

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'intégrité et la transparence du marché de l'énergie»**

COM(2010) 726 final

(2011/C 132/21)

Rapporteur général: **M. IOZIA**

Le 22 décembre 2010, le Conseil a décidé, conformément à l'article 194 paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'intégrité et la transparence du marché de l'énergie»*

COM(2010) 726 final.

Le 18 janvier 2011, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux (article 59 du règlement intérieur), le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 470<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 mars 2011 (séance du 16 mars 2011), de nommer **M. IOZIA** rapporteur général, et a adopté le présent avis par 150 voix pour et 5 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

Le Comité économique et social européen:

1.1 Soutient et se félicite du règlement proposé par la Commission afin de favoriser des mesures visant à lutter contre les manipulations des marchés de gros de l'énergie et à les rendre plus transparents. Ce règlement se base sur une étude conjointe demandée au Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (CERVM) et au Groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz (GREG), qui a mis en lumière certaines lacunes réglementaires s'agissant du marché de gros du gaz et de l'énergie.

1.2 Partage le choix de l'instrument qu'est le règlement, sur la base juridique de l'art. 194 du TFUE, du point de vue tant de la nécessité d'une réglementation en tous points commune que de l'importance des dispositions du nouvel article prévu par le traité de Lisbonne en matière d'énergie en général et de développement du marché intérieur en particulier, comme défini au paragraphe 2.

1.3 Souscrit à la décision d'avoir recours à des actes délégués, qui clarifient certains points importants du règlement tel que celui concernant la définition et le calendrier de la collecte des données, selon l'art. 290 TFUE qui prévoit ce nouvel instrument administratif en vue de rationaliser les travaux des institutions européennes. Ces actes délégués devront être adoptés dans le plein respect des dispositions du traité et il conviendra de leur donner la publicité voulue. Le CESE suggère de fixer un délai pour l'adoption des actes délégués, comme prévu par ce même article, afin de permettre une application rapide et homogène du règlement. Sans les actes délégués, il apparaît difficile de lutter à l'avenir contre les manipulations du marché. Le CESE préconise d'impliquer les acteurs concernés de la société civile à l'élaboration des actes délégués et suggère d'inscrire quelques exemples dans les considérants préliminaires.

1.4 Est d'avis que l'efficacité des marchés transfrontaliers renforce la sécurité de l'approvisionnement, l'optimisation de

la gestion des crises ainsi qu'une réduction des risques de surcoût, qui finissent toujours par se répercuter sur l'utilisateur final. La progressive amélioration du marché intérieur de l'énergie permet de réaliser des économies substantielles, dont profitent les entreprises et les utilisateurs privés.

1.5 Considère que les compétences qui seront attribuées aux Autorités nationales de réglementation sont exhaustives et pertinentes, et demande à ce que soit mise au point dans un laps de temps relativement bref une procédure de contrôle de la garantie effectivement donnée par les États membres aux autorités nationales de pouvoir disposer de compétences efficaces d'inspection et d'enquête, qui devront s'appuyer sur des éléments communs et harmonisés. L'asymétrie réglementaire a été et demeure l'une des causes du retard accumulé dans la mise en œuvre du marché unique de l'énergie.

1.6 Se félicite que le règlement propose de renforcer l'activité de coordination entre les autorités nationales de réglementation des marchés de l'énergie, entre celles qui régissent les marchés financiers ainsi qu'entre l'Agence européenne des régulateurs du marché de l'énergie et l'Agence européenne de surveillance des marchés financiers. Il s'agit d'un processus progressif d'intégration et de coopération que le CESE appelle depuis longtemps de ses vœux.

