

Note de positionnement

Avant-projet d'ordonnance relative à l'organisation des réseaux d'énergie thermique et à la comptabilisation de l'énergie thermique en Région de Bruxelles-Capitale

Septembre 2020

Contact : Eric Monami, Conseiller Energie, emonami@edora.be (0478/300.867)

Considérations générales

L'avant-projet d'ordonnance soumis à consultation vise à transposer deux directives du Paquet Energie Propre de 2018 pour ce qui concerne les réseaux de chaleur et de froid : la directive (UE) 2018/2001 sur la promotion des énergies renouvelables (Dir. « SER II » - date butoir : le 30 juin 2021) et la directive 2018/2002/UE sur l'efficacité énergétique (Dir « EE » - date butoir pour ce qui concerne les dispositions relatives à l'énergie thermique : le 25 octobre 2020).

EDORA se réjouit de voir la Région de Bruxelles-Capitale se doter pour la première fois d'un cadre normatif en vue du développement des réseaux d'énergie thermique à Bruxelles. Dans l'optique d'une décarbonation progressive des besoins en chaleur de la RBC, les réseaux d'énergie thermique sont en effet, en marge des nécessaires économies d'énergie, du déploiement des pompes à chaleur et de la décarbonation du gaz, un complément indispensable, en ce qu'ils permettent de mutualiser les investissements de départ souvent plus conséquents requis pour générer et distribuer de la chaleur verte.

Pour respecter le prescrit de la directive SER II, cette transposition doit cependant commencer par accorder à la promotion des énergies de source renouvelable, via les réseaux d'énergie thermique, toute l'importance requise par la directive. Et il convient notamment dans ce cadre, de poser dès à présent, pour ce qui concerne le vecteur chaleur, les premiers jalons d'un cadre normatif en matière de communautés d'énergie renouvelable, un des instruments clefs mis en avant par cette directive. C'est en effet le seul moyen, non seulement de répondre aux obligations prévues par la directive, mais également d'envoyer des signaux clairs aux citoyens, aux investisseurs et à tous les stakeholders, quant au cadre applicable en Région de Bruxelles-Capitale dans ces domaines.

Evaluation et développement du potentiel des énergies renouvelables

Comme son nom l'indique, la directive (UE) 2018/2001 a pour objet « la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ». A l'heure où la Région de Bruxelles-Capitale entend se doter pour la première fois d'un cadre normatif en matière de réseaux de chaleur et de froid, en transposant les dispositions de cette directive relatives à ceux-ci, il convient à tout le moins de transposer celles qui font explicitement référence à la promotion des renouvelables au travers des réseaux d'énergie thermique.

Mais l'avant-projet d'ordonnance offre également au Gouvernement une belle opportunité de donner corps aux engagements que la Région s'est fixée dans le cadre du Plan National Energie Climat 2021-2030 :

- « d'augmenter annuellement de plus de 1,3 point de pourcentage la part des énergies renouvelables dans la chaleur et le froid par rapport au niveau qui devrait être atteint en 2020 » (p. 254),
- « d'étudier l'extension des réseaux de chaleur fonctionnant aux énergies renouvelables » (p. 256),
- et « d'envisager pour tout nouveau projet de quartier ou de grands projets immobiliers, la réalisation d'une étude de faisabilité technico-économique d'implantation d'un réseau de chaleur » (p. 257).

Vu les obligations de la directive et les engagements de la Région, il est impensable que la Section 4 de l'avant-projet d'ordonnance (sur « La production d'énergie thermique issue de sources d'énergie renouvelables ») ne comporte qu'un article unique (sur les garanties d'origine en matière d'énergie thermique). Pour EDORA, il conviendrait de compléter cette section des articles suivants :

➔ *Art. Les mesures prises par le Gouvernement en vue de développer des infrastructures de réseaux d'énergie thermique et de production d'énergie thermique à partir d'installations de biomasse, d'énergie solaire, d'énergie ambiante, d'énergie géothermique et de chaleur et froid fatals s'appuient sur l'évaluation des besoins en la matière réalisée dans le cadre du dernier Plan National intégré Energie Climat fixant la contribution de l'Etat fédéral et des Régions aux objectifs collectifs de l'Union Européenne en matière de part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie.*

Par ces mesures, le Gouvernement vise à permettre une augmentation annuelle de plus de 1,3 point de pourcentage de la part des énergies renouvelables dans la chaleur et le froid, par rapport au niveau atteint en 2020.

(Source : Directive (UE) 2018/2001, Art. 20, § 3, y compris le renvoi à l'Art. 3, § 1, avec référence à l'objectif de développement fixé dans la directive (Art. 23, §1er) ainsi que dans le volet bruxellois du Plan National Energie Climat 2021-2030 (p. 254).)

➔ *Art. Le Gouvernement évalue le potentiel de la Région en matière d'énergie thermique renouvelable, de cogénération à haut rendement, de récupération de chaleur et de froid fatals et de réseau d'énergie thermique efficace. Cette évaluation comprend une analyse spatiale des zones adaptées à un déploiement présentant un faible risque écologique et une appréciation du potentiel des projets de petite envergure menés par des ménages, et elle est incluse dans la seconde évaluation complète devant être réalisée pour la première fois le 31 décembre 2020 au plus tard, conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2012/27/UE, ainsi que dans les mises à jour ultérieures des évaluations complètes.*

(Sources : Directive 2012/27/UE, Art. 14, § 1^{er} et Directive (UE) 2018/2001, Art. 15, § 7.)

- ➔ *Art. Le Gouvernement prend en compte les opportunités de déploiement d'infrastructures et d'équipements servant à la production et à la distribution de chaleur de source renouvelable et de chaleur fatale dans les plans de développement et de rénovation d'infrastructures urbaines et d'espaces industriels, commerciaux ou résidentiels de la Région.*
Il peut imposer la réalisation d'une étude de faisabilité technico-économique d'implantation d'un réseau d'énergie thermique, pour tout nouveau projet de quartier, rénovation à l'échelle d'un quartier ou grand projet immobilier et pour toute rénovation ou extension de voiries ou rénovation de conduites ou canalisations sous-terraines.
 (Source : Directive (UE) 2018/2001, Art. 15, §3, volet bruxellois du Plan National Energie Climat 2021-2030 et déclaration de politique régionale.)
- ➔ *Art. Tenant compte des résultats de l'évaluation menée en vertu de l'article X [voir proposition d'article plus haut, sur l'évaluation du potentiel de la Région] et des plans de développement et de rénovation établis en vertu de l'article Y [voir proposition d'article ci-dessus], le Gouvernement peut exiger que certains audits énergétiques comportent une évaluation de la faisabilité technique et économique du raccordement à un réseau d'énergie thermique existant ou prévu.*
 (Source : Directive 2012/27/UE, Art. 8, § 7.)
- ➔ *Art. Le Gouvernement détermine les spécificités et performances auxquelles doivent répondre les réseaux d'énergie thermique efficaces et leurs sources de chaleur et de froid pour permettre aux bâtiments neufs ou existants qu'ils alimentent de satisfaire aux exigences de la réglementation PEB en matière d'intégration des énergies renouvelables.*
 (Source : Directive (UE) 2018/2001, Art. 15, § 4.)
- ➔ *Art. Le Gouvernement précise les conditions auxquelles doivent satisfaire les clients d'un réseau d'énergie thermique qui n'est pas un réseau d'énergie thermique efficace, pour pouvoir résilier ou modifier leur contrat de fourniture afin de produire de la chaleur ou du froid à partir de sources renouvelables.*
 (Source : Directive (UE) 2018/2001, § 2.)
- ➔ *Art. Le Gouvernement peut mettre en place un mécanisme d'aide à l'investissement ou un autre régime de soutien, modulable selon les secteurs et selon les filières :*
 - a) pour les nouvelles installations de production d'énergie thermique à partir de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération à haut rendement ;*
 - b) pour les nouveaux réseaux d'énergie thermique et l'extension ou la rénovation substantielle de réseaux d'énergie thermique existants, lorsque ceux-ci sont destinés à la distribution d'énergie thermique provenant d'une source renouvelable, de cogénération à haut rendement ou la récupération de chaleur ou de froid fatals.*
 (Source : Directive (UE) 2018/2001, Art. 4, alinéa 1.)
- ➔ *Art. Le Gouvernement définit et publie, pour chacune des filières concernées, les spécifications techniques éventuelles à respecter par les équipements et systèmes d'énergie renouvelable pour bénéficier des régimes d'aide mentionnés aux articles X [voir ci-dessus], Y et Z [voir ci-après] de la présente ordonnance, tenant compte du contexte essentiellement urbain de la Région.*
 (Source : Directive (UE) 2018/2001, Art. 15, § 2.)
- ➔ *Art. Le Gouvernement peut mettre en place des dispositifs d'aide et d'accompagnement des communautés d'énergie renouvelable et des coopératives nouvelles ou existantes visant à*

déployer des installations de production collective et de distribution d'énergie thermique issue de source renouvelable.

(Source : Déclaration de politique générale, p. 98.)

- *Art. Le Gouvernement peut adapter le niveau des aides accordées aux projets en matière d'énergie renouvelable conformément à des critères objectifs, pour autant que ces critères aient été prévus au niveau de la conception originale du régime d'aide.*

Le Gouvernement veille, le cas échéant, à ce que la révision du niveau et des conditions de ces aides ne compromette pas la viabilité économique des projets bénéficiant d'une telle aide.

(Source : Directive (UE) 2018/2001, Art. 6, §§ 1 & 2.)

Communautés d'énergie renouvelable

Dans la mesure où les communautés d'énergie renouvelable (ou CER), introduites par la directive (UE) 2018/2001 ici transposée, s'appliquent notamment aux secteurs de la chaleur et du froid, EDORA ne voit aucune raison de ne pas inclure dans cet avant-projet d'ordonnance les dispositions pertinentes qui les concernent. Il s'agit, non seulement de s'assurer que cet avant-projet d'ordonnance n'est pas manifestement contraire au prescrit de ladite directive en matière de CER (en particulier son article 22), mais également de voir quels aspects de la directive devraient être explicitement transposés ici, pour faire en sorte que la future ordonnance puisse effectivement servir de cadre aux CER ou d'habilitation du Gouvernement en la matière, dans le domaine de la chaleur et du froid.

Cela paraît d'autant plus essentiel que la Région semble vouloir s'occuper des CER « électriques » dans un autre avant-projet d'ordonnance traitant exclusivement de leurs enjeux pour le secteur de l'électricité et que la directive (UE) 2018/2001, qui devrait être transposée pour le 30 juin 2021 au plus tard, stipule en son article 15, § 3 que :

[I]es États membres veillent à ce que leurs autorités nationales, régionales et locales compétentes incluent des dispositions relatives à l'intégration et au déploiement de l'énergie renouvelable, y compris pour l'auto-consommation et les communautés d'énergies renouvelables, ainsi qu'à la valorisation de la chaleur et du froid fatals lors de la planification, notamment en ce qui concerne l'aménagement du territoire à un stade précoce, de la conception, de la construction et de la rénovation d'infrastructures urbaines, d'espaces industriels, commerciaux ou résidentiels et d'infrastructures énergétiques, notamment les réseaux d'électricité, de chaleur et de froid, de gaz naturel et d'autres combustibles ;

Et que :

[I]es États membres encouragent en particulier les autorités administratives régionales et locales à inclure dans les plans d'infrastructures des villes la chaleur et le froid produits à partir de sources renouvelables, le cas échéant, et à consulter les opérateurs de réseaux pour tenir compte de l'incidence qu'ont, sur les plans de développement des opérateurs, les programmes en matière d'efficacité énergétique et de participation active de la demande et les dispositions spécifiques sur l'autoconsommation et les communautés d'énergies renouvelable.

Partant du principe que, pour produire tous ses effets, l'ordonnance devra encore être suivie de l'un ou l'autre arrêté d'exécution, renvoyer l'intégration des communautés d'énergie renouvelable à une ordonnance modificative ultérieure n'est pas vraiment une option.

Enfin, le secteur de la chaleur étant beaucoup moins complexe, en termes de licences et d'exclusivité, notamment, que le secteur du gaz et de l'électricité, compléter ainsi l'avant-projet d'ordonnance ne semble pas poser de difficulté particulière ou de question qui ne puisse être résolue par de l'adoption ultérieure d'un arrêté d'exécution plus détaillé.

Pour toutes ces raisons, EDORA propose d'ajouter au Chapitre 2 « De l'organisation des réseaux d'énergie thermique », une nouvelle section ayant pour titre « *Communautés d'énergie renouvelable et réseaux d'énergie thermique* » et comprenant au moins les articles suivants :

→ *Art. Les communautés d'énergie renouvelable sont autorisées à acheter, produire, stocker, vendre, partager en leur sein et consommer l'énergie renouvelable aux mêmes conditions que les autres personnes morales et à accéder à tous les marchés de l'énergie pertinents directement ou par agrégation d'une manière non discriminatoire.*

(Source : Directive (UE) 2018/2001, Art. 22, 2.)

→ *Art. Les clients finals peuvent participer à une communauté d'énergie renouvelable tout en conservant leurs droits et obligations en tant que clients finals et sans être soumis à des conditions ou des procédures injustifiées ou discriminatoires susceptibles d'empêcher leur participation à une telle communauté, sous réserve que, pour ce qui concerne les entreprises privées, leur participation ne constitue pas leur principale activité commerciale ou professionnelle.*

(Source : Directive (UE) 2018/2001, Art. 22, 1.)

→ *Art. Avant le 30 juin 2021, le Gouvernement procède à une évaluation du potentiel de développement des communautés d'énergie renouvelable et des obstacles éventuels auxquelles celles-ci pourraient être confrontées dans le déploiement, l'exploitation et l'utilisation de réseaux d'énergie thermique, sur le territoire de la Région.*

(Source : Directive (UE) 2018/2001, Art. 22, 3 (Art. 36, 1. pour ce qui est de la date).

Dans le même souci de prise en compte des dispositions relatives aux communautés d'énergie renouvelable, EDORA recommande également de compléter comme suit les Articles 5, 2° et 9, 2° (passages insérés soulignés) :

→ *Art. 5, 2° il démontre une capacité à assumer les tâches qui lui sont attribuées en vertu de la présente ordonnance.*

Le Gouvernement peut définir une procédure de désignation des opérateurs de réseau d'énergie thermique en y précisant les conditions et les modalités d'une telle désignation. Cette procédure n'engendre aucun obstacle réglementaire ou administratif injustifié, ni aucune condition discriminatoire à la constitution de communautés d'énergie renouvelable ou à leur désignation en tant qu'opérateur de réseau d'énergie thermique.

(Source : Directive (UE) 2018/2001, Art. 22, 4.)

→ *Art. 9, 2° il démontre sa capacité à assumer les tâches qui lui sont attribuées en vertu de la présente ordonnance.*

Le Gouvernement peut définir une procédure de désignation ou d'autorisation des fournisseurs d'énergie thermique, en y précisant les conditions et les modalités d'une telle désignation ou autorisation. Cette procédure n'engendre aucun obstacle réglementaire ou administratif injustifié, ni aucune condition discriminatoire à la constitution de communautés d'énergie renouvelable ou à leur désignation ou autorisation en tant que fournisseur d'énergie thermique.

(Source : Directive (UE) 2018/2001, Art. 22, 4.)

Définitions

Enfin, pour pouvoir compléter l'avant-projet d'ordonnance comme suggéré ci-dessus, il conviendra également de l'enrichir d'un certain nombre de définitions, qui figurent fort heureusement déjà dans les directives, mais requièrent néanmoins également une transposition dans la législation bruxelloise :

- ➔ *Réseau d'énergie thermique efficace : un réseau d'énergie thermique utilisant au moins 50% d'énergie renouvelable, 50% de chaleur fatale, 75% de chaleur issue de la cogénération ou 50% d'une combinaison de ces types d'énergie ou de chaleur.*
(Source : Directive 2012/27, Art. 2, 41°) ;
- ➔ *Cogénération : la production simultanée, dans un seul processus, d'énergie thermique et d'énergie électrique ou mécanique.*
(Source : Directive 2012/27/UE, Art. 2, 30°) ;
- ➔ *Cogénération à haut rendement : la cogénération satisfaisant aux critères fixés à l'annexe II de la directive 2012/27/UE.*
(Source : Directive (UE) 2018/2001, Art. 2, 21°) ;
- ➔ *Energie ambiante : l'énergie thermique naturellement présente et l'énergie accumulée dans un environnement fermé, qui peut être emmagasinée dans l'air ambiant, hors air extrait, dans les eaux de surface ou dans les eaux usées.*
(Source : Directive (UE) 2018/2001, Art. 2, 2°) ;
- ➔ *Energie géothermique : l'énergie emmagasinée sous forme de chaleur sous la surface de la terre solide.*
(Source : Directive (UE) 2018/2001, Art. 2, 3°) ;
- ➔ *Communauté d'énergie renouvelable : une entité juridique :*
 - a) qui, conformément au droit national applicable, repose sur une participation ouverte et volontaire, est autonome, est effectivement contrôlée par les actionnaires ou des membres se trouvant à proximité des projets en matière d'énergie renouvelable auxquels l'entité juridique a souscrit et qu'elle a élaborés ;*
 - b) dont les actionnaires ou les membres sont des personnes physiques, des PME ou des autorités locales, y compris des municipalités ;*
 - c) dont l'objectif premier est de fournir des avantages environnementaux, économiques ou sociaux à ses actionnaires ou à ses membres ou en faveur des territoires locaux où elle exerce ses activités, plutôt que de rechercher le profit.*(Source : Directive (UE) 2018/2001, Art. 2, 16°).