



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 19.9.2007
COM(2007) 530 final

2007/0197 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie

(présentée par la Commission)

{SEC(2007) 1179}
{SEC(2007) 1180}

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le gaz et l'électricité sont au cœur du bien-être de l'Europe. Sans marché concurrentiel et efficace de l'électricité et du gaz en Europe, les citoyens européens paieront des tarifs excessifs pour satisfaire ce qui est l'un de leurs besoins quotidiens les plus fondamentaux. Le marché de l'électricité et du gaz est également essentiel pour la compétitivité de l'Europe, car l'énergie est un élément majeur pour l'industrie européenne.

De plus, l'existence d'un marché concurrentiel et efficace de l'électricité et du gaz forme une condition indispensable pour aborder le problème du changement climatique. Seul le bon fonctionnement du marché permet de mettre en place un mécanisme d'échange des droits d'émission fonctionnant de manière efficace, et de développer une industrie fondée sur l'énergie renouvelable qui soit capable d'atteindre l'ambitieux objectif fixé par le Conseil européen: obtenir une proportion de 20 % de sources d'énergie renouvelables dans le bouquet énergétique de l'UE d'ici à 2020.

Enfin, la mise en place d'un marché concurrentiel de l'électricité et du gaz à l'échelle européenne est capitale pour garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Europe, puisque seul un marché concurrentiel d'envergure européenne fournit les signaux d'investissement corrects et offre un accès équitable aux réseaux à tous les investisseurs potentiels, procurant des atouts réels et efficaces pour inciter tant les gestionnaires de réseau que les producteurs à investir les milliards d'euros dont l'UE aura besoin dans les vingt prochaines années.

La libéralisation du marché du gaz et de l'électricité a débuté il y a dix ans environ. Au cours de ces dix années, de nombreux citoyens européens ont bénéficié d'un élargissement du choix et de la concurrence, doublé d'une amélioration du service et de la sécurité. L'évaluation réalisée par la Commission et les régulateurs de l'énergie de l'Europe a cependant fait apparaître que la mise en place de marchés réellement concurrentiels était loin d'être achevée. En pratique, le nombre de citoyens et d'entreprises de l'UE qui n'ont pas réellement le choix de leur fournisseur est bien trop élevé. Le morcellement des marchés selon les frontières nationales, le degré élevé d'intégration verticale et la forte concentration du marché sont à l'origine de l'absence d'un véritable marché intérieur.

Depuis l'entrée en vigueur des actuelles directives de l'électricité et du gaz en juillet 2003, la Commission a surveillé sans relâche leur mise en œuvre et leurs répercussions sur le marché, entretenant des contacts réguliers avec toutes les parties intéressées. La Commission a notamment publié, chaque année, son rapport d'évaluation comparative sur la mise en œuvre du marché intérieur de l'électricité et du gaz. Elle a organisé le forum de régulation de l'électricité de Florence et le forum de régulation du gaz de Madrid, qui rassemblent de manière régulière les ministres, les autorités de régulation nationales, la Commission, les gestionnaires de réseau de transport, les fournisseurs, les négociants, les consommateurs, les syndicats, les utilisateurs du réseau et les bourses d'échange d'électricité.

Fin 2005, le Conseil européen de Hampton Court a fait la demande d'une véritable politique européenne de l'énergie. La Commission y a répondu en publiant, le 8 mars 2006, un livre vert consacré au développement d'une politique énergétique européenne commune et cohérente. La consultation publique a recueilli 1 680 réponses. En 2005 déjà, la Commission a entamé une enquête sur la concurrence dans les marchés du gaz et de l'électricité. Celle-ci faisait suite aux préoccupations exprimées par les consommateurs et les nouveaux arrivants

dans le secteur énergétique concernant le développement des marchés de gros du gaz et de l'électricité, et le peu de choix des consommateurs. Le rapport final de l'enquête a été adopté par la Commission le 10 janvier 2007, en même temps qu'un vaste ensemble de mesures visant à proposer une nouvelle politique de l'énergie pour l'Europe.

Dans sa communication du 10 janvier 2007 intitulée «Une politique de l'énergie pour l'Europe»¹, la Commission a souligné combien il était important d'achever le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel. Cette communication était étayée par un rapport complet sur le marché intérieur, par les conclusions finales de l'enquête sectorielle en matière de concurrence et par des examens approfondis de la situation des marchés nationaux de l'électricité et du gaz. Parallèlement, la Commission a réalisé une analyse d'impact afin d'évaluer les options stratégiques liées à l'achèvement du marché intérieur du gaz et de l'électricité. L'évaluation d'impact comprenait une consultation des parties intéressées. Au total, 339 questionnaires ont été complétés par des organismes implantés dans 19 pays, et 73 questionnaires supplémentaires par des organismes non liés à un pays particulier. Des entrevues ont eu lieu avec 56 parties prenantes supplémentaires, principalement des entreprises susceptibles d'être affectées par la dissociation de leurs actifs ou par un renforcement des exigences en matière de transparence.

Le Conseil européen du printemps 2007 a invité la Commission à proposer des mesures supplémentaires, telles que :

- la séparation effective des activités de fourniture et de production, d'une part, et de la gestion des réseaux, d'autre part ;
- la poursuite de l'harmonisation des compétences des régulateurs nationaux de l'énergie et le renforcement de leur indépendance ;
- l'établissement d'un mécanisme indépendant pour la coopération entre les régulateurs nationaux ;
- la création d'un mécanisme permettant aux gestionnaires de réseau de transport d'améliorer la coordination de la gestion des réseaux et la sécurité des réseaux, les échanges transfrontaliers et l'exploitation des réseaux ; et
- une transparence accrue dans le fonctionnement des marchés de l'énergie.

Le Conseil européen a aussi souligné la nécessité de renforcer la sécurité d'approvisionnement dans un esprit de solidarité entre les États membres.

Dans sa résolution sur les perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité adoptée le 10 juillet 2007, le Parlement européen a manifesté son soutien politique appuyé à une politique commune de l'énergie, en considérant 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*». Le Parlement a toutefois souligné que d'autres mesures étaient également nécessaires et que les différences entre les marchés de l'électricité et du gaz pouvaient justifier des dispositions de mise en œuvre différentes. Le Parlement a

¹ COM(2007) 1.

également appelé à «renforcer la coopération entre régulateurs nationaux au niveau de l'UE via une entité communautaire, voyant là un moyen de promouvoir une approche plus européenne en matière de réglementation des questions transfrontalières».

Le Conseil européen des régulateurs de l'énergie (CERE) a salué la communication de la Commission du 10 janvier, et fermement appuyé la demande d'une nouvelle législation européenne pour remettre sur les rails le projet de marché unique de l'énergie. Le 6 juin 2007, les régulateurs européens de l'énergie ont publié une série de six documents présentant leur position sur les grandes questions à traiter par la nouvelle législation dans le domaine de l'énergie. Ils soutenaient notamment les propositions de la Commission en faveur d'une surveillance réglementaire indépendante plus forte au niveau national et européen, et d'une séparation effective des réseaux de transport. Les régulateurs ont clairement recommandé que la dissociation des structures de propriété en ce qui concerne le transport soit, en principe, le modèle requis par la nouvelle législation européenne et s'applique à la fois à l'électricité et au gaz.

Ces éléments ont été intégralement pris en considération dans l'élaboration des actuelles propositions, qui sont résumées ci-après.

1. SEPARATION EFFECTIVE DES ACTIVITES DE FOURNITURE ET DE PRODUCTION, D'UNE PART, ET DE LA GESTION DES RESEAUX, D'AUTRE PART

1.1. Les dispositions existantes en matière de découplage ne suffisent pas à assurer le bon fonctionnement du marché

La législation en vigueur exige que la gestion de réseau soit séparée sur le plan juridique et fonctionnel des activités de fourniture et de production. Les États membres se sont conformés à cette exigence en recourant à des structures organisationnelles différentes. Plusieurs États membres ont créé une entreprise totalement distincte pour la gestion de réseau, tandis que d'autres ont créé une entité juridique au sein d'une entreprise intégrée. Les exigences de dissociation juridique et fonctionnelle ont contribué favorablement à l'émergence de marchés concurrentiels pour l'électricité et le gaz dans plusieurs États membres.

Toutefois, l'expérience a montré que, lorsque le gestionnaire du réseau de transport a le statut d'une entité juridique au sein d'une entreprise intégrée, trois types de problèmes se posent.

Premièrement, le gestionnaire du réseau de transport peut accorder à ses entreprises liées un traitement de faveur par rapport aux tiers concurrents. De fait, les entreprises intégrées peuvent utiliser ces actifs pour compliquer l'entrée des concurrents sur le marché. Cela s'explique par le fait que la séparation juridique et fonctionnelle ne résout pas le conflit d'intérêt fondamental au sein des entreprises intégrées, sachant que les entités de fourniture et de production visent à maximiser leurs ventes et leur part de marché, tandis que le gestionnaire de réseau est tenu d'offrir un accès non discriminatoire aux concurrents. Ce conflit d'intérêts intrinsèque est presque impossible à éviter par des moyens réglementaires, étant donné que l'indépendance du gestionnaire de réseau de transport au sein d'une entreprise intégrée est impossible à contrôler sans une réglementation extrêmement lourde et intrusive.

Deuxièmement, en vertu des règles actuelles en matière de dissociation, l'accès non discriminatoire à l'information ne peut être garanti, étant donné qu'il n'existe aucun moyen

efficace d'empêcher que les gestionnaires de réseau de transport de divulguer des informations commerciales sensibles à la branche «production» ou «fourniture» de l'entreprise intégrée.

Troisièmement, les incitations à l'investissement au sein d'une entreprise intégrée sont faussées. Les gestionnaires de réseaux verticalement intégrés ne sont pas incités à développer le réseau dans l'intérêt général du marché, donc à faciliter l'entrée de nouveaux arrivants aux niveaux de la production ou de la fourniture. Au contraire, ils ont intrinsèquement intérêt à limiter les nouveaux investissements qui pourraient profiter à leurs concurrents et faire entrer une concurrence nouvelle sur le «marché national» de l'opérateur historique. Au contraire, les décisions d'investissement prises par une entreprise verticalement intégrée tendent à être orientées de manière à couvrir de préférence les besoins des fournisseurs liés. Ces entreprises semblent particulièrement peu enclines à renforcer la capacité d'interconnexion ou d'importation de gaz et ce faisant, à accroître la concurrence sur le marché national de l'opérateur historique, ce qui nuit au développement du marché intérieur.

En résumé, une entreprise qui reste verticalement intégrée a intrinsèquement tendance à la fois à sous-investir dans de nouveaux réseaux (de crainte que ces investissements n'aident ses concurrents à prospérer sur «son» marché national) et – si possible – à privilégier ses propres sociétés de ventes pour ce qui est de l'accès aux réseaux. Cette tendance nuit à la compétitivité de l'UE et à sa sécurité d'approvisionnement, et compromet la réalisation des objectifs en matière de changement climatique et d'environnement.

Les chiffres des investissements des dernières années le démontrent : la part des recettes provenant de la congestion transfrontalière qui a été réinvestie dans de nouvelles interconnexions était par exemple nettement moins importante dans les entreprises à intégration verticale que dans les entreprises en séparation totale. Une dissociation effective met fin aux distorsions des incitations à l'investissement typiques des gestionnaires de réseau de transport intégrés verticalement. Elle promeut donc la sécurité d'approvisionnement. La Commission a observé que la dissociation effective des gestionnaires des réseaux de transport encourage leur activité d'investissement. Les États membres concernés ont par la suite attiré de nouveaux investisseurs en infrastructures, qui ont par exemple construit des terminaux de gaz naturel liquéfié (GNL).

De plus, le prix de l'électricité sur les différents marchés au cours des dernières années montre les avantages de la dissociation des structures de propriété: ces dix dernières années, les entreprises verticalement intégrées ont davantage majoré les prix et ont maintenu des prix plus élevés que les entreprises en séparation totale.

1.2. Une séparation plus effective des gestionnaires de réseau de transport est donc manifestement nécessaire

La proposition concrète à cet égard indique clairement que l'option préférée de la Commission reste la dissociation des structures de propriété. En pratique, les États membres doivent faire en sorte que la ou les mêmes personnes ne puissent exercer de contrôle sur une entreprise de fourniture et, simultanément, détenir une quelconque participation dans, ou exercer un quelconque droit sur, un réseau de transport ou un gestionnaire de réseau de transport. La réciproque de cette disposition s'applique également: autrement dit, le contrôle exercé sur un gestionnaire de réseau de transport exclut la possibilité de détenir une participation dans, ou d'exercer des droits sur, une entreprise de fourniture.

Cette option permet une situation où la même personne, par exemple un fonds de pension, détient une participation minoritaire sans contrôle à la fois dans un gestionnaire de réseau de transport et dans une entreprise de fourniture. Toutefois, un tel actionnaire minoritaire ne peut détenir de droits de blocage au sein des deux entreprises, il ne peut désigner de membres de leurs conseils d'administration, et personne ne peut être simultanément membre du conseil d'administration des deux entreprises. Cette option, qui opère une séparation claire des structures de propriété entre les gestionnaires de réseau de transport et toute entreprise de fourniture, constitue le moyen le plus efficace et stable de parvenir à une dissociation effective du réseau de transport, et partant de résoudre le conflit d'intérêts intrinsèque.

Pour mettre en œuvre cette option, les États membres peuvent choisir la formule suivante, qui peut contribuer à préserver pleinement les intérêts des actionnaires d'entreprises intégrées verticalement: Les actions de l'entreprise verticalement intégrée peuvent être divisées en actions de la société propriétaire du réseau de transport d'une part, et en actions de l'entreprise de fourniture d'autre part. Ensuite, ces actions peuvent être attribuées aux actionnaires de l'ex-entreprise verticalement intégrée.

Si la Commission considère que la dissociation des structures de propriété reste l'option favorite, elle prévoit néanmoins une solution de remplacement pour les États membres qui choisissent de ne pas suivre cette voie. Cette option doit toutefois fournir les mêmes garanties en matière d'indépendance d'action du réseau en cause, et le même niveau d'incitations sur le réseau pour investir dans de nouvelles infrastructures susceptibles de profiter aux concurrents. Cette option, considérée comme une dérogation à l'approche de base relative à la dissociation des structures de propriété, porte le nom de «gestionnaire de réseau indépendant». Cette option permet aux entreprises verticalement intégrées de conserver la propriété des actifs du réseau, mais requiert toutefois que le réseau de transport lui-même soit géré par un gestionnaire de réseau indépendant – une entreprise ou entité séparée de l'entreprise verticalement intégrée – qui assure toutes les fonctions d'un gestionnaire de réseau. Il faut en outre qu'une réglementation et une surveillance réglementaire permanente soient mises en place, pour garantir que le gestionnaire demeure véritablement indépendant de l'entreprise verticalement intégrée et agisse en toute indépendance.

