

DELIBERATION N° 2022-291

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 10 novembre 2022 portant avis sur un projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 13 décembre 2016 fixant les conditions d'achat pour l'électricité produite par les installations utilisant à titre principal le biogaz produit par méthanisation de déchets non dangereux et de matière végétale brute implantées sur le territoire métropolitain continental d'une puissance installée strictement inférieure à 500 kW telles que visées au 4° de l'article D. 314-15 du code de l'énergie.

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX et Valérie PLAGNOL, commissaires.

1. CONTEXTE, SAISINE ET COMPETENCE DE LA CRE

Les installations produisant de l'électricité à partir de biogaz et, le cas échéant, de la chaleur en cogénération sont soutenues, suivant leur typologie, par les dispositifs de guichets ouverts suivants :

- l'arrêté du 9 mai 2017¹ s'agissant de la production d'électricité par méthanisation des matières issues du traitement des eaux usées urbaines ou industrielles (STEP) ;
- l'arrêté du 13 décembre 2016², (« BG16 »), s'agissant de la production d'électricité par méthanisation de déchets non dangereux et de matière végétale brute de puissance installée strictement inférieure à 500 kW ;
- l'arrêté du 3 septembre 2019³ s'agissant de la production d'électricité à partir du biogaz capté sur les installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND) : cet arrêté a cependant été abrogé⁴, en application du décret n° 2019-527 du 27 mai 2019 modifiant l'éligibilité au complément de rémunération et à l'obligation d'achat, pris en application des décisions de la Commission européenne à la suite de la notification du dispositif de soutien à la filière⁵.

L'arrêté « BG16 » est l'objet de la présente saisine.

¹ Arrêté du 9 mai 2017 fixant les conditions d'achat et du complément de rémunération pour l'électricité produite par les installations utilisant à titre principal du biogaz produit par méthanisation de matières résultant du traitement des eaux usées urbaines ou industrielles.

² Arrêté du 13 décembre 2016 fixant les conditions d'achat pour l'électricité produite par les installations utilisant à titre principal le biogaz produit par méthanisation de déchets non dangereux et de matière végétale brute implantées sur le territoire métropolitain continental d'une puissance installée strictement inférieure à 500 kW telles que visées à l'article D. 314-15 du code de l'énergie.

³ Arrêté du 3 septembre 2019 fixant les conditions d'achat et du complément de rémunération pour l'électricité produite par les installations utilisant à titre principal du biogaz issu d'installations de stockage de déchets non dangereux implantées sur le territoire métropolitain continental.

⁴ Arrêté du 19 avril 2022 abrogeant l'arrêté du 3 septembre 2019 fixant les conditions d'achat et du complément de rémunération pour l'électricité produite par les installations utilisant à titre principal du biogaz issu d'installations de stockage de déchets non dangereux implantées sur le territoire métropolitain continental.

⁵ Le décret du 27 mai 2019 limite, conformément aux décisions de la Commission européenne, le soutien à la filière « ISDND » au 31 décembre 2020 et à un plafond de capacités installées totales soutenues de 60 MW.

En application des dispositions des articles L. 314-4 et L. 314-20 du code de l'énergie, la CRE a été saisie le 26 septembre 2022 par la ministre de la transition énergétique d'un projet d'arrêté visant à modifier l'arrêté « BG16 » afin :

- de maintenir l'éligibilité à l'obligation d'achat des équipements associés au sein des installations d'élevage aux couvertures de fosses récupératrices de biogaz issu de l'entreposage temporaire d'effluents, à la suite d'évolutions de la réglementation applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ;
- de soumettre les installations éligibles au guichet ouvert au volet « durabilité » de la directive européenne relative aux énergies renouvelables dite « RED II » ;
- d'ajuster le plafond de rémunération des installations bénéficiant du contrat d'achat, en cas de mise en service tardive ou de contrat résilié avant terme ;
- de supprimer la clause de l'arrêté relative à la « double valorisation » qui donnait la possibilité aux sites valorisant le biogaz produit en biométhane injecté d'une part et en électricité d'autre part, de disposer d'un tarif d'achat de l'électricité produite couplé à un tarif d'achat du biométhane injecté.

2. MODIFICATIONS APORTEES PAR LE PROJET D'ARRETE

2.1 Typologie des installations éligibles

Les installations de « méthanisation classique » (méthanisation de déchets non dangereux ou de matière végétale brute, à l'exclusion des installations de méthanisation d'eaux usées ou de boues d'épuration urbaines lorsqu'elles sont méthanisées sur leur site de production) sont classées à la rubrique 2781 de la nomenclature ICPE⁶ (Installations Classées pour la Protection de l'Environnement), spécifique à la méthanisation et créée par le décret du 29 octobre 2009⁷.

Conformément aux dispositions de l'article L. 511-2 du code de l'environnement, la nomenclature définie par décret soumet les installations 1) à autorisation, 2) à enregistrement ou 3) à déclaration suivant la gravité des dangers ou des inconvénients que peuvent présenter leur exploitation. Les prescriptions générales applicables aux ICPE relevant de chacun des trois régimes susmentionnés sont définies par trois arrêtés⁸ pris par le ministre chargé de l'environnement. La réglementation prévue par ces « arrêtés ICPE » a été modifiée le 17 juin 2021⁹ afin, entre autres, de retirer la qualification d'« installation de méthanisation » aux « équipements associés, au sein des installations d'élevage, aux couvertures de fosse récupératrices de biogaz issu de l'entreposage temporaire d'effluents d'élevage », dans l'objectif d'alléger la réglementation s'appliquant à ceux-ci. Ces équipements sont désormais intégrés aux installations visées par la réglementation ICPE relative aux exploitations d'élevage.

Cette modification entraîne une exclusion de ces équipements du périmètre des installations éligibles à l'arrêté tarifaire du 13 décembre 2016 qui, en application des dispositions de l'article R. 314-1 du code de l'énergie, définit une installation comme « l'ensemble des machines électrogènes susceptibles de fonctionner simultanément en utilisant à titre principal le biogaz issu d'une même unité amont, à laquelle l'installation est reliée physiquement », l'unité amont étant définie comme « l'ensemble d'une ou plusieurs installations produisant du biogaz par **méthanisation** de déchets non dangereux ou de matière végétale brute ».

Le projet d'arrêté modificatif réintroduit l'éligibilité à l'obligation d'achat des équipements susmentionnés en les intégrant, au même titre que les installations de méthanisation, au périmètre des installations pouvant bénéficier du guichet ouvert.

⁶ Le code de l'environnement définit les ICPE comme « les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique ». Les installations visées sont définies dans la nomenclature des installations classées, établie par décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre chargé des installations classées, après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques.

⁷ Décret n° 2009-1341 du 29 octobre 2009 et modifiée par les décrets n° 2010-875 du 26 juillet 2010, n° 2014-996 du 2 septembre 2014 et n° 2018-458 du 6 juin 2018.

⁸ Arrêté du 10/11/09 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à déclaration sous la rubrique n° 2781-1, arrêté du 12/08/10 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781-1 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, et arrêté du 10/11/09 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation en application du titre Ier du livre V du code de l'environnement.

⁹ Arrêté du 17 juin 2021 modifiant l'arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement.

2.2 Transposition du volet « durabilité » de la directive européenne relative aux énergies renouvelables

Le projet d'arrêté impose aux producteurs sollicitant le bénéfice de l'obligation d'achat, le respect de l'article 29 de la directive 2018/2011 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, dite « RED II ».

Cet article fixe les critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre auxquels doivent répondre les biocarburants, les bioliquides et les combustibles issus de la biomasse donnant lieu à une production d'énergie, afin que cette énergie produite soit prise en considération aux fins suivantes :

- contribuer à l'atteinte, à horizon 2030, de l'objectif d'au moins 32 % de part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union européenne et à l'atteinte des parts d'énergie renouvelable des Etats membres ;
- mesurer la conformité des Etats membres aux obligations en matière d'énergie renouvelable ;
- déterminer l'admissibilité à une aide financière.

L'ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021, qui a transposé le volet « durabilité » de la directive, fixe les critères suivants de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre :

- les potentiels minimaux de réduction de gaz à effet de serre que doit représenter la production de ces biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse par rapport aux carburants et combustibles d'origine fossile ;
- les interdictions d'utilisation de certains intrants d'origine agricole pour la production de ces énergies, lorsqu'ils proviennent de certaines catégories de terres¹⁰.

2.3 Ajustement du plafond de rémunération pour les installations dont la durée du contrat de soutien est réduite

Afin d'éviter une rémunération excessive des producteurs, l'arrêté du 13 décembre 2016 plafonne l'énergie totale produite éligible au bénéfice de l'obligation d'achat à un nombre d'heures de fonctionnement de l'installation en équivalent pleine puissance de 140 000 heures sur la durée totale du contrat. Le contrat d'obligation d'achat prend fin à l'atteinte du plafond.

