

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 20 juin 2013 portant décision relative aux informations publiées concernant l'utilisation des terminaux méthaniers

Participaient à la séance : Olivier CHALLAN BELVAL, Hélène GASSIN, Jean-Pierre SOTURA et Michel THIOILLIERE commissaires.

La présente délibération est prise en application des dispositions de l'article L. 134-2 du code de l'énergie, selon lesquelles « *la Commission de régulation de l'énergie précise [...] les conditions d'utilisation [...] des installations de gaz naturel liquéfié* ».

La présente délibération a pour objet de préciser les obligations de transparence relatives à l'utilisation des terminaux méthaniers. Elle s'inscrit dans le cadre d'une démarche d'amélioration progressive des informations publiées par les opérateurs de terminaux méthaniers. La transparence sur l'utilisation des terminaux méthaniers a été progressivement renforcée, notamment sur la base des travaux menés en Concertation GNL, en préparation des différentes évolutions tarifaires. Dans un contexte de tension sur l'approvisionnement en gaz du sud de la France¹, les demandes complémentaires formulées ci-après par la Commission de régulation de l'énergie (« CRE ») sont essentiellement destinées à améliorer la qualité des informations dont disposent les acteurs de marché en vue de renforcer leur confiance dans les conditions de formation des prix. Ces évolutions seront mises en œuvre sans modification des modalités actuelles de publication des données sous forme agrégée et anonyme dans le respect de la confidentialité des informations commercialement sensibles (ci-après « ICS »). Les règles relatives à l'utilisation des capacités restent inchangées, la flexibilité dont bénéficient aujourd'hui les expéditeurs pour l'utilisation des capacités qu'ils ont souscrites n'est donc pas modifiée.

1. Contexte

1.1. Contexte de marché

L'approvisionnement en gaz du sud de la France est assuré par les terminaux méthaniers de Fos Tonkin et de Fos Cavaou ainsi que par la liaison Nord vers Sud du réseau de GRTgaz. La capacité ferme de cette liaison est limitée à 230 GWh/j. Elle est complétée par 220 GWh/j de capacité interruptible dont la disponibilité dépend largement, en été, du niveau d'émission du terminal méthanier de Montoir-de-Bretagne.

Les niveaux d'émission des trois terminaux méthaniers français sur les réseaux de transport sont un facteur déterminant de l'équilibre offre - demande et donc des prix du gaz dans le sud de la France. Ces niveaux d'émission dépendent directement des programmes de déchargements et de rechargements éventuels planifiés par les utilisateurs de ces infrastructures.

Le taux d'utilisation des terminaux méthaniers français et européens a fortement diminué depuis 2011, du fait des conditions de marché qui conduisent leurs utilisateurs à envoyer de nombreuses cargaisons de GNL vers l'Asie, où elles sont vendues à des prix plus élevés que sur le marché européen. Ainsi, sur la période du 1^{er} avril au 31 octobre 2012, les émissions des terminaux de Fos et de Montoir ont respectivement diminué de 18 % et de 55 % par rapport à l'année précédente.

Pour les mêmes raisons que celles évoquées ci-avant, les interconnexions franco-espagnoles sont actuellement fortement utilisées dans le sens de l'exportation vers l'Espagne. Ces flux permettent au

¹ Délibération de la CRE du 29 mai 2013 portant communication sur la formation des prix au sud de la France.

marché espagnol de remplacer une partie de ses approvisionnements de GNL par des importations de gaz par gazoduc.

En conséquence, la liaison Nord vers Sud sur le réseau de GRTgaz est congestionnée, sous l'effet conjugué des faibles taux d'utilisation des terminaux français et des niveaux élevés d'exportation vers l'Espagne. Cette congestion conduit à une hausse substantielle des prix dans le sud de la France. Ainsi, depuis 2012, le différentiel de prix entre les Points d'échange de gaz (« PEG ») Nord et Sud a fortement augmenté, dépassant à plusieurs reprises le niveau de 6 €/MWh pour le produit *day-ahead*.

Compte tenu du rôle déterminant des émissions des terminaux méthaniers sur les conditions de formation des prix dans le sud de la France, la CRE estime nécessaire de renforcer le niveau de transparence fourni au marché quant aux prévisions d'utilisation des terminaux. En particulier, la CRE considère que la qualité des informations publiées, et notamment leur fréquence de mise à jour, constitue un facteur déterminant de la confiance des acteurs de marché dans les conditions de formation des prix.

1.2. Cadre réglementaire

1.2.1. Obligations de transparence portées par le règlement (CE) n°715/2009

Le règlement (CE) n°715/2009 du 13 juillet 2009 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel impose diverses exigences de transparence applicables aux opérateurs de terminaux méthaniers.

L'article 15 alinéa 1 c) du règlement dispose que les gestionnaires d'installations de GNL « *rendent publiques les informations nécessaires, notamment les données relatives à l'utilisation et à la disponibilité des services, dans un délai compatible avec les contraintes commerciales raisonnables des utilisateurs des installations de GNL [...] sous réserve du contrôle de cette publication par l'autorité nationale de régulation* ».

En outre, l'article 19 alinéa 2 de ce même règlement énonce que « *pour les services fournis, chaque gestionnaire d'installation de GNL [...] publie, de façon régulière et continue et sous une forme normalisée et conviviale, des informations chiffrées sur les capacités souscrites et disponibles des installations [...] de GNL* ».

Enfin, l'article 19 alinéa 4 ajoute que « *chaque gestionnaire d'installation de GNL [...] rend publics la quantité de gaz présente dans chaque installation [...] de GNL, [...], les flux entrants et sortants, ainsi que les capacités disponibles des installations [...] de GNL [...]. Ces informations sont également communiquées au gestionnaire de réseau de transport, qui les publie à un niveau agrégé par réseau ou sous-réseau défini en fonction des points pertinents. Ces informations sont mises à jour au moins une fois par jour* ».

Les opérateurs de terminaux méthaniers sont donc soumis à des obligations de transparence qui impliquent la publication régulière des informations définies ci-dessus.

Afin de permettre aux opérateurs de terminaux méthaniers de répondre au mieux à leur obligation de transparence, la CRE a notamment demandé aux utilisateurs des terminaux méthaniers, dans le cadre du tarif ATTM 4, en vigueur depuis le 1er avril 2013, de transmettre aux opérateurs de terminaux méthaniers, au plus tard le vingtième jour du mois M-1, leur meilleure prévision de déchargements pour les mois M, M+1 et M+2. Le programme fourni par les utilisateurs pour le mois M est engageant, les programmes relatifs aux mois M+1 et M+2 sont fournis à titre indicatif.

1.2.2. Obligations portées par le règlement (UE) n°1227/2011

Le règlement européen (UE) n°1227/2011 du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie (dit « REMIT »), entré en vigueur le 28 décembre 2011, impose aux acteurs de marché l'obligation de publier les informations privilégiées qu'ils détiennent.

Les acteurs de marché sont définis par REMIT dans son article 2 alinéa 7, comme étant « *toute personne [...] qui effectue des transactions, y compris l'émission d'ordres, sur un ou plusieurs marchés de gros de l'énergie* ».

En l'espèce, les utilisateurs de terminaux méthaniers sont bien des acteurs de marché au sens de REMIT et sont par conséquent expressément soumis à l'obligation de publier les informations privilégiées.

Cette obligation de publication est posée par l'article 4 de REMIT qui dispose : « *les acteurs de marché divulguent publiquement, effectivement et en temps utile, une information privilégiée qu'ils détiennent concernant une entreprise ou des installations que l'acteur concerné, ou son entreprise mère ou une entreprise liée, possède ou dirige ou dont ledit acteur ou ladite entreprise est responsable, pour ce qui est des questions opérationnelles en tout ou partie* ».

L'obligation de publication porte donc sur les informations privilégiées telles que définies par l'article 2 de REMIT, à savoir, « *une information de nature précise, qui n'a pas été rendue publique et qui concerne, directement ou indirectement, un ou plusieurs produits énergétiques de gros et qui, si elle était rendue publique, serait susceptible d'influencer de façon sensible les prix de ces produits énergétiques de gros* ».

REMIT précise par ailleurs qu'il faut entendre par « *information* » notamment celle « *qui doit être rendue publique conformément au règlement [...] (CE) n°715/2009* », celle « *relative à la capacité et à l'utilisation des installations de GNL, y compris l'indisponibilité prévue ou imprévue desdites installations* » et de manière générale, « *toute autre information qu'un acteur de marché raisonnable serait susceptible d'utiliser pour fonder sa décision d'effectuer une transaction ou d'émettre un ordre portant sur un produit énergétique de gros* ».

Cette obligation de publication implique pour les acteurs de marché une appréciation au cas par cas des informations en cause, afin de déterminer si elles constituent ou non une information privilégiée.

1.3. Consultation publique

La CRE a mené du 12 avril au 13 mai 2013 une consultation publique relative aux informations publiées sur l'utilisation des terminaux méthaniens français. A cette occasion, la CRE a soumis les orientations suivantes au marché :

- mise à jour quotidienne au lieu de bimensuelle des données réalisées et prévisionnelles d'utilisation des terminaux, pour les déchargements, les rechargements et les émissions ;
- différenciation explicite des opérations de déchargements et de rechargements dans les programmes publiés par les opérateurs ;
- communication par les utilisateurs de terminaux méthaniens aux opérateurs, dans les meilleurs délais, de toute information relative à une modification de leurs programmes de déchargement ou de rechargement portant sur une quantité supérieure à 50 000 m³ de GNL ;
- mise en place par les opérateurs de terminaux méthaniens d'une plateforme de publication des informations privilégiées pour les utilisateurs des terminaux.

2. Synthèse des contributions à la consultation publique

Seize contributions ont été reçues : huit provenant d'expéditeurs, quatre d'opérateurs de terminaux méthaniens, trois d'associations et une d'un cabinet de conseil.

Une large majorité d'expéditeurs reconnaît la nécessité d'améliorer le niveau de transparence sur les terminaux méthaniens, compte tenu notamment des conditions actuelles de marché dans le sud de la France.

Toutefois, de nombreux contributeurs, dont les opérateurs de terminaux méthaniens, expriment leurs préoccupations quant aux conséquences éventuelles des orientations de la CRE sur l'attractivité des terminaux français, dans un contexte de concurrence européenne entre terminaux et de concurrence entre terminaux régulés et exemptés.

3. Informations publiées par les opérateurs de terminaux

3.1. Contributions à la consultation publique

La majorité des expéditeurs est favorable à l'introduction d'une mise à jour quotidienne des données publiées par les opérateurs de terminaux. Plusieurs d'entre eux considèrent que le renforcement des obligations de transparence devrait porter sur l'ensemble des infrastructures de gaz et notamment sur les installations de stockage.

En outre, de nombreux contributeurs indiquent que le renforcement des obligations de transparence ne doit pas dégrader l'attractivité des terminaux méthaniers français vis-à-vis de leurs concurrents européens régulés ou exemptés. A ce titre, une majorité d'expéditeurs considèrent que les obligations de transparence pesant sur les terminaux méthaniers ne doivent pas remettre en cause la garantie de la confidentialité des ICS ni la valeur des capacités de regazéification.

Les opérateurs de terminaux considèrent que les publications actuelles sont conformes aux obligations de transparence imposées par le règlement (CE) n°715/2009. En outre, ils précisent que ce niveau de transparence respecte les orientations de l'association européenne des opérateurs de terminaux méthaniers (GLE) qui harmonisent les informations publiées à l'échelle européenne.

3.2. Analyse de la CRE

La CRE considère que la mise à jour quotidienne des données prévisionnelles relatives aux déchargements, rechargements et émissions, déjà publiées par les opérateurs de terminaux, constitue une mesure adaptée aux attentes exprimées par de nombreux acteurs. Cette mise à jour quotidienne permettra à l'ensemble des acteurs de marché de disposer d'une information objective sur l'équilibre offre-demande dans le sud de la France. Les éventuelles opérations de transbordement de GNL ne sont pas concernées dans la mesure où elles sont sans effet tant sur les niveaux de stock que sur les émissions des terminaux.

La CRE partage la position exprimée par de nombreux contributeurs sur la nécessité de ne pas dégrader l'attractivité des terminaux méthaniers français. A ce titre, elle souligne que les évolutions demandées ne modifient en aucune façon les conditions contractuelles d'accès pour les utilisateurs des terminaux français.

En effet, les utilisateurs des terminaux méthaniers devront informer les opérateurs sans délai dès qu'ils auront décidé de modifier leur programme de déchargement ou de rechargement, alors que cette information est aujourd'hui transmise uniquement deux fois par mois. Cette évolution ne modifie en rien les droits et obligations des expéditeurs sur l'utilisation de leurs capacités ou de leurs créneaux de déchargement. Ainsi, les règles de *use-it-or-lose-it* fixées dans le tarif en vigueur (ATTM4) ne sont pas modifiées : seules les capacités non utilisées postérieurement au 25^{ème} jour du mois m-1 sont reproposées à la commercialisation.

S'agissant de la protection des ICS, la CRE rappelle que ses propositions ne conduisent qu'à augmenter la fréquence de publication de certaines informations déjà publiées par les opérateurs sous une forme agrégée et anonyme. En conséquence, ces évolutions ne sont pas de nature à porter atteinte à l'obligation de protection des ICS pesant sur les opérateurs de terminaux.

4. Mise en œuvre d'un seuil de transparence

4.1. Consultation publique

La proposition de mise en œuvre d'un seuil au-delà duquel les utilisateurs de terminaux doivent communiquer toute information relative à une modification de leurs programmes de déchargement ou de rechargement, fixé à 50 000 m³, a reçu un accueil mitigé de la part des contributeurs. Ces derniers précisent que le seuil envisagé à 50 000 m³ de GNL couvre en pratique l'intégralité des cargaisons de GNL actuelles. Certains contributeurs estiment qu'une définition normative de ce niveau n'est pas souhaitable et demandent qu'un tel seuil soit dimensionné sur la base d'une analyse objective.

Plusieurs contributeurs, dont les opérateurs de terminaux, souhaitent qu'un tel seuil de transparence puisse s'appliquer à l'ensemble des infrastructures de gaz et porte sur les émissions de gaz sur le réseau de transport et non sur les quantités de GNL déchargées ou rechargées.

4.2. Analyse de la CRE

Dans ses orientations², l'ACER indique que les régulateurs nationaux peuvent définir un seuil de transparence à l'instar du seuil introduit en électricité par le Règlement (CE) n°714/2009. L'ACER précise que compte tenu de l'hétérogénéité des marchés du gaz naturel, il reviendra à chaque régulateur de définir,

² Guidance on the application of Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity and transparency. 2nd edition. (updated) 22 april 2013

après consultation des acteurs de marché, un niveau pertinent en tenant compte des caractéristiques du marché national.

Conformément aux recommandations de l'ACER, ce seuil pourra être pris en compte, à titre indicatif, par les utilisateurs des terminaux méthaniers pour apprécier le caractère d' « information privilégiée » de leurs décisions relatives à l'utilisation des terminaux. Toutefois, le règlement REMIT ne définit pas de seuil permettant de qualifier une information de privilégiée, cette dernière devant être appréciée au cas par cas, selon les critères rappelés au point 1.2.2 de la présente délibération.

Un certain nombre de contributeurs ont demandé qu'un tel seuil soit appliqué à l'ensemble des infrastructures de gaz naturel. Au vu de ces demandes, la CRE s'interroge sur la possibilité et la pertinence de définir un seuil de transparence applicable à l'ensemble des infrastructures de gaz naturel. Elle estime souhaitable d'organiser des travaux complémentaires sur cette question, en concertation avec l'ensemble des acteurs du marché. Dans l'attente des conclusions de ces travaux, elle considère que la définition d'un seuil de transparence fixé à 50 000 m³ pour les terminaux méthaniers est nécessaire.

5. Mise en place d'une plateforme de publication des informations privilégiées

La CRE a proposé la mise en place d'une plateforme de publication des informations privilégiées susceptibles d'être détenues par les utilisateurs des terminaux méthaniers français.

5.1. Consultation publique

Les contributeurs ne sont pas opposés à la mise en place d'une plateforme de publication mais privilégient, pour une majorité d'entre eux, la création d'une plateforme unique *a minima* nationale destinée aux utilisateurs de l'ensemble des infrastructures de gaz.

En outre, certains contributeurs indiquent que les informations devant être rendues publiques au titre du règlement REMIT ne concernent que les informations relatives à la disponibilité des capacités de regazéification et à leur utilisation. Ils précisent que la publication de ces informations, nécessairement agrégées, incombe aux opérateurs de terminaux méthaniers et non à leurs utilisateurs.

5.2. Analyse de la CRE

La CRE rappelle que l'obligation de publication des informations privilégiées porte sur toute information qu'un acteur de marché raisonnable serait susceptible d'utiliser pour fonder sa décision d'effectuer une transaction ou d'émettre un ordre portant sur un produit énergétique de gros, et ne peut en conséquence être restreinte aux seules informations concernant la capacité et l'utilisation des installations de GNL.

La CRE considère que la mise en place d'une plateforme nationale faciliterait le respect, par les acteurs de marché, de leurs obligations de publication d'informations privilégiées au titre du règlement REMIT. Ce type de plateforme est déjà mis en place par d'autres opérateurs européens, par exemple au Royaume-Uni, et ce conformément aux préconisations formulées par l'ACER.

En conséquence, la CRE estime que la mise à disposition par les opérateurs de terminaux d'une plateforme dédiée à la publication des informations privilégiées détenues par leurs utilisateurs pourrait constituer une première étape satisfaisante en attendant la mise en œuvre d'une plateforme nationale. Toute information publiée sur une telle plateforme relève de l'initiative des utilisateurs des terminaux méthaniers qui en portent seuls la responsabilité.

6. Décisions de la CRE

La CRE demande aux opérateurs de terminaux de publier et de mettre à jour quotidiennement les données agrégées et anonymes relatives aux déchargements, aux chargements et aux émissions sur le réseau de transport, sur la base des informations les plus récentes communiquées par leurs utilisateurs. Les publications relatives aux programmes de déchargements et de rechargements devront être distinctes.

Les utilisateurs des terminaux méthaniers sont tenus de communiquer aux opérateurs sans délai, dès qu'ils en ont pris décision ou connaissance, leurs meilleures prévisions d'utilisation des terminaux et en particulier toute modification de leurs prévisions d'utilisation portant sur une quantité supérieure à 50 000 m³ de GNL.

La CRE demande aux opérateurs de terminaux méthaniers de mettre en place une plateforme destinée à la publication des informations privilégiées susceptibles d'être détenues par leurs utilisateurs.

Enfin, la CRE demande à l'ensemble des gestionnaires d'infrastructures de gaz naturel en France, dans le cadre d'un groupe de travail spécifique de la Concertation Gaz, d'étudier l'opportunité et les conditions de mise en œuvre :

- d'une plateforme de publication des informations privilégiées dédiée aux utilisateurs de l'ensemble des infrastructures de gaz ;
- d'un seuil de transparence applicable à l'ensemble des infrastructures de gaz naturel en France, sur la base des préconisations de l'ACER.

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

Fait à Paris, le 20 juin 2013

Pour la Commission de régulation de l'énergie,
Un commissaire,

Olivier CHALLAN BELVAL