1.7 Est convaincu qu'il faut accroître la confiance que les opérateurs ont dans le marché; ils doivent être certains d'opérer dans un marché qui punit les abus de marché au moyen de sanctions efficaces, dissuasives et proportionnées. En outre, il recommande à la Commission de surveiller l'application du règlement par les États membres, qui devront assurer la coordination de leurs activités afin d'éviter que ne se reproduisent sur le marché de l'énergie les phénomènes d'arbitrage réglementaire survenus sur les marchés financiers, les pays où les opérateurs choisissent de situer leur activité économique étant ceux où la réglementation est la plus flexible ou tolérante s'agissant du régime des sanctions.

1.8 Le CESE se demande si les coûts relatifs à l'application du règlement doivent être entièrement à la charge du public ou s'il n'y a pas lieu que les opérateurs du marché y contribuent également, comme c'est le cas dans certains pays pour le financement des Autorités de surveillance des marchés financiers, qui incombe partiellement aux sujets contrôlés.

1.9 Juge indispensable de renforcer la coopération et la coordination des gestionnaires des systèmes de transmission. La mise en place du Réseau européen des gestionnaires de réseaux de transport (REGRT) donnera un élan décisif aux possibilités de créer des codes de réseau qui permettront de fournir un accès effectif et transparent aux réseaux de transmission. Ces codes de réseaux devront être cohérents avec les orientations cadres, de nature non contraignante, qui seront élaborées par l'Agence.

1.10 Note que persistent sur les marchés de gros de l'énergie dans l'Union des conditions différentes et des discriminations. En raison notamment des déficits structurels du réseau, en particulier au niveau de l'interconnexion transfrontalière, l'intégration des marchés est tout à fait insuffisante. L'on observe encore des obstacles importants en ce qui concerne les possibilités d'accès non discriminatoire au réseau et à la vente d'électricité. Les contrôles effectués par les régulateurs n'ont pas encore atteint un niveau homogène en termes d'efficacité et certains marchés sont encore isolés et ne laissent à d'autres opérateurs aucune possibilité de pénétration du marché.

1.11 Souscrit dès lors aux choix de la Commission visant à démanteler les barrières qui s'opposent à l'achèvement d'un marché intérieur efficient et intégré, dont les bénéfices soient enfin partagés entre producteurs, opérateurs et consommateurs.

1.12 Considère indispensable de poursuivre la construction d'une Europe de l'énergie qui veille aux intérêts généraux de l'Union, ceux des consommateurs, garantisse l'approvisionnement énergétique et préserve la durabilité sociale, environnementale et économique par des politiques adaptées qui distribuent les bénéfices et contrôlent la cohérence des coûts, et protège l'intégrité du marché en tant que fondement indispensable du développement de l'économie sociale de marché.

1.13 Conscient de la financiarisation progressive des marchés de l'énergie sur le modèle des marchés financiers, juge fondamentale une étroite coopération entre les diverses agences et autorités européennes chargées de protéger les marchés, et trouve positif que le règlement sur la manipulation et la transparence des marchés de l'énergie électrique et du gaz se soit inspiré des règles générales sur les abus de marché déjà en œuvre dans le secteur financier, lesquelles feront prochainement l'objet d'une actualisation. À cette fin, il estime utile que le règlement à l'examen soit coordonné avec la procédure de révision de la directive sur les abus de marché (DAM).

1.14 Souhaite que les principes qui ont inspiré la proposition de nouvelle directive DAM soient inscrits dans le texte final du règlement à l'examen. Il demande en particulier de tenir compte: de l'accroissement de l'intégrité du marché, du renforcement de

l'application effective de la législation contre les abus de marché, de la réduction de la discrétionnalité nationale en ce qui concerne la mise en œuvre effective des sanctions, leur caractère adapté et dissuasif, au moyen de l'introduction de normes harmonisées et de l'atténuation des charges administratives inutiles, en particulier pour les PME, ou encore de la nécessité d'accroître la transparence et l'efficacité des autorités de supervision.

1.15 Souligne l'importance des relations avec les pays tiers et se réjouit que l'Agence établisse des contacts et puisse conclure des accords avec les organisations internationales et les administrations des pays tiers.

## 2. Introduction

2.1 Le marché intérieur de l'énergie électrique et du gaz a enregistré des changements notables, dont l'un des plus importants est sans nul doute le fait d'avoir ouvert la possibilité à une pluralité de sujets d'accéder aux bourses de l'énergie, d'avoir contribué à la diffusion de l'achat et de la vente transfrontaliers à l'intérieur de l'union, en contribuant ainsi à optimiser l'utilisation de la production énergétique en élargissant la base de la demande.

2.2 De nombreux obstacles s'opposent encore à la réalisation d'un marché intérieur efficace, fonctionnel et à prix raisonnables. Les consommateurs n'ont pas retiré d'avantage particulier du développement du marché intérieur, qui peine à décoller en raison des résistances de certains monopoles soutenus par leur gouvernement national. La discussion sur la dissociation entre la propriété de la génération et celle de la transmission et distribution est à cet égard emblématique, cette question restant non résolue dans certains pays importants de l'UE alors qu'en tout état de cause, la situation ne pourra rester telle au-delà du 3 mars 2013.

2.3 Les cinq mesures réglementaires en matière d'énergie et de gaz, connues sous le nom de «troisième paquet», et appelées à être transcrites dans tous les ordres juridiques nationaux avant le 3 mars 2011, sont propices à la naissance de meilleures conditions pour la réalisation du marché intérieur.

2.4 En raison notamment de la diminution de la consommation d'énergie électrique et de gaz, l'on enregistre des retards notables dans le programme de développement de l'interconnexion entre États membres ainsi qu'entre l'Union et les partenaires des pays tiers. C'est là l'une des principales barrières à la réalisation du marché intérieur, que l'agence devrait surveiller en permanence.

2.5 Les retards réglementaires ont donné naissance à une situation dans laquelle le marché de gros de l'énergie électrique et du gaz prête le flanc à d'éventuelles manipulations, souffre d'un manque de transparence qui à la longue mine sa propre crédibilité et la confiance des opérateurs, et provoque par là un dommage objectif.

2.6 L'efficacité des marchés transfrontaliers renforce la sécurité de l'approvisionnement, l'optimisation de la gestion des crises ainsi qu'une réduction du risque de surcoûts, qui finissent toujours par se répercuter sur l'utilisateur final. La progressive amélioration du marché intérieur de l'énergie permet de réaliser des économies substantielles, dont profitent les entreprises et les utilisateurs privés, en limitant les dispersions lors de la production, en facilitant la rencontre entre la demande et l'offre dans un marché liquide et efficace et en assurant l'approvisionnement face à des besoins ponctuels.

2.7 Dans ce contexte, la Commission, après une analyse minutieuse, a élaboré la proposition de règlement pour promouvoir l'intégrité et la transparence des marchés et lutter contre leur possible manipulation.

### 3. La proposition de la Commission

3.1 L'Union européenne tirera sans nul doute parti du fait de pouvoir compter sur un marché de gros de l'électricité et du gaz qui soit ordonné, efficace et liquide, et surtout protégé contre des manipulations pouvant avoir une incidence significative sur l'utilisateur final. L'objectif visant à avoir d'ici 2015 un marché européen efficace de l'énergie de gros nécessite l'adoption de mesures qui favorisent une évolution ordonnée et régulière de celui-ci.

3.2 En 2007, la Commission a donné mandat au Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (CERVM) et au Groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz (GREEG) d'étudier les lacunes du cadre réglementaire des marchés et de présenter des propositions afin d'en augmenter la transparence ainsi que l'intégrité des transactions et des contrats de fourniture de gaz et d'électricité ainsi que des instruments dérivés.

3.3 Cette étude a été très utile et a constitué la base sur laquelle s'appuie la proposition de la Commission.

3.4 La Commission propose l'adoption d'un règlement qui interdit explicitement toute forme d'abus sur les marchés de gros de l'électricité et du gaz, en particulier les opérations d'initiés et les abus de marché, en parfaite cohérence avec la directive sur les abus de marché. En revanche, elle ne s'applique pas aux instruments financiers connexes déjà régis par ladite directive. Cette proposition se fonde sur l'article 194, par. 1 a) du TFUE, qui confère à l'Union la responsabilité d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie.

3.5 L'interdiction des opérations d'initiés s'accompagne de l'obligation imposée aux opérateurs du marché de communiquer au public les informations privilégiées dont ils disposent en ce qui concerne leur activité, s'agissant de la capacité des installations de production, de stockage, de consommation ou de transport d'énergie électrique ou de gaz naturel.

3.6 En application des dispositions du nouveau traité, conformément à l'art. 290 du TFUE, la Commission a prévu

l'adoption d'actes délégués, un nouveau type d'outil législatif qui lui permet de modifier les spécifications techniques d'une directive ou d'un règlement au moyen d'une procédure simplifiée.

3.7 Les spécifications relatives à la définition de la manipulation de marché ou de la tentative de manipulation de marché seront établies sur la base d'actes délégués de la Commission. Elles prendront en compte le fonctionnement des marchés, l'impact sur les marchés de gros de l'énergie pouvant être exercé par la production, la consommation, l'utilisation du transport ou l'utilisation de la capacité de stockage réelle ou les prévisions en la matière, les codes de réseau et les orientations cadres adoptés conformément au règlement (CE) n° 714/2009 et au règlement (CE) n° 715/2009.

3.8 Le règlement susvisé prévoit d'attribuer à l'Agence de coopération des régulateurs nationaux de l'énergie un rôle de surveillance des activités de négociation et de collecte des informations nécessaires à l'analyse de l'évolution des marchés.

3.9 L'Agence recueille des informations en utilisant notamment le relevé des transactions du marché de gros de l'énergie, notamment des ordres. Ces informations sont partagées avec les autorités de régulation nationales, les autorités financières, les autorités de la concurrence et les autres autorités compétentes.

3.10 Les référentiels centraux mettent à disposition leurs informations et les autorités financières, à leur tour, transmettent à l'Agence les rapports relatifs aux transactions de produits énergétiques.

3.11 Le règlement prévoit une étroite collaboration entre les autorités nationales, entre ces dernières et l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) ainsi qu'entre l'Agence et l'AEMF, lorsque cette dernière soupçonne qu'il y a ou qu'il y a eu des comportements constitutifs d'abus de marché.

3.12 Le régime des sanctions relève de la responsabilité des États membres, qui devront adopter des mesures effectives, proportionnées et dissuasives (pour les définitions voir art. 2 du règlement).

### 4. Observations du CESE

4.1 Le CESE juge de manière positive la proposition de la Commission, qui permet de remédier à une situation de marché peu transparente et qui a pour but de soutenir indirectement le développement du marché intérieur de gros de l'électricité et du gaz.

4.2 La base juridique choisie pour le règlement est tout à fait pertinente. L'art. 194, en effet, donne implicitement mandat à la Commission d'adopter des actes destinés au développement et à la consolidation du marché intérieur de l'énergie. Le règlement est sans aucun doute l'instrument juridique le plus approprié pour garantir une réglementation homogène, d'application immédiate et cohérente avec les objectifs d'harmonisation indispensables au bon fonctionnement du marché intérieur.

4.3 Les marchés de gros de l'énergie dans l'Union ne sont pas encore totalement similaires ni dépourvus d'éléments discriminatoires. L'intégration des marchés est largement insuffisante notamment en raison des déficits structurels des réseaux, en particulier au niveau de l'interconnexion transfrontalière. L'on observe encore des obstacles importants en ce qui concerne les possibilités d'accès non discriminatoire au réseau et à la vente d'électricité. Les contrôles effectués par les régulateurs n'ont pas encore atteint un niveau homogène en termes d'efficacité et certains marchés sont encore isolés et ne laissent à d'autres opérateurs aucune possibilité de pénétration du marché. Le CESE recommande à la Commission de veiller à l'application de la réglementation européenne par les États membres, en soutenant les projets d'interconnexion et en supprimant les obstacles, y compris en ayant recours à des sanctions en cas d'entraves à la réalisation d'un marché intérieur efficace, transparent et ayant des coûts justifiés.

4.4 L'évolution du marché, d'après les analyses des autorités nationales de régulation et de la Commission, est conditionnée par les carences de la réglementation existante relative à la transparence de l'accès aux infrastructures, qui ne permettent pas de garantir un marché intérieur efficace, fonctionnel, ouvert et efficient.

4.5 Les mesures proposées favorisent le développement du marché: la lutte contre les manipulations et les abus de marché, la mise à la disposition des opérateurs de l'ensemble des informations sensibles concernant la performance et l'état matériel du système comme par exemple la production, l'offre et la demande d'électricité, y compris les prévisions, les capacités du réseau et d'interconnexion, les prévisions de congestion du réseau, les flux et l'entretien, l'équilibrage et la capacité de réserve.

4.6 La disponibilité simultanée de toutes les informations utiles permettra à l'ensemble des opérateurs du marché d'évaluer avec les mêmes instruments la situation globale de la demande et de l'offre et de mieux interpréter la dynamique des prix de gros du marché de l'électricité et du gaz.

4.7 Il convient que l'Agence se dote d'un service de collecte des données, ainsi que d'un service d'inspection avec un personnel spécialisé. Le règlement prévoit une dotation en personnel supplémentaire dont la mission sera axée sur les demandes découlant des nouvelles fonctions attribuées à l'Agence.

4.7.1 Le CESE demande que l'Agence publie tous les ans une communication sur les initiatives engagées, sur les résultats que le règlement en objet aura obtenus et sur le développement du marché de gros de l'énergie.

4.8 Le CESE se demande si les coûts relatifs à l'application du règlement doivent être entièrement à la charge du public ou s'il n'y a pas lieu que les opérateurs du marché y contribuent également, comme c'est le cas dans certains pays pour le financement des Autorités de surveillance des marchés financiers, qui incombe partiellement aux sujets contrôlés. L'intérêt des opérateurs est évident et le service de collecte et de diffusion des données du marché constitue un instrument de transparence,

garanti par l'autorité publique à l'ensemble des citoyens et dont les opérateurs tirent un bénéfice immédiat. Par ailleurs, les coûts prévus sont raisonnables pour un marché solide et développé.

4.9 En outre, il y a lieu que les autorités compétentes contrôlent régulièrement le respect des règles par les gestionnaires des systèmes de transmission. Le CESE considère qu'il est indispensable de renforcer la coopération et la coordination entre ceux-ci. La mise en place du Réseau européen des gestionnaires de réseaux de transport (REGRT), dont le projet de statut sera présenté au printemps 2011, donnera un élan décisif aux possibilités de créer des codes de réseau susceptibles de fournir un accès effectif et transparent aux réseaux de transmission, conformément au règlement (CE) 714/2009. Ces codes de réseaux devront être cohérents avec les orientations cadres, de nature non contraignante, qui seront élaborées par l'Agence.

4.10 Le REGRT devra fonctionner dans le respect absolu de la réglementation relative à la concurrence et réaliser le processus d'harmonisation et d'intégration progressive des codes de réseau transfrontaliers, sans se substituer aux codes de réseau nationaux. La coopération au niveau régional peut garantir la meilleure progression de l'intégration du marché unique de l'énergie. Dans le cadre de la coopération générale, le CESE est favorable à la possibilité d'articuler le REGRT en zones régionales.

4.11 La coopération régionale est déjà engagée à l'heure actuelle sur des bases encourageantes. Les initiatives régionales sur le gaz et sur l'électricité donnent de très bons résultats. Le CESE salue l'engagement dont font preuve les régulateurs et les opérateurs en vue de résoudre les problèmes complexes liés à l'interconnexion et à la création d'un marché transparent et efficace.

4.12 La conclusion d'un accord en ce sens, par exemple entre l'Autorité et les opérateurs des systèmes de transmission de l'Italie et de la Slovénie, a créé les conditions préalables pour gérer les problématiques relatives à la congestion et à l'équilibrage, en prévoyant des systèmes d'avertissement rapide pour les zones qui risquent d'être concernées ainsi que des solutions équilibrées et transparentes; cette démarche a été effectuée en appliquant la méthode du couplage du marché via un opérateur central qui a estimé la demande et l'offre prévisibles, et ce dans le but d'améliorer l'efficacité du marché du «jour d'avant».

## 5. Observations spécifiques

5.1 Le CESE souscrit à l'utilisation des actes délégués pour déterminer les précisions relatives aux définitions et à la collecte des données, qui doivent être adoptés dans le strict respect du TFUE. Le CESE est d'avis que les définitions relatives à l'art. 2 sont trop générales pour un règlement. La procédure relative à l'adoption des actes délégués qui contiennent les précisions concernant la définition des informations privilégiées et des manipulations de marché, telle qu'elle figure à l'art. 5 du règlement, doit prévoir un délai pour l'adoption des actes délégués, tel que l'exige l'art. 290 du TFUE et un système de promotion adaptée de ces actes.

5.2 Le CESE craint qu'en l'absence de règles d'interprétation homogènes, l'application du règlement ne crée une désorganisation du marché, si l'on ne prête pas assistance aux autorités nationales afin qu'elles dégagent des appréciations communes et établissent un corpus vaste et accepté des comportements abusifs. Le CESE préconise de fixer un délai à la Commission pour les actes délégués, afin d'apporter des certitudes au marché. Le cas échéant, la Commission sera toujours en mesure de les actualiser ultérieurement.

5.3 L'art. 7 présente les mêmes problèmes que ceux mentionnés préalablement. D'après le CESE, il y a lieu de fixer une date pour laquelle la Commission s'engage à adopter les actes délégués relatifs à la collecte des données, au calendrier, à la forme et au contenu des informations à transmettre. L'efficacité du règlement est directement proportionnelle à la proximité de cette date d'adoption du règlement par les organes de décision de l'Union.

5.4 Le CESE considère que les compétences qui seront attribuées aux Autorités nationales de réglementation sont exhaustives et pertinentes, mais dans ce cas également, il demande davantage de certitude concernant l'application du règlement, et se pose la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu de prévoir dans un laps de temps relativement bref une disposition en vertu de laquelle les États membres devraient s'acquitter de

leur obligation de «garantir» aux Autorités ces compétences d'enquête. L'asymétrie réglementaire a été et demeure l'une des causes du retard accumulé dans la mise en œuvre du marché unique de l'énergie.

5.5 Le CESE souhaite que les sanctions soient pour l'essentiel homogènes dans tous les États membres afin de ne pas donner lieu à des pratiques d'arbitrage réglementaire qui consistent à choisir le pays de conclusion du contrat en fonction du moindre risque de sanction. La législation en matière d'abus de marché (DAM) a déjà défini des normes communes des régimes de sanction et la Commission a déjà fait une recommandation sur cette question dans le considérant 23 du règlement en objet. Le marché de gros de l'énergie est un marché d'échange de quantités d'énergie, destinées à satisfaire les besoins d'importation et d'exportation et, dès lors, le lieu géographique où les lots de gaz et d'électricité sont négociés n'importe guère.

5.6 Le CESE souligne l'importance des relations avec les pays tiers et se réjouit que l'Agence établisse des contacts et puisse conclure des accords avec les organisations internationales et les administrations des pays tiers. Le CESE recommande une reformulation de l'art. 14, dans le sens de conférer à l'Agence un pouvoir général de représentation spécifiquement lié aux objectifs poursuivis par le règlement en objet.

Bruxelles, le 16 mars 2011.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON

---