

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 23 mai 2013 portant décision relative à la commercialisation d'un service de transbordement au terminal méthanier de Montoir-de-Bretagne exploité par Elengy

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Olivier CHALLAN BELVAL, Hélène GASSIN, Jean-Pierre SOTURA et Michel THIOLLIÈRE commissaires.

Vu le code de l'énergie et notamment ses articles L. 134-2 et L. 111-89,

La présente délibération a pour objet de définir les conditions de commercialisation d'un service de transbordement sur le terminal de Montoir-de-Bretagne exploité par la société Elengy.

1. Contexte

La société Elengy, filiale à 100% de GDF Suez, exploite les terminaux méthaniers régulés de Montoir-de-Bretagne et de Fos Tonkin. Elle a sollicité la Commission de régulation de l'énergie (CRE) en vue de commercialiser un service de transbordement au terminal de Montoir-de-Bretagne, consistant à transférer du gaz naturel liquéfié (GNL) entre deux navires appontant simultanément sur deux jetées distinctes. La société Elengy considère que ce service de transbordement n'entre pas dans le champ d'application de la directive 2009/73/CE du 13 juillet 2009¹ définissant les installations régulées et a demandé, à ce titre, à la CRE de pouvoir commercialiser ce service dans un cadre non régulé.

2. Description du service de transbordement proposé par la société Elengy au terminal méthanier de Montoir-de-Bretagne

Le service de transbordement a pour objet de transférer des quantités de GNL entre deux navires méthaniers simultanément amarrés aux deux appontements existants du terminal méthanier. Ce transfert est effectué en utilisant des connexions directes entre les deux navires. Les quantités de GNL transférées ne sont ainsi ni mélangées ni stockées avec le GNL déjà présent dans les réservoirs du terminal.

La société Elengy envisage de commercialiser, au cours des prochains mois, au terminal de Montoir-de-Bretagne jusqu'à un maximum de 79 créneaux de transbordement par an à partir de 2017 et pour des durées supérieures à 10 ans. Elle prévoit de proposer ce nouveau service sans diminuer la capacité de regazéification du terminal, qui resterait inchangée à 123 TWh/an.

La mise en œuvre de ce service nécessite des investissements relatifs à la rénovation de l'un des deux appontements du terminal. Elengy précise que la disponibilité des services de regazéification et de chargement existants ne serait nullement affectée durant la période de réalisation de ces travaux.

3. Synthèse des réponses à la consultation publique menée par la CRE

La CRE a organisé, du 3 au 22 avril 2013, une consultation publique afin de recueillir l'avis des acteurs de marché sur les conditions de commercialisation de ce service et a recueilli 15 réponses.

¹ Directive 2009/73/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE

Une large majorité de contributeurs est favorable à la proposition d'Elengy et partage les analyses de la CRE quant à l'opportunité de fournir le service de transbordement dans un cadre non régulé.

La majorité des contributeurs se prononce favorablement sur les principes d'affectation des charges et de filialisation proposés par la CRE dans la note de consultation publique. Une large majorité d'entre eux demandent en outre que les modalités de gestion opérationnelle soient précisées par la CRE, en vue de garantir la neutralité du service de transbordement sur les conditions d'accès aux services régulés.

4. Traitement réglementaire

4.1. Proposition d'Elengy

Elengy indique qu'aux termes des dispositions de la directive 2009/73/CE du 13 juillet 2009, une installation de GNL est définie comme « *un terminal utilisé pour [...] l'importation, le déchargement et la regazéification du GNL et comprenant les services auxiliaires et le stockage temporaire nécessaires pour le processus de regazéification du GNL et sa fourniture ultérieure au réseau de transport [...]* ».

Elengy précise que le service de transbordement envisagé n'a pas pour objet d'approvisionner le marché intérieur du gaz naturel et que :

- les installations ne seront utilisées ni pour la liquéfaction du GNL, ni pour une chaîne d'opérations comprenant importation, déchargement et regazéification du GNL ;
- il ne s'agit pas d'un service nécessaire, ni complémentaire à l'accès aux installations de GNL mais d'un service distinct.

En conséquence, Elengy considère que ce service n'est pas de nature à entrer dans le champ d'application des dispositions de la directive 2009/73/CE du 13 juillet 2009 définissant les activités faisant l'objet d'un encadrement réglementaire et demande, à ce titre, de pouvoir commercialiser ce service de transbordement dans un cadre non régulé.

4.2. Résultats de la consultation publique

Une large majorité des contributeurs estime que le service de transbordement n'entre pas dans le champ des activités régulées. Ils demandent la mise en place d'un cadre garantissant la transparence sur l'affectation des coûts entre les services régulés et non régulé, ainsi que sur les conditions d'accès à chacun de ces services.

Une majorité de contributeurs soutient le principe de filialisation de l'activité de transbordement proposé par la CRE et indique que la création d'une société ad-hoc permettra une meilleure séparation des coûts et des revenus.

4.3. Analyse de la CRE

La CRE considère que le service de transbordement proposé par la société Elengy n'entre pas dans le champ de la définition des activités régulées par la directive précitée. Ce service n'est pas nécessaire à l'accès à l'installation de GNL, ni à son exploitation et n'utilise pas les installations pour importer, décharger et regazéifier le gaz afin de l'émettre sur le réseau de transport et d'avoir ainsi accès au marché intérieur du gaz naturel.

La CRE estime donc, au regard des dispositions de la directive précitée, que le service de transbordement proposé par la société Elengy peut être commercialisé dans un cadre non régulé.

Néanmoins, les services régulés de regazéification et de rechargement de GNL et le service de transbordement nécessitent le recours commun aux appointements du terminal. En conséquence, la coexistence de ces différents services nécessite la mise en œuvre de règles opérationnelles d'accès aux appointements garantissant que le nouveau service de transbordement ne dégrade pas les conditions d'accès aux services régulés proposés par la société Elengy.

En outre, en application des dispositions de l'article L.111-89 du code de l'énergie, il appartient à la CRE d'approuver « *les règles d'imputation, les périmètres comptables et les principes déterminant les relations financières entre les différentes activités [exercées par les opérateurs]* ».

La CRE considère que la fourniture d'un service de transbordement dans un cadre non régulé doit être conditionnée à la mise en place :

- des mesures organisationnelles et comptables à même de garantir la transparence de l'affectation des coûts respectifs des différents services et en particulier de garantir l'affectation des coûts générés par le service de transbordement aux utilisateurs de ce dernier. A ce titre, la CRE estime que la filialisation de cette activité apportera des garanties de traçabilité et de responsabilité, notamment du fait des obligations légales et fiscales pesant sur la future entité (certification des comptes), ainsi que relativement au portage par chacune des activités de ses risques économiques et industriels propres ;
- des règles opérationnelles à même de garantir que le service de transbordement ne dégrade pas les conditions d'accès aux services régulés proposés par la société Elengy.

5. Modalités d'affectation des coûts liés à la fourniture du service de transbordement

5.1. Proposition d'Elengy

Elengy propose d'affecter au service de transbordement :

- 100% des charges nouvelles d'investissements et d'exploitation nécessaires à ce service ;
- la part des charges de capital et d'exploitation, à due proportion, résultant de l'utilisation mutualisée d'actifs et de charges d'exploitation actuellement couvertes par le tarif d'utilisation des activités régulées.

Elengy propose que les charges de capital et d'exploitation mutualisées soient affectées au service de transbordement par l'application de clés d'affectation des coûts.

5.2. Résultats de la consultation publique

Une majorité de contributeurs soutient les principes de refacturation des charges de capital et d'exploitation exposés dans la note de consultation publique, qui permettent de tenir compte de la contribution effective du terminal méthanier à la fourniture du service de transbordement. En particulier, les contributeurs soulignent que le service de transbordement devra nécessairement supporter l'intégralité des charges qu'il induit.

Certains contributeurs indiquent que ce nouveau service fera porter un risque opérationnel sur l'activité régulée, lié notamment au risque d'endommagement de l'outil industriel lors des opérations de transbordement. Ils demandent que l'intégralité de ce risque soit portée par les clients du service de transbordement. D'autres soulignent que les travaux de modernisation prévus bénéficieront à tous.

5.3. Analyse de la CRE

La CRE considère que la fourniture du service de transbordement dans un cadre non régulé devra nécessairement s'accompagner de la mise en place d'un cadre garantissant que ce dernier supportera l'intégralité des charges nécessaires à sa fourniture. Ainsi la CRE considère que :

- les charges additionnelles consécutives à la fourniture du service de transbordement doivent intégralement être portées par ce dernier ;
- les charges mutualisées doivent être affectées, à due proportion de leur contribution effective, à chacun des services.

Les charges mutualisées devront être affectées au service de transbordement au travers de clés de répartition objectives et auditables. Afin de ne pas faire porter les risques commerciaux de chaque service sur l'ensemble des utilisateurs du terminal, la CRE considère que l'affectation des charges mutualisées doit reposer sur les niveaux relatifs de souscription de chacun des services et non sur leur niveau d'utilisation effective. L'application de ces clés de répartition fera l'objet d'un contrôle par le commissaire au compte chargé de l'approbation des comptes de la filiale.

Lors de chaque exercice tarifaire, ces principes seront appliqués par la CRE pour déterminer les trajectoires de charges de capital et d'exploitation affectées aux services régulés. En outre, la CRE aura un droit d'accès aux informations de la filiale dédiée au service de transbordement et pourra, le cas échéant, mener de façon complémentaire des contrôles a posteriori afin de s'assurer de la correcte application de ces principes, de la permanence des méthodes et de l'absence de subventions croisées.

En ce qui concerne le portage par chaque activité des risques inhérents à la fourniture des différents services, la filialisation de l'activité de transbordement permettra de garantir l'affectation à chacune des sociétés des risques économiques et industriels liés à son activité. La CRE demande à Elengy de prévoir que les utilisateurs du service régulé bénéficient contractuellement du même niveau de garantie en cas d'indisponibilité du terminal, quel que soit le service à l'origine de cette indisponibilité.

6. Modalités de gestion opérationnelle

6.1. Modalités de programmation

6.1.1. Proposition d'Elengy

Le service de transbordement nécessite l'usage simultané des deux appontements du terminal et réduit, de ce fait, le nombre de créneaux possibles de déchargement ou de rechargement de navires, sans diminuer leur nombre effectivement commercialisable. La rénovation du second appontement permettra par ailleurs d'en optimiser la disponibilité.

L'établissement du programme annuel d'utilisation du terminal devra prendre en compte à la fois les demandes des utilisateurs des services régulés de regazéification et des utilisateurs du service de transbordement. Il en est de même pour l'établissement des programmes mensuels ainsi que du traitement des demandes de reprogrammation intra-mensuelle. Elengy propose que les règles de programmation n'avantagent en aucune sorte les utilisateurs du service de transbordement relativement aux utilisateurs des services de regazéification et de rechargement.

Elengy indique que l'objectif premier de ces règles opérationnelles est d'assurer une neutralité d'accès aux deux services avec un égal niveau de fermeté pour les capacités détenues par leurs utilisateurs respectifs. Elengy précise que tout principe de priorité d'un service sur l'autre serait de nature à nuire substantiellement à l'attractivité de son offre.

Elengy propose ainsi :

- que l'établissement du programme annuel soit gouverné par la gestion des stocks et des capacités de regazéification. Il en découle une attention particulière portée aux dates de déchargement qui constituent l'ossature du programme annuel. A contrario, les opérations de transbordement mobilisent ponctuellement les appontements et leur programmation est donc moins contraignante pour le terminal. A l'issue du processus de programmation annuelle, les clients des deux services disposeront de capacités d'une égale fermeté ;
- que les dates de transbordement ou de déchargement issues du programme annuel ne puissent être remises en cause par le programme mensuel, sauf en cas d'accord des parties concernées. Si une même date, non initialement attribuée, est demandée par les clients des deux services, la réponse d'Elengy sera guidée par les principes de gestion optimale des stocks et des capacités de regazéification ;
- que les demandes de reprogrammation intra-mensuelle soient prises en compte dans l'ordre où elles se présenteront (premier arrivé = premier servi) indépendamment du service concerné. Dans tous les cas, les clients des services de transbordement et de déchargement, disposent d'une garantie définie contractuellement pour chacune des dates issues du processus de programmation mensuelle.

6.1.2. Résultats de la consultation publique

Une majorité de contributeurs souhaite que les modalités de coexistence opérationnelle entre les services régulés et non régulés soient suffisamment détaillées. Les contributeurs souhaitent que ces dernières

garantissent d'une part, la neutralité de la fourniture du service de transbordement sur l'offre actuelle de services régulés et d'autre part, la sanctuarisation des créneaux programmés par les utilisateurs de chacun des deux types de services. De nombreux contributeurs indiquent que l'instauration d'une règle de priorité pour l'un des services conduirait à rendre l'autre service interruptible, ce qui réduirait son attractivité.

Certains contributeurs demandent que les conditions de fourniture du service de transbordement ne dégradent pas la flexibilité amont offerte aux utilisateurs des services régulés ainsi que la stabilité des profils d'émissions du terminal.

6.1.3. Analyse de la CRE

La commercialisation d'un maximum de 79 créneaux de transbordement ne remet pas en cause la capacité de regazéification du terminal de Montoir-de-Bretagne (123 TWh/an). Le profil d'émission du terminal dépend d'une part du niveau de stock en réservoir et d'autre part de la disponibilité des capacités de regazéification et d'injection vers le réseau de transport. Le service de transbordement ne fait peser aucune contrainte supplémentaire sur la gestion des stocks et des émissions dans la mesure où il ne sollicite pas les outils industriels concernés.

En ce qui concerne les conséquences de la fourniture du nouveau service sur la flexibilité amont offerte aux utilisateurs du service de regazéification, la meilleure disponibilité du second appontement permettra de limiter la réduction du niveau global de flexibilité amont liée à l'augmentation de la fréquence d'arrivée des navires.

La CRE est favorable aux modalités de programmation opérationnelle proposées par Elengy qui sont approuvées par une majorité des contributeurs à la consultation publique.

Elle considère que tout créneau programmé à l'issue des programmations annuelle, mensuelle ou des demandes de reprogrammation intra-mensuelle, ne pourra être remis en cause sans l'accord du client concerné. Ainsi, à l'issue des programmations annuelle et mensuelle, la sanctuarisation des créneaux accordés et notifiés aux clients des services de transbordement et des services régulés leur confèrera un égal niveau de fermeté.

En outre, la définition du programme annuel devra tenir compte des contraintes techniques du service de regazéification. Les créneaux de transbordement et de déchargement ont vocation à être positionnés en quinconce.

6.2. Modalités de gestion des évaporations

6.2.1. Proposition d'Elengy

Elengy indique que les opérations de transbordement génèrent des évaporations marginales. Ces quantités d'énergie ne pourront être physiquement transbordées et sont destinées à être vendues.

6.2.2. Résultats de la consultation publique

Une majorité des contributeurs est favorable à la vente des évaporations marginales par le(s) client(s) du service de transbordement à un autre utilisateur du terminal. Certains contributeurs s'interrogent sur les volumes des évaporations fatales et sur les conséquences de la réintégration de ces dernières sur le profil des émissions des clients du service de regazéification.

6.2.3. Analyse de la CRE

La CRE considère que les modalités de gestion des évaporations fatales devront privilégier la vente de ces quantités de gaz. La valorisation des évaporations constitue un optimum environnemental et économique dans la mesure où, à défaut de cession, ces quantités pourraient être torchées et augmenter les émissions de gaz à effet de serre du terminal.

Enfin, les coûts induits par la gestion des évaporations issues du processus de transbordement seront affectés, à l'instar de toutes les charges d'exploitation concernées, à due proportion, au service de transbordement.

7. Décision de la CRE

La CRE autorise Elengy à commercialiser, dans le respect des modalités définies dans la présente décision, sur le terminal de Montoir-de-Bretagne, un service de transbordement de GNL entre deux navires apportant simultanément.

La fourniture de ce service dans un cadre non régulé est conditionnée à la mise en œuvre des principes suivants :

En ce qui concerne les modalités d'encadrement organisationnelles :

- filialisation de l'activité

En ce qui concerne les modalités de refacturation des coûts :

- affectation intégrale au service de transbordement des charges additionnelles induites par la fourniture de ce dernier ;
- affectation à due proportion, des charges résultant de l'utilisation mutualisée d'actifs et de charges d'exploitation actuellement couvertes par le tarif d'utilisation des activités régulées, par application de clés d'affectation objectives et auditable.

En ce qui concerne les modalités d'encadrement opérationnel :

- sanctuarisation des créneaux programmés ;
- mise en place des modalités de programmation définies dans la présente décision.

La présente délibération sera publiée au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 23 mai 2013

Pour la Commission de régulation de l'énergie,
Le président,

Philippe de LADOUCKETTE