



COMMISSION EUROPÉENNE

*Bruxelles, 9.11.2023
C(2023) 7688 final*

Monsieur le Président,

La Commission tient à remercier le Sénat pour son avis concernant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1227/2011 et (UE) 2019/942 afin d'améliorer la protection de l'Union contre la manipulation du marché de gros de l'énergie {COM(2023) 147 final} et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2019/943 et (UE) 2019/942 ainsi que les directives (UE) 2018/2001 et (UE) 2019/944 afin d'améliorer l'organisation du marché de l'électricité de l'Union {COM(2023) 148 final}.

Depuis plus de deux décennies, l'organisation du marché de l'électricité rend de grands services aux entreprises et aux consommateurs européens, qui ont pu profiter des avantages d'un marché unique, et notamment de prix de l'électricité abordables. Toutefois, comme expliqué dans l'avis, la crise récente a mis en évidence les lacunes du cadre actuel. En particulier, les prix élevés des combustibles fossiles se sont traduits par des prix élevés et volatils sur les marchés de l'électricité à court terme, exposant les ménages et les entreprises à d'importantes flambées de prix et à des factures d'électricité excessives. Les crises ont fait apparaître la nécessité de réduire notre dépendance à l'égard des combustibles fossiles importés et de procéder plus rapidement à l'intégration d'énergies renouvelables dans le bouquet énergétique.

À la suite des difficultés rencontrées en 2022 sur le marché de l'énergie de l'UE, le Conseil européen a invité la Commission à s'atteler rapidement à la réforme structurelle du marché de l'électricité, dans le double objectif de garantir la souveraineté énergétique européenne et de parvenir à la neutralité climatique.

La proposition de réforme de l'organisation du marché de l'électricité présentée par la Commission vise à agir sur l'exposition aux prix des combustibles fossiles, en apportant aux consommateurs les avantages d'énergies renouvelables à moindre coût et de technologies à faible émission de carbone et en cherchant à atteindre nos objectifs en matière d'accessibilité financière, de décarbonation et de sécurité de l'approvisionnement.

Le 14 mars 2023, la Commission a adopté sa proposition législative relative à la réforme de l'organisation du marché de l'électricité, qui repose sur quatre piliers:

*M. Gérard LARCHER
Président du Sénat
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
F 75291 PARIS Cédex 06*

- rendre les factures énergétiques des entreprises et des consommateurs européens plus indépendantes du prix de l'électricité sur les marchés à court terme (qui est très souvent lié aux coûts volatils des combustibles fossiles);
- accélérer le déploiement des énergies renouvelables et l'élimination progressive du gaz en facilitant encore l'intégration des énergies renouvelables dans le réseau électrique et en améliorant les conditions d'utilisation de solutions de flexibilité telles que la participation active de la demande, le stockage et d'autres sources renouvelables et bas carbone indépendantes des conditions météorologiques;
- améliorer les droits et la protection des consommateurs en veillant à ce que chacun ait accès à divers contrats, en protégeant les clients vulnérables contre les interruptions de fourniture et en donnant davantage de moyens d'action aux consommateurs en leur permettant de tirer parti des énergies renouvelables et de partager l'énergie qu'ils produisent;
- mieux protéger les consommateurs d'électricité contre les manipulations de marché, en renforçant la transparence, la surveillance et les capacités d'enquête des États membres et de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie.

La proposition présentée par la Commission fait actuellement l'objet de discussions avec le Conseil et au Parlement européen. Après la présidence suédoise, la présidence espagnole du Conseil traite ce dossier en priorité. Les deux institutions ont défini leurs positions de négociation et la dernière étape du processus législatif, à savoir les négociations interinstitutionnelles, est en cours. Le Conseil européen a demandé que le processus soit achevé d'ici la fin de l'année.

En réponse aux observations plus techniques figurant dans l'avis, la Commission vous invite à consulter l'annexe.

En espérant que ces précisions répondront aux questions soulevées par le Sénat, la Commission se réjouit, par avance, de la poursuite du dialogue politique.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre très haute considération.

Maroš Šefčovič
Vice-président exécutif

Kadri Simson
Membre de la Commission



Annexe

La Commission a examiné avec soin chacune des questions soulevées par le Sénat dans son avis et a l'honneur d'apporter les précisions suivantes.

En ce qui concerne l'organisation du marché de l'électricité de l'UE, la Commission souligne que l'organisation actuelle du marché a apporté des avantages importants à l'Europe, sur le plan économique et en matière de sécurité d'approvisionnement, et que ses éléments fondamentaux devraient être conservés. L'organisation des marchés à court terme reste la plus efficace lorsqu'il s'agit de veiller à ce que les technologies les moins chères et les plus propres soient utilisées en priorité et à ce que l'ensemble des États membres puissent compter sur des importations en provenance du marché intérieur de l'électricité de l'UE en période de pénurie. La crise a toutefois mis des lacunes en évidence: l'incidence des prix élevés et volatils des combustibles fossiles sur les marchés de l'électricité à court terme a exposé les ménages et les entreprises à d'importantes flambées de prix et à des factures d'électricité excessives.

La proposition de réforme du marché de l'électricité présentée par la Commission poursuit trois objectifs principaux: rendre les factures énergétiques des entreprises et des consommateurs européens plus indépendantes du prix de l'électricité sur les marchés à court terme, tout en fournissant des incitations et des recettes stables à ceux qui investissent dans les énergies renouvelables et à faible émission de carbone afin de donner l'impulsion nécessaire à la transition énergétique; accélérer le déploiement des énergies renouvelables et l'élimination progressive du gaz en facilitant encore l'intégration des énergies renouvelables dans le réseau électrique et en améliorant les conditions d'utilisation de solutions de flexibilité ne reposant pas sur les combustibles fossiles; renforcer à la fois la protection et les moyens d'action des consommateurs.

Les modifications qu'il est proposé d'apporter à l'organisation du marché de l'électricité devraient encore stimuler le déploiement de solutions énergétiques renouvelables et à faible émission de carbone et faire en sorte que les consommateurs en retirent des avantages. Les recettes des producteurs et les coûts pour les consommateurs dépendront davantage de contrats à long terme, tels que les accords d'achat d'électricité (AAE) et les contrats d'écart compensatoire (CEC) bidirectionnels, permettant à la fois des arrangements privés et des arrangements publics. Ces mesures n'auront donc pas d'incidence sur la formation des prix sur les marchés à court terme, préservant ainsi l'efficacité de l'appel, mais elles dissocient les prix du gaz et de l'électricité là où cela est important, sur les factures des entreprises et des ménages. Les AAE sont un moyen pour les acteurs du marché de se protéger contre la volatilité des prix à long terme. Les CEC génèrent une rentrée de fonds lorsque les prix du marché deviennent élevés: ces fonds peuvent être utilisés par les États membres pour réduire directement les factures d'électricité des consommateurs d'électricité. En outre, la Commission a proposé que les fournisseurs se couvrent au moyen de contrats à long terme, protégeant ainsi les consommateurs contre la volatilité et les flambées des prix.

La Commission rappelle que la réforme ne porte pas atteinte à la compétence qu'a chaque État membre de définir son bouquet énergétique. Afin de développer davantage la flexibilité nécessaire dans le réseau électrique, la proposition exige des États membres qu'ils fixent un objectif indicatif en matière de stockage et de participation active de la demande, mais pas d'objectif contraignant. Cela permettrait ensuite aux États membres de soutenir ces technologies davantage si nécessaire.

Dans son avis, le Sénat indique que l'adoption de la réforme par le Conseil et le Parlement européen doit avoir lieu dans les meilleurs délais. La Commission souligne qu'elle est pleinement déterminée à soutenir ces négociations, ainsi que la mise en œuvre une fois que la réforme aura été adoptée.

En ce qui concerne le fonctionnement du marché de l'électricité de l'Union, plusieurs points sont abordés dans l'avis.

S'agissant des mécanismes de capacité, la Commission n'a pas modifié leur caractère temporaire dans sa proposition de réforme du marché de l'électricité.

