

Bruxelles, le 15.12.2020
COM(2020) 824 final

ANNEX 7

ANNEXE

de la

**proposition de
RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes et
abrogeant le règlement (UE) n° 347/2013**

{SEC(2020) 431 final} - {SWD(2020) 346 final} - {SWD(2020) 347 final}

Grille d'analyse de la subsidiarité

1. L'Union peut-elle agir? Quelle est la base juridique de l'action envisagée et la compétence de l'Union concernée?
1.1 Sur quel(s) article(s) du traité s'appuie la proposition législative ou l'initiative politique?
L'article 170 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que l'Union contribue à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens, y compris dans le secteur des infrastructures énergétiques. L'Union encourage l'interconnexion des réseaux nationaux. Le règlement RTE-E est fondé sur l'article 172 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, lequel fournit la base juridique permettant d'adopter des orientations couvrant les objectifs, les priorités et les grandes lignes des mesures envisagées dans le domaine des réseaux transeuropéens, conformément à l'article 171.
1.2 La compétence de l'Union représentée par cet article du traité est-elle de nature exclusive ou partagée, ou une compétence d'appui?
Dans le cas des réseaux transeuropéens, la compétence de l'Union est partagée. L'article 172 dispose que les orientations et projets d'intérêt commun qui concernent le territoire d'un État membre requièrent l'approbation de l'État membre concerné.
<i>La subsidiarité ne s'applique pas aux domaines d'action dans lesquels l'Union dispose d'une compétence exclusive, telle que définie à l'article 3 du TFUE¹. La base juridique spécifique détermine si la proposition relève du mécanisme de contrôle de la subsidiarité. L'article 4 du TFUE² définit les domaines dans lesquels la compétence est partagée entre l'Union et les États membres. L'article 6 du TFUE³ définit les domaines pour lesquels l'Union n'a compétence que pour soutenir l'action des États membres.</i>
2. Principe de subsidiarité: pourquoi l'UE devrait-elle agir?
2.1 La proposition satisfait-elle aux exigences procédurales du protocole n° 2⁴?
- Une vaste consultation a-t-elle eu lieu avant de proposer l'acte? - Existe-t-il une déclaration détaillée avec des indicateurs qualitatifs et, si possible, quantitatifs permettant d'évaluer si l'action peut être mieux réalisée au niveau de l'Union?
- Conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation, la Commission a mené une vaste consultation dans le cadre d'une stratégie faisant appel à divers outils et méthodes de consultation. Cette stratégie a été conçue conformément à la logique d'intervention, en mettant l'accent sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et la valeur ajoutée européenne du règlement RTE-E. Elle visait à garantir la prise en compte de tous les éléments probants pertinents, dont les données relatives aux coûts, à l'incidence sociétale et aux avantages potentiels de l'initiative. - Une consultation publique en ligne, menée entre le 18 mai et le 13 juillet 2020, a permis à toute personne intéressée par l'évaluation et la révision du règlement RTE-E d'apporter sa contribution. Le système EU Survey a été utilisé pour gérer cette consultation. Le questionnaire était disponible dans 23 langues officielles de l'UE. Il s'adressait

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E003&from=EN>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E004&from=EN>

³ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E006:fr:HTML>

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E/PRO/02&from=EN>

principalement aux citoyens et aux organisations (ONG, autorités locales, communautés locales, entreprises et associations professionnelles, par exemple) n'ayant pas une connaissance spécialisée du règlement RTE-E. Cet objectif s'est reflété dans le nombre, la structure et la formulation du questionnaire. Les questions posées lors de la consultation publique ouverte visaient à déterminer la pertinence du règlement RTE-E au regard de ses objectifs, les catégories d'infrastructures, ainsi que les caractéristiques des projets d'intérêt commun que le grand public considérerait comme les plus importantes. Les contributeurs possédant une connaissance spécialisée du règlement RTE-E (par exemple, les professionnels représentant une autorité compétente/de régulation nationale, les GRT, les GRD, les promoteurs de projets d'entreprise, les producteurs d'énergie ou des ONG possédant des connaissances spécifiques sur le sujet) ont été invités à répondre à une enquête ciblée. La consultation publique en ligne était accessible sur le site web de la Commission «Donnez votre avis», sur lequel figuraient des liens vers des documents de référence et vers des pages web utiles, telles que celles consacrées à la politique RTE-E ou au pacte vert pour l'Europe.

- Quatre webinaires ont été organisés à l'intention de parties prenantes afin d'assurer une meilleure communication avec ces dernières et de permettre un retour d'information structuré.
- L'exposé des motifs et l'analyse d'impact contiennent une section consacrée au principe de subsidiarité. De plus amples informations sont disponibles à la question 2.2 ci-dessous.

2.2 L'exposé des motifs (et toute analyse d'impact éventuelle) accompagnant la proposition de la Commission contient-il une justification adéquate concernant la conformité avec le principe de subsidiarité?

Tant l'exposé des motifs que l'analyse d'impact accompagnant la proposition de la Commission contiennent une justification adéquate concernant la conformité avec le principe de subsidiarité.

Une infrastructure de transport d'énergie (comprenant un réseau interconnecté en mer et une infrastructure de réseau intelligent) apporte une valeur ajoutée européenne en raison de ses incidences transfrontalières et est indispensable à la réalisation d'un système énergétique neutre pour le climat. Le règlement RTE-E a apporté une certaine valeur et a contribué à l'obtention de résultats en ce qui concerne l'intégration du marché de l'énergie de l'Union, la concurrence et la sécurité de l'approvisionnement. Un cadre de coopération régionale entre les États membres est nécessaire pour développer les infrastructures énergétiques transfrontalières. Les réglementations et les mesures adoptées par les différents États membres sont insuffisantes pour mener à bien ces projets d'infrastructure dans leur ensemble.

Le marché intérieur de l'énergie nécessite des infrastructures transfrontalières dont le développement impose la coopération de deux États membres ou plus, dotés tous d'un cadre réglementaire qui leur est propre.

Le règlement RTE-E a apporté une valeur ajoutée par rapport à ce qui aurait pu être réalisé au seul niveau national ou régional. Depuis l'entrée en vigueur du règlement, la mise en œuvre de plus de 40 projets essentiels d'infrastructures énergétiques a aidé la plupart des États membres à atteindre l'objectif de 10 % d'interconnexion fixé pour 2020 et à mettre en place un réseau de gaz parfaitement interconnecté et résilient. Le marché de l'énergie de l'Union est plus intégré et plus compétitif qu'en 2013 et la sécurité énergétique de l'Union s'est améliorée. L'accès au financement ciblé au titre du MIE a permis la mise en œuvre de 95 projets d'intérêt commun qui, autrement, auraient eu des difficultés à accéder au financement compte tenu des règles du marché.

Les progrès mentionnés ci-dessus n'auraient pas pu être réalisés grâce aux seules actions des États membres. Plusieurs parties prenantes ont confirmé la valeur ajoutée du règlement RTE-E, soulignant l'importance de la coopération régionale dans la mise en œuvre des projets transfrontaliers, la transparence, la sécurité réglementaire et l'accès au financement.

2.3 Sur la base des réponses aux questions ci-dessous, les objectifs de l'action proposée peuvent-ils être atteints de manière suffisante par les États membres agissant seuls (nécessité d'une action de l'UE)?

Les réglementations et mesures adoptées par les différents États membres sont insuffisantes pour mener à bien les projets d'infrastructures énergétiques prioritaires nécessaires pour atteindre les objectifs de l'initiative proposée. En l'absence d'action au niveau de l'UE, les objectifs inscrits dans le traité et ayant trait à la promotion des interconnexions et de l'interopérabilité des réseaux nationaux ne peuvent être atteints.

(a) Les problèmes à résoudre comportent-ils des aspects transnationaux/transfrontaliers significatifs/appréciables? Ont-ils été quantifiés?

La base juridique applicable aux réseaux transeuropéens (voir point 1.1 ci-dessus) précise que le domaine visé revêt un caractère transfrontalier. Cela se reflète également dans l'objectif de l'initiative qui est, d'une part, de faciliter le développement d'infrastructures énergétiques suffisantes dans l'ensemble de l'UE et dans son voisinage afin de permettre la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie et de climat, en particulier les objectifs 2030/50 et, d'autre part, de garantir la compétitivité, l'intégration du marché et la sécurité de l'approvisionnement. Plus précisément, l'action proposée vise à permettre l'identification des projets et investissements transfrontaliers dans l'ensemble de l'UE et avec les pays voisins qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs en matière de transition énergétique et de climat. En outre, elle vise à améliorer la planification des infrastructures transfrontalières pour l'intégration du système énergétique et les réseaux en mer.

(b) Une action nationale ou l'absence d'action au niveau de l'UE serait-elle en contradiction avec les objectifs fondamentaux du traité⁵ ou porterait-elle gravement atteinte aux intérêts d'autres États membres?

En l'absence d'action au niveau de l'UE, les objectifs énoncés à l'article 170, à savoir l'établissement et le développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie ne pourraient pas être atteints. Il s'agit de favoriser les interconnexions et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux. Dans ce contexte, il convient de tenir compte de la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de l'Union.

(c) Dans quelle mesure les États membres ont-ils la capacité ou la possibilité d'adopter des mesures appropriées?

Une action au niveau national peut prévoir l'adoption de mesures appropriées afin de compléter l'action menée au niveau de l'UE et de permettre la réalisation des objectifs dans ce domaine d'action. Les mesures peuvent porter, entre autres, sur la connexion des réseaux nationaux aux réseaux transfrontaliers ainsi que sur la mise en œuvre de mesures au niveau national, dont l'octroi d'autorisations pour les projets d'infrastructure. Toutefois, en l'absence d'une action au niveau de l'UE favorisant une approche coordonnée des réseaux transeuropéens d'énergie, les interconnexions

⁵ https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_fr

nécessaires pour garantir la décarbonation du système énergétique, une meilleure intégration du marché, la concurrence et la sécurité de l’approvisionnement ne seraient ni identifiées ni mises en place.
(d) Comment le problème et ses causes (par exemple, les externalités négatives, les effets de débordement) varient-ils au niveau national, régional et local de l’UE?
Les deux principaux problèmes auxquels l’action proposée vise à remédier concernent les niveaux national, régional et local: premièrement, le type de développements d’infrastructures transfrontalières et leur ampleur ne sont pas complètement alignés sur les objectifs de la politique énergétique de l’UE, en particulier en ce qui concerne le pacte vert pour l’Europe et l’objectif de neutralité climatique; deuxièmement, les retards dans la mise en œuvre de projets d’infrastructures essentiels touchent tous les niveaux de l’UE dans la mesure où ils entraînent des niveaux d’intégration du marché, de concurrence et de sécurité d’approvisionnement plus faibles.
(e) Le problème est-il répandu dans l’UE ou limité à quelques États membres?
Les problèmes exposés dans les sous-sections précédentes concernent tous les États membres et sont largement répandus dans l’ensemble de l’UE. Tous les États membres doivent continuer à décarboniser leurs systèmes énergétiques et contribuer à atteindre la neutralité climatique d’ici à 2050. Ils bénéficieront ainsi de niveaux d’intégration du marché, de concurrence et de sécurité d’approvisionnement plus élevés.
(f) Les États membres sont-ils trop sollicités pour atteindre les objectifs de la mesure envisagée?
Des mesures prises au niveau des seuls États membres ne permettraient pas d’atteindre les objectifs de l’initiative proposée. Une approche coordonnée au niveau de l’UE concernant la planification des infrastructures transfrontalières et l’identification des projets d’infrastructures prioritaires, fondée sur une coopération régionale, contribuera à une plus grande efficacité.
(g) Comment les points de vue/les actions privilégiées des autorités nationales, régionales et locales diffèrent-ils dans l’UE?
Lors de la consultation des parties prenantes, les autorités nationales, régionales et locales se sont montrées favorables à une action au niveau de l’UE.
2.4 Sur la base de la réponse aux questions ci-dessous, les objectifs de l’action proposée peuvent-ils être mieux atteints au niveau de l’Union en raison des dimensions ou des effets de cette action (valeur ajoutée de l’UE)?
Une action au niveau de l’UE apporte une valeur ajoutée indéniable par rapport aux politiques nationales, ainsi que l’ont démontré le règlement RTE-E en vigueur et les avantages obtenus jusqu’à présent. La connexion efficace des réseaux des États membres et la suppression des goulets d’étranglement ont permis d’améliorer l’intégration des marchés entre les États membres de même que la compétitivité, comme en témoignent les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs d’interconnexion et la convergence des prix de l’énergie dans l’ensemble de l’UE.
(a) Existe-t-il des avantages évidents liés à une action au niveau de l’Union?
Le règlement RTE-E a établi une nouvelle approche de la planification des infrastructures énergétiques transfrontalières. Il rassemble des parties prenantes au sein de groupes régionaux afin d’identifier des projets d’intérêt commun (PIC) — et d’aider à leur mise en œuvre — qui contribuent au développement de corridors et de domaines thématiques prioritaires en matière d’infrastructures

énergétiques.

Le règlement a non seulement permis une approche efficace et rentable de la planification des infrastructures, il a également amélioré les procédures d'octroi des autorisations. Il impose aux États membres de garantir une procédure d'octroi des autorisations applicable aux PIC qui soit rationalisée, avec une durée globale de trois ans et six mois pour la prise de décision. Ces projets doivent bénéficier du statut de priorité nationale la plus élevée et être inclus dans les plans nationaux de développement des réseaux. Le règlement prévoit également une assistance réglementaire, des règles et des orientations pour la répartition transfrontalière des coûts, ainsi que la mise en place de mesures incitatives tenant compte des risques, et donne accès à des possibilités de financement au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).

Depuis son adoption en 2013, le règlement RTE-E a permis la mise en œuvre de plus de 40 projets essentiels d'infrastructures énergétiques, et 75 autres projets devraient être mis en œuvre d'ici à 2022. Le soutien financier au titre du MIE, d'un montant total de 4,7 milliards d'EUR, a permis la mise en œuvre de 95 projets d'intérêt commun. Depuis 2014, le MIE a financé 149 actions, dont 114 (519 millions d'EUR) sont consacrées à des études et 35 (4,2 milliards d'EUR) à des travaux. Sur un budget total de 4,7 milliards d'EUR, 1,5 milliard d'EUR ont été alloués à des projets dans le secteur du gaz et 2,8 milliards d'EUR à des projets dans le secteur de l'électricité. Jusqu'à présent, un cinquième environ des PIC ont bénéficié d'une aide financière au titre du MIE pour des études et/ou des travaux.

Les parties prenantes s'accordent largement sur la valeur ajoutée de l'UE du règlement, obtenue grâce à la coopération régionale, à l'accès au financement, à l'amélioration de l'information et de la transparence, ainsi qu'à l'amélioration des procédures de planification et d'octroi des autorisations.

(b) Existe-t-il des économies d'échelle? Les objectifs peuvent-ils être atteints de manière plus efficiente au niveau de l'Union (avantages plus importants en coût unitaire)? Le fonctionnement du marché intérieur va-t-il être amélioré?

L'évaluation de l'actuel règlement RTE-E montre que ce dernier a effectivement contribué à la connexion des réseaux des États membres et à la suppression des goulets d'étranglement. L'intégration des marchés entre les États membres de même que la compétitivité se sont améliorées, comme en témoignent les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs d'interconnexion et la convergence des prix de l'énergie dans l'ensemble de l'UE. La mise en œuvre de PIC dans le secteur de l'électricité aidera la plupart des États membres à atteindre l'objectif de 10 % d'interconnexion fixé pour 2020. En conséquence, le marché de l'énergie de l'UE est plus intégré et plus compétitif qu'il ne l'était en 2013. Les projets permettent également d'intégrer l'électricité produite à partir de sources renouvelables ainsi que les échanges d'électricité par-delà les frontières, ce qui réduit la nécessité de délestage.

La sécurité de l'approvisionnement, qui est l'un des principaux moteurs du règlement RTE-E actuel, a été considérablement améliorée grâce aux PIC. D'ici le début des années 2020, lorsque les PIC dans le secteur du gaz actuellement en cours de mise en œuvre seront opérationnels, l'Europe devrait disposer d'un réseau de gaz parfaitement interconnecté et résilient, et tous les États membres auront accès à au moins trois sources d'approvisionnement en gaz ou au marché mondial du gaz naturel liquéfié (GNL), un élément essentiel pour l'amélioration de la sécurité énergétique de l'Union grâce à la diversification des sources d'approvisionnement en gaz.

(c) Quels sont les avantages à remplacer différentes politiques et règles nationales par une approche politique plus homogène?

S'appuyant sur l'actuel règlement RTE-E, les mesures proposées visent une approche plus coordonnée de la planification des infrastructures transfrontalières, une mise en œuvre accélérée des projets et un traitement réglementaire plus cohérent des projets d'intérêt commun. Cela permettra une approche plus efficace en matière de développement de projets d'infrastructures transfrontalières ainsi qu'une mise en œuvre plus rapide de ces projets.

(d) Les avantages d'une action au niveau de l'Union l'emportent-ils sur la perte de compétence des États membres et des autorités locales et régionales (au-delà des coûts et des avantages d'une action au niveau national, régional et local)?

L'accélération de la mise en œuvre des projets d'infrastructures énergétiques permettant la réalisation des objectifs du pacte vert pour l'Europe en matière de neutralité climatique, ainsi que l'intégration du marché, la compétitivité et la sécurité de l'approvisionnement au moindre coût pour les consommateurs et les entreprises, constitue une priorité élevée pour l'ensemble des États membres. Par conséquent, une action au niveau de l'UE permettra d'aider tous les États membres à contribuer à la réalisation des principaux objectifs des politiques énergétique et climatique.

(e) La clarté juridique se trouvera-t-elle améliorée pour les acteurs chargés de mettre en œuvre la législation?

La proposition de révision du cadre RTE-E actuel apportera une plus grande clarté juridique aux promoteurs de projets et aux autorités nationales. Par exemple, les dispositions relatives au traitement réglementaire des projets d'intérêt commun seront clarifiées.

3. Proportionnalité: comment l'UE devrait-elle intervenir?

3.1 L'exposé des motifs (et toute analyse d'impact éventuelle) accompagnant la proposition de la Commission contient-il une justification adéquate concernant la proportionnalité de la proposition et une déclaration permettant d'évaluer la conformité de la proposition avec le principe de proportionnalité?

Tant l'exposé des motifs que l'analyse d'impact accompagnant la proposition de la Commission contiennent une telle justification.

L'initiative est conforme au principe de proportionnalité. Elle relève du domaine d'action des réseaux transeuropéens d'énergie, tel que le définit l'article 170 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'intervention politique est proportionnelle à la dimension et à la nature des problèmes définis et à la réalisation des objectifs fixés.

La proposition n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif général poursuivi, à savoir favoriser, d'une part, le développement en temps utile d'infrastructures énergétiques suffisantes dans l'ensemble de l'Union et dans son voisinage afin de permettre la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'énergie et de climat conformément au pacte vert pour l'Europe, en particulier les objectifs 2030/50, dont l'objectif de neutralité climatique et, d'autre part, la compétitivité, l'intégration du marché et la sécurité de l'approvisionnement.

Sur la base des résultats de l'évaluation, la Commission a examiné plusieurs options stratégiques relevant de quatre domaines d'impact du cadre RTE-E actuel, telles que le champ d'application, la gouvernance/la planification des infrastructures, l'octroi des autorisations et la participation du public, et le traitement réglementaire.

L'évaluation et la comparaison des options (voir en particulier les points 7 et 8 de l'analyse d'impact

jointe) montrent qu'aucune option ne suffit à elle seule pour atteindre les objectifs fixés. L'identification d'un ensemble d'options stratégiques les mieux adaptées à la réalisation des objectifs spécifiques repose sur une évaluation qui inclut le principe de proportionnalité.
3.2 Sur la base des réponses aux questions ci-dessous et des informations disponibles à partir d'une éventuelle analyse d'impact, de l'exposé des motifs ou d'autres sources, l'action proposée constitue-t-elle un moyen approprié d'atteindre les objectifs visés?
L'action proposée comprend des mesures qui sont appropriées à la réalisation des objectifs visés par l'initiative. Ces mesures sont proportionnées et n'excèdent pas ce qui est nécessaire. Sans une action de l'UE, les États membres ne seraient pas en mesure d'atteindre les objectifs de manière satisfaisante. Les coûts supplémentaires sont très limités et comprennent des mesures visant à réduire les coûts directs.
(a) L'initiative est-elle limitée aux aspects que les États membres ne peuvent pas atteindre de manière satisfaisante par eux-mêmes, et où l'Union peut-elle faire mieux?
En l'absence d'action au niveau de l'UE, les États membres ne seraient pas en mesure d'identifier des projets d'infrastructures transfrontalières suffisantes, nécessaires à la réalisation des objectifs des politiques climatique et énergétique fondés sur une planification intégrée des infrastructures transfrontalières. Les mesures proposées se limitent aux aspects que les États membres ne peuvent, à eux seuls, atteindre de manière satisfaisante.
(b) La forme de l'action de l'Union (choix de l'instrument) est-elle justifiée, aussi simple que possible et cohérente avec la réalisation satisfaisante et le respect des objectifs poursuivis [par exemple, choix entre règlement, directive (-cadre), recommandation ou autre méthode réglementaire, telle que la législation, etc.]?
L'initiative propose de réviser l'actuel règlement RTE-E et, donc, de conserver le choix d'un instrument qui s'est avéré efficace afin d'atteindre les objectifs poursuivis conformément à la méthode réglementaire (colégislation) prévue à l'article 172 du TFUE.
(c) L'action de l'Union laisse-t-elle une marge de décision aussi grande que possible au plan national, tout en restant compatible avec la réalisation satisfaisante des objectifs fixés (par exemple, est-il possible de limiter l'action européenne à des normes minimales ou d'utiliser un instrument politique ou une approche moins stricte?)
L'article 171 du TFUE dispose que l'Union établit un ensemble d'orientations couvrant les objectifs, les priorités ainsi que les grandes lignes des actions envisagées dans le domaine des réseaux transeuropéens et que ces orientations identifient des projets d'intérêt commun. Les mesures proposées s'appuient sur ces dispositions pour établir, au niveau de l'UE, un cadre indispensable à la réalisation des objectifs inscrits dans le TFUE.
(d) L'initiative crée-t-elle des coûts financiers ou administratifs pour l'Union, les gouvernements nationaux, les autorités régionales ou locales, les opérateurs économiques ou les citoyens? Ces coûts sont-ils proportionnés à l'objectif à atteindre?
Les mesures proposées consistent principalement à améliorer le cadre RTE-E actuel. L'évaluation a montré que le règlement actuel avait bien fonctionné. Au cours de la consultation, la plupart des parties prenantes ont convenu que le règlement présentait un bon rapport coût-efficacité et que les avantages procurés étaient supérieurs aux coûts. L'initiative crée une charge financière et administrative supplémentaire limitée pour les promoteurs de projets, la Commission et l'ACER. Les mesures de simplification proposées généreront des avantages directs en réduisant les coûts directs

récurrents actuels, liés à la charge administrative, grâce une diminution des obligations en matière de suivi et d'établissement de rapports.

(e) Tout en respectant le droit de l'Union, des circonstances particulières applicables dans certains États membres ont-elles été prises en compte?

Aucune circonstance particulière applicable dans certains États membres n'a été relevée.