

Avis

(A)1868

20 novembre 2018

Avis relatif à un projet d'arrêté royal portant des mesures de sauvegarde en cas de crise d'approvisionnement en électricité du pays

Article 32 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité

Non-confidentiel

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
1. Introduction.....	3
2. Base légale.....	3
3. Généralités	3
4. Dispositif.....	7
4.1.1. Article 5.....	7
4.1.2. Article 6.....	7
Annexe 1.....	8

1. INTRODUCTION

Par courrier du 13 novembre 2018, réceptionné le 14 novembre, la ministre de l'Énergie a transmis à la Commission de l'électricité et du gaz (CREG) une demande d'avis relatif à un projet d'arrêté royal « portant des mesures de sauvegarde en cas de crise d'approvisionnement en électricité du pays » (ci-après, l'« arrêté royal en projet »).

Le présent avis a été approuvé par le Comité de direction de la CREG dans le cadre d'une procédure écrite entamée le 19 novembre 2018 et clôturée le 20 novembre 2018.

2. BASE LÉGALE

1. L'article 32 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après, la « loi électricité ») est ainsi formulé :

« En cas de crise soudaine sur le marché de l'énergie ou de menace pour la sécurité physique ou la sûreté des personnes, des équipements ou des installations ou pour l'intégrité du réseau de transport, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avis de la commission et en concertation avec le gestionnaire du réseau, prendre les mesures de sauvegarde nécessaires, y compris des dérogations temporaires aux dispositions de la présente loi.

Ces mesures doivent provoquer le moins de perturbations possibles dans le fonctionnement du marché intérieur européen et ne doivent pas excéder la portée strictement indispensable pour remédier aux difficultés soudaines qui se sont manifestées.

Le ministre notifie immédiatement ces mesures aux autres Etats membres de l'Union européenne et à la Commission européenne. »

3. GÉNÉRALITÉS

2. Il résulte de l'article 32 de la loi électricité que, si une situation de crise soudaine sur le marché de l'électricité se présente, imposant l'adoption, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, de mesures de sauvegarde pouvant comprendre des dérogations temporaires à la loi électricité, il est requis selon la CREG que l'arrêté royal motive de manière précise, d'une part, l'existence d'une telle crise et son caractère soudain (en reprenant notamment dans le préambule la chronologie des événements) et, d'autre part, les raisons pour lesquelles les mesures adoptées dans l'arrêté sont nécessaires pour faire face à cette crise.

La CREG constate toutefois que cette motivation ne se retrouve actuellement pas dans le préambule de l'arrêté royal en projet.

3. S'agissant en particulier de la nécessité de l'arrêté royal en projet, le préambule fait uniquement mention de différentes déclarations préalables que les exploitants des installations visées ont notifiées en vue de l'augmentation (temporaire) de la puissance nette développable desdites installations, sur

la base de l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 11 octobre 2000 relatif à l'octroi des autorisations individuelles couvrant l'établissement d'installations de production d'électricité (ci-après, l'« arrêté royal du 11 octobre 2000 »).

4. Selon la CREG, il n'est toutefois pas certain que l'installation d'installations de production d'électricité complémentaires, comme des groupes électrogènes, sur le site d'installations de production d'électricité existantes puisse être considérée comme un « *accroissement de la puissance nette développable* » au sens de l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 11 octobre 2000 ; il s'agirait plutôt de l'établissement de nouvelles installations, puisque ces installations complémentaires ne modifient nullement les installations existantes.

S'il s'agit de l'établissement de nouvelles installations de production d'électricité, dans la mesure où ces nouvelles installations ont une puissance nette développable de moins de 25 MW électriques, l'obtention d'une autorisation individuelle n'est pas nécessaire en vertu de l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 11 octobre 2000, et seule une déclaration préalable est nécessaire.

À cet égard, l'arrêté royal en projet semble n'avoir aucune utilité.

5. Si l'on analyse – *quod non* – l'établissement de ces installations de production complémentaires comme des accroissements de la puissance nette développable des installations existantes, il ressort de l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 11 octobre 2000 qu'un accroissement inférieur ou égal, soit à 10 % de la puissance nette développable de l'installation, soit à 25 mégawatts électriques de la puissance nette développable de l'installation, ne requiert pas une autorisation individuelle mais seulement une déclaration préalable à la CREG ainsi qu'au ministre, s'agissant des installations non couvertes par le mécanisme d'autorisation¹.

Il convient de mentionner que les déclarations mentionnées dans le préambule de l'arrêté royal en projet, visant les installations exploitées par la S.A. Electrabel, n'ont, à ce jour, pas été notifiées à la CREG.

Selon les informations de la CREG, les installations visées ne sont pas couvertes par le mécanisme d'autorisation préalable étant soit des « installations existantes » au sens de l'arrêté royal du 11 octobre 2000, soit des installations d'une puissance nette développable inférieure ou égale à 25 MW électriques.

Les accroissements de puissance nette développable visés sont les suivants :

- pour le site d'Amercoeur (451 MW) : 8,8 MWe ;
- pour le site de Saint-Ghislain (350 MW) : 8,8 MWe ;
- pour le site de Vilvorde (265 MW) : 15 MWe ;
- pour le site de Vielsalm (2,5 MW) : 15 MWe ;
- pour le site de Ringvaart (365 MW) : 8 MWe.

À l'exception donc du site de Vielsalm, les accroissements de puissance sont inférieurs à 25 MW électriques et à 10 % de la puissance nette développable des installations existantes, de sorte que l'arrêté royal en projet ne semble avoir une utilité que pour l'accroissement de la puissance nette développable du site de Vielsalm.

¹ Les installations non couvertes par le mécanisme d'autorisation sont soit les « installations existantes » au sens de l'arrêté royal du 11 octobre 2000, c'est-à-dire « toute installation pour laquelle les permis de bâtir et autorisations en matière d'environnement légalement requis ont déjà été accordés et pour la construction de laquelle des contrats ont été signés avec un ou plusieurs entrepreneurs de travaux avant l'entrée en vigueur [de l'arrêté royal du 11 octobre 2000] », soit les installations dont la puissance nette développable est inférieure à 25 MW électrique (art. 2).

6. Il s'avère certes que la mise hors service de ces capacités complémentaires devra se faire conformément aux dispositions de l'article 4bis de la loi électricité, dont le paragraphe 1^{er} dispose comme suit :

« Aux fins de garantir la sécurité d'approvisionnement en électricité ainsi que la sécurité du réseau, la mise à l'arrêt définitive ou temporaire d'une installation de production d'électricité, ou la réduction structurelle définitive ou temporaire de 5 MW ou plus de sa capacité installée, doit être notifiée au ministre, à la Direction générale de l'Energie, à la commission et au gestionnaire du réseau au plus tard le 31 juillet de l'année précédant la date effective de la mise à l'arrêt ou de la réduction structurelle de la capacité installée.

Une mise à l'arrêt temporaire ou une réduction structurelle de 5 MW ou plus de capacité temporaire ne peut intervenir qu'après le 31 mars de l'année suivant la notification visée à l'alinéa 1^{er}.

Une mise à l'arrêt définitive ou une réduction structurelle définitive de 5 MW ou plus de la capacité installée ne peut intervenir qu'après le 31 octobre de l'année suivant la notification visée à l'alinéa 1^{er}. La mise à l'arrêt définitive entraîne de plein droit la mise hors marché de l'installation de production concernée ce qui entraîne l'impossibilité de produire de l'électricité, à partir de cette date sans préjudice de la fourniture de la réserve stratégique, conformément au chapitre IIbis et sans préjudice de la fourniture, le cas échéant, du service de black-start en dernier recours.

Les délais de mise à l'arrêt et de réduction structurelle visés aux alinéas 2 et 3 ne s'appliquent pas si la mise à l'arrêt ou la réduction structurelle est imposée pour des raisons de sécurité, pour satisfaire aux normes environnementales, ou pour respecter les engagements contractuels de production de cogénération vis-à-vis de tiers pour lesquels les délais le cas échéant peuvent être plus courts.

Une notification de mise à l'arrêt ou de réduction structurelle de 5 MW ou plus de sa capacité installée est requise pour toute installation de production d'électricité d'une capacité installée supérieure ou égale à 5 MW, que celle-ci ait ou non reçu une autorisation individuelle conformément à l'article 4. »

En d'autres termes, dans l'hypothèse où les exploitants des installations visées voudraient retirer les capacités complémentaires à bref délai – ce que le préambule de l'arrêté royal en projet ne précise pas –, il y aurait un risque que l'application de l'article 4bis de la loi électricité empêche une telle mise hors service, dans la mesure où :

- ces capacités complémentaires ont une puissance supérieure à 5 MW ;
- une mise hors service temporaire ne pourrait intervenir qu'après le 31 mars de l'année suivant la notification de la mise à l'arrêt – soit le 31 mars 2020 puisque les exploitants doivent notifier la mise à l'arrêt au plus tard le 31 juillet de l'année qui précède ;
- une mise hors service définitive ne pourrait intervenir qu'après le 31 octobre 2020.

L'arrêté royal en projet serait alors nécessaire en vue de permettre une mise hors service à bref délai (c'est-à-dire au 31 mars 2019) des capacités complémentaires installées, en dérogation à l'article 4bis de la loi électricité.

7. La CREG observe toutefois que la nécessité d'un arrêté royal visé par l'article 32 de la loi électricité doit, comme indiqué ci-avant, s'apprécier au regard de la crise soudaine sur le marché de l'énergie. En d'autres termes, un tel arrêté royal doit contenir des mesures visant à faire face à une telle crise.

Or, il apparaît que, conformément à l'arrêté royal du 11 octobre 2000, les exploitants des installations visées ont déjà notifié aux autorités compétentes les déclarations préalables prévues par l'article 2, § 1^{er}, dudit arrêté royal en vue de l'augmentation de la puissance nette développable de ces installations.

Ce sont ces accroissements de la puissance nette développable des installations qui sont nécessaires en vue de faire face à la crise énergétique que connaît la Belgique ; en revanche, le fait de permettre une mise hors service rapide des capacités complémentaires n'est en rien imposé par cette situation de crise, de sorte que les mesures contenues par l'arrêté royal en projet, si elles ont pour seul objectif de permettre une mise hors service de ces installations complémentaires à bref délai, ne sont pas nécessaires au sens de l'article 32 de la loi électricité.

Certes, on pourrait imaginer que les exploitants visés aient conditionné l'établissement de ces installations complémentaires à la possibilité de les retirer à bref délai, à savoir le 31 mars 2019. Tel ne serait le cas toutefois que pour les installations complémentaires qui n'ont à ce jour pas encore été mises en service, attendant pour ce faire qu'un arrêté royal pris sur le pied de l'article 32 de la loi électricité leur accorde une dérogation aux dispositions de l'article 4bis.

En tout état de cause, l'arrêté royal en projet n'est donc pas nécessaire pour les installations complémentaires qui ont déjà été mises en service.

8. En outre, si l'on analyse l'établissement des installations complémentaires comme des accroissements de puissance – ce que semble faire l'arrêté royal en projet –, la CREG observe que l'article 4bis de la loi électricité encadre uniquement les « réductions structurelles de capacité installée ». Cette notion est définie à l'article 2, 48°, de la loi électricité comme visant « toute réduction résultant d'une modification des installations suite à une décision de l'opérateur, à l'exception des changements de mode d'opération dont la durée est inférieure à douze mois ».

Cette définition a été justifiée comme suit au cours des travaux préparatoires de la loi du 30 juillet 2018 qui l'a insérée dans la loi électricité :

« [...] La définition de la "réduction structurelle de la capacité installée" [...] vise à inclure toutes les réductions de capacité d'une installation de production d'électricité à l'exception de celles de mode d'exploitation d'une durée de moins de douze mois. Il est en effet important de ne pas provoquer une distorsion du bon fonctionnement du marché et à la lumière de la liberté d'entreprise de préserver une marge de flexibilité des producteurs en ce qui concerne le choix pour l'un ou l'autre mode d'opération de certains unités de production (par exemple, la possibilité de passer du mode CCGT au mode cycle ouvert). » (Doc. Parl., Chambre, sess. 2017-2018, n° 54 3208/1, p. 15).

Selon la CREG, l'installation temporaire de capacités complémentaires sur les sites des installations visées par l'arrêté royal en projet correspond à un « changement de mode d'exploitation dont la durée est inférieure à douze mois » ; en ce sens, la mise hors service de ces capacités complémentaires ne pourra être considérée comme une réduction structurelle de ces installations.

Il apparaît dès lors à la CREG que l'article 4bis de la loi électricité n'empêche nullement la mise hors service des installations complémentaires dans un délai plus bref que ceux qui y sont prévus, à tout le moins tant que la limite de douze mois de mode d'exploitation est respectée.

En conclusion, la CREG estime que l'arrêté royal en projet n'est pas nécessaire.

9. En tout état de cause, l'arrêté royal en projet devrait à tout le moins indiquer dans son préambule :

- si l'établissement des installations complémentaires doit être vu comme l'établissement de nouvelles installations de production d'électricité ou comme des accroissement de la puissance nette développable d'installations existantes ;
- pour quelle raison l'établissement (et la mise hors service au 31 mars 2019) de ces installations complémentaires doit faire l'objet d'un arrêté royal pris sur la base de l'article 32 de la loi électricité.

4. DISPOSITIF

4.1.1. Article 5

10. L'article 5 de l'arrêté royal en projet autorise le gestionnaire du réseau à déroger aux dispositions du règlement technique en vue de permettre l'accroissement temporaire de la puissance nette développable des installations visées aux articles 1^{er} à 4, en particulier en ce qui concerne la mise en service de ces installations.

11. Dans la mesure où, comme indiqué ci-avant, les capacités complémentaires visées par l'arrêté royal en projet semblent déjà en service, ces mises en service devraient logiquement avoir été réalisées conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 19 décembre 2002 établissant un règlement technique pour la gestion du réseau de transport d'électricité et l'accès à celui-ci.

Dans cette mesure, la CREG doute qu'il y ait lieu de maintenir l'article 5 en projet.

4.1.2. Article 6


12. L'article 6 de l'arrêté prévoit que les mesures contenues dans l'arrêté doivent être notifiées « aux autres Etats membres de l'Union européenne, à la Commission européenne, aux exploitants visés aux articles 1^{er}, 2, 3 et 4 et au gestionnaire du réseau ».

Cette disposition appelle deux observations.

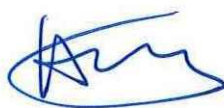
D'une part, compte tenu notamment du fait qu'une des déclarations préalables visées dans le préambule de l'arrêté en projet a été faite par le propriétaire de l'installation, et non son exploitant, il serait peut-être opportun de prévoir que la notification des mesures contenues dans l'arrêté en projet doit également être faite aux propriétaires des installations visées.

D'autre part, compte tenu du fait que l'article 7 de l'arrêté en projet exonère les installations visées de l'application de l'article 4bis de la loi électricité, et que cette dernière disposition prévoit que la mise hors service d'installations ou la réduction de capacité doit être notifiée notamment à la CREG, il y aurait lieu de prévoir également une notification à la CREG des mesures contenues dans l'arrêté royal en projet.

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



Laurent JACQUET
Directeur



Andreas TIREZ
Directeur



Koen LOCQUET
Président f.f. du Comité de direction

ANNEXE 1

Projet d'arrêté royal portant des mesures sauvegarde en cas de crise d'approvisionnement en électricité du pays