

COMMISSION DE REGULATION DE L'ENERGIE EN REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

AVIS (BRUGEL-AVIS-20230516-367)

relatif au régime de licence de fourniture et de flexibilité

Etabli sur base de l'article 26ter §2 de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale

16/05/2023

Table des matières

0	Résumé exécutif	4
1	Base légale.....	5
2	Introduction	6
3	Le régime juridique actuel des licences de fourniture	7
3.1	Généralités	7
3.1.1	Architecture du régime	7
3.1.2	Obligation de détenir une licence et tempéraments	7
3.1.3	Licences limitées et licences simplifiées	9
3.1.4	Compétence de BRUGEL	10
3.2	Les arrêtés licences	10
3.2.1	Généralités.....	10
3.2.2	Critères d'octroi	11
3.2.3	Procédure d'octroi.....	11
3.2.4	Obligations découlant de la détention d'une licence.....	12
3.2.5	Le renouvellement	12
3.2.6	La renonciation	12
3.2.7	Le retrait	13
3.3	Propositions d'adaptation du régime	13
3.3.1	Généralités.....	13
3.3.2	Entrée sur le marché.....	14
3.3.3	Maintien sur le marché	19
3.3.4	Sortie du marché.....	20
3.4	La mise en œuvre du régime de licence limitée	23
4	Nouvelles licences de service de flexibilité et d'agrégation.....	25
4.1	Introduction et contexte.....	25
4.2	Cadre actuel.....	26
4.2.1	Cas d'usage et type de clients concernés.....	26
4.2.2	Encadrement actuel	28
4.3	Interprétation et clarification	29
4.3.1	La relation entre les services de flexibilité et d'agrégation	29
4.3.2	L'impact en cas de retrait d'accès au réseau du détenteur de licence de services	30
4.4	Propositions - recommandations	31
4.4.1	Encadrement et procédure de traitement de la demande.....	31
4.4.2	Critères à remplir pour l'octroi d'une licence de fourniture de services	31
4.4.3	Recommandations sur les informations à fournir par les titulaires d'une licence de services	33
4.4.4	Maintien, retrait, renouvellement ou transfert de licence de services.....	33

4.4.5	Recommandations générales	34
5	Conclusions	35
6	Annexe 1: Cadre légal de l'ordonnance électricité pour les licences de fourniture des services de flexibilité et d'agrégation	36
7	Annexe 2 : Projet de liste d'informations à fournir par le demandeur de licence de fourniture de services pour permettre à BRUGEL de réaliser son examen	38
7.1	Les demandes de licences de fourniture de services de flexibilité générale et d'agrégation	38
7.2	La demande d'une licence de services de flexibilité limitée.....	40
8	Annexe 3 : Liste complète et détaillée des fournisseurs.....	41

0 Résumé exécutif

Le Ministre a demandé un avis à BRUGEL pour adapter les arrêtés relatifs aux licences en vue d'intégrer les licences de flexibilité et d'agrégation et les licences limitées, concepts introduits par l'ordonnance électricité du 17 mars 2022, ainsi que les éventuelles améliorations nécessaires découlant des leçons tirées de l'exercice de la compétence ainsi que de l'actualité récente. A cette fin, BRUGEL émet dans cet avis une série de recommandations.

BRUGEL propose de revoir les conditions d'entrée, de maintien et de sortie du marché, notamment par le biais de critères actualisés et plus pertinents, et par un renforcement de la communication entre détenteurs de licence(s) et régulateur. BRUGEL a également eu une vigilance spécifique quant à l'adaptabilité dont doit pouvoir faire preuve le régulateur face à la diversité grandissante de l'activité de fourniture.

BRUGEL propose ainsi entre autres d'amender quelque peu les critères actuels d'examen d'un dossier de licence de fourniture de sorte à mieux cerner les connaissances du demandeur sur le contexte bruxellois, ainsi que sa stratégie de *sourcing* et d'équilibrage.

Par ailleurs, BRUGEL estime aussi nécessaire de pouvoir retirer la licence à des fournisseurs inactifs (c'est-à-dire n'ayant aucun client) pendant de nombreuses années, pour autant que cela se justifie. Il serait également nécessaire de pouvoir mieux encadrer les fournisseurs dormants (c'est-à-dire ayant des clients, mais n'en cherchant plus de nouveaux). Ces situations sèment actuellement une certaine confusion sur le marché qu'il vaudrait mieux dissiper.

Il apparaît aussi préférable d'assouplir le reporting des fournisseurs de sorte que BRUGEL puisse l'adapter aux circonstances et en particulier pour les nouveaux types de licences limitées. BRUGEL encourage à fixer des obligations de transmission d'information en cas de retrait d'activité de sorte à protéger au mieux les clients du fournisseur sortant.

Trois nouveaux concepts de licence limitée sont apparus avec la nouvelle ordonnance qu'il conviendrait de transposer dans l'arrêté. Il s'agit de limitations :

- 1° soit à une quantité plafonnée, lorsqu'ils désirent limiter leur garantie financière ;
- 2° soit à certaines catégories de clients ;
- 3° soit à leur propre fourniture, en ce compris la fourniture de leurs filiales.

BRUGEL formule une série de recommandations sur le régime à mettre en place pour les licences de fourniture de services de flexibilité et d'agrégation introduits par la modification de l'ordonnance électricité du 17 mars 2022. Pour ces licences, mais aussi les nouvelles licences limitées, BRUGEL suggère de suivre les mêmes règles et procédures que le régime de base tout en laissant une large marge d'appréciation qui permettrait d'être agile dans un contexte en pleine construction.

Il conviendrait également que l'échange d'information avec les demandeurs ou titulaires d'une licence puisse se faire avec un portail géré par BRUGEL.

I Base légale

L'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale (ci-après « *ordonnance électricité* ») prévoit, en son article 26ter §2 que :

« Après avis de Brugel, le Gouvernement arrête les critères et les modalités d'octroi, de renouvellement, de transfert et de retrait de ces différentes licences de fourniture de services de flexibilité et des licences de fourniture de services d'agrégation. Les critères d'octroi des licences de fourniture peuvent notamment porter sur l'honorabilité et l'expérience professionnelle du demandeur, ses capacités techniques et financières et la qualité de son organisation. »

Par courriel reçu le 16 février 2023, le Ministre en charge de la politique de l'eau et de l'énergie demande à BRUGEL de remettre un avis dans le cadre de la modification future de l'Arrêté du Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale relatif à l'octroi de la licence de fourniture d'électricité afin d'y intégrer les aspects relatifs aux nouveaux services comme la flexibilité et l'agrégation.

Le présent avis répond à cette demande.

BRUGEL a également élargi sa réflexion aux considérations sur les licences de fourniture au sens des articles 21 de l'ordonnance électricité et 15 de l'ordonnance du 1 avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale (ci-après « *ordonnance gaz* »).

2 Introduction

L'objectif général de ce projet:

A l'occasion de la modification de l'arrêté relatif aux licences, en vue d'intégrer la flexibilité et l'agrégation, BRUGEL émet dans cet avis une série de recommandations.

Celles-ci visent d'une part le régime des licences de fourniture, afin de permettre une actualisation des critères d'entrée, de maintien et de sortie du marché, au regard des leçons tirées de l'exercice de la compétence ainsi que de l'actualité récente. Ces recommandations visent également à mettre en place un régime pragmatique, qui soit adapté aux licences limitées, et qui allège la charge administrative tant du demandeur que de BRUGEL.

BRUGEL formule ensuite une série de recommandation sur le régime à mettre en place pour les licences de fourniture de services de flexibilité et d'agrégation introduits par la modification de l'ordonnance électricité du 17 mars 2022.

3 Le régime juridique actuel des licences de fourniture

3.1 Généralités

3.1.1 Architecture du régime

Le régime juridique des licences de fourniture est fondé sur plusieurs instruments : les ordonnances respectivement gaz et électricité prévoient la compétence générale de BRUGEL pour la prise de décision effective, l'objet des licences, certaines exemptions et les obligations à charge des détenteurs de licence.

La compétence de BRUGEL est ensuite encadrée par des arrêtés qui prévoient les critères d'appréciation et les procédures des prises de décisions relatives à l'octroi, au renouvellement, à la cession, et au retrait éventuels des licences de fourniture. Il s'agit d'une part de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 18 juillet 2002 fixant les critères et la procédure d'octroi, de renouvellement, de cession et de retrait d'une licence de fourniture d'électricité, ci-après « *arrêté licence électricité* », et d'autre part de l'arrêté du 6 mai 2004 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixant les critères et la procédure d'octroi, de renouvellement, de cession et de retrait d'une autorisation de fourniture de gaz et portant modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2002 fixant les critères et la procédure d'octroi, de renouvellement, de cession et de retrait d'une licence de fourniture d'électricité, ci-après « *arrêté licence gaz* ».

En plus des ordonnances et des arrêtés, le contrat d'accès qui lie le fournisseur au GRD et qui conditionne l'accès du fournisseur au réseau de distribution a également un impact sur les modalités d'entrée, de maintien et de sortie du marché. En effet, si le détenteur de licence ne souscrit pas au contrat d'accès, ou en cas de non-respect de celui-ci, tantôt l'accès effectif au réseau ne sera pas accordé, tantôt l'accès au réseau sera retiré. L'approbation du contrat d'accès fait partie des missions du régulateur.¹ Il importe d'en tenir compte et de veiller à une bonne harmonie entre le régime des licences de fourniture et les dispositions du contrat d'accès.

3.1.2 Obligation de détenir une licence et tempéraments

Pour ce qui est du gaz, l'article 15 de l'ordonnance gaz prévoit que les fournisseurs doivent disposer d'une licence de fourniture afin d'approvisionner en gaz des clients sur un site de consommation situé en Région de Bruxelles-Capitale.

Pour l'électricité, l'article 21 de l'ordonnance électricité prévoit que les fournisseurs doivent disposer d'une licence de fourniture pour approvisionner en électricité des clients éligibles sur un site de consommation situé en Région de Bruxelles-Capitale.

Il y a cependant des tempéraments à ce principe :

- I. La **fourniture d'un service de recharge d'un véhicule électrique** sur un point de recharge ne nécessite pas l'obtention d'une licence de fourniture pour autant que l'alimentation

¹ L'article 30bis, §2, point 41, de l'ordonnance électricité, prévoit parmi les missions de BRUGEL, celle d'« *approuver les contrats types et conditions générales imposés par les gestionnaires de réseaux aux fournisseurs, aux utilisateurs du réseau et aux détenteurs d'accès à l'occasion, en raison ou à la suite d'un raccordement, d'un accès au réseau et de leurs modifications* »

de ce point de recharge soit couverte par un contrat de fourniture auprès d'un titulaire d'une licence de fourniture².

2. La vente d'électricité « **behind the meter** » n'est en principe pas soumise à l'obligation de détenir une licence :

« *Tout producteur qui se fait acheter son électricité issue de sources d'énergie renouvelables par un client final lorsque l'électricité ne transite pas par le réseau de distribution ou le réseau de transport régional n'est pas soumis aux obligations à charge des fournisseurs pour autant que le point d'accès du client final soit couvert par un contrat de fourniture auprès d'un titulaire d'une licence de fourniture.*

Le producteur visés à l'alinéa 1er conclut avec le client final qui lui achète son électricité issue de sources d'énergie renouvelables une convention portant sur leurs droits et obligations, en ce compris les règles équitables, transparentes et non discriminatoires d'achat ainsi que, le cas échéant, les règles de facturation de l'électricité et des impôts, taxes, surcharges, redevances et contributions de toutes natures applicables à cette électricité. Le contenu de cette convention est exprimé dans un langage clair et compréhensible et reprend toutes les informations utiles à la compréhension des droits et obligations des parties. »³

Cette disposition ne s'applique que pour les sources d'énergie renouvelables, à savoir : toute source d'énergie non fossile renouvelable, notamment l'énergie éolienne, l'énergie solaire, l'énergie ambiante, l'énergie géothermique, l'énergie marémotrice, houlomotrice ou d'autres énergies marines, l'énergie hydroélectrique, la biomasse, le gaz de décharge, le gaz des stations d'épuration d'eaux usées et le biogaz.

Le gaz naturel n'est donc pas considéré comme une source renouvelable. En principe, la vente d'électricité produite par une cogénération au gaz naturel reste dès lors soumise à l'obligation de détenir une licence de fourniture.

3. Les **communautés d'énergie**

L'ordonnance électricité prévoit que les communautés d'énergie ne soient pas soumises aux obligations à charge des fournisseurs pour l'électricité partagée en leur sein⁴. Les communautés d'énergie ne doivent donc pas détenir de licence de fourniture pour pouvoir exercer leurs activités en leur sein. Par contre, les points d'accès des membres d'une communauté d'énergie participant au partage de l'électricité doivent bien être couverts par un contrat de fourniture auprès d'un titulaire d'une licence de fourniture.

BRUGEL ne dispose à l'heure actuelle pas du recul nécessaire pour se prononcer sur le rôle de fournisseur que pourrait exercer une communauté d'énergie vers des personnes extérieures à cette communauté d'énergie.

4. Les **clients actifs agissant conjointement**

Le cas du partage d'énergie au sein d'un même bâtiment est similaire aux communautés d'énergie et ne requiert pas non plus de licence de fourniture⁵. Ceci ne vaut cependant que pour l'électricité issue de sources d'énergie renouvelables, ce qui exclut dès lors le gaz naturel.

² Art 16, §3, de l'ordonnance électricité.

³ Art 21 bis de l'ordonnance électricité.

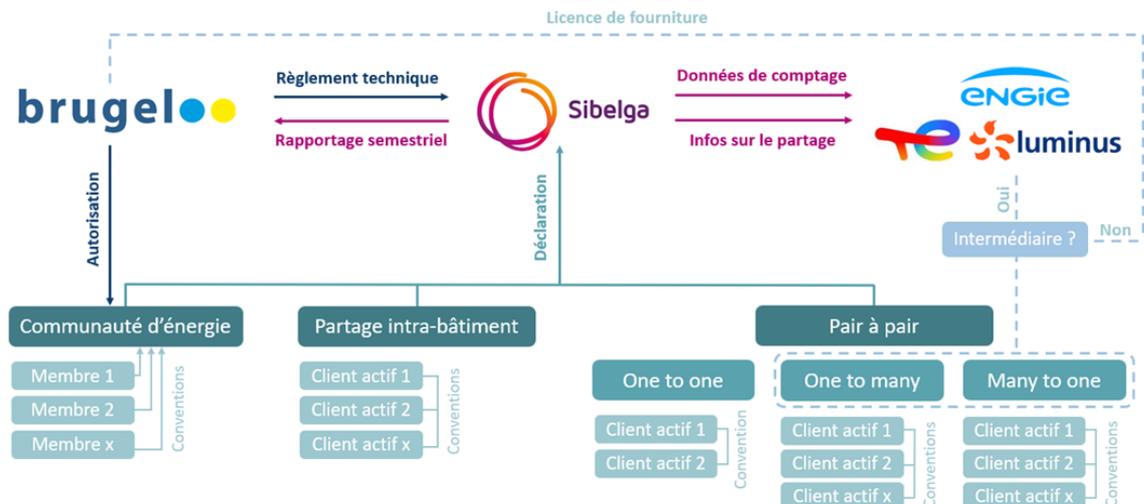
⁴ Art 28ter, 28 quinquies, 28 septies, pour chacun des 3 types de communautés d'énergie existant.

⁵ Art 13bis, §6, *in fine* de l'ordonnance électricité

5. L'échange de pair à pair, en « one-to-one »

Dans le cas d'un échange de pair à pair de format « one to one », une licence de fourniture n'est pas nécessaire. Cependant, il découle de l'ordonnance électricité que dans les autres cas de figure (« one to many » ou « many to many ») une telle licence est requise si l'échange a lieu sans passer par un intermédiaire⁶.

Le schéma ci-dessous reprend un aperçu des différents cas possibles. Les traits pointillés mettent en évidence les cas où une licence de fourniture est nécessaire :



3.1.3 Licences limitées et licences simplifiées

Les ordonnances électricité et gaz prévoient chacune la possibilité d'émettre des licences limitées, pour des cas bien spécifiques :

« (...)Les fournisseurs peuvent disposer d'une licence de fourniture limitée :

- 1° soit à une quantité (...)plafonnée, lorsqu'ils désirent limiter leur garantie financière ;
- 2° soit à certaines catégories de clients ;
- 3° soit à leur propre fourniture, en ce compris la fourniture de leurs filiales. (...)

La même disposition prévoit que le gouvernement arrête les critères et les modalités d'octroi, de renouvellement, de transfert et de retrait de ces différentes licences de fourniture, les modalités relatives à cette fourniture et les droits et les obligations incombant aux fournisseurs. Les arrêtés licence ne prévoient cependant pas de régime spécifique pour ces licences limitées. C'est donc actuellement le même régime que celui applicable à la licence générale, où la fourniture s'adresse tant au marché résidentiel qu'au marché professionnel bruxellois, qui est d'application. Dans la pratique, les critères d'octroi sont appréciés par BRUGEL au regard du type de licence limitée sollicité.

Les licences simplifiées visent quant à elle l'exonération de certains critères d'octroi dont bénéficient les demandeurs de licence qui détiennent déjà une licence dans une autre Région ou un autre Etat membre de l'EEE.

⁶ Art 13bis, §3, de l'ordonnance électricité

3.1.4 Compétence de BRUGEL

En vertu de l'article 15 de l'ordonnance gaz⁷, BRUGEL est compétente pour décider de l'octroi des licences de fourniture de gaz ainsi que pour les décisions connexes lors de la renonciation, du retrait, du renouvellement ou de la cession des licences.

BRUGEL détient la même compétence pour les licences de fourniture d'électricité sur la base de l'article 21 de l'ordonnance électricité.

L'article 30bis, §2, 38°, de l'ordonnance électricité mentionne également parmi les missions de BRUGEL, celle « *d'octroyer, renouveler, transférer et retirer les licences de fourniture, les licences de fourniture de services de flexibilité et les licences de fourniture de services d'agrégation* ».

Les critères d'appréciation sur lesquels se fonde BRUGEL pour exercer ces compétences sont précisées dans les arrêtés licence de fourniture détaillés plus bas.

Il relève également des missions de BRUGEL d'approuver le contrat d'accès. Ceci est prévu par l'article 30bis, §2, point 41, de l'ordonnance, qui prévoit, parmi les missions de BRUGEL, celle d' « *approuver les contrats types et conditions générales imposés par les gestionnaires de réseaux aux fournisseurs, aux utilisateurs du réseau et aux détenteurs d'accès à l'occasion, en raison ou à la suite d'un raccordement, d'un accès au réseau et de leurs modifications* ».

Le contrat d'accès qui lie le fournisseur au GRD pour l'accès au réseau comprend aussi des dispositions qui impactent les conditions d'entrée effective au marché, et de sortie du marché, par le biais de la résiliation du contrat d'accès⁸.

3.2 Les arrêtés licences

3.2.1 Généralités

La dernière modification de l'arrêté licence gaz date de 2012, soit bien avant la compétence de BRUGEL de décider de l'octroi des licences de fourniture de gaz ainsi que pour les décisions connexes lors de

⁷ Tel que modifié par l'article 16 de l'ordonnance du 19 mars 2020 modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie en vue de la transposition de la directive (UE) 2018/410, et par l'article 115 de l'ordonnance du 17 mars 2022 modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, l'ordonnance du 1er avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires en vue de la transposition de la directive 2018/2001 et de la directive 2019/944.

⁸ Pour information, disposition actuelle du contrat d'accès concernant la résiliation : « *6.3. Résiliation du contrat d'accès Au cas où la partie en défaut suivant les termes des articles 6.1. ou 6.2. n'a pas remédié à sa faute ou à sa négligence ou n'a pas pris les mesures utiles afin de remédier à sa faute ou à sa négligence dans un délai de 30 jours ouvrables qui suivent l'envoi du courrier recommandé constatant la faute ou la négligence, l'autre partie est autorisée à résilier le présent contrat avec effet immédiat sans qu'aucune intervention judiciaire ne soit requise à cet effet. La résiliation ne peut toutefois intervenir avant qu'une tentative de concertation entre les parties n'ait eu lieu avec Brugel. La partie qui prend la décision de résilier le contrat signifiera sa décision à la partie en défaut par lettre recommandée.* »

la renonciation, du retrait, du renouvellement ou de la cession des licences. L'arrêté fait dès lors toujours mention de la procédure prévoyant l'avis de BRUGEL afin que le Ministre prenne la décision.

Compte tenu de ce dernier élément, et du fait que le régime applicable aux licences gaz et électricité sont fort similaires, seul l'arrêté licence électricité sera passé en revue ci-dessous pour décrire le régime actuel.

3.2.2 Critères d'octroi

Tout demandeur de licence doit fournir un dossier de demande qui reprend :

- 1° les nom, prénom, profession, domicile et nationalité du demandeur;
- 2° lorsque le demandeur est une société, la raison sociale ou dénomination sociale, la forme juridique, le siège social, les statuts de celle-ci ainsi que les documents attestant des pouvoirs des signataires de la demande;
- 3° un dossier reprenant les éléments permettant à BRUGEL d'apprécier si les critères d'octroi sont satisfaits.

Les **critères d'octroi** portent sur :

1. Le lieu d'établissement du demandeur ;
2. L'expérience professionnelle, la qualité de l'organisation et les capacités techniques ;
3. L'honorabilité ;
4. Les capacités économiques et financières
5. La capacité du demandeur de respecter les engagements pris par rapport à sa clientèle en matière de livraison d'électricité
6. La licence de fourniture verte.

Les demandeurs de licence qui détiennent déjà une licence dans une autre Région, ou dans un Etat membre de l'EEE ne sont pas soumis au respect de ces critères, ils doivent uniquement satisfaire aux critères suivants :

- « 1° une copie de la décision de l'entité concernée ayant délivré une licence de fourniture au demandeur ;
- 2° la remise d'un organigramme détaillé de l'activité en Belgique avec mention des références d'une personne de contact;
- 3° la description des mesures prises sur le plan de son organisation interne en vue d'assurer l'existence d'un service de traitement des plaintes, tel que visé à l'article 25quatuordecies, § 4 de l'ordonnance;
- 4° la remise et la présentation du plan de développement de l'activité en Région de Bruxelles-Capitale, reprenant notamment les éléments suivants : clientèle ciblée, date de début de l'activité, volume de fourniture estimé; Brugel peut préciser les éléments qui doivent figurer dans le plan de développement. »

3.2.3 Procédure d'octroi

La **procédure d'octroi** se déroule en trois temps :

- 1° Le demandeur transmet sa demande de licence. BRUGEL en accuse réception ;

- 2° BRUGEL examine la complétude du dossier, dans les 30 jours ;
- 3° BRUGEL prend une décision d'octroi ou de refus d'octroi, dans les 30 jours à compter du moment où le dossier de demande est considéré comme complet.

3.2.4 Obligations découlant de la détention d'une licence

Une fois la licence octroyée, le **détenteur de licence sera soumis à plusieurs obligations**, ainsi :

- L'arrêté licence prévoit l'obligation d'informer BRUGEL :
 - Sur la manière dont il a été satisfait aux critères d'entrée au cours de l'année écoulée, par le biais d'un rapport transmis de façon annuelle (pour le 31 mai) ;
 - Sur toute modification des statuts, changement de contrôle, fusion, scission ;
 - Sur tout autre évènement qui serait susceptible d'impacter le respect des critères qui avaient permis l'entrée sur le marché.
- L'ordonnance électricité prévoit également plusieurs obligations :
 - Le reporting visé à l'article 25bis ;
 - L'obligation de retour quota CV, visé à l'article 28 ;
 - Les obligations de service public, visées au chapitre IV bis ;
 - L'obligation de payer le droit prévu à l'article 26.

Enfin, le fournisseur sera également tenu par les obligations prévues dans le contrat d'accès qui le lie au GRD.

3.2.5 Le renouvellement

Lorsqu'un détenteur de licence informe BRUGEL d'un changement de contrôle, d'une fusion ou d'une scission qui le concerne, BRUGEL va vérifier que cette opération est sans incidence sur le respect des critères d'entrée (voir supra, les critères d'octroi), et sur le respect du principe d'unbundling.

Si l'examen réalisé par BRUGEL est positif, une décision est prise pour renouveler ou pour céder la licence, selon que l'activité de fourniture sera exercée, respectivement, par le titulaire initial de la licence ou par une personne juridique distincte de celui-ci.

La décision doit être prise par BRUGEL dans le mois qui suit la réception de l'information.

3.2.6 La renonciation

Le détenteur de licence a la possibilité de solliciter le retrait de sa licence, sur une base volontaire.

Ce retrait est soumis au respect de deux conditions :

- la cession des contrats en cours à un fournisseur qui dispose d'une licence de fourniture en RBC ;

- le respect de l'ensemble des obligations imposées par l'ordonnance aux détenteurs de licence (retour quota CV, reporting, paiement des OSP, paiement du droit spécifique découlant de la détention d'une licence.)

BRUGEL doit se prononcer dans le mois qui suit la demande de renonciation, et en basant son appréciation exclusivement sur les deux conditions mentionnées ci-dessus.

3.2.7 Le retrait

BRUGEL peut d'initiative entamer une procédure de retrait de licence si elle estime que le fournisseur ne satisfait plus aux critères d'entrée et/ou au principe d'unbundling.

Pour ce faire, BRUGEL en informe le fournisseur concerné et l'invite à formuler ses observations par un courrier recommandé qui détaille les motifs d'inquiétude de BRUGEL.

BRUGEL a la possibilité d'inviter le fournisseur à prendre des mesures pour remédier à la situation, et peut fixer un délai, de deux mois maximum, pour ce faire.

Après l'expiration de ce délai, BRUGEL dispose d'un mois pour décider du retrait ou du maintien de la licence, en se basant sur les observations formulées par le fournisseur, et sur les éventuelles mesures mises en place.

3.3 Propositions d'adaptation du régime

3.3.1 Généralités

Les propositions et remarques reprises découlent de la pratique concrète liées à l'exercice de la compétence par BRUGEL et des enseignements tirés de l'actualité récente. Certaines des propositions déjà formulées dans l'avis d'initiative BRUGEL-AVIS-2020|223-30|bis sont également reprises ici.

Il est proposé de structurer le régime autour des catégories d'entrée, de maintien sur le marché, et de sortie de marché. Chacune de ces catégories est abordée ci-dessous.

BRUGEL souhaite particulièrement attirer l'attention sur la nécessité de mettre en place un régime spécifique pour les licences limitées en permettant à BRUGEL de décliner les modalités d'entrée, de maintien et de sortie du marché en fonction du type de licence sollicité. Cet élément est indispensable pour permettre de rendre compte de la diversité de l'activité de fourniture, qui peut concerner maintenant aussi bien un acteur comme ENGIE qu'un petit client actif souhaitant par exemple faire du partage d'énergie avec plusieurs autres clients actifs, sans passer par un intermédiaire.

Il semble également indispensable de rester le plus large possible en fixant ce régime, pour permettre d'ajuster l'examen réalisé par BRUGEL en fonction de la réalité fort mouvante de ces activités, qui sont très récentes et pour lesquelles l'appréciation à réaliser se précisera avec l'évolution des connaissances. De plus un régime souple et future-proof permettrait de ne pas avoir à réviser à nouveau l'arrêté suite à des nouvelles modifications de l'ordonnance, ce qui semble prévisible compte tenu de la communication de la Commission européenne du 14 mars dernier⁹.

0 ⁹ Le 14 mars 2023 la Commission européenne a annoncé une prochaine réforme du marché de l'électricité de l'UE afin de développer les énergies renouvelables, mieux protéger les consommateurs et renforcer la compétitivité industrielle.

3.3.2 Entrée sur le marché

3.3.2.1 Critères d'octroi

Au niveau des **critères d'octroi**, BRUGEL souhaite examiner le projet du candidat selon 3 axes principaux :

1. L'activité projetée doit être réaliste par rapport au marché bruxellois. En plus de disposer des moyens techniques permettant de mener effectivement les activités souhaitées, le candidat doit être en mesure d'assurer la sécurité et la continuité de la fourniture. Pour cela, il doit pouvoir démontrer qu'il est en mesure de garantir le sourcing et l'équilibrage.
2. Le demandeur démontre sa connaissance du marché bruxellois, et plus spécifiquement, sa connaissance de la protection sociale spécifique existante au bénéfice du consommateur bruxellois ainsi que les conditions d'accès au réseau.
3. Le candidat démontre sa santé financière et qu'il dispose des ressources nécessaires pour mener à bien ses activités dans la durée.

Au regard des exigences liées à l'examen d'une demande de licence générale, les critères d'entrée existants (voir 3.2.2) nous paraissent toujours pertinents mais ils pourraient être actualisés et complétés pour permettre à BRUGEL d'améliorer son examen des licences générales, et permettre d'étendre l'examen réalisé aux licences limitées, en ce compris pour les cas spécifiques de l'échange de pair-à-pair.

Les adaptations proposées nous semblent en effet permettre d'augmenter la portée de ces critères et de les rendre applicables également pour l'octroi de licences limitées.

BRUGEL souhaite formuler les recommandations suivantes :

- L'arrêté licence électricité actuel fournit de la flexibilité quant à la façon pour le demandeur de démontrer, et pour Brugel d'apprécier qu'un critère est satisfait, en n'imposant pas systématiquement de document spécifique. Cela permet à Brugel d'adapter son examen et les informations demandées en fonction du projet spécifique du demandeur. Malgré tout, pour plus de sécurité juridique, **cette flexibilité devrait être plus explicite, en mentionnant expressément que BRUGEL est libre de demander tout autre élément permettant de démontrer un critère déterminé.** Il nous semble que, pour mettre les arrêtés à jour, **un critère relatif à la connaissance du marché bruxellois pourrait être ajouté**, cet élément ne se retrouvant pas du tout dans le régime actuel. Il pourrait ainsi être notamment demandé au candidat de démontrer sa connaissance du cadre juridique bruxellois (exemples : absence de fournisseur X, statut de client protégé, obligations de service public,...) , sa connaissance du MIG et l'explication sur la manière dont il sera implémenté.
- Pour ce qui est des licences simplifiées, pour les demandeurs qui disposent déjà d'une licence dans une autre Région ou un autre Etat membre de l'Espace Economique européen, actuellement, la formulation de l'arrêté conditionne l'octroi d'une licence à la seule production d'informations limitativement énumérées . Cette formulation préjuge de l'examen qui est réalisé ultérieurement par BRUGEL en vue d'octroyer ou non une licence, la seule production des documents sollicités devant en principe déboucher sur l'octroi automatique d'une licence de fourniture en RBC. Par ailleurs, **BRUGEL estime que les demandeurs de licences simplifiées devraient eux-aussi démontrer leur connaissance suffisante des spécificités du marché bruxellois.**

- Les critères devraient être actualisés et leur structure repensée. **BRUGEL propose de remplacer les critères existants par les critères suivants :**
 1. Lieu d'établissement
 2. Qualité de l'organisation et connaissance du marché bruxellois
 3. Capacité technique et continuité d'approvisionnement
 4. Capacité financière
- Ces critères seraient applicables tant pour les licences générales que pour les licences limitées, pour autant que BRUGEL puisse modaliser les informations demandées pour considérer qu'un critère est satisfait, et cela, en se basant sur le projet de fourniture spécifique qui lui est présenté. BRUGEL détaille plus loin la méthodologie suivie pour établir ces critères, ainsi que les informations qui pourront être demandées pour démontrer qu'un critère est satisfait. Pour davantage de prévisibilité, il serait intéressant **de faire explicitement mention de certains éléments qui seront sollicités** pour vérifier qu'un critère est satisfait, tout en n'étant pas limitatif pour permettre à BRUGEL d'adapter les informations demandées en fonction du projet qui lui est soumis. Il est essentiel de **veiller à conserver la marge de manœuvre dont bénéficie BRUGEL au niveau des informations demandées pour ne pas que la formulation utilisée dans le texte de l'arrêté oblige BRUGEL à solliciter des informations qui sont par définition impossible à produire pour certains types de projets** : par exemple un client actif souhaitant faire de l'échange de pair à pair n'a pas à démontrer sa capacité d'assurer une continuité d'approvisionnement. En appliquant le critère de « capacité technique et continuité d'approvisionnement », BRUGEL souhaite pouvoir solliciter les éléments techniques applicables dans ce cas, déclarer que la continuité d'approvisionnement n'est pas applicable, et que dès lors le critère est satisfait car les autres éléments techniques pertinents ont été démontrés.
- **Le dossier de demande que doit fournir tout demandeur¹⁰ devrait englober le cas où la demande émane d'un/ de client(s) actif(s)**. Ce dossier devrait permettre d'établir d'une part que les participants à l'échange sont des clients actifs (client final qui exerce une ou plusieurs des activités visées à l'article 13bis, à condition que ces activités ne constituent pas son activité commerciale ou professionnelle principale) et d'autre part que l'activité d'échanges d'énergie ne constitue pas une activité commerciale ou professionnels principale des participants.

BRUGEL souhaite expliciter la méthode d'établissement de la liste de critères proposés :

Cette proposition part du constat que les critères existants sont pensés pour l'octroi d'une licence générale, que ces critères ne semblent pas tous pertinents pour l'octroi de licences limitées, et qu'une mise à jour au regard de la pratique réelle serait possible.

Pour étendre le champ de portée des critères utilisés aux licences limitées, BRUGEL a fait l'exercice de déterminer les éléments qui devraient être contrôlés pour pouvoir octroyer une licence limitée destinée à une activité de pair à pair en one-o-many ou en many-to-many, ce type de licence étant le plus éloigné de la licence générale.

¹⁰ Actuel article 8 de l'arrêté licence électricité

Pour ce faire, nous comprenons que nous devrions tout d'abord pouvoir rattacher le projet à l'une des catégories de licences limitées prévues par l'ordonnance. Ensuite, une fois qu'il est clair qu'il est possible d'octroyer une licence limitée pour l'activité projetée, nous avons établi, sur la base du cadre juridique applicable à l'échange de pair-à-pair, que l'examen à réaliser devrait pouvoir porter sur les éléments suivants :

<p>1° Qualité des participants</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prouver que les participants de l'échange sont des clients actifs (client final qui exerce une ou plusieurs des activités visées à l'article 13bis, à condition que <u>ces activités ne constituent pas son activité commerciale ou professionnelle principale</u>) - Prouver que l'activité d'échanges d'énergie ne constitue pas une activité commerciale ou professionnelle principale des participants. 	<p>2° Capacité technique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - prouver que l'échange s'opère sur une électricité issue de source d'énergie renouvelable - apporter une description sur sa capacité technique à interagir avec le GRD, notamment en ce qui concerne la gestion des données - prouver qu'il dispose des moyens pour assurer la responsabilité d'équilibre lui-même ou en sous-traitant à un professionnel.
<p>3° Capacité financière</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le demandeur doit apporter la preuve suffisante qu'il dispose d'une capacité financière suffisante afin d'honorer les frais éventuels auprès du GRD et de ses fournisseurs (notamment ARP) 	<p>4° Capacité de gestion opérationnelle d'échange d'énergie</p> <ul style="list-style-type: none"> - la procuration des documents qui organisent la relation juridique des échanges et les voies disponibles d'information des clients - les moyens de règlement automatique de transaction entre les participants et les voies d'interpellation et de rectification possibles

Dans l'optique d'avoir une seule liste de critères, applicable à tous les projets (licences générale ou limitées), BRUGEL a dès lors imaginé la structure de critères qui est proposée, dans laquelle chacune des informations reprise ci-dessus a été ventilée afin de pouvoir y être rattachée.

Voici dès lors le détail des critères qu'il est proposé de reprendre dans l'arrêté :

<p>Le dossier de demande de licence</p>	<p>Il s'agit du dossier qui accompagne le dossier établissant le respect des critères. Ce dossier de demande devrait permettre de contrôler la qualité du demandeur, en ce compris pour les demandes émanant de clients actifs. Les éléments permettant d'établir que les demandeurs sont bien des clients actifs devraient donc y figurer.</p>
<p>I. Lieu d'établissement</p>	<p>Pour les demandeurs de licences générales, ils devront démontrer l'établissement en Belgique ou dans un autre Etat membre de l'EEE.</p>

	<p>Pour les clients actifs, ils devront démontrer qu'ils sont établis en Région de Bruxelles-Capitale.</p>
<p>2. Qualité de l'organisation et connaissance du marché bruxellois</p>	<p>Les informations suivantes pourront entre autre être sollicitées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Description du projet de fourniture ; - Organigramme détaillé ; - Système de gestion des plaintes ; - Explication sur la manière dont le MIG sera implémenté ; - Conditions générales de fourniture ; - Document organisant la relation juridique des échanges et les voies disponibles d'information des clients. (→pertinent pour l'échange de pair à pair) - Voies d'interpellation et de rectification possibles (→pertinent pour pair-à-pair) <p>→un client souhaitant faire du pair-à-pair ne devrait pas démontrer sa connaissance du marché bruxellois. Cet aspect serait considéré comme non applicable, mais le critère serait satisfait par la preuve des autres éléments indiquant la qualité de l'organisation.</p>
<p>3. Capacité technique et continuité d'approvisionnement ;</p>	<p>Les informations suivantes pourront entre autre être sollicitées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stratégie de sourcing ; - Stratégie d'équilibrage (→aussi pertinent pour pair-à-pair) ; - Production propre ; - Contrats d'achat ; - Capacité d'implémentation et de mise en œuvre du MIG ; - Explication des systèmes IT et notamment des processus de backend system ; - Gestion de la facturation ; - Preuve que l'échange s'opère sur une électricité issue de source d'énergie renouvelable (→ pertinent pour pair-à-pair) ;

	<ul style="list-style-type: none"> - Capacité d'interaction avec le GRD, notamment en ce qui concerne la gestion des données (→aussi pour pair-à-pair) <p>→un client souhaitant faire du pair-à-pair ne devrait pas démontrer sa capacité s'assurer un approvisionnement continu. Cet aspect serait considéré comme non applicable, mais le critère serait satisfait par la preuve des autres éléments indiquant la capacité technique.</p>
<p>4. Capacité financière</p>	<p>Capacités économiques et financières suffisantes, pourront notamment être demandées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - ne pas se trouver en état de faillite sans réhabilitation, de liquidation ou de cessation d'activité ou dans une situation analogue résultant d'une procédure de même nature en vigueur dans une législation ou une réglementation nationale, ni être engagé dans une procédure en cours susceptible d'aboutir à l'un de ces résultats; - être en règle avec ses obligations sociales et fiscales telles qu'elles découlent de la législation belge ou de la législation de son pays d'établissement; - ne pas faire l'objet d'une réorganisation judiciaire, ni se trouver dans une situation analogue résultant d'une procédure de même nature en vigueur dans une législation ou réglementation nationale ; - pour les personnes physiques, absence de concordat judiciaire ; - Comptes annuels ; - Plan financier ; - Déclarations bancaires mentionnant le montant des avoirs ;

Le critère de l'honorabilité n'est pas repris comme tel, mais ses dispositions ont été reprises dans la capacité financière. Par contre, sa composante relative à l'absence de condamnation coulée en force de chose jugée pour un délit affectant la moralité professionnelle n'est pas repris. Nous considérons en effet que cet élément n'est plus du tout actuel.

Le critère relatif à la licence de fourniture verte est supprimé également, celle-ci ayant été supprimée de l'ordonnance.

3.3.2.2 Procédure d'octroi

La procédure avait déjà été adaptée récemment en permettant à BRUGEL de se prononcer sur l'octroi ou le refus d'octroi dans le mois qui suit le moment où le dossier est considéré comme complet. Il

est proposé de prolonger ce délai à 60 jours maximum à compter de la réception du dossier complet de demande de licence..

En effet, dans la pratique, une rencontre avec le demandeur de licence sera systématiquement organisée afin de prendre connaissance de son projet. Ceci permet également de déterminer plus précisément si l'activité projetée nécessite réellement une licence, et le cas échéant de quel type. Ce n'est qu'à l'issue de cette rencontre que le dossier pourra être considéré comme complet ou que des informations/ documents supplémentaires seront sollicités.

Cette prolongation du délai permettrait également de tenir compte des calendriers du Conseil d'administration de BRUGEL.

S'agissant de délais maximaux, cette procédure nous semble pouvoir être applicable également pour les licences limitées, en ce compris les licences nécessaires à un échange de pair à pair.

Par ailleurs, BRUGEL a développé en 2022 une plateforme d'échange de données qui permettra aux fournisseurs, dès son implémentation en 2023, de demander l'octroi, le renouvellement, la cession de leur licence et de déposer les documents permettant leur maintien via l'extranet. **Actuellement l'arrêté est strict quant au mode d'introduction de la demande, il nous semble nécessaire d'encourager l'utilisation par BRUGEL de ce type d'outil informatique**, si ce n'est pas déjà prévu ou imposé par des ordonnances pour la promotion du numérique en Région de Bruxelles Capitale. Toutefois, il faudra prévoir des dispositions transitoires pour laisser un minimum de temps à BRUGEL pour adapter sa plateforme en fonction des dispositions du futur arrêté.

3.3.2.3 *Suppression de la licence verte*

Enfin, la licence verte n'existe plus, l'arrêté devrait être adapté en fonction.

3.3.3 **Maintien sur le marché**

Le maintien sur le marché vise la façon dont le fournisseur respecte ses diverses obligations, et les outils dont dispose BRUGEL pour s'en assurer.

Actuellement, c'est par le biais d'un rapportage annuel et par le biais d'une obligation d'information à charge du fournisseur que celui-ci démontre qu'il satisfait toujours aux critères qui avaient permis son entrée sur le marché.

BRUGEL souhaiterait d'une part un rapportage plus qualitatif et flexible, et d'autre part, une obligation d'information renforcée et élargie :

- BRUGEL souhaiterait un **rapportage plus qualitatif**, qui poursuive comme objectif que le fournisseur démontre qu'il satisfait toujours aux critères pour rester sur le marché, et qu'il tient compte des éventuelles remarques et recommandations faites par BRUGEL.

Une certaine flexibilité dans le contenu sollicité semble souhaitable afin de pouvoir intégrer un suivi du respect des obligations de service public, ainsi que d'autres éléments qui pourrait se révéler pertinents dans le futur, par exemple en lien avec le rôle des fournisseurs en tant qu'intermédiaires de clients actifs participant à un partage d'énergie. De même, BRUGEL pourrait, si cela s'avère pertinent, décider de solliciter certaines informations auprès des clients actifs détenant une licence pour effectuer du partage sans intermédiaire.

- BRUGEL souhaite également que la **fréquence de ce rapport puisse être adaptée** en fonction du type de licence (licence limitée ou générale). Le même encadrement n'est en effet pas nécessaire pour tous les types de détenteurs de licence.

L'obligation d'information devrait être renforcée. BRUGEL souhaite une communication proactive sur la façon dont le fournisseur met en œuvre ses obligations de service public, ou prévoit d'adapter cette mise en œuvre.

Ces dernières années, BRUGEL a été confrontée à des situations où l'on apprend, de façon indirecte, qu'un fournisseur conserve des clients résidentiels sur la base de produits dormants, mais cesse la prospection de nouveaux clients en Région de Bruxelles-Capitale. Une telle situation est en contradiction avec l'obligation de faire offre prévue par l'ordonnance. Face à une telle situation, problématique à plusieurs égards, BRUGEL devrait pouvoir être expressément informée, *ex-ante*, de l'intention du fournisseur d'adapter son offre de la sorte.

BRUGEL souhaiterait un allègement de la charge administrative autour du contrôle des informations transmises : un changement de statuts, fusion, scission, ne devraient pas systématiquement déboucher sur une prise de décision par BRUGEL. Un renouvellement pourrait se faire de façon automatique, passé un certain délai, si BRUGEL choisit de ne pas réagir à l'information qui lui est transmise. Dans ce cas, la licence serait réputée renouvelée.

3.3.4 Sortie du marché

Au cours des dernières années, BRUGEL a été confrontée à plusieurs cas de figure relatifs à une sortie plus ou moins claire du marché de fourniture d'énergie, notamment :

- 1° Les fournisseurs « *inactifs* », c'est-à-dire disposant d'une licence mais n'ayant aucun client ;
- 2° Les fournisseurs « dormants », c'est-à-dire qui disposent d'un portefeuille de clients, ne proposent plus de nouveaux contrats, mais continuent d'honorer leurs contrats ;
- 3° Des fournisseurs qui demandent leur retrait du marché car ils sont « *inactifs* » ;
- 4° Des fournisseurs qui demandent à se retirer du marché sur une base volontaire ;
- 5° Des fournisseurs pour lesquels le GRD procède à un retrait d'accès;
- 6° Le retrait de la licence de fourniture à l'initiative du régulateur.

De façon générale, pour se doter du cadre qui soit le plus à même de tenir compte de ces réalités mouvantes, BRUGEL souhaite que la communication entre le détenteur de licence et le régulateur soit améliorée, et que l'on puisse éviter de maintenir sur le marché des fournisseurs complètement inactifs pendant de longues années.

Pour le cas spécifique des fournisseurs dormants, cela vise principalement la situation d'un détenteur de licence générale, qui s'adresse tant à une clientèle professionnelle que résidentielle, mais qui va cesser d'étendre son activité sur le marché résidentiel. Le fournisseur conserve des clients résidentiels, avec des produits dormants, mais il n'offre plus de contrat à des nouveaux clients. Cette situation s'est

clairement manifestée durant les dernières années et en particulier du fait de la crise énergétique, et est problématique à plusieurs égards.¹¹

Il a déjà été proposé plus haut (partie maintien) de prévoir une obligation d'information renforcée pour que BRUGEL soit informée ex-ante lorsqu'un fournisseur projette ce type de pratique, ou tout autre élément qui aurait un impact sur sa mise en œuvre des obligations de service public.

Concernant les fournisseurs inactifs, dont la liste figure en annexe, BRUGEL estime préférable qu'après un certain nombre d'année d'inactivité totale, BRUGEL puisse retirer la licence, après enquête auprès de l'intéressé.

Les retrait sur base volontaire permettent d'agir de façon anticipée et ne présentent dès lors pas de difficulté.

En cas de résiliation du contrat d'accès par le GRD, le fournisseur ne pourra tout simplement plus assurer la fourniture en raison de l'absence d'accès au réseau. Par suite de cette incapacité, une procédure de retrait de licence de fourniture suit inévitablement, notamment en raison de l'impossibilité pour le détenteur de licence, d'assurer la continuité de l'approvisionnement, ce qui constituait un des critères pour entrer sur le marché et pour s'y maintenir.

Comme déjà mentionné précédemment, BRUGEL est dotée de la compétence d'approuver ce contrat d'accès¹². Lors de la révision de la procédure de résiliation du contrat d'accès par le biais du Règlement technique, BRUGEL veillera à l'harmonie de la procédure avec celle applicable au retrait de licence.

3.3.4.1 Circonstances amenant à une sortie du marché

BRUGEL estime que la cessation d'activité, l'absence de fourniture, et le non-respect des obligations légales constituent des motifs qui doivent chacun pouvoir justifier l'ouverture d'une procédure de retrait des licences de fourniture, en plus du non-respect des critères qui avaient permis l'octroi de la licence.

Les circonstances pouvant amener à un retrait de licence ne présentent pas toutes le même risque pour le marché. BRUGEL souhaite privilégier le dialogue avec le fournisseur au cours de la procédure de retrait, afin de favoriser un maintien sur le marché quand le fournisseur fait des démarches pour pallier la situation, tant qu'il bénéficie toujours de l'accès au réseau. Une flexibilité dans le délai de la procédure semble nécessaire afin de tenir compte de la variété des situations pouvant amener à une sortie du marché.

¹¹ Il est à noter que la loi du 4 juin 2021 modifiant diverses dispositions relatives à la prolongation des contrats de fourniture d'énergie des clients résidentiels et des PME pourrait avoir des répercussions pour ce type de situation pour les clients existants des fournisseurs inactifs. La reconduction tacite des contrats dont la carte tarifaire n'existe plus est en effet désormais interdite, et le fournisseur devra proposer un nouveau contrat sur la base d'un produit actif. Cependant cette loi reste a priori sans effet pour la problématique de la suspension de la prospection de nouveaux clients.

¹² Ceci est prévu par l'article 30bis, §2, point 41, de l'ordonnance, qui prévoit, parmi les missions de BRUGEL, celle d' « approuver les contrats types et conditions générales imposés par les gestionnaires de réseaux aux fournisseurs, aux utilisateurs du réseau et aux détenteurs d'accès à l'occasion, en raison ou à la suite d'un raccordement, d'un accès au réseau et de leurs modifications ».

3.3.4.2 Procédure de retrait de licence

Dans tous les cas, BRUGEL convoquera le fournisseur concerné à un entretien, pour évaluer la situation. Sur la base de cette réunion, ou en cas de constat de l'impossibilité de la tenir, BRUGEL a la possibilité de notifier au fournisseur son intention de poursuivre la procédure de retrait de licence, ou, en cas de faillite ou de retrait de l'accès au réseau, de l'informer de la date du retrait de la licence. Le fournisseur a la possibilité de contester cette décision dans un délai de 10 jours calendrier.

Le courrier de notification mentionne les griefs de la décision de poursuivre la procédure, et, le cas échéant, fixe un délai permettant au fournisseur de régulariser sa situation. Le délai prévu est établi en tenant compte des circonstances spécifiques, et notamment de la situation de risque pour le marché. La procédure pourra ainsi être courte ou au contraire s'étaler sur plusieurs mois, pour permettre au fournisseur d'implémenter les mises en conformité sollicitées par BRUGEL. En cas de retrait de l'accès par le GRD, et en cas de faillite du fournisseur, le courrier de notification fixe immédiatement une date pour le retrait de la licence de fourniture.

Au terme du délai octroyé, BRUGEL évalue à nouveau la situation, et peut fixer une date pour le retrait effectif de la licence de fourniture.

Tout au long de la procédure, BRUGEL apportera une attention particulière aux clients du fournisseur faisant l'objet d'une procédure de retrait de licence, et veillera au respect de leurs droits. A cet égard, **BRUGEL estime qu'il serait souhaitable d'indiquer expressément l'existence d'un devoir de collaboration proactive du fournisseur envers BRUGEL pour veiller à préserver la clientèle du fournisseur**, lors de l'ouverture d'une procédure de retrait de licence ou le cas échéant, en amont, dès que le fournisseur a connaissance que son accès au réseau est menacé.

Une attention particulière devrait être apportée aux clients vulnérables des fournisseurs sortant qui bénéficient encore du tarif social sur la base d'attestation manuscrite remise au fournisseur. En cas de sortie du marché du fournisseur, il n'y a plus d'information sur ces clients. **Une base juridique devrait permettre au fournisseur de transmettre des informations sur ces clients, en toute conformité du point de vue du GDPR.**

De même, BRUGEL souhaite attirer l'attention sur la problématique des contrats de fourniture qui prévoient en plus l'exécution d'autres services, par exemple l'entretien de la chaudière. En cas de sortie du marché du fournisseur, des mesures sont prévues pour la continuité de la fourniture, mais pour ce qui est des autres services, le client devra probablement rechercher un autre prestataire.

Il en va de même pour la valorisation de l'injection : si le fournisseur sortant disposait de contrats d'injection avec ses clients, actuellement rien n'est prévu pour la reprise de ces contrats. Par conséquent dès la sortie du marché du fournisseur, l'injection de ses anciens clients ne sera plus valorisée et cette situation se prolongera pour eux tant qu'ils n'auront pas conclu un nouveau contrat d'injection avec un autre fournisseur.

3.3.4.3 Fournisseurs inactifs

Actuellement 8 fournisseurs sont *inactifs*.

Fournisseurs "dormants", uniquement segment professionnel	GAZ	ELEC
GAS NATURAL EUROPE (NATURGY ENERGY GROUP)	V	
GREENCHOICE	V	V
NATGAS	V	
RWE SUPPLY & TRADING	V	
ENDESA		V
ENERGY CLUSTER		V
EOLY		V
TREVION		V

La liste complète et détaillée des fournisseurs se trouve en annexe 3.

3.4 La mise en œuvre du régime de licence limitée

Les ordonnances prévoient le principe des licences de fourniture limitées en spécifiant les catégories qui peuvent justifier le recours à une licence limitée. Pour pouvoir octroyer une licence limitée, BRUGEL doit donc nécessairement pouvoir rattacher le projet d'un demandeur de licence à l'une de ces catégories (quantité plafonnée, catégories de clients, fourniture propre).

Comme déjà souligné plus haut, actuellement aucun régime spécifique n'est prévu dans les arrêtés concernant ces licences limitées. Dans la pratique, c'est actuellement au niveau de la demande de licence et de l'appréciation des critères d'octroi que BRUGEL adapte son examen au type de licence demandé.

Au vu de la diversité de l'activité de fourniture et de l'émergence d'activités nouvelles sur lesquels le niveau de connaissance n'est pas encore optimal, BRUGEL souhaite pouvoir modaliser l'examen réalisé :

- pour l'entrée sur le marché, par le biais de l'appréciation différenciée des critères et des informations à fournir,
- pour le maintien, par le biais d'un rapportage adapté en termes de contenu et de fréquence ;
- pour la sortie du marché, il ne nous semble *a priori* pas nécessaire de disposer d'une procédure spécifique aux licences limitées, c'est davantage la circonstance amenant à la sortie du marché qui aurait pour effet de modaliser la procédure suivie.

Une telle approche nous semble pouvoir offrir la flexibilité nécessaire permettant de prendre en compte la diversité de l'activité de fourniture, en ce compris les activités de pair-à-pair soumises à licence.

Avec l'évolution des connaissances et de la pratique, il est probable que des tendances se dessineront et que le choix d'un certain encadrement qui sera au début adapté « *sur mesure* » pour des activités qui seront au départ assez inédites, deviendront plus habituelles si la pratique se répand.

Il faut souligner que l'existence d'un régime spécifique pour les licences limitées ne dispense pas du respect des obligations à charge des fournisseurs prévues par l'ordonnance. Ces obligations pourraient en elle-même constituer un frein au développement de certaines activités soumises à licence, comme le partage de pair à pair lorsqu'une licence est requise. La déclinaison spécifique de ces obligations, voire leur pertinence en fonction de l'activité de fourniture réelle envisagée pourrait être étudiée.

4 Nouvelles licences de service de flexibilité et d'agrégation

4.1 Introduction et contexte

La transition énergétique et les enjeux y liés font évoluer le paysage du secteur de l'énergie et la façon dont l'électricité est produite et consommée. Les énergies renouvelables et intermittentes ainsi qu'une décentralisation des moyens de production ont un impact sur la façon dont les gestionnaires du réseau assurent l'équilibrage de la zone de réglage belge (assurée exclusivement par ELIA) et un approvisionnement stable et sécurisé de l'électricité (qualité de tension, continuité d'approvisionnement et gestion de congestion) géré par chaque gestionnaire pour son propre réseau.

Ces éléments font croître les besoins des gestionnaires de réseau en terme de services de flexibilité pour pouvoir assurer le bon fonctionnement du système électrique belge et bruxellois. Dans ce cas ces services sont aussi appelés services auxiliaires. Aujourd'hui, c'est principalement ELIA qui en demande, mais à l'avenir, le GRD, Sibelga pourrait également avoir besoin de recourir à des services auxiliaires non-liés au réglage de la fréquence. Les marchés et les acteurs commerciaux vont aussi avoir tendance à faire appel à des services de flexibilité (par exemple pour l'équilibrage des portefeuilles des BRP).

La décentralisation et la plus petite puissance des installations de production raccordées notamment en distribution (photovoltaïque, éolien, cogénération etc.) ainsi que le développement des charges flexibles (véhicules électriques, installations de stockage, etc.) font d'un côté croître les besoins, mais d'un autre aussi les opportunités d'agrégation des différentes charges pour pouvoir fournir des services.

Depuis quelques années on constate le développement et l'émergence de différents marchés de services de flexibilité en Europe et en Belgique, dont sont demandeurs principalement les gestionnaires de réseau, mais aussi de plus en plus des acteurs commerciaux. Ces marchés ont dans un premier temps été principalement accessibles aux charges raccordées au réseau de haute tension (>1kV) et souvent raccordées au réseau de transport d'ELIA. Or, afin de permettre aux clients finaux de participer activement à la transition énergétique et de débloquer un futur potentiel de flexibilité auprès des utilisateurs finaux, ces marchés seront à terme de plus en plus accessibles à la participation des utilisateurs raccordés en distribution et particulièrement en basse tension.

Cette évolution va aussi de pair avec l'émergence de nouveaux types d'acteurs de marché qui commercialisent ce nouveau potentiel en proposant des services de flexibilité à ceux qui en demandent, des fournisseurs de services de flexibilité (ci-après « FSP »¹³), ainsi que des agrégateurs, qui combinent plusieurs charges pour les valoriser sur des marchés. Là où, en haute tension, ces acteurs contractaient des charges flexibles auprès d'acteurs professionnels, la tendance sera différente en basse tension où les charges flexibles seront dorénavant aussi proposées par des clients résidentiels à travers des fournisseurs de services de flexibilité. Il est donc nécessaire de fournir un cadre réglementaire pour ces activités, afin d'un côté de protéger les droits et responsabilités des différents acteurs, notamment les clients finaux et d'assurer le bon fonctionnement de ces marchés de services de flexibilité.

S'agissant d'activités en émergence, il convient dans un premier temps de proposer des balises dans lesquelles ces acteurs peuvent développer leurs activités, sans pour autant imposer des barrières administratives disproportionnées. De plus, des acteurs commerciaux proposant des services de

¹³ Flexibility Service Provider

flexibilité ou d'agrégation sont déjà en activité. Il convient donc d'encadrer des pratiques déjà en place sans pour autant les bloquer de façon infondée.

4.2 Cadre actuel

Des marchés de flexibilité existent déjà aujourd'hui et il existe également un cadre pour ceux-ci. Ce cadre doit néanmoins encore être complété tout comme ces marchés de flexibilité doivent encore se développer davantage et être graduellement ouverts à la participation de clients finaux raccordés en basse tension. Deux éléments encadrent aujourd'hui les activités des fournisseurs de services de flexibilité et de l'agrégation. Il s'agit des contrats régulés (entre les gestionnaires de réseau et les acteurs commerciaux) et les contrats commerciaux entre acteurs non-régulés. Ces derniers relèvent de la négociation entre les différents acteurs commerciaux, et des règles de fonctionnement du marché concerné. Les contrats régulés seront brièvement présentés après avoir exposé les cas d'usage actuels et les types de clients qui sont concernés.

4.2.1 Cas d'usage et type de clients concernés

4.2.1.1 Les services de flexibilité

Les services de flexibilité existants sont multiples et d'autres viendront s'y ajouter à l'avenir.

La flexibilité, dite « *implicite* », autrement connue et matérialisée sous forme de contrats à prix dynamiques sont à considérer hors scope des licences de services de flexibilité ou d'agrégation, car ceux-ci seront proposés par les fournisseurs d'énergie dans le cadre de la fourniture classique.

Les services de flexibilité à considérer dans le scope relèvent de la flexibilité dite « *explicite* », c'est-à-dire la vente d'une modification de la charge (prélèvement ou injection) d'un utilisateur du réseau sur un marché de la flexibilité, que ça soit via un fournisseur de services de flexibilité ou sans intermédiaire.

Actuellement, les produits de flexibilité suivants sont disponibles en Belgique. Il s'agit principalement des différents services auxiliaires¹⁴ liés à la fréquence c'est-à-dire des services d'équilibrage fournis par des fournisseurs de services d'équilibrage (BSP¹⁵) et des services auxiliaires non-liés au réglage de la fréquence.

Les services d'équilibrage :

- Frequency containment reserve (FCR) : Produit d'équilibrage, aussi appelé réserve primaire. Il s'agit du seul service accessible en distribution en basse tension mais il n'est pas développé en RBC
- Automatic Frequency Restoration Reserve (aFRR) : Produit d'équilibrage, aussi appelé réserve secondaire. Uniquement disponible en haute tension (>1 kV) aujourd'hui, il n'y a pour l'instant pas de clients bruxellois offrant ce service. Il y a néanmoins une volonté des gestionnaires de réseau d'ouvrir ce service aux clients raccordés en basse tension

¹⁴ Les différents services auxiliaires demandés par ELIA sont décrits sur la page web y dédiée : <https://www.elia.be/fr/marche-de-electricite-et-reseau/services-auxiliaires?csrt=14410032891406170219>

¹⁵ Balancing service provider

à partir de l'hiver 2023-2024). Une consultation publique portant sur des documents encadrant cette ouverture est en cours jusqu'au 2 juin 2023¹⁶.

- Manual Frequency Restoration Reserve (mFRR) : Produit d'équilibrage, aussi appelé réserve tertiaire. Ce service est ouvert à la distribution en HT (>1kV). Il existe quelques participants en RBC depuis quelques années.

Les services auxiliaires non-liés au réglage de la fréquence. Ces produits ne sont actuellement pas disponibles en distribution, mais pourront l'être à l'avenir.

- Le produit MVAR : ce produit permet de gérer la stabilité de la tension par l'activation de la puissance réactive. Ce service est fourni par un « Voltage service provider ».
- Gestion de la disponibilité des installations de production afin de prévoir la capacité de production disponible. Ce service est couvert par des « outage planning agents » qui sont responsables de la planification des indisponibilités
- Gestion des risques de congestion: ces acteurs, appelés « scheduling agents » fournissent des informations sur les programmes de production et la flexibilité disponible pour la gestion de la congestion
- La remise du réseau sous tension après un black-out est assuré par un « restoration service provider » qui laissent des unités de production disponibles pour restaurer le système en cas de black-out.

