

Bruxelles, le 28.7.2020
C(2020) 5293 final

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 28.7.2020

modifiant la décision C(2014) 5475 final en ce qui concerne la période de validité de la dérogation accordée en vertu de l'article 63 du règlement (UE) 2019/943 à l'interconnexion d'électricité ElecLink concernant certaines dispositions du règlement (UE) 2019/943 et de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil

Les textes en langues anglaise et française sont les seuls faisant foi

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 28.7.2020

modifiant la décision C(2014) 5475 final en ce qui concerne la période de validité de la dérogation accordée en vertu de l'article 63 du règlement (UE) 2019/943 à l'interconnexion d'électricité ElecLink concernant certaines dispositions du règlement (UE) 2019/943 et de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil

Les textes en langues anglaise et française sont les seuls faisant foi

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité¹, et notamment son article 63, paragraphe 8, en liaison avec l'article 131 de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique,

considérant ce qui suit:

1. Contexte

- (1) Le Royaume-Uni ne fait plus partie de l'Union européenne depuis le 1^{er} février 2020. Durant la période de transition qui se termine le 31 décembre 2020, le droit de l'Union continue de s'appliquer, à quelques exceptions près, au Royaume-Uni et sur son territoire, et toute référence aux États membres dans le droit de l'Union s'entend comme incluant le Royaume-Uni.
- (2) ElecLink Limited («ElecLink») est une société souhaitant mettre au point, construire et exploiter une interconnexion reliant les marchés britannique et français de l'électricité en empruntant le tunnel sous la Manche (le «projet»). L'interconnexion se raccordera au réseau national français à la sous-station des Mandarins et au réseau national britannique à la sous-station de Sellindge.

2. Procédure

- (3) En août 2013, ElecLink a soumis aux autorités de régulation nationales en France (Commission de Régulation de l'Énergie – «CRE») et en Grande-Bretagne (Office of Gas and Electricity Markets – «Ofgem») (conjointement dénommées les «ARN») une demande² de dérogation conformément à l'article 17 du règlement (CE) n° 714/2009

¹ JO L 158 du 14.6.2019, p. 54.

² Demande d'attribution de dérogation par l'UE pour une nouvelle interconnexion entre la France et la Grande-Bretagne, ElecLink Limited, août 2013, Version: FINALE du 21.8.2013 https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2013/11/appendix_1_-_eleclinks_exemption_request_0.pdf

du Parlement européen et du Conseil³. Les ARN ont examiné cette demande et conclu que, sous réserve de certaines modalités et conditions, ElecLink satisfaisait aux exigences pour bénéficier d'une dérogation à l'article 16, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 714/2009 (utilisation des recettes tirées de la congestion) et aux articles 9 (dissociation des structures de propriété) et 32 (accès des tiers) de la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil⁴.

- (4) Dans sa décision C(2014) 5475 final⁵, la Commission a approuvé l'octroi d'une dérogation à ElecLink en vertu de l'article 17 du règlement (CE) n° 714/2009 à condition que les ARN modifient leur avis conjoint et leurs décisions de dérogation. En conséquence, les ARN ont publié un avis conjoint final sur la demande de dérogation d'ElecLink au titre de l'article 17 du règlement (CE) n° 714/2009 (l'«avis conjoint final de 2014») et des décisions de dérogation finales distinctes ont été adoptées le 28 août 2014 par la CRE⁶ et le 16 septembre 2014 par l'Ofgem⁷.
- (5) La dérogation a été accordée pour une période de 25 ans à compter de la date de début de l'exploitation commerciale du projet⁸, c'est-à-dire la date à laquelle l'interconnexion a été mise en service et est à disposition pour un flux physique d'électricité sur le marché⁹.
- (6) L'article 4 de la décision C(2014) 5475 final dispose que la décision de la Commission d'approuver des dérogations accordées à ElecLink devient caduque deux ans après l'adoption de la décision de la Commission, si la construction du projet n'a pas commencé dans ce délai, et cinq ans après l'adoption de la décision de la Commission, si le projet n'est pas devenu opérationnel dans ce délai, conformément à l'article 17, paragraphe 8, du règlement (CE) n° 714/2009 [désormais l'article 63, paragraphe 8, du règlement (UE) 2019/943]. Ces délais sont repris dans l'avis conjoint final de 2014.
- (7) La CRE et l'Ofgem ont reçu d'ElecLink, respectivement le 27 et le 29 avril 2016, une demande de prolongation de ces délais.
- (8) Le 14 juin 2016, l'Ofgem a notifié sa décision, accompagnée de l'avis conjoint de la CRE et de l'Ofgem sur la demande d'ElecLink (l'«avis conjoint de 2016»), à la Commission conformément à l'article 17, paragraphe 7, du règlement (CE)

³ Règlement (CE) n° 714/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité et abrogeant le règlement (CE) n° 1228/2003 (JO L 211 du 14.8.2009, p. 15).

⁴ Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE (JO L 211 du 14.8.2009, p. 55).

⁵ Décision C(2014) 5475 final de la Commission du 28.7.2014 relative à la dérogation accordée à ElecLink Limited en vertu de l'article 17 du règlement (CE) n° 714/2009 pour une interconnexion d'électricité entre la France et la Grande-Bretagne - https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_eleclink_decision_fr.pdf

⁶ Délibération de la CRE du 28 août 2014 portant décision finale sur la demande de dérogation de la société ElecLink Ltd en application de l'article 17 du règlement (CE) n° 714/2009 du 13 juillet 2009 concernant une interconnexion entre la France et la Grande-Bretagne, 28 Aout 2014; <http://www.cre.fr/documents/deliberations/decision/interconnexion-france-grande-bretagne2>

⁷ «Ofgem's Final decision on ElecLink Limited's request for an exemption under Article 17 of Regulation (EC) 714/2009 for a Great Britain-France electricity interconnector», 16 septembre 2014 https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2014/09/eleclink_final_decision_cover_letter_0.pdf

⁸ Décision de dérogation conjointe finale de 2014, annexe A, point 1.55. https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2014/04/schedule_a_nra_exemption_decision_on_eleclink.pdf

⁹ Décision de dérogation conjointe finale de 2014, annexe A, point 1.56.

n° 714/2009. La CRE a transmis sa décision, ainsi que l'avis conjoint de 2016 le 16 juin 2016.

- (9) Le 10 août 2016, la Commission a adopté la décision C(2016) 5285, qui prolonge les délais fixés à l'article 4 de la décision C(2014) 5475 final. La date à laquelle la construction de l'interconnexion devait commencer («date limite de construction») a été reportée du 28 juillet 2016 au 31 juillet 2017 et la date à laquelle l'interconnexion devait être opérationnelle («date limite de mise en œuvre opérationnelle») a été reportée du 28 juillet 2019 au 31 juillet 2020 (la «décision de prolongation de la Commission de 2016»).
- (10) La construction de l'interconnexion a commencé avant la date limite du 31 juillet 2017 et, d'après les informations fournies par ElecLink, tous les travaux de construction sont désormais terminés, à l'exception du tirage des câbles dans le tunnel, qui nécessite l'accord de la Commission intergouvernementale du Tunnel sous la Manche (la «CIG»)¹⁰.
- (11) Le 18 octobre 2017,¹¹ la CIG a retiré son agrément sous conditions au projet, initialement délivré en 2014. Sans cet agrément, ElecLink ne peut pas achever le projet et n'est donc pas en mesure de respecter la date limite de mise en œuvre opérationnelle fixée au 31 juillet 2020.
- (12) Le 22 mai 2020, la CRE et l'Ofgem ont reçu d'ElecLink une nouvelle demande de report de la date limite de mise en œuvre opérationnelle.
- (13) Le 27 mai 2020, l'Ofgem et la CRE ont transmis une copie de la demande d'ElecLink, pour information, à la Commission.
- (14) Le 11 juin 2020, l'Ofgem a transmis à la Commission l'avis conjoint des ARN sur la demande d'ElecLink (l'«avis conjoint de 2020»), conformément à l'article 63, paragraphe 8, du règlement (UE) 2019/943, qui succède à l'article 17, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 714/2009. Le 18 juin 2020, la CRE a également transmis cet avis conjoint à la Commission.

