



Bruxelles, le 16.3.2020
C(2020) 1564 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 16.3.2020

**conformément à l'article 20, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 2019/943 concernant le
plan de mise en œuvre de la Pologne**

(LE TEXTE EN LANGUE POLONAISE EST LE SEUL FAISANT FOI)

AVIS DE LA COMMISSION

du 16.3.2020

conformément à l'article 20, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 2019/943 concernant le plan de mise en œuvre de la Pologne

(LE TEXTE EN LANGUE POLONAISE EST LE SEUL FAISANT FOI)

I. PROCÉDURE

Le 5 novembre 2019, la Commission a reçu du ministère polonais de l'énergie un plan de mise en œuvre élaboré conformément à l'article 20, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/943 (ci-après le «règlement sur l'électricité»). L'article 20, paragraphe 3, du règlement sur l'électricité dispose que les États membres qui ont recensé des difficultés d'adéquation des ressources établissent et publient un plan de mise en œuvre pour l'adoption de mesures visant à éliminer toutes les distorsions réglementaires ou carences du marché qui ont été recensées.

Conformément à l'article 20, paragraphe 5, du règlement sur l'électricité, la Commission émet un avis visant à évaluer si les mesures prévues et leur calendrier d'adoption suffisent pour éliminer les distorsions réglementaires ou les carences du marché.

II. DESCRIPTION DU PLAN DE MISE EN OEUVRE

Dans son plan de mise en œuvre, la Pologne propose d'appliquer un certain nombre de mesures et de réformes du marché. Nous notons que les mesures proposées sont identiques aux engagements pris par la Pologne dans le cadre de la procédure de la Commission en matière d'aides d'État autorisant un mécanisme de capacité en Pologne [aide d'État n° SA.46100 (2017/N)]¹. Les mesures proposées sont les suivantes:

1. Conditions générales de fixation des prix de gros

À partir du 1^{er} janvier 2021, tous les acteurs du marché seront en mesure de soumettre ou de modifier leurs offres d'énergie sur le marché de gros au moins jusqu'à l'heure de fermeture du guichet intrajournalier entre zones.

2. Les marchés d'équilibrage/d'ajustement

- (a) À partir du 1^{er} janvier 2021, les prix de l'énergie sur le marché d'équilibrage seront fondés sur un système de prix marginal, tel que défini à l'article 30, paragraphe 1, point a), de la ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique et ce, sans préjudice de la possibilité d'appliquer une différenciation géographique au sein de la zone de dépôt des offres polonaise en appliquant un modèle de réseau de transport complet pour la détermination des prix. Si des limites techniques des prix sont appliquées sur le marché d'équilibrage, elles tiennent compte des prix maximaux et minimaux fixés conformément à l'article 30, paragraphe 2, du règlement (UE) 2017/2195 de la Commission (ci-après la «ligne directrice sur l'équilibrage»).

¹ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/272253/272253_1977790_162_2.pdf

- (b) À partir du 1^{er} janvier 2021, tous les fournisseurs de services d'équilibrage seront autorisés à mettre à jour leurs offres de processus de programmation intégré dans la mesure du possible jusqu'à l'heure de fermeture du guichet infrajournalier entre zones, comme prévu à l'article 24, paragraphes 5 et 6, de la ligne directrice sur l'équilibrage.
- (c) D'ici au 1^{er} janvier 2021, la Pologne introduira un mécanisme administratif de valorisation de la rareté tel que visé à l'article 44, paragraphe 3, de la ligne directrice sur l'équilibrage. Le mécanisme sera conçu de manière à appliquer aux prix de l'énergie sur le marché d'équilibrage une majoration qui varie en fonction du montant de la marge de réserve dans le système polonais. Le calcul de la majoration sera basé sur le coût de l'énergie non distribuée et sur la prévision de perte de charge, en veillant à ce que, lorsque les réserves sont épuisées (c'est-à-dire lorsqu'il n'y a plus de réserves disponibles pouvant être activées par le GRT), les prix de règlement des déséquilibres ne soient pas inférieurs au prix maximal fixé conformément à l'article 54, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/1222 et ce, sans préjudice de l'application par la Pologne de mesures destinées à empêcher l'exercice d'un pouvoir de marché et les comportements stratégiques.

3. Participation active de la demande

Le 1^{er} janvier 2021 au plus tard, la Pologne veillera à ce que la participation active de la demande puisse participer aux marchés de gros de l'électricité (y compris les échéances journalières et infrajournalières) ainsi qu'au marché d'équilibrage et qu'elle soit traitée de la même manière que les autres acteurs du marché et fournisseurs de services d'équilibrage. La participation active de la demande peut être représentée soit individuellement, soit par l'intermédiaire d'agrégateurs.

4. Autres questions de réglementation

- (a) Les mécanismes suivants seront résiliés avant la première année de mise en œuvre du marché de capacité, à savoir 2021:
 - Interwencyjna Rezerwa mocy — IRZ (réserve de capacité d'intervention);
 - Praca interwencyjna — IP (mécanisme d'intervention);
 - Gwarantowany Interwencyjny Program DSR — IP DSR (programme d'intervention garantie de la participation active de la demande);
 - Operacyjna rezerwa mocy — ORM (réserve de capacité opérationnelle).

III. OBSERVATIONS

1. Les marchés d'équilibrage

Dans son plan de mise en œuvre, la Pologne a proposé un certain nombre d'ajustements dans son système d'équilibrage. Ces mesures sont essentielles pour le bon fonctionnement du marché de l'électricité. La Commission invite donc la Pologne à mettre en œuvre ces mesures comme proposé.

La Commission note que le gestionnaire de réseau de transport (GRT) polonais est actuellement membre des projets de développement des futures plateformes de l'UE pour les

réserves de restauration de la fréquence avec activation automatique (aFRR) «Picasso» et pour les réserves de restauration de la fréquence avec activation manuelle (mFRR) «Mari». La Commission demande donc à la Pologne de participer aux plateformes de l'UE pour les aFRR et les mFRR à la date à laquelle ces plateformes deviendront opérationnelles.

La Commission note que le GRT polonais est actuellement membre du projet qui a mis au point la plateforme européenne pour les réserves de remplacement (RR) «Terre». Compte tenu de la décision de l'autorité de régulation polonaise, qui octroie au GRT polonais un délai supplémentaire pour rejoindre la plateforme, la Commission demande à la Pologne de participer à la plateforme «Terre» dès que possible et au plus tard le 15 janvier 2022.

Dans l'UE, il existe des initiatives régionales de GRT en vue de l'acquisition conjointe de ressources pour les réserves de stabilisation de la fréquence (RSF). La Commission note que le GRT polonais ne participe pas à ces initiatives. Étant donné que l'acquisition conjointe de ressources pour les RSF fait un meilleur usage des ressources disponibles dans l'ensemble de l'Europe et réduit les coûts du système, la Commission invite la Pologne à s'associer à ces initiatives d'ici au 1^{er} janvier 2021.

La Commission note que le GRT polonais applique des limites de prix pour l'énergie d'équilibrage et le règlement des déséquilibres d'environ 50 000 PLN/MWh. Ces limites de prix semblent relativement élevées: elles correspondent aux limites techniques de prix appliquées sur le marché intrajournalier de l'UE. Il convient donc de s'assurer qu'elles ne deviennent pas un obstacle à l'établissement d'un équilibre sur le marché d'équilibrage. Par conséquent, la Commission demande à la Pologne de veiller à ce que le GRT polonais n'applique sur le marché d'équilibrage aucune autre limite de prix que les limites techniques de prix déterminées conformément à l'article 30, paragraphe 2, de la ligne directrice sur l'équilibrage², à compter de la date à laquelle ces limites techniques de prix deviennent applicables.

Dans son plan de mise en œuvre, la Pologne propose de mettre en place un mécanisme administratif de valorisation de la rareté. Il importe que ce mécanisme soit bien conçu de manière à ce qu'il ne prévoie pas seulement des incitations à la flexibilité à court terme, mais qu'il envoie également des signaux appropriés pour que les investissements maintiennent l'adéquation du système. Dans ce contexte, nous invitons la Pologne à s'assurer que la majoration créée par la fonction visée en période de pénurie soit non seulement imputée aux responsables d'équilibre, mais également versée aux fournisseurs de services d'équilibrage qui fournissent de l'énergie d'équilibrage au GRT.

2. Participation active de la demande

La Commission invite la Pologne à continuer de développer la participation active de la demande. La Commission encourage la Pologne à mettre en œuvre rapidement les dispositions correspondantes de la directive (UE) 2019/944 (ci-après la «directive sur l'électricité») et, en particulier, à mettre au point une méthode de paiement de la compensation financière en cas d'activation de la participation active de la demande, conformément à l'article 17, paragraphe 4, de la directive.

² Règlement (UE) 2017/2195 de la Commission du 23 novembre 2017 concernant une ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique (JO L 312 du 28.11.2017, p. 6).

En ce qui concerne les compteurs intelligents, et conformément aux dispositions pertinentes (articles 19 et 20, annexe II) de la directive sur l'électricité, la Commission invite la Pologne à procéder rapidement sur son territoire à un déploiement à grande échelle de compteurs intelligents adaptés à l'usage prévu et permettant des mesures en temps (quasi) réel et une participation active de la demande fondée sur les prix. En outre, les autorités nationales sont encouragées à mettre en place rapidement un cadre simple et transparent pour l'accès aux données par les parties éligibles, ainsi que par les consommateurs et les personnes autorisées par ceux-ci, afin de mettre en pratique les dispositions correspondantes (articles 23 et 24) de la directive sur l'électricité.

3. Marchés de détail: réglementation des prix

Dans son plan de mise en œuvre, la Pologne indique qu'il n'existe actuellement aucune décision concernant la déréglementation des prix de détail. Les prix de détail réglementés s'appliquent aux ménages qui sont approvisionnés par quatre fournisseurs de dernier ressort et qui n'ont pas changé de fournisseur. La Commission note que la Pologne envisage également de prendre des mesures pour protéger les clients résidentiels en situation de précarité énergétique, à savoir notamment des interventions publiques supplémentaires dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité à ces clients.

La Commission tient à souligner le principe général selon lequel les fournisseurs doivent être libres de déterminer le prix auquel ils fournissent de l'électricité aux clients et que toute dérogation à ce principe doit respecter les exigences énoncées dans la directive sur l'électricité. En particulier, toute réglementation de prix généralement applicable doit être de nature transitoire et s'accompagner d'un ensemble de mesures destinées à garantir une concurrence effective. Il faut notamment que le prix réglementé soit supérieur au coût, à un niveau permettant une concurrence effective par les prix. La Pologne est invitée à s'assurer du respect de ces conditions. Toute réglementation des prix de détail doit également comprendre un mécanisme de révision réglementaire.

En ce qui concerne les interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité aux ménages en situation de précarité énergétique, nous attirons particulièrement l'attention sur le fait que ces interventions doivent être proportionnées en ce qui concerne leurs bénéficiaires. En vertu du règlement (UE) 2018/1999 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, les États membres sont tenus d'évaluer le nombre de ménages en situation de précarité énergétique. La Pologne doit également respecter l'obligation énoncée dans la refonte de la directive sur l'électricité, selon laquelle les interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité aux ménages en situation de précarité énergétique doit s'accompagner d'un objectif indicatif de réduction de la précarité énergétique, et les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif doivent faire l'objet d'un suivi dans le cadre du plan national polonais pour l'énergie et le climat.

4. Interconnexion

4.1 Infrastructure d'interconnexion

Dans son plan de mise en œuvre, la Pologne n'a pas pris d'engagements en vue d'améliorer ses capacités internes en matière de réseau et d'interconnexion. Il apparaît toutefois que le GRT polonais développe son réseau de transport et améliore la gestion de son réseau de transport. À la suite de ces efforts et de l'utilisation de méthodes plus sophistiquées de calcul de la capacité, le GRT polonais a récemment augmenté son offre de capacité d'interconnexion aux acteurs du marché. C'est encourageant, car cela facilitera l'intégration de la Pologne dans le marché intérieur de l'électricité.

Afin d'approfondir encore l'intégration du marché, la Commission invite la Pologne à poursuivre le développement de son système de transport. Dans le cadre de la procédure pilote EUP (2019) 9405 de la Commission, la Pologne s'est engagée à développer les projets d'investissement suivants:

- (a) sur le profil synchrone CA
 - Krajnik — Baczyna (400 kV)
 - Baczyna — Plewiska (400 kV)
 - Mikulowa — Czarna — Pasikowice (400 kV)
 - Mikulowa – Swiebodzice (400 kV)
 - Ostrow — Krosmolce (400 kV)
- (b) sur les connexions CC
 - (connexion suédoise) Sludsk — Zydowo-Kierzkowo — Gdansk-Przyjan — Pelplat — Grudziadz — Jasiniec — Patnow (400 kV)
 - (connexion lituanienne) Ostroleka — Stanislaw (400 kV)

La Pologne s'est également engagée à réaliser ce programme d'investissement d'ici au 31 décembre 2025 en vue d'atteindre jusqu'à 4 GW de capacités d'importation lors des situations de pénurie extrême (à condition que, lors de ces situations, le mécanisme fondé sur les flux garantisse que les éléments critiques du réseau polonais soient utilisés uniquement pour l'importation en Pologne et non pour les transits).

En tant qu'étape intermédiaire, à supposer que le couplage des marchés fondé sur les flux soit mis en œuvre dans la région CORE, la Pologne s'est engagée à augmenter ses capacités d'importation au cours des situations de pénurie pour atteindre 2,5 GW d'ici le 1^{er} novembre 2021.

La Commission invite la Pologne à continuer de mettre en œuvre ces engagements.

4.2 Contraintes d'allocation

La Commission note que la Pologne applique actuellement des restrictions à l'exportation et à l'importation d'électricité durant les périodes au cours desquelles le GRT estime qu'il ne peut pas disposer de suffisamment de capacités pour équilibrer son système. Sur le plan technique, cela signifie qu'au cours de ces périodes, le GRT alloue moins de capacités de transport aux échanges transfrontaliers qu'il ne le ferait autrement. La limitation des échanges sur les interconnexions est une tendance récurrente, en particulier pour les importations en période de faible demande (nuit). Cette pratique entraîne des distorsions dans la formation des prix en

Pologne et, par conséquent, sur le marché intérieur, étant donné que l'électricité produite en Pologne n'entre pas en concurrence sur un pied d'égalité avec l'électricité produite ailleurs dans l'Union.

La Pologne a fait valoir la nécessité d'imposer des restrictions quant à la manière dont le GRT assure les capacités d'équilibrage. Actuellement, contrairement à la grande majorité des GRT de l'UE, le GRT polonais garantit les capacités d'équilibrage dans le cadre d'un processus global d'optimisation du système électrique, appelé processus de programmation intégré (PPI). Ce processus débute après le processus de calcul et de couplage de la capacité journalier (SDAC) et se poursuit jusqu'au temps réel.

La Pologne a fait valoir que si les fournisseurs de services d'équilibrage (unités de production) étaient autorisés à vendre trop d'énergie sur le marché journalier en raison d'exportations élevées, ils pourraient ne pas être en mesure de fournir une capacité de réserve à la hausse suffisante au GRT dans le cadre du PPI. Cela amènerait le GRT à enfreindre la condition de fonctionnement sûr du réseau. Cet argument vaudrait également pour les importations. Si les unités de production étaient autorisées à vendre trop peu d'énergie sur le marché journalier en raison d'importations élevées, elles cesseraient simplement de produire, ce qui laisserait le GRT sans capacité d'équilibrage à la baisse suffisante. Par conséquent, afin de garantir une capacité de réserve suffisante dans le système, le GRT polonais fixe une limite à la quantité d'électricité qui peut être exportée ou importée dans le cadre du SDAC.

Dans sa décision relative à la méthode de calcul de la capacité journalier de la région de calcul de la capacité CORE, l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) a constaté qu'il existait d'autres moyens de résoudre le problème de sécurité opérationnel susmentionné sans qu'il soit nécessaire de limiter la capacité globale d'exportation/d'importation³. L'une des alternatives proposées par l'ACER consiste à acquérir des réserves via des offres explicites (en dehors des PPI) avant le SDAC. La Commission note que le GRT polonais envisage précisément de suivre cette voie. Il consulte actuellement les acteurs du marché sur un nouveau processus d'acquisition de capacités d'équilibrage et entend acquérir, dans le cadre d'une procédure quotidienne explicite, des capacités d'équilibrage avant le SDAC dès le début de 2021. À notre connaissance, cela permettrait au GRT polonais d'assouplir son approche actuelle en matière d'application de contraintes extérieures dans le processus de calcul de la capacité de transport transfrontalier au niveau régional et de mettre à la disposition des acteurs du marché le niveau de capacité maximal des interconnexions, comme l'exige la réglementation de l'UE⁴.

Par conséquent, la Commission demande à la Pologne de veiller à ce que son GRT lève les restrictions à l'exportation et à l'importation susmentionnées dès que possible et, en tout état de cause, au plus tard au début de 2021, lorsque le nouveau processus d'acquisition de capacités d'équilibrage sera introduit.

5. Mécanisme de capacité

³ Page 20 de l'annexe I de la décision n° 02/2019 de l'ACER du 21 février 2019 (https://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Individual%20decisions/ACER%20Decision%2002-2019%20on%20CORE%20CCM.pdf)

⁴ Notamment l'article 16, paragraphe 4, du règlement sur l'électricité.

La Commission invite la Pologne à veiller à ce que la conception de son mécanisme de capacité soit conforme aux exigences du règlement sur l'électricité et à adapter son mécanisme, le cas échéant, conformément à l'article 22, paragraphe 5, du règlement.

IV. CONCLUSION

Conformément à l'article 20, paragraphe 5, du règlement sur l'électricité, la Pologne doit modifier son plan de mise en œuvre pour tenir le plus grand compte des observations susmentionnées de la Commission. La Pologne est invitée à publier son plan modifié dans un délai de deux mois et à en informer la Commission.

Conformément à l'article 20 du règlement sur l'électricité, la Pologne doit assurer le suivi de l'application de son plan de mise en œuvre et publier les résultats de ce suivi dans un rapport annuel et soumettre ce rapport à la Commission. Dans ce rapport, la Pologne est invitée à expliquer si et dans quelle mesure les réformes du marché ont été mises en œuvre conformément au calendrier prévu et, dans la négative, pourquoi cela n'a pas été le cas.

La position de la Commission sur cette notification particulière est sans préjudice de toute position qu'elle pourrait adopter sur la compatibilité de toute mesure nationale d'exécution avec le droit de l'UE.

La Commission publiera le présent document sur son site web. La Commission ne considère pas les informations qu'il contient comme confidentielles. La Pologne doit informer la Commission dans un délai de cinq jours ouvrables suivant réception de la présente si et pourquoi elle considère que, conformément à la réglementation de l'UE et à la réglementation nationale en matière de secret des affaires, le présent document contient des informations confidentielles qu'elle souhaite voir supprimer avant toute publication.

Fait à Bruxelles, le 16.3.2020

*Par la Commission
Kadri SIMSON
Membre de la Commission*