Non-confidentiel

Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz
Rue de l'Industrie 26-38
1040 Bruxelles
Tél.: 02/289.76.11
Fax: 02/289.76.09

COMMISSION DE REGULATION
DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ

AVIS

(A)140311-CDC-1316

relatif au

« projet d'arrêté royal établissant les modalités de la cotisation fédérale destinée au financement de certaines obligations de service public et des coûts liés à la régulation et au contrôle du marché du gaz naturel »

donné en application de l'article 15/11, § 1er *quater*, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations

11 mars 2014

INTRODUCTION

La COMMISSION DE REGULATION DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ (CREG) a reçu le 26 février 2014 une lettre du Secrétaire d'Etat à l'Environnement, à l'Energie et à la Mobilité lui demandant de lui transmettre un avis relatif à un projet d'arrêté royal « *établissant les modalités de la cotisation fédérale destinée au financement de certaines obligations de service public et des coûts liés à la régulation et au contrôle du marché du gaz naturel* ».

Le Secrétaire d'Etat a formulé cette demande d'avis en application d'une modification de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (ci-après la « loi gaz »), non encore promulguée au moment de l'adoption du présent avis.

La CREG rend ci-après l'avis demandé.

Outre l'introduction, le présent avis comporte deux parties. La première partie en expose le fondement juridique. Dans la seconde partie, la CREG analyse le projet d'arrêté royal.

Le Comité de direction de la CREG a approuvé cet avis par procédure écrite le 11 mars 2014.

I. FONDEMENT JURIDIQUE

1. À l'heure actuelle, l'article 15/11, § 1er, de la loi gaz, qui crée une cotisation fédérale destinée au financement de certaines obligations de service public et des coûts liés à la régulation et au contrôle du marché du gaz, prévoit que cette cotisation est prélevée par les titulaires d'une autorisation de fourniture, qui peuvent la répercuter sur les clients finals.

Selon la loi gaz, le produit de la cotisation est affecté (i) au financement partiel des frais de fonctionnement de la CREG, (ii) au financement partiel des mesures de guidance et d'aide sociale en matière d'énergie, et (iii) au financement de l'étude prospective concernant la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel.

Cette disposition de la loi gaz a été exécutée par un arrêté royal du 24 mars 2003 établissant les modalités de la cotisation fédérale destinée au financement de certaines obligations de service public et des coûts liés à la régulation et au contrôle du marché du gaz naturel.

2. Le 19 février 2014, un projet de loi modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations a été déposé à la Chambre des Représentants (ci-après également le « projet de loi »)[1]. Il a été adopté par la Commission de l'Economie le 25 février 2014.

Ce projet de loi vise à modifier le mécanisme de cotisation fédérale gaz essentiellement sur trois points :

- tout d'abord, il modifie le mécanisme de facturation de la cotisation fédérale en appliquant le principe de cascade tel qu'il existe pour la cotisation fédérale électricité ; en application de ce principe, c'est le gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel qui préfinance le montant de la cotisation et répercute celui-ci auprès des titulaires d'un contrat de transport (clients finals ou shippers) ; tous les intermédiaires peuvent à leur tour répercuter la cotisation fédérale, jusqu'au moment où celle-ci est facturée au client final, débiteur légal de la cotisation pour les quantités de gaz qu'il a prélevées du réseau (ou de la conduite directe). Cette évolution était nécessaire pour tenir compte du nouveau modèle de marché du gaz naturel, en vertu duquel certaines quantités de gaz peuvent désormais être livrées en Belgique sans l'intervention d'un titulaire d'une autorisation de fourniture ;

- ensuite, le projet de loi établit une exonération de la cotisation fédérale gaz pour les quantités de gaz naturel prélevées du réseau en vue de produire de

[1] *Doc. Parl.*, Chambre, sess. 2013-2014, n° 53-3386/1.

l'électricité. Cette exonération découle de la directive 2003/96/CE sur la taxation des produits énergétiques et de l'électricité, dont l'article 14.1 interdit la taxation des produits énergétiques utilisés pour produire de l'électricité ;

- le projet de loi instaure en outre un mécanisme de dégressivité et de plafonnement de la cotisation fédérale gaz, à l'instar de ce qui existe en électricité, pour les gros consommateurs de gaz naturel.

Enfin, il convient de noter que la modification envisagée vise également à rationaliser l'affectation des sommes perçues sur la base de la cotisation fédérale. À cet effet, elle indique clairement, désormais, que le financement de l'obligation de service public, à charge des fournisseurs, d'approvisionner les clients protégés résidentiels à des prix maximaux est assuré par un fonds alimenté par la cotisation fédérale gaz.

3. Le futur article 15/11, § 1er*quater*, dispose comme suit :

« § 1er*quater*. *Après avis de la Commission, le Roi fixe par arrêté délibéré en Conseil des Ministres :*

1° le montant, le mode de calcul et les autres modalités de la cotisation fédérale visée au § 1erbis ;

2° les modalités de gestion de ces fonds par la Commission ;

3° les modalités de perception de la cotisation fédérale ;

4° les modalités d'application de la dégressivité et de l'exonération visées aux articles 15/11bis et 15/11ter, en particulier la manière dont les entreprises de gaz naturel qui facturent la cotisation fédérale aux clients finals pourront récupérer auprès de la Commission les montants avancés et les preuves nécessaires pour obtenir ce remboursement ;

5° le forfait pouvant être pris en compte ainsi que l'éventuel plafond limitant ce forfait pour couvrir les surcoûts administratifs liés à la perception de la cotisation fédérale, les frais financiers et les risques ;

6° les modalités de paiement de la cotisation fédérale pour les clients finals qui sont approvisionnés par plus d'un fournisseur ou qui revendent leur gaz naturel.

Tout arrêté fixant le montant, les modalités de perception et d'application de la dégressivité et d'exonération, ainsi que le mode de calcul de la cotisation fédérale visée au § 1erbis, est censé ne jamais avoir produit d'effets s'il n'a pas été confirmé par la loi dans les douze mois de sa date d'entrée en vigueur.

Sans préjudice de l'alinéa 2, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avis de la Commission, modifier, remplacer ou abroger les dispositions de l'arrêté royal du 24 mars 2003 établissant une cotisation fédérale destinée au financement de certaines obligations de service public

et des coûts liés à la régulation et au contrôle du marché du gaz naturel, confirmé par l'article 437 de la loi-programme du 22 décembre 2003. »

4. Le présent avis, formulé avant la promulgation de la modification envisagée de la loi gaz, vise à permettre une mise en œuvre du nouveau mécanisme de cotisation fédérale gaz compatible avec sa date d'entrée en vigueur.

II. ANALYSE

5. La CREG a été associée par le SPF Economie à l'élaboration de l'avant-projet d'arrêté royal soumis aujourd'hui à son avis, de sorte qu'elle ne doit plus à ce stade formuler que quelques remarques ponctuelles.

A. Définitions

6. Le projet d'arrêté royal définit des termes qui ne sont pas définis par la loi gaz.

La définition de « cogénération de qualité / cogénération à haut rendement » est peu lisible et source de confusion. En outre, il convient de préciser que, pour qu'une installation soit reconnue comme étant une cogénération de qualité, il ne faut pas tenir compte des critères définis par chaque région, mais bien de ceux définis par la Région dans laquelle l'installation est située.

Pour améliorer la lisibilité de la définition, la CREG propose de la rédiger comme suit :

> « *1° "cogénération de qualité / cogénération à haut rendement" : la production combinée de chaleur et d'électricité qui :*
>
> *- soit, conçue en fonction des besoins de chaleur du client, réalise une économie d'énergie par rapport à la production séparée des mêmes quantités de chaleur et d'électricité dans des installations modernes de référence, selon les critères définis par la région où est située l'installation ;*
>
> *- soit satisfait aux critères fixés à l'annexe II de la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/EU et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE ;* »

B. Financement de la CREG

7. Le projet d'arrêté royal contient, en son article 3, les modalités permettant de calculer les montants nécessaires au financement partiel de la guidance sociale énergétique assurée par les C.P.A.S. (§ 1er) et au financement du coût réel net résultant de prix maximaux pour la fourniture de gaz naturel aux clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire (§ 2).

8. En revanche, les modalités de calcul des montants nécessaires au financement partiel de la CREG ne sont pas précisées.

La CREG propose dès lors d'insérer un nouvel article 3, § 1er, dans l'arrêté royal en projet, qui s'inspirerait de l'article 4, § 1er, de l'arrêté royal du 24 mars 2003 précité (*supra*, nº 1), en tenant compte du fait que le budget de la CREG est désormais fixé par la Chambre des représentants. En outre, le montant à couvrir devrait prendre en compte la réserve permettant à la commission de couvrir ses frais de fonctionnement, autre mesure non reprise par le projet d'arrêté royal et qu'il serait opportun de reprendre (voy. *infra*).

Cet article 3, § 1er, serait rédigé comme suit :

> « ***Art. 3.*** *§ 1er. Le montant destiné à couvrir partiellement les frais de fonctionnement de la commission, à financer par le produit de la cotisation fédérale à charge du secteur du gaz, correspond, pour chaque exercice concerné, à 31 % des frais totaux de fonctionnement de la commission. Ce montant est calculé sur la base du budget fixé par la Chambre des représentants en application de l'article 25, § 5, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, à augmenter du montant nécessaire à la reconstitution de la réserve visée à l'article* [17].
>
> § 2. […] »

C. Exonération

9. Le projet d'arrêté royal pose, en son article 8, les modalités de l'exonération de cotisation fédérale pour la production d'électricité.

10. À cet égard, il semble exister une différence entre le principe de l'exonération selon les termes du projet de loi, et sa mise en œuvre telle qu'elle figure dans l'arrêté royal en projet.

En son article 6, le projet de loi prévoit ce qui suit :

> « *Lorsque l'installation de production du client final est destinée uniquement à la production d'électricité, les* <u>*quantités de gaz naturel qui sont prélevées du réseau de transport de gaz naturel ou d'une conduite directe*</u> *en vue de la production d'électricité injectée dans le réseau d'électricité sont exonérées de la cotisation fédérale.* […] »

En revanche, le projet d'arrêté royal est ainsi rédigé :

> *« Lorsque l'installation de production du client final est destinée uniquement à la production d'électricité, la totalité* <u>*des quantités de gaz naturel prélevées du réseau ou de la conduite directe*</u> *est exonérée de la cotisation fédérale. […] »*

Cette différence de rédaction pose la question de savoir quelles sont les quantités de gaz naturel qui, utilisées pour produire de l'électricité, se voient effectivement appliquer l'exonération de cotisation fédérale : uniquement celles qui sont prélevées du réseau de transport, ou également celles qui sont prélevées à partir des réseaux de distribution ?

Si l'article 6 du projet de loi vise à transposer l'article 14.1 de la directive 2003/96/CE sur la taxation des produits énergétiques et de l'électricité, qui impose l'exonération des produits énergétiques et de l'électricité utilisés pour produire de l'électricité, il semblerait logique de considérer que *toutes* les quantités de gaz naturel prélevées en vue de produire de l'électricité doivent être exonérées, quel que soit le réseau d'où le gaz est prélevé. Une telle interprétation s'oppose toutefois au texte clair de l'article 6 de la loi en projet.

En tout état de cause, l'arrêté royal ne peut prévoir une exonération de cotisation fédérale plus large que celle qui est prévue par la loi.

11. Par ailleurs, l'article 8, § 2, du projet d'arrêté royal contient une répétition qu'il conviendrait de supprimer. Il dispose en effet :

> « […] *Lorsque ce client final est également titulaire du contrat de transport, le gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel applique l'exonération dans sa facturation au client final.*
>
> *L'exonération est directement appliquée par l'entreprise de gaz naturel qui facture la cotisation fédérale au client final.* […] »

Dans la mesure où le gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel est une entreprise de gaz naturel au sens de l'article 1er, 5°*bis*, de la loi gaz, la première phrase citée ci-dessus ne constitue qu'un cas d'application spécifique de la seconde, et devrait dès lors être omise.

D. Réserve

12. Comme indiqué précédemment (*supra*, n° 8), le projet d'arrêté royal ne reprend pas dans son dispositif la création au sein de la CREG d'une réserve visant à assurer le financement des frais de fonctionnement de la CREG, réserve instituée par l'article 7, § 3, de l'arrêté royal du 24 mars 2003.

Une telle réserve, dont le montant est limité, est toutefois nécessaire afin de permettre à la CREG d'assurer le financement de son fonctionnement.

Il est dès lors proposé d'insérer un nouvel article dans le projet d'arrêté royal, rédigé comme suit :

> « ***Art. 17.*** *Il est institué au sein de la commission une réserve dont le montant ne peut dépasser 15 % des frais de fonctionnement annuels visés à l'article 3, § 1er, du présent arrêté.*
>
> *La réserve est alimentée par :*
>
> *1° l'excédent éventuel des produits liés au secteur du gaz par rapport aux charges conformément aux dispositions de l'article 16, alinéa 3 ;*
>
> *2° les produits financiers et les produits exceptionnels dont bénéficie la commission ;*
>
> *3° une partie du produit de la cotisation fédérale fixée conformément à l'article 3, § 1er, dans la mesure nécessaire pour atteindre un montant total de 15 % des frais de fonctionnement annuel.*
>
> *La réserve peut être utilisée pour couvrir :*
>
> *1° les besoins de trésorerie de la commission;*
>
> *2° l'insuffisance éventuelle des produits liés au secteur du gaz par rapport aux charges conformément aux dispositions de l'article 16, alinéa 2.*
>
> *Quand il est constaté, lors de la clôture des comptes annuels de la commission, que la réserve dépasse 15 % des frais de fonctionnement annuels, le surplus est porté en déduction du montant à financer par le produit de la cotisation fédérale visé à l'article 3 lors du prochain calcul de la surcharge effectué conformément aux dispositions de l'article 2.* »

E. Régime transitoire

13. Le chapitre 8 du projet d'arrêté royal contient des dispositions transitoires tenant compte de l'entrée en vigueur de l'arrêté au 1er avril 2014, à l'exception des dispositions relatives à la dégressivité et à l'exonération, qui entrent quant à elles en vigueur au 1er juillet 2014, conformément à ce que prévoit d'ailleurs le projet de loi.

14. Il convient d'abord de relever que le chapitre 8 (« *Dispositions transitoires* ») devrait venir avant le chapitre 7 (« *Dispositions finales* »), qui devrait quant à lui contenir non seulement l'abrogation de l'arrêté royal du 24 mars 2003, mais également la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal et l'exécutoire.

15. L'article 18 en projet prévoit que, par dérogation à l'article 4, le gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel verse au plus tard le 30 septembre 2014 les montants facturés pour les quantités prélevées au cours des mois de juillet et août 2014.

Dans la mesure où le nouveau mécanisme de facturation entre, on l'a dit, en vigueur dès le 1er avril 2014, le premier versement de cotisation à la CREG par le gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel devra intervenir au plus tard le 30 juin 2014, pour les montants facturés aux mois d'avril et de mai 2014 ; par dérogation à l'article 4 du projet d'arrêté, les quantités de gaz prélevées en mars 2014 continueront, quant à elles, à être réglées selon la réglementation en vigueur actuellement.

Il est dès lors proposé de rédiger l'article 18 comme suit :

> « ***Art. 18.*** *Par dérogation à l'article 4, pour ce qui concerne la facturation de la cotisation fédérale à partir du 1er avril 2014, le gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel verse, au plus tard le 30 juin 2014, les montants facturés pour les quantités prélevées au cours des mois d'avril et de mai 2014.* »

16. L'article 19 a pour objet de clôturer le mécanisme actuel de facturation de la cotisation fédérale par les titulaires d'une autorisation de fourniture. Il ne mentionne toutefois aucune date précise.

Il est dès lors proposé de rédiger l'article 19 comme suit :

> « ***Art. 19.*** *Au plus tard le 28 février 2015, les titulaires d'une autorisation de fourniture communiquent à la Commission le relevé, certifié par leur réviseur, de la partie du produit de la cotisation fédérale perçue au premier*

trimestre 2014, en application de la méthode de calcul fixée à l'article 2 qui est destinée au financement des montants visés à l'article 3.

Si la partie concernée du produit certifié par les réviseurs des titulaires d'une autorisation de fourniture, est supérieure à la somme du paiement trimestriel versé à la Commission en 2014, le surplus est versé par les titulaires d'une autorisation de fourniture au plus tard le 30 avril 2015. Si le produit certifié par les réviseurs des titulaires d'une autorisation de fourniture est inférieur à la somme du paiement trimestriel versé à la Commission en 2014, la Commission rembourse aux titulaires d'une autorisation de fourniture l'excédent au plus tard le 30 avril 2015. »

17. Enfin, l'article 20 de l'arrêté royal en projet prévoit que les entreprises de gaz chargées de la facturation de la cotisation fédérale au client final doivent mettre en conformité leur système de facturation avec les dispositions « *de la présente loi* » (sic.) avant le 1er janvier 2015.

La CREG s'interroge sur le bien-fondé de cette disposition. En effet, la facturation de la cotisation fédérale au client final par les entreprises de gaz (naturel) devrait être effective dès l'entrée en vigueur de la modification projetée de la loi gaz ainsi que de l'arrêté royal en projet, à savoir le 1er avril 2014, à l'exception des mécanismes de dégressivité et d'exonération, vu la complexité de mise en œuvre de ces mécanismes[2].

Il convient de remarquer que lors d'une réforme comparable relative à la cotisation fédérale électricité, une telle disposition n'avait pas été introduite.

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

Koen LOCQUET
Directeur

Marie-Pierre FAUCONNIER
Présidente du Comité de direction

[2] Commentaire de l'article 9 du projet de loi, *doc. Parl.*, Chambre, sess. 2013-2014, n° 53-3386/1, p. 10.