

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.12.2010
SEC(2010) 1511 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Document accompagnant le

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

concernant l'intégrité et la transparence du marché de l'énergie

{COM(2010) 726 final}
{SEC(2010) 1510 final}

Des prix fiables formés sur des marchés de gros liquides envoient des signaux cruciaux à court terme pour le fonctionnement optimal des installations de production d'énergie et des unités de consommation. Ils offrent également des orientations à long terme lorsque des investissements futurs dans les infrastructures énergétiques sont nécessaires. Ils instaurent la confiance chez les entreprises qui pourront réagir aux variations sur les marchés. Cela sera vital puisque l'économie à faible intensité de carbone de demain exigera une visibilité à long terme pour financer des investissements en capital élevés dans de nouvelles installations de production. Enfin, et ce n'est pas négligeable, les résultats sur les marchés de gros servent de critère de comparaison fiable pour les prix de détail supportés par les ménages et les utilisateurs industriels et encouragent une utilisation efficace de l'énergie.

Parce que les marchés de l'énergie sont essentiels au bien-être des citoyens d'Europe et à la compétitivité des entreprises en Europe, il importe que les citoyens, les entreprises et les autorités nationales puissent avoir confiance dans l'intégrité de ces marchés. Si elles ne sont pas combattues de manière efficace, les éventuelles pratiques commerciales inéquitables nuisent à la confiance du public, découragent les investissements, augmentent la volatilité des prix de l'énergie et peuvent entraîner une hausse des prix de l'énergie en général. En conséquence, la compétitivité d'autres secteurs et des industries à forte intensité d'énergie peut également diminuer.

La réglementation financière à l'échelle de l'UE, à savoir la directive sur les abus de marché, ne couvre qu'en partie les marchés de l'énergie puisqu'elle a été conçue pour les marchés financiers. Bien que ces mesures fassent actuellement l'objet d'un réexamen, en raison de leur caractère général, elles ne prendront pas complètement en compte les comportements répréhensibles spécifiques du marché de l'énergie (par exemple, la rétention stratégique d'actifs de production). La législation européenne sur le marché intérieur de l'énergie ne prévoit pas de normes pour garantir l'intégrité de ces marchés. D'autres règles peuvent exister au niveau des États membres mais elles sont limitées dans leur champ d'application et portent souvent sur une seule plateforme d'échange et un seul État membre.

En résumé, les règles régissant les marchés de l'énergie sont insuffisantes pour garantir un fonctionnement stable et harmonieux. Les marchés ne peuvent pas être surveillés de manière exhaustive et les manquements spécifiques, comme ceux à caractère transfrontière, touchant plusieurs produits de base et plusieurs marchés, sont difficiles à détecter. C'est le point de vue soutenu par les autorités de régulation sectorielles dans leurs recommandations à la Commission et par les participants à la consultation menée par la Commission.

Objectifs

- (1) Un cadre efficace est nécessaire afin de garantir le bon fonctionnement des opérations sur les marchés de l'énergie en Europe, c'est-à-dire que leurs résultats ne sont pas faussés par un comportement abusif sur le marché mais reflètent réellement les principes fondamentaux du marché. Il en découlerait une confiance accrue de toutes les parties prenantes, ce qui entraînerait une participation plus importante, plus de profondeur et de liquidité et une baisse des coûts des transactions.
- (2) Les règles doivent prendre en compte efficacement les manquements spécifiques du marché de l'énergie. Elles doivent être cohérentes dans toute l'Europe pour que les opérateurs soient en mesure d'appliquer les mêmes normes de conformité et ne soient pas confrontés à des règles et des exigences divergentes lorsqu'ils procèdent à des opérations dans différents États membres. De plus, elles doivent être complètes et

couvrir toutes les opérations pertinentes. Cela signifie également que les règles doivent être compatibles avec la législation financière existante. À cette fin, la présente initiative introduira les notions d'opération d'initiés et de manipulation de marché, qui figurent déjà dans la directive sur les abus de marché, pour le marché de gros de l'énergie. Toutefois, les règles détaillées seront précisées dans des actes délégués.

- (3) Afin de détecter un manquement au marché, les marchés de gros de l'énergie doivent être surveillés régulièrement. À cette fin, un observatoire efficace du marché devrait avoir accès en temps opportun à des ensembles complets et vérifiés de données sur les transactions. Lorsqu'un manquement au marché est détecté, il faut imposer le respect des règles. Pour ce faire, il est nécessaire de définir des autorités compétentes qui peuvent enquêter efficacement et prouver les abus de marché sur les marchés de l'énergie. Elles devraient disposer de pouvoirs de sanction pour dissuader les acteurs du marché de commettre un manquement. Afin de faire face aux abus de marché complexes, transfrontières et impliquant plusieurs produits de base, il est nécessaire d'instaurer un mécanisme de coordination entre les régulateurs du secteur financier et du secteur énergétique.

Options envisagées

Outre le statu quo, nous avons envisagé sept options qui se définissent de la manière suivante:

Option 0 - Le statu quo

Aucune initiative spécifique pour le secteur n'est prise, les autorités de régulation surveillent uniquement certains aspects des opérations. Aucune règle de conduite sur le marché, qui pourrait être mise en œuvre de façon cohérente dans les États membres, n'est adoptée à l'échelle de l'UE. Les cadres de surveillance varient d'un État membre à l'autre et, même si les autorités de régulation nationales du secteur de l'énergie sont appelées à collaborer de plus en plus au sein de l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie, il n'y a aucun processus établi pour l'accès et l'échange de données à des fins de surveillance du marché. Dès lors, les manquements qui ont lieu sur plusieurs marchés et qui impliquent différents produits ou produits de base corrélés sont difficiles, voire impossibles, à détecter.

Le fait qu'il n'y ait aucune mesure à l'échelle de l'UE ne signifie pas que des mesures ne seront pas prises au niveau des États membres. Les législateurs nationaux ont déjà commencé à combler cette faille et ont introduit des mesures nationales, notamment la collecte de données sur les transactions et des systèmes de surveillance et d'information réglementaires. Ces systèmes, s'ils élargiront sensiblement la portée de la surveillance réglementaire, demeureront inévitablement incomplets. En surveillant les transactions relatives à un seul État membre, les aspects transfrontières et impliquant plusieurs produits de base des opérations sur les marchés de négoce de l'énergie ne seront pas couverts et des manipulations de marché passeront inaperçues.

Option 1a – Des règles définies à l'échelle de l'UE, une surveillance et un contrôle de l'application à l'échelle des États membres

Cette option prévoit de définir des règles relatives aux manquements au marché à l'échelle de l'UE. Les marchés sont surveillés à l'échelle des États membres: les autorités de régulation compétentes sont informées des opérations de manière décentralisée. Les régulateurs

nationaux assumeront la responsabilité de la surveillance pour les opérations avec livraison dans l'État membre de leur ressort (ou qui sont liées à cet État)¹. Chaque régulateur est informé séparément des opérations par les opérateurs ou des tiers. Les opérateurs et/ou les intermédiaires communiqueront toutes leurs opérations énergétiques de gros au régulateur du lieu où ils sont établis indépendamment du lieu de livraison². Les détails des opérations et les formats des données sont définis à l'échelle de l'UE. Les données sur les transactions sont stockées de différentes manières dans les différents systèmes des 27 autorités de régulation nationales. Les régulateurs utilisent un mécanisme décentralisé d'échange de données qui leur permet de surveiller toutes les opérations dont la livraison s'est effectuée dans leur ressort et font appliquer les règles sur mesure de conduite sur le marché. Si les opérations concernent plusieurs États membres (par exemple, des contrats portant sur des différences de prix des sites), il faudra mettre en place des règles et des mécanismes de coordination adaptés. Ces règles et mécanismes définiront également des responsabilités en matière de contrôle d'application et des obligations de coopération. La coopération réglementaire peut être prise en charge par un organe de l'UE (par exemple l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie).

Option 1b – Des règles définies à l'échelle de l'UE, les États membres informent, surveillent et exécutent, l'agence de l'UE traite les données et surveille les manquements transfrontières et impliquant plusieurs produits de base

Dans cette option, comme dans l'option 1a, les règles portant sur les manquements au marché, les obligations d'information, les formats des données et les obligations de surveillance et de contrôle de l'application sont définis à l'échelle de l'UE. Toutefois, si on compare ces deux options, il existe deux différences.

Premièrement, alors que les autorités compétentes des États membres continuent de surveiller les transactions dont elles ont la responsabilité, un niveau supplémentaire est introduit dans la surveillance à l'échelle de l'UE. Cette fonction de surveillance se concentrerait sur la détection des abus de marché à caractère transfrontière et impliquant plusieurs produits de base.

Deuxièmement, au lieu d'utiliser un mécanisme d'échange de données décentralisé, les régulateurs envoient directement les données sur les transactions à l'agence de l'UE qui les classe par lieu de livraison. Les ensembles de données classés sont alors renvoyés au régulateur compétent. L'agence de l'UE conserve une copie de toutes les données qu'elle a reçues, ce qui lui permet de surveiller les abus de marché signalés.

Option 2 – Des règles définies à l'échelle de l'UE, une surveillance partagée par les États membres au sein d'une agence de l'UE unique et les États membres, contrôle de l'application par les États membres

À l'inverse de l'option 1b, les transactions sont transmises à l'agence de l'UE. Aucune information directe des régulateurs n'est prévue mais les autorités nationales ont accès aux données dont dispose l'agence de l'UE. Selon le même processus que celui décrit dans l'option 1b, l'agence de l'UE trie les transactions et envoie les ensembles de données spécialisés aux

¹ Si un opérateur établi dans un pays A entame une opération avec un autre opérateur établi dans un pays B qui porte sur la livraison d'électricité dans un pays C, le régulateur du pays C assumera la responsabilité de la surveillance.

² Si un opérateur établi dans un pays A entame des opérations avec livraison dans un pays B, C et D (ou liées à ceux-ci), il devra informer de ces opérations le régulateur ayant compétence dans le pays A.

régulateurs respectifs. Ceux-ci peuvent ainsi surveiller les opérations dans leur ressort sans devoir recueillir les données eux-mêmes.

Option 3 – Des règles définies à l'échelle de l'UE, une surveillance partagée par l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie et les États membres, contrôle de l'application par les États membres

Cette option équivaut à l'option 2; toutefois, toutes les fonctions et compétences de l'organe à l'échelle de l'UE sont exercées par l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie.

Option 4 – Des règles définies à l'échelle de l'UE, surveillance et contrôle de l'application par l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie ou une agence unique de l'UE pour les affaires transfrontières

Cette option équivaut aux options 2 et 3; toutefois, pour tous les manquements détectés ayant un aspect transfrontière, l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie ou l'agence de l'UE assumerait la responsabilité du contrôle de l'application. Cependant, cette option n'est pas analysée plus avant car la Commission n'a pas de raison d'estimer que si un manquement est détecté, les États membres ne seront pas en mesure d'appliquer les règles aussi efficacement que l'agence ou l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie. Conformément au principe de subsidiarité, lorsque des abus seront détectés, les autorités nationales devront prendre les mesures d'exécution.

Option 5 – Autorégulation des marchés

Cette option suppose qu'aucune mesure n'est prise par les autorités publiques à l'échelle de l'UE ou par les États membres, ni en ce qui concerne la définition de règles ni en ce qui concerne la surveillance. Il est considéré que le secteur lui-même s'accordera sur certaines règles d'intégrité du marché. Si un manquement devait être dévoilé, les autorités publiques ou les tribunaux nationaux compétents au niveau de la surveillance générale du marché pourraient participer au contrôle de l'application de ces règles. Il ne peut être exclu que d'une certaine façon le secteur puisse s'accorder pour établir des règles sur les manquements au marché. La surveillance et la mise en œuvre de ces règles devraient toutefois être inefficaces a priori puisque l'incitation sera limitée pour que les acteurs du marché transmettent les données et les fassent contrôler par d'autres acteurs du marché ou des entreprises privées n'ayant pas le niveau d'indépendance des autorités publiques. Une surveillance faible pourrait générer un régime inefficace d'intégrité des marchés. C'est pourquoi cette option est écartée.

Option 6 – Extension de la directive sur les abus de marché (pas de mesure sectorielle spécifique)

Une extension de la législation sur les marchés financiers afin de couvrir tous les marchés pertinents de l'énergie ferait entrer ces marchés dans le cadre réglementaire financier. Malgré les liens étroits entre les marchés de l'énergie et certains marchés financiers, il n'est pas souhaitable d'inclure les marchés physiques de l'énergie et de définir les interdictions portant sur des manquements spécifiques dans le domaine de l'énergie (par exemple la rétention d'actifs de production, la définition de l'information privilégiée) dans la directive sur les abus de marché et cela morcellerait son caractère global. Le CERVM et le GREEG l'ont constaté dans leur recommandation à la Commission: «Une simple extension de la portée des règles sur les abus de marché... dans la directive sur les abus de marché aux produits physiques n'est pas conseillée... [cela] comporterait le risque d'entraîner une application inappropriée de la

directive dans d'autres domaines»³. Au vu de cette recommandation ferme et de la portée précise de la directive sur les abus de marché, cette option n'a pas été envisagée en détail.

Évaluation des options

Dans l'ensemble, les options 1 à 3 se sont avérées meilleures que le statu quo car elles permettent, à différents niveaux, de mieux détecter et décourager les manquements au marché, ainsi que de réduire les coûts y afférents pour la société. En même temps, toutes ces options présentent des coûts administratifs plus élevés. Les options 1b, 2 et 3 ont l'avantage significatif de mieux permettre la détection des abus transfrontaliers et impliquant plusieurs produits de base que l'option 1a. Par rapport à l'option 1b, les options 2 et 3 ont l'avantage de pouvoir accroître l'efficacité de l'exercice de surveillance global. L'introduction directe et centrale des données simplifierait et accélérerait le traitement global des données en diminuant le nombre de voies de transmission des données. Il y aurait également moins d'erreurs de transmission et de traitement des données.

L'option 3 devrait permettre de détecter et de décourager plus efficacement les abus spécifiques du marché de l'énergie en raison de l'expertise de l'agence en matière de réglementation et de son approche axée particulièrement sur l'énergie. Comme l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie existe déjà, les coûts administratifs liés à l'observatoire du marché seront moins élevés que dans l'option 2 où une nouvelle agence serait mise en place. L'option 3 correspond donc le mieux aux objectifs répertoriés. Bien qu'il soit difficile de mesurer les avantages globaux des mesures proposées, il semble qu'ils soient nettement supérieurs au coût des contraintes administratives qu'elles entraînent.

Autres points

Élaboration de règles sectorielles spécifiques – forme juridique

Comme la directive sur les abus de marché couvre déjà des plateformes de négociation importantes dans le domaine de l'énergie, les définitions relatives aux manquements sur le marché qui concernent précisément les marchés physiques de l'énergie devront très bien interagir avec cette directive. Logiquement et dans la mesure du possible, les règles devraient s'inspirer des notions sur lesquelles reposent les définitions de la directive sur les abus de marché. Toutefois, il est essentiel qu'un système sur mesure tienne compte des caractéristiques spécifiques des marchés de l'énergie, notamment leur haut degré de vulnérabilité aux importantes variations de prix en cas de rétention économique ou physique de la capacité.

Dans un souci de flexibilité et de sécurité juridique, les règles devraient être précisées sous forme d'orientations en consultation avec les acteurs du marché. Elles pourraient ensuite devenir contraignantes au moyen d'actes délégués adoptés par la Commission. Cette suggestion apparaissait dans la plupart des réponses formulées par le secteur. Il s'agit d'une approche raisonnable pour chacune des options nécessitant des règles à l'échelle de l'UE. Elle s'accorde avec l'approche suivie dans la réglementation du secteur financier en vertu du processus Lamfalussy et contribuerait donc aussi à une interaction entre la réglementation financière et la réglementation sectorielle spécifique. Si une agence de l'UE est chargée de la

³ Recommandation du CERVM et du GREEG à la Commission européenne – réponse à la question F.20 – abus de marché.

surveillance et de l'élaboration d'orientations plus détaillées, la forme la plus adaptée pour l'acte de base serait un règlement.

Produits de base

Les marchés de l'électricité et du gaz sont interconnectés avec d'autres marchés de produits de base, notamment avec les marchés des matières premières énergétiques et les marchés des quotas d'émission au sein du système d'échange de droits d'émission de l'UE.

Le charbon est un combustible primaire majeur utilisé dans la production d'électricité alors que les prix du pétrole et des produits pétroliers influencent les prix de l'électricité en servant de référence dans les contrats de fourniture de gaz à long terme. Toutefois, des acteurs importants établis dans des pays tiers participent à ces marchés mondiaux. Une surveillance du marché isolée, à l'échelle de l'UE, serait incomplète et les règles relatives aux manquements demeureraient en partie inapplicables. Les participants à la consultation étaient également de cet avis.

La situation est cependant différente en ce qui concerne les quotas d'émission. L'échange de droits d'émission dans le cadre du système de l'UE a par définition une portée européenne. Avec l'introduction de ce système, le carbone est devenu un élément central des marchés européens de l'électricité. Le secteur de la production d'électricité est le premier responsable d'émissions de l'UE avec près de 40 % des émissions dans le cadre du système de quotas d'émission de l'UE. L'offre de quotas d'émission influence le choix du combustible des producteurs et, partant, la demande de différents combustibles; tout comme l'évolution du prix relatif des combustibles influence la répartition des installations et, par conséquent, la demande de carbone. Les deux marchés sont donc mutuellement interdépendants. Compte tenu de ces liens et de l'importance croissante des marchés de négoce du carbone, la Commission a décidé d'entamer un réexamen approfondi de la meilleure manière de garantir l'intégrité de ces marchés. Les conclusions de ce réexamen sont prévues pour 2011.

Suivi et évaluation

Une évaluation et un suivi continus de la mise en œuvre d'un système sur mesure visant à garantir l'intégrité des marchés de l'énergie devront couvrir un certain nombre de domaines, notamment l'adéquation des règles sur les abus de marché pour les marchés de l'énergie, l'interaction avec la réglementation des marchés financiers, l'incidence sur la surveillance du marché au niveau des États membres et sur le fonctionnement de la coordination du contrôle de l'application, l'efficacité de la surveillance à l'échelle de l'UE et l'incidence réelle produite sur les acteurs du marché par l'information relative aux opérations.

Un calendrier de suivi et de réexamen est prévu selon les modalités suivantes.

Après deux ans, l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie présente un rapport à la Commission sur l'incidence du nouveau système sur la surveillance au niveau des États membres, sur l'expérience acquise dans la coopération entre les autorités nationales, notamment concernant le contrôle de l'application, ainsi que sur l'incidence des nouvelles dispositions sur les acteurs du marché, en particulier en ce qui concerne l'information relative aux transactions. Sur la base du rapport de l'agence, la Commission examine l'efficacité de la surveillance à l'échelle de l'UE.

Après cinq ans, l'agence et les régulateurs du secteur financier analysent ensemble l'interaction entre le système sur mesure pour l'intégrité des marchés de l'énergie et la réglementation financière plus large à l'échelle de l'UE et des États membres.

Sur la base de cette analyse conjointe de l'agence et des régulateurs du secteur financier, la Commission devrait ensuite réexaminer l'efficacité générale du système sur mesure pour l'intégrité des marchés.