3. Appréciation

3.1. Dispositions juridiques applicables

- (15) Conformément à l'article 63, paragraphe 8, du règlement (UE) 2019/943, la validité de la décision de la Commission d'approuver une dérogation peut être prolongée à condition que, sur la base d'une demande motivée des ARN, la Commission décide, premièrement, que le retard est dû à des obstacles majeurs et, deuxièmement, que ces obstacles sont indépendants de la volonté de la personne à laquelle la dérogation a été octroyée¹².

¹⁰ La Commission intergouvernementale (CIG) supervise toutes les questions liées à la construction et à l'exploitation du tunnel sous la Manche au nom des gouvernements français et britannique. La CIG fait office d'«autorité de sécurité» pour le tunnel conformément à la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (directive sur la sécurité ferroviaire) (JO L 164 du 30.4.2004, p. 44).

¹¹ Voir aussi <https://www.cigtunnelmanche.fr/Interconnexion-ElecLink.html?lang=fr>.

¹² Le règlement ne prévoit pas expressément de procédure concernant une telle décision de prolongation de validité. Il a été établi par la pratique décisionnelle de la Commission que, conformément au principe du parallélisme des formes, les modifications (y compris la prolongation) des décisions de dérogation

- (16) L'avis conjoint final de 2014 reprend aussi cette disposition dans son annexe A, aux points 1.53 et 1.54, en vertu desquels la décision de dérogation continue de s'appliquer si la Commission décide que le retard est dû à des obstacles majeurs indépendants de la volonté d'ElecLink.
- (17) L'article 4 de la décision C(2014) 5475 final, tel que modifié par la décision de prolongation de la Commission de 2016, établit que la décision de la Commission d'approuver les décisions de dérogation devient caduque si la construction de l'interconnexion ElecLink n'a pas encore commencé au 31 juillet 2017 et si l'infrastructure n'est pas opérationnelle au 31 juillet 2020, à moins que la Commission ne décide qu'un nouveau retard est dû à des obstacles majeurs indépendants de la volonté d'ElecLink Limited.

3.2. Demande d'ElecLink

- (18) ElecLink a fourni une vue d'ensemble du projet, un résumé de ses qualifications, des détails sur les progrès réalisés à ce jour, des précisions sur les circonstances qui ont causé le retard et une estimation concernant la durée de la prolongation demandée.
- (19) ElecLink explique que, le 18 octobre 2017, la CIG a suspendu l'agrément octroyé au projet (qui avait été initialement accordé en 2014) et lui a interdit de commencer les travaux relatifs au tirage des câbles en courant continu à l'intérieur du tunnel jusqu'à ce que l'agrément soit rétabli. Selon ElecLink, cette suspension aurait été motivée par des réserves quant à l'adéquation de l'analyse des risques réalisée jusque-là, notamment en ce qui concerne la compatibilité électromagnétique à l'intérieur du tunnel.
- (20) Dans la demande, ElecLink présente le calendrier pour chacune des étapes restantes du projet, qui ne débiteront qu'une fois que l'agrément de la CIG aura été rétabli.
- (21) ElecLink demande que la date limite de la mise en œuvre opérationnelle de l'interconnexion soit reportée de 90 semaines à partir de la date de rétablissement de l'agrément de la CIG.