Pour faire en sorte que le réseau électrique soit en mesure de soutenir efficacement la transition énergétique, la Commission a proposé que les États membres évaluent périodiquement leurs besoins en termes de flexibilité. Cette évaluation serait effectuée au niveau national, selon un cadre méthodologique européen commun afin d'éviter la fragmentation du marché intérieur de l'énergie et de garantir une approche cohérente entre les États membres. La possibilité d'apporter un soutien financier supplémentaire aux solutions de flexibilité ferait l'objet d'une décision à l'échelon national.

La Commission a également proposé la mise en place de plateformes virtuelles régionales regroupant les liquidités de plusieurs zones de dépôt des offres afin d'améliorer la liquidité sur le marché à terme (lors de la consultation publique, plus de 80 % des professionnels ayant répondu ont jugé que les marchés à terme ne sont pas suffisamment efficaces), augmentant ainsi la possibilité pour les acteurs du marché de couvrir leur exposition aux prix à long terme. L'expérience montre que la plateforme virtuelle nordique existante a réussi à fournir une liquidité plus grande que celle que les zones individuelles auraient fournie. La Commission a fondé sa proposition sur cette expérience, en ajoutant des solutions aux problèmes recensés jusqu'à présent. Elle a proposé de compléter les plateformes virtuelles régionales par des droits de transport à long terme entre les zones et les plateformes, qui devraient être émis fréquemment et assortis d'échéances plus longues (jusqu'à trois ans), afin d'être alignés sur la durée de couverture classique des acteurs du marché.

En ce qui concerne sa proposition d'étendre le marché intrajournalier entre zones jusqu'à 30 minutes avant l'heure de livraison de l'énergie, la Commission rappelle le rôle essentiel des échanges intrajournaliers dans l'intégration des énergies renouvelables dans le réseau, ainsi que l'augmentation drastique des échanges intrajournaliers au cours de la dernière heure précédant la livraison de l'énergie. Elle est toutefois consciente de l'incidence technique de cette mesure et est prête à aider les États membres à la mettre en œuvre.

En outre, la Commission a également proposé que les fournisseurs soient tenus de mettre en œuvre des stratégies de couverture appropriées afin de limiter l'incidence de la volatilité des prix de gros de l'électricité sur la viabilité économique de leurs contrats avec les clients. Il appartiendra aux États membres d'évaluer ces stratégies, qui devraient tenir compte de l'accès du fournisseur à sa propre production, de sa capitalisation ainsi que de son exposition aux variations des prix du marché de gros.

En ce qui concerne le financement des investissements nécessaires à la transition énergétique, la Commission prend note du fait que le Sénat, dans son avis, soutient les propositions visant à renforcer les marchés à long terme afin de promouvoir les investissements dans la production. En outre, étant donné que les investissements dans les réseaux sont tout aussi essentiels pour la transition énergétique, la proposition comprend des dispositions visant à parvenir à un meilleur

équilibre entre les dépenses opérationnelles et les dépenses en capital dans la rémunération des gestionnaires de réseau, sans préjudice de la prise en considération des coûts dans les tarifs de réseau. Cela encouragerait les gestionnaires de réseau à utiliser des solutions de flexibilité et à développer des réseaux intelligents et efficaces. La Commission a proposé d'améliorer la transparence en ce qui concerne la capacité disponible pour le raccordement au réseau et le traitement des demandes de raccordement. Une plus grande visibilité aidera les investisseurs à décider où situer leurs projets en étant conscients de la capacité du réseau à intégrer de nouveaux raccordements.

L'avis du Sénat comporte plusieurs points relatifs aux accords d'achat d'électricité (AAE). La Commission souligne que les AAE permettraient aux entreprises de stabiliser leurs coûts énergétiques, en les protégeant de la volatilité des prix à long terme. Les AAE contribueraient également à susciter des investissements supplémentaires dans la production décarbonée et renouvelable. Aujourd'hui, les AAE représentent 7 à 8 GW chaque année, sous la forme de contrats signés principalement par de grandes entreprises. La Commission a l'intention d'accroître l'échelle des AAE et de les rendre accessibles à un plus grand nombre d'entreprises, dont les petites et moyennes entreprises (PME). À cette fin, la proposition de réforme du marché comprend un certain nombre de mesures visant à garantir aux acheteurs l'accès à des produits financiers couvrant le risque de défaut de paiement, à permettre aux soumissionnaires participant à des procédures d'appel d'offres en matière d'énergies renouvelables de réserver une partie de la production à un AAE et à donner aux États membres la possibilité d'utiliser des critères non tarifaires dans ces procédures pour élargir l'accès au marché des AAE aux petits acheteurs. Tandis que les CEC bidirectionnels permettraient aux gouvernements nationaux de récupérer une partie des recettes du producteur découlant des prix élevés pour les redistribuer aux consommateurs, les AAE sont quant à eux des contrats privés qui permettent aux acheteurs d'électricité d'accéder à un prix stable pour leur électricité et qui n'ont pas cet effet redistributif. Si la version approuvée de la directive révisée sur les énergies renouvelables étend toutes les dispositions à l'appui des accords d'achat d'électricité aux accords d'achat d'énergie, y compris aux autres vecteurs énergétiques, l'organisation du marché de l'électricité n'est en revanche pas le cadre approprié pour réglementer les contrats concernant d'autres vecteurs énergétiques que l'électricité.

Plusieurs points liés aux CEC sont également abordés dans l'avis. La Commission souligne l'importance de l'obligation de disposer de régimes de soutien direct des prix sous la forme de CEC bidirectionnels. Cette obligation est au cœur de sa proposition, étant donné qu'elle est l'un des principaux éléments permettant de faire en sorte que, pendant les périodes où les prix de l'électricité sont élevés, les États membres disposent d'une source supplémentaire de revenus qu'ils utiliseront pour réduire les factures des consommateurs, tout en garantissant des recettes stables aux producteurs d'électricité à partir de sources inframarginales. Les États membres peuvent déjà adopter des régimes de soutien sous la forme de CEC bidirectionnels et ils le font déjà. Par conséquent, la suppression de cette obligation de la proposition n'apporterait pas de valeur ajoutée par rapport à la situation actuelle.

La Commission tient à préciser que sa proposition prévoit que certains types de soutien en faveur d'une série de technologies doivent obligatoirement prendre la forme de CEC bidirectionnels. Cela ne signifie pas que des CEC bidirectionnels ne peuvent pas être utilisés pour d'autres technologies ou dans d'autres circonstances, mais qu'il n'est pas obligatoire de le faire. En tout état de cause, ces régimes de soutien devront être conformes aux articles 107 et 108 du TFUE. Pour ce qui est de la possibilité d'appliquer des CEC bidirectionnels aux investissements réalisés pour prolonger la durée de vie des installations de production d'électricité à partir d'énergie

nucléaire, elle est explicitement mentionnée à l'article 19 ter, paragraphe 1, de la proposition de la Commission.

En ce qui concerne les mesures visant à protéger les clients finals, la Commission a présenté un certain nombre de propositions.

Premièrement, la Commission propose de faire en sorte que les consommateurs aient accès à un large éventail d'offres afin qu'ils puissent choisir celle qui leur convient le mieux. Par conséquent, outre l'obligation déjà existante pour les grands fournisseurs de proposer des contrats à prix dynamique, la Commission a proposé que les clients finals aient le droit de conclure des contrats à durée déterminée à prix fixe. Quel que soit le type de contrat, les consommateurs devraient toujours recevoir des informations précontractuelles claires sous une forme simple et conviviale, afin de pouvoir choisir facilement la meilleure offre répondant à leurs besoins et à leurs attentes. Étant donné que les consommateurs auraient le droit d'avoir plusieurs contrats, ils pourraient également opter pour des contrats à prix fixe pour leur consommation non flexible et conclure des contrats dynamiques, éventuellement avec un autre fournisseur, par exemple lorsqu'ils possèdent une pompe à chaleur ou une voiture électrique.

Deuxièmement, la Commission a proposé l'obligation pour les fournisseurs de mettre en œuvre des stratégies de couverture appropriées. La crise énergétique a révélé une couverture insuffisante de la part des fournisseurs, qui a conduit à des défaillances et à des faillites ou à la modification unilatérale de contrats pour passer d'un prix fixe à un prix dynamique, parfois sans informer correctement les consommateurs.

Troisièmement, afin d'assurer la continuité de l'approvisionnement des consommateurs en cas de défaillance d'un fournisseur, la Commission a proposé d'améliorer le concept général de fournisseur de dernier recours, en particulier en clarifiant le rôle de celui-ci et en améliorant les informations relatives au processus lorsque les clients lui sont transférés.

Quatrièmement, la Commission a proposé que les clients vulnérables soient protégés de manière adéquate contre les interruptions de fourniture d'électricité et ne soient pas placés dans une position qui les oblige à se déconnecter. Il appartient aux États membres de veiller à ce que les consommateurs vulnérables, tels que définis à l'article 28 de la directive 2019/944 sur l'électricité, soient protégés contre les interruptions de fourniture d'électricité, et des mesures appropriées visant à protéger ce groupe de consommateurs à court et à long terme devraient être définies au niveau national.

Dernier point, mais non des moindres, la proposition de la Commission permettra aux États membres, en cas d'urgence, d'intervenir dans la fixation des prix pour les ménages et les PME, de manière à ce que ceux-ci soient inférieurs aux coûts pour un volume limité de consommation d'électricité pendant une période limitée. Les dispositions relatives aux prix réglementés déjà convenues dans le train de mesures sur l'énergie propre restent valables. Il importe de veiller à ce que la nouvelle disposition produise ses effets et soit prête à être utilisée par les États membres en cas de crise, tout en maintenant des critères clairs et quantitatifs pour autoriser des dérogations aussi importantes aux règles normales du marché intérieur.

En ce qui concerne l'évolution des règles de surveillance des marchés de gros de l'électricité, la Commission est consciente que le cadre existant du [règlement concernant l'intégrité et la](#)

transparence du marché de gros de l'énergie (REMIT)¹ doit être actualisé pour faire face aux nouveaux défis, y compris le contrôle de l'application des règles et la réalisation d'enquêtes dans le contexte des nouvelles réalités du marché. Des améliorations dans la collecte des données REMIT, passant également par des mesures visant à faire respecter les obligations d'information applicables au niveau de l'UE, se traduiraient par un cadre de surveillance suffisamment solide pour assurer une protection complète contre les abus de marché, y compris dans des circonstances changeantes. En outre, le système décentralisé de contrôle de l'application des règles, fondé sur des enquêtes nationales, n'est pas efficace dans les affaires transfrontières plus complexes, ce qui peut déboucher sur une surveillance et une supervision insuffisantes du marché.

Pour ce qui est du principe de subsidiarité consacré par le droit de l'Union, qui est principalement mis en avant dans l'avis du Sénat au sujet des pouvoirs d'enquête de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) dans les affaires REMIT transfrontières, la Commission souligne que de tels pouvoirs n'ont été proposés que dans des situations où au moins trois États membres sont concernés. Étant donné qu'il s'agit nécessairement d'affaires dans lesquelles les effets s'étendent au-delà du territoire d'un État membre, les enquêtes y relatives seraient beaucoup plus efficaces si elles étaient menées au niveau de l'Union.

À l'heure actuelle, il n'existe pas de mécanisme uniforme permettant d'assurer la meilleure supervision possible et des enquêtes optimales dans les affaires transfrontières. Il est donc nécessaire de mettre en place un régime de surveillance et d'enquête efficient et efficace pour ce type d'abus de marché, qui, en raison de ses caractéristiques qui concernent l'ensemble de l'Union, ne peut être géré par les États membres seuls.

En ce qui concerne les observations portant spécifiquement sur l'article 13, la Commission rappelle que la proposition relative aux pouvoirs d'enquête de l'ACER ne s'applique qu'à un nombre limité de cas, dans le cadre desquels la Commission prévoit une coopération et une coordination très étroites avec les régulateurs nationaux concernés. Il est important de noter que les pouvoirs de sanction resteraient détenus par les États membres concernés et seraient donc soumis aux dispositions de droit national applicables. La Commission entend faire jouer un rôle essentiel à l'ACER dans les enquêtes sur les affaires transfrontières, élément qui n'est actuellement pas prévu par le règlement REMIT.

En ce qui concerne l'article 16 ter, le Sénat s'est déclaré préoccupé par le fait que la proposition susmentionnée donnerait à l'ACER des pouvoirs de coercition importants, ce qui ne serait pas conforme au principe de proportionnalité. À cet égard, la Commission souligne que les recommandations et les lignes directrices de l'ACER sont des documents très techniques et que leur rôle est principalement de fournir des orientations et des clarifications sur des questions complexes et techniques se posant concernant un nombre très limité d'articles, à savoir les articles 4 bis, 8 et 9 bis. À cette fin, la Commission compte sur le fait que ces lignes directrices et recommandations soient universellement suivies par tous les régulateurs nationaux et tous les acteurs du marché concernés, dans l'intérêt du bon fonctionnement des marchés de gros de l'énergie.

¹ Règlement (UE) n° 1227/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO L 326 du 8.12.2011, p. 1).

En ce qui concerne le stockage de l'énergie, la Commission souligne le rôle qu'il joue pour contribuer à la flexibilité du réseau et permettre la transition énergétique. Elle a proposé qu'un objectif indicatif soit fixé au niveau national pour le stockage, ainsi que pour la participation active de la demande. La Commission propose de permettre aux États membres de financer le stockage davantage au moyen de mécanismes de soutien à la flexibilité d'origine non fossile. Elle estime toutefois que le stockage devrait rester pleinement exposé aux signaux de prix du marché afin d'optimiser sa contribution au réseau électrique et au marché de l'électricité, et propose donc des paiements de capacité comme instruments d'appui. En tout état de cause, ces mécanismes de soutien devront être conformes aux articles 107 et 108 du TFUE.

S'agissant de la participation des propriétaires publics de réseaux d'électricité aux projets de stockage, la Commission rappelle les articles 36 et 54 de la directive (UE) 2019/944 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. Conformément à ces articles, les gestionnaires de réseau de transport et de distribution ne peuvent pas être propriétaires d'installations de stockage d'énergie, ni les développer, les gérer ou les exploiter, afin de garantir un accès équitable aux services de stockage de l'énergie à tous les acteurs du marché, de prévenir les distorsions de concurrence et d'éliminer le risque de discrimination, ainsi que de favoriser l'utilisation efficace et efficiente des installations de stockage d'énergie, au-delà de l'exploitation du réseau de distribution ou de transport. Il existe toutefois une exception lorsque les installations de stockage d'énergie sont des composants pleinement intégrés au réseau ou lorsque les appels d'offres fondés sur le marché se sont révélés infructueux.

Pour ce qui est de l'intégration des sources d'énergie renouvelables et des solutions de stockage, la recommandation de la Commission du 14 mars 2023 relative au stockage de l'énergie, intitulée «Soutenir un système énergétique de l'UE décarboné et sûr» (2023/C 103/01), mentionne explicitement qu'«[i]l convient d'étudier les améliorations possibles dans la conception des mécanismes de capacité afin de faciliter la participation des sources de flexibilité, y compris le stockage d'énergie, par exemple [...] en abaissant les limites d'émissions de CO₂ ou en donnant la priorité aux technologies plus vertes [...]». Dans une analyse complémentaire [document de travail des services de la Commission – SWD(2023) 57], il est proposé que les mécanismes de capacité encourageant les énergies renouvelables et les technologies à faible émission de carbone puissent soutenir davantage le développement du stockage de l'énergie et, en particulier, du stockage de longue durée, en établissant des liens entre l'électricité et d'autres formes d'énergie.

La recommandation relative au stockage de l'énergie fait aussi allusion aux chaînes de valeur du stockage, en appelant les États membres à évaluer les besoins en capacités de fabrication pour les technologies de stockage d'énergie pertinentes. Un considérant de la recommandation relative au stockage fait référence aux technologies de stockage thermique en tant qu'outils efficaces de décarbonation du secteur du chauffage et du refroidissement ainsi qu'à la nécessité de couvrir la demande de chauffage par des sources renouvelables variables et à basse température.
