

Document de consultation publique

(PRD)1110/13

14 mars 2024

à savoir

Projet d'arrêté portant modification de l'arrêté (Z)1110/12 fixant la méthodologie tarifaire pour le réseau de transport de gaz naturel, l'installation de stockage de gaz naturel et l'installation de GNL pour la période régulatoire 2024-2027

REMARQUE PRÉALABLE

Toute consultation est soumise aux dispositions du règlement d'ordre intérieur du comité de direction de la CREG. Ceci vaut également pour le traitement et la publication des observations reçues. Le règlement d'ordre intérieur ainsi que ses modifications ont été publiés au moniteur belge du 14 décembre 2015 et du 12 janvier 2017. Vous trouverez [ici](#) plus d'informations ainsi que les liens vers ces publications.

APERCU

Objet :

Projet d'arrêté portant modification de l'arrêté (Z)1110/12 fixant la méthodologie tarifaire pour le réseau de transport de gaz naturel, l'installation de stockage de gaz naturel et l'installation de GNL pour la période régulatoire 2024-2027

Modalités de la consultation :

1) Période de consultation :

Cette période de consultation compte 1 mois et se termine le 14 avril 2024 à 23.59 CET inclus.

2) Mode de transmission des observations :

Par courriel à consult.1110-13@creg.be.

Si le répondant estime que sa réponse comporte des informations confidentielles, ces informations doivent être indiquées précisément et sans ambiguïté dans la réponse comme étant confidentielles. En outre, cette réponse doit stipuler les raisons de la confidentialité et l'éventuel désavantage ou préjudice que pourrait subir le répondant si ces informations confidentielles étaient malgré tout publiées. Si le répondant (autre qu'une personne physique) estime avoir une raison valable pour que son nom ne soit pas divulgué, il le motive dans sa réponse.

3) Personne de contact et/ou coordonnées de contact pour tous renseignements :

Tom Maes, +32 2 289 76 11, consult.1110-13@creg.be

Projet d'arrêté

(Z)1110/13

14 mars 2024

Projet d'arrêté portant modification de l'arrêté (Z)1110/12 fixant la méthodologie tarifaire pour le réseau de transport de gaz naturel, l'installation de stockage de gaz naturel et l'installation de GNL pour la période réglementaire 2024-2027

L'article 15/5bis, §§ 2, 5, 8, 9, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations

Non-confidentiel

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
INTRODUCTION	3
1. CADRE LEGAL	4
2. ANTECEDENTS.....	5
3. CONSULTATION PUBLIQUE.....	5
4. ANALYSE.....	5
4.1. Taux sans risque.....	5
4.1.1. Dispositions actuellement reprises dans la méthodologie tarifaire.....	5
4.1.2. Nécessité d'adapter la méthodologie tarifaire.....	6
4.1.3. Adaptation à la méthodologie tarifaire.....	8
5. COMMENTAIRES DES ARTICLES.....	10
6. DECISION.....	10

INTRODUCTION

La COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ (CREG) modifie ci-après son arrêté (Z)1110/12 fixant la méthodologie tarifaire pour le réseau de transport de gaz naturel, l'installation de stockage de gaz naturel et l'installation de GNL pour la période régulatoire 2024-2027 (ci-après : la méthodologie tarifaire) visé à l'article 15/5*bis* de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (ci-après : la loi gaz). Les modifications concernent une adaptation du taux sans risque.

Le présent projet d'arrêté comporte six parties. Le cadre légal est exposé dans la première partie. La deuxième partie reprend les antécédents. La troisième partie concerne la consultation publique. La quatrième partie analyse les éléments nécessitant une adaptation de la méthodologie tarifaire. La cinquième partie commente les articles et la sixième contient la méthodologie tarifaire proprement dite.

Ce projet d'arrêté a été adopté par le comité de direction de la CREG le 14 mars 2024.

1. CADRE LEGAL

1. L'article 15/5bis, § 2, 1^{er} alinéa, de la loi gaz dispose que, « *après concertation structurée, documentée et transparente avec les gestionnaires concernés, la commission établit la méthodologie tarifaire que doivent utiliser le gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel, le gestionnaire d'installation de stockage de gaz naturel et le gestionnaire d'installation de GNL pour l'établissement de leurs propositions tarifaires* ». La procédure relative à cette concertation est précisée en principe dans un accord « *explicite, transparent et non-discriminatoire* », conclu entre la CREG et les gestionnaires.

2. L'article 15/5bis, § 4, de la loi gaz prévoit en outre, que les modifications apportées à la méthodologie tarifaire ne peuvent entrer en vigueur pendant la période tarifaire en cours qu'après un « *accord explicite, transparent et non discriminatoire* » entre la CREG et les gestionnaires.

3. L'article 15/5quater de la loi gaz dispose comme suit :

« La commission motive et justifie pleinement ainsi que de manière circonstanciée ses décisions en matière tarifaire, tant au niveau des méthodologies tarifaires que des propositions tarifaires, afin d'en permettre le contrôle juridictionnel. Lorsqu'une décision repose sur des motifs de nature économique ou technique, la motivation reprend tous les éléments qui justifient cette décision.

Lorsque ces décisions reposent sur une comparaison, la motivation comprend toutes les données prises en compte pour établir cette comparaison.

En vertu de son obligation de transparence et de motivation, la commission publie, sur son site Internet, les actes de portée individuelle ou collective adoptés en exécution de ses missions en vertu des articles 15/5bis à 15/5quinquies, ainsi que tout acte préparatoire, rapport d'experts, commentaire des parties consultées y afférents. Elle assure cette publicité en préservant la confidentialité des informations commercialement sensibles et/ou des données à caractère personnel. La commission établit à cette fin, après consultation des entreprises de gaz naturel concernées, des lignes directrices identifiant les informations tombant dans le champ de la confidentialité.

La commission joint à son acte définitif un commentaire justifiant la prise en compte ou non des commentaires émis par les parties consultées. »

Les lignes directrices de la CREG concernant les informations à considérer comme confidentielles en raison de leur caractère commercialement sensible ou personnel visées à l'article 12quater ont été publiées sur le site Web de la CREG¹.

4. L'article 15/14bis, § 2, deuxième alinéa, 9^o, de la loi gaz prévoit que la CREG « *exerce les compétences tarifaires visées aux articles 15/5 à 15/5quinquies* ».

¹ <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Guidelines/R2205FR.pdf>

2. ANTECEDENTS

5. Le 16 décembre 2021, la CREG a conclu avec les gestionnaires concernés, Fluxys Belgium et Fluxys LNG, un accord relatif aux procédures d'adoption de la méthodologie tarifaire pour le réseau de transport de gaz naturel, l'installation de stockage de gaz naturel et l'installation de GNL et d'approbation des propositions tarifaires et de modification des tarifs. (ci-après : « l'accord du 16 décembre 2021 »)².

6. Le 30 juin 2022, la CREG a adopté son arrêté (Z)1110/12 fixant la méthodologie tarifaire pour le réseau de transport de gaz naturel, l'installation de stockage de gaz naturel et l'installation de GNL pour la période régulatoire 2024-2027.

7. Dans une lettre du 19 février 2024, Fluxys Belgium et Fluxys LNG Belgium ont formulé une demande de révision de la méthodologie tarifaire 2024-2027.

8. Conformément à l'accord du 16 décembre 2021, la présente modification de la méthodologie tarifaire a fait l'objet d'une concertation avec les gestionnaires concernés le 28 février 2024.

9. Le 29 février 2024, la CREG a adopté son arrêté (Z) 1109/12 portant modification de l'arrêté (Z)1109/11 fixant la méthodologie tarifaire pour le réseau de transport d'électricité et pour les réseaux d'électricité ayant une fonction de transport pour la période régulatoire 2024-2027³.

3. CONSULTATION PUBLIQUE

10. Le comité de direction de la CREG a décidé, sur base de l'article 23, § 1^{er}, de son règlement d'ordre intérieur, d'organiser, du 14 mars au 14 avril 2024, une consultation publique relative à ce projet d'arrêté sur son site Internet.

4. ANALYSE

4.1. TAUX SANS RISQUE

4.1.1. Dispositions actuellement reprises dans la méthodologie tarifaire

11. L'article 17 de la méthodologie tarifaire prévoit que, dans le cadre du *Capital Asset Pricing Model*, le taux d'intérêt sans risque (« TSR ») est fixé à 1,68 % pour la période 2024-2027. Cette valeur a été justifiée comme suit par la CREG dans la méthodologie tarifaire:

« Le taux d'intérêt sans risque utilisé dans le CAPM est le taux de rendement d'un actif qui doit notamment présenter une absence de risque de défaut dans le chef du débiteur ainsi

² <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Tarifs/Fluxys/Methodo24-27/G-2024-2027-AccordProcedureFR.pdf>

³ <https://www.creg.be/fr/publications/autres-z1109/12>

qu'une absence de risque de liquidité, c'est-à-dire la possibilité d'acheter ou de vendre à tout moment n'importe quelle quantité de cet actif.

L'utilisation du taux de rendement des obligations de son propre Etat est une pratique courante parmi les régulateurs européens. C'est ainsi que, depuis le début de la régulation, la CREG a utilisé le rendement des obligations linéaires émises par les autorités belges (ci-après : l'OLO) comme taux d'intérêt sans risque. Afin de prévenir que l'importante volatilité du taux des obligations d'Etat observée ces dernières années n'impacte négativement les possibilités de financement du gestionnaire du réseau combiné, et comme ses collègues régulateurs européens, la CREG fixe la valeur du taux d'intérêt sans risque applicable au cours d'une période réglementaire avant le début de cette période réglementaire. Pour ce faire, la CREG s'est basée sur la même méthodologie que celle suivie pour fixer le taux d'intérêt sans risque applicable durant la période réglementaire 2020-2023 : la CREG s'est basée sur la moyenne arithmétique des dernières prévisions publiées par le Bureau Fédéral du Plan⁴ concernant le rendement arithmétique moyen des obligations linéaires (OLO) d'une durée de 10 ans émises par les autorités belges au cours de chaque année de la période réglementaire concernée, à savoir 2024-2027.

Au moment de l'adoption du projet d'arrêté soumis à consultation publique, les dernières prévisions publiées par le Bureau Fédéral du Plan donnaient une valeur du taux d'intérêt sans risque de 1,6%. Vu le contexte géopolitique, le projet d'arrêté soumis à consultation publique prévoyait toutefois que la valeur de 1,6 % pourrait toutefois être revue par la CREG à la hausse, d'ici au 30 juin 2022 et jusqu'à un maximum de 1,68%, sur la base de la moyenne arithmétique des dernières prévisions publiées par le Bureau Fédéral du Plan au 29 juin 2022 concernant le rendement arithmétique moyen des obligations linéaires (OLO) d'une durée de 10 ans émises par les autorités belges au cours de chaque année de la période réglementaire concernée, à savoir 2024-2027.

La moyenne arithmétique des dernières prévisions publiées en juin 2022 par le Bureau Fédéral du Plan⁵ concernant le rendement arithmétique moyen des obligations linéaires (OLO) d'une durée de 10 ans émises par les autorités belges au cours de la période 2024-2027 donnant une valeur de 2,1%, la valeur du taux sans risque est fixée à 1,68%. »

4.1.2. Nécessité d'adapter la méthodologie tarifaire

12. Bien qu'une partie de la hausse des taux d'intérêt était déjà connue au moment de l'adoption de la méthodologie tarifaire, le 30 juin 2022, la CREG constate que cette hausse du taux OLO à 10 ans s'est poursuivie depuis lors, et s'était même fortement accélérée depuis le début du mois de septembre 2023. Ainsi, le taux OLO à 10 ans a atteint 3,63 % les 3 et 4 octobre 2023, soit une différence absolue de 195 points de base au-dessus de la valeur du taux sans risque fixée dans la méthodologie tarifaire (cf. 1,68 %). Ceci est illustré à la Figure 1 ci-après.

13. En parallèle à cette évolution observée sur les marchés financiers, le Bureau Fédéral du Plan a régulièrement relevé ses prévisions à la hausse en ce qui concerne le taux anticipé OLO à 10 ans au cours de la période 2024-2027. Ceci est illustré à la Figure 2 ci-après. La CREG souligne que les prévisions formulées le 7 septembre 2023 par le Bureau Fédéral du Plan ne concernaient que la période 2023-2024 et n'ont vraisemblablement pas pu tenir compte de la hausse absolue d'environ 50 points de base du taux OLO à 10 ans observée depuis le début du mois de septembre 2023.

⁴ Bureau Fédéral du Plan, *Perspectives économiques 2022-2027 de février 2022*, 24 février 2022

⁵ Bureau Fédéral du Plan, *Perspectives économiques 2022-2027 de juin 2022*, 17 juin 2022

14. Ainsi, la CREG considère qu'il est devenu nécessaire d'adapter le TSR de 1,68 % prévu dans la méthodologie tarifaire afin de garantir aux gestionnaires une rémunération normale des capitaux investis dans les actifs régulés qui leur permet de réaliser les investissements nécessaires à l'exercice de leurs missions.

Figure 1: évolution du taux OLO 10 ans depuis le 1^{er} janvier 2022 (source: BNB)

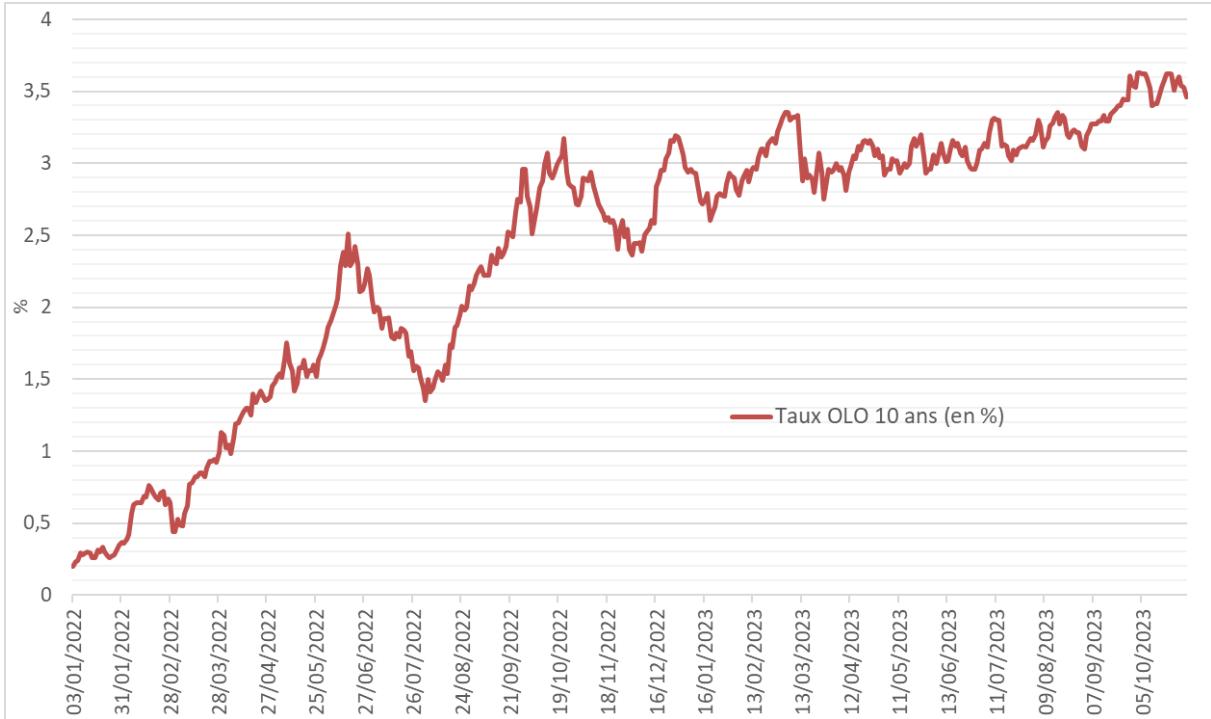
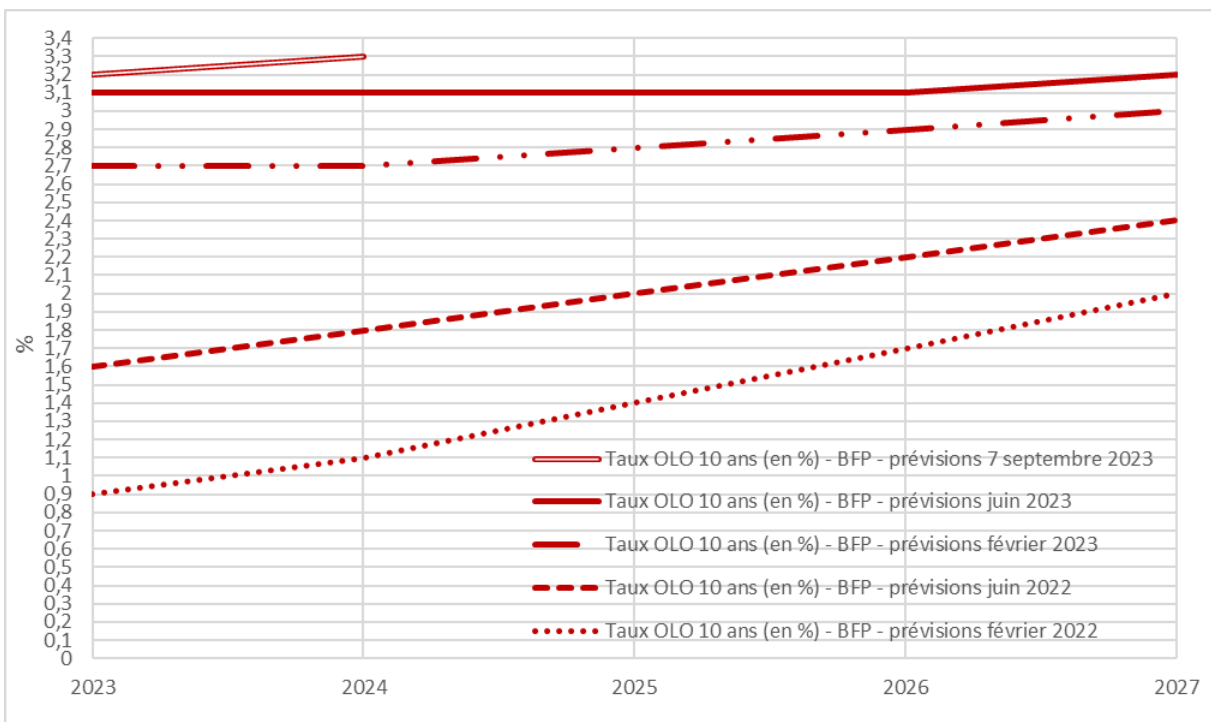


Figure 2: prévisions d'évolution du taux OLO 10 ans formulées par le Bureau Fédéral du Plan depuis le 1^{er} janvier 2022 (source: Bureau fédéral du Plan)



4.1.3. Adaptation à la méthodologie tarifaire

4.1.3.1. Principes généraux

15. La crise sanitaire COVID19 et l'invasion russe de l'Ukraine ont démontré au cours des trois dernières années la relative imprévisibilité de l'évolution des taux d'intérêts sur un horizon de plusieurs années, et ce tant à la hausse qu'à la baisse.

16. Dans un contexte de forte volatilité des taux d'intérêts et d'une tendance globalement haussière au cours des deux dernières années, la CREG estime qu'il est devenu nécessaire d'adapter le TSR afin que celui-ci ne soit plus fixe sur une période de 4 années: il est prudent que ce TSR évolue "mécaniquement" en fonction de l'évolution des taux d'intérêts observés sur les marchés.

17. Plus précisément, la CREG estime que ce TSR doit évoluer annuellement en fonction du taux OLO à 10 ans réellement observé, à savoir le rendement arithmétique moyen, publié par la Banque nationale de Belgique, des obligations linéaires d'une durée de 10 ans émises au cours de l'année par les autorités belges, et plus particulièrement les données journalières sur le marché secondaire (ci-après : taux OLO à 10 ans).

18. Ainsi, la CREG souhaite apporter, par le biais de la présente adaptation, une solution robuste et durable pour la période 2024-2027: dans le cas où le taux OLO à 10 ans poursuit sa hausse au cours des prochains mois au-delà des niveaux actuellement anticipés par le Bureau Fédéral du Plan, cette solution évitera que Fluxys Belgium et Fluxys LNG ne viennent solliciter auprès de la CREG une nouvelle adaptation de la méthodologie tarifaire.

19. Bien que la CREG est désormais convaincue que le TSR doit évoluer en fonction du taux OLO à 10 ans, la CREG estime toutefois que, afin de garantir un équilibre entre les intérêts des actionnaires des gestionnaires et ceux des utilisateurs du réseau, toute hausse additionnelle du taux OLO à 10 ans ne doit pas nécessairement induire une hausse correspondante du TSR.

20. En effet, la CREG rappelle que le TSR applicable au cours de la période 2020-2023 a été fixé à 2,4 % dans la méthodologie tarifaire 2020-2023. De manière analogue à la valeur de 1,68 % prévue dans la méthodologie tarifaire 2024-2027, cette valeur de 2,4 % avait été calculée comme la moyenne arithmétique des dernières prévisions du taux OLO à 10 ans publiées avant l'adoption de la méthodologie tarifaire 2020-2023 en juin 2018 par le Bureau Fédéral du Plan. Toutefois, dans la réalité et suite à la pandémie de COVID19, le taux OLO à 10 ans a par la suite chuté à - 0,14 % en 2020 et - 0,02 % en 2021. Suite à l'invasion russe de l'Ukraine début 2022, le taux OLO à 10 ans a entamé une remontée pour arriver à une moyenne de 1,75 % en 2022 et (en tenant compte des données disponibles au 1^{er} novembre) de 3,13 % en 2023. Ainsi, le taux OLO à 10 ans de la période 2020-2023 n'a dans la réalité été en moyenne que de 1,18 %⁶, soit un niveau sensiblement inférieur à la valeur de 2,4 % prévue dans la méthodologie tarifaire 2020-2023, conduisant à une situation favorable pour les actionnaires des gestionnaires.

⁶ $1,18 \% = (- 0,14 \% - 0,02 \% + 1,75 \% + 3,13 \%) / 4$

4.1.3.2. Nouveau mécanisme

21. La CREG propose de conserver la référence à la valeur de 1,68 % actuellement reprise dans la méthodologie tarifaire mais de prévoir que cette valeur de 1,68 % est désormais une valeur minimum garantie : ainsi, si le taux OLO à 10 ans venait à l'avenir à descendre sous 1,68 % au cours d'une année donnée, la rémunération obtenue par les gestionnaires au cours de cette année resterait alors inchangée par rapport à celle actuellement prévue dans la méthodologie tarifaire (c'est à dire basée sur un TSR de 1,68 %).

22. Si le taux OLO à 10 ans est compris entre 1,68 % et 2,87 %, toute hausse d'OLO à 10 ans est alors intégralement répercutée via une hausse équivalente du TSR.

23. Si le taux OLO à 10 ans est supérieur à 2,87 %, les hausses additionnelles du taux OLO à 10 ans au-delà de 2,87 % ne sont alors plus que partiellement répercutées via une hausse du TSR. Cette répercussion partielle est obtenue en introduisant une différence entre, d'une part, les investissements mis en service à partir du 1^{er} janvier 2022 et, d'autre part, ceux mis en service avant cette date:

- pour les investissements mis en service à partir du 1^{er} janvier 2022 (ci-après : RAB_{new}), toute hausse de l'OLO à 10 ans reste intégralement répercutée via une hausse équivalente du TSR. Trois raisons motivent ce choix de la CREG. Premièrement, ces investissements n'ont pas bénéficié d'un TSR fixé à 2,4 % en 2020 et 2021 alors que le taux OLO à 10 ans était négatif : après leur mise en service, ces investissements ont par ailleurs bénéficié d'un TSR inférieur à la moyenne de l'OLO à 10 ans⁷. Deuxièmement, il convient de garantir que la rémunération des nouveaux investissements reste compétitive même en cas de fortes hausses additionnelles de l'OLO à 10 ans. Troisièmement, en prévoyant une rémunération plus favorable pour les nouveaux investissements par rapport aux investissements mis en service avant le 1^{er} janvier 2022, la CREG entend encourager leur réalisation et encourage ainsi la transition énergétique;
- pour les investissements mis en service avant le 1^{er} janvier 2022 (ci-après: RAB_{old}), vu que ceux-ci ont bénéficié d'un TSR fixé à 2,4 % en 2020 et 2021 alors que le taux OLO à 10 ans était négatif, la CREG considère qu'il ne serait pas équilibré et équitable vis-à-vis des utilisateurs du réseau de transport de gaz naturel, de l'installation de stockage de gaz naturel et de l'installation de GNL, que ceux-ci bénéficient d'une hausse du TSR équivalente à la hausse de l'OLO à 10 ans. Ainsi la CREG propose que seulement la moitié de la hausse de l'OLO à 10 ans au-delà de 2,87 % soit répercutée dans la hausse du TSR pour ces investissements mis en service avant le 1^{er} janvier 2022.

⁷ Les investissements mis en service en 2022 ont bénéficié d'un TSR de 2,4 % qui est inférieur à la moyenne du taux OLO sur 10 ans sur la période 2022-2023 (cf. $2,44 \% = (1,75 \% + 3,13 \%) / 2$). Les investissements mis en service en 2023 ont bénéficié d'un TSR de 2,4 % inférieur à la moyenne du taux OLO sur 10 ans en 2023 (cf. 3,13 %).

5. COMMENTAIRES DES ARTICLES

24. L'article 1 prévoit que la RAB doit être ventilée entre, d'une part, les investissements mis en service après le 1^{er} janvier 2022 et, d'autre part, les investissements mis en service avant le 1^{er} janvier 2022.

25. L'article 2 prévoit que le taux sans risque évolue désormais en fonction du taux OLO à 10 ans observé durant l'année.

6. DECISION

Vu la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, en particulier ses articles 15/5bis et 15/5quater ;

Vu l'accord conclu le 16 décembre 2021 entre la CREG d'une part, et Fluxys Belgium et Fluxys LNG d'autre part, détermine les procédures d'adoption de la méthodologie tarifaire pour le réseau de transport de gaz naturel, l'installation de stockage de gaz naturel et l'installation de GNL et d'approbation des propositions tarifaires et de modification des tarifs;

Vu l'arrêté (Z)1110/12 de la CREG fixant la méthodologie tarifaire pour le réseau de transport de gaz naturel, l'installation de stockage de gaz naturel et l'installation de GNL pour la période régulatoire 2024-2027 ;

Vu la demande de Fluxys Belgium et Fluxys LNG de révision de la méthodologie tarifaire 2024-2027 formulée dans leur lettre du 19 février 2024 ;

Considérant la forte hausse des taux d'intérêts observée sur les marchés depuis l'adoption de l'arrêté (Z)1110/12;

Considérant l'analyse qui précède;

Vu la concertation menée le 28 février 2024 entre la CREG d'une part, et Fluxys Belgium et Fluxys LNG d'autre part, sur un avant-projet d'arrêté ;

La CREG **décide** :

Article 1^{er}.

L'article 15, alinéa 1^{er}, de l'arrêté (Z)1110/12 de la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz, du 30 juin 2022 fixant la méthodologie tarifaire pour le réseau de transport de gaz naturel, l'installation de stockage de gaz naturel et l'installation de GNL pour la période régulatoire 2024-2027 est complété par un paragraphe 5 rédigé comme suit :

« § 5. Les gestionnaires ventilent la valeur de l'actif régulé (RAB) entre, d'une part, la valeur comptable nette des actifs mis en service à partir du 1^{er} janvier 2022 (RAB_{new}) et, d'autre part, les actifs mis en service avant le 1^{er} janvier 2022 et le besoin en fonds de roulement (RAB_{old}). ».

Art. 2.

Dans l'article 17 du même arrêté, les modifications suivantes sont apportées :

Le paragraphe 1^{er} est remplacé par ce qui suit :

« § 1^{er}. Le taux d'intérêt sans risque (TSR) évolue en fonction du rendement arithmétique moyen publié par la Banque nationale de Belgique des obligations linéaires d'une durée de 10 ans émises au cours de l'année par les autorités belges, et plus particulièrement les données journalières sur le marché secondaire (OLO_{10ans}):

si OLO_{10ans} est inférieur à 1,68 %, alors TSR = 1,68 %;

si OLO_{10ans} est compris entre 1,68 % et 2,87 %, alors TSR = OLO_{10ans};

si OLO_{10ans} est supérieur à 2,87 %, alors TSR = 2,87 % + (OLO_{10ans} - 2,87 %) x (100 % x RAB_{new} + 50 % x RAB_{old})/RAB. » ;

Pour la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz :

Sigrid JOURDAIN
Directrice

Koen LOCQUET
Président du Comité de direction