3.3. Raisonement avancé par ElecLink

- (22) Dans sa demande, ElecLink affirme avoir fait tout ce qui était en son pouvoir pour respecter les échéances du projet et soutient que le retard est dû à des obstacles indépendants de sa volonté.
- (23) Premièrement, ElecLink rappelle que les travaux de construction ont commencé dans les délais prévus fin 2016 et qu'à la fin 2019, l'ensemble des travaux à l'extérieur du tunnel étaient terminés.
- (24) Deuxièmement, ElecLink a effectué les démarches pour obtenir toutes les autorisations réglementaires et signé tous les contrats pertinents. Cela inclut les règles d'accès d'ElecLink (approuvées par les deux autorités réglementaires en 2019); la certification conformément au modèle de dissociation intégrale des structures de propriété

devaient refléter le processus suivi pour l'octroi des dérogations initiales. Aussi, l'appréciation des demandes de prolongation par la Commission doit reposer sur une appréciation préalable effectuée par les ARN compétentes, à laquelle la Commission peut demander d'apporter des modifications. Voir par exemple la décision C(2015) 1852 final de la Commission du 17.3.2015 prolongeant l'exemption de Trans Adriatic Pipeline de certaines obligations en matière d'accès des tiers, de régulation tarifaire et de dissociation des structures de propriété figurant aux articles 9 et 32 et à l'article 41, paragraphes 6, 8 et 10, de la directive 2009/73/CE ou la décision C(2013) 2947 de la Commission du 16.5.2013 prolongeant les effets de la décision de dérogation en matière d'accès des tiers et de régulation tarifaire accordée à NABUCCO Gas Pipeline International GmbH en vertu de la directive 2003/55/CE.

(octroyée en 2019); la participation aux initiatives paneuropéennes de couplage des marchés; les adaptations technologiques et contrats nécessaires pour pouvoir utiliser la plateforme d'allocation unique de l'UE pour les capacités non exemptées; les contrats d'exploitation et de maintenance.

- (25) Troisièmement, après la suspension de l'agrément de la CIG, ElecLink a pris des mesures pour éviter l'interruption des travaux de construction et, plus précisément, pour achever l'installation de la structure et du système de support pour le câble en courant continu à l'intérieur du tunnel. ElecLink aurait également voulu pouvoir tirer les câbles en courant continu à l'intérieur du tunnel sans mise sous tension, mais cette demande n'a pas été acceptée par la CIG. ElecLink indique que l'organisme d'évaluation¹³ n'a pas soulevé d'objection au début des activités relatives au tirage des câbles en février 2019.
- (26) Quatrièmement, ElecLink a entrepris un certain nombre d'actions supplémentaires afin de favoriser l'application stricte de la méthode de sécurité commune relative à l'évaluation et à l'appréciation des risques prévue par le règlement d'exécution (UE) n° 402/2013. Elle a notamment réalisé des études supplémentaires; engagé des experts techniques; et amélioré son plan de sécurité. ElecLink déclare avoir dépensé 23,4 millions d'EUR pour ces actions supplémentaires.
- (27) ElecLink explique que, depuis la suspension de l'agrément, Eurotunnel (l'opérateur du tunnel sous la Manche) et elle-même ont travaillé d'arrache-pied avec la CIG sur l'évaluation des risques et de la sécurité requise afin que la CIG délivre son agrément. Le 26 avril 2020, la CIG a informé Eurotunnel que le dossier de sécurité d'ElecLink pouvait être considéré comme «complet», mais qu'il lui faudrait un certain temps pour parvenir à une décision.
- (28) ElecLink décrit les étapes à franchir pour terminer le projet, une fois l'agrément de la CIG rétabli. ElecLink estime à 90 semaines le délai nécessaire à compter de ce moment-là pour pouvoir commencer les opérations commerciales. Trois étapes sont envisagées: 1) activités de tirage de câbles à l'intérieur du tunnel (38 semaines); 2) test et mise en service de l'interconnexion (26 semaines); 3) validation par la CIG (estimée à 26 semaines au cas où la CIG demanderait des informations complémentaires). ElecLink souligne qu'il se peut que ce délai de 90 semaines doive être prolongé si la CIG impose des conditions supplémentaires dans sa décision de rétablir l'agrément.

3.4. Appréciation de la demande d'ElecLink par les ARN

- (29) Les ARN notent que l'agrément de la CIG est nécessaire pour que le projet avance et elles sont d'avis que le retrait de l'agrément préalable a présenté un obstacle empêchant l'achèvement du projet à ce jour. Dans ce contexte, les ARN conviennent qu'ElecLink n'est pas en mesure de respecter la date limite de mise en œuvre opérationnelle du 31 juillet 2020.
- (30) Les ARN sont d'avis qu'il ne leur est pas possible d'émettre un avis conjoint éclairé en l'état, et en particulier d'estimer quelle prolongation serait adéquate concernant la date de mise en œuvre opérationnelle avant que la CIG n'ait elle-même rendu sa décision sur le rétablissement de l'agrément. En conséquence, les ARN considèrent

¹³ Conformément au règlement d'exécution (UE) n° 402/2013 de la Commission du 30 avril 2013 concernant la méthode de sécurité commune relative à l'évaluation et à l'appréciation des risques et abrogeant le règlement (CE) n° 352/2009 (JO L 121 du 3.5.2013, p. 8), Eurotunnel a désigné un organisme d'évaluation. L'organisme d'évaluation est chargé de mener des investigations pour évaluer la capacité d'un système à remplir les exigences pertinentes en matière de sécurité.

qu'une analyse approfondie de la demande de prolongation d'ElecLink ne peut être réalisée avant l'adoption de la décision de la CIG.

- (31) Les ARN soulignent le fait que la décision de dérogation deviendra caduque si l'interconnexion ElecLink n'est pas devenue opérationnelle à l'actuelle date limite de mise en œuvre opérationnelle du 31 juillet 2020.
- (32) Dès lors, les ARN sont d'avis qu'une prolongation logistique de court terme devrait être accordée à ElecLink. Une telle prolongation devrait laisser suffisamment de temps à la CIG pour qu'elle rende sa décision, à ElecLink pour qu'elle dépose une demande motivée auprès des ARN, aux ARN pour qu'elles procèdent à une analyse éclairée et adoptent un avis conjoint et, enfin, à la Commission, pour qu'elle prenne une décision sur une éventuelle prolongation.

3.5. Appréciation de la Commission

3.5.1. Le retard est-il dû à un obstacle majeur indépendant de la volonté de la personne à laquelle la dérogation a été accordée?

- (33) Sans l'agrément de la CIG, les câbles ne peuvent pas être tirés à l'intérieur du tunnel et encore moins être mis en service. L'absence d'agrément constitue donc un obstacle majeur.
- (34) D'après les informations fournies par ElecLink, le retard dans l'obtention de l'agrément de la CIG semble provenir du fait que le projet est «inédit»: il s'agit de la première interconnexion électrique passant par un tunnel ferroviaire. Dans ce type de projets, il est courant que des questions d'autorisation, notamment celles liées à la sécurité et à la gestion des risques, entraînent des retards. On peut donc considérer que ce retard est dû à un obstacle «indépendant de la volonté de la personne à laquelle la dérogation a été accordée».
- (35) Par ailleurs, la Commission constate qu'ElecLink a réduit le risque de nouveaux retards en achevant d'ores et déjà l'ensemble des travaux qui pouvaient être réalisés sans l'agrément de la CIG.

