## Éclairage

#### **BDEI 2732**

# Apports des ordonnances du 3 mars 2021 transposant certains textes du « *Paquet Énergie Propre* »

Par trois ordonnances présentées en conseil des ministres le 3 mars et publiées au Journal officiel le 4 mars dernier, le Gouvernement transpose certains textes du « Paquet Énergie Propre pour tous les Européens » à savoir la directive (UE) 2018/2001 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 »), la directive (UE) 2019/944 du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et prendre des mesures d'adaptation au règlement (UE) 2019/943 du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

Pour mémoire, ce Paquet, composé de pas moins de huit textes, directives et règlements, dont le Conseil de l'Union européenne a adopté les derniers en 2019, a pour objectif de mettre à jour la politique énergétique de l'Union européenne pour répondre au défi climatique.

Le Gouvernement a été habilité par l'article 39 de la loi nº 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi nécessaire à la transposition des textes de ce Paquet dans des délais allant de trois à douze mois en fonction desdits textes à compter de la publication de cette loi. Pour la transposition des directives (UE) 2018/2001 et (UE) 2019/944 dont il est question ici, le Gouvernement disposait initialement d'un délai de douze mois pour adopter les ordonnances, délai prorogé de 4 mois par la loi nº 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

C'est donc dans ce contexte que trois ordonnances ont été adoptées par le Gouvernement, après consultation du public :

- Ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021 portant transposition du volet durabilité des bioénergies de la directive (UE) 2018/2001 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, dont les dispositions entreront en vigueur le 1er juillet 2021.
- Ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la directive (UE) 2018/2001 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 et de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de



Par Sandra Hahn Duraffourg Avocate au barreau de Paris De Gaulle Fleurance & Associés

l'électricité dont les dispositions entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2021 ;

 Ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, et mesures d'adaptation au règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité dont les dispositions sont entrées en vigueur le 5 mars 2021.

Les dispositions de ces trois textes doivent être complétées par des décrets d'application et ratifiées. Ils comprennent ainsi de multiples dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne relatives à la transition énergétique. Le présent article n'a pas pour objet d'évoquer de façon exhaustive l'ensemble des apports de ces textes, qui sont multiples, mais de mettre en lumière certains d'entre eux nous paraissent significatifs. Cela concerne notamment la définition des énergies renouvelables (I.), l'autoconsommation et les communautés d'énergie (II.), les garanties d'origine (III.), l'élargissement des règles de durabilité et réduction de gaz à effet de serre pour les bioénergies (IV.) et le marché de l'électricité (VI.).

## I. Définition légale des énergies renouvelables

L'ordonnance n° 2021-236 transpose en droit interne les dispositions de la directive (UE) 2018/2001 qui n'ont pas déjà été introduites dans le cadre législatif national, à l'exception du volet « durabilité et réduction des émissions de gaz à effet de serre des bioénergies », qui fait l'objet de l'ordonnance n°2021-235.

Ce texte complète tout d'abord l'article L. 211-2 du code de l'énergie qui définit l'énergie renouvelable et énumère les sources d'énergie renouvelable par deux alinéas.

Le premier définit ce qui doit être entendu comme l'énergie « ambiante » au sens du code de l'énergie, à savoir « 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 ».

Le second complète la définition de la biomasse, laquelle est désormais définie par le code de l'énergie comme une « fraction biodégradable des produits, des déchets et des résidus d'origine biologique provenant de l'agriculture, y compris les substances végétales et animales, de la sylviculture et des industries connexes, y compris la pêche et l'aquaculture, ainsi que la fraction biodégradable des déchets, notamment les déchets industriels ainsi que les déchets ménagers et assimilés lorsqu'ils sont d'origine biologique ».

## II. L'autoconsommation et les communautés d'énergies

L'article 16 de la directive (UE) 2019/944 institue les « communautés énergétiques citoyennes », qui présentent de nombreuses similarités avec les « communautés d'énergie renouvelable », instituées par l'article 22 de la directive (UE) 2018/2001. L'ordonnance n° 2021-236 vise ainsi à transposer cet article afin d'inscrire les communautés énergétiques citoyennes (ci-après « CEC ») dans notre droit interne. Le reste de la directive (UE) 2019/944 fait l'objet de l'ordonnance n°2021-237.

L'ordonnance n° 2021-236 rassemble les communautés d'énergie sous un même Titre IX dans le Livre II du code de l'énergie.

S'agissant des communautés d'énergie renouvelable (ciaprès « CER »), l'ordonnance reprend la définition contenue dans la directive et qui avait d'ores et déjà introduite en droit français par l'article 40 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

La CER est ainsi définie comme une personne morale autonome (C. énergie, art. L. 291-1, futur) reposant sur une participation ouverte et volontaire, dont les actionnaires peuvent être des personnes physiques, des petites et moyennes entreprises, des collectivités territoriales ou leurs groupements, effectivement contrôlée par des actionnaires ou des membres se trouvant à proximité des projets d'énergie renouvelable auxquels elle a souscrit et qu'elle a élaboré. Le critère de proximité auquel il est fait référence et qui limite les membres et actionnaires de ces communautés reste à préciser dans un décret d'application à venir. Notons que le texte instaure une limitation pour les entreprises susceptibles d'être membres ou actionnaires d'une CER précisant que leur participation ne peut constituer l'activité commerciale ou professionnelle principale de celles-ci.

L'objectif essentiel des CER est de fournir des avantages environnementaux, économiques ou sociaux à leurs actionnaires et leurs membres ou aux territoires locaux dans lesquels elles exercent leurs activités, plutôt que de générer des profits financiers. Toutefois en l'état des textes, il n'est pas interdit pour ces communautés de générer des profits, leur objet principal ne doit toutefois pas être dédié à cela. Les CER ont également pour objet de favoriser la participation des populations et collectivités locales à des projets d'énergie renouvelable, permettant une plus grande acceptation des projets au niveau local et un accès à plus de capital privé « ce qui se traduit par des investissements locaux, un plus grand choix pour les consommateurs et une participation accrue des citoyens à la transition énergétique. » (Dir. 2018/2001, cons. n° 70).

Elle dispose d'une palette de missions (C. énergie, art. L. 291-2, futur) lui permettant de produire, consommer, stocker et vendre de l'énergie renouvelable, y com-



pris par des contrats d'achat d'énergie renouvelable ; de partager en son sein l'énergie renouvelable produite par les unités de production qu'elle détient, sous réserve du maintien des droits et obligations de ses membres en tant que client final. ; et accéder à tous les marchés de l'énergie pertinents, directement ou par agrégation, d'une manière non discriminatoire. Lorsque les échanges de l'énergie au sein d'une communauté d'énergie portent sur de l'électricité, l'opération devra se faire dans le cadre de l'autoconsommation collective.

Les CEC (C. énergie, art. L. 292-1 et L. 292-2, futurs)présentent des similitudes avec les CER mais aussi des différences importantes portant notamment sur leur périmètre d'intervention et le type de membres ou d'actionnaires.

Les CEC reposent sur une participation volontaire et ouverte à tous types de membres alors que la nature des membres d'une CER comprend des restrictions comme nous l'avons vu précédemment. Seul le contrôle effectif de la CEC est limité à un certain type de membres et actionnaires tels que des personnes physiques, des collectivités territoriales, ou des petites entreprises. Les membres ou les actionnaires qui souhaitent participer à une CEC ne sont pas contraints d'être situés à proximité des projets portés par la communauté. La notion de contrôle effectif doit également être précisée par un décret d'application.

Par ailleurs, ces deux communautés se distinguent quant à leur périmètre d'action, les CEC bénéficiant d'un panel de missions plus large quant à leur diversité mais restreint quant à la source d'énergie visée.

Les CEC peuvent prendre part à la production, y compris à partir de sources renouvelables, à la fourniture, à la consommation, à l'agrégation, au stockage et à la vente d'électricité. Ainsi, à la différence des CER qui peuvent réaliser ces mêmes missions pour tout type d'énergie (électricité ou autre) d'origine renouvelable, le périmètre de la CEC est limité à l'électricité uniquement, d'origine renouvelable ou non. En revanche, la CEC peut réaliser des missions plus nombreuses au profit de ses membres puisqu'elle peut prendre part à une activité de fourniture d'électricité à condition de respecter les conditions relatives aux fournisseurs d'énergie et peut également fournir des services liés à l'efficacité énergétique, des services de recharge pour les véhicules électriques ou d'autres services énergétiques à ses membres ou actionnaires.

(1) Des personnes physiques, des collectivités territoriales ou leurs groupements, ou des petites entreprises répondant à la définition donnée au point 11 de l'article 2 de la directive (UE) 2019/944: Les CEC sont donc limitées aux « petites entreprises » au sens du droit européen, c'est-à-dire à une définition plus restrictive que la définition de « petites et moyennes entreprises » en droit interne en termes de chiffre d'affaires annuel. Au-delà des précisions attendues par le pouvoir réglementaire, il est possible de s'interroger sur les modalités pratiques de mise en œuvre de ces communautés. La Commission de régulation de l'énergie précise notamment que ces deux types de communautés « doivent être envisagées comme des schémas organisationnels, leur permettant de faire valoir certains droits, et non comme des activités en tant que telles » Notons qu'une première communauté d'énergie renouvelable a déjà vu le jour dans le Gard en mars dernier.