Dans certains cas, les entreprises verticalement intégrées du secteur énergétique peuvent être contraintes de se séparer d'une partie de leurs actifs, notamment leurs réseaux de transport, ou de céder l'exploitation de ces actifs à un tiers, afin de se conformer aux exigences de dissociation effective proposées. Mais il ne semble pas exister d'alternative aux options proposées, si l'on veut assurer l'indépendance totale des gestionnaires de réseau de transport.

Les deux options s'appliquent de la même manière aux secteurs de l'électricité et du gaz. Même si la Commission reconnaît que la dissociation de la propriété d'une manière générale est actuellement plus avancée dans le secteur de l'électricité dans l'UE, elle n'a trouvé aucun argument convaincant pour justifier une différence de traitement entre les deux secteurs. En particulier, le conflit d'intérêts fondamental entre les activités de fourniture et de production d'une part, et de gestion et de développement de réseau d'autre part, s'applique de la même manière aux deux secteurs. En outre, l'élément clé pour conclure des contrats de fourniture de longue durée avec des producteurs de gaz en amont n'est pas la propriété du réseau, mais l'existence d'une clientèle solide. L'Union européenne restera indubitablement un marché de fourniture de gaz très attractif, quelles que soient les structures de propriété des entreprises acheteuses qui, après dissociation effective, seront en mesure de se concurrencer sur un pied d'égalité. La Commission reconnaît en outre que le transport de gaz, contrairement au transport d'électricité, implique le déplacement physique de molécules de gaz dans les

gazoducs. Le gestionnaire de réseau de transport possède donc un degré de contrôle plus élevé pour définir la direction des flux et l'utilisation des capacités du réseau. En d'autres termes, la dissociation effective des réseaux de gaz est au moins aussi importante que celle des réseaux d'électricité.

Toutefois, afin d'encourager les investissements dans de nouvelles infrastructures énergétiques de la part des entreprises de fourniture et de production, la proposition présentée inclut la possibilité d'une dérogation temporaire aux règles de dissociation de la propriété pour la construction de nouvelles infrastructures. Cette dérogation sera appliquée au cas par cas, en prenant en compte les aspects économiques du nouvel investissement, les objectifs du marché intérieur et l'objectif de sécurité d'approvisionnement.

Conformément à l'article 295 du traité, la proposition s'applique de la même manière aux entreprises publiques et aux entreprises privées. Cela signifie qu'indépendamment de la nature publique ou privée des entreprises concernées, aucune personne ou aucun groupe de personnes ne serait en mesure, seul(e) ou conjointement, d'influencer la composition des organes de direction, les procédures de vote ou la prise de décision des gestionnaires de réseau de transport et des entreprises de fourniture ou de production. Ainsi, lorsque les activités de fourniture ou de production sont dans les mains du secteur public, l'indépendance d'un gestionnaire de réseau de transport également détenu par le secteur public reste garantie; mais ces propositions n'exigent pas que les entreprises publiques vendent leur réseau à une entreprise privée. Par exemple, pour se conformer à cette exigence, toute entité publique ou l'Etat pourrait céder les droits "qui confèrent cette «influence»" à une autre personne morale détenue par le secteur public ou par le secteur privé. L'important est qu'en tous les cas, lors de la dissociation, l'Etat membre en question doit apporter la preuve que dans la pratique, ses résultats sont effectifs et que les entreprises fonctionnent tout à fait séparément l'une de l'autre, en offrant des conditions de concurrence véritablement équitables dans l'ensemble de l'UE.

Enfin, pour les États membres où il n'existe pas de réseaux de transport de gaz ou d'électricité (mais uniquement un réseau de distribution), les dispositions relatives à la dissociation des structures de propriété des réseaux de transport ne s'appliquent pas.

1.3. Aspects liés aux pays tiers

La proposition présentée exige la dissociation effective des gestionnaires de réseau de transport et des activités de fourniture et de production, non seulement à l'échelon national, mais dans l'ensemble de l'UE. Cela signifie notamment qu'aucune entreprise de fourniture ou de production, active n'importe où dans l'UE, ne peut posséder ou gérer un réseau de transport dans n'importe quel État membre de l'UE. Cette exigence s'applique de la même manière aux sociétés de l'UE et aux sociétés de pays tiers.

L'ensemble de mesures inclut des sauvegardes garantissant que dans le cas où des entreprises de pays tiers souhaitent acquérir une participation importante, voire le contrôle d'un réseau européen, elles devront se conformer de manière démontrable sans équivoque aux mêmes exigences de dissociation que les entreprises de l'UE. La Commission peut intervenir lorsque l'acquéreur n'est pas en mesure de démontrer son indépendance directe et indirecte vis-à-vis des activités de fourniture et de production.

Le bon fonctionnement des marchés et des réseaux est essentiel pour la compétitivité de l'économie et le bien-être des citoyens. L'objectif de la présente proposition a pour but de

promouvoir la concurrence sur les marchés européens de l'énergie et de favoriser le bon fonctionnement de ces marchés. Dans cette optique, il est impératif - sans préjudice des obligations internationales de la Communauté - de garantir que tous les agents économiques présents sur les marchés européens de l'énergie respectent les principes de l'investisseur en économie de marché et agissent conformément à ces principes. La Commission propose donc une exigence interdisant que des entités physiques de pays tiers et des pays n'acquièrent le contrôle d'un réseau de transport communautaire ou d'un gestionnaire de réseau de transport, à moins qu'un accord conclu entre l'UE et le pays tiers ne l'autorise. L'objectif est de garantir que les entreprises de pays tiers appliquent les mêmes règles que celles qui s'appliquent aux entreprises établies dans l'UE, en respectant la lettre et l'esprit, et non d'exercer une discrimination à leur égard. Enfin, la Commission procédera également à un rapide examen détaillé des aspects plus larges de la politique extérieure dans le domaine de l'énergie, et en publiera les résultats.

En conclusion de cette question essentielle de la dissociation, les propositions présentées pour assurer la dissociation effective constituent une étape nécessaire et décisive pour parvenir à une intégration du marché à l'échelle de l'UE. Elles peuvent contribuer en fin de compte à la création de gestionnaires de réseau de transport supranationaux, étant donné que les gestionnaires ne seront plus retenus par une méfiance réciproque. Mais dans le même temps, si des gestionnaires de réseau de transport supranationaux voyaient le jour sans que leur indépendance totale soit assurée, la concurrence entre les entreprises de fourniture et de production liées serait probablement affaiblie en raison du risque de collusion. En l'absence d'une dissociation effective, cette coopération soulèverait donc des problèmes de concurrence. Les nouvelles propositions comprennent plusieurs mesures supplémentaires visant à promouvoir l'intégration des marchés de l'Union européenne, notamment à travers une meilleure coopération entre les gestionnaires de réseau de transport.

2. COMPETENCES ACCRUES ET INDEPENDANCE DES REGULATEURS NATIONAUX

2.1. Des régulateurs nationaux puissants pour superviser le fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz

Les directives existantes sur l'électricité et le gaz imposaient aux États membres d'établir des autorités de régulation. Dans plusieurs États membres, les autorités de régulation sont des organismes bien établis dotés de compétences et de ressources considérables, qui leur permettent d'assurer une régulation correcte du marché. Dans d'autres États membres, les autorités de régulation n'ont été établies que récemment et leurs compétences sont moindres ou sont réparties entre différents organismes. Les examens détaillés par pays auxquels la Commission a procédé ont mis en lumière ce manque d'uniformité et, dans bien des cas, la faiblesse de l'autorité de régulation.

L'expérience des États membres où l'ouverture des marchés remonte à plusieurs années, ainsi que celle d'autres secteurs de services d'utilité publique ouverts à la concurrence, montrent clairement que des régulateurs forts sont indispensables pour assurer le bon fonctionnement du marché, notamment en ce qui concerne l'utilisation des infrastructures de réseau.

Pour ces raisons, la présente proposition vise à renforcer les compétences des autorités de régulation. Premièrement, celles-ci recevraient le mandat explicite de coopérer à l'échelon européen, en étroite coopération avec l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie et la Commission, afin d'assurer un marché intérieur de l'électricité et du gaz concurrentiel, sûr

et durable sur le plan environnemental au sein de l'Union européenne, et une ouverture effective du marché pour l'ensemble des consommateurs et des fournisseurs.

Deuxièmement, il est proposé de renforcer leurs compétences en matière de régulation des marchés notamment dans les domaines suivants:

- contrôler le respect, par les gestionnaires de réseau de transport et de distribution, des règles régissant l'accès des tiers, des obligations en matière de dissociation, des mécanismes d'équilibrage, la gestion de la congestion et la gestion des interconnexions;
- évaluer les plans d'investissement des gestionnaires de réseau de transport et fournir, dans le rapport annuel, une évaluation de la compatibilité des plans d'investissement des gestionnaires de réseau de transport avec le plan décennal de développement du réseau pour l'ensemble de l'Europe; surveiller la sécurité et la fiabilité du réseau et évaluer les règles régissant la sécurité et la fiabilité du réseau;
- contrôler le respect des obligations en matière de transparence;
- surveiller le degré d'ouverture des marchés et de concurrence et promouvoir une concurrence effective, en coopération avec les autorités de la concurrence; et
- garantir le plein effet des mesures de protection des consommateurs.

L'électricité et le gaz diffèrent fondamentalement d'autres biens échangés, car il s'agit de produits de réseau, dont le stockage est impossible ou coûteux. Cela les rend sensibles aux abus de marché, et il faut donc renforcer la surveillance réglementaire des entreprises actives sur le marché de l'électricité et du gaz. Les régulateurs doivent donc avoir accès aux informations relatives aux décisions opérationnelles des entreprises. Il est proposé d'obliger les entreprises à conserver les données concernant leurs décisions opérationnelles durant cinq ans et de les garder à la disposition des autorités de régulation nationales, des autorités de la concurrence et de la Commission, pour leur permettre de vérifier efficacement les allégations d'abus de marché. Cette disposition va limiter les possibilités d'abus de marché, raffermir la confiance dans le marché et, partant, favoriser les échanges et la concurrence.

Certains types de négociants (les banques par exemple) sont déjà soumis à de telles obligations en vertu de la directive concernant les marchés d'instruments financiers, et ne devraient pas avoir de doubles obligations. Par conséquent, les obligations en matière de conservation des données devraient être sans préjudice de la législation communautaire existante sur les marchés financiers, et être compatibles avec celle-ci. Les régulateurs du marché de l'énergie et des marchés financiers devraient coopérer afin de s'aider mutuellement à avoir une vue d'ensemble des marchés concernés. Avant l'adoption d'orientations définissant les exigences en matière de conservation des données, l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie et le Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (CERVM) sont invités à coopérer et à conseiller la Commission sur la teneur de ces orientations.

Pour leur permettre d'accomplir leurs missions, les autorités de régulation se verraient reconnaître le droit d'enquêter, de demander toutes les informations nécessaires et d'imposer des sanctions dissuasives. Dans l'accomplissement de leurs fonctions de régulation, il leur est aussi demandé de prendre pleinement en compte les objectifs d'efficacité énergétique.

2.2. Une indépendance démontrable des régulateurs suscite la confiance des marchés

L'indépendance des autorités de régulation est un principe clé de bonne gouvernance et une condition fondamentale pour assurer la confiance des marchés. La législation existante prévoit que les autorités de régulation soient totalement indépendantes des secteurs du gaz et de l'électricité. Toutefois, elle ne précise pas comment cette indépendance peut être assurée de manière démontrable et elle ne garantit pas l'indépendance par rapport aux intérêts politiques à court terme.

Comme cela a été souligné dans les conclusions du Conseil européen du printemps 2007 et par le Parlement européen, renforcer l'indépendance des régulateurs nationaux de l'énergie est donc une priorité.

Il est proposé que l'autorité de régulation soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toute autre entité publique ou privée et que son personnel et tout membre de son organe de direction agissent indépendamment de tout intérêt commercial et ne sollicitent ou n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ou autre entité publique ou privée. À cet effet, il est proposé que les autorités de régulation soient dotées de la personnalité juridique, bénéficient de l'autonomie budgétaire et disposent de ressources humaines et financières appropriées et d'une gestion indépendante.

3. UN MECANISME INDEPENDANT PERMETTANT AUX REGULATEURS NATIONAUX DE COOPERER ET DE PRENDRE DES DECISIONS: L'AGENCE DE COOPERATION DES REGULATEURS DE L'ENERGIE

3.1. L'expérience positive de l'ERGEG doit évoluer pour donner naissance à une structure de coopération officielle

Bien que le marché intérieur de l'énergie se soit considérablement développé, la réglementation sur les questions transfrontalières présente encore des lacunes. Pour y remédier, la Commission a lancé des forums d'autorégulation tels que le forum de Florence (électricité) et le forum de Madrid (gaz). Ceux-ci réunissent les parties intéressées afin de renforcer la coopération.

Par ailleurs, un groupe consultatif indépendant sur l'électricité et le gaz, dénommé ERGEG (Groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz) a été établi en 2003 par la Commission afin de faciliter la consultation, la coordination et la coopération entre les autorités de régulation nationales dans les États membres, et entre celles-ci et la Commission, en vue de consolider le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel. L'ERGEG est composé de représentants des autorités de régulation nationales.

Les activités de l'ERGEG au cours des dernières années ont contribué de manière très positive à l'achèvement du marché intérieur du gaz et de l'électricité en publiant des orientations non contraignantes et en adressant des recommandations et des avis à la Commission. Ceci étant, le lancement de forums d'autorégulation et la création de l'ERGEG n'ont pas donné l'impulsion décisive pour développer les normes et approches communes qui s'imposent pour que les échanges transfrontaliers et la mise en place des premiers marchés régionaux, puis en finale d'un marché européen de l'énergie, deviennent une réalité.

Au fil du temps, le secteur de l'énergie est devenu plus complexe et plus détaillé, faisant de plus en plus intervenir des intérêts financiers divergents. La pratique actuelle au sein de l'EREGG, qui exige généralement l'assentiment de 27 régulateurs et de plus de 30 gestionnaires de réseau de transport pour parvenir à un accord, ne donne pas de résultats satisfaisants. Elle a débouché sur un certain nombre de codes non contraignants et rassemblé les efforts pour convenir d'approches communes par une «convergence progressive», mais ne s'est pas avérée capable de conduire à de réelles décisions sur les questions difficiles, décisions devenues indispensables aujourd'hui.

A l'heure actuelle, les règles techniques que les entreprises d'électricité doivent utiliser, les «codes de réseau», diffèrent considérablement entre les États membres et souvent même au sein d'un même État membre. Il est indispensable de les mettre en convergence puis de les harmoniser si l'on veut intégrer les marchés énergétiques de l'UE.

La Commission a évalué les différentes possibilités d'organiser les tâches nécessaires, notamment la capacité à assumer elle-même ces missions. L'harmonisation de ces questions, de même que l'avancement de nouvelles infrastructures, n'est pas une mission qui appartient typiquement à la sphère d'activités de la Commission. La Commission n'a en fait jamais mené d'activité de ce type. Cela requiert l'expertise et la collaboration des spécialistes dans les 27 agences de régulation nationales (ARN), à qui il revient de se mettre d'accord pour modifier leurs codes de réseau nationaux. Dans la pratique, seul un organe émanant des régulateurs nationaux peut catalyser toutes les ressources nécessaires de ces régulateurs, clé du succès. Par l'intermédiaire de son Conseil des régulateurs - composé des autorités de régulation nationales - l'Agence peut faire appel au personnel de ces dernières. La Commission en revanche n'est pas en mesure de faire de même.

La Commission a conclu qu'une entité distincte, indépendante et étrangère à la Commission, serait mieux à même d'accomplir les tâches requises. Cette conclusion a été confirmée par le Conseil européen du printemps 2007, et récemment par le Parlement européen dans ses résolutions².

La création d'un réseau de régulateurs nationaux de l'énergie plus puissants a donc été envisagée. Le réseau d'autorités de la concurrence créé en 2004 en vertu du règlement (CE) n° 1/2003 offre un modèle possible. Toutefois, cela nécessiterait de doter la Commission de compétences propres dans le secteur de l'énergie (ces compétences n'existent actuellement que dans le domaine des règles de concurrence). Les compétences des autorités de régulation nationales devraient, en toute hypothèse, être renforcées et harmonisées.

² Dans ses conclusions, le Conseil européen décide l'établissement d'un mécanisme indépendant permettant aux régulateurs nationaux de coopérer et de prendre des décisions sur d'importantes questions transfrontalières, tandis que le rapport Vidal Quadras adopté indique que le Parlement européen «se félicite de la proposition de la Commission prévoyant de renforcer la coopération entre régulateurs nationaux au niveau de l'UE via une entité communautaire, voyant là un moyen de promouvoir une approche plus européenne en matière de réglementation des questions transfrontalières; considère qu'une convergence et une harmonisation plus poussées de leurs compétences sont essentielles pour venir à bout des disparités techniques et réglementaires qui entravent gravement les interconnexions et échanges transfrontaliers; souligne que la Commission doit jouer un rôle déterminant, sans nuire à l'indépendance des régulateurs; estime que les décisions des régulateurs devraient porter sur des questions techniques et commerciales spécifiquement définies, être prises sur une base documentée prenant en compte, le cas échéant, les vues des GRT et des autres parties prenantes et devraient être juridiquement contraignantes».

Par ailleurs, le modèle du système européen de banques centrales pourrait être applicable, mais il manque une base juridique dans le traité. Pareil modèle exigerait simplement une modification du traité.

La Commission est donc arrivée à la conclusion que la création d'une agence est la seule solution pour pouvoir établir un organe indépendant habilité à présenter à la Commission des propositions concernant des décisions de fond, et à prendre des décisions individuelles de régulation ayant un caractère contraignant pour les tiers, concernant les questions techniques précises qui lui sont déléguées.

Les principales tâches proposées complèteraient, à l'échelon européen, les tâches de régulation effectuées par les régulateurs nationaux. La structure envisagée devrait fournir un cadre de coopération pour les régulateurs nationaux, permettre un examen réglementaire de la coopération entre gestionnaires de réseau de transport et offrir des possibilités de prise de décisions individuelles concernant des infrastructures sur le territoire d'un ou plusieurs États membres. Cette analyse reflète les principes définis par la Commission dans le projet d'accord interinstitutionnel pour un encadrement des agences européennes de régulation³, notamment en ce qui concerne le pouvoir d'adopter des décisions individuelles juridiquement contraignantes pour les tiers.

La proposition ci-jointe repose aussi sur l'option «EREG+» mentionnée dans la communication de la Commission du 10 janvier 2007 intitulée «Une politique énergétique pour l'Europe»⁴.

3.2. Principales missions proposées pour l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie

L'Agence complèterait, à l'échelon européen, les tâches de régulation effectuées au niveau national par les autorités de régulation, par les moyens suivants:

- *Fourniture d'un cadre de coopération aux régulateurs nationaux.* Il est proposé de mieux gérer les situations transnationales. L'Agence définira des procédures pour la coopération entre les régulateurs nationaux, notamment en ce qui concerne l'échange d'informations et la répartition des compétences lorsque plus d'un État membre est impliqué. Ce cadre stimulera aussi la coopération régionale entre régulateurs nationaux.
- *Surveillance réglementaire de la coopération entre gestionnaires de réseau de transport.* L'Agence aura la responsabilité de surveiller et évaluer les activités du Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité et celles du Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport de gaz. Elle sera notamment impliquée dans la définition de priorités à travers le programme de travail de ces réseaux, dans l'examen de leur plan d'investissement décennal, et dans la préparation de codes techniques et commerciaux. L'examen du plan d'investissement est sans préjudice de la responsabilité des gestionnaires de réseau de transport pour les défaillances techniques au sens du droit national. En ce qui concerne les codes techniques et commerciaux, l'Agence aura le pouvoir de demander aux gestionnaires de réseau de transport de modifier leurs projets ou de traiter en détail des questions plus spécifiques. L'Agence sera aussi à même de recommander à la Commission de rendre ces codes juridiquement contraignants dans les

³ COM(2005) 59.

⁴ JO C [...] du [...], p.[...].

cas où leur application volontaire par les gestionnaires de réseau de transport s'avère insuffisante ou inadaptée au traitement de certaines questions. L'Agence peut recommander de modifier le projet élaboré par les gestionnaires de réseau de transport ou recommander des dispositions supplémentaires à la Commission. Dans la pratique, ce mécanisme prendra la forme d'un dialogue constructif et permanent entre l'Agence, les gestionnaires de réseau de transport et la Commission. L'intervention de l'Agence sera essentielle pour garantir que la coopération entre gestionnaires de réseau de transport se déroule d'une manière efficace et transparente dans l'intérêt du marché intérieur.

- *Pouvoirs de décision individuelle.* En vue de gérer des questions transnationales spécifiques, il est proposé de doter l'Agence de pouvoirs de décision individuelle concernant les demandes de dérogation⁵ relative aux éléments d'infrastructure d'intérêt européen, et de décider du régime réglementaire applicable aux infrastructures sur le territoire de plus d'un État membre. En outre, l'Agence pourrait prendre des décisions spécifiques concernant les questions techniques individuelles qui lui sont confiées en vertu des lignes directrices ou orientations spécifiques adoptées en application des directives «Gaz» et «Électricité», selon une procédure de comité.
- *Rôle consultatif général.* L'Agence aurait de manière générale un rôle consultatif à l'égard de la Commission pour ce qui est des questions de régulation des marchés, et pourrait publier des orientations non contraignantes afin de répandre les bonnes pratiques parmi les régulateurs nationaux. Au cas par cas, elle aurait aussi le pouvoir d'examiner, à la lumière des mesures de mise en œuvre adoptées par la Commission en application de la législation communautaire dans le secteur du gaz et de l'électricité, toute décision prise par une autorité de régulation nationale qui a des effets directs sur le marché intérieur, ainsi que le pouvoir d'émettre un avis à l'intention de la Commission.

Même si ses compétences ne peuvent être étendues pour englober la prise de décisions normatives (par exemple l'adoption officielle de lignes directrices contraignantes), la nouvelle Agence jouera globalement un rôle crucial dans l'élaboration et la mise en œuvre de règles applicables au marché européen du gaz et de l'électricité.

3.3. Gouvernance proposée pour l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie

Le cadre institutionnel et les principes de gouvernance de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie sont en principe fondés sur les règles et pratiques standard qui s'appliquent aux agences de régulation communautaires.

Toutefois, il convient de tenir compte de l'indépendance indispensable des fonctions de régulation. Dès lors, outre le conseil d'administration responsable de tous les aspects administratifs et budgétaires, il est proposé de créer un Conseil des régulateurs, responsable de toutes les questions et décisions en matière de régulation. Le directeur, nommé par le conseil d'administration après consultation du Conseil des régulateurs, sera choisi sur une liste restreinte adoptée par la Commission. Le directeur représentera l'Agence et sera chargé de la gestion quotidienne. De plus, la structure de l'Agence prévoit une chambre de recours, compétente pour traiter les appels contre des décisions adoptées par l'Agence.

⁵ Tels que définis à l'article 22 de la directive 2003/55/CE et à l'article 7 du règlement (CE) n° 1228/2003.

3.4. Aspects financiers

Il est proposé que l'Agence, compte tenu de ses tâches, dispose d'un personnel limité composé de 40 à 50 personnes. Cette estimation est fondée sur une analyse approfondie des besoins en ressources humaines des autorités de régulation nationales et sur une analyse minutieuse des ressources minimales nécessaires pour exécuter les tâches proposées, compte tenu notamment des possibilités de synergie en tirant parti des ressources au sein des autorités de régulation nationales pour assister les travaux de l'Agence. Les effectifs proposés correspondent aux besoins de ces autorités⁶. Comme indiqué plus haut, il serait beaucoup plus élevé si la Commission devait chercher à exécuter les tâches des agences.

Les coûts annuels totaux de l'Agence sont estimés à 6-7 millions d'euros par an environ, dont 5 millions d'euros pour les dépenses de personnel (en considérant que le coût moyen par personne est le coût du personnel de la Commission européenne, soit 0,117 million d'euros par an, incluant les dépenses liées aux bâtiments et les dépenses administratives connexes), un million d'euros pour les frais de fonctionnement (réunions, études, frais de traduction, de publication et de relations publiques) et le reste pour les frais d'installation (liés à l'acquisition de biens meubles et dépenses afférentes) et les frais de missions.

Les coûts annuels de l'Agence seront couverts par les subventions de la Communauté. L'Agence dispose de revenus limités provenant de redevances perçues auprès de tiers lorsque l'Agence prend certaines décisions.

3.5. Le rôle de la Commission

Il existe en principe trois sauvegardes différentes pour garantir la position de la Commission et son rôle en tant que gardienne des traités.

Premièrement, si l'Agence prend une décision, celle-ci ne serait contraignante que pour les situations techniques spécifiques explicitement prévues dans le règlement et les directives, ou définies au cas par cas par des orientations ou lignes directrices contraignantes. L'agence n'aurait aucun pouvoir d'appréciation politique en dehors de ce cadre.

Deuxièmement, si la coopération des gestionnaires de réseau de transport ou les décisions des autorités de régulation nationales menacent le maintien d'une concurrence effective et le fonctionnement efficace du marché, l'Agence doit immédiatement en informer la Commission, qui peut ensuite adopter les mesures nécessaires pour corriger la situation. La Commission peut également choisir d'agir de sa propre initiative.

Troisièmement, les décisions de fond peuvent uniquement être prises par la Commission. Le rôle de l'Agence en pareil cas se limite à un rôle de préparation et de consultation. Le Service juridique de la Commission a examiné très attentivement le texte à cet égard, pour assurer que l'Agence n'a pas de pouvoir discrétionnaire pour les décisions de fond.

En outre, ce serait à la Commission de préciser et de fixer le rôle de l'Agence, en adoptant des orientations ou lignes directrices contraignantes.

⁶ Un organigramme sera annexé à l'exposé des motifs.

4. UNE COORDINATION EFFICACE ENTRE GESTIONNAIRES DE RESEAU DE TRANSPORT

4.1. Une coopération solide entre les gestionnaires de réseau de transport est nécessaire à l'intégration des marchés de l'électricité et du gaz

L'intégration des marchés nécessite également une véritable coopération entre les gestionnaires de réseau de transport (GRT) et un cadre réglementaire stable, comprenant une coordination des autorités de régulation. Il faut que les règles d'accès au réseau et les règles d'exploitation soient compatibles, qu'il y ait un échange d'informations effectif entre les gestionnaires de réseau de transport et une bonne coordination des nouveaux investissements afin d'accroître les capacités d'interconnexion. Les gestionnaires de réseau de transport de gaz et d'électricité coopèrent déjà sur une base volontaire au sein de structures existantes telles que l'association européenne des gestionnaires de réseaux de transport d'électricité (ETSO) et les infrastructures gazières d'Europe (GTE - Gas Transmission Europe). Ils coopèrent sur des questions opérationnelles au niveau régional et participent à des organes techniques tels que l'Union pour la coordination du transport de l'électricité (UCTE) et l'Association européenne pour la rationalisation des échanges d'énergie (EASEE-Gas). Ces initiatives de coopération à de multiples niveaux ont contribué de manière appréciable à l'établissement du marché intérieur et ont stimulé l'efficacité et de la sécurité des réseaux.

Toutefois, cette coopération volontaire a montré ses limites, par exemple par des incidents de réseau et des pannes générales du réseau électrique dues à une coordination médiocre de la gestion des réseaux ou à l'absence de certaines connexions au sein des réseaux d'électricité et de gaz, et fait apparaître des difficultés à proposer ou adopter des normes techniques communes. Par conséquent, il est proposé de charger les gestionnaires de réseau de transport de renforcer leur coopération dans plusieurs domaines clés, en se concentrant sur les grandes questions suivantes.

- *Élaboration de «codes» commerciaux et techniques.* L'intégration des marchés de l'électricité et du gaz nécessite un ensemble de codes techniques et commerciaux. A ce jour, ces codes existent au niveau national ou grâce à des recommandations émanant d'organismes tels que l'UCTE ou l'EASEE-Gas. La situation actuelle pose trois problèmes: premièrement, les règles en vigueur ne couvrent pas tous les domaines qui doivent être harmonisés pour faire fonctionner un marché intégré; deuxièmement, les codes nationaux sont souvent incompatibles les uns avec les autres et, troisièmement, ils sont souvent sans caractère juridiquement contraignant ou exécutoire. Ces codes comptent par exemple le manuel opérationnel de l'UCTE pour la sécurité et la fiabilité des réseaux de transport d'électricité, et les recommandations de l'EASEE-Gas sur les qualités de gaz.
- La proposition préserve le processus à caractère volontaire des gestionnaires de réseau de transport comme moyen pragmatique d'élaboration de codes techniques et commerciaux détaillés. Ces codes sont souvent complexes du point de vue technique, et il doit exister une procédure efficace pour les modifier en cas de besoin. La proposition ajoute une surveillance réglementaire stricte en ce qui concerne le contenu de ces règles et la vérification de leur respect et de leur mise en application, par les autorités de régulation nationales, l'Agence, et/ou la Commission, en fonction de la nature de la proposition concernée. Si les gestionnaires de réseau de transport ne parviennent pas à prendre une décision sur les codes techniques et commerciaux nécessaires, ou ne les mettent pas en application, ces règles peuvent être proposées et adoptées selon la procédure de comité, sur proposition de la Commission.

- La proposition actuelle définit au total onze grands domaines de coopération. Le programme de travail annuel du Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport (cf. le point 1.2), préparé en consultation avec toutes les parties intéressées et la nouvelle Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (cf. le point 3), fixera des priorités et définira de manière plus détaillée les codes techniques et commerciaux qui sont nécessaires. La coopération entre gestionnaires de réseau de transport devrait aussi comprendre la surveillance de la mise en œuvre des codes techniques et commerciaux.
- Activités de recherche et d'innovation d'intérêt commun. La coopération entre GRT devrait établir un cadre afin de répertorier, financer et gérer les activités de recherche et d'innovation nécessaires pour guider le développement et l'évolution techniques judicieux des réseaux de gaz et d'électricité européens, notamment pour promouvoir la sécurité d'approvisionnement et l'efficacité énergétique, et pour permettre la pénétration des technologies à faible intensité carbonique.
- Coordination de l'exploitation des réseaux. La coopération entre les GRT comprend l'exploitation commune de réseaux conformément aux codes commerciaux et techniques adoptés. Elle porterait aussi sur l'échange d'informations opérationnelles sur les réseaux et la publication coordonnée d'informations sur l'accès au réseau, par exemple au moyen d'une plateforme commune en matière de transparence.
- Planification des investissements. Afin de rendre disponibles des capacités de transport suffisantes pour satisfaire la demande et d'intégrer les marchés nationaux, les gestionnaires de réseau auraient besoin d'une planification à long terme coordonnée du développement des réseaux afin de planifier les investissements dans les réseaux de transport et de surveiller l'évolution de leurs capacités. L'idée est que les réseaux européens de gestionnaires de réseau de transport publient un plan de développement du réseau qui inclue la modélisation du réseau intégré, l'élaboration de scénarios et l'évaluation de la souplesse et de l'adéquation de l'offre et de la demande qui caractérisent le système intégré. Ces plans de développement devraient être conçus à une échéance suffisamment longue (p. ex. au moins 10 ans) pour permettre de recenser de manière précoce les lacunes en matière d'investissement, en accordant une attention particulière aux capacités transfrontalières.

Pour ces deux dernières tâches en particulier, les initiatives régionales jouent un rôle positif dans l'intégration du marché. La coopération des gestionnaires de réseau de transport à l'échelon européen devrait en effet être complétée à l'échelon régional, afin de garantir de véritables progrès pratiques, une gestion optimale du réseau⁷ et une planification et une réalisation adéquates des investissements. Le cadre réglementaire devrait promouvoir, coordonner et développer les initiatives régionales entre le gestionnaire de réseau de transport et les autorités de régulation, comme c'est le cas des initiatives régionales conduites par l'ERGEG et d'initiatives tels que le forum Pentallatéral dans le nord-ouest de l'Europe, et comme le recommandent des acteurs importants comme Eurelectric.

⁷ En ce qui concerne l'électricité, par exemple, il est clair que la définition de codes techniques est à élaborer pour chaque région synchrone, pour certains sujets.

4.2. Une amélioration du mécanisme de coopération

Il est important que les structures de coopération des gestionnaires de réseau de transport soient pleinement reconnues à l'échelon européen comme ayant l'autorité requise pour accomplir les tâches décrites ci-dessus. À cet effet, la Commission désignera officiellement les réseaux européens de gestionnaires de réseau de transport (de gaz et d'électricité) qui auront la responsabilité de ces tâches.

En tant qu'entreprises, les gestionnaires de réseau de transport doivent faire preuve de transparence quant à leur mode de coopération. Ils peuvent exploiter des structures existantes telles que GTE et ETSO. Toutefois, les tâches et responsabilités incombant aux gestionnaires de réseau de transport nécessiteront une structure de coopération centrale et permanente, tant pour des questions d'organisation que pour disposer d'outils pratiques pour la planification et la gestion des réseaux.

L'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie surveillera la manière dont le réseau européen des gestionnaires de réseau de transport accomplira les tâches qui lui sont confiées.

La participation et la consultation de parties intéressées telles que les producteurs, les fournisseurs, les clients et les gestionnaires de réseau de distribution seront mises en œuvre en tant que pratiques normales par les gestionnaires de réseau de transport, dès le début de leur travail sur une question donnée. À cet effet, les parties intéressées seront consultées par les gestionnaires de réseau de transport sur tout projet de code commercial ou technique et pourront formuler des observations sur le programme de travail annuel des gestionnaires de réseau de transport. L'Agence veillera à la bonne exécution de la consultation.

5. AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DU MARCHE

Le paquet proposé vise aussi à améliorer le cadre législatif pour faciliter l'accès des tiers aux infrastructures clés, à renforcer la transparence sur le marché, à promouvoir l'intégration du marché et à améliorer l'accès aux clients du marché de détail.

5.1. Régime de dérogations

La législation actuelle permet d'exempter les nouvelles grandes infrastructures des règles concernant l'accès réglementé des tiers, pour une période prédéterminée. Cette possibilité a été utilisée pour plusieurs infrastructures déjà achevées ou en cours de réalisation, parmi lesquelles des interconnexions de gaz et d'électricité et des installations GNL. Elle a contribué à faire avancer des projets qui servent la sécurité d'approvisionnement et la concurrence. Parallèlement, l'expérience acquise laisse penser que les promoteurs de projets, les régulateurs et la Commission pourraient tirer avantage d'une procédure rationalisée de demande et d'octroi de dérogation, ainsi que d'une clarification de certaines des conditions. La Commission propose par conséquent d'élaborer des orientations afin d'aider les demandeurs et les régulateurs à appliquer les conditions requises pour l'octroi d'une dérogation. Pour garantir une utilisation optimale des infrastructures exemptées au profit du marché, il est proposé de généraliser les exigences minimales pour l'attribution de capacités et les dispositions en matière de gestion de la congestion qui ont été, jusqu'ici, appliquées au cas par cas.

5.2. Transparence

Le marché intérieur de l'électricité et du gaz souffre d'un manque de liquidité et de transparence qui entrave l'attribution efficace de ressources, limite les possibilités de couverture de risque et bloque l'entrée de nouveaux arrivants. La confiance dans le marché, sa liquidité et le nombre d'acteurs sur le marché doivent s'accroître, en enrichissant les informations qui sont mises à la disposition du marché.

Les exigences actuelles en matière de transparence sont centrées sur la publication de la capacité du réseau, afin de permettre aux acteurs du marché de constater la disponibilité de capacités et de vérifier si toutes les capacités disponibles sont offertes au marché. Toutefois, il convient aussi que les acteurs du marché aient un accès égal aux informations qui déterminent les fluctuations des prix de gros.

Actuellement, les opérateurs historiques qui sont responsables de la plus grande partie des flux de gaz et d'électricité, et qui possèdent la majorité des actifs du marché, disposent d'un meilleur accès à l'information que les nouveaux arrivants, sur les plans quantitatif et qualitatif. En ce qui concerne l'électricité, il existe des orientations adoptées dans le cadre du règlement qui définissent les exigences de transparence relatives à la production d'électricité, mais elles ne sont pas suffisantes; en ce qui concerne le gaz, il n'existe pas d'exigences de ce type actuellement. Par conséquent, il est proposé d'étendre les exigences de transparence de manière à couvrir les stocks de gaz, les prévisions relatives à l'offre et à la demande, les coûts d'équilibrage du réseau et les échanges.

L'application correcte et totale de ces exigences doit être contrôlée et surveillée par les autorités de régulation nationales; cela justifie un renforcement de leurs compétences en conséquence.

En ce qui concerne la question de la transparence en matière d'instruments financiers et d'instruments dérivés, pour laquelle la directive ne prévoit pas d'exigences supplémentaires applicables aux entreprises concernées, la Commission procèdera à un examen approfondi et dégagera une conclusion vers la mi-2008. L'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie et le comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières sont invités à coopérer pour examiner plus en détail et donner leur avis sur la question de savoir si les transactions prévues dans les contrats d'approvisionnement en gaz et les instruments dérivés sur le gaz devraient faire l'objet d'exigences en matière de transparence avant et après la négociation.

5.3. Accès aux installations de stockage

L'actuelle directive sur le marché intérieur du gaz prévoit que lorsque le stockage constitue une infrastructure essentielle pour permettre l'approvisionnement des clients, les gestionnaires de réseau de stockage doivent permettre l'accès des tiers. Les États membres ont le choix d'assurer l'accès à ces installations de stockage soit selon les conditions définies par le régulateur, soit en obligeant les gestionnaires de réseau de stockage à négocier les conditions d'accès avec les clients. Les exigences prévues dans la directive se limitent aux principes et laissent une grande latitude aux États membres dans l'élaboration de leur cadre réglementaire. Ces principes ont été ensuite concrétisés à travers le forum de Madrid, au sein duquel toutes les parties intéressées se sont mises d'accord sur des lignes directrices en matière de bonnes pratiques d'ATR pour les gestionnaires de réseau de stockage (GGPSSO). L'ERGEG a cependant conclu que la mise en œuvre globale de ces lignes directrices était médiocre.

Pour qu'elles soient effectivement appliquées, la Commission propose quatre mesures:

- rendre les principes énoncés dans les lignes directrices juridiquement contraignants et prévoir une mise en œuvre détaillée des lignes directrices par une procédure de comitologie;
- imposer la séparation juridique et fonctionnelle des gestionnaires de réseau de stockage qui font partie d'entreprises de fourniture;
- renforcer les compétences des autorités de régulation nationales afin de superviser l'accès au stockage;
- exiger la clarté sur le régime réglementaire qui s'applique aux installations de stockage.

Afin de rendre les lignes directrices juridiquement contraignantes, les dispositions du règlement seront étendues pour définir comment les gestionnaires de réseau de stockage doivent offrir les services d'accès des tiers, comment ils devraient attribuer les capacités et gérer la congestion. Le règlement définira aussi les exigences en matière de transparence et proposera des mesures pour permettre le développement d'un marché secondaire des capacités de stockage. Ces règles devraient permettre d'offrir au marché toutes les capacités de stockage disponibles pour des tiers, d'une manière non discriminatoire et transparente, et de décourager fortement le blocage de capacités accumulées. Ces règles serviront aussi à assurer la cohérence avec les exigences minimales proposées pour les infrastructures faisant l'objet d'une dérogation.

L'exigence de séparation juridique et fonctionnelle des gestionnaires de réseau de stockage améliorera grandement l'accès effectif au stockage. Le fait qu'à l'heure actuelle, les fournisseurs en manque de stockage doivent contacter leurs concurrents pour couvrir leur besoin de stockage n'améliore pas la confiance dans le marché et entrave fortement l'entrée de nouveaux arrivants. La dissociation obligatoire des gestionnaires de réseau de stockage améliorera la situation et permettra aux concurrents et aux régulateurs de vérifier que toutes les capacités de stockage disponibles sont offertes au marché.

La Commission propose de mettre fin à l'ambiguïté qui existe quant à la proportion de la capacité de stockage offerte au marché, en exigeant que tous les États membres définissent, par des critères, quand et comment l'accès des tiers au stockage s'applique, et que ces informations soient rendues publiques. Il appartient ensuite au régulateur de contrôler si ces critères sont appliqués correctement à toutes les installations de stockage.

5.4. Accès aux terminaux GNL

Le rôle du GNL dans l'approvisionnement en gaz de l'Union européenne gagne constamment en importance, et des investissements considérables sont prévus ou en cours dans les terminaux GNL. Pour cette raison, des règles transparentes sur l'accès à ces terminaux sont nécessaires. Les régulateurs ont identifié ce besoin, et l'ERGEG a préparé des lignes directrices en vue de créer une approche commune de l'accès des tiers aux terminaux GNL.

Bien que de nombreux terminaux GNL construits aient bénéficié de la dérogation aux dispositions concernant l'accès des tiers et l'intervention réglementaire en vertu de l'article 22 de la directive, il existe aussi des terminaux GNL auxquels les règles en matière d'accès des tiers s'appliquent. Étant donné que la directive actuelle n'impose qu'une exigence générale

selon laquelle l'accès doit être réglementé, cela laisse de la marge à des interprétations divergentes d'un État membre à l'autre. En outre, une dérogation en vertu de l'article 22 est toujours temporaire et, une fois la période de dérogation écoulée, les terminaux GNL seront soumis à la réglementation. La Commission propose par conséquent d'imposer aux terminaux GNL des règles d'accès des tiers définies plus clairement. Afin de rendre les lignes directrices juridiquement contraignantes, les dispositions du règlement seront étendues pour définir comment les gestionnaires de terminaux GNL devraient offrir les services d'accès des tiers et comment ils devraient attribuer les capacités et gérer la congestion. Le règlement définira aussi les exigences en matière de transparence et proposera des mesures pour permettre le développement d'un marché secondaire des capacités des terminaux. Ces règles serviront aussi à assurer la cohérence avec les exigences minimales proposées pour les infrastructures faisant l'objet d'une dérogation.

5.5. Contrats de fourniture de longue durée

Les accords de fourniture bilatéraux conclus en aval offrent aux secteurs d'activité à haute intensité énergétique la possibilité d'obtenir des prix plus prévisibles. Néanmoins, ces accords risquent de verrouiller le marché en aval en empêchant les consommateurs de passer à un autre, et pourraient donc restreindre la concurrence. Pour réduire l'incertitude sur le marché, la Commission fournira, dans les prochains mois et sous une forme appropriée, une assistance concernant le respect des accords de fourniture de longue durée conclus en aval.

5.6. Un cadre pour l'établissement progressif d'un marché de détail européen

On ne peut déjà parler d'un marché de détail européen (ménages et petites entreprises) ni pour le gaz, ni pour l'électricité, étant donné que les clients, lorsqu'ils ont le choix, restent tenus de choisir un fournisseur établi dans le même pays. Établir un marché des consommateurs finals de portée réellement européenne est l'objectif ultime du développement des marchés intérieurs de l'électricité et du gaz: il est nécessaire pour créer des marchés concurrentiels et pour atteindre une efficacité maximale. La libéralisation du marché de détail est importante pour faire en sorte que tous les citoyens de l'UE profitent des effets de la concurrence. Si la libéralisation ne s'applique qu'aux gros clients, les ménages européens seraient finalement amenés à subventionner leur industrie, et les signaux d'investissement pour de nouvelles capacités de production et de fourniture seraient faussés. Depuis le 1^{er} juillet 2007, tous les marchés de détail dans l'UE sont ouverts à la concurrence, mais en pratique, de nombreux consommateurs sont liés à leur fournisseur historique, faute d'un cadre juridique adéquat qui aurait dû être mis en place. La création d'un marché de détail européen ne peut être que progressive. Pour stimuler ce processus, la Commission envisage de mettre sur pied un forum du «marché de détail», par analogie avec les forums de Florence et de Madrid, qui ont été une expérience positive. Ce forum permettrait de se concentrer sur des questions spécifiques au marché de détail, et il devrait servir de plateforme à toutes les parties intéressées pour promouvoir l'établissement d'un marché de détail à l'échelle de l'UE. Le forum devrait donner des conseils concernant les obligations qu'il est proposé d'imposer aux États membres et aux autorités de régulation en matière d'établissement de règles claires sur la concurrence dans le marché de détail, en vue d'harmoniser progressivement les règles du marché pour permettre l'émergence de marchés de détail transfrontaliers.

Des marchés de détail fonctionnant correctement joueront aussi un rôle très important en sensibilisant davantage les clients à la consommation domestique d'énergie et au coût de l'énergie, étant donné que toutes les mesures de réduction des émissions de CO₂ et d'accroissement de l'efficacité énergétique nécessitent la participation des ménages. La

concurrence dont l'approvisionnement des ménages fait l'objet rendra les consommateurs plus sensibles aux questions énergétiques. Toutefois, la pratique actuelle consistant à ne présenter aux consommateurs la facture finale de leur consommation qu'après un an, n'est pas de nature à créer cette sensibilisation, et ne permet pas aux fournisseurs de développer des services concurrentiels établissant une distinction entre les ménages ayant des besoins spécifiques. Les fournisseurs devraient donc donner plus d'informations afin que leurs clients puissent vérifier plus fréquemment l'évolution de leur consommation d'énergie et de son coût.

Il est évident que la liberté de choix des consommateurs doit s'accompagner de garanties solides concernant les droits des clients. Les clients vulnérables bénéficient déjà d'un degré de protection élevé dans la directive actuelle, leur garantissant l'accès à l'énergie nécessaire pour mener une vie normale. Ces mesures ont cependant été appliquées de manière incorrecte dans certains pays, de sorte que la Commission propose de définir des orientations contraignantes pour clarifier le contexte. Parallèlement, la Commission propose de renforcer les droits de tous les consommateurs, en leur accordant notamment le droit de changer de fournisseur à tout moment et en demandant aux entreprises du secteur énergétique que les comptes soient réglés dans un délai d'un mois après le changement de fournisseur.

Enfin, la Commission est arrivée à la conclusion qu'en ce qui concerne les gestionnaires de réseau de distribution (GRD), les règles actuelles en matière de séparation juridique et fonctionnelle sont suffisantes. Elle ne propose donc pas d'étendre aux GRD les règles de dissociation des structures de propriété présentées au point 4 ci-dessus.

6. COOPERATION EN VUE DE RENFORCER LA SECURITE D'APPROVISIONNEMENT

6.1. Suivi de la sécurité de l'approvisionnement par les gestionnaires de réseau de transport

Il est fondamental de garantir que les réseaux d'électricité et de gaz puissent couvrir la demande même aux heures de pointe. Dans le cas de l'électricité, cela n'est possible que lorsque les capacités de production sont suffisantes (adéquation des capacités) et que le réseau est en mesure de transporter l'énergie des producteurs jusqu'aux consommateurs finaux (adéquation du réseau). Dans le cas du gaz, il faut que des capacités suffisantes d'importation et de stockage soient en place.

La directive 2005/89/CE impose aux régulateurs nationaux, avec l'aide des gestionnaires de réseaux de transport, de présenter à la Commission un rapport annuel sur la sécurité de l'approvisionnement en électricité. La directive 2004/67/CE impose aux Etats membres de faire rapport sur la situation en matière de sécurité de l'approvisionnement en gaz et sur le cadre réglementaire en vue d'intensifier les investissements dans les infrastructures. Les propositions de modification des règlements (CE) n° 1228/2003 et (CE) n° 1775/2005 chargent le Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'établir des prévisions concernant l'adéquation des réseaux pour chaque saison estivale et hivernale ainsi que pour le long terme. Une perspective européenne est nécessaire pour envisager les possibilités d'importation et d'exportation d'électricité et de gaz dans des conditions de crêtes de demande. Compte tenu des flux transfrontaliers d'électricité et de gaz à l'intérieur du marché intérieur, cette perspective doit se situer à l'échelle européenne.

6.2. Coopération des États membres

La législation de l'UE comporte deux instruments qui traitent de la sécurité d'approvisionnement en gaz. Premièrement, la directive 2003/55/CE a introduit des obligations générales de surveillance qui incombent aux États membres. Deuxièmement, la directive 2004/67/CE contient des mesures visant spécifiquement à garantir la sécurité d'approvisionnement en gaz. Cette dernière directive établit le Groupe de coordination pour le gaz et définit un «mécanisme communautaire» en cas de rupture d'approvisionnement.

Ces instruments offrent une plateforme de coordination. Ils ne définissent pas d'objectifs quantitatifs en ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement, et n'imposent aucune obligation en matière de stocks de gaz. Enfin, ils n'offrent aucun cadre de coopération régionale en cas de graves ruptures d'approvisionnement.

La directive 2004/67/CE n'a été transposée que récemment par les États membres. En vertu de son article 10, la Commission doit établir un rapport au plus tard le 19 mai 2008 sur sa mise en œuvre, et notamment sur l'efficacité de ses instruments, et peut le cas échéant soumettre des propositions concernant de nouvelles mesures visant à améliorer la sécurité de l'approvisionnement. Ce rapport traitera notamment des mesures visant à renforcer la sécurité d'approvisionnement en relation avec les stocks de gaz.

Pour cette raison, à titre de première mesure, les présentes propositions ne modifient pas la directive 2004/67/CE et ne traitent que deux aspects:

- Renforcement des obligations de transparence sur le niveau des stocks commerciaux. Chaque gestionnaire de réseau de stockage aurait l'obligation de publier quotidiennement le volume utile de gaz qui se trouve dans ses installations. Cette obligation renforcerait considérablement la confiance mutuelle en matière d'assistance régionale et bilatérale en cas de graves ruptures d'approvisionnement.
- *Solidarité*. Il est proposé que les États membres coopèrent pour promouvoir la solidarité régionale et bilatérale. Cette coopération est destinée à couvrir les situations susceptibles d'entraîner de graves perturbations de l'approvisionnement en gaz touchant un État membre. Elle est notamment illustrée par la simplification des mesures nationales prises pour faire face aux urgences, et l'élaboration de modalités pratiques en matière d'assistance mutuelle. La Commission adoptera, le cas échéant, des lignes directrices sur la coopération dans un contexte de solidarité régionale.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 95,

vu la proposition de la Commission⁸,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁹,

vu l'avis du Comité des régions¹⁰,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité,

considérant ce qui suit:

- (1) Dans sa communication du 10 janvier 2007 intitulée "Une politique de l'énergie pour l'Europe"¹¹, la Commission a souligné combien il était important d'achever le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel et il a été établi que l'une des principales mesures à prendre pour atteindre cet objectif consistait à améliorer le cadre réglementaire au niveau communautaire.
- (2) Par la décision 2003/796/CE¹² de la Commission, il a été institué un groupe consultatif pour les secteurs de l'électricité et du gaz dénommé le "Groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz" (ERGEG) pour faciliter la consultation des organes de régulation des États membres et la coopération et la coordination entre ces organes, ainsi qu'entre ces organes et la Commission, en vue de consolider le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel. Ce groupe se compose de représentants des autorités nationales de régulation instituées conformément à la directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE¹³, et à la directive 2003/55/CE du Parlement européen et du

⁸ JO C [...] du [...], p.[...].

⁹ JO C [...] du [...], p.[...].

¹⁰ JO C [...] du [...], p.[...].

¹¹ JO C [...] du [...], p.[...].

¹² JO L 296 du 14.11.2003, p. 34.

¹³ OJ L 176, 15.07.2003, p.37.

Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE¹⁴.

- (3) Les travaux entrepris par l'ERGEG depuis sa création ont contribué favorablement au marché intérieur de l'électricité et du gaz. Toutefois, il est largement admis dans le secteur et il a même été proposé par l'ERGEG que la coopération volontaire entre les autorités nationales de régulation ait désormais lieu au sein d'une structure communautaire ayant des compétences précises et le pouvoir d'arrêter des décisions réglementaires individuelles dans certains cas particuliers.
- (4) Au printemps 2007, le Conseil européen a invité la Commission à proposer des mesures pour instaurer un mécanisme indépendant de coopération entre autorités nationales.
- (5) Sur la base d'une analyse d'impact des besoins en ressources d'un organe central, il a été conclu qu'un organe central indépendant présentait un certain nombre d'avantages à long terme par rapport à d'autres options. Une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie, ci-après dénommée l'"Agence", doit dès lors être instituée.
- (6) L'Agence doit veiller à ce que les fonctions réglementaires remplies par les autorités nationales de régulation, conformément aux directives 2003/54/CE et 2003/55/CE, au niveau national soient correctement coordonnées et, si nécessaire, complétées au niveau communautaire. À cet effet, il est nécessaire de garantir l'indépendance de l'Agence, ses compétences techniques et réglementaires, sa transparence et son efficacité.
- (7) L'Agence doit superviser la coopération entre gestionnaires de réseau de transport dans les secteurs de l'électricité et du gaz, et contrôler l'exécution des tâches du Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité et du Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport de gaz. L'intervention de l'Agence est essentielle pour garantir que la coopération entre gestionnaires de réseau de transport se déroule d'une manière efficace et transparente dans l'intérêt du marché intérieur.
- (8) Il convient de fournir un cadre dans lequel les autorités nationales de régulation puissent coopérer. Ce cadre doit faciliter l'application uniforme de la législation relative au marché intérieur de l'électricité et du gaz dans la Communauté. Dans les situations concernant plus d'un État membre, l'Agence doit avoir le pouvoir d'arrêter des décisions individuelles. Ce pouvoir doit couvrir le régime réglementaire applicable à l'infrastructure reliant au moins deux États membres, les dérogations aux règles du marché intérieur concernant les nouvelles interconnexions électriques et les nouvelles infrastructures gazières situées dans plus d'un État membre.
- (9) Comme l'Agence a un aperçu des autorités nationales de régulation, elle doit avoir un rôle consultatif envers la Commission en ce qui concerne les questions de régulation du marché. Elle doit également être tenue d'informer la Commission si elle constate que la coopération entre gestionnaires de réseau de transport ne produit pas les résultats nécessaires ou qu'une autorité nationale de régulation dont la décision est contraire aux orientations refuse de se conformer à l'avis de l'Agence.

¹⁴ JO L 176 du 15.7.2003, p. 57.

- (10) L'Agence doit également être en mesure d'adopter des orientations non contraignantes afin d'aider les autorités de régulation et les acteurs économiques à échanger de bonnes pratiques
- (11) La structure de l'Agence doit être adaptée aux besoins particuliers de la régulation de l'énergie. Il convient notamment de prendre pleinement en compte le rôle spécifique des autorités nationales de régulation et leur indépendance.
- (12) Le Conseil d'administration doit disposer des pouvoirs nécessaires pour établir le budget, en contrôler l'exécution, établir un règlement intérieur, adopter un règlement financier et nommer le Directeur.
- (13) L'Agence doit disposer des pouvoirs nécessaires pour remplir les fonctions réglementaires de façon efficace et surtout indépendante. L'indépendance des autorités de régulation est non seulement un principe essentiel de la bonne gouvernance mais aussi une condition fondamentale pour assurer la confiance des marchés. Reflétant la situation au niveau national, le Conseil des régulateurs doit donc agir indépendamment de tout intérêt commercial et ne solliciter ni ne prendre d'instruction d'aucun gouvernement ou autre entité publique ou privée.
- (14) Si l'Agence a des pouvoirs de décision, les parties intéressées doivent, pour des raisons de simplification de procédure, disposer d'un droit de recours auprès de la Commission de recours qui doit faire partie de l'Agence mais être indépendante de la structure administrative et réglementaire de cette dernière.
- (15) L'Agence doit être essentiellement financée à l'aide du budget général des Communautés européennes, de redevances et de contributions volontaires. En particulier, les ressources actuellement mises en commun par les autorités de régulation au titre de leur coopération au niveau européen doivent rester à la disposition de l'Agence. La procédure budgétaire communautaire doit rester applicable en ce qui concerne les subventions imputables sur le budget général des Communautés européennes. En outre, la vérification des comptes doit être effectuée par la Cour des comptes conformément à l'article 91 du règlement (CE, Euratom) n° 2343/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 portant règlement financier-cadre des organismes visés à l'article 185 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes¹⁵.
- (16) L'Agence doit disposer de personnel hautement professionnel. L'Agence doit bénéficier, en particulier, de l'expertise et de l'expérience du personnel détaché par les autorités nationales de régulation, la Commission et les États membres. Le statut des fonctionnaires des Communautés européennes, le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes et les règles adoptées conjointement par les institutions des Communautés européennes aux fins de l'application de ce statut et de ce régime doivent s'appliquer au personnel de l'Agence. Le Conseil d'administration, en accord avec la Commission, doit arrêter les modalités d'application nécessaires.
- (17) L'Agence doit appliquer les règles générales relatives à l'accès du public aux documents détenus par les organismes communautaires. Le Conseil d'administration

¹⁵ JO L 357 du 31.12.2002, p. 72.

doit établir les modalités pratiques de protection des données commercialement sensibles et des données à caractère personnel.

- (18) La participation de pays tiers aux travaux de l'Agence doit être possible conformément aux accords pertinents devant être conclus par la Communauté.
- (19) Comme les objectifs de l'action proposée, à savoir la coopération des autorités nationales de régulation au niveau communautaire, ne peuvent pas être pleinement atteints par les États membres et peuvent donc être mieux réalisés au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité posé à l'article 5 du traité Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

ONT ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Création

Une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie, ci-après dénommée l'"Agence", est instituée afin de compléter, au niveau communautaire, les tâches réglementaires effectuées, au niveau national, par les autorités de régulation visées à l'article 22 bis de la directive 2003/54/CE et à l'article 24 bis de la directive 2003/55/CE et, si nécessaire, de coordonner leur action.

Article 2

Statut juridique et siège

- 1. L'Agence est un organisme communautaire doté de la personnalité juridique.
- 2. Dans chaque État membre, l'Agence jouit de la capacité juridique la plus étendue accordée aux personnes morales en droit national. Elle peut notamment acquérir et aliéner des biens mobiliers et immobiliers et ester en justice.
- 3. L'Agence est représentée par son Directeur.
- 4. Le siège de l'Agence est fixé à [lieu]. En attendant que ses locaux soient prêts, l'Agence sera hébergée dans les locaux de la Commission.

Article 3

Composition

L'Agence se compose:

- (a) d'un Conseil d'administration exerçant les responsabilités définies à l'article 10;
- (b) d'un Conseil des régulateurs exerçant les responsabilités définies à l'article 12;

- (c) d'un Directeur exerçant les responsabilités définies à l'article 14;
- (d) d'une Commission de recours exerçant les responsabilités définies à l'article 16.

Article 4

Types d'actes établis par l'Agence

L'Agence peut:

- (a) émettre des avis destinés aux gestionnaires de réseau de transport;
- (b) émettre des avis destinés aux autorités de régulation;
- (c) émettre des avis et formuler des recommandations destinés à la Commission;
- (d) prendre des décisions individuelles dans les cas particuliers visés aux articles 7 et 8.

Article 5

Tâches générales

L'Agence peut, à la demande de la Commission ou de sa propre initiative, émettre un avis, à l'intention de la Commission, sur toutes les questions relatives à l'objet pour lequel elle a été instituée.

Article 6

Tâches concernant la coopération des gestionnaires de réseau de transport

1. L'Agence émet un avis, à l'intention de la Commission, sur le projet de statuts, la liste des membres et le projet de règlement intérieur du Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité conformément à l'article 2 ter, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1228/2003, et sur ceux du Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport de gaz conformément à l'article 2 ter, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1775/2005.
2. L'Agence contrôle l'exécution des tâches du Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité comme prévu à l'article 2 quinquies du règlement (CE) n° 1228/2003, et du Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport de gaz comme prévu à l'article 2 quinquies du règlement (CE) n° 1775/2005.
3. L'Agence peut émettre un avis, à l'intention du Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité, comme prévu à l'article 2 quinquies, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1228/2003, et à l'intention du Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport de gaz, comme prévu à l'article 2 quinquies, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1775/2005, sur les codes technique ou commercial, le projet de programme de travail annuel et le projet de plan d'investissement décennal.

4. L'Agence émet un avis dûment motivé, à l'intention de la Commission, si elle estime que le projet de programme de travail annuel ou le projet de plan d'investissement décennal qui lui sont soumis conformément à l'article 2 quinquies, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1228/2003 et à l'article 2 quinquies, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1775/2005 ne garantissent pas un traitement non discriminatoire, une concurrence effective et le fonctionnement efficace du marché.
5. L'Agence émet un avis dûment motivé, à l'intention de la Commission, conformément à l'article 2 sexies, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1228/2003 et à l'article 2 sexies, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1775/2005 si elle estime qu'un code technique ou commercial ne garantit pas un traitement non discriminatoire, une concurrence effective et le fonctionnement efficace du marché, qu'un code technique ou commercial n'a pas été convenu dans un délai raisonnable ou que les gestionnaires de réseau de transport n'appliquent pas de code technique ou commercial.
6. L'Agence supervise la coopération régionale entre gestionnaires de réseau de transport visée à l'article 2 nonies du règlement (CE) n° 1228/2003 et à l'article 2 nonies du règlement (CE) n° 1775/2005.

Article 7

Tâches concernant les autorités nationales de régulation

1. L'Agence arrête des décisions individuelles sur des questions techniques si ces décisions sont prévues dans les orientations conformément à la directive 2003/54/CE, à la directive 2003/55/CE, au règlement (CE) n° 1228/2003 ou au règlement (CE) n° 1775/2005.
2. L'Agence peut, conformément à son programme de travail ou à la demande de la Commission, adopter des orientations non contraignantes afin d'aider les autorités de régulation et les acteurs économiques à échanger de bonnes pratiques.
3. L'Agence œuvre à promouvoir la coopération entre les autorités nationales de régulation et entre les autorités de régulation au niveau régional. Si l'Agence estime que des règles contraignantes concernant cette coopération sont nécessaires, elle formule les recommandations appropriées à la Commission.
4. L'Agence émet un avis, à la demande de toute autorité nationale de régulation ou de la Commission, concernant la conformité d'une décision, prise par une autorité de régulation, aux orientations mentionnées dans la directive 2003/54/CE, la directive 2003/55/CE, le règlement (CE) n° 1228/2003 ou le règlement (CE) n° 1775/2005.
5. Si l'autorité nationale de régulation ne se conforme pas à l'avis de l'Agence visé au paragraphe 4 dans un délai de quatre mois à compter de la date de réception, l'Agence en informe la Commission.
6. Si, dans un cas particulier, une autorité nationale de régulation rencontre des difficultés concernant l'application des orientations mentionnées dans la directive 2003/54/CE, la directive 2003/55/CE, le règlement (CE) n° 1228/2003 ou le

règlement (CE) n° 1775/2005, elle peut demander l'avis de l'Agence. L'Agence rend son avis après consultation de la Commission dans un délai de quatre mois.

7. L'Agence arrête le régime réglementaire applicable à l'infrastructure de liaison entre deux États membres au moins, conformément à l'article 22 quinquies, paragraphe 3, de la directive 2003/54/CE et à l'article 24 quinquies, paragraphe 3, de la directive 2003/55/CE.

Article 8

Autres tâches

1. L'Agence peut accorder des dérogations comme prévu à l'article 7, paragraphe 4, point a), du règlement (CE) n° 1228/2003. L'Agence peut également accorder des dérogations comme prévu à l'article 22, paragraphe 3, point (a), de la directive 2003/55/CE si l'infrastructure concernée se situe sur le territoire de plus d'un État membre.
2. L'Agence propose un gestionnaire de réseau indépendant conformément à l'article 10, paragraphe 4, de la directive 2003/54/CE et à l'article 9, paragraphe 4, de la directive 2003/55/CE.

Article 9

Conseil d'administration

1. Le Conseil d'administration se compose de douze membres. Six sont désignés par la Commission et six par le Conseil. Le mandat est de cinq ans, renouvelable une fois.
2. Le Conseil d'administration désigne un Président et un Vice-président parmi ses membres. Le Vice-président remplace d'office le Président lorsque ce dernier n'est pas en mesure d'exercer ses fonctions. La durée du mandat du Président et du Vice-président est de deux ans et demi et le mandat est renouvelable. Le mandat du Président et celui du Vice-président expirent, en tout état de cause, dès lors que ces derniers cessent d'être membres du Conseil d'administration.
3. Le Conseil d'administration se réunit sur convocation de son Président. Le Directeur de l'Agence prend part aux délibérations à moins que le Conseil d'administration n'en décide autrement. Le Conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an en session ordinaire. Il peut aussi se réunir à l'initiative de son Président, à la demande de la Commission ou à la demande d'au moins un tiers de ses membres. Le Conseil d'administration peut inviter toute personne dont l'avis peut présenter de l'intérêt à assister à ses réunions en qualité d'observateur. Les membres du Conseil d'administration peuvent, sous réserve du règlement intérieur, être assistés par des conseillers ou des experts. Le secrétariat du Conseil d'administration est assuré par l'Agence.
4. Le Conseil d'administration arrête ses décisions à la majorité des deux tiers des membres présents.

5. Chaque membre dispose d'une voix. Le règlement intérieur fixe les modalités précises du vote, notamment les conditions dans lesquelles un membre peut agir au nom d'un autre membre ainsi que, le cas échéant, les règles en matière de quorum.

Article 10

Tâches du Conseil d'administration

1. Le Conseil d'administration, après consultation du Conseil des régulateurs, nomme le Directeur conformément à l'article 13, paragraphe 2.
2. Le Conseil d'administration désigne les membres du Conseil des régulateurs conformément à l'article 11, paragraphe 1.
3. Le Conseil d'administration désigne les membres de la Commission de recours conformément à l'article 15, paragraphe 1.
4. Avant le 30 septembre de chaque année, après consultation de la Commission et après approbation par le Conseil des régulateurs conformément à l'article 12, paragraphe 3, le Conseil d'administration adopte le programme de travail de l'Agence pour l'année suivante et le transmet au Parlement européen, au Conseil et à la Commission. Le programme de travail est adopté sans préjudice de la procédure budgétaire annuelle.
5. Le Conseil d'administration exerce ses compétences budgétaires conformément aux articles 18 à 21.
6. Le Conseil d'administration décide, après avoir obtenu l'accord de la Commission, de l'acceptation de tous legs, dons ou subventions provenant d'autres sources communautaires.
7. Le Conseil d'administration exerce l'autorité disciplinaire sur le Directeur.
8. Le Conseil d'administration arrête, si nécessaire, la politique de l'Agence en matière de personnel conformément à l'article 25, paragraphe 2.
9. Le Conseil d'administration arrête les dispositions particulières sur le droit d'accès aux documents de l'Agence, conformément à l'article 27.
10. Le Conseil d'administration adopte le rapport annuel sur les activités de l'Agence visé à l'article 14, paragraphe 8, et le transmet, le 15 juin au plus tard, au Parlement européen, au Conseil, à la Commission, au Comité économique et social européen et à la Cour des comptes. Ce rapport comporte une partie distincte, approuvée par le Conseil des régulateurs, concernant les activités réglementaires de l'Agence au cours de l'année de référence.
11. Le Conseil d'administration adopte son règlement intérieur.

Article 11

Conseil des régulateurs

1. Le Conseil des régulateurs se compose d'un représentant, par État membre, des autorités de régulation visées à l'article 22 bis de la directive 2003/54/CE et à l'article 24 bis de la directive 2003/55/CE, et d'un représentant de la Commission ne prenant pas part au vote. Les autorités nationales de régulation nomment un suppléant par État membre.
2. Le Conseil des régulateurs élit un Président et un Vice-président parmi ses membres. Le Vice-président remplace le Président lorsque ce dernier n'est pas en mesure d'exercer ses fonctions. La durée du mandat du Président et du Vice-président est de deux ans et demi et le mandat est renouvelable. Le mandat du Président et celui du Vice-président expirent, en tout état de cause, dès lors que ces derniers cessent d'être membres du Conseil des régulateurs.
3. Le Conseil des régulateurs statue à la majorité des deux tiers de ses membres. Chaque membre ou suppléant dispose d'une voix.
4. Le Conseil des régulateurs adopte son règlement intérieur.
5. Dans l'exécution des tâches qui lui sont conférés par le présent règlement, le Conseil des régulateurs agit en toute indépendance et ne sollicite ni ne prend aucune instruction d'aucun gouvernement national ni d'aucun intérêt public ou privé.
6. Le secrétariat du Conseil des régulateurs est assuré par l'Agence.

Article 12

Tâches du Conseil des régulateurs

1. Le Conseil des régulateurs émet un avis, à l'intention du Directeur, avant l'adoption des avis, recommandations et décisions visés aux articles 5, 6, 7 et 8. De plus, le Conseil des régulateurs, dans son domaine de compétence, donne des indications au Directeur concernant l'exécution des tâches de ce dernier.
2. Le Conseil des régulateurs émet un avis sur le candidat à nommer comme Directeur conformément à l'article 10, paragraphe 1, et à l'article 13, paragraphe 2. Le Conseil arrête cette décision à la majorité des trois quarts de ses membres.
3. Conformément à l'article 10, paragraphe 4, et à l'article 14, paragraphe 6, et selon le projet de budget établi conformément à l'article 20, paragraphe 1, le Conseil des régulateurs approuve le programme de travail de l'Agence pour l'année suivante et le soumet, avant le 1^{er} septembre, pour adoption par le Conseil d'administration.
4. Le Conseil des régulateurs approuve la partie distincte du rapport annuel relative aux activités réglementaires comme prévu à l'article 10, paragraphe 10, et à l'article 14, paragraphe 8.

Article 13

Directeur

1. L'Agence est gérée par son Directeur qui est indépendant dans l'exercice de ses fonctions. Sans préjudice des compétences respectives de la Commission, du Conseil d'administration et du Conseil des régulateurs, le Directeur ne sollicite ni n'accepte aucune instruction d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme.
2. Le Directeur est nommé par le Conseil d'administration, en fonction de son mérite ainsi que de ses compétences et de son expérience, sur la base d'une liste d'au moins deux candidats proposée par la Commission après appel à manifestation d'intérêt. Avant d'être nommé, le candidat retenu par le Conseil d'administration peut être invité à faire une déclaration devant la commission compétente du Parlement européen et à répondre aux questions posées par les membres de cette dernière.
3. La durée du mandat du Directeur est de cinq ans. Dans les neuf mois précédant le terme de ce mandat, la Commission procède à une évaluation. Ce faisant, la Commission évalue en particulier:
 - (a) les performances du Directeur,
 - (b) les fonctions et les exigences de l'Agence dans les années à venir.
4. Le Conseil d'administration, statuant sur proposition de la Commission, compte tenu du rapport d'évaluation et dans les seuls cas où les fonctions et exigences de l'Agence peuvent le justifier, peut prolonger le mandat du Directeur une fois d'une durée maximale de trois ans.
5. Le Conseil d'administration informe le Parlement européen de son intention de prolonger le mandat du Directeur. Dans le mois précédant la prolongation de son mandat, le Directeur peut être invité à faire une déclaration devant la commission compétente du Parlement et à répondre aux questions posées par les membres de cette dernière.
6. Si son mandat n'est pas prolongé, le Directeur reste en fonction jusqu'à la nomination de son successeur.
7. Le Directeur ne peut être démis de ses fonctions que sur décision du Conseil d'administration, après consultation du Conseil des régulateurs. Le Conseil d'administration arrête cette décision à la majorité des trois quarts de ses membres.
8. Le Parlement européen et le Conseil peuvent inviter le Directeur à rendre compte de l'exercice de ses fonctions.

Article 14

Tâches du Directeur

1. Le Directeur assure la représentation de l'Agence et il est chargé de sa gestion.

2. Le Directeur prépare les travaux du Conseil d'administration. Il participe, sans droit de vote, aux travaux du Conseil d'administration.
3. Le Directeur arrête les avis, recommandations et décisions visés aux articles 5, 6, 7 et 8 sous réserve de l'approbation du Conseil des régulateurs.
4. Le Directeur est responsable de la mise en œuvre du programme de travail annuel de l'Agence selon les indications du Conseil des régulateurs et sous le contrôle administratif du Conseil d'administration.
5. Le Directeur prend les mesures nécessaires, notamment l'adoption d'instructions administratives internes et la publication d'avis, pour assurer le fonctionnement de l'Agence conformément au présent règlement.
6. Chaque année, le Directeur élabore le projet de programme de travail de l'Agence pour l'année suivante et le soumet au Conseil des régulateurs et à la Commission avant le 30 juin.
7. Le Directeur dresse un état prévisionnel des recettes et des dépenses de l'Agence conformément à l'article 20 et exécute le budget de l'Agence conformément à l'article 21.
8. Tous les ans, le Directeur élabore un projet de rapport annuel qui comporte une partie concernant les activités réglementaires de l'Agence et une partie concernant les questions financières et administratives.
9. Le Directeur exerce, à l'égard du personnel de l'Agence, les pouvoirs prévus à l'article 25, paragraphe 3.

Article 15

Commission de recours

1. La Commission de recours se compose de six membres et de six suppléants choisis parmi les cadres supérieurs, actuels ou anciens, des autorités nationales de régulation, des autorités chargées de la concurrence ou d'autres institutions nationales ou communautaires, ayant l'expérience requise dans le secteur de l'énergie. La Commission de recours désigne son Président. La Commission de recours arrête ses décisions à la majorité qualifiée d'au moins quatre de ses six membres. La Commission de recours se réunit autant que de besoin.
2. Les membres de la Commission de recours sont désignés par le Conseil d'administration sur proposition de la Commission, après appel à manifestation d'intérêt et consultation du Conseil des régulateurs.
3. La durée du mandat des membres de la Commission de recours est de cinq ans. Ce mandat est renouvelable. Les membres de la Commission de recours prennent leurs décisions en toute indépendance, sans être liés par aucune instruction. Ils ne peuvent exercer aucune autre fonction au sein de l'Agence, de son Conseil d'administration ou de son Conseil des régulateurs. Un membre de la Commission de recours ne peut être démis de ses fonctions en cours de mandat, sauf s'il a commis une faute grave et si le

Conseil d'administration, après consultation du Conseil des régulateurs, prend une décision à cet effet.

4. Les membres de la Commission de recours ne peuvent prendre part à aucune procédure de recours s'ils ont un intérêt personnel dans celle-ci, ou s'ils ont déjà représenté une des parties à la procédure, ou s'ils ont participé à la décision faisant l'objet du recours.
5. Si, pour l'une des raisons mentionnées au paragraphe 4 ou pour tout autre motif, un membre de la Commission de recours estime qu'un autre membre ne peut pas prendre part à une procédure de recours, il en informe la Commission de recours. Un membre de la Commission de recours peut être récusé par une partie au recours pour l'un des motifs mentionnés au paragraphe 4, ou s'il est suspecté de partialité. Une récusation ne peut être fondée sur la nationalité des membres et n'est pas recevable si, ayant connaissance d'un motif de récusation, la partie au recours a déjà engagé la procédure.
6. La Commission de recours arrête les mesures à prendre dans les cas visés aux paragraphes 4 et 5 sans la participation du membre concerné. Aux fins de cette décision, le membre concerné est remplacé à la Commission de recours par son suppléant à moins que ce dernier ne se trouve lui-même dans une situation analogue. Dans ce cas, le Président désigne un remplaçant parmi les suppléants disponibles.

Article 16

Recours

1. Toute personne physique ou morale peut former un recours contre une décision, visée aux articles 7 et 8, dont elle est le destinataire ou contre une décision qui, bien que prise sous la forme d'une décision dont une autre personne est le destinataire, la concerne directement et individuellement.
2. Le recours est formé par écrit, avec indication de ses motifs, auprès de l'Agence, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision à la personne concernée ou, à défaut, à compter du jour où l'Agence a publié sa décision. La Commission de recours statue sur le recours dans un délai de deux mois à compter de son introduction.
3. Un recours introduit en application du paragraphe 1 n'a pas d'effet suspensif. La Commission de recours peut cependant, si elle estime que les circonstances l'exigent, suspendre l'application de la décision contestée.
4. Si le recours est recevable, la Commission de recours examine s'il est fondé. Elle invite les parties à la procédure de recours, aussi souvent qu'il est nécessaire, à présenter, dans un délai qu'elle leur impartit, leurs observations sur les communications qu'elle leur a adressées ou sur celles qui émanent des autres parties. Les parties à la procédure de recours sont habilitées à présenter oralement leurs observations.

5. La Commission de recours peut, en vertu du présent article, soit exercer tout pouvoir relevant de la compétence de l'Agence, soit renvoyer l'affaire à l'organe compétent de l'Agence. Ce dernier est lié par la décision de la Commission de recours.
6. La Commission de recours adopte son règlement intérieur.

Article 17

Recours devant le Tribunal de première instance et la Cour de justice

1. Une décision prise par la Commission de recours ou, au cas où celle-ci n'en a pas le droit, par l'Agence peut être contestée devant le Tribunal de première instance de la Cour de justice conformément à l'article 230 du traité.
2. Si l'Agence s'abstient de statuer, un recours en carence peut être formé devant le Tribunal de première instance de la Cour de justice conformément à l'article 232 du traité.
3. L'Agence est tenue de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt du Tribunal de première instance de la Cour de justice.

Article 18

Budget de l'Agence

1. Les recettes de l'Agence proviennent notamment:
 - (a) d'une subvention de la Communauté inscrite au budget général des Communautés européennes (section "Commission");
 - (b) des redevances payées à l'Agence conformément à l'article 19;
 - (c) des contributions volontaires des États membres ou de leurs autorités de régulation;
 - (d) des legs, dons ou subventions visés à l'article 10, paragraphe 6.
2. Les dépenses comprennent les frais de personnel et d'administration, d'infrastructure et de fonctionnement.
3. Les recettes et les dépenses sont équilibrées.
4. Toutes les recettes et les dépenses de l'Agence font l'objet de prévisions pour chaque exercice, celui-ci coïncidant avec l'année civile, et sont inscrites à son budget.

Article 19

Redevances

1. Demander une décision de dérogation en application de l'article 8, paragraphe 1, implique le paiement de redevances à l'Agence.
2. Les redevances susmentionnées sont fixées par la Commission.

Article 20

Établissement du budget

1. Au plus tard le 15 février de chaque année, le Directeur établit un avant-projet de budget couvrant les frais de fonctionnement et le programme de travail prévus pour l'exercice suivant, et transmet cet avant-projet, ainsi qu'un tableau des effectifs provisoires, au Conseil d'administration. Chaque année, le Conseil d'administration, sur la base du projet établi par le Directeur, dresse un état prévisionnel des recettes et des dépenses de l'Agence pour l'exercice suivant. Cet état prévisionnel, qui comporte un projet de tableau des effectifs, est transmis par le Conseil d'administration à la Commission au plus tard le 31 mars. Préalablement à l'adoption de l'état prévisionnel, le projet établi par le Directeur est transmis au Conseil des régulateurs qui peut émettre un avis à ce propos.
2. L'état prévisionnel est transmis par la Commission au Parlement européen et au Conseil (ci-après dénommés l'"autorité budgétaire") avec l'avant-projet de budget général des Communautés européennes.
3. Sur la base de l'état prévisionnel, la Commission inscrit dans l'avant-projet de budget général des Communautés européennes les prévisions qu'elle estime nécessaires en ce qui concerne le tableau des effectifs et le montant de la subvention à la charge du budget général conformément à l'article 272 du traité.
4. Elle adopte le tableau des effectifs de l'agence.
5. Le budget de l'Agence est arrêté par le Conseil d'administration. Il devient définitif après adoption définitive du budget général des Communautés européennes. Si besoin est, il est ajusté en conséquence.
6. Le Conseil d'administration notifie, sans délai, à l'autorité budgétaire son intention de réaliser tout projet susceptible d'avoir des incidences financières importantes sur le financement de son budget, notamment les projets de nature immobilière, tels que la location ou l'acquisition d'immeubles. Il en informe la Commission. Si une branche de l'autorité budgétaire entend émettre un avis, elle notifie son intention à l'Agence dans un délai de deux semaines à compter de la réception de l'information sur le projet immobilier. À défaut de réaction, l'Agence peut procéder à l'opération projetée.

Article 21

Exécution et contrôle du budget

1. Le Directeur exerce les fonctions d'ordonnateur et exécute le budget de l'Agence.
2. Au plus tard le 1^{er} mars suivant la fin de chaque exercice, le comptable de l'Agence transmet les comptes provisoires, accompagnés du rapport sur la gestion budgétaire et financière de l'exercice, au comptable de la Commission et à la Cour des comptes. Le comptable de l'Agence envoie également le rapport sur la gestion budgétaire et financière au Parlement européen et au Conseil au plus tard le 31 mars de l'année suivante. Le comptable de la Commission procède à la consolidation des comptes provisoires des institutions et des organismes décentralisés conformément à l'article 128 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002¹⁶.
3. Au plus tard le 31 mars suivant la fin de chaque exercice, le comptable de la Commission transmet les comptes provisoires de l'Agence, accompagnés du rapport sur la gestion budgétaire et financière de l'exercice, à la Cour des comptes. Le rapport sur la gestion budgétaire et financière de l'exercice est également transmis au Parlement européen et au Conseil.
4. Dès réception des observations formulées par la Cour des comptes sur les comptes provisoires de l'Agence, conformément aux dispositions de l'article 129 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002, le Directeur établit, sous sa propre responsabilité, les comptes définitifs de l'Agence et les transmet pour avis au Conseil d'administration.
5. Le Conseil d'administration émet un avis sur les comptes définitifs de l'Agence.
6. Le Directeur transmet ces comptes définitifs, accompagnés de l'avis du Conseil d'administration, au plus tard le 1^{er} juillet suivant la fin de l'exercice, au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et à la Cour de justice.
7. Les comptes définitifs sont publiés.
8. Le Directeur adresse à la Cour des comptes une réponse à ses observations le 15 octobre au plus tard. Il adresse également cette réponse au Conseil d'administration et à la Commission.
9. Le Directeur soumet au Parlement européen, à la demande de ce dernier, comme prévu à l'article 146, paragraphe 3, du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002, toute information nécessaire au bon déroulement de la procédure de décharge pour l'exercice en cause.
10. Sur recommandation du Conseil qui statue à la majorité qualifiée et avant le 15 mai de l'année N+2, le Parlement européen donne décharge au Directeur sur l'exécution du budget de l'exercice N.

¹⁶ JO L 248 du 16.9.2002, p. 1.

Article 22

Règles financières

Les règles financières applicables à l'Agence sont arrêtées par le Conseil d'administration après consultation de la Commission. Ces règles peuvent s'écarter du règlement (CE, Euratom) n° 2343/2002 si les exigences spécifiques au fonctionnement de l'Agence l'imposent et uniquement avec l'accord préalable de la Commission.

Article 23

Mesures antifraude

1. Afin de lutter contre la fraude, la corruption et autres activités illégales, les dispositions du règlement (CE) n° 1073/1999¹⁷ s'appliquent sans restriction à l'agence.
2. L'Agence adhère à l'accord interinstitutionnel, du 25 mai 1999, entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes relatif aux enquêtes internes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)¹⁸ et arrête immédiatement les dispositions appropriées à l'ensemble du personnel de l'Agence.
3. Les décisions de financement, les accords et les instruments d'application qui en découlent prévoient expressément que la Cour des comptes et l'OLAF peuvent, si besoin est, effectuer un contrôle sur place auprès des bénéficiaires des crédits de l'Agence ainsi qu'auprès des agents responsables de l'attribution de ces crédits.

Article 24

Privilèges et immunités

Le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes s'applique à l'Agence.

Article 25

Personnel

1. Le statut des fonctionnaires des Communautés européennes, le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes et les règles adoptées conjointement par les institutions des Communautés européennes aux fins de l'application de ce statut et de ce régime s'appliquent au personnel de l'Agence.

¹⁷ JO L 136 du 31.5.1999, p. 1.

¹⁸ JO L 136 du 31.5.1999, p. 15.

2. Le Conseil d'administration, en accord avec la Commission, arrête les modalités d'application nécessaires conformément aux dispositions prévues à l'article 110 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes.
3. L'Agence exerce à l'égard de son personnel les pouvoirs qui sont conférés à l'autorité investie du pouvoir de nomination par le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et à l'autorité habilitée à conclure les contrats d'engagement par le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes.
4. Le Conseil d'administration peut arrêter des dispositions permettant d'employer des experts nationaux détachés des États membres auprès de l'Agence.

Article 26

Responsabilité de l'Agence

1. En matière de responsabilité non contractuelle, l'Agence répare, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, tout dommage causé par ses services ou ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. La Cour de justice des Communautés européennes est compétente pour les litiges concernant la réparation de tels dommages.
2. La responsabilité financière et disciplinaire personnelle des agents de l'Agence envers cette dernière est régie par les dispositions applicables au personnel de l'Agence.

Article 27

Accès aux documents

1. Le règlement (CE) no 1049/2001¹⁹ s'applique aux documents détenus par l'agence.
2. Le Conseil d'administration arrête les modalités pratiques de mise en œuvre du règlement (CE) n° 1049/2001 dans les six mois suivant l'entrée en vigueur du présent règlement.
3. Les décisions prises par l'Agence conformément à l'article 8 du règlement (CE) n° 1049/2001 peuvent faire l'objet d'une plainte auprès du médiateur ou faire l'objet d'un recours devant la Cour de justice, dans les conditions prévues respectivement aux articles 195 et 230 du traité.

Article 28

Participation de pays tiers

L'Agence est ouverte à la participation de pays qui ne sont pas membres de l'Union européenne et qui ont conclu des accords dans ce sens avec la Communauté. Dans le cadre

¹⁹ JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.

des dispositions pertinentes de ces accords, il est prévu des arrangements précisant notamment la nature, l'étendue et les modalités de la participation de ces pays aux travaux de l'Agence, y compris les dispositions relatives aux contributions financières et au personnel.

Article 29

Régime linguistique

1. Les dispositions du règlement n° 1 du 15 avril 1958 s'appliquent à l'Agence.
2. Le Conseil d'administration arrête le régime linguistique interne de l'Agence.
3. Les travaux de traduction nécessaires au fonctionnement de l'Agence sont effectués par le Centre de traduction des organes de l'Union européenne.

Article 30

Évaluation

1. La Commission procède à une évaluation des activités de l'Agence. Cette évaluation porte sur les résultats obtenus par l'Agence et sur ses méthodes de travail relativement à son objectif, à son mandat et aux tâches définies dans le présent règlement et dans son programme de travail annuel.
2. La Commission soumet le premier rapport d'évaluation au Parlement européen et au Conseil au plus tard quatre ans à compter de la prise de fonctions du premier Directeur. Ensuite, la Commission soumet un rapport d'évaluation au moins tous les cinq ans.

Article 31

Entrée en vigueur et dispositions transitoires

1. Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.
2. Les articles 5, 6, 7 et 8 s'appliquent à partir de... [18 mois après l'entrée en vigueur du présent règlement].

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le [...]

Par le Parlement européen
Le Président

Par le Conseil
Le Président

Annexe 1

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

Domaine(s) politique(s): TRANSPORTS ET ENERGIE

Activité(s): Marché intérieur de l'énergie

DENOMINATION DE L'ACTION: AGENCE DE COOPERATION DES REGULATEURS DE L'ENERGIE

1. LIGNE(S) BUDGÉTAIRE(S) + INTITULÉ(S)

Sous le chapitre 06 ...

Créer la structure propre à l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (agence de régulation) soit:

- création d'un poste 06 intitulé "Agence de coopération des régulateurs de l'énergie"
- création d'un poste 06 XX XX "Agence de coopération des régulateurs de l'énergie" – Subvention aux titres 1 et 2
- création d'un poste 06 XX XX "Agence de coopération des régulateurs de l'énergie" – Subvention au titre 3

Le choix de l'article et des postes, sous le chapitre 06 03, sera déterminé lors de la procédure budgétaire 2009.

2. DONNÉES CHIFFRÉES GLOBALES

2.1. Enveloppe de l'action:

Une enveloppe annuelle est comprise dans les crédits inscrits à l'article XXX pour l'année 2009 et les années suivantes.

2.2. Période d'application

L'action aura une durée illimitée (subvention annuelle).

2.3. Estimation globale pluriannuelle des dépenses:

a) Échéancier des crédits d'engagement et de paiement (intervention financière)

En millions d'euros

Année	2009	2010	2011	2012	Exercices suivants
Crédits d'engagement	1,970	3,940	6,084	6,314	6,434
Crédits de paiement	1,970	3,940	6,084	6,314	6,434

2.4. Compatibilité avec la programmation financière et les perspectives financières

x Proposition compatible avec la programmation financière existante (2007/2013)

2.5. Incidence financière sur les recettes

x Aucune incidence financière

3. CARACTÉRISTIQUES BUDGÉTAIRES

Nature de la dépense		Nouvelle	Participation AELE	Participation pays candidats	Rubrique PF
DNO	CD/CND	OUI	OUI	OUI	No 1.a

4. BASE JURIDIQUE

Traité CE: Article 95

5. DESCRIPTION ET JUSTIFICATION

5.1. Nécessité d'une intervention communautaire

5.1.1. Objectifs poursuivis

La CE a déjà adopté une série de mesures²⁰ pour créer un marché intérieur de l'énergie permettant d'offrir un véritable choix à tous les consommateurs de l'UE, aux particuliers comme aux entreprises, de créer de nouveaux débouchés pour les entreprises et d'intensifier les échanges transfrontaliers. La communication sur le marché intérieur de l'énergie²¹ et le

²⁰ Notamment les deuxièmes directives relatives à l'ouverture du marché, les règlements visant à harmoniser les normes techniques nécessaires au fonctionnement effectif des échanges transfrontaliers, et les directives relatives à la sécurité d'approvisionnement.

²¹ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité - COM(2006) 841.

rapport final de l'enquête sectorielle en matière de concurrence²² démontrent que les règles actuelles et les mesures déjà appliquées n'ont pas encore permis d'atteindre ces objectifs. Dans sa communication du 10 janvier 2007 intitulée "Une politique de l'énergie pour l'Europe"²³, la Commission a fixé l'objectif de créer un Réseau européen de gaz et d'électricité et un véritable marché concurrentiel de l'énergie à l'échelle européenne. Il a été établi que l'un des principaux moyens d'atteindre cet objectif consiste à mieux réguler le marché au niveau national et européen et, en particulier, à instaurer une coopération effective entre les autorités nationales de régulation sous la forme d'un "nouvel organe unique au niveau communautaire".

La Commission a institué un groupe consultatif indépendant pour les secteurs de l'électricité et du gaz, appelé «Groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz» (ERGEG), pour faciliter la consultation des organes de régulation des États membres et la coopération et la coordination entre ces organes, ainsi qu'entre ces organes et la Commission. Au cours des dernières années, les activités de l'ERGEG ont contribué très favorablement à l'achèvement du marché intérieur du gaz et de l'électricité. Cependant, la plupart des intéressés, y compris les régulateurs eux-mêmes, estiment que le développement du marché intérieur exige un mécanisme officiel permettant aux régulateurs nationaux de coopérer et de prendre des décisions sur d'importantes questions transnationales.

La nature des tâches à confier à une telle instance amène à conclure que celle-ci ne peut prendre la forme que d'une agence de régulation. Cette analyse reflète les principes définis par la Commission dans le projet d'accord interinstitutionnel pour un encadrement des agences européennes de régulation²⁴, notamment la possibilité d'arrêter des décisions individuelles juridiquement contraignantes pour les tiers.

5.1.2. Dispositions prises relevant de l'évaluation ex ante

La Commission a évalué l'impact de la création d'une agence en fonction de plusieurs critères. Ont d'abord été définis le problème à résoudre et le besoin à satisfaire.

Les régulateurs nationaux de l'énergie sont compétents pour réguler leur marché *national*.

Or, l'intégration de chaque marché national en vue de bâtir le marché intérieur européen impose désormais de prendre certains types de décision au niveau de l'UE et, à cet égard, il y a un consensus parmi les intéressés.

La plupart d'entre eux, y compris les régulateurs eux-mêmes, estiment que le développement du marché intérieur exige un mécanisme officiel permettant aux régulateurs nationaux de coopérer et de prendre des décisions sur d'importantes questions transnationales.

Ont ensuite été évaluées la valeur ajoutée de l'action communautaire et les solutions autres que la création d'une agence de régulation européenne. La question était de savoir si la Commission aurait pu accomplir ces nouvelles tâches elle-même. Les activités de régulation exigent d'avoir des compétences très techniques, notamment une connaissance de la physique des réseaux, des niveaux d'investissement nécessaires dans le secteur (production et transport), des barèmes d'accès et un mécanisme de règlement des litiges. Et ces tâches demandent une expertise technique très spécifique dont la Commission ne dispose pas. Acquérir l'expertise nécessaire impliquerait probablement de créer une nouvelle direction au

²² Communication de la Commission concernant l'enquête menée en vertu de l'article 17 du règlement (CE) n° 1/2003 sur les secteurs européens du gaz et de l'électricité (rapport final) - COM(2006) 851.

²³ JO C [...] du [...], p.[...].

²⁴ COM(2005) 59.

sein de la Commission. En outre, dans ce cas, la Commission verrait son rôle institutionnel évoluer vers celui d'un organe plus technique sans que ces activités ne procurent aucun avantage. D'autres systèmes, comme le modèle du Système européen de banques centrales, pourraient être appliqués. Cette solution semble attrayante mais il manque une base juridique, comme un article du traité, pour l'énergie. Il a été envisagé de créer un réseau plus puissant de régulateurs nationaux de l'énergie à l'instar du Réseau des autorités de concurrence créé en 2004, par la Commission, en vertu du nouveau règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil. Dans ce système, les autorités nationales de concurrence n'exercent pas de pouvoir de décision collective mais appliquent des règles précises afin de définir l'autorité compétente, l'échange d'informations et les procédures. La Commission exerce un pouvoir d'évocation général et peut se charger d'une affaire, par exemple si deux régulateurs nationaux ont des avis contraires. Toutefois, ce système fonctionne car la Commission a des compétences propres dans le domaine de la concurrence. Or la Commission n'a pas de pouvoirs de décision propres pour ce qui est de réguler les marchés de l'énergie (en dehors des affaires de concurrence) et n'aurait donc pas la même influence sur les réseaux.

Après évaluation de ces autres possibilités, il a été conclu que, compte tenu de la nature des tâches à confier à une telle instance, la seule solution réside dans une agence de régulation ayant le pouvoir d'arrêter des décisions individuelles juridiquement contraignantes pour les tiers. Cette option suppose aussi que les pouvoirs actuels des régulateurs nationaux soient renforcés et harmonisés.

5.2. Actions envisagées et modalités de l'intervention budgétaire

Afin d'atteindre ses objectifs, l'Agence prendra les mesures suivantes:

- *Fourniture d'un cadre de coopération aux régulateurs nationaux.* Il est proposé de mieux gérer les situations transnationales. L'Agence établira des règles et des procédures de coopération entre les régulateurs nationaux, notamment pour ce qui est de l'échange d'informations et de la répartition des compétences dans les cas concernant plus d'un État membre.
- *Examen réglementaire de la coopération entre gestionnaires de réseau de transport.* Il est proposé que la coopération entre gestionnaires de réseau de transport, notamment en ce qui concerne l'élaboration des codes commercial et technique, la coordination de l'exploitation des réseaux et la planification des investissements, soit examinée par l'Agence. À cet effet, les projets de mesure devant être adoptés conjointement par les gestionnaires de réseau de transport, ou plusieurs d'entre eux, seraient soumis à l'Agence qui, si les mesures ne garantissaient pas un traitement non discriminatoire, une concurrence effective et le fonctionnement efficace du marché, émettrait un avis à l'intention des gestionnaires de réseau de transport. Dans la pratique, ce mécanisme doit prendre la forme d'un dialogue constructif entre les gestionnaires de réseau de transport, la Commission n'intervenant qu'en dernier recours.
- *Pouvoirs de décision individuelle.* Dans un nombre limité de cas, il est proposé de conférer à l'Agence des pouvoirs de décision individuelle, par exemple lorsqu'il s'agit de traiter les demandes de dérogation²⁵ relative aux éléments d'infrastructure d'intérêt européen.

²⁵ Telle que définie à l'article 22 de la directive 2003/55/CE et à l'article 7 du règlement (CE) n° 1228/2003.

- *Rôle consultatif général.* L'Agence aurait également un rôle consultatif envers la Commission en ce qui concerne les questions de régulation du marché et, sans préjudice des tâches confiées aux gestionnaires de réseau de transport, pourrait donner des orientations non contraignantes afin de diffuser les bonnes pratiques auprès des régulateurs nationaux.

Toutes les recettes et les dépenses de l'Agence font l'objet de prévisions pour chaque exercice, celui-ci coïncidant avec l'année civile, et sont inscrites à son budget.

Le budget est équilibré en recettes et dépenses. Les recettes de l'Agence comprennent, sans préjudice d'autres ressources et redevances à définir, une subvention de la Communauté inscrite au budget général des Communautés européennes destinée à assurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses.

Les dépenses de l'Agence comprennent notamment la rémunération du personnel, les dépenses administratives et d'infrastructure, les frais de fonctionnement et les dépenses afférentes au fonctionnement du Conseil des régulateurs et de la Commission de recours.

5.3. Modalités de mise en œuvre

Le statut juridique de l'Agence doit lui permettre d'agir comme une personne morale dans l'accomplissement de ses tâches.

Un Conseil d'administration remplira la fonction d'unité de contrôle financier et administratif de l'Agence. Il se compose de douze membres. Six sont désignés par la Commission et six par le Conseil. Leur mandat est de cinq ans, renouvelable une fois.

L'Agence est placée sous la direction d'un Directeur nommé par le Conseil d'administration pour une période de cinq ans renouvelable une fois. Le directeur est le représentant légal de l'Agence.

Les décisions de l'Agence sont arrêtées par le Conseil des régulateurs. Afin de préserver l'indépendance de la prise de décision vis-à-vis de l'exécutif (Conseil d'administration), il doit y avoir un Conseil des régulateurs distinct. Le Conseil des régulateurs se compose du Directeur et d'un représentant par État membre. Le représentant d'un État membre est issu d'une autorité de régulation de cet État membre.

Enfin, les décisions arrêtées par l'Agence sont susceptibles de recours. Les recours peuvent être formés devant la Commission de recours qui compte six membres.

6. INCIDENCE FINANCIÈRE

6.1. Mode de calcul du coût total de l'action (à déterminer par la DG BUDG et la DG ADMIN)

Les coûts annuels de l'Agence seront couverts par les subventions de la Communauté. Les différents types de dépense peuvent être analysés de la manière suivante:

Frais de personnel

Le budget proposé est basé sur un effectif estimé de 48 personnes. Le total annuel des frais de personnel est estimé à 5,184 millions d'euros, le coût moyen retenu étant celui du personnel de la Commission européenne, soit 0,117 millions d'euros par an, qui inclut les frais liés aux bâtiments et les dépenses administratives afférentes (frais postaux, télécommunications, TI, etc.).

Les frais de personnel couvriront les frais de recrutement à partir de 2009. L'estimation des frais de personnel est basée sur le plan de recrutement suivant:

	<u>Recrutement</u>	<u>Effectif total</u>
<u>Premier semestre 2009</u>	+10	10
<u>Deuxième semestre 2009</u>	+10	20
<u>Premier semestre 2010</u>	+10	30
<u>Deuxième semestre 2010</u>	+10	40
<u>Premier semestre 2011</u>	+8	48

Dépenses d'investissement

Les dépenses relatives à l'acquisition de biens meubles et les dépenses afférentes s'élèveront à 0,350 million d'euros au cours des deux premières années. Pour les années suivantes, une provision de 0,05 million d'euros est prévue pour couvrir les dépenses supplémentaires. Ce poste peut varier en fonction des installations fournies par l'État membre d'accueil.

Frais de fonctionnement

Ces frais couvrent les réunions, les études, la traduction, la publication et les relations publiques. Selon une première estimation, ces frais de fonctionnement s'élèvent à 1 million d'euros par an.

Frais de missions

Pour s'acquitter de ses tâches, l'Agence devra organiser des déplacements à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union (frais de transport et frais d'hébergement). Le budget des frais de mission est estimé à 0,150 million d'euros par an dès lors que l'Agence sera pleinement opérationnelle. Cette estimation repose sur la moyenne des frais de missions réels imputables à la DG TREN. Elle peut varier en fonction de la localisation du siège de l'Agence.

6.2. Ventilation par éléments de l'action

Crédits d'engagements en millions d'euros (en prix courants)

Ventilation / catégories	Année 2009	Année 2010	Année 2011	Année 2012	Exercices suivants
Frais de personnel	1,755	4,095	5,616	5,616	5,616,050
Équipement	0,150	0,200	0,050	0,050	1,000
Frais de fonctionnement	0,150	0,400	0,700	0,900	
Frais de missions	0,050	0,100	0,150	0,180	0,200
Total	2,105	4,795	6,516	6,746	6,866

6.3. Échéancier des crédits d'engagement / crédits de paiement

en millions d'euros

Années <i>et suivantes</i>	2009	2010	2011	2012	Exercices suivants
Crédits d'engagement	1,970	3,940	6,084	6,314	6,434
Crédits de paiement	1,970	3,940	6,084	6,314	6,434

7. SUIVI ET ÉVALUATION

La gestion des fonds confiés à l'Agence est contrôlée par la Cour des comptes (article 21), le Parlement européen (article 21) et par l'Office européen de lutte antifraude (article 23).

8. MESURES ANTIFRAUDE

Voir point 7 ci-dessus.