



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur les concessions domaniales pour les éoliennes en mer

- **sur le projet d'AR relatif aux conditions et à la procédure d'octroi des concessions domaniales en exécution de l'article 6 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité**
- **demandé par Madame Magda Aelvoet, Ministre de la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, dans une lettre datée du 11 avril 2000 et par Monsieur Olivier Deleuze, secrétaire d'Etat pour l'Energie et le Développement durable, dans une lettre datée du 4 avril 2000**
- **préparé par le Groupe de travail Energie et Climat**
- **approuvé par l'assemblée générale du 20 juin 2000 (voir annexe 1)**

Table des matières

1. Résumé de cet avis [1 - 3]
2. Remarques préliminaires [4]
3. Contexte [5 - 8]
4. Remarques générales [9 - 17]
5. Remarques spécifiques [18 - 31]
6. Remarque formelle [32]
6. Annexes

1. Résumé de cet avis

- [1] Le Conseil fédéral du développement durable se prononce dans cet avis sur le projet d'AR relatif aux conditions et à la procédure d'octroi des concessions domaniales en exécution de l'article 6 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité. Cet article prévoit la possibilité pour le ministre fédéral qui a l'énergie dans ses attributions d'accorder des concessions domaniales dans les espaces marins sous juridiction belge, en vue de la construction et de l'exploitation d'infrastructures de production d'électricité. Même si d'autres sources énergétiques sont envisageables et prévues par la loi (exploitation des marées par exemple), le premier domaine où ce projet s'appliquera est la production d'électricité par des éoliennes en mer.
- [2] Le Conseil estime qu'une politique énergétique durable doit être basée sur un développement des énergies d'origine renouvelable et une utilisation rationnelle de l'énergie. Un cadre légal déterminant les critères et les procédures d'octroi de concessions domaniales en mer du Nord s'avérerait indispensable pour commencer rapidement l'exploitation du potentiel de production d'électricité renouvelable qui s'y trouve. Ce projet d'arrêté royal est à considérer dans le cadre plus large d'une politique de développement des énergies renouvelables et de la volonté d'atteindre des objectifs en cette matière.
- [3] Le Conseil estime que ce cadre légal doit être mis en place le plus vite possible et que les procédures d'octroi doivent être simples, rapides et efficaces. Il estime cependant que de précautions doivent être prises dans l'attribution des concessions domaniales. Afin de limiter les coûts et l'impact environnemental, il convient d'utiliser de façon optimale l'espace disponible, tant en ce qui concerne les installations de production que les câbles électriques. Il faudra veiller au respect du milieu marin et tenir compte des



interactions potentielles des projets avec les différentes autres activités qui ont lieu en mer. D'autre part, des mesures doivent être prises pour assurer la viabilité financière des projets et l'utilisation effective des concessions attribuées. Le Conseil attire par ailleurs l'attention sur la nécessité de prévoir des investissements en vue de pouvoir véhiculer l'électricité produite sur le réseau.

2. Remarques préliminaires

- [4] Le Conseil remercie Madame la Ministre et Monsieur le Secrétaire d'Etat pour leur demande d'avis. Il fait néanmoins remarquer que le délai pour constituer cet avis fut assez court. Le Conseil estime qu'une consultation de tous les acteurs sociaux est nécessaire pour éclairer la décision politique en ces domaines et réitère sa demande à être consulté lors de la publication des résultats de la Commission AMPERE et de l'élaboration du nouveau plan national sur les changements climatiques.

3. Contexte

- [5] Le Conseil estime que le développement de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables est un élément essentiel d'une politique de développement durable de l'énergie, qui réduise les émissions de gaz à effet de serre et les atteintes à l'environnement, et assure la sécurité énergétique du pays sur le long terme. Elle doit être couplée à un développement structurel de l'utilisation rationnelle de l'énergie. La production d'électricité en mer est une voie prometteuse pour notre pays en matière d'énergie renouvelable. Il est essentiel d'en assurer le développement rapide, en la rendant attractive par rapport aux sources de production électrique non renouvelables. Le Conseil renvoie à ce propos aux paragraphes 176 à 179 et 220 à 222 de son avis du 4 avril 2000 sur l'Avant-projet de plan fédéral pour un développement durable, 2000-2003.
- [6] Le potentiel technique de puissance électrique pouvant être installée avec des éoliennes en mer est évalué pour la Belgique avec les technologies actuelles à un minimum de 1000 MW (ce qui correspond à environ 3.5 TWh par an). Il faudra tenir compte dans le développement de ce potentiel des dimensions économiques, sociales et environnementales.
- [7] Le Conseil recommande que les pouvoirs publics mènent des campagnes d'information auprès des citoyens et des acteurs économiques afin de mieux faire connaître les projets de développement d'énergie renouvelable en général, d'énergie éolienne en mer en particulier. Cette campagne utilisera plusieurs médias : la presse écrite, la radio, la télévision et l'Internet.
- [8] Le Conseil estime qu'un tel développement peut donner l'impulsion à la mise en place en Belgique d'un nouveau secteur industriel, tout en créant de nouvelles possibilités d'emplois.

4. Remarques générales

- [9] Le Conseil estime que le projet d'arrêté royal est un des éléments essentiels à la mise en place d'une production d'électricité en mer à partir de sources d'énergie renouvelables. Il constitue un cadre juridique nécessaire et doit offrir une sécurité juridique suffisante pour les entreprises qui veulent investir. Il estime par ailleurs que ce cadre doit être mis en place le plus rapidement possible afin de permettre le démarrage des procédures d'octroi et des phases pilotes d'exploitation et que l'élaboration de ce cadre doit bénéficier de l'expérience des promoteurs de projets en ce domaine, ainsi que des expériences étrangères.

4.1. Utiliser de manière optimale le potentiel utilisable

- [10] Le Conseil est d'avis que priorité doit être donnée à l'utilisation la plus intense en densité de génération électrique des territoires exploitables disponibles, afin de pouvoir assurer



l'exploitation optimale du potentiel de production d'électricité en mer sur le plateau continental belge. Ce critère d'optimisation de l'utilisation de l'espace disponible doit être adopté pour toutes les phases d'un projet. En particulier, il faut éviter la multiplication des câbles sous-marins et prévoir l'optimisation de leur raccordement au réseau terrestre, afin de limiter les coûts et l'impact environnemental.

4.2. Critères d'attribution des concessions, respect du milieu marin

- [11] Les critères d'octroi des concessions doivent tenir compte à la fois des qualités techniques des projets et des sites (sol, vents, marées,...), et des interactions potentielles du projet avec d'autres activités (pêche, trafic aérien, navigation, activités militaires). En outre, il convient tout particulièrement de respecter et de préserver les qualités écologiques du milieu marin (flore et faune, biodiversité). Il est nécessaire d'évaluer les risques que le développement de cette nouvelle activité peut lui faire encourir. A ce sujet, le Conseil se prononce dans un autre avis sur les deux projets d'arrêtés royaux d'application de la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin, qui traitent de la dimension environnementale du projet.

4.3. Optimiser les procédures administratives

- [12] Il importe que les procédures d'examen des dossiers, d'octroi et de contrôle des concessions soient simples, rapides et efficaces.

4.4. Soutenir financièrement les projets

- [13] Le coût actuel de production de l'électricité par des éoliennes en mer devrait diminuer de manière importante avec les économies d'échelle prévisibles et l'arrivée prochaine sur le marché de techniques plus puissantes et plus évoluées. Cependant, il convient d'assurer la viabilité de ces projets en en assurant le soutien financier. Les projets de démonstration (définis au point 12 de cet avis) doivent également être soutenus. Les possibilités de subsides doivent être examinées, ainsi que les problèmes éventuels posés par la répartition des compétences régionales et fédérales.

4.5. Interactions avec les certificats verts

- [14] Le système des certificats verts a pour objectif de stimuler la pénétration de l'électricité renouvelable dans le marché de l'électricité par un mécanisme d'une autre nature que les subsides. Dans ce système, des certificats sont détenus par les producteurs d'électricité renouvelable. Ces certificats sont ensuite transmis aux acheteurs de cette électricité, ce qui permet à ces derniers de ne pas avoir à payer des pénalités établies en fonction du pourcentage d'électricité renouvelable qu'ils devraient consommer. La mise en place d'un tel système aura des conséquences importantes pour la production de l'électricité renouvelable. Même si cette problématique sort du cadre strict du projet d'arrêté royal, le Conseil demande à ce que ce point soit évalué tant dans ses modalités que ses conséquences, surtout dans le contexte à venir d'un marché européen de certificats verts.

4.6. Contrôler l'attribution des concessions

- [15] Il faut éviter que des concessions attribuées ne soient pas réellement exploitées. Des critères objectifs permettant de juger l'avancement des projets doivent être élaborés. Ils seront établis par exemple sur la base de seuils de production annuelle ou de capacités de production installées à atteindre. Un calendrier précis sera convenu entre les demandeurs et les autorités compétentes. De telles conventions doivent laisser la possibilité à des projets de grande ampleur de se mettre en place. Il faut cependant veiller à éviter une situation où un seul acteur pourrait se voir concéder l'exploitation des meilleurs sites disponibles.



4.7. Permettre les phases de démonstration

- [16] Pour certains projets, une phase de démonstration peut s'avérer nécessaire. Sa nécessité doit être justifiée par le demandeur auprès des autorités compétentes, sur la base de facteurs techniques objectifs. Le délai de trois ans prévu dans le projet d'arrêté royal (*projet d'AR*, art 14, 4°) qui s'appliquera à tous les projets doit pouvoir être modulé en cas de nécessité motivée d'une phase de démonstration précédant l'implantation du projet proprement dit.

4.8. Veiller à lever des incertitudes techniques

- [17] Même si cela n'entre pas directement dans le cadre du projet d'arrêté royal dont il est question ici, le Conseil se pose des questions sur l'état d'avancement des connaissances et des décisions en ce qui concerne les points suivants : le raccord des nouvelles infrastructures au réseau de distribution électrique actuel et la nécessité pour la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) de prévoir pour ce faire un éventuel plan d'investissement, la fixation des tensions électriques de sortie des installations et d'entrée sur le réseau, les dispositifs de transformation électrique. D'autre part, le Conseil estime qu'il faut soutenir l'expertise scientifique en matière de connaissances sur les marées et la distribution des vents, tant en termes de données que de modélisations.

5. Remarques spécifiques

5.1. L'utilisation de l'espace disponible (projet d'AR, article 2)

- [18] Si le Conseil estime que l'espace disponible doit être utilisé de manière optimale, en respectant le milieu marin et les autres activités économiques, il regrette cependant que cette notion ne soit pas plus clairement précisée dans le projet d'arrêté royal. Il convient de définir des critères plus objectifs d'utilisation des concessions (par exemple, en unités de production électrique annuelles par unité de surface de concession). Ces critères permettraient également de définir plus objectivement les conditions de prolongation ou d'abandon d'une concession (cfr. *Infra*).

5.2. Le dépôt d'une garantie financière (projet d'AR, article 6, §1, 5°)

- [19] Le Conseil demande que l'on étudie les possibilités de soumettre l'attribution des concessions à la constitution progressive d'une provision à prélever sur les résultats d'exploitation qui servirait à garantir une remise en état des lieux, en cas d'abandon de l'exploitation. La gestion de cette provision doit faire l'objet d'un contrôle par les autorités compétentes. Il convient par ailleurs de donner une définition plus précise de la remise en état des lieux.

5.3. Les connaissances techniques similaires (projet d'AR, article 6, §1, 11° et article 7, §2, 4°)

- [20] Il serait bon de préciser ce que l'on entend par "connaissances techniques similaires" et "activités liées à la conception, la construction ou l'exploitation d'installations similaires".

5.4. Les critères d'octroi et les procédures d'introduction des demandes (projet d'AR, article 6, §1, 12° et article 7, §2, 5°)

- [21] Une cohérence doit exister entre ces deux textes.



5.5. La capacité financière et économique du demandeur (projet d'AR, article 6, §1, 12°)

[22] Il convient de s'assurer des motivations du demandeur, en lui demandant de produire un plan d'investissements global qui aille au delà de la phase d'expérimentation et qui assure la viabilité économique du projet sur le moyen terme.

5.6. L'insertion dans le réseau (projet d'AR, article 7, §2, 3°)

[23] Il faudrait préciser comment va s'établir l'interaction entre la production et le transport ou distribution d'électricité, s'il s'agit de deux acteurs différents. Ce texte devrait être précisé.

5.7. Le plan à fournir (projet d'AR, article 7, §2, 7°)

[24] Ce texte manque de clarté pour définir clairement la superficie qui doit être couverte par le plan à fournir.

5.8. L'insertion dans le réseau (projet d'AR, article 7, §2, 9°)

[25] Ce paragraphe peut laisser supposer que les installations prévues ne seront insérées que dans le réseau de transport d'électricité (et donc à haute tension), alors que ce point devrait encore être clairement déterminé, en fonction d'une politique plus générale (voir points 6 et 13 de l'avis).

5.9. Une définition de la mise hors service des exploitations (projet d'AR, article 7, §2, 10°)

[26] Il convient de donner une définition précise de la mise hors service d'une installation. Le Conseil demande que l'on donne une définition plus précise de l'abandon d'une exploitation. On pourrait par exemple définir des seuils objectifs et vérifiables de disponibilité annuelle en deçà desquels l'exploitation n'est plus considérée comme étant effective. Si ces seuils ne sont pas atteints, l'exploitant sera tenu de se justifier auprès des autorités.

5.10. Les conditions techniques (projet d'AR, article 10)

[27] Il serait bon de se référer aux normes ou certifications en vigueur en matière de contraintes de sécurité.

5.11. Le délai de décision du Ministre (projet d'AR, article 12, §1°)

[28] Il faudrait préciser un délai dans la prise de décision par le Ministre.

5.12. L'abandon sans raison légitime (projet d'AR, article 14, 5°)

[29] Ce concept gagnerait à être précisé.

5.13. La redevance annuelle (projet d'AR, article 14, 11°)

[30] Le Conseil estime que fixer le montant de la redevance annuelle à verser au Trésor dans les arrêtés d'octroi peut créer une certaine insécurité pour les promoteurs d'un projet. Le Conseil recommande que le projet d'arrêté royal établisse de façon plus objective les modes de calcul de la redevance, en fonction des critères qui y sont déjà mentionnés.

5.14. Les coûts induits par la mise hors service (projet d'AR, article 24)

[31] Il convient ici d'énoncer clairement que les frais induits par une mise hors service sont à charge de l'exploitant et de tenir compte dans ces frais de ceux répercutés sur le réseau de distribution.



6. Remarque formelle

[32] Il serait bon de veiller tout au long du texte à la cohérence entre les termes "transmission" et "transport" et se référer pour cela à la loi relative à l'organisation du marché de l'électricité du 29 avril 99.

7. Annexes

7.1. Nombre de membres présents et représentés ayant voix délibérative lors de l'assemblée générale du 20 juin 2000

- 3 des 4 présidents et vice-présidents
- 5 des 6 représentants des organisations non gouvernementales d'environnement
- les 6 représentants des organisations non gouvernementales de coopération au développement
- 1 des 2 représentants des organisations non gouvernementales de défense des consommateurs
- 3 des 6 représentants des organisations de travailleurs (*)
- 2 des 6 représentants des organisations d'employeurs
- 0 des 2 représentants des producteurs d'énergie
- 5 des 6 représentants des milieux scientifiques

Total: 25 des 38 membres ayant voix délibérative (*)

(*) Pour le moment 1 des représentants des organisations des travailleurs n'est pas désigné.

7.2. Réunions pour la préparation de cet avis

Cet avis a été préparé lors des réunions du groupe de travail énergie et climat du vingt-sept avril, neuf mai et dix-neuf mai 2000.

7.3. Participants à la préparation de l'avis

Les membres du Conseil ayant voix délibérative ou leurs représentants

- Professeur Jean-Pascal van YPERSELE de STRIHOU, président du groupe de travail (Université catholique de Louvain, UCL)
- De heer Dirk VAN EVERCOOREN, vice-président du groupe de travail (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV)
-
- Mevrouw Ingrid DEHERDER (Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België, ACLVB)
- Madame Barbara de RADIGUES (Inter Environnement Wallonie, IEW)
- Monsieur Christian FERDINAND (Université libre de Bruxelles, ULB)
- Monsieur Axel GOSSERIES (Inter Environnement Wallonie, IEW)
- Monsieur Bernard HUBERLANT (Greenpeace)
- Madame Edilma QUINTANA (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)
- De heer Frank SCHOONACKER (Samenwerkende Venootschap voor Productie van Elektriciteit, SPE)
- De heer Jo VAN ASSCHE (Bond Beter Leefmilieu)
- Monsieur Alexis van DAMME (Electrabel)
- De heer Jan VANDE PUTTE (Greenpeace)

Membres n'ayant pas voix délibérative et leurs représentants

- Monsieur Henri AUTRIQUE (Cabinet du Secrétaire d'Etat Olivier Deleuze)
- Monsieur Henri BERNARD (Comité national de l'énergie, CNE)
- Monsieur Joseph DEJONGHE (Deutschsprachigen Gemeinschaft)



- Monsieur Jean-Claude MIGNOLET (Ministère des Affaires Economiques, administration de l'énergie)
- Monsieur Jacques VERTESEN (Ministère des Affaires Economiques, administration de l'énergie)

Experts invités

- De heer Bart BOESMANS (Electrabel)
- Monsieur Renaud KLEES (C-Power)
- De heer Geert PALMERS (3E)
- De heer Thierry SAEGEMAN (Electrabel)
- De heer Emmanuël TIMMERMANS (C-Power)

Les membres du secrétariat du Conseil

- Monsieur Marc DEPOORTERE, Collaborateur scientifique
- De heer Jan DE SMEDT, Permanent secretaris
- Madame Catherine MERTENS, Secrétaire permanente