## III. Les garanties d'origine

Pour rappel, une garantie d'origine est un document électronique servant uniquement à prouver au client final qu'une part ou une quantité déterminée d'énergie a été produite à partir de sources renouvelables ou par cogénération (C. énergie, art. R. 314-53).

L'ordonnance n° 2021-236 élargit tout d'abord la possibilité d'associer des garanties d'origine à l'électricité produite par n'importe quelle source d'énergie primaire ou par cogénération (qu'elle soit renouvelable ou non). Ce dispositif complète ainsi celui des garanties d'origines de l'électricité renouvelable selon le Rapport au Président. En revanche, seules les garanties d'origine de l'électricité produite à partir de sources renouvelables permettront de certifier des offres d'électricité dites « vertes »<sup>(a)</sup>.

L'ordonnance précise par ailleurs que les garanties d'origine en provenance d'un autre Etat membre de l'Union européenne délivrées conformément aux dispositions de la directive (UE) 2018/2001 devront être reconnues et traitées par l'organisme en charge de ces garanties de la même manière que celles liées à une unité de production nationale

La possibilité d'obtenir à titre gratuit des garanties d'origine dont bénéficiaient d'ores et déjà les communes est par ailleurs étendue aux groupements de communes (C. énergie, art. L. 314-14, futur). Par conséquent, à la demande d'un groupement de communes sur le territoire duquel une installation de production d'électricité à partir de sources renouvelables d'une puissance installée de plus de 100kilowatts et bénéficiant d'un mécanisme de soutien est implantée, le groupement peut bénéficier à titre gratuit de tout ou partie des garanties d'origine de cette installation (C. énergie, art. L. 314-14, futur). Ces garanties d'origine ne peuvent toutefois pas être vendues.

Les producteurs d'électricité participant à une opération d'autoconsommation individuelle ou collective et bénéfi-

<sup>(2) «</sup> Au-delà de l'autoconsommation : concept de communautés énergétiques », smartgrids-cre.fr

<sup>(3)</sup> Rapport au Président de la République, Ord. n° 2021-236, 3 mars

ciant d'un mécanisme de soutien pourront également bénéficier des garanties d'origine pour la part autoconsommée produite par leur installation de production.

L'ordonnance crée enfin un droit de priorité au profit des exploitants d'installations de production d'électricité à partir de sources renouvelables de plus de 100 kilowatts de puissance et bénéficiant d'un soutien de l'Etat d'acheter préférentiellement les garanties d'origine associées à leur installation avant ou après leur mise aux enchères (C. énergie, art. L. 314-14, futur).

### IV. Durabilité et réduction des gaz à effet de serre de la directive « RED II »

La directive (UE) 2018/2001 dite « RED II » définit des critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les biocarburants, les bioliquides et les combustibles issus de la biomasse. Cette directive étend les exigences de durabilité et de réduction des gaz à effet de serre « GES » déjà existantes pour les biocarburant et bioliquides depuis la directive « RED I » aux filières bioénergétiques de production de biogaz, d'électricité de chaleur et de froid à partir de combustibles solides ou gazeux issus de biomasse (Dir. (UE) 2009/28/CE, 23 avr. 2009, relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE). L'ordonnance n° 2021-235 transpose les articles 29 à 31 de la directive.

Le Rapport au Président précise qu'au-delà de l'enjeu statistique lié à la transmission au niveau européen de la production d'énergie à partir de biomasse « cette disposition garantit l'ambition environnementale et la cohérence interne et dans le temps du dispositif, en ligne avec la portée du texte de la directive, négocié en 2017 et 2018. »(4)

En effet, l'ordonnance soumet la comptabilisation des bioénergies dans les objectifs des Etats membres en matière de renouvelables ainsi que l'admissibilité à une aide financière publique ou fiscale au respect des critères de durabilité et de réduction de GES.

Le texte précise que les critères de durabilité et de réduction des GES s'appliquent à toutes les étapes de la chaîne jusqu'à la mise à la consommation, qui comprennent notamment « l'extraction ou la culture des matières premières, la transformation de la biomasse en un produit de qualité requise pour être utilisée comme biocarburant, bioliquide ou combustible ou carburant issu de la biomasse, le transport, la distribution et la mise à la consommation de ce produit, la production d'électricité, de chaleur et de froid à

partir de bioliquide ou de combustible ou carburant issu de la biomasse. » (C. énergie, art. L. 281-2).

En revanche, plusieurs exceptions en fonction de seuils de puissance des installations (2MW ou 20 MW selon les installations) sont énoncées et permettent aux installations en dessous de ces seuils de ne pas être soumises aux exigences de durabilité et réduction de GES.

**Réduction de GES** : les exigences de réduction de GES consistent en l'atteinte de niveaux de réductions d'émissions fixés en fonction des dates de mise en service des installations, et par rapport à un combustible fossile de référence.

Le texte fixe par exemple pour la production d'électricité, de chaleur et de froid à partir de combustibles ou carburants issus de la biomasse, la production de biogaz injecté dans un réseau de gaz naturel, la production du biogaz non injecté dans un réseau de gaz naturel et non destiné au secteur des transports un objectif de potentiel de réduction d'au moins 70 % par rapport aux émissions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation de combustibles d'origine fossile pour les installations mises en service du 1er janvier 2021 au 31 décembre 2025, et de 80 % pour les installations mises en service à partir du 1er janvier 2026.

**Durabilité**: en matière de durabilité, les exigences portent selon les types de biomasse, sur le suivi de la qualité des sols et de la teneur en carbone dans ces derniers; sur la préservation des terres de grande valeur en termes biodiversité, des terres présentant un important stock de carbone ou des terres ayant le caractère de tourbières, ce statut ayant été constaté au plus tôt au mois de janvier 2008; sur la gestion durable des forêts et sur une gestion visant à préserver les stocks et les puits de carbone du secteur des terres (UTCATF).

Cette ordonnance sera complétée d'un décret en Conseil d'État et de plusieurs textes réglementaires pour son application.

### V. Mécanisme de capacités

L'ordonnance n° 2021-237 apporte des modifications au mécanisme de capacité institué en 2010 par la loi NOME (L. n° 2010-1488, 7 déc. 2010, portant Nouvelle Organisation du Marché de l'Electricité).

Dans le cadre de la contribution à la sécurité d'approvisionnement en électricité (C. énergie, art. L. 335-1), les fournisseurs sont en effet considérés comme des acteurs obligés au sens du code de l'énergie et sont tenus de prouver leur capacité à approvisionner en électricité leurs clients afin d'atteindre l'objectif de sécurité d'approvisionnement. Ce mécanisme permet d'assurer la sécurité d'approvisionnement sur les périodes de « pointe », c'est-à-dire les jours de l'année où la consommation est la plus forte.

<sup>(4)</sup> Rapport au Président de la République, Ord. n° 2021-235, 3 mars 2021



Les fournisseurs se voient attribuer chaque année des montants d'obligations de capacité déterminés en fonction notamment des caractéristiques de consommation de ses clients (C. énergie, art. L. 335-1). Sur cette base, les fournisseurs doivent garantir qu'ils seront en capacité de répondre à la consommation de leurs clients durant la période de pointe caractérisée par des pics de consommation. Si le fournisseur ne détient pas ses propres installations de production, il doit acquérir des garanties de capacité auprès d'autres producteurs ou d'opérateurs d'effacement.

Les garanties de capacité sont délivrées à la suite d'une certification de capacité par le gestionnaire du réseau de transport d'électricité (C. énergie, art. L. 335-2), pour laquelle les exploitants de capacités peuvent mandater un tiers titulaire de l'entité de certification. Pour cela, un contrat de certification de capacité est le contrat conclu par chaque exploitant de capacité avec le gestionnaire du réseau de transport français dans lequel il s'engage sur la disponibilité effective de sa capacité. Le contrat fixe alors le niveau de capacité certifié de la capacité concernée.

L'ordonnance n° 2021-237 prévoit d'une part l'exclusion progressive des installations les plus polluantes de la possibilité de faire certifier les capacités de production par le gestionnaire de réseau de transport. En effet, l'ordonnance insère un III au sein des dispositions de l'article L. 335-3 du code de l'énergie fixant des seuils d'émissions de CO2 par kWh au-delà desquels l'installation de production ne pourra voir sa capacité de production certifiée. Ces seuils s'appliquent en fonction de la date à laquelle la production commerciale de l'installation a débuté, à savoir avant ou après le 4 juillet 2019. En fonction de cette date, si les installations de production dépassent les seuils fixés(s), elles ne pourront voir leurs capacités certifiées pour des années de livraisons données. Les modalités de calcul de l'atteinte de ces plafonds doivent encore être définies par décret. L'ordonnance ne définit pas ce qui doit être entendu comme date de début de production commerciale de l'installation, il est à espérer que le futur décret précise également cette notion.