3.5.2. Importance de disposer d'une date pouvant être anticipée avec un degré raisonnable de certitude

- (36) Les objectifs du règlement (UE) 2019/943 imposent que les dérogations à l'application du régime réglementaire, accordées en vertu de l'article 63 de ce règlement, aient une date de fin précise et que cette date ne soit pas plus lointaine que ce qui est strictement nécessaire.
- (37) En particulier, les avantages procurés par une dérogation peuvent dissuader de réaliser des infrastructures réglementées qui, autrement, entreraient en concurrence avec le projet bénéficiant de la dérogation. Maintenir la validité d'une dérogation sans que l'infrastructure concernée soit construite risque donc d'empêcher la réalisation d'autres infrastructures. Par conséquent, les dérogations devraient être accordées pour des périodes de temps limitées. Il s'ensuit que la date précise à laquelle la construction de l'infrastructure commencera et la date à laquelle l'infrastructure sera opérationnelle doivent être prévisibles avec un degré raisonnable de certitude.
- (38) La Commission estime que cette condition n'est pas remplie actuellement et ne le sera pas tant que la CIG n'aura pas rendu sa décision quant au rétablissement de l'agrément du projet. La Commission note qu'à ce stade, trois facteurs sont inconnus: 1) à quelle date la CIG rendra sa décision finale; 2) si cette décision imposera à ElecLink des exigences supplémentaires susceptibles de modifier le délai nécessaire à la mise en

œuvre opérationnelle de l'interconnexion (actuellement estimé à 90 semaines) et 3) si la CIG décidera effectivement de rétablir son agrément, comme le demande ElecLink, ou si elle continuera de le refuser. La demande d'ElecLink visant à reporter la date limite de mise en œuvre opérationnelle de l'interconnexion de 90 semaines à compter de la date à laquelle la CIG rétablit son agrément ne permettrait donc pas de fournir une date pour l'achèvement de l'interconnexion pouvant être prévue avec un degré raisonnable de certitude. Il serait contraire à l'esprit de la disposition qu'un projet non viable (par exemple, en raison d'obstacles réglementaires) puisse conserver son droit de construire des capacités d'interconnexion sous dérogation pendant une période de temps excessive, pouvant ainsi décourager les investissements dans d'autres projets.

- (39) En tout état de cause, les informations nécessaires pour établir un calendrier suffisamment précis jusqu'à la mise en service du projet ne seront pas disponibles avant que la CIG prenne une décision.
- (40) Une prolongation jusqu'à la fin de 2020 semble appropriée. Il faudra ensuite déterminer avant la fin de 2020 si un calendrier précis pour l'achèvement du projet peut être établi, auquel cas une nouvelle demande de prolongation devrait être évaluée, ou si cela demeure impossible.

4. Conclusion

- (41) La Commission estime, sur la base des informations reçues, que le retard est dû à des obstacles majeurs indépendants de la volonté d'ElecLink. Il y a lieu de fixer une nouvelle date limite de mise en œuvre opérationnelle, et ce d'une manière qui soit transparente pour les tiers. Une prolongation sous conditions commençant à un moment encore incertain (agrément de la CIG) n'est pas possible. Il convient de fixer la date limite de mise en œuvre opérationnelle au 31 décembre 2020, comme proposé par les ARN. Cette nouvelle date limite laissera à ElecLink le temps d'obtenir l'agrément de la CIG. Une fois que cet agrément aura été obtenu, il sera possible d'estimer la date définitive à laquelle l'exploitation de l'interconnexion pourrait commencer. ElecLink devra alors demander un nouveau report de la date limite de mise en œuvre opérationnelle,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Dans la décision de la Commission C(2014)5475 final, telle que modifiée par la décision C(2016) 5285 de la Commission, l'article 4 est remplacé par le texte suivant:

«Conformément à l'article 63, paragraphe 8, du règlement (UE) 2019/943, la décision de la Commission d'approuver les décisions de dérogation devient caduque le 31 juillet 2017 si la construction de l'interconnexion ElecLink n'a pas encore commencé à cette date, et le 31 décembre 2020 si l'infrastructure n'est pas opérationnelle à cette dernière date, à moins que la Commission ne décide qu'un nouveau retard est dû à des obstacles majeurs indépendants de la volonté d'ElecLink Limited.»

Article 2

Sont destinataires de la présente décision:

1) la «Gas and Electricity Markets Authority» (Ofgem)

2) la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE).

Fait à Bruxelles, le 28.7.2020

Par la Commission
Kadri SIMSON
Membre de la Commission

