

Régie de l'énergie

Dossier : R-4008-2017 – Étape E

**LA DEMANDE CONCERNANT LA MISE EN PLACE DE MESURES
RELATIVES À L'ACHAT ET LA VENTE DE GAZ NATUREL
RENOUVELABLE**

**RÉPONSES DE L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LA
PRODUCTION D'ÉNERGIE RENOUVELABLE (« AQPER ») À LA
DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS NO 1 DE LA RÉGIE À L'AQPER**

Montréal, le 26 septembre 2023

**RÉPONSES DE L'AQPER À LA DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS N° 1 DE LA
RÉGIE RELATIVE À LA DEMANDE CONCERNANT LA MISE EN PLACE DE MESURES
RELATIVES À L'ACHAT ET LA VENTE DE GAZ NATUREL RENOUVELABLE**

CADRE JURIDIQUE

- 1. Références :**
- (i) Pièce [B-0947](#), p. 3, R-1.1.2;
 - (ii) Pièce [B-0947](#), p. 5, R-1.1.5;
 - (iii) Loi sur la Régie de l'énergie, article 1.

Préambule :

(i) « Énergir est d'avis, qu'afin de s'assurer que la valeur nette de la vente des UC soit appliquée en réduction du tarif GSR, la transaction doit se faire par l'intermédiaire des activités réglementées. Une vente exécutée dans le cadre d'une activité non réglementée ou par une entité non réglementée n'offrirait pas cette assurance puisque cette activité/entité serait parfaitement libre de disposer de cette valeur nette comme elle l'entend. Énergir soumet par ailleurs, respectueusement, qu'aucun fondement ou principe juridique ne s'oppose à la vente d'UC issues du GSR acquis et distribué dans le cadre de ses activités réglementées ». [nous soulignons]

(ii) « Un lien entre le RCP et le SPEDE peut être effectivement un fait militant en faveur de la reconnaissance de l'activité réglementée. Dans les deux cas, c'est la molécule de GSR qui est à l'origine d'un droit ou d'une obligation, selon le cas. En effet, le droit de créer des UC résulte de la production ou de l'importation au Canada de GSR (auquel peut être attribuée une réduction de GES qui aurait autrement été rejeté, si du gaz naturel avait plutôt été produit ou importé) et la réduction des émissions de GES devant être obligatoirement couvertes par Énergir en vertu du SPEDE résulte de l'utilisation de la molécule de GSR au Québec. Sans l'injection de GSR dans le réseau de distribution à des fins de distribution (activité réglementée), le SPEDE et le RCP ne produiraient pas leurs effets pour Énergir et sa clientèle ». [nous soulignons]

(iii) « 1. La présente loi s'applique à la fourniture, au transport et à la distribution d'électricité ainsi qu'à la fourniture, au transport, à la distribution et à l'emménagement du gaz naturel livré ou destiné à être livré par canalisation à un consommateur.

Elle s'applique également à toute autre matière énergétique dans la mesure où elle le prévoit ». [nous soulignons]

Demandes :

- 1.1 Considérant notamment les références (i), (ii) et (iii), veuillez indiquer les fondements juridiques permettant de considérer la vente des UC comme étant une activité réglementée.

Veillez élaborer en fournissant les articles de loi ou règlement pertinents ou les principes réglementaires sur lesquels vous vous appuyez.

Réponse :

L'article 1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (RLRQ, c R-6.01, la « **LRÉ** ») prévoit que constituent des activités réglementées la fourniture, le transport, la distribution et l'emmagasinage de gaz naturel. L'achat et la vente sont deux activités intrinsèques à la fourniture de gaz naturel (R-4008-2017; D-2020-057 au para 167). Le gaz naturel est défini à la LRÉ comme incluant le GSR lorsqu'il est mélangé au gaz naturel pour être injecté dans le réseau de distribution (art. 2 LRÉ).

Dans sa détermination de ce que sont ou non des activités réglementées, la Régie a généralement considéré les éléments suivants :

- La position monopolistique du Distributeur;
- La dynamique concurrentielle de l'activité en question; et
- Le risque pour le consommateur.

(voir R-3463-2001, D-2001-214 aux pages 19 et ss ; p. 19 et ss)

L'article 31 de la LRÉ prévoit que la Régie a compétence exclusive pour fixer des tarifs relatifs à ces activités.

La demande du Distributeur dans le cadre de l'Étape E est de nature tarifaire. Le Distributeur réfère notamment aux paragraphes 1 et 2.1 du premier alinéa de l'article 31 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (RLRQ, c R-6.01, la « **LRÉ** »). En vertu de ces articles, la Régie a compétence exclusive pour :

« fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par le distributeur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné ».

« surveiller les opérations du transporteur d'électricité, du distributeur d'électricité ainsi que celles des distributeurs de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs paient selon un juste tarif ».

Dans l'analyse de la demande du Distributeur, la Régie devra notamment considérer l'article 52 de la LRÉ, lequel prévoit que les tarifs et autres conditions doivent refléter le coût réel d'acquisition et qu'il peut refléter tout autre coût inhérent d'acquisition.

Les attributs environnementaux font partie du coût réel d'acquisition du GSR, et à tout le moins, du coût inhérent d'acquisition, en ce que leur valeur sera monétisée soit par le producteur qui pourra réinvestir ces revenus dans le coût de production du GSR et ainsi le revendre à prix moindre soit par l'acquéreur qui pourra diminuer le prix réel d'acquisition. La valeur des attributs

environnementaux sera monétisée sur les marchés volontaires ou réglementaires. Ils font donc partie du coût réel d'acquisition du GSR. D'ailleurs, sous le RCP, la création d'UC survient au moment où le GSR est consommé (art. 20 RCP). Le lien entre la fourniture de GSR et les UC est donc direct.

Considérant que le Distributeur, dans ses activités de fourniture de GSR, acquiert des producteurs les attributs environnementaux, il se place dans une position où il est le seul à pouvoir attribuer une valeur à ce qu'il a acquis. La proposition de monétisation des UC par Énergir, couplée avec la recommandation de l'AQPER de redistribuer une part des revenus après leur monétisation, en fait une proposition exempte de risque pour le consommateur. Sous cette proposition, le consommateur s'expose au pis à une réduction de tarif.

Ainsi, l'AQPER est d'avis que la création d'UC et leur monétisation par le Distributeur pour une redistribution aux tarifs constitue une activité réglementée et que les éléments de considération établis en jurisprudence militent en faveur de la reconnaissance de cette activité comme une activité réglementée du Distributeur.

D'ailleurs, dans le cadre du SPEDE, la Régie a déjà approuvé des mesures tarifaires permettant de facturer aux consommateurs de gaz naturel le prix du SPEDE et de monétiser au tarif les revenus issus de la production de GSR (voir R-4008-2017; D-2021-158 au para 278). Dans ce contexte, le Distributeur est autorisé à monétiser les attributs environnementaux liés au produit GSR via le régime du SPEDE, notamment en vertu du *Règlement relatif aux projets de valorisation et de destruction de méthane provenant d'un lieu d'enfouissement admissible à la délivrance de crédits compensatoires* (RLRQ, c Q-2, r. 35.5) et, possiblement, prochainement, le projet de *Règlement relatif aux projets de biométhanisation des lisiers admissibles à la délivrance de crédits compensatoires* (GOQ Partie 2, 5 avril 2023, à la p. 913). Ce mécanisme est similaire à la proposition du Distributeur dans le cadre de l'Étape E.

L'AQPER soumet que la Régie devrait appliquer ce même raisonnement à la proposition du Distributeur dans le cadre de l'Étape E.

1.2 Considérant les affirmations suivantes relatives aux références (i) et (ii) :

- « qu'aucun fondement ou principe juridique ne s'oppose à la vente d'UC issues du GSR acquis et distribué dans le cadre de ses activités réglementées »;
- « le droit de créer des UC résulte de la production ou de l'importation au Canada de GSR ».

1.2.1. En vous référant à (iii), veuillez préciser si la vente des UC est une activité liée à la fourniture, au transport, à la distribution, l'emmagasiner du gaz naturel ou à toute autre matière énergétique, conformément au champ d'application de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

Réponse :

Le processus d'allocation des coûts, incluant la fonctionnalisation des coûts, doit se faire selon le principe de causalité, soit en fonction des liens de causalité les plus solides parmi les coûts de service entre les différentes catégories de clientèle (voir R-3867-2013; D-2016-100; Phase 1).

Pour ce qui est de la demande du Distributeur, celui-ci cherche à refléter dans ses coûts d'acquisition du GSR la valeur des UC qui ont été monétisés. S'agissant des activités d'acquisition et de vente du GSR du Distributeur, la monétisation des UC tomberait alors sous la fourniture de GSR.

- 1.2.2. Dans la situation où il s'agirait d'une activité liée à la fourniture, veuillez indiquer si la dissociation des attributs environnementaux de la molécule de gaz naturel entraîne une modification à la fonctionnalisation des coûts.

Le cas échéant, veuillez justifier votre réponse en précisant les articles de la Loi et les principes réglementaires pertinents.

Réponse :

La dissociation des attributs environnementaux de la molécule de GSR n'affecte pas le processus actuel de fonctionnalisation des coûts à la fourniture du GSR. En effet, le GSR est produit, distribué et consommé que les attributs environnementaux soient associés ou non à la molécule.

La même question pourrait se poser dans la situation où les producteurs auraient conservé les droits relatifs aux attributs environnementaux et vendu uniquement la molécule à Énergir. En se limitant uniquement au cas des UC et aux hypothèses formulées dans la demande du Distributeur, les coûts d'acquisition du GSR et le tarif GSR pour les consommateurs seraient, dans cette situation, établis comme proposé par le Distributeur, c'est-à-dire uniquement pour la molécule de GSR.

Par ailleurs, l'exclusion du GSR du calcul des droits d'émissions de GES payables par Énergir en vertu du SPEDE – un attribut environnemental – s'est faite sans révision de la fonctionnalisation lors de sa prise en compte par la Régie.

Ainsi, selon l'AQPER, la séparation de la valeur des UC de la molécule est sans incidence sur les choix actuels fonctionnalisation des coûts.

INTÉGRATION DE LA VALEUR ESTIMÉE DES UC AUX CARACTÉRISTIQUES CONTRACTUELLES DE L'ÉTAPE D

2. **Référence :** Pièce [B-0945](#), p. 53.

Préambule :

Dans sa preuve révisée sur l'Étape E, Énergir soumet que sa proposition à l'égard de la comptabilisation et de la tarification des UