



2024.04587

P.P. CH-1951
Sion

Poste CH SA

Monsieur le Conseiller fédéral
Guy Parmelin
Département fédéral de l'économie, de la
formation et de la recherche DEFR
Palais fédéral Est
3003 Berne



Références JF / JNG
Date 20 NOV. 2024

Ordonnance sur l'exploitation des centrales de réserve destinées à la production d'énergie électrique pour le marché en cas de pénurie grave d'électricité

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le 21 août 2024, vous avez initié la procédure de consultation citée en titre. Nous tenons à vous remercier pour l'opportunité offerte et à vous faire part des considérations suivantes.

Le projet mis en consultation a pour but de permettre d'utiliser les centrales de réserve en cas de pénurie d'électricité, et ce indépendamment d'une absence d'équilibre du marché, à savoir lorsque la quantité d'électricité demandée dépasse l'offre à la bourse de l'électricité pour le jour suivant. Contrairement à ce que prévoit l'ordonnance sur une réserve d'hiver (OIRH), ce projet entend ainsi permettre aux centrales de réserve de produire de l'électricité supplémentaire destinée à alimenter le marché.

De manière générale, nous soutenons la volonté du Conseil fédéral de permettre une utilisation plus souple des centrales de réserve lorsqu'une pénurie d'électricité est imminente ou déclarée afin de renforcer la sécurité d'approvisionnement. Nous tenons toutefois à relever les points suivants :

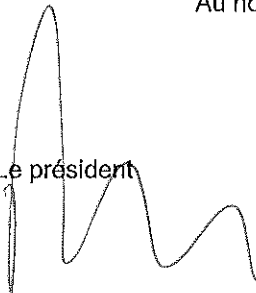
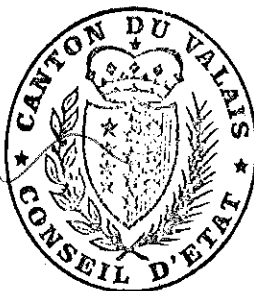

1. Tel qu'évoqué dans nos précédentes prises de position relatives à l'OIRH des 16 novembre 2022 et 23 août 2023, nous vous rappelons que les réserves de production ne constituent pas un moyen permettant d'améliorer la situation de l'approvisionnement en électricité à long terme, le développement des énergies renouvelables en Suisse devant être accéléré sans relâche.
2. Dans la mesure où les coûts liés aux centrales de réserve sont élevés, que ceux-ci sont supportés par les consommateurs finaux et que certaines de ces centrales ne respectent pas les dispositions en vigueur du droit de l'environnement, notamment en matière de protection de l'air, nous sommes d'avis qu'il faut limiter autant que possible d'y recourir. À ce titre, nous refusons la proposition d'assouplir les dispositions du droit de l'environnement pour les nouvelles centrales de réserve, cette possibilité devant être limitée aux centrales existantes sous condition d'une mise en conformité avec l'OPair d'ici au 31 décembre 2026. Ce refus est d'autant plus justifié qu'un tel assouplissement créerait une distorsion de concurrence envers les autres acteurs du marché qui doivent respecter lesdites normes.

3. Le projet prévoit d'étendre les compétences de Swissgrid en lui conférant la tâche de commercialiser l'électricité sur le marché suisse par mise aux enchères en fonction des disponibilités notifiées par les exploitants de centrales. Nous émettons des doutes sur ce nouveau rôle, en particulier sur sa comptabilité avec le droit de l'Union européenne avec qui un accord sur l'électricité est nécessaire, et vous demandons d'examiner en lieu et place si les exploitants de centrales électriques sont en mesure d'assumer ce rôle.

Pour le surplus, nous vous renvoyons à la prise de position du 23 octobre 2024 élaborée en commun par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) et la Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) que nous soutenons intégralement.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre considération distinguée.

Au nom du Conseil d'Etat

 <p>Le président Franz Ruppen</p>		 <p>La chancelière Monique Albrecht</p>
--	---	--


Annexe Prise de position commune de l'EnDK et la DTAP du 23 octobre 2024

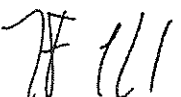
Copie à energie@bwl.admin.ch

Vernehmlassung: Verordnung über den Betrieb der Reservekraftwerke zur Erzeugung elektrischer Energie für den Markt in einer schweren Strommangellage

Procédure de consultation sur le projet d'ordonnance sur l'exploitation des centrales de réserve pour la production d'énergie électrique destinée au marché en cas de pénurie grave

Procedura di consultazione sul progetto di ordinanza sull'esercizio delle centrali di riserva per la produzione di energia elettrica destinata al mercato in caso di grave penuria

Organisation / Organizzazione	Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie EnDK Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP
Adresse / Indirizzo	Maison des cantons Speichergasse 6 3001 Berne
Datum, Unterschrift / Date et signature / Data e firma	23 octobre 2024  Conseiller d'Etat Roberto Schmidt Président EnDK

	 Conseiller d'Etat Jean-François Steiert Président DTAP
Kontaktperson (Vorname, Nachname, Funktion, E-mailadresse und Telefonnummer) / Personne de contact (prénom, nom, fonction, adresse e-mail et numéro de téléphone) / Persona di contatto (nome, cognome, funzione, indirizzo e-mail e numero di telefono)	Véronique Bittner Secrétaire générale EnDK veronique.bittner@endk.ch 031 320 30 08 Mirjam Bütler Secrétaire générale DTAP mirjam.buetler@bpuk.ch 031 320 16 91
<p>Bitte senden Sie Ihre Stellungnahme elektronisch an energie@bwl.admin.ch. Sie erleichtern uns die Auswertung, wenn Sie uns Ihre Stellungnahme elektronisch als Word-Dokument zur Verfügung stellen. Vielen Dank. Merci d'envoyer votre prise de position par courrier électronique à energie@bwl.admin.ch. Un envoi en format Word par courrier électronique facilitera grandement notre travail. D'avance, merci beaucoup. Vi invitiamo a inoltrare i vostri pareri all'indirizzo di posta elettronica energie@bwl.admin.ch. Onde agevolare la valutazione dei pareri, vi invitiamo a trasmetterci elettronicamente i vostri commenti sotto forma di documento Word. Grazie.</p>	

Allgemeine Bemerkungen / Remarques générales / Osservazioni generali

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de prendre position sur l'ordonnance relative à l'exploitation des centrales de réserve pour la production d'énergie électrique destinée au marché en cas de pénurie grave. La position figurant ci-après, prise par les comités de l'EnDK et de la DTAP, a été établie avec le concours de la Conférence des services cantonaux de l'énergie (EnFK) et de la Conférence des services de l'environnement de Suisse (CCE).

Le projet crée les bases légales requises pour que les centrales de réserve puissent être utilisées en cas de pénurie imminente, et ce indépendamment d'une absence d'équilibre du marché. L'ordonnance doit régler le recours aux centrales de réserve à titre de mesure d'intervention fondée sur la loi sur l'approvisionnement du pays (LAP). Contrairement à ce que prévoit l'OIRH, les centrales de réserve doivent produire de l'électricité pour le marché et lui fournir ainsi de l'énergie supplémentaire.

L'EnDK et la DTAP approuvent sur le principe l'intention du Conseil fédéral de permettre une utilisation plus souple des centrales de réserve lorsqu'une pénurie est imminente. En effet, il sera ainsi possible de mieux lutter contre une telle situation mettant en péril l'approvisionnement en électricité. Mais s'agissant de la mise en œuvre proposée, nous exprimons toutefois des critiques d'ordre général:

1. Nous attirons l'attention sur le fait que les réserves constituées côté production **ne contribuent en rien à l'amélioration de la situation à long terme au plan de l'approvisionnement en Suisse**. Pour garantir sur ce plan la sécurité à long terme, il faut une **production d'électricité renouvelable massivement accrue en Suisse** et la **conclusion d'un accord sur l'électricité avec l'UE**.
2. La conclusion d'un accord sur l'électricité est une préoccupation majeure, en particulier pour l'EnDK. Il ne faudrait pas que les négociations en cours soient perturbées par des projets de loi ou d'ordonnance qui, selon toute vraisemblance, sont incompatibles avec le droit de l'UE. Aux yeux de l'EnDK et de la DTAP, le rôle prévu pour **Swissgrid en tant qu'acteur du marché** contrevient aux **règles d'unbundling** (séparation patrimoniale et financière entre la production et la distribution d'énergie) de l'UE et est à rejeter sous cette forme. Il conviendrait d'examiner en lieu et place si les exploitants de centrales électriques sont en mesure d'assumer ce rôle. Selon nous, **l'utilisation des centrales de réserve pour le marché** n'est pas - elle non plus - aisément compatible avec les règles de l'UE en matière de mécanismes de capacité. Le projet devrait donc être **examiné sous l'angle du droit de l'UE** et, **au besoin, adapté** de telle sorte qu'il soit compatible avec ce droit.
3. Les **coûts** liés aux centrales de réserve sont élevés et ce sont les consommateurs finaux qui doivent les supporter. De plus, ces centrales fonctionnent au moyen de combustibles fossiles et leur utilisation génère des émissions de CO₂ et autres substances. Si les valeurs limites ne sont pas respectées, elles enfreignent les dispositions en vigueur du droit de l'environnement, notamment en matière de protection de l'air. C'est pourquoi les comités de l'EnDK et de la DTAP considèrent nécessaire de **limiter autant que possible** le recours aux centrales de réserve. Des indications sur le début et la fin de l'ordonnance soumise ici à la consultation font toutefois défaut.
4. En règle générale, les centrales de réserve ne doivent pas produire pour le marché, car celui-ci subirait alors des **distorsions**. Si cela devait s'avérer nécessaire pour éviter une situation de pénurie imminente, des **mesures d'accompagnement** seraient à prévoir par la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) en sa qualité de régulateur, afin de minimiser l'intervention sur le marché ainsi que la distorsion des signaux de prix. Par ail-

leurs, il y a lieu de définir clairement les **critères** déterminant à partir de quand et pour combien de temps les centrales doivent être utilisées conformément à l'ordonnance relatives l'exploitation des centrales de réserve. De tels critères font défaut dans la présente ordonnance, ce qui crée une grande incertitude sur le marché. Il faut ici de la clarté, notamment pour faire la distinction entre le recours à la réserve d'électricité selon l'ordonnance sur une réserve d'hiver OIRH et l'activation d'OSTRAL selon la LAP. En principe, l'utilisation possible devrait être **couplée** à la mise en place de **mesures de gestion réglementée** visant à réduire la demande conformément à la LAP.

5. Les comités de l'EnDK et de la DTAP **ne sont pas d'accord avec l'assouplissement de dispositions du droit de l'environnement**, en particulier de l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair), prévu par le projet d'ordonnance objet de la présente consultation (art. 5). Dans leur prise de position portant sur la modification de la LAPeI («Réserve d'électricité»), l'EnDK et la DTAP ont prêté main forte et approuvé des assouplissements **temporaires** des dispositions du droit de l'environnement afin de maintenir la sécurité d'approvisionnement. L'OPair correspond toutefois à l'état actuel de la technique; les centrales de réserve peuvent donc être équipées de manière à ce qu'elles respectent les limitations en matière d'émissions. Un assouplissement des dispositions du droit de l'environnement n'est donc **proportionné au but visé** et défendable **que dans des cas exceptionnels et pour une durée limitée**.

Compte tenu de l'importance que revêt pour le système la garantie de l'approvisionnement en électricité, **l'assainissement de centrales de réserve dans un délai raisonnable** est à considérer comme **proportionné au but poursuivi**. Des allègements doivent être accordés, sous certaines conditions seulement, pour les centrales existantes de Birr, Monthey et Cornaux. S'agissant d'une «*exploitation non conforme à l'OPair d'une centrale de réserve pour la production d'énergie destinée au marché en cas de pénurie grave*», des autorisations ne peuvent être délivrées que s'il ne faut pas s'attendre à des immissions excessives. Elles ne peuvent être accordées qu'après avoir entendu le canton d'implantation et à condition qu'une mise en conformité avec l'OPair intervienne au plus tard le 31.12.2026, en concordance avec la durée de validité de l'ordonnance sur l'instauration d'une réserve d'hiver, OIRH. Pour les centrales de réserve existantes, un assainissement est possible dès aujourd'hui. De **nouvelles installations** peuvent être autorisées et mises en service sans allègement, elles ne doivent donc bénéficier d'**aucun allègement**.

C'est aussi parce que les centrales de réserve doivent produire pour le marché qu'un assouplissement général de l'OPair n'est pas acceptable. Car l'on créerait ainsi une distorsion de concurrence par rapport à d'autres acteurs qui sont actifs sur le marché et qui doivent respecter ces normes.

Nous nous prononçons ci-après sur certaines dispositions du projet.

Artikel, Ziffer (Anhang) Article, chiffre (annexe) Articolo, numero (allegato)	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
Article 1 Champ d'application	<ul style="list-style-type: none"> - Insertion d'une disposition fixant la durée maximale de validité de l'ordonnance. 	Le recours aux centrales de réserve pour le marché doit rester aussi limité que possible. Il faut des indications sur le début et la fin de l'ordonnance ici soumise à consultation.
Article 2 Principes	<ul style="list-style-type: none"> - Art 2 al. 1: compléter l'art. 2 al. 1 comme suit (complètement souligné): ¹ Les centrales de réserve produisent de l'énergie électrique destinée au marché <u>intérieur</u> en cas de pénurie grave, déclarée ou imminente. - Ajouter à l'article 2 des critères limitant dans le temps le recours aux centrales de réserve et le liant à la mise en place de mesures de gestion réglementée visant à réduire la demande conformément à la LAP. 	Ad art. 2 al. 1: La production supplémentaire d'énergie à partir de sources d'énergie fossiles doit être limitée au minimum. Il s'agit de garantir que l'énergie électrique ainsi produite ne peut être mise à disposition que pour le marché intérieur. A propos de l'insertion d'une disposition supplémentaire à l'art. 2: L'utilisation possible devrait être limitée dans le temps et couplée à la prise de mesures de gestion réglementée visant à réduire la demande selon la LPA (limitation de la consommation, contingentement, etc.).
Article 3 Suspension de certaines dispositions d'autres actes	<ul style="list-style-type: none"> - Supprimer la lettre b; voir propositions ad article 4 - Supprimer la lettre c 	Ad Supprimer la let.b: La nécessité de déclarer certaines parties du droit de la protection de l'air inapplicables pour une durée indéterminée (sans indication de durée de validité) n'est pas présentée de manière compréhensible et plausible. Elle contredit les dispositions de la LPE en matière de précaution et de protection et est éloignée de la pratique. Ad Supprimer la lettre c: L'unbundling, c'est-à-dire la séparation entre l'exploitation du réseau de transport dans le cadre d'un monopole naturel et la production, constitue le principe central de l'ouverture du marché, et ce non seulement en Suisse mais aussi dans l'UE. Il n'y a pas nécessité de miner ce principe et de permettre à Swissgrid de participer au marché en tant qu'exploitant de fait de centrales électriques. Il y a lieu d'examiner si

Artikel, Ziffer (Anhang) Article, chiffre (annexe) Articolo, numero (allegato)	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
		<p>la commercialisation de l'énergie pourrait également être assurée par les exploitants (cf. développements ad art. 6).</p>
<p>Article 4</p> <p>Limitations des émissions</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Compléter le titre par «Allègements»: nouveau: «Limitations d'émissions - Allègements». - Supprimer la disposition de l'art. 4 et la reformuler comme suit: <p style="text-align: center;"><u>¹A condition qu'il n'y ait pas à craindre des immissions excessives, les limitations préventives des émissions d'oxydes d'azote et de monoxyde de carbone peuvent être allégées jusqu'au 31 décembre 2026 au plus tard pour les centrales de réserve existantes, au sens de l'OIRH.</u></p>	<p>Il s'agit d'un allègement dans certains cas particuliers (article 17 LPE).</p> <p>La non-applicabilité des limitations préventives des émissions figurant à l'annexe 2 ch. 834 et 836 al. 1 OPair (art. 3, let. b) est en contradiction avec la disposition de l'art. 4 selon laquelle les émissions d'oxydes d'azote et de monoxyde de carbone doivent être limitées dans la mesure où cela s'avère techniquement et opérationnellement possible, et économiquement supportable. L'annexe 2 ch. 834 et 836 al. 1 OPair correspond au principe de précaution et remplit les conditions «...techniquement et opérationnellement possibles et économiquement supportables...». Selon l'art. 17 LPE, des allègements sont possibles lorsqu'un assainissement est disproportionné dans un cas particulier. Autrement dit, la proportionnalité est à évaluer au cas par cas et non en fonction d'une situation de pénurie générale. Dans la pratique, les allègements sont accordés pour une durée limitée et de manière non récurrente.</p> <p>Selon le rapport explicatif, les installations existantes sont celles de Birr, Monthey et Cornaux qui, sur la base de l'OIRH, peuvent être exploitées de manière non conforme à l'OPair jusqu'au 31.12.2026 au plus tard. A partir du 1.1.2027 au plus tard, ces installations devront être conformes à l'OPair. Il reste donc suffisamment de temps pour que ces installations soient mises en conformité.</p> <p>Selon l'art. 17al. 1 LPE, les valeurs limites d'immissions pour la pollution de l'air ne doivent pas être dépassées en cas d'allègement dans un cas particulier.</p>

Artikel, Ziffer (Anhang) Article, chiffre (annexe) Articolo, numero (allegato)	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
	<u>² Aucun allègement ne peut être accordé pour les nouvelles installations.</u>	Le respect des limitations préventives des émissions de l'OPair est proportionné au but visé en ce qui concerne les nouvelles installations.
Article 5 Autorisation	<ul style="list-style-type: none"> - Supprimer l'alinéa 3 - Compléter l'art. 5 comme suit: <u>⁶ Le DETEC consulte les autorités cantonales en charge de la protection de l'air et prend en compte les mesures cantonales de protection de l'environnement.</u> <u>⁷ L'autorisation est communiquée dans un délai de 10 jours à l'autorité cantonale chargée de la protection de l'air.</u> - Compléter le rapport explicatif relatif à l'art. 5. 	<p>Ad Supprimer al. 3: voir développements à propos de l'art. 4. En outre, les prescriptions cantonales relatives à l'utilisation des rejets thermiques ne peuvent pas non plus être abrogées de manière générale par la Confédération. Il appartient aux cantons de le déterminer.</p> <p>Ad Compléter l'art. 5:</p> <p>Le DETEC est compétent pour l'octroi d'une autorisation d'exploitation (art. 5 al. 1). L'exécution n'est toutefois pas réglementée ou laissée aux cantons. Cette manière de procéder n'est compatible ni avec la pratique, ni avec une répartition cohérente des compétences selon l'art. 41 LPE («Compétences exécutive de la Confédération»). En conséquence, les cantons doivent être entendus et leurs mesures de protection de l'environnement sont à prendre en considération.</p> <p>Ad Compléter le rapport explicatif concernant l'art. 5:</p> <p>Les installations doivent remplir leur fonction rapidement et de façon ciblée. Le rapport explicatif doit donc mentionner explicitement qu'une autorisation est à accorder sans délai, surtout en cas de pénurie grave, et qu'elle doit viser à rétablir une situation d'approvisionnement stable (dans le respect des dispositions légales de rang supérieur).</p>
Article 6	<ul style="list-style-type: none"> - Adaptation de l'art. 6 al. 3 et 4, selon lequel la société nationale du réseau de transport n'est pas en charge de 	Voir remarque ad art. 3 let. c.

Artikel, Ziffer (Anhang) Article, chiffre (annexe) Articolo, numero (allegato)	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
Fonctionnalité, commercialisation et livraison	la commercialisation de l'électricité produite par les centrales de réserve.	
Article 7 Indemnisation	- Après examen positif de la possibilité pour les opérateurs de commercialiser l'électricité: insertion d'une disposition stipulant que les recettes supplémentaires ainsi obtenues seront imputées sur l'indemnisation.	Si, après examen, il devait s'avérer que les exploitants pourraient commercialiser eux-mêmes l'électricité produite dans les centrales de réserve, les recettes supplémentaires obtenues devraient être compensées avec l'indemnisation. Grâce à une compensation au prix day-ahead de l'électricité, il est garanti que les exploitants ne tirent aucun avantage de la vente de l'énergie. Demeure réservée l'indemnisation des coûts supplémentaires occasionnés en cas d'exploitation en disponibilité accrue en dehors de la période prévue par l'OIRH. De plus, des adaptations des contrats conclus avec les exploitants des centrales de réserve sont éventuellement requises pour l'exploitation en disponibilité accrue en dehors des périodes prévues.
Article 8 Obligation de déclarer des exploitants à l'égard des autorités de surveillance	-	-
Article 9 Obligation d'informer la société nationale du réseau de transport	-	-
Article 10 Utilisation du bénéfice ou de la perte	-	-

Artikel, Ziffer (Anhang) Article, chiffre (annexe) Articolo, numero (allegato)	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
Article 11 Entrée en vigueur	Fixation de la période visée à l'al. 2: <u>² Elle est applicable jusqu'au 31.12.2026.</u>	Il s'agit de centrales de réserve selon l'OIRH. La durée de validité de l'OIRH est limitée au 31 décembre 2026.

A propos de l'ordonnance sur la modification d'une disposition de la loi sur l'approvisionnement du pays

Annexe 1 de la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays

Proposition: chif.: à supprimer

Justification: l'unbundling, c'est-à-dire la séparation entre l'exploitation du réseau de transport en monopole naturel et la production, constitue le principe central de l'ouverture du marché, et ce non seulement en Suisse mais aussi dans l'UE. Il n'y a pas nécessité de miner ce principe et de permettre à Swissgrid de participer au marché en tant qu'exploitant de fait de centrales électriques.