Par ailleurs, l'ordonnance introduit des dispositions destinées à mettre en conformité le mécanisme de capacité avec les règles édictées par le Règlement (UE) 2019/943 du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de

(5) Plus de 550 g de CO2 issu de carburant fossile par kWh pour les installations dont la production commerciale a débuté après le 4 juillet 2019 et plus de 550 g de CO2 issu de carburant fossile par kWh ainsi que plus de 350 kg de CO2 en moyenne par an et par Kw installé pour les installations dont la production a débuté avant le 4 juillet 2019

l'électricité. Le Règlement précise notamment que les mécanismes de capacité doivent être « temporaires » et ne pas dépasser « ce qui est nécessaire pour traiter les difficultés d'adéquation des ressources » (Règl. 2019/943, 5 juin 2019, préc., art. 20).

L'ordonnance modifie ainsi l'article L. 335-2 du code de l'énergie pour y introduire quatre nouveaux alinéas. Ces alinéas détaillent les conditions dans lesquelles le ministre chargé de l'énergie peut suspendre le mécanisme d'obligation de capacité pour des années pour lesquelles il n'a pas encore été procédé à la certification des capacités de production ou d'effacement. L'ordonnance précise qu'une telle suspension est possible dès lors qu'aucune difficulté d'adéquation des ressources n'est identifiée au regard du bilan prévisionnel pluriannuel et des études d'adéquations européennes<sup>(7)</sup>, par arrêté du Ministre.

Dans l'hypothèse où le mécanisme serait suspendu pour trois années consécutives, le Gouvernement sera tenu de remettre au Parlement un rapport dans lequel il présente une évaluation de la mise en œuvre du dispositif de contribution des fournisseurs à la sécurité d'approvisionnement, qui devra comprendre des recommandations sur le maintien ou non du dispositif.

## VI. Recharge des véhicules électriques

Les ordonnances n° 2021-236 et n°2021-237 apportent de nouvelles précisions sur le régime de la mobilité électricité.

L'ordonnance n° 2021-237 procède tout d'abord à une recodification des règles relatives à la recharge des véhicules électriques de la loi règles relatives à la recharge des véhicules électriques de la loi LOM pour créer un chapitre dédié à la recharge dans le code de l'énergie (LOM) pour créer un chapitre dédié à la recharge dans le code de l'énergie.

L'article 7 de l'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021, modifie les dispositions de l'article L.315-1 du code de l'énergie pour préciser qu'est désormais considéré comme autoproducteur un opérateur d'infrastructure de recharge pour les véhicules électriques ou hybrides rechargeables qui s'approvisionne en tout ou partie, pour les besoins de son activité, auprès d'une installation de production

<sup>(6)</sup> Pour des années de livraison postérieures à 2019 ou 2024 en fonction de la date de début de production commerciale.

<sup>(7)</sup> Etudes détaillées par l'article 23 du Règlement (UE) 2019/943 du 5 juin 2019 : l'évaluation de l'adéquation des ressources à l'échelle européenne identifie les difficultés d'adéquation des ressources en évaluant l'adéquation globale du système électrique pour répondre à la demande en électricité, actuelle et prévue, au niveau de l'Union, au niveau des États membres et au niveau de chaque zone de dépôt des offres, si nécessaire. L'évaluation de l'adéquation des ressources à l'échelle européenne a lieu chaque année pendant une période de dix ans à compter de la date de ladite évaluation. Elle est réalisée par le REGRT pour l'électricité.

d'électricité d'origine renouvelable qu'il exploite située sur le même site. Cette qualification est toutefois limitée aux infrastructures ouvertes au public.

Le texte modifie également les dispositions relatives au raccordement indirect au réseau public de distribution des bornes de recharge. L'ancien article L. 347-2 est ainsi recodifié et modifié, pour préciser que le raccordement indirect des bonnes de recharge ne doit pas faire obstacle à l'exercice des droits attachés aux infrastructures raccordées directement, et notamment celui du libre choix du fournisseur, alors que le précédent texte laissait peser une incertitude sur la personne titulaire des droits visés par l'article.

Par ailleurs, les CEC disposent désormais de la possibilité de fournir à leurs membres ou actionnaires des services de recharge électrique.

L'ordonnance n° 2021-237 encadre enfin l'activité des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité en matière de d'exploitation de bornes de recharge. Les GRD y compris gérant de réseaux fermés de distribution ne peuvent pas posséder, développer ou exploiter des points de recharge pour véhicules électriques et qu'il peut être dérogé à ce principe pour (i) l'usage exclusif des gestionnaires de réseau ou (ii) en l'absence d'initiative d'un acteur de marché.