Le projet d'arrêté modificatif adapte ce plafond d'heures de fonctionnement aux cas des contrats de soutien correspondant à des installations mises en service tardivement et aux cas des contrats de soutien résiliés prématurément : il fixe désormais le plafond d'heures à 140 000 heures divisées par 7 300 jours et multipliées par la durée effective du contrat en jours.

Pour rappel, l'arrêté tarifaire prévoit, dans le cas des installations mises en service tardivement, une réduction de la durée du contrat de soutien égale à la durée de dépassement du délai maximal de trois ans¹¹ laissé aux producteurs entre la date où ils effectuent leur demande complète de leur contrat d'achat et la date à laquelle ils transmettent à leur cocontractant l'attestation de conformité de l'installation en vue de l'établissement du contrat de soutien.

2.4 Suppression de l'annexe relative à la « double valorisation »

Le projet d'arrêté supprime l'annexe qui accordait, avec l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel (abrogé le 23 novembre 2020¹²), la possibilité aux porteurs de projets de méthanisation faisant le choix d'une double valorisation du biogaz (en biométhane injecté dans les réseaux de gaz d'une part, et en électricité d'autre part) de bénéficier de deux tarifs d'achat *ad hoc* pour chacune des énergies valorisées.

¹⁰ Terres de grande valeur en termes de biodiversité, terres présentant un important stock de carbone, et terres ayant le caractère de tourbières.

¹¹ Ce délai de 3 ans est prolongé à la demande du producteur, lorsque la mise en service de l'installation est retardée du fait des délais nécessaires à la réalisation des travaux de raccordement ou lorsque des recours contentieux dirigés contre des autorisations administratives liées à l'installation ont pour effet de retarder son achèvement.

¹² Arrêté du 23 novembre 2020 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel.

3. ANALYSE DE LA CRE

3.1 Typologie des installations éligibles

Les couvertures des fosses de stockage des effluents d'élevage sont de nature à éviter les rejets de méthane dans l'atmosphère issus de l'entreposage de ces déchets. La valorisation du biogaz capté en électricité constitue ainsi une opportunité aussi bien au regard des enjeux environnementaux que sur un plan énergétique.

La CRE accueille par conséquent favorablement les dispositions visant à adapter la rédaction de l'arrêté tarifaire afin de poursuivre le soutien au développement des équipements de récupération et de valorisation de ce biogaz.

3.2 Transposition du volet « durabilité » de la directive européenne relative aux énergies renouvelables

La CRE prend acte de la disposition visant à mettre en conformité le cadre de soutien à ces installations avec le volet « durabilité » de la directive européenne relative aux énergies renouvelables aux installations de cogénération à partir de biogaz.

3.3 Ajustement du plafond de rémunération pour les installations dont la durée du contrat de soutien est réduite

1.1.1 Cas des installations mises en service tardivement

La CRE juge adapté le dispositif visant à inciter à une mise en service rapide des installations dès leur réalisation et consistant à réduire la durée du contrat de soutien lorsque le délai de mise en service des installations excède le délai maximal fixé réglementairement.

Dans le cas des installations de cogénération à partir de biogaz, les producteurs bénéficient d'un contrat de soutien dont la durée totale peut aller jusqu'à 20 ans. L'atteinte du plafond de 140 000 heures susmentionné, fixé afin de maintenir la rentabilité des installations à un niveau raisonnable et garantir une rémunération normale des capitaux, entraîne également l'arrivée à terme du contrat de soutien.

S'agissant des installations mises en service tardivement, il est possible pour un producteur dont la durée de contrat a été réduite d'atteindre cependant le plafond de production de 140 000 heures susmentionné. La CRE juge par conséquent cohérente la disposition visant à proratiser le plafond du nombre d'heures éligibles à la compensation suivant la formule proposée par le projet d'arrêté, afin de rendre davantage opérantes les incitations à la mise en service rapide des projets.

1.1.2 Cas des contrats de soutien objets d'une résiliation par le cocontractant ou à l'initiative du producteur

Le contrat de soutien peut faire l'objet d'une résiliation avant son terme :

- sur demande de l'autorité administrative, à des fins de sanctions lorsque des irrégularités sont relevées sur la situation de l'installation. La décision de résiliation peut s'accompagner d'un remboursement par le producteur de tout ou partie des aides perçues au titre du contrat.
- à l'initiative du producteur. Le producteur doit, dans ce cas, verser des indemnités à l'Etat.

La CRE estime que la proratisation envisagée n'est pas souhaitable s'agissant des producteurs qui opteraient dans le futur pour une résiliation avant terme de leur contrat de soutien (réduisant de ce fait la durée d'exécution de celui-ci), dans la mesure où la disposition pourrait rendre moins lisible le calcul des indemnités dues par le producteur à l'Etat en cas de résiliation à son initiative.

Le modèle de contrat d'achat « BG16 » prévoit en effet que les producteurs procédant à une résiliation avant terme de leur contrat d'achat versent des indemnités à l'Etat correspondant aux montants actualisés, positifs ou nuls, de charges de service public de l'électricité versés **depuis la date de prise d'effet du contrat jusqu'à sa résiliation**. Dans cette configuration, certains producteurs résiliant leur contrat de soutien pourraient avoir perçu, à la date de cette résiliation, des revenus correspondant à un nombre d'heures équivalent pleine puissance d'ores et déjà supérieur au plafond de nombre d'heures proratisé propre à leur contrat. La restriction de l'assiette de calcul des indemnités au plafond d'heures proratisé pourrait alors conduire à calculer un montant d'indemnités inférieur au montant global réel des aides perçues par le producteur.

La CRE recommande par conséquent de limiter la proratisation envisagée au seul cas des installations entrées en service tardivement.

3.4 Suppression de l'annexe relative à la « double valorisation »

La valorisation du biogaz en biométhane injecté dans les réseaux de gaz apparaît plus performante d'un point de vue énergétique que la production d'électricité et, le cas échéant, de chaleur en cogénération. Le développement de la filière du biométhane injecté, concomitamment à celui des réseaux de gaz, a conduit à supprimer la possibilité pour les porteurs de projets de méthanisation d'opter pour une « double valorisation » du biogaz produit en biométhane injecté et en électricité. L'évolution au 23 novembre 2020¹³ des conditions tarifaires historiques de développement des installations de biométhane injecté avait d'ores et déjà acté cette suppression. La CRE prend acte du retrait de la clause relative à « la double valorisation ».

¹³ Arrêté du 23 novembre 2020 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel ; Décret n° 2020-1428 du 23 novembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation de l'obligation d'achat à un tarif réglementé du biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel.

AVIS DE LA CRE

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie le 26 septembre 2022 par la ministre de la transition énergétique d'un projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 13 décembre 2016 fixant les conditions d'achat pour l'électricité produite par les installations utilisant à titre principal le biogaz produit par méthanisation et d'une puissance installée strictement inférieure à 500 kW.

Ce projet d'arrêté a pour objet :

- au sein des installations d'élevage, de maintenir l'éligibilité à l'obligation d'achat des équipements associés aux couvertures de fosse récupératrices de biogaz issu de l'entreposage temporaire d'effluents d'élevage, à la suite d'évolutions récentes de la réglementation applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ;
- de soumettre les installations éligibles au guichet ouvert au volet « durabilité » de la directive européenne relative aux énergies renouvelables dite « RED II » ;
- d'ajuster le plafond de rémunération des installations bénéficiant du contrat d'achat, en cas de mise en service tardive ou de contrat résilié avant terme ;
- de supprimer la clause de « double valorisation » qui laissait la possibilité aux porteurs de projets d'opter pour une valorisation du biogaz produit à la fois en biométhane injecté et en électricité.

La CRE émet un avis favorable au projet d'arrêté.

La CRE accueille favorablement le maintien de l'éligibilité au guichet ouvert des équipements permettant la récupération et la valorisation du biogaz produit dans les couvertures de fosses permettant le stockage des déchets d'élevage. Elle est également favorable à la proratisation du plafond de rémunération des installations entrées en service tardivement, et recommande de soustraire de cette disposition les contrats de soutien résiliés avant leur terme. La CRE prend acte de la mise en conformité du guichet ouvert avec les exigences de durabilité de la directive « RED II » ainsi que de la suppression de l'annexe de l'arrêté tarifaire relative à la double valorisation du biogaz en biométhane et en électricité, conformément aux évolutions du cadre de soutien à la production de biométhane injecté.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise à la ministre de la transition énergétique, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ainsi qu'au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Délibéré à Paris, le 10 novembre 2022.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON