

Avis

(A)2652

5 octobre 2023

Avis sur la demande introduite par Elia Asset SA pour la construction et l'exploitation d'installations nécessaires au transport d'électricité, dans les espaces marins sur lesquels la Belgique peut exercer sa juridiction, pour le *Modular Offshore Grid II*

Article 13/1 de la loi du du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et arrêté royal du 1^{er} mars 2018 relatif aux conditions et à la procédure d'octroi des concessions domaniales au gestionnaire du réseau pour la construction et l'exploitation d'installations pour la transmission d'électricité, dans les espaces marins sur lesquels la Belgique peut exercer sa juridiction conformément au droit maritime international

Non confidentiel

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
INTRODUCTION	3
1. BASE LEGALE	4
2. ÉVALUATION DE LA DEMANDE AU REGARD DES CRITÈRES DE L'ARTICLE 2 DE L'ARRÊTÉ ROYAL DU 1 ^{ER} MARS 2018	7
3. Conclusion	10

INTRODUCTION

Le 28 août 2023, la COMMISSION DE REGULATION DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ (CREG) a reçu par lettre du service Molécules, *offshore* & Licences de la Direction générale Energie du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie (ci-après : « la Direction générale Energie ») la demande de fournir un avis sur la demande introduite le 28 juillet 2023 par Elia Asset SA d'octroi d'une concession domaniale pour la construction et l'exploitation d'installations nécessaires au transport d'électricité, dans les espaces marins sur lesquels la Belgique peut exercer sa juridiction, pour le *Modular Offshore Grid II*.

Le *Modular Offshore Grid II* se compose des éléments suivants :

- une île artificielle (île énergétique) dans la zone Princesse Elisabeth (ci-après : la « ZPE »), à hauteur du site de l'île West1 ;
- des sous-stations *offshore* de 220kV et 66kV sur l'île énergétique ;
- six câbles d'exportation de 220 kV AC entre l'île énergétique et la côte belge ;
- des stations de conversion HVDC *onshore* et *offshore* et un système de câbles HVDC entre les deux.

La demande ne porte que sur l'île énergétique, y compris les sous-stations *offshore* et la station de conversion HVDC *offshore* .

Elia Asset SA invoque dans ce cadre l'article 13/1 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après : « la loi électricité ») et la procédure d'octroi des concessions domaniales telle qu'organisée par l'arrêté royal du 1^{er} mars 2018 relatif aux conditions et à la procédure d'octroi des concessions domaniales au gestionnaire du réseau pour la construction et l'exploitation d'installations pour la transmission d'électricité, dans les espaces marins sur lesquels la Belgique peut exercer sa juridiction conformément au droit maritime international (ci-après : « l'arrêté royal du 1^{er} mars 2018 »).

Le comité de direction de la CREG a approuvé cet avis lors de sa réunion du jeudi 5 octobre 2023.

1. BASE LEGALE

1. L'article 6/5 de la loi électricité dispose ce qui suit

« § 1er. Les installations pour la production d'électricité qui font l'objet d'une concession domaniale visée à l'article 6/3 sont raccordées au Modular Offshore Grid. Le gestionnaire de réseau détermine le point de raccordement au Modular Offshore Grid ainsi que les prescriptions techniques à respecter par le titulaire d'une concession domaniale, en vue du raccordement de son installation. Tant la localisation du point de raccordement que les prescriptions techniques sont reprises dans le cahier des charges de la procédure de mise en concurrence.

§ 2. Par arrêté délibéré en Conseil des ministres sur proposition de la commission, le Roi détermine, après concertation avec le gestionnaire du réseau, la date ultime à laquelle chaque partie de l'extension du Modular Offshore Grid visé à l'article 2, 7° ter, f), doit être mise en service.

§ 3. Par arrêté délibéré en Conseil des ministres sur proposition de la commission, le Roi met en place un dispositif d'indemnisation au profit des titulaires concernés d'une concession domaniale visée à l'article 6/3, au cas où tout ou partie de l'extension du Modular Offshore Grid visé à l'article 2, 7° ter, f), ne serait pas en service à la date déterminée en vertu du paragraphe 2, ou en cas d'indisponibilité totale ou partielle du Modular Offshore Grid après sa mise en service.

§ 4. Les arrêtés visés aux paragraphes 2 et 3 sont réputés n'avoir jamais produit d'effet s'ils n'ont pas été confirmés par une loi dans les douze mois de leur date d'entrée en vigueur.

§ 5. La répercussion dans les tarifs du gestionnaire du réseau des coûts issus d'une indemnisation résultant du paragraphe 3 se fait en application de la méthodologie tarifaire visée à l'article 12. Toutefois, dans l'hypothèse où l'indisponibilité totale ou partielle du Modular Offshore Grid visé à l'article 2, 7° ter, f), résulte d'une faute lourde ou intentionnelle du gestionnaire du réseau, le coût de l'indemnisation est mis à sa charge par la commission, proportionnellement à sa faute, sans pour autant pouvoir excéder, pour l'ensemble des événements intervenus au cours d'une année donnée, la rémunération qui lui est octroyée pour cette même année au titre de la réalisation et de la gestion du Modular Offshore Grid visé à l'article 2, 7° ter, f), telle qu'elle résulte de la méthodologie tarifaire ».

2. L'article 7, § 3 de la loi électricité prévoit ce qui suit :

« Le gestionnaire du réseau construit et exploite le Modular Offshore Grid.

Par dérogation à l'alinéa 1er, toute personne qui dispose des autorisations administratives nécessaires obtenues avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 juillet 2017 modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, en vue d'établir un cadre légal pour le Modular Offshore Grid est, moyennant l'accord préalable du gestionnaire du réseau et de la commission, autorisée à construire une des installations composant le Modular Offshore Grid, à condition que cette installation présente, tant qu'elle n'est pas intégrée aux autres éléments du Modular Offshore Grid, les caractéristiques d'un raccordement au réseau terrestre de transport d'électricité. Cette autorisation est conditionnée à l'engagement formel de la personne considérée de se conformer aux principes de valorisation de l'installation arrêtés par la commission, en vue de son transfert au gestionnaire du réseau selon les modalités définies à l'alinéa 3.

Le gestionnaire du réseau acquiert la propriété d'une installation construite en application de l'alinéa 2 préalablement à son intégration dans le Modular Offshore Grid, celle-ci devant intervenir au plus tard douze mois après la mise en service du parc concerné.

Le transfert de propriété ne peut intervenir que si le gestionnaire du réseau s'est vu attribuer une concession domaniale pour cette installation, en application de l'article 13/1.

La commission fixe la valeur de l'installation et les modalités de transfert au gestionnaire du réseau sur proposition conjointe de son propriétaire et du gestionnaire du réseau, transmise à la commission au plus tard neuf mois après la mise en service de l'installation. A défaut de proposition conjointe, la commission fixe d'autorité la valeur de l'installation après consultation de chacune des parties. La commission prend sa décision au plus tard le dernier jour ouvrable du onzième mois après la mise en service du parc concerné. Le transfert effectif de la propriété de l'installation ne peut intervenir avant le paiement du prix déterminé par la commission. »

3. L'article 13/1 de la loi électricité prévoit ce qui suit :

« § 1^{er}. Dans le respect des dispositions du § 2, de l'article 2, 7° et de l'article 8 et sans préjudice des dispositions de la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins sous juridiction de la Belgique, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis de la commission, accorder des concessions domaniales au gestionnaire du réseau en vue de la construction et de l'exploitation d'installations pour la transmission d'électricité dans les espaces marins sur lesquels la Belgique peut exercer sa juridiction conformément au droit maritime international.

§ 2. Par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avis de la commission, le Roi fixe les conditions et la procédure d'octroi des concessions domaniales visées au § 1^{er}, et notamment :

1° les restrictions visant à empêcher que la construction ou l'exploitation des installations en cause ne gêne indûment l'utilisation des routes maritimes régulières, la pêche maritime ou la recherche scientifique marine;

2° les mesures à prendre en vue de la protection et de la préservation du milieu marin, conformément aux dispositions de la loi du 20 janvier 1999 précitée;

3° les prescriptions techniques auxquelles doivent répondre les îles artificielles, installations et ouvrages en cause;

4° la procédure d'octroi des concessions domaniales en cause;

5° les règles en matière de modification, prolongation, transfert, de retrait et d'extension de la concession domaniale;

6° la détermination de la durée de la concession;

7° les conditions de transfert des autorisations administratives octroyées aux titulaires d'une concession domaniale visée à l'article 6 relatives aux éléments du Modular Offshore Grid visés à l'article 7, § 3, alinéa 2;

8° les modalités selon lesquelles il peut être déclaré qu'il y a utilité publique à permettre le placement d'installations visées au § 1^{er} dans le périmètre d'une concession domaniale octroyée sur la base de l'article 6 ou l'utilisation de biens ou d'équipements appartenant au titulaire d'une telle concession, ainsi que les conditions dans lesquelles le gestionnaire du réseau peut assurer la surveillance desdites installations et procéder aux travaux d'entretien et de réfection.]

Les mesures visées à l'alinéa 1^{er}, 2°, sont arrêtées sur proposition conjointe du ministre et du ministre qui a la protection du milieu marin dans ses attributions.

Cette procédure est menée en respectant la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins sous juridiction de la Belgique et ses arrêtés d'exécution. »

4. L'arrêté royal du 1^{er} mars 2018 pris en exécution de l'article 13/1, § 2 fixe les conditions et organise la procédure d'octroi des concessions domaniales au gestionnaire de réseau pour la construction et l'exploitation d'installations de transport d'électricité dans les espaces marins, tels que le *Modular Offshore Grid*.

L'article 3 de l'arrêté royal du 1^{er} mars 2018 détermine les conditions de recevabilité de la demande de concession. Ces conditions sont examinées par la Direction générale Energie, le délégué de la ministre en la matière.

L'article 2 du même arrêté fixe les conditions d'octroi d'une concession domaniale pour la construction et l'exploitation d'installations de transport d'électricité dans les espaces marins. Cet article prévoit ce qui suit :

« Les critères auxquels la demande doit satisfaire pour l'octroi d'une concession domaniale en vue de la construction et de l'exploitation d'installations pour la transmission d'électricité sont les suivants :

1° le projet de transmission fait partie du programme d'investissement compris dans un plan de développement visé à l'article 13 de la loi du 29 avril 1999, approuvé par le ministre, ou, à défaut, est repris dans son principe dans le plan de développement précité;

2° la conformité de l'installation au règlement technique du réseau de transport pris en exécution de l'article 11 de la loi du 29 avril 1999;

3° une étude de l'effet de l'installation sur les activités autorisées dans les espaces marins en vertu d'une autre législation ou réglementation;

4° la qualité du projet au point de vue technique et économique notamment par la mise en œuvre des meilleures technologies disponibles;

5° la qualité du plan d'exploitation et d'entretien présenté, suivant les méthodes les plus récentes;

6° la qualité de la proposition de dispositions techniques et financières pour le traitement et l'enlèvement des installations lors de leur mise hors service définitive en vue de restaurer les espaces marins; ces dispositions comprennent notamment la constitution d'une provision par le gestionnaire du réseau, à contrôler par le délégué du ministre et par la commission, en vue de garantir la remise en état des lieux. Le gestionnaire du réseau fait dans ce but une estimation détaillée des coûts de démantèlement;

7° sans préjudice de l'article 6/2 de la loi du 29 avril 1999, l'engagement de mise en place d'une couverture adéquate relative aux risques en matière de responsabilité civile en relation avec les installations pour la transmission d'électricité prévues;

8° la conformité de la localisation des installations pour la transmission d'électricité avec la loi du 29 avril 1999 et avec l'arrêté royal du 20 mars 2014 relatif à l'établissement du plan d'aménagement des espaces marins. »

Conformément à l'article 6 de l'arrêté royal du 1^{er} mars 2018, la CREG doit évaluer les éléments techniques du dossier et rendre un avis dans les 30 jours ouvrables suivant sa saisine.

2. ÉVALUATION DE LA DEMANDE AU REGARD DES CRITÈRES DE L'ARTICLE 2 DE L'ARRÊTÉ ROYAL DU 1^{ER} MARS 2018

5. De manière générale, la CREG constate qu'Elia Asset SA a introduit un dossier complet qui répond globalement aux critères d'attribution énoncés à l'article 2 de l'arrêté royal du 1^{er} mars 2018.

6. **En ce qui concerne le critère visé à l'article 2, 1^o de l'arrêté royal du 1^{er} mars 2018**, la CREG constate que le *Modular Offshore Grid II*, à savoir « la construction d'une île énergétique pour le raccordement de l'éolien *offshore* et une interconnexion supplémentaire + partie AC » et la « construction de la partie DC de l'île énergétique », est repris dans le Plan de développement fédéral 2024-2034 approuvé le 5 mai 2023. Ce critère est donc rempli.

7. **En ce qui concerne le critère visé à l'article 2, 2^o de la même décision**, la CREG prend acte de la déclaration d'Elia selon laquelle « [en tant que] gestionnaire du réseau de transport, Elia garantit que le raccordement et l'exploitation de l'île Princesse Elisabeth seront toujours conformes à la loi électricité et au règlement technique ». Elia cite également l'article 11, §1^{er}, 2^e alinéa, 1^o, 2^o, 4^o, 6^o de la loi électricité pour rappeler les dispositions pertinentes du règlement technique selon Elia. Le dossier de demande ne contient dans la section « 5.2. Conformité des installations au règlement technique du réseau de transport » pas d'informations supplémentaires démontrant la conformité.

