité et du gaz coûte que coûte, en perdant de vue les objectifs de long terme: le développement optimal du réseau et l'amélioration — ou au moins le maintien — de la qualité du réseau et des services; les autorités de régulation doivent donc être amenées à utiliser dans leur mission une perspective intégrée, qui ne doit donc pas uniquement consister à réguler les prix;

27. souligne la nécessité pour les régulateurs d'avoir la compétence nécessaire pour s'efforcer de créer des incitations afin que soient réalisés les investissements nécessaires dans les réseaux, y compris ceux qui sont nécessaires pour l'énergie renouvelable;

28. demande à ce que les méthodologies de benchmarking de tarifs et de coûts d'accès aux réseaux de transport et de distribution, mises en place par les régulateurs, intègrent non seulement des aspects quantitatifs (coûts), mais également qualitatifs (ex. critères de fiabilité sur la qualité des réseaux) de façon à maintenir le niveau de qualité actuel des réseaux;

Concernant les investissements en vue de garantir la sécurité d'approvisionnement énergétique

29. constate non seulement que la sécurité de l'approvisionnement énergétique est menacée en raison de la faiblesse des investissements dans de nouvelles centrales électriques, mais aussi, qu'un élément fondamental pour garantir cette sécurité est la création de nouveaux réseaux de transport et de distribution et l'élargissement et l'amélioration des réseaux existants, ainsi que de lignes d'interconnexion, qui exigeront de gros investissements et la résolution d'importantes difficultés de conception et de mise en œuvre;

30. insiste sur l'importance d'un environnement stable et attrayant pour les investissements;

31. met en avant toute l'importance que revêtiront la diversification des sources d'énergie en vue de garantir la sécurité d'approvisionnement énergétique;

32. souhaite que l'on encourage la production d'énergie locale et régionale basée sur les sources d'énergie renouvelables, qui sont en adéquation avec les conditions environnementales du territoire concerné tout en réduisant les frais de transport d'énergie et les émissions dans l'ensemble de l'UE. Il est donc nécessaire d'encourager l'élaboration de plans énergétiques spécifiques au niveau régional, qui devront être dûment coordonnés et intégrés dans les cadres nationaux et communautaire;

33. invite la Commission à prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'inciter les producteurs mais également les gestionnaires de réseaux à investir dans la construction d'installations de production, respectivement d'infrastructures pour les réseaux, afin de permettre à la production locale d'énergie renouvelable d'accéder au marché en toute équité;

34. attire cependant l'attention de la Commission sur le fait que, de façon générale, les réseaux ne sont actuellement pas conçus pour accueillir une part importante d'énergies renouvelables, ce qui nécessitera des investissements et donc des moyens financiers additionnels pour adapter les réseaux au développement des énergies renouvelables. Il faudra également réfléchir aux solutions de stockage de l'énergie, ce qui nécessitera d'autres investissements non négligeables;

35. fait observer de manière insistante que les politiques d'utilisation rationnelle de l'énergie et d'efficacité énergétique représentent le meilleur moyen de diminuer la tension actuelle entre l'offre et la demande d'énergie;

Concernant la protection des consommateurs

36. rappelle que des obligations de service public doivent constituer un complément nécessaire à la concurrence et rester au centre du processus d'ouverture du marché;

37. recommande que la liberté de choix des consommateurs d'énergie soit accompagnée de garanties solides concernant les droits des consommateurs d'énergie. À cet égard, il serait souhaitable que les dispositions de la future «charte européenne des droits des consommateurs d'énergie» aient valeur légale;

38. accueille favorablement la mise sur pied d'un forum du «marché de détail», par analogie avec les forums de Florence et de Madrid;

39. demande à la Commission de surveiller davantage les marchés de détail pour évaluer les effets de la libéralisation sur les ménages, afin d'accroître la confiance des consommateurs dans le marché de l'énergie et de limiter les risques de manipulation de marché;

40. souligne l'importance d'une facturation plus transparente de l'électricité et du gaz en vue d'inciter les consommateurs à modifier leurs comportements, via des économies d'énergie et un accroissement de l'efficacité énergétique;

41. insiste sur la mise en place de systèmes informatiques neutres et indépendants des fournisseurs qui permettent une gestion automatisée du «switch»;

42. attire l'attention de la Commission pour que l'introduction généralisée des compteurs intelligents soit soumis à deux conditions préalables: être financièrement raisonnable et proportionné compte tenu des économies d'énergie réalisables pour les différents types de clients;

43. recommande d'accroître à l'avenir la protection des consommateurs vulnérables en vue de combattre le phénomène de pauvreté énergétique;

Agence de coopération des régulateurs de l'énergie

44. reconnaît, en ce qui concerne les questions transfrontalières, le «regulatory gap» et la nécessité d'améliorer les interconnexions dans certaines parties du marché;

45. est cependant partisan à renforcer l'ERGEG plutôt que de lui substituer une nouvelle agence. En effet, plutôt que d'établir une nouvelle structure, avec les dépenses et les charges bureaucratiques qui en découlent, il serait possible de poursuivre sur les bases actuelles, avec une ERGEG renforcée, qui aurait compétence pour trancher les problématiques transfrontalières et se verrait également confier les autres tâches qui devraient être assignée à l'agence que l'on se propose de créer. Si la concurrence ne s'en trouve pas suffisamment accrue, la constitution d'une agence distincte deviendrait alors justifiée;

Les échanges transfrontaliers

46. se réjouit que le troisième Paquet Législatif renforce la coopération entre les GRT en créant un réseau européen des GRT. On encourage ainsi les échanges transfrontaliers d'électricité et de gaz, qui est un des préalables obligés pour que le marché intérieur soit pleinement fonctionne; une grande capacité de transfert représente une condition technique fondamentale, aussi bien pour la sécurité d'approvisionnement que pour l'efficacité de la concurrence sur un marché commun de l'énergie; Cela vaut surtout pour les États membres orientaux de l'UE, qui aspirent à échapper définitivement à la dépendance énergétique à l'égard de leurs voisins de l'Est;

47. est d'avis qu'il faut s'efforcer d'évoluer progressivement vers des gestionnaires de réseaux de transport régionaux;

48. fait observer que les propositions de la Commission européenne concernant le réseau européen des GRT électricité et gaz confèrent aux GRT un statut quasi réglementaire tandis que le rôle de l'agence semble se limiter à celui d'organe consultatif. Certains règles comme les règles de transparence ou les règles pour les échanges relèvent davantage de la compétence des autorités de régulation;

49. accueille favorablement l'obligation imposée au réseau européen des GRT électricité de publier tous les 2 ans un plan décennal d'investissement dans les réseaux pour l'ensemble de la Communauté;

50. souhaite que les nouveau entrants de marché, notamment les entreprises locales et régionales d'électricité, puissent disposer du même niveau d'informations sur les marchés que les acteurs historiques;

Réseau de transport de gaz

51. est d'avis que la disponibilité limitée des capacités de stockage de gaz, qui sont souvent entre les mains des opérateurs historiques, affecte sérieusement la concurrence dans le secteur gazier et indirectement le secteur de l'électricité au niveau de la production. Il accueille dès lors favorablement les propositions visant à améliorer l'accès aux installations de stockage, de même qu'aux installations de GNL;

52. appuie la mise en place d'un régime dit d' «entrée-sortie» dans lequel la capacité est allouée à une zone/région et non à un gazoduc particulier, ce qui favorise l'essor de la concurrence.

Bruxelles, le 10 avril 2008.

Le Président
du Comité des régions
Luc VAN DEN BRANDE