

DELIBERATION N° 2022-86

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 17 mars 2022 portant avis sur la demande de révision de la décision d'exemption à l'accès régulé des tiers dont bénéficie la société Dunkerque LNG

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX, Jean-Laurent LASTELLE et Valérie PLAGNOL, commissaires.

1. CONTEXTE REGLEMENTAIRE

L'article 36 de la 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 prévoit que les nouvelles grandes infrastructures gazières¹ peuvent bénéficier, sur demande, d'une dérogation aux dispositions relatives à l'accès des tiers, sous réserve que soient remplis les critères cumulatifs suivants :

- a) l'investissement doit renforcer la concurrence dans la fourniture de gaz et améliorer la sécurité d'approvisionnement ;
- b) le niveau de risque lié à l'investissement est tel que cet investissement ne serait pas réalisé si une dérogation n'était pas accordée ;
- c) l'infrastructure doit appartenir à une personne physique ou morale qui est distincte, au moins sur le plan de la forme juridique, des gestionnaires des systèmes au sein desquels elle sera construite ;
- d) des droits d'accès sont perçus auprès des utilisateurs de l'infrastructure concernée ;
- e) la dérogation ne doit pas porter atteinte à la concurrence sur les marchés concernés susceptibles d'être affectés par l'investissement ou au bon fonctionnement du marché intérieur du gaz naturel, ni à l'efficacité du fonctionnement des réseaux réglementés concernés, ni à la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel dans l'Union.

En application de ce même article, la décision de dérogation est adoptée soit par l'autorité de régulation de l'Etat membre concernée ou par l'instance compétente désignée, aux fins de la décision formelle, par cet Etat.

Cette disposition a fait l'objet d'une transposition en droit interne figurant aujourd'hui aux articles L. 111-109 et R. 111-43 à R. 111-51 du code de l'énergie.

L'article R. 111-45 du code de l'énergie prévoit notamment que toute demande de dérogation est adressée au ministre chargé de l'énergie qui doit saisir pour avis la Commission de régulation de l'énergie (CRE), qui se prononce dans le délai d'un mois à compter de sa saisine.

Le ministre chargé de l'énergie doit notifier à la Commission européenne, dans un délai de trois mois à compter de la réception du dossier complet, son projet de décision sur la demande de dérogation ainsi que toutes les informations utiles y afférentes.

¹ A savoir, les interconnexions entre États membres, les installations de gaz naturel liquéfié ou de stockage.

En application de l'article 36 de la directive susmentionnée, la Commission européenne, dans un délai de deux mois à compter du jour suivant la réception de cette notification, peut arrêter une décision exigeant que la décision d'accorder une dérogation soit modifiée ou retirée².

L'objet de la présente délibération est de présenter l'avis de la CRE sur la demande de la société Dunkerque LNG.

2. DEMANDE DE DUNKERQUE LNG

2.1 Rappel des caractéristiques du terminal de Dunkerque LNG

Le terminal méthanier de Dunkerque, exploité par Dunkerque LNG, a pour objet l'accueil et le déchargement de méthaniers transportant jusqu'à 267 000 m³ de gaz naturel liquéfié (GNL), la regazéification de GNL et l'envoi de gaz dans les réseaux de transport français et belge.

Le terminal dispose d'un appontement et de trois réservoirs de stockage d'une capacité totale de 600 000 m³. Le terminal permet également le rechargement de méthaniers et de navires avitailleurs en GNL, ainsi que le chargement de camions.

Dunkerque LNG y commercialise une capacité long terme de regazéification de 13 Gm³/an, dont 9,5 Gm³/an ont été souscrits par les sociétés EDF et TotalEnergies jusqu'en 2036 et dont 3,5 Gm³/an sont proposés régulièrement au marché.

2.2 Demande de modification de l'exemption : la levée de la limitation de souscription de capacités applicable à la société Engie

2.2.1 Contexte de l'introduction de la limitation de souscription de capacités applicable à la société Engie

Après un avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) en date du 23 juillet 2009³ et d'une décision de la Commission européenne, en date du 20 janvier 2010⁴, le ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer a autorisé Dunkerque LNG par arrêté du 18 février 2010⁵ à bénéficier d'une exemption à l'accès régulé des tiers pour son projet de terminal méthanier pour une durée de vingt ans⁶.

Cet arrêté a notamment assorti cette exemption au respect de plusieurs conditions tenant notamment aux modalités de commercialisation et d'attribution des capacités du terminal aux différents expéditeurs gaziers. En particulier, afin de prendre en compte la position du groupe Engie, anciennement GDF-SUEZ, sur les marchés de gros et de détail du gaz naturel en France à cette époque, l'arrêté prévoit que « *les capacités primaires de regazéification dans le terminal vendues à long terme au groupe GDF-SUEZ ne peuvent pas être supérieures à 1 Gm³/an. Sans préjudice des dispositions prévues par le décret du 29 juillet 2005, cette condition pourra, à la demande de la société Dunkerque LNG, faire l'objet d'un réexamen en cas de modification des circonstances de droit ou de fait ayant motivé son édicton ;* ».

² Ce délai de deux mois peut être prolongé d'une période supplémentaire de deux mois si la Commission sollicite un complément d'informations. Ce délai supplémentaire court à compter du jour suivant celui de la réception du complément d'informations. Le délai initial de deux mois peut aussi être prorogé par accord mutuel entre la Commission et l'autorité de régulation.

³ Avis de la CRE du 23 juillet 2009 sur la demande d'exemption à l'accès régulé des tiers déposée le 26 juin 2009 par la société Dunkerque LNG pour son projet de terminal méthanier à Dunkerque : <https://www.cre.fr/Documents/Deliberations/Avis/demande-d-exemption-a-l-access-regule-des-tiers-deposee-par-la-societe-dunkerque-lng>

⁴ Décision C (2010)381 de la Commission européenne du 20 janvier 2010 : https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2010_dunkerque_decision_fr.pdf

⁵ Arrêté du 18 février 2010 autorisant la société Dunkerque LNG à bénéficier d'une exemption à l'accès régulé des tiers pour son projet de terminal méthanier à Dunkerque

⁶ Cette dérogation avait été accordée sur le fondement de l'article 22 de la directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et de l'article 7-1 de la loi du 3 janvier 2003, dans sa rédaction issue de l'article 44 de la loi n° 2004-8 03 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

La limitation de 1 Gm³/an des capacités imposée à ENGIE, anciennement GDF-SUEZ, tenait compte de la position du groupe sur les marchés de gros et de détail du gaz naturel en France au moment où la CRE et la Commission européenne ont rendu leurs avis. Dans sa décision du 20 janvier 2010, la Commission européenne avait ainsi considéré « *qu'au vu de la position dominante actuelle détenue par le groupe GDF-SUEZ sur les différents marchés de la fourniture de gaz ainsi que sur le marché des capacités d'importation de gaz en France* », la limitation proposée était (§ 32. de la décision) « *une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir le renforcement de la concurrence dans les marchés de la fourniture de gaz en France. En particulier, cette condition maximisera les capacités dans le nouveau terminal méthanier de Dunkerque qui seront disponibles pour les autres opérateurs gaziers, ce qui leur permettra d'importer du gaz en France sans avoir à souscrire des capacités dans les infrastructures d'importation (gazoducs ou terminaux méthaniers) du groupe GDF-SUEZ. A cet égard, il convient de souligner qu'actuellement la totalité des infrastructures d'importation de gaz en France sont détenues par le groupe GDF-SUEZ, via ses filiales GRTgaz et Elengy, cette dernière détenant une participation majoritaire dans la Société du Terminal méthanier de Fos Cavaou* ».

2.2.2 Demande de levée de la limitation

La société Dunkerque LNG considère que les conditions de marché et les circonstances propres au groupe ENGIE, anciennement GDF-SUEZ, ont significativement évolué depuis la date de prise de l'arrêté du 18 février 2010.

Selon elle, la limitation à 1 Gm³/an de la capacité pouvant être réservée à long terme par le groupe Engie dans le terminal de Dunkerque ne peut plus être considérée comme une mesure « *nécessaire et proportionnée pour garantir le renforcement de la concurrence dans les marchés de la fourniture de gaz en France* ».

La société Dunkerque LNG a ainsi saisi la ministre de la transition écologique par courrier en date du 14 février 2022 afin de procéder au réexamen de cette disposition.

Conformément aux dispositions de l'arrêté 18 février 2010, Dunkerque LNG propose la capacité résiduelle de long terme de la période 2023-2036 aux acteurs de marché sous la forme d'un appel au marché. Dunkerque LNG a initié une phase non engageante du 28 février 2022 au 29 avril 2022. Dunkerque LNG prévoit de lancer une phase engageante à la fin du premier semestre 2022, après délibération de la CRE pour valider les modalités de commercialisation. La demande de Dunkerque LNG de lever la limitation d'Engie s'inscrit dans cette perspective.

3. ANALYSE DE LA CRE

L'analyse de la modification de la demande d'exemption par la CRE est fondée sur la demande transmise par Dunkerque LNG à la ministre de la transition écologique. Elle se base sur les cinq critères prévus par la directive 2009/73/CE rappelés au paragraphe 1.

3.1 Critère a) Impact sur la sécurité d'approvisionnement

La CRE considère que la souscription de capacités primaires de regazéification disponibles contribue à diversifier les sources d'approvisionnement en permettant l'arrivée de cargaisons de GNL provenant de divers pays, que ce soit par des engagements à long terme ou par des cargaisons *spot*. La souscription de ces capacités améliore la sécurité d'approvisionnement en réduisant l'exposition de la France à une rupture prolongée de l'approvisionnement par gazoduc.

Ainsi, la souscription de 3,5 Gm³/an de capacités supplémentaires permettrait d'accroître significativement le volume de gaz naturel liquéfié entrant sur le territoire français. La capacité souscrite sur les terminaux méthaniers français serait accrue de 12 % (de 7 % avec 2 Gm³ souscrits).

Terminal (Gm ³ /an)	Souscriptions au 1 ^{er} janvier 2022	Situation avec souscriptions 3,5 Gm ³	Evolution
Montoir-de-Bretagne	10	10	-
Fos Tonkin	1,5	1,5	-
Fos Cavaou	7,5	7,5	-
Dunkerque	9,5	13 (11,5 avec 2 Gm ³ souscrits)	+37 % (+21 %)
TOTAL	28,5	32 (30,5 avec 2 Gm ³ souscrits)	+12 % (+7 %)



La levée de la limitation actuelle de souscription à 1 Gm³/an imposée au groupe Engie augmenterait la probabilité que la capacité disponible de 3,5 Gm³/an soit entièrement souscrite. Cela contribuerait au renforcement de la sécurité d'approvisionnement.

La CRE considère que le critère portant sur l'amélioration de la sécurité d'approvisionnement est crucial. Dans le contexte géopolitique actuel, la diversification des sources d'approvisionnement de gaz naturel, et notamment la maximisation des capacités d'importation de GNL, revêt un caractère particulièrement stratégique et prioritaire à l'échelle européenne.

Le 8 mars 2022⁷, la Commission européenne a rédigé une communication dans laquelle elle déclare notamment que « *L'élimination progressive de notre dépendance à l'égard des combustibles fossiles provenant de Russie peut être réalisée bien avant 2030. Pour ce faire, la Commission propose un plan REPowerEU qui augmentera la résilience du système énergétique de l'UE [...] : Diversifier les approvisionnements en gaz, en augmentant les importations de GNL et les importations par gazoduc de fournisseurs non russes, et en augmentant les niveaux de biométhane et d'hydrogène.* »

La CRE considère que les conditions du critère a) sont remplies dans la mesure où le critère relatif à l'amélioration de la sécurité d'approvisionnement demeure satisfait.

3.2 Critères b), c) et d)

La CRE considère que l'analyse est inchangée par rapport à l'arrêté du 18 février 2010 et que le respect des critères est respecté :

- b) le niveau de risque lié à l'investissement est tel que cet investissement ne serait pas réalisé si une dérogation n'était pas accordée ;
- c) l'infrastructure doit appartenir à une personne physique ou morale qui est distincte, au moins sur le plan de la forme juridique, des gestionnaires des systèmes au sein desquels elle sera construite ;
- d) les droits d'accès sont perçus auprès des utilisateurs de l'infrastructure concernée.

3.3 Critère e) Impact sur la concurrence et le fonctionnement du marché intérieur du gaz

3.3.1 La répartition des capacités

En 2010, le groupe Engie détenait une position dominante sur le marché des capacités d'importation de gaz en France. Ses capacités ont considérablement diminué depuis.

Conformément à la décision de la Commission européenne concernant l'affaire COMP/39.316 – GDF du 3 décembre 2009, le groupe Engie a mis en œuvre ses engagements visant à réduire la part de ses capacités fermes d'importation de gaz naturel en France réservées à long terme. Engie a notamment procédé à une remise sur le marché de 1 Gm³ de capacités d'importation à partir du 1^{er} octobre 2010 au terminal méthanier de Montoir-de-Bretagne, dont les modalités de commercialisation ont été approuvées par décision de la CRE du 4 février 2010⁸.

Dans sa délibération du 26 janvier 2012⁹, la CRE a certifié que conformément aux 1° et 4° de l'article L. 111-11 du code de l'énergie, GRTgaz agit en toute indépendance des autres parties de l'Entreprise Verticalement Intégrée (EVI) Engie et qu'il exploite, entretient et développe le réseau de manière indépendante au regard des intérêts des activités de production ou de fourniture de l'EVI. Cette décision de certification a été maintenue par les délibérations du 6 juillet 2017¹⁰ et du 9 décembre 2021¹¹.

Par ailleurs, le groupe Engie a cédé en 2018 une capacité de liquéfaction de 2,5 Mt, son portefeuille de contrats d'achats et de vente à long terme de GNL, l'accès à des capacités de regazéification en France et en Europe ainsi que sa flotte de méthaniers.

⁷ COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

⁸ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 4 février 2010 portant décision relative aux règles d'allocation des capacités commercialisées par GRTgaz et ELENGY dans le cadre des engagements de GDF SUEZ

⁹ Délibérations de la CRE du 26 janvier 2012 portant décision de certification de la société TIGF, GRTgaz, RTE

¹⁰ Délibération de la CRE du 6 juillet 2017 portant décision sur le maintien de la certification de la société GRTgaz à la suite de l'opération d'acquisition par GRTgaz de la société Elengy et approbation de trois contrats relatifs à l'opération

¹¹ Délibération de la CRE du 9 décembre 2021 portant décision sur le maintien de la certification de GRTgaz à la suite de l'augmentation de la participation de la société SIG et sur la proposition de nomination d'un membre de la minorité du conseil d'administration de la société GRTgaz

La part d'Engie s'est considérablement réduite depuis 2010 :

	2010	2022
Part des capacités d'importations détenues par Engie sur les terminaux français	85 %	5 %
Part des capacités d'importations détenues par Engie PIR + PITTM	66 % ¹²	19 %

3.3.2 Impact sur les marchés du gaz naturel en France

La concentration du marché de la fourniture de gaz naturel en France a considérablement diminué depuis 2008, et le marché de détail est devenu beaucoup plus concurrentiel.

Le groupe Engie détient encore une position substantielle sur le marché de détail. Cependant, la part de marché des fournisseurs alternatifs de gaz a fortement progressé :

- pour le segment résidentiel, la part de marché des fournisseurs alternatifs est passée de 3,9 % au 31 décembre 2008 à 39,7 % au 30 septembre 2021 ;
- pour le segment non-résidentiel, la part de marché des fournisseurs alternatifs est passée de 14 % au 31 décembre 2008 à 59,2 % au 30 septembre 2021.

Observatoire des marchés de détail de l'énergie du 4^{ème} trimestre 2008

Synthèse en nombre de sites

Situation (en nombre de sites)	Résidentiels		Non résidentiels	
	Au 31 décembre 2008	Au 30 septembre 2008	Au 31 décembre 2008	Au 30 septembre 2008
Nombre total de sites	10 800 000	10 800 000	680 000	680 000
• sites en offre de marché	858 000	704 000	207 000	193 000
• sites alimentés par les fournisseurs alternatifs	416 000	310 000	96 000	90 000
Parts de marché des fournisseurs alternatifs	3,9 %	2,9 %	14 %	13,2 %

Sources : GRT, GRD, Fournisseurs historiques – Analyse : CRE

Observatoire des marchés de détail de l'énergie du 3^{ème} trimestre 2021

Tableau 6 : Synthèse en nombre de sites

Situation (en nombre de sites)	Résidentiels		Non résidentiels	
	Au 30 septembre 2021	Au 30 juin 2021	Au 30 septembre 2021	Au 30 juin 2021
Nombre total de sites	10 699 000	10 688 000	655 000	654 000
Sites fournis en offre de marché, dont :	7 728 000	7 635 000	641 000	640 000
▶ Fournisseurs historiques	3 476 000	3 457 000	253 000	252 000
▶ Fournisseurs alternatifs	4 252 000	4 178 000	388 000	388 000
Sites au tarif réglementé	2 971 000	3 053 000	14 000	14 000
Parts de marché des fournisseurs alternatifs	39,7 %	39,1 %	59,2 %	59,3 %

Sources : GRT, GRD, Fournisseurs historiques – Analyse : CRE

¹² En 2010, le marché français du gaz naturel était constitué de deux zones d'équilibrage. Le chiffre présenté ici agglomère les capacités d'entrée sur les deux zones

17 mars 2022

En outre, conformément à l'article 63 de la loi énergie-climat du 8 novembre 2019¹³, les tarifs réglementés de vente (TRV) de gaz prendront fin le 30 juin 2023 pour les particuliers et les copropriétés. Pour les petits professionnels, la fin des TRV est intervenue le 1er décembre 2020. Elle est déjà effective depuis plusieurs années pour les plus gros clients professionnels.

Compte tenu de ces évolutions, à la fois au niveau des capacités d'entrée en France et sur le marché de détail, la CRE considère que la levée de la limitation des capacités souscrites par le groupe Engie dans le terminal de Dunkerque n'aura pas d'effets négatifs sur la concurrence.

La CRE considère que les conditions du critère e) sont remplies.

¹³ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat

AVIS DE LA CRE

Par un courrier en date du 14 février 2022, la société Dunkerque LNG a saisi la ministre de la transition écologique en vue du réexamen de la décision d'exemption dont elle bénéficie. Cette demande a été transmise à la CRE, saisie pour avis par la ministre de la transition écologique.

La CRE émet un avis favorable à la demande de révision de la décision d'exemption à l'accès régulé des tiers déposée par la société Dunkerque LNG pour le terminal méthanier de Dunkerque. L'échéance de l'exemption est maintenue jusqu'en 2036.

Elle recommande que la disposition suivante : « les capacités primaires de regazéification dans le terminal vendues à long terme au groupe GDF-SUEZ ne peuvent pas être supérieures à 1 Gm³/an. » prévues par l'arrêté du 18 février 2010 soit supprimée.

Par ailleurs, elle recommande que les autres dispositions prévues dans l'arrêté soient maintenues :

- « la société Dunkerque LNG met en œuvre une procédure d'appel au marché conforme à la décision de la Commission européenne du 20 janvier 2010 pour évaluer de manière efficace, transparente et non discriminatoire la demande de nouvelles capacités de regazéification. La Commission de régulation de l'énergie valide les modalités du test de marché et les engagements pris par Dunkerque LNG dans le cadre de celui-ci en amont de l'opération de commercialisation. La Commission de régulation de l'énergie pourra, le cas échéant, auditer a posteriori la mise en œuvre du test et le respect des engagements pris ;
- la part du groupe EDF souscrite à long terme est limitée à 8 Gm³/an des capacités de regazéification du terminal ;
- le groupe EDF ne peut acheter, dans le cadre d'un accord d'une durée supérieure à un an, le gaz importé par les expéditeurs détenant le reste des capacités à long terme de regazéification du terminal ;
- dans l'hypothèse où une capacité résiduelle n'a pas été souscrite, la société Dunkerque LNG s'engage à proposer régulièrement cette capacité à long terme aux acteurs de marché jusqu'à ce qu'elle trouve acquéreur, sous la forme d'un appel au marché transparent et non discriminatoire, dont la fréquence et les modalités seront validées par la Commission de régulation de l'énergie ;
- la société Dunkerque LNG met en place et publie les conditions de remise sur le marché des capacités souscrites et non utilisées. Les capacités souscrites mais non programmées devront être remises sur le marché suffisamment en avance afin de permettre leur utilisation par d'autres acteurs du marché. Les mécanismes envisagés pour éviter la rétention de capacités sont soumis à la Commission de régulation de l'énergie pour validation. La Commission de régulation de l'énergie pourra organiser des retours d'expérience et, le cas échéant, pourra demander à Dunkerque LNG de modifier ces mécanismes ;
- la société Dunkerque LNG transmet à la Commission de régulation de l'énergie son tarif d'accès aux capacités du terminal et les contrats de souscription de capacités signés ;
- la société Dunkerque LNG publie, a minima, les mêmes informations que celles demandées aux opérateurs de terminaux méthaniers régulés quant aux créneaux de déchargement, aux capacités disponibles et toutes informations qui seraient nécessaires au bon fonctionnement du réseau de transport auquel il est raccordé. »

La présente délibération sera publiée sur le site de la CRE. Elle sera transmise à la ministre de la transition écologique et à la Commission européenne.

Délibéré à Paris, le 17 mars 2022.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO