Non confidentiel

Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz
Rue de l'Industrie 26-38
1040 Bruxelles
Tél.: +32 2 289 76 11
Fax: +32 2 289 76 09

COMMISSION DE REGULATION
DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ

DECISION

(B)161117-CDC-658E/40

relative à

"la demande d'approbation de la proposition tarifaire actualisée en vue d'une modification à partir du 1er janvier 2017 du tarif pour le financement de l'obligation de service publique de la Réserve stratégique, introduite par la SA Elia System Operator"

adopté en application des articles 7octies, 12, § 7 et de l'article 23, § 2, 14°, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et de l'arrêté (Z)141218-CDC-1109/7 du 18 décembre 2014 fixant la méthodologie tarifaire pour le réseau de transport d'électricité et pour les réseaux ayant une fonction de transport, notamment la partie V.5 juncto les articles 8, 10 et 11 de l'accord du 25 août 2014 relatif à la procédure d'introduction et d'approbation des propositions tarifaires et de modification des tarifs en application de l'article 12, § 8, 9°, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité

17 novembre 2016

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 3

LEXIQUE EXPLICATIF 4

I. FONDEMENT JURIDIQUE 7

II. ANTÉCÉDENTS 9

III. CONSULTATION PREALABLE 10

IV. ANALYSE DE LA PROPOSITION TARIFAIRE ACTUALISÉE ADAPTEE 11

IV.1 Les éléments à l'origine de la proposition tarifaire actualisée 11

IV.2 Analyse du revenu total proposé, du tarif proposé et des modalités d'application 11

V. RÉSERVE GÉNÉRALE 15

VI. DISPOSITIF 16

INTRODUCTION

La COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ (CREG) examine ci-après la demande d'approbation de la proposition tarifaire actualisée en vue d'une modification à partir du 1er janvier 2017 du tarif pour le financement de l'obligation de service publique Réserve stratégique, telle que celle-ci a été introduite le 1er septembre 2016 et adaptée le 4 novembre 2016 par Elia System Operator S.A. (ci-après : « Elia»).

Outre la table des matières, l'introduction et le lexique explicatif, le présent projet de décision se décline en 6 parties :

1) la première partie contient le fondement juridique sur lequel la CREG se base pour établir cette décision ;
2) les antécédents sont décrits dans la deuxième partie ;
3) la troisième partie a trait au processus de consultation ;
4) dans la quatrième partie, la CREG traite l'analyse de la proposition tarifaire actualisée ;
5) une réserve générale est formulée dans la cinquième partie ;
6) le dispositif de cette décision est formulé dans la sixième et dernière partie.

Le Comité de direction de la CREG a adopté cette décision lors de sa réunion du 17 novembre 2016.

LEXIQUE EXPLICATIF

« **CREG** »: la commission de régulation de l'électricité et du gaz telle que décrite dans l'article 23 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

« **Loi du 29 avril 1999** » ou « **Loi électricité** » : la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

« **Elia** » : Elia System Operator S.A. qui à compter du 17 septembre 2002 a été désignée gestionnaire au niveau fédéral du réseau de transport dans l'article 10, § 1, de la loi du 29 avril 1999. Elia System Operator S.A. dispose également des licences nécessaires des trois régions pour les réseaux d'électricité d'une tension entre 30 kV et 70 kV. Tous les réseaux d'électricité qu'elle gère ont de ce fait une fonction de transport.

« **Méthodologie tarifaire** » : la méthodologie visée à l'article 12, § 2 de la loi électricité et établie par la CREG dans son arrêté (Z)141218-CDC-1109/7 du 18 décembre 2014 fixant la méthodologie tarifaire pour le réseau de transport d'électricité et pour les réseaux ayant une fonction de transport et consultable[1] sur le site Web de la CREG.

Cette méthodologie, y compris le revenu total et les tarifs du réseau, se rapporte à la zone de réglage belge : celle-ci couvre le territoire belge (à l'exception d'une partie du réseau du gestionnaire du réseau de distribution AIESH) et une partie du Grand-duché de Luxembourg.

En raison du maillage élevé des réseaux électriques belges, le périmètre du gestionnaire du réseau national de transport pour l'électricité ne se limite pas aux réseaux dont le niveau de tension est supérieur à 70.000 Volts ; tous ses autres réseaux ont également une fonction de transport.

C'est pourquoi l'infrastructure complète du réseau doté d'une fonction de transport est gérée comme étant une unité technique unique. La méthodologie s'applique dès lors à toutes les activités régulées du gestionnaire du réseau national de transport d'électricité, quel que soit le niveau de tension.

[1] Site web de la CREG : http://www.creg.info/pdf/Divers/Z1109-7FR.pdf

« **Accord du 25 août 2014** » : l'accord entre Elia et la CREG du 25 août 2014 relatif à la procédure d'introduction et d'approbation des propositions tarifaires et de modification des tarifs, visant à donner exécution à l'article 12, § 8, de la Loi Électricité. Le document est consultable sur le site Web de la CREG[2].

« **Proposition tarifaire** » : l'ensemble des documents visés à l'article 12, § 6 de la loi électricité et à l'article 2 de la méthodologie tarifaire, rédigée en application du modèle de rapport ex ante. Ainsi la proposition tarifaire comprend le revenu total estimé, tous les tarifs soumis à l'approbation de la commission (à savoir, d'une part, les tarifs de transport et, d'autre part, les tarifs pour obligations de services publics) et toutes autres informations nécessaires pour contrôler et évaluer les deux éléments susmentionnés.

« **Proposition tarifaire adaptée** » : la proposition tarifaire visée dans l'article 4, § 3, 3ième alinéa de l'accord du 25 août 2014.

« **Proposition tarifaire actualisée** » : la proposition tarifaire visée dans les articles 8, 9 et 10 de l'accord du 25 août 2014.

« **Modèle de Rapport** » : les tableaux et directives visés en Annexe 1 de l'arrêté (Z)141218-CDC-1109/7 du 18 décembre 2014 fixant la méthodologie tarifaire pour le réseau de transport d'électricité et pour les réseaux ayant une fonction de transport, qui ont pour objectif de rationaliser les rapports tarifaires entre Elia et la CREG.

Dans un acte de la CREG présentant un caractère ex ante, comme le présent acte, dont l'objectif est de prendre une décision sur les tarifs de réseau proposés avant le début de la période régulatoire, le "modèle (de rapport) ex ante", également consultable sur le site Web de la CREG, est utilisé[3].

« **Le rapport tarifaire** » Le rapport tarifaire comporte les valeurs réelles des différents éléments du revenu total et la comparaison avec les montants budgétés dans la proposition tarifaire pour l'exercice d'exploitation. Cette comparaison donne lieu aux soldes découlant des différences entre le revenu total approuvé (coûts et produits) et les résultats comptables réalisés. Les différences (positives ou négatives) résultant d'un écart dans les ventes ou les volumes en comparaison avec ce qui était prévu dans le budget font partie des soldes. Le revenu total et les soldes sont calculés sur la base de la consolidation des données

[2] Site web de la CREG: http://www.creg.info/pdf/Opinions/2014/Methodo/E-AccordProcedure-FR.pdf
[3] Site web de la CREG : http://www.creg.info/pdf/Opinions/2014/Methodo/DossierAdmin/E-13-LignesDirectricesExAnte.pdf et http://www.creg.info/pdf/Opinions/2014/Methodo/DossierAdmin/E-13-ModeleDeRapportExAnte.pdf

financières réelles de la SA ELIA SYSTEM OPERATOR, de la SA ELIA ASSET et de la SA ELIA ENGINEERING et est rédigé conformément au cadre de référence comptable en vigueur en Belgique.

Il ne faut pas confondre le rapport tarifaire avec le rapport annuel d'Elia (par exemple pour 2014, comme disponible au site web de Elia dès 10 avril 2015 et met les comptes annuels consolidés d'Elia, qui ont été approuvés le 19 mai 2015 par l'assemblée générale des actionnaires et déposés auprès de la Banque nationale de Belgique) : les documents précités sont établis en conformité avec les International Financial Reporting Standards telles qu'adoptés dans l'Union européenne. Les bases de consolidation de ces rapports financiers sont par conséquent différentes des principes utilisés lors de l'élaboration du rapport tarifaire[4].

[4] Cette différence a été confirmée par la Commission Bancaire, Financière et des Assurances (de l'époque) dans son courrier du 16 août 2010 : « *Lors de l'examen* […], *le Comité de Direction de la CBFA a constaté la coexistence de deux logiques, l'une présidant à l'établissement des comptes consolidés et l'autre sous-tendant la fixation des tarifs* ».

I. FONDEMENT JURIDIQUE

1. L'article 12, § 6, de la Loi électricité dispose que *« le gestionnaire du réseau établit la proposition tarifaire dans le respect de la méthodologie tarifaire établie par la commission et introduit celle-ci dans le respect de la procédure d'introduction et d'approbation des tarifs* ».

L'article 12, § 2, de la Loi électricité prévoit que la CREG établit la méthodologie tarifaire devant être utilisée par le gestionnaire de réseau pour l'établissement de sa proposition tarifaire, en concertation avec ce gestionnaire, et suivant une procédure déterminée d'un commun accord, à défaut de quoi la loi électricité fixe une procédure minimale de concertation à respecter.

A cette fin, le 12 février 2014, la CREG et la SA Elia System Operator ont conclu un accord relatif à la procédure d'adoption de la méthodologie tarifaire pour la gestion du réseau de transport d'électricité.

Egalement à cette fin, le 18 décembre 2014, la CREG a adopté son arrêté tarifaire définitif (Z)141218-CDC-1109/7, fixant la méthodologie tarifaire pour le réseau de transport d'électricité et pour les réseaux d'électricité ayant une fonction de transport. Cet arrêté est entré en vigueur le 1er janvier 2015 (art. 49) (voy. lexique).

2. L'article 12, § 7, de la Loi électricité prévoit que « *La commission examine la proposition tarifaire, décide de l'approbation de celle-ci et communique sa décision motivée au gestionnaire dans le respect de la procédure d'introduction et d'approbation des tarifs* ».

3. L'article 12, § 8, de la Loi électricité, prévoit que cette procédure précitée fait l'objet d'un accord entre la CREG et le gestionnaire du réseau et qu'à défaut, une procédure prévue par la loi est d'application.

La procédure d'introduction et d'approbation des propositions tarifaires et de modification des tarifs a été convenue entre la CREG et la SA Elia System Operator le 25 août 2014.

L'article 12*ter* de la Loi électricité dispose comme suit :

> *« Art. 12ter. 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 12 à 12quinquies, 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 d'électricité 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. »

4. Les lignes directrices de la CREG concernant les informations à considérer comme confidentielles en raison de leur caractère commercialement sensible ou de leur caractère personnel, visées par l'article 12*ter*, ont été publiée sur le site Web de la CREG le 27 août 2015.

L'article 23, § 2, alinéa 2, 14°, de la loi électricité prévoit que la CREG exerce les compétences tarifaires visées aux articles 12 à 12*quinquies*.

Spécifiquement à l'obligation du tarif pour le financement de l'obligation de service publique Réserve stratégique, l'article 7octies de la Loi Électricité prévoit que le coût de la Réserve Stratégique est constitué des frais supportés par le gestionnaire de réseau déduction faite des éventuels revenus nets générés par l'activation des capacités contractées et que la surcharge tarifaire couvrant ce coût est soumise à l'approbation de la commission.

Les articles 7*octies*, 12, § 7, et 23, § 2, alinéa 2, 14°, constituent donc le fondement juridique de la présente décision.

II. ANTÉCÉDENTS

Le tarif pour le financement de l'obligation de service publique Réserve stratégique pour la période régulatoire 2016-2019 a été approuvé par la CREG dans sa décision du 3 décembre 2015[5]. La procédure suivie pour l'introduction et le traitement de la proposition tarifaire 2016-2019 figure dans l'accord du 25 août 2014 conclu entre la CREG et Elia, consultable sur le site Web de la CREG[6].

Le 1er septembre 2016, la CREG a reçu la proposition tarifaire actualisée d'Elia pour la période régulatoire 2016-2019 contenant une modification du tarif pour le financement de l'obligation de service publique Réserve stratégique à partir du 1er janvier 2017.

5. Le 9 septembre 2016, la CREG a adressé à Elia une demande d'informations complémentaires concernant cette proposition tarifaire actualisée.

6. Le 23 septembre 2016, la CREG a reçu d'Elia les renseignements complémentaires demandés.

7. Le 20 octobre 2016, le Comité de direction de la CREG a pris le projet de décision (B)161020-CDC-658E/40 par lequel il demande à Elia d'adapter sa proposition tarifaire actualisée.

8. Le 4 novembre 2016, Elia a transmis à la CREG une version actualisée de sa proposition tarifaire adaptée répondant à la demande d'adaptation de la CREG.

[5] CREG, Décision (B)151203-CDC-658 E/36 relative à *"la demande d'approbation de la proposition tarifaire adaptée introduite par la SA Elia System Operator pour la période régulatoire 2016-2019', 4 décembre 2015.*

[6] http://www.creg.info/pdf/Opinions/2014/Methodo/E-AccordProcedure-FR.pdf

III. CONSULTATION PREALABLE

9. Le Comité de direction de la CREG a décidé, en vertu de l'article 23, § 1er, de son règlement d'ordre intérieur, dans le cadre de la présente décision de ne pas organiser de consultation en application de l'article 33, § 4 de son règlement d'ordre intérieur

Dans la mesure où en l'occurrence, la procédure de soumission et d'examen de la proposition tarifaire a été fixée d'un commun accord par la CREG et Elia, on ne saurait exiger qu'un tel accord offre la possibilité à toute entreprise d'électricité concernée de faire valoir son point de vue pendant la procédure, alors que la Loi Electricité elle-même ne le requiert pas.

IV. ANALYSE DE LA PROPOSITION TARIFAIRE ACTUALISÉE ADAPTEE

IV.1 Les éléments à l'origine de la proposition tarifaire actualisée

10. Compte tenu de la décision de la Ministre de l'énergie de ne pas constituer de réserve stratégique additionnelle pour l'hiver 2016/2017, et de la forte probabilité qu'il ne sera pas nécessaire de constituer une réserve stratégique pour l'hiver 2017/2018, les coûts de réservation de la capacité sont en forte baisse par rapport au budget de 2016 à la base du tarif de la surcharge actuellement en vigueur. Dès lors, pour respecter le principe de proportionnalité, le tarif doit être revu à la baisse.

IV.2 Analyse du revenu total proposé, du tarif proposé et des modalités d'application

11. Le budget 2017 étant établi pour une année calendrier, il couvre donc partiellement deux périodes hivernales ; les trois derniers mois de l'hiver 2016/2017 ainsi que les deux premiers mois de l'hiver 2017/2018.

Le budget total proposé par Elia s'élève à 17.898.864,72 EUR et est composé de la façon suivante :

Tableau 1 : Détail du budget de la réserve stratégique pour 2017 initialement soumis par Elia

EUR	
Coûts de gestion et de développement	**[CONFIDENTIEL]**
Coûts de réservation résultant des contrats	**[CONFIDENTIEL]**
Coûts d'activation résultant des contrats	**[CONFIDENTIEL]**
Total	**16.434.253,75**
Régularisation exercice comptable précédent	1.464.610,98
Coût total à couvrir par le tarif (EUR)	**17.898.864,73**
Energie nette prélevée estimée (MWh)	**69.263.885,00**
Tarif OSP réserve stratégique initialement proposé par Elia (EUR/MWh)	**0,2584**

12. Les **coûts de réservation** constituent [confidentiel]% des coûts budgétés. Ils sont conformes aux contrats passés en 2014, pour une durée de trois ans, avec les exploitants des unités de Vilvorde et de Seraing.

13. Aucun **coût d'activation** n'est budgété, compte tenu de la très faible probabilité d'une activation de la réserve stratégique au cours de l'hiver prochain ou de l'hiver suivant. Pour cette même raison, aucune recette d'activation n'est prise en compte.

14. Un budget important ([confidentiel] EUR) couvre l'actualisation de **l'étude du besoin de capacité à moyen terme**. La CREG est d'avis que ces dépenses ne pourront être engagées que si des demandes d'analyses complémentaires sont formulées explicitement par la Ministre de l'Energie.

15. Elia justifie les **coûts de développement** prévus ([confidentiel] EUR) par la mise en œuvre d'améliorations au mécanisme de la réserve stratégique actuellement à l'étude ainsi qu'à l'amélioration de l'étude du volume de flexibilité de la demande.

16. Les **coûts de gestion** budgétés par Elia s'élèvent à [confidentiel] EUR.

[confidentiel]

Ces coûts sont destinés à couvrir les coûts annuels fixes de prestation de services (dont le contrat avec Belpex pour l'organisation du Belpex SRM) ainsi que les prestations du personnel relatives notamment à des tâches telles que la préparation de l'appel d'offre et le suivi du processus d'activation de la réserve stratégique.

Bien qu'Elia soit parti de l'hypothèse qu'aucune réserve stratégique ne serait constituée pour l'hiver 2017/2018, certains coûts de gestion ne diminuent pas fortement par rapport à ceux de 2016. Le budget des frais de personnel n'est par exemple réduit que de 21%. La CREG est d'avis que cette diminution n'est pas en ligne avec la réduction de la charge de travail effective (absence d'appel d'offre, de préqualification, de contractualisation, absence de réserve stratégique opérationnelle pendant les mois de novembre et décembre 2017).

Elia ne semble pas non plus envisager de suspendre le contrat avec Belpex, ni le contrat de maintenance de l'outil de sélection des offres.

La CREG estime que les coûts de gestion doivent être en lien avec le service à rendre par la réserve stratégique et doivent pouvoir tendre vers zéro si aucune réserve n'est constituée de façon à rendre le mécanisme réversible.

Lors du contrôle des soldes, la CREG veillera donc à ce que les coûts de gestions non nécessaires lorsque la réserve stratégique n'est pas utilisée soient supprimés.

17. La **régularisation de l'exercice comptable** précédent est la résultante de reports positifs (réduction de coûts par rapport au budget, prise en compte du revenu des pénalités non budgété) et négatifs (coûts d'activation non budgétés et déficit de revenus en janvier 2016 du fait de l'application du tarif de 2015). Elia explique le report d'un manque à gagner de [confidentiel] EUR par la disposition de l'annexe 15 du contrat d'accès qui prévoit que les surcharges et OSP sont facturés avec un mois de retard. C'est donc le tarif de 2015 qui est à la base du revenu de janvier 2016. Le tarif de 2015 étant inférieur au tarif de 2016, il en résulte un manque à gagner.

Suivant la même logique, le tarif proposé pour 2016 étant inférieur au tarif de 2015, les revenus de janvier 2017 seront excédentaires. Cet excédent peut être évalué en multipliant le différentiel de tarif par le nombre de MWh prélevés en décembre 2015, soit [(0,9972-0,2584) * 6.393.693 MWh] = 4.723 660 EUR.

Etant donné la faible probabilité qu'une réserve stratégique soit constituée en 2018, les coûts à couvrir en 2018 seront très faibles. Dès lors, le report de ce montant aboutira très probablement à un tarif négatif.

Dès lors, la CREG, dans son projet de décision (B)161020-CDC-658E/40, était d'avis qu'Elia devait porter ce montant en déduction des coûts budgétés pour 2017, ce qui allait générer une baisse du tarif proposé. Ce principe a été accepté par Elia qui a revu sa proposition tarifaire de la façon suivante :

Tableau 2 : Calcul définitif du tarif de l'OSP soumis par Elia en réponse à la demande d'adaptation de la CREG

Coût total à couvrir par le tarif (EUR)	**17.898.864,73**
Energie nette prélevée estimée (MWh)	**69.263.885,00**
Tarif OSP réserve stratégique initialement proposé par Elia (EUR/MWh)	**0,2584**
Régularisation excédent janvier 2017	-4.723.660,00
Coût total à couvrir par le tarif (EUR)	**13.175.204,73**
Tarif OSP réserve stratégique (EUR/MWh)	**0,1902**

18. L'estimation de l'**énergie nette prélevée** sur le réseau d'Elia correspond bien au volume budgété dans la proposition tarifaire 2016-2019. Ce volume semble légèrement sur estimé par rapport au prélèvement de 68.070.097 MWh observé en 2015.

V. RÉSERVE GÉNÉRALE

19. Dans la présente décision, la CREG s'est prononcée sur les éléments de la proposition tarifaire actualisée de la SA Elia System Operator. Ces chiffres et prévisions seront mis à jour lors des décomptes sur base des chiffres réalisés et vérifiés par la CREG.

20. La CREG souligne que le fait qu'aucune remarque ne soit formulée dans la présente décision concernant des éléments déterminés du revenu total ne peut pas être interprété comme un accord tacite sur ces éléments pour la période régulatoire complète 2016-2019.

21. Puisque la proposition tarifaire se base sur une projection de l'avenir, le revenu total réel et les quantités réelles durant la période régulatoire 2016-2019 différeront inévitablement du revenu total estimé et des quantités estimées dans la proposition tarifaire. La CREG se réserve le droit d'encore examiner et évaluer de manière approfondie la justification et le caractère raisonnable de tous les éléments du revenu total au cours des prochaines années. En ce qui concerne les rapports tarifaires qui seront déposés pour justifier l'application des tarifs, le simple fait de respecter le montant du revenu total estimé dans la proposition tarifaire ne peut pas constituer une justification du caractère raisonnable des éléments composant le revenu total.

VI. DISPOSITIF

Vu la Loi électricité ;

Vu la Méthodologie Tarifaire reprise dans l'Arrêté (Z) 141218-CDC-1109/7 du 18 décembre 2014 fixant la méthodologie tarifaire pour le réseau de transport d'électricité et pour les réseaux ayant une fonction de transport ;

Vu l'accord conclu entre la CREG et la SA Elia System Operator du 25 août 2014 relatif à la procédure d'introduction et d'approbation des propositions tarifaires et de modifications des tarifs ;

Vu la décision (B) 151203-CDC-658E/36 relative à la demande d'approbation de la proposition tarifaire adaptée introduite par la S.A. Elia System Operator pour la période régulatoire 2016-2019 ;

Vu la proposition d'adaptation de la surcharge pour le financement de l'obligation de service public réserve stratégique transmise par Elia le 1er septembre 2016 ;

Vu les informations complémentaires fournies par Elia dans son courrier du 23 septembre 2016 ;

Vu la nouvelle proposition d'adaptation de la surcharge pour le financement de l'obligation de service public réserve stratégique transmise par Elia le 4 novembre 2016 ;

Vu la réserve générale de la CREG, formulée dans le paragraphe 19 *infra* ;

Vu l'analyse qui précède ;

Attendu qu'Elia a modifié sa proposition d'adaptation de la surcharge pour tenir compte de la demande de la CREG de porter l'excédent prévisionnel de revenus du mois de janvier 2017 en déduction des coûts à la base du tarif de 2017 de façon à éviter de générer un tarif négatif s'il était restitué en 2018 ;

La CREG décide d'approuver la proposition tarifaire actualisée relative au tarif de la surcharge relative à l'obligation de service public réserve stratégique introduite par Elia le 4 novembre 2016. Ce tarif sera d'application à partir du 1er janvier 2017.

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

Laurent JACQUET
Directeur

Marie-Pierre FAUCONNIER
Présidente du Comité de direction