Autres produits :

- Réserve stratégique¹⁷ : réserve dont les volumes (demande et production) sont constitués par Elia chaque année pour couvrir toute pénurie structurelle en termes de production au cours des mois d'hiver. Le besoin de cette stratégie a été évalué zéro pour les dernières années.
- Mécanisme de rémunération de la capacité (CRM) : Ce mécanisme est une mesure mise en place pour garantir la sécurité d'approvisionnement du pays à long terme. Seuls les assets de clients raccordés au réseau de haute tension (>1 kV) peuvent y participer pour l'instant.
- Transfer of energy in day-ahead & intraday (ToE DA/ID): ce service n'est pas encore disponible en distribution pour le moment. Il s'agit du seul produit de flexibilité aujourd'hui qui n'est pas à destination du gestionnaire du réseau de transport, il est à destination des BRP

Le demandeur principal de ces services de flexibilité aujourd'hui est le gestionnaire du réseau de transport (ELIA) pour ce qui concerne l'équilibrage et les services auxiliaires au sens large et les acteurs du marché (principalement les BRP) pour ce qui concerne le produit transfert d'énergie DA/ID.

Il est néanmoins possible qu'à l'avenir, le gestionnaire du réseau de distribution devra faire appel à des produits de flexibilité, notamment des services auxiliaires non-liés au réglage de la fréquence (pour la gestion de la tension et la congestion par exemple).

¹⁶ La consultation peut être accédée sur le site web de Synergrid : <https://www.synergrid.be/fr/centre-de-documentation/consultation-publique/documents-flexibilite-printemps-2023>

¹⁷ <https://www.elia.be/fr/marche-de-electricite-et-reseau/adequation/reserve-strategique>

4.2.1.2 Agrégation de la charge :

En ce qui concerne l'agrégation il existe actuellement que quelques cas d'usage :

- Activité d'agrégation de charges pour fournir des services de flexibilité comme décrits ci-dessus
- Agrégation de multiples charges de consommation ou de production pour être valorisé sur un marché. L'ordonnance électricité associe à l'agrégation la vente sur tout marché hors le marché de fourniture¹⁸. Ceci pourrait par exemple, en plus des marchés de services de flexibilité, être le marché de gros, le marché day-ahead ou intra-journalier.

4.2.1.3 Clients concernés sur le réseau de distribution

Comme déjà précisé ci-dessus, la participation aux différents marchés avec des services de flexibilité des clients finaux raccordés en distribution et encore plus en basse tension est fort limité à quelques produits (FCR uniquement pour les clients BT et quelques services pour les clients HT).

Le design des produits des services auxiliaires et de flexibilité est tel que la participation des clients finaux en distribution bruxellois est compliqué. Il s'agit notamment des éléments techniques tel que des exigences de mesure des services fournies ainsi que des critères de participation (pour pouvoir participer à la plupart des marchés de flexibilité aujourd'hui, il faut pouvoir fournir une puissance minimale de 1MW). Sous ces conditions, les charges flexibles raccordées en distribution et encore plus en basse tension doivent ou devraient être agrégées pour pouvoir être offerts aux demandeurs de flexibilité.

4.2.1.4 Clients concernés sur le réseau de transport régional

Les clients raccordés au réseau de transport régional ont aujourd'hui un accès à tous les marchés de services de flexibilité. Ces acteurs pourraient d'ailleurs disposer d'installations suffisamment puissantes pour pouvoir choisir de soit participer via un intermédiaire (un FSP) ou d'offrir eux-mêmes leur flexibilité au marché et donc être considéré comme FSP eux-mêmes. Dans le deuxième cas, ces acteurs seraient éligibles à la catégorie de la licence de fourniture de services de flexibilité limitée.

4.2.2 Encadrement actuel

La fourniture de services de flexibilité par les acteurs est aujourd'hui encadrée dans des dispositions légales et contractuelles. Il existe des contrats régulés entre les gestionnaires de réseau et les acteurs commerciaux, les FSP. Ces contrats régulés peuvent être considérés comme un contrat d'accès et fournissent un encadrement de l'activité des FSP sur le plan de l'interaction avec le réseau.

Au niveau de la distribution, il s'agit du contrat entre le GRD et le FSP dans le cadre de la livraison de services de flexibilité par l'utilisation de la flexibilité d'utilisateurs du réseau de distribution (aussi appelé contrat GRD-FSP)¹⁹. Ce contrat régulé est soumis à l'approbation de BRUGEL sur la base de l'article 30bis, §2, point 41, de l'ordonnance, à l'instar du contrat d'accès pour la fourniture. Il contient notamment les droits et obligations réciproques des GRD et FSP, des éléments concernant la mesure

¹⁸ Une agrégation peut être effectuée avec finalité de fournir de l'électricité au client final, mais cette activité devrait être couverte par la licence de fourniture d'énergie.

¹⁹ Ce contrat peut être consulté sur le site web de Synergrid :
<https://www.synergrid.be/images/downloads/modele-de-contratfsp-grd-20220509.docx>

et la communication des volumes de flexibilité, des éléments relatifs à la confidentialité et la protection des données à caractère personnel ainsi que la gestion du pool du FSP, l'ensemble des points de livraison de services de flexibilité dans son portefeuille. Il contient également un catalogue de services que le FSP peut fournir à partir de points de livraison en distribution ainsi que des conditions spécifiques qui s'appliquent par service. Actuellement, ce contrat exige, lorsque le cadre légal régional concerné le prévoit, que le FSP doit disposer d'une licence pour la fourniture de services de flexibilité.

Un cadre similaire existe aussi au niveau fédéral. Il s'agit d'un ensemble de documents comprenant les conditions générales et les modalités pour les différents services (d'équilibrage, de reconstitution, de la tension et de la puissance réactive ainsi que les services relatifs à la gestion de la congestion) pour lequel ELIA est demandeur de services de flexibilité. Il existe un contrat spécifique par produit. Ces contrats couvrent les droits et obligations réciproques concernant l'acquisition de services par ELIA auprès d'un FSP et la fourniture de ces services. Ils encadrent aussi les spécifications techniques relatives à l'accès et la participation aux marchés de services de flexibilité respectifs. Ces contrats régulés encadrent aujourd'hui la fourniture de services de flexibilité à destination du gestionnaire du réseau de transport et sont approuvés par le régulateur fédéral, la CREG. Le jour où le GRD se verra contraint de devoir acquérir des services auxiliaires non-liés au réglage de la fréquence²⁰, BRUGEL devra également approuver de tels contrats.

4.3 Interprétation et clarification

4.3.1 La relation entre les services de flexibilité et d'agrégation

Selon la lecture de BRUGEL des dispositions de l'ordonnance et selon les caractéristiques des sources de flexibilité en développement en distribution en Région de Bruxelles-Capitale, un service de flexibilité, notamment sur la base d'assets raccordés en distribution, nécessite de l'agrégation pour pouvoir participer aux produits de flexibilité existants actuellement sur les différents marchés. En effet, actuellement, pour pouvoir participer à un produit de flexibilité, un FSP doit pouvoir offrir au moins une puissance de 1 MW. Dans la pratique, des charges d'une telle puissance ne sont pas raccordées en distribution et par conséquent, le FSP doit effectuer une agrégation de plusieurs charges pour pouvoir participer à ces marchés. Ceci n'est pas forcément d'application pour la fourniture de services de flexibilité en provenance de charges raccordées au réseau de haute tension du réseau de transport régional.

Or, selon les définitions, l'activité de l'agrégation devrait être interprétée comme plus large étant donné que les services d'agrégation peuvent participer à tout marché d'électricité à l'exclusion de la fourniture. Ceci devrait donc inclure les différents marchés de services de flexibilité²¹, mais aussi le marché de gros, les marchés day-ahead et intra-journalier ainsi que le marché de capacité.

Un régime spécifique quant aux droits et responsabilités des fournisseurs de services de flexibilité ou d'agrégation doit être prévu de façon distincte et *a priori* moins stricte que celui de la fourniture d'énergie.

²⁰ Articles 5§8 et 7§8 de l'ordonnance électricité

²¹ Marchés d'équilibrage (réglage de la fréquence), à savoir les réserves primaires (FCR), secondaires (aFRR) et tertiaires (mFRR) et les marchés des services auxiliaires non-liés au réglage de la fréquence (congestion, tension ou reconstitution après un black-out)

Il est néanmoins possible qu'un fournisseur de services de flexibilité ou de services d'agrégation soit également un fournisseur d'énergie ou dispose d'une telle licence dans un autre Etat membre de l'EEE. Dans ce cas, et compte tenu de ce qui précède ci-dessus il serait opportun de prévoir une procédure simplifiée pour tout détenteur d'une licence de fourniture d'électricité qui souhaite obtenir une licence de fourniture de services de flexibilité ou d'agrégation.

4.3.2 L'impact en cas de retrait d'accès au réseau du détenteur de licence de services

Étant donné que les services de flexibilité et d'agrégation sont considérés à part de la fourniture d'électricité, les responsabilités des détenteurs de ces licences vis-à-vis du client final ne sont pas identiques, puisque un défaut de prestation (ou une faillite) n'aurait pas une incidence sur la fourniture d'électricité pour alimenter les besoins de base en énergie. L'incidence serait principalement relative à l'absence des services fournis, qui pour l'URD causerait un manque à gagner, mais pourrait aussi avoir un impact sur les acteurs destinataires de ces services. L'impact sur les acteurs commerciaux et sur les gestionnaires sont à priori couverts par les clauses contractuelles prévues entre acteurs, respectivement par les différents contrats d'accès.

Les passages suivants décrivent brièvement quels pourraient être les impacts lorsqu'un fournisseur de services de flexibilité ou de services d'agrégation fait faillite ou perd son accès au réseau.

4.3.2.1 Licence de fourniture de services de flexibilité :

L'impact d'un arrêt soudain d'activité d'un FSP n'a *a priori* que peu d'impact direct sur le client. Il faut néanmoins distinguer deux cas de figure :

- Le FSP est distinct du fournisseur de fourniture d'énergie : le client ne constate *a priori* pas d'impact sur son contrat de fourniture. Le fournisseur d'énergie devrait voir un léger impact sur son portefeuille avec l'absence de modification de la charge flexible, si cette charge ne faisait pas partie d'un contrat de fourniture différent. Pour sa charge flexible, le client final devrait ressentir un manque à gagner jusqu'à ce qu'il trouve un nouveau FSP.
- Le FSP est aussi le fournisseur du client : dans ce cas, le client devrait se retrouver sans fournisseur et il devra trouver un nouveau fournisseur. A défaut, le mécanisme du fournisseur de substitution devrait être activé. Pour sa charge flexible, le client final devrait ressentir un manque à gagner jusqu'à ce qu'il trouve un nouveau FSP.

4.3.2.2 Licence de fourniture de services de flexibilité limitée

Le détenteur d'une licence de services de flexibilité limitée n'impacte que son propre portefeuille. Lorsqu'il voit son accès interrompu, le seul acteur qui pourrait être impacté serait son responsable d'équilibre dans le cas où cet acteur n'assure pas lui-même cette responsabilité. Ces éléments devraient *a priori* être gérés contractuellement entre les deux acteurs concernés.

4.3.2.3 Licence de fourniture de service d'agrégation :

Dans le cas de l'arrêt soudain de l'activité d'un agrégateur, il y a également deux cas de figure qui se présentent :

- Pour le client final qui se fait agréger une charge (prélèvement) il n'y a à priori que peu d'impact direct. Le client final ressentira un manque à gagner jusqu'à conclusion d'un nouveau contrat.

- Pour le client final qui se fait agréger sa production supplémentaire, le client ne pourra pas valoriser sa production, car celui-ci ne sera plus couvert par un responsable d'équilibre et l'accès devrait être retiré jusqu'à conclusion d'un contrat avec un nouveau responsable d'équilibre (direct ou via un autre agrégateur).

Pour le moment, contrairement au régime de licence de fourniture d'énergie où il existe un fournisseur de dernier ressort ou « *de secours* », il ne semble pas opportun de prévoir un mécanisme de substitution automatique pour la charge faisant partie d'un contrat avec un FSP ou un agrégateur.

4.4 Propositions - recommandations

4.4.1 Encadrement et procédure de traitement de la demande

Eu égard au fait que les services de flexibilité et d'agrégation sont des activités en développement, il convient de ne pas créer de façon infondée des barrières administratives pour les acteurs déjà existants sur ces marchés, ou ceux qui souhaitent y entrer à l'avenir.

Par conséquent, il serait opportun d'aligner les procédures d'octroi, de renouvellement, de transfert et de retrait de licences de fourniture de services un maximum à celles existantes en Région de Bruxelles-Capitale pour les licences de fourniture d'électricité et celles recommandées dans le présent avis, mais de prévoir des critères spécifiques à remplir, adaptés aux caractéristiques de ces activités.

4.4.2 Critères à remplir pour l'octroi d'une licence de fourniture de services

4.4.2.1 Licence de fourniture de services de flexibilité générale et de services d'agrégation

Considérant la similarité des activités de fourniture de services de flexibilité et d'agrégation, notamment de point de vue responsabilités et impact sur des tiers en cas de retrait d'accès, ainsi que le fait que ces activités sont en pleine émergence, il est opportun de, dans un premier temps, prévoir des critères et des modalités similaires, voir identiques pour l'octroi, le renouvellement, le transfert et le retrait de ces deux types de licences. Les deux types de licences sont donc abordés de la même façon dans la suite de l'avis.

D'une façon générale, il convient que le demandeur réponde aux critères suivants :

- Critères générales relatives au lieu d'établissement.
- Critère relatif à l'autonomie juridique et de gestion par rapport à l'un des gestionnaires de réseaux actifs en Belgique : Le demandeur devrait démontrer que son organisation est indépendante par rapport aux gestionnaires de réseau.
- Critères relatifs aux capacités économiques et financières du demandeur.

Le demandeur doit pouvoir démontrer qu'il dispose de capacités économiques et financières suffisantes afin de pouvoir gérer les activités telles que décrites dans sa demande et de pouvoir honorer les frais éventuels auprès du gestionnaire de réseau et des responsables d'équilibre impactés par son activité. Il ne doit pas se trouver dans un état de faillite ou tout autre état similaire.

- Critères relatifs à la capacité technique du demandeur :

Le demandeur devrait disposer des ressources scientifiques, professionnelles et techniques suffisantes justifiant sa capacité de pouvoir agir sur des marchés complexes et interconnectés, notamment sa capacité à assurer l'équilibrage. Le demandeur devrait entre autres démontrer sa capacité technique à interagir avec le gestionnaire de réseau, notamment en ce qui concerne la gestion des données et des mandats (mandat donné par le client autorisant à modifier sa charge).

- Critères relatifs à la qualité de l'organisation

Cela vise la capacité du demandeur à gérer sa clientèle conformément au prescrit de l'ordonnance électricité. Il s'agit principalement des documents et actions mis en place afin d'informer le client, des moyens de facturation au client, et des voies d'interpellation des clients en cas d'erreurs.

Une exonération de certains critères d'octroi ainsi qu'une procédure allégée devrait être envisagée pour les demandeurs ayant obtenu une licence de fourniture au niveau fédéral, dans une autre région ou dans un autre Etat membre de l'Espace économique européen. Cette exonération pourrait porter sur les critères à remplir pour l'obtention de la licence ou sur une simplification de la procédure à suivre.

Il serait possible d'envisager plusieurs cas de figure dans lesquels une exonération d'un ou plusieurs critères pourrait pendre place:

- Le demandeur est titulaire d'une licence de fourniture d'électricité accordée au niveau fédéral, dans une autre région ou dans l'EEE
- Le demandeur est titulaire d'une licence de fourniture d'électricité en Région de Bruxelles-Capitale
- Le demandeur d'un contrat de fourniture de services de flexibilité est titulaire d'un contrat de fourniture de services d'agrégation en Région de Bruxelles-Capitale, ou, inversement, le demandeur d'un contrat de fourniture de services d'agrégation est titulaire d'un contrat de fourniture de services de flexibilité.
- De façon transitoire, le demandeur est titulaire d'un contrat d'accès à la flexibilité avec au moins un gestionnaire de réseau belge

BRUGEL estime que dans ces cas de figure, certains critères d'octroi devraient être considérés comme réputés remplis. Il reste néanmoins opportun que le demandeur remplisse à tout le moins les exigences relatives à sa capacité technique et à sa capacité de gestion de sa clientèle conformément au prescrit de l'ordonnance.

Une liste provisoire des éléments et documents plus spécifiques que BRUGEL pourrait solliciter lors de la demande de licence de fourniture de services est rajouté en annexe 2 de cet avis.

4.4.2.2 Licence de fourniture de services de flexibilité limitée

Un utilisateur de réseau disposant d'une charge suffisamment importante pourrait fournir directement des services de flexibilité par ses propres moyens et installations en ne modifiant que sa propre charge. Il endosse alors moins de responsabilités, car il n'active pas de modification de charge d'un utilisateur final tiers. L'ordonnance électricité prévoit pour ce cas de figure une licence spécifique : la licence de fourniture de services de flexibilité limitée.

Un ensemble de critères d'attribution allégés pour ces demandeurs de licence de fourniture de services de flexibilité limitée devrait être prévu. Le demandeur devrait principalement pouvoir démontrer sa capacité technique à pouvoir agir sur les différents marchés de flexibilité.

BRUGEL déduit par ailleurs de l'article 26ter de l'ordonnance électricité que le titulaire d'une licence de fourniture de services de flexibilité limitée ne devrait dans un premier temps pas figurer sur la liste des titulaires à publier sur le site internet de BRUGEL. L'acteur concerné n'agira en effet pas comme intermédiaire entre les clients raccordés au réseau et les demandeurs de services, puisqu'il fournit ces derniers uniquement avec ses propres installations, et ne propose donc pas de contrats à des tiers.

La procédure et les exigences d'octroi d'une licence de fourniture de services de flexibilité limitée doivent être allégées et simplifiées proportionnellement au degré de responsabilité et impact que l'utilisateur a de par son activité, à savoir un impact limité à lui-même ou dont il porte lui-même la responsabilité. Dès lors, BRUGEL estime que les critères d'attribution pour ce type de licence devraient se limiter aux capacités techniques du demandeur.

4.4.3 Recommandations sur les informations à fournir par les titulaires d'une licence de services

Les titulaires d'une licence de fourniture de services de flexibilité ou d'agrégation devraient notifier BRUGEL, lors, notamment, des événements suivants :

- toute modification relative aux statuts de l'organisation, ou sur un changement de contrôle, une fusion, scission ou transfert de branche d'activités qui le concerne ;
- toute modification des conditions générales des contrats de services de flexibilité ou d'agrégation, conformément à l'article 26quater de l'ordonnance électricité ;
- lorsque survient un changement dans la stratégie de l'entreprise, dans la gestion financière ou la gestion technique de l'entreprise ou de la clientèle qui pourrait altérer le respect des critères d'octroi ;
- en cas de difficultés de l'entreprise de nature à remettre en cause le bon exercice de son activité.

BRUGEL analysera les nouveaux éléments d'information et vérifiera si le titulaire remplit toujours les conditions pour que sa licence soit maintenue, ou si d'autres démarches doivent être effectuées.

BRUGEL estime par ailleurs opportun de pouvoir demander un rapport d'activités aux titulaires des licences de fourniture de services. À cette fin, BRUGEL déterminera un canevas et une fréquence de rapportage.

4.4.4 Maintien, retrait, renouvellement ou transfert de licence de services

Afin de faciliter les procédures administratives pour tous les acteurs concernés, BRUGEL estime important d'aligner le plus possible les démarches relatives au maintien, au retrait, au renouvellement et au transfert d'une licence de fourniture de services aux procédures prévues pour la licence de fourniture d'électricité.

Il est néanmoins opportun de prévoir des exigences légèrement différentes dans certaines situations :

- Lors d'un retrait volontaire le titulaire ne devrait pas forcément avoir prévu le transfert de son portefeuille de clients vers un autre titulaire, comme c'est le cas pour le retrait volontaire d'un titulaire d'une licence de fourniture d'électricité.
- En ce qui concerne le renouvellement d'une licence, suite à la reprise de l'organisation du titulaire par une autre, deux situations peuvent se présenter :
 - La nouvelle entreprise est titulaire d'une licence de fourniture de services : une procédure simplifiée devrait être possible et le transfert pourra rapidement avoir lieu.
 - La nouvelle entreprise n'est pas titulaire d'une licence de fourniture de services : cette entreprise devra demander l'octroi d'une licence et le transfert de la clientèle ne pourra se faire qu'après octroi de licence par BRUGEL.

4.4.5 Recommandations générales

Comme spécifié ci-dessus, les activités de fourniture de services de flexibilité et d'agrégation sont encore en phase de développement en Région de Bruxelles-Capitale et voués à évoluer à l'avenir. Il serait par conséquent opportun de considérer les recommandations générales suivantes :

- Le cadre des licences serait à considérer comme une première et il serait opportun de ne pas le prévoir de façon trop restrictive de sorte à laisser ces activités se développer. Ce cadre devrait être revu après un certain temps suite à un retour d'expérience et observations faites.
- Eu égard au point précédent, il est opportun de prévoir dans l'arrêté une marge de manœuvre au bénéfice de BRUGEL en ce qui concerne notamment la modification des critères lorsqu'une évolution significative au niveau du secteur le demande, et ce, afin de pouvoir adapter le cadre de façon fondée et après consultation.
- Les critères et procédures devraient être simples, transparentes et proportionnées afin de fournir un cadre favorable au développement de ces services et de ne pas créer des barrières inutiles.

À cette fin, BRUGEL compte établir un modèle de dossier de demande de licence de services avec une liste des documents à fournir par le demandeur

- La mise en œuvre d'une période transitoire afin que les acteurs existants puissent avoir suffisamment de temps pour effectuer les démarches nécessaires au respect des procédures et exigences relatives à l'octroi des licences, ainsi que pour se conformer aux exigences actuelles²².

Dans la mesure du possible, il est favorable d'avoir un alignement des critères et modalités d'octroi des licences de fourniture des services avec les autres régions belges. Ceci pour faciliter le cadre réglementaire pour les acteurs et aussi afin d'éviter qu'une région où l'obtention d'une licence serait plus facile soit privilégiée par les demandeurs pour obtenir plus facilement leur licence.

²² Par exemple l'obligation de disposer d'une licence de services de flexibilité prévue dans le contrat GRD-FSP

5 Conclusions

A travers cet avis, BRUGEL propose de revoir les conditions d'entrée, de maintien et de sortie du marché, notamment par le biais de critères actualisés et plus pertinents, et par un renforcement de la communication entre détenteurs de licence(s) et régulateur. BRUGEL a également eu une vigilance spécifique quant à l'adaptabilité dont doit pouvoir faire preuve le régulateur face à la diversité grandissante de l'activité de fourniture.

BRUGEL propose ainsi entre autres d'amender quelque peu les critères actuels d'examen d'un dossier de licence de fourniture de sorte à mieux cerner les connaissances du demandeur sur le contexte bruxellois, ainsi que sa stratégie de *sourcing* et d'équilibrage.

BRUGEL prône aussi pour avoir plus de pouvoir pour retirer la licence à des fournisseurs inactifs et à mieux encadrer les fournisseurs dormants (c'est-à-dire ayant des clients, mais n'en cherchant plus de nouveaux). Il apparaît aussi préférable d'assouplir le reporting des fournisseurs de sorte que BRUGEL puisse l'adapter aux circonstances et en particulier pour les nouveaux types de licences limitées. Il est également nécessaire d'imposer des obligations de transmission d'information en cas de retrait d'activité de sorte à protéger au mieux les clients du fournisseur sortant.

Pour les licences limitées, mais aussi les nouvelles licences de service de flexibilité et d'agrégation, BRUGEL suggère de suivre les mêmes règles et procédures que le régime actuel tout en lui laissant une large marge d'appréciation qui permettra d'être agile dans un contexte en pleine construction.

* *

*

6 Annexe I: Cadre légal de l'ordonnance électricité pour les licences de fourniture des services de flexibilité et d'agrégation

L'ordonnance électricité prévoit un cadre pour les activités de fourniture de services de flexibilité et de services d'agrégation. Pour faciliter la lecture de cet avis, la présente annexe reprend les éléments de l'ordonnance électricité concernant les licences de fourniture de services.

« Art.2 ... 46° service de flexibilité : service offert par un client final lorsqu'il modifie volontairement, à la hausse ou à la baisse, son injection ou son prélèvement d'électricité en réponse à un signal extérieur ;

...

48° fournisseur de services de flexibilité : toute personne physique ou morale fournissant des services de flexibilité, directement ou en tant qu'intermédiaire, à un ou plusieurs acheteurs de services de flexibilité ;

...

50° service d'agrégation : service offert à partir de la combinaison de multiples charges de consommation et/ou production d'électricité ;

51° agrégateur : toute personne physique ou morale fournissant des services d'agrégation, en vue de la vente, de l'achat ou de la mise aux enchères sur tout marché de l'électricité à l'exclusion de la fourniture ; ... »

« Art. 26ter § 1er. Les fournisseurs de services de flexibilité et les agrégateurs disposent respectivement d'une licence de fourniture de services de flexibilité et d'une licence de fourniture de services d'agrégation délivrées par Brugel pour offrir des services de flexibilité et des services d'agrégation.

Par dérogation à l'alinéa précédent, le client final qui offre des services de flexibilité par l'intermédiaire d'un fournisseur de services de flexibilité n'est pas soumis à cette obligation. Il existe deux catégories de licences de fourniture de services de flexibilité :

1° la licence de fourniture de services de flexibilité générale ;

2° la licence de fourniture de services de flexibilité limitée octroyée à un client final en vue de fournir directement des services de flexibilité au départ de ses propres installations et sans passer par un intermédiaire.

Le Gouvernement peut prévoir des catégories supplémentaires de licences de fourniture de services de flexibilité.

§ 2. Après avis de Brugel, le Gouvernement arrête les critères et les modalités d'octroi, de renouvellement, de transfert et de retrait de ces différentes licences de fourniture de services de flexibilité et des licences de fourniture de services d'agrégation. Les critères d'octroi des licences de fourniture peuvent notamment porter sur l'honorabilité et l'expérience professionnelle du demandeur, ses capacités techniques et financières et la qualité de son organisation.

La licence d'un fournisseur de services de flexibilité ou d'un agrégateur qui ne respecte plus les obligations prévues par ou en vertu de la présente ordonnance ou qui ne répond plus aux critères fixés en vertu du présent article est retirée.

§ 3. Toute licence de fourniture de services de flexibilité et toute licence de fourniture de services d'agrégation visées dans le présent article sont octroyées, transférées, renouvelées ou, le cas échéant, retirées par Brugel.

§ 4. Brugel publie sur son site internet la liste des titulaires d'une licence de fourniture de services de flexibilité générale et des agrégateurs.

§ 5. Les titulaires d'une licence de services de flexibilité et les agrégateurs ont le droit d'entrer sur le marché de l'électricité sans le consentement d'un autre acteur du marché de l'électricité. »

« Art 26quater § 1er. Les titulaires d'une licence de fourniture de services de flexibilité et les agrégateurs notifient à Brugel les conditions générales des contrats de services de flexibilité ou d'agrégation qu'ils offrent ainsi que toute modification de ces dernières, afin que le régulateur vérifie leur conformité avec la présente ordonnance et ses arrêtés d'exécution.

§ 2. Les titulaires d'une licence de fourniture de services de flexibilité et les agrégateurs concluent un contrat avec le gestionnaire du réseau concerné et lui communiquent les informations essentielles selon les conditions fixées dans le règlement technique. »

« Art. 26quinquies Sans qu'ils puissent discriminer de quelque façon et notamment en matière de coût, d'investissement et de temps, les titulaires d'une licence de services de flexibilité générale et les agrégateurs veillent à :

1° communiquer, à tout client final qui le lui demande, une proposition raisonnable et non discriminatoire de contrat de services de flexibilité ou d'agrégation et communiquer les conditions générales dudit contrat. Tout client final a le droit de conclure un contrat de services de flexibilité ou d'agrégation sans le consentement d'une entreprise d'électricité ayant conclu un contrat avec ce client final ;

2° lorsque un client final souhaite changer de titulaire d'une licence de services de flexibilité générale ou d'agrégateur, dans le respect des conditions contractuelles, effectuer, sans frais, ce changement dans un délai de maximum trois semaines à compter de la date de la demande du client final ;

3° fournir, gratuitement, à tout client final qui le lui demande, les données pertinentes concernant sa participation à des services de flexibilité ou d'agrégation au moins une fois par période de facturation. »

« Art 26septies Les titulaires d'une licence de services de flexibilité et les agrégateurs assurent la fonction de responsable d'équilibre ou délèguent leur responsabilité en matière d'équilibrage à un responsable d'équilibre »

7 Annexe 2 : Projet de liste d'informations à fournir par le demandeur de licence de fourniture de services pour permettre à BRUGEL de réaliser son examen

Cette annexe contient une liste provisoire de documents et informations que le demandeur de licences de fourniture de services pourrait être amené à fournir au moment de sa demande de licence. BRUGEL analysera ces informations pour vérifier la capacité du demandeur à respecter le cadre légal et réglementaire.

7.1 Les demandes de licences de fourniture de services de flexibilité générale et d'agrégation

Lors de l'analyse d'une demande de licence de fourniture de services, BRUGEL vérifiera que le demandeur remplit les différents critères et qu'il est bien en mesure de respecter le cadre légal et réglementaire. Pour ce faire, BRUGEL pourrait demander entre autres les documents et informations suivants :

- Critère général relatif au lieu de l'établissement.
 - Le demandeur devrait fournir une preuve de domiciliation et de résidence effective en Belgique ou dans un autre Etat membre de l'EEE. Actuellement, une entreprise n'est donc pas obligée d'avoir de lien avec la Belgique, pour autant qu'elle ait un lien effectif et continu avec au moins un des Etats de l'EEE.
- Critère relatif à l'autonomie juridique et de gestion par rapport à l'un des gestionnaires de réseaux actifs en Belgique : Le demandeur devrait démontrer que son organisation est indépendante par rapport aux gestionnaires de réseau
- Critère relatif aux capacités économiques et financières du demandeur.

Le demandeur devrait apporter une preuve qu'il dispose d'une capacité financière et économique suffisante afin de :

- pouvoir gérer les activités telles que décrites dans la demande
 - honorer les frais éventuels auprès du gestionnaire de réseau
 - pouvoir assurer les déséquilibres qu'il pourrait causer par son activité et compenser les acteurs impactés par ces déséquilibres, tel que prévu par le cadre légal et réglementaire
- Critère relatif à la qualité de l'organisation et aux capacités techniques du demandeur. Les informations suivantes aideront à déterminer si le demandeur dispose des capacités suffisantes pour pouvoir agir sur les marchés d'électricité et modifier les charges de ses clients dans le respect des dispositions légales applicables.
 - Afin que BRUGEL puisse faire son appréciation, le demandeur devrait détailler ses activités et fournir son business plan

- Le demandeur devrait démontrer qu'il dispose des qualifications scientifiques et professionnelles suffisantes pour pouvoir agir sur des marchés complexes et interconnectés
 - Une description des moyens mis en œuvre en vue de se conformer aux dispositions des règlements techniques et contrats d'accès devrait être fournie.
 - Le demandeur devrait pouvoir démontrer de manière concrète la bonne gestion des processus de son backend system, en ce compris une description des moyens techniques envisagés pour la fourniture des services.
 - Le demandeur devrait aussi pouvoir démontrer sa capacité technique à interagir avec le gestionnaire de réseau et d'autres acteurs impactés par son activité, notamment en ce qui concerne les mandats et les échanges de données.
 - Le demandeur devrait démontrer qu'il dispose des moyens nécessaires pour assurer la responsabilité d'équilibre lui-même ou en sous-traitant cette activité à un autre professionnel.
- Critère relatif à la capacité du demandeur de gérer sa clientèle conformément à l'ordonnance électricité et de respecter les engagements pris à l'égard de sa clientèle en matière de fourniture de services notamment :
 - la communication contrats modèles et des conditions générales conformément à l'article 26^{quater} de l'ordonnance électricité
 - une description des actions et documents mis à disposition afin d'informer le client et de communiquer avec lui
 - une description des moyens de facturation au client et des voies d'interpellation des clients en cas d'erreur

BRUGEL effectuera son contrôle légal sur les conditions générales des fournisseurs de service conformément à l'article 26^{quater} de l'ordonnance électricité. Cette approche est cohérente et efficiente, car elle conditionnera l'entrée de l'acteur dans le marché à l'approbation de ses conditions générales préalables.

7.2 La demande d'une licence de services de flexibilité limitée

Un demandeur d'une licence de fourniture de services de flexibilité limitée devrait fournir les mêmes documents et éléments d'information que demandés pour les autres licences de fourniture de services, mais pourrait être exonéré de la preuve des éléments suivants.

- Critère général relatif à la localisation du demandeur :

Pour pouvoir revendiquer une licence de fourniture de services de flexibilité limitée, le demandeur doit pouvoir fournir des services avec ses propres installations et doit donc être localisé et raccordé au réseau électrique bruxellois. Par conséquent, ce critère pourrait être réputé rempli.

- Critère relatif à la capacité du demandeur de respecter les engagements pris à l'égard de sa clientèle en matière de fourniture de services.

Ce type de licence n'autorise pas à son détenteur d'avoir des clients chez qui il va chercher de la flexibilité. Les seuls clients seraient les demandeurs de services de flexibilité.

- Critères relatives à la qualité de l'organisation

Le demandeur de ce type de licence ne peut pas avoir des clients dont il modifie la charge.

La demande d'une licence de fourniture de services de flexibilité limitée devrait cependant remplir les critères relatifs à la capacité technique et fournir une attestation certifiant qu'il utilise exclusivement ses propres installations pour offrir des services de flexibilité.

8 Annexe 3 : Liste complète et détaillée des fournisseurs

Code couleur pour les licences spécifiques :

Segment professionnel uniquement

Actif sur les segments résidentiel et professionnel

Temporairement Indisponible pour le résidentiel (au 1/05/2023)

Ancien fournisseur ne disposant plus de licence

Fournisseurs GAZ			
	Licence	Actif en 2022	Actif en 2021
ALIX ²³	V		
ANTARGAZ BELGIUM	V	V	V
AXPO BENELUX	V	V	V
BELGIAN ECO ENERGY (BEE)	V	V	V
BOLT ENERGIE (BOLT)	V	V	V
CORETEC TRADING (POOLING GAZ)	V	V	V
DATS 24	V	V	V
ELECTRABEL (ENGIE)	V	V	V
ELEGANT	V	V	V
ELEXYS		V	V
ELINDUS	V	V	V
ENECO BELGIUM	V	V	V
ENERGIE 2030		V	V
ENERGY2BUSINESS			V
ENI GAS POWER	V	V	V
EOLY	V	V	V
ESSENT BELGIUM	V	V	V
GAS NATURAL EUROPE (NATURGY ENERGY GROUP)	V		
GREENCHOICE	V		
LUMINUS	V	V	V
NATGAS	V		
OCTA+ ENERGIE		V	V
OMV GAS MARKETING & TRADING BELGIUM	V	V	V
POWER ONLINE (MEGA)	V	V	V
RWE SUPPLY & TRADING	V		
SCHOLT ENERGY CONTROL	V	V	V
TOTALENERGIES POWER & GAS BELGIUM (ex. LAMPIRIS)	V	V	V
VLAAMS ENERGIEBEDRIJF	V	V	V
WATZ		V	V
WINGAS	V	V	V

²³ Licence récemment obtenue (en avril 2023)

Fournisseurs ELECTRICITE			
	Licence	Actif en 2022	Actif en 2021
ALIX ²⁴	V		
ANTARGAZ BELGIUM	V	V	V
ASPIRAVI ENERGY	V	V	V
AXPO BENELUX	V	V	V
BELGIAN ECO ENERGY (BEE)	V	V	V
BOLT	V		
DATS 24	V	V	V
ECOPOWER	V	V	V
ELECTRABEL (ENGIE)	V	V	V
ELEGANT	V	V	V
ELEXYS		V	V
ELINDUS	V	V	V
ENDESA	V		
ENECO BELGIUM	V	V	V
ENERGIE I&V BELGIE	V		
ENERGIE 2030		V	V
ENERGY CLUSTER	V		
ENERGY2BUSINESS			V
ENERGYVISION	V	V	V
ENI GAS POWER	V	V	V
EOLY	V		
ESSENT BELGIUM	V	V	V
GREENCHOICE	V		
LUMINUS	V	V	V
OCTA+ ENERGIE		V	V
POWER ONLINE (MEGA)	V	V	V
SCHOLT ENERGY CONTROL	V	V	V
TOTALENERGIES POWER & GAS BELGIUM (ex. LAMPIRIS)	V	V	V
TREVION	V		
VLAAMS ENERGIEBEDRIJF	V	V	V
YUSO	v		
WATZ		V	V

²⁴ Licence récemment obtenue (en avril 2023)