A cet égard, la CREG émet deux observations:

- D'une part, la CREG relève que, depuis la promulgation de l'arrêté royal du 1^{er} mars 2018, la loi électricité a été modifiée de telle sorte, désormais, que le contenu du règlement technique se trouve partiellement repris dans le Code de bonne conduite du 20 octobre 2022 « *établissant les conditions de raccordement et d'accès au réseau de transport et les méthodes pour le calcul ou la détermination des conditions en ce qui concerne la dispense de services auxiliaires et d'accès à l'infrastructure transfrontalière, en ce compris les procédures pour l'attribution de capacité et la gestion des congestions* »¹. La CREG constate que, dans sa demande de concession, Elia n'évoque pas le Code de bonne conduite. Toutefois, eu égard au contenu de ce Code, la CREG considère qu'il n'était pas requis du demandeur qu'il fasse, dans sa demande, la démonstration de la conformité du projet avec le Code de bonne conduite ;
- D'autre part, la CREG relève qu'il résulte d'une lecture stricte des articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 1^{er} mars 2018, que le demandeur devrait démontrer, dans une note séparée, que le projet répond à tous les critères d'octroi énumérés à l'article 2, dont notamment la conformité au règlement technique.

Quoique cette démonstration ne soit pas faite dans le dossier de demande, la CREG considère que la conformité du projet aux dispositions du règlement technique (et, le cas échéant, du Code de bonne conduite) devra s'apprécier dans le cadre de la réalisation dudit projet. La CREG rappelle à cet égard qu'elle dispose d'une compétence de contrôle à cet égard, conformément à l'article 23, § 2, al. 2, 9^o et 9^{o bis}, de la loi électricité.

¹ <https://www.creg.be/fr/professionnels/acces-au-reseau/codes-de-bonne-conduite-de-la-creg>

Par conséquent, la CREG estime que le dossier de demande répond au critère visé à l'article 2, 2° de l'arrêté royal du 1^{er} mars 2018.

En outre, spécifiquement pour le projet MOGII, une task force distincte a été mise en place avec tous les acteurs du marché pour discuter de l'équilibrage et de l'intégration du système, de questions techniques liées aux phénomènes de raccordement et d'autres questions.

8. **En ce qui concerne le critère visé à l'article 2, 3° de la même décision**, la CREG constate que le dossier de demande contient le rapport sur les incidences environnementales (ci-après : RIE) auquel est joint le projet d'évaluation appropriée. Le RIE examine l'impact de la construction de l'île énergétique sur les autres utilisateurs des espaces marins. Le projet d'évaluation appropriée examine les effets du projet sur les sites Natura 2000.

La CREG conclut que cette condition est remplie, sans se prononcer sur le contenu du RIE, qui n'est pas de sa compétence.

9. **En ce qui concerne le critère visé à l'article 2, 4° de la même décision**, la CREG constate que le dossier de demande démontre la qualité du projet sous différents aspects.

10. **En ce qui concerne le critère visé à l'article 2, 5° de la même décision**, la CREG constate que les informations fournies dans le dossier de demande sont suffisantes pour répondre à ce critère.

11. **En ce qui concerne le critère visé à l'article 2, 6° de la même décision**, la CREG constate que le dossier de demande comprend les mesures techniques et leur impact financier pour le démantèlement des installations électriques et de l'île en elle-même. Le coût actuel du démantèlement de l'île énergétique, y compris l'infrastructure électrique, est estimé à 381 millions d'euros. Bien que le dossier de demande laisse entendre que d'autres solutions que le simple démontage des installations sont possibles, si tant est que cela soit préférable, notamment en termes de protection de l'environnement, la CREG rappelle néanmoins que selon la législation en vigueur (et notamment l'arrêté royal du 1^{er} mars 2018), en cas de mise hors service de l'île énergétique, les installations et structures doivent être démantelées et enlevées pour remettre le site dans son état d'origine.

La CREG ne dispose pas des connaissances nécessaires pour estimer la provision de démantèlement d'une manière meilleure ou différente. Il est difficile d'estimer aujourd'hui quelles nouvelles techniques et quels nouveaux matériaux seront disponibles pour un éventuel démantèlement d'ici 60 ans, et quel en sera le coût. La CREG ne peut que constater que la démolition de l'île selon les techniques connues aujourd'hui coûte environ la moitié du coût de l'installation. On peut alors se demander s'il est souhaitable de démolir cette île ou s'il existe d'autres possibilités d'avenir dans le cadre du repowering ou d'une autre reconversion. Le manque de connaissances sur le démantèlement est également abordé dans le rapport final « Élaboration d'une vision sur le démantèlement des parcs éoliens offshore »².

Enfin, la CREG regrette que les informations relatives aux coûts de démantèlement ne soient pas présentes dans le dossier « *Modular Offshore Grid phase 2 : projet d'extension du réseau de transport en mer* » et qu'elles ne soient donc pas reprises dans l'analyse coûts-bénéfices visant à comparer les différentes variantes (île versus plates-formes).

12. **En ce qui concerne le critère visé à l'article 2, 7° de la même décision**, la CREG constate que :

- Selon l'article 2, l'engagement de mise en place d'une couverture adéquate relative aux risques en matière de responsabilité civile en relation avec les installations pour la transmission d'électricité prévues doit être pris « *sans préjudice de l'article 6/2 de la loi*

² Van Maele T., Desplenter N., Van Aken I., Degraer S. (2023). Élaboration d'une vision sur le DÉMANTÈLEMENT DES PARCS ÉOLIENS OFFSHORE dans la partie belge de la mer du Nord Bruxelles : Institut royal des Sciences naturelles de Belgique, DO Milieux naturels, Écologie et Gestion de la Mer, 40 p.

du 29 avril 1999 ». Cette disposition vise un dispositif spécial d'indemnisation en cas de retard dans la mise en œuvre du MOG ou d'indisponibilité de celui-ci. La CREG observe toutefois que le dispositif d'indemnisation contenu dans l'article 6/2 de la loi électricité n'a trait qu'aux parties du MOG visées aux points a) à e) de l'article 2, 7^oter. Or, la présente demande de concession domaniale a trait à l'extension du Modular Offshore Grid, visée à l'article 2, 7^o ter, f), de la loi électricité. Pour cette partie du MOG, le dispositif d'indemnisation doit être établi en vertu de l'article 6/5 de la loi électricité.

En d'autres termes, l'engagement du demandeur de mettre en place une couverture adéquate relative aux risques en matière de responsabilité civile devrait être pris « *sans préjudice de l'article 6/5 de la loi du 29 avril 1999* » - et ce, quand bien même l'article 2, 7^o, de l'arrêté royal du 1^{er} mars 2018 n'a pas été expressément modifié à cet égard.

La CREG propose donc d'adapter la déclaration de l'annexe B.1 en précisant qu'elle a été rédigée « *Sans préjudice de l'article 6/5 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité [...]* » ;

- La demande de concession ne comporte pas de document attestant que madame Lieve Kerkhof (Head of Accounting & Financing) est habilitée à signer la déclaration établissant la couverture des risques en matière de responsabilité civile (annexe B.1.), ni ne précise l'étendue de cette habilitation. Un tel document semble nécessaire compte tenu de la nature de l'engagement en l'espèce.

13. En ce qui concerne le **critère visé à l'article 2, 8^o de la même décision**, la CREG constate que l'île énergétique (contenant les installations électriques) est située dans la zone Princesse Elisabeth qui, comme le prévoit le Plan d'aménagement des espaces marins 2020-2026, est destinée à l'octroi de concessions domaniales pour la construction et l'exploitation d'installations de production et de stockage d'énergie à partir de sources renouvelables et à l'octroi de concessions domaniales pour la construction et l'exploitation d'installations de transport d'électricité. Ce critère est donc rempli.

14. Compte tenu de ce qui précède, il apparaît que :

- la demande de concession répond aux différents critères énoncés à l'article 2 de l'arrêté royal du 1^{er} mars 2018 ;
- la déclaration couvrant le risque de responsabilité civile doit être modifiée pour inclure l'article 6/5 de la loi électricité, et un document prouvant que les signataires de ce document sont compétents doit être joint à la demande de concession.

3. CONCLUSION

Compte tenu de ce qui précède, la CREG constate que la demande de concession répond aux différents critères énoncés à l'article 2 de l'arrêté royal du 1^{er} mars 2018.

La CREG demande toutefois que la déclaration établissant la couverture des risques en matière de responsabilité civile soit adaptée pour inclure l'article 6/5 de la loi électricité et demande à Elia Asset SA de fournir un document prouvant que les signataires sont compétents afin qu'il soit ajouté à la demande de concession.

////

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

Ilse TANT
Directrice

Laurent JACQUET
Directeur

Sigrid JOURDAIN
Directrice

Koen LOCQUET
Président du Comité de direction