



DÉLIBÉRATION N° 2018-255

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 13 décembre 2018 portant approbation d'une proposition concernant l'acquisition et l'échange de capacités de réserve primaire et d'une exemption concernant le transfert transfrontalier entre acteurs de capacités de réserve primaire

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Catherine EDWIGE, Jean-Laurent LASTELLE et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

1. CONTEXTE, COMPÉTENCE ET SAISINE DE LA CRE

1.1 Introduction et contexte juridique

Le règlement (UE) 2017/2195 de la Commission du 23 novembre 2017 concernant une ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique (règlement « *Electricity Balancing Guideline* », ci-après « *règlement EB* ») est entré en vigueur le 18 décembre 2017. Il porte sur l'intégration européenne des marchés des énergies d'équilibrage et l'harmonisation des principes du règlement des écarts, et prévoit un cadre pour la mise en œuvre, sur une base volontaire, d'échanges de capacités d'équilibrage.

L'article 33 du règlement EBGL dispose que « *deux [gestionnaires de réseau de transport (ci-après « GRT »)] ou plus qui échangent ou souhaitent mutuellement échanger des capacités d'équilibrage élaborent une proposition concernant l'établissement de règles et de processus communs et harmonisés pour l'échange et l'acquisition de capacités d'équilibrage* ».

Cet article prévoit également que cet échange de capacités d'équilibrage, s'il est mis en œuvre, doit s'appuyer sur un modèle « GRT-GRT », dans lequel les GRT concernés collectent les offres de capacités d'équilibrage soumises par les acteurs raccordés à leur propre réseau et mettent en commun ces offres dans le but d'optimiser la contractualisation des capacités à l'échelle de l'ensemble des GRT participant à l'échange de capacités d'équilibrage. Les GRT doivent veiller à ce que les échanges de capacités d'équilibrage tiennent compte des capacités disponibles entre zones et des limites opérationnelles définies par le règlement (UE) 2017/1485 du 2 août 2017 établissant une ligne directrice sur la gestion du réseau de transport de l'électricité (règlement « *System Operation Guideline* », ci-après « *règlement SO* »).

L'article 34 du règlement EB dispose par ailleurs que les GRT qui échangent des capacités d'équilibrage sont tenus d'offrir aux fournisseurs de capacités d'équilibrage la possibilité de transférer leurs obligations de fournir ces capacités à d'autres fournisseurs au sein de l'ensemble de la zone couverte par l'échange de capacités d'équilibrage. Il précise, que le ou les GRT concernés peuvent demander une exemption à cette obligation lorsque les périodes contractuelles concernant les capacités d'équilibrage sont strictement inférieures à une semaine.

Les GRT de 6 pays européens (Allemagne, Autriche, Belgique, France, Pays-Bas et Suisse) contractualisent et échangent aujourd'hui des capacités de réserve primaire au travers d'un appel d'offres hebdomadaire au sein de la coopération « FCR » (« Frequency Containment Reserve », réserve primaire). Ces échanges entrent donc dans le cadre de l'article 33 du règlement EBGL.

1.2 Compétence et saisine de la CRE

En application des dispositions de l'article 5(3)b du règlement EB, la proposition des GRT concernant l'établissement de règles et de processus communs et harmonisés pour l'acquisition et l'échange de capacités d'équilibrage

au titre de l'article 33 du même règlement, fait l'objet d'une approbation coordonnée par toutes les autorités de régulation de la région concernée. Il en va de même des demandes d'exemption visées à l'article 34, en application des dispositions de l'article 5(3)d.

Par ailleurs, en application des dispositions de l'article 6(1) du règlement EBGL, les autorités de régulation peuvent, avant d'approuver la proposition des GRT, demander conjointement une modification de cette proposition. Les GRT doivent alors soumettre aux autorités de régulation une proposition amendée dans un délai de deux mois.

Les autorités de régulation des Etats membres concernés par la proposition d'échanges de capacité de réserve primaire coopèrent afin de parvenir à une position commune en faveur de l'approbation ou d'une demande d'amendement de la proposition des GRT, puis élaborent un document de synthèse faisant état de cette position, qu'elles adoptent à l'unanimité. A l'issue de l'adoption de ce document de synthèse, chaque autorité statue sur la proposition qui lui a été soumise sur la base des éléments synthétisés dans ce document.

En application des dispositions de l'article 10 du règlement EB, les GRT de la coopération « FCR » ont organisé une consultation publique sur leur proposition de règles pour l'échange de capacité de réserve primaire et sur leur demande d'exemption au titre de l'article 34 du règlement EB du 15 janvier 2018 au 15 février 2018 via le réseau européen des gestionnaires de réseau de transport pour l'électricité (« *European network of transmission system operators for electricity* », ci-après « ENTSO-E »).

La première proposition commune relative à l'acquisition et à l'échange de capacités de réserve primaire ainsi que la demande d'exemption au titre de l'article 34 du règlement EBGL a été élaborée par les GRT de la coopération « FCR » le 26 avril 2018. Cette première proposition a fait l'objet d'une demande d'amendement le 25 septembre 2018 par les autorités de régulations des pays concernés en application des dispositions de l'article 6(1) du règlement EBGL.

Une version modifiée de la proposition et de la demande d'exemption au titre de l'article 34 du règlement EBGL ont été soumises aux autorités de régulation concernées le 19 octobre 2018. RTE l'a soumise à la Commission de régulation de l'énergie (« CRE ») par courrier reçu le 22 octobre 2018.

Les autorités de régulation des Etats membres concernés par la proposition et par la demande d'exemption sont convenues, par un accord en date du 28 novembre 2018, que la proposition et la demande d'exemption amendées qui leur avaient été soumises par les GRT pouvaient être approuvées en l'état. Les termes de cet accord sont annexés à la présente délibération qui en reprend les principaux éléments.

2. PROPOSITION DES GRT DE LA COOPÉRATION « FCR »

2.1 Contenu de la proposition au titre de l'article 33 du règlement EBGL

La proposition concernant l'établissement de règles et de processus communs et harmonisés pour l'acquisition et l'échange de capacités de réserve primaire soumise par les GRT de la coopération « FCR » propose des évolutions des modalités existantes de la coopération. Ces évolutions concernent principalement les points suivants :

- l'appel d'offres commun, aujourd'hui mené chaque semaine pour une livraison continue sur la semaine suivante, va évoluer le 1^{er} juillet 2019 vers un appel d'offres quotidien (les jours ouvrés) pour la livraison d'un produit journalier en J+2¹, puis le 1^{er} juillet 2020, vers un appel d'offres quotidien (tous les jours) pour la livraison de produits d'une durée de 4h le lendemain ;
- les fournisseurs de capacités de réserve primaire sont aujourd'hui rémunérés au prix de chacune de leurs offres retenues dans l'appel d'offres ; à partir du 1^{er} juillet 2019, les offres retenues seront rémunérées au prix marginal de l'appel d'offres ;
- les offres indivisibles ne peuvent être offertes actuellement que par les acteurs suisses ; à partir du 1^{er} juillet 2019, des offres divisibles et indivisibles pourront être offertes dans tous les pays de la coopération ;
- des offres exclusives (interdépendantes) peuvent aujourd'hui être offertes par les acteurs suisses ; à partir du 1^{er} juillet 2019, de telles offres ne pourront plus être proposées dans aucun pays de la coopération.

2.2 Contenu de la demande d'exemption au titre de l'article 34 du règlement EBGL

L'article 34 du règlement EBGL dispose que les GRT qui échangent des capacités d'équilibrage sont tenus d'autoriser les fournisseurs de capacités d'équilibrage à transférer de manière transfrontalière leurs obligations de fournir des capacités d'équilibrage. Cet article prévoit par ailleurs que les GRT peuvent demander une exemption à cette

¹ L'enchère du jeudi couvrira le samedi et le dimanche et celle du vendredi le lundi et le mardi.

obligation lorsque la durée de contractualisation est strictement inférieure à une semaine. Les GRT de la coopération « FCR » demandent une exemption à la mise en œuvre de transferts de capacités de réserve primaire, dans la mesure où les évolutions de la coopération prévues par la proposition commune consistent notamment à réduire la durée de la période de contractualisation à une journée puis à 4 heures.

3. ANALYSE ET CONCLUSIONS DE L'ENSEMBLE DES AUTORITÉS DE RÉGULATION CONCERNÉES

3.1 Analyse des autorités de régulation concernées

Les autorités de régulation des pays de la coopération « FCR » considèrent que la proposition amendée soumise par les GRT répond aux exigences fixées par le règlement EB.

La demande d'amendement des autorités de régulation concernées consistait à repousser la mise en œuvre des appels d'offres quotidiens du 26 novembre 2018, date initialement proposée par les GRT, au 1^{er} juillet 2019. Cette demande, qui tenait compte des réponses des acteurs ayant répondu à la consultation publique, permettait de laisser plus de temps aux fournisseurs de capacités de réserve pour s'adapter à cette évolution. Elle permettait par ailleurs de réduire le nombre d'étapes de mise en œuvre des modalités cibles prévues dans la proposition des GRT.

Des produits de réserve primaire sur des durées plus courtes et un guichet de dépôt des offres plus près du temps réel permettent d'assurer la conformité avec l'article 32 du règlement EB, qui prévoit que la contractualisation des réserves est exécutée sur une base de court terme dans la mesure du possible et lorsque cela est économiquement efficient. Des appels d'offres plus proches du temps réel permettent d'améliorer les prévisions des fournisseurs de réserves et donc de réduire les incertitudes auxquelles ils sont exposés.

Les autorités de régulation des pays concernés considèrent que la proposition modifiée des GRT contribue à l'intégration des marchés de l'équilibrage et devrait permettre d'accroître la concurrence sur le marché de la réserve primaire.

Concernant la demande d'exemption dans le cadre de l'article 34 du règlement EB, les autorités de régulation des pays concernés considèrent qu'elle est conforme aux exigences du règlement. Elles estiment que la mise en œuvre de transferts de capacités est techniquement difficile, et que la contractualisation plus proche du temps réel est le facteur principal d'amélioration des conditions de concurrence entre les fournisseurs de réserve primaire.

L'article 34 du règlement EB s'applique un an après l'entrée en vigueur du règlement EB, soit le 18 décembre 2018. A compter de cette date, les GRT qui échangent des capacités d'équilibrage doivent permettre aux fournisseurs de capacité d'équilibrage de transférer leurs obligations de fournir ces capacités. Ils peuvent néanmoins demander une exemption, prévue par cet article, si la durée de contractualisation est strictement inférieure à une semaine. Par ailleurs, l'article 5(5) du règlement EBGL dispose que les propositions des GRT dans le cadre du règlement doivent comporter un calendrier de mise en œuvre, qui ne doit pas dépasser douze mois après l'approbation par les autorités de régulation compétentes, sauf lorsque toutes les autorités de régulation compétentes conviennent de prolonger ce calendrier ou que différents calendriers sont stipulés dans le même règlement.

Les autorités de régulation concernées considèrent que le passage aux enchères quotidiennes prévu le 1^{er} juillet 2019 définit un calendrier de mise en œuvre au titre de l'article 5(5) du règlement EBGL, qui ne dépasse pas douze mois après leur approbation. Elles estiment donc que la demande d'exemption au titre de l'article 34 peut être accordée, dès lors que la fréquence des enchères est inférieure à une semaine.

3.2 Conclusions des autorités de régulation concernées

Les autorités de régulation concernées se sont coordonnées afin de parvenir à un accord au sujet de la proposition et de la demande d'exemption amendées élaborées par les GRT de la coopération « FCR ». Cette proposition et cette demande d'exemption satisfont aux exigences du règlement EB et peuvent en conséquence être approuvées par toutes les autorités de régulation concernées.

A la suite de l'approbation de la proposition et de la demande d'exemption par l'ensemble des autorités de régulation concernées, tous les GRT de la coopération « FCR » seront tenus, d'une part, de publier la proposition et la demande d'exemption amendées, en application des dispositions de l'article 7 du règlement EBGL et, d'autre part, de respecter le calendrier de mise en œuvre prévu à l'article 11 de la proposition amendée.

3.3 Conclusions de la CRE

A l'appui de son soutien à la position commune des autorités de régulation concernées, la CRE souligne que les évolutions de la coopération « FCR » prévues par la proposition commune des GRT sont positives :

- une contractualisation plus proche du temps réel pourra permettre une meilleure prise en compte des prévisions de consommation, de production et de disponibilité des entités fournissant la réserve primaire ;
- le passage au règlement des offres retenues au prix marginal de l'enchère simplifiera le processus de formulation des offres et améliorera les conditions de participation des acteurs déposant le moins d'offres, et contribuera ainsi au renforcement de l'efficacité de ce marché.

Ces évolutions s'inscrivent par ailleurs dans les orientations de la CRE données dans sa délibération du 2 juin 2016 portant orientation sur les modalités de constitution de la réserve primaire pour les services système fréquence / puissance.

Le calendrier proposé par les GRT permet de limiter le nombre d'évolutions successives, tout en laissant un délai suffisant pour la majorité des acteurs avant l'introduction des enchères journalières les jours ouvrés.

Enfin, il convient de souligner que le transfert d'obligations de fournir des capacités de réserve primaire est possible entre les fournisseurs de réserve raccordés au réseau de RTE. Cette possibilité, conjuguée à la mise en œuvre d'enchères journalières, devrait permettre d'assurer la bonne optimisation du placement des réserves au sein du parc français et de l'ensemble des actifs participant à la réserve primaire au sein de la coopération « FCR ».

DÉCISION

En application des dispositions de l'article 5(3)b et d du règlement (UE) 2017/2195 de la Commission du 23 novembre 2017 concernant une ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique (ci-après « règlement EB »), les autorités de régulation des Etats membres de la coopération « FCR » (Allemagne, Autriche, Belgique, France et Pays-Bas) sont compétentes pour approuver de manière coordonnée la proposition commune des GRT de la coopération « FCR » concernant l'établissement de règles et de processus communs et harmonisés pour l'acquisition et l'échange de capacités d'équilibrage ainsi que l'exemption à la mise en œuvre de transferts d'obligation de fournir des réserves, prévue par l'article 34 du même règlement.

En application des dispositions de l'article 33 du règlement EB, les GRT de la coopération « FCR » ont élaboré une proposition de règles communes pour la contractualisation de réserve primaire, ainsi qu'une demande d'exemption au titre de l'article 34 du règlement EB, qui ont été soumises par RTE à la CRE le 22 octobre 2018. Cette proposition et cette demande d'exemption prévoient des évolutions de la coopération « FCR », introduisant notamment des enchères journalières et un règlement au prix marginal de l'enchère le 1^{er} juillet 2019. Une deuxième évolution relative aux enchères journalières (période de l'enchère et période de livraison) est prévue le 1^{er} juillet 2020.

La CRE approuve la proposition concernant l'établissement de règles et de processus communs et harmonisés pour l'acquisition et l'échange de capacités de réserve primaire ainsi que l'exemption à la mise en œuvre de transferts d'obligation de fournir des réserves, prévue par l'article 34 du règlement EBGL, sur la base de l'accord trouvé avec l'ensemble des autorités de régulation concernées le 28 novembre 2018. Cet accord est annexé à la présente délibération. Cette proposition et cette demande d'exemption entreront en application sous réserve de leur approbation par les autres autorités de régulation concernées.

RTE publiera cette proposition et cette demande d'exemption sur son site Internet.

La présente délibération est publiée sur le site Internet de la CRE et transmise au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire.

Elle est notifiée à RTE ainsi qu'à l'Agence de Coopération des Régulateurs de l'Energie.

Délibéré à Paris, le 13 décembre 2018.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO

ANNEXE

Le document de position commune des autorités de régulation concernées par la coopération « FCR » daté du 28 novembre 2018 est annexé à la délibération en version originale (langue anglaise), son contenu, non juridiquement contraignant, étant retranscrit dans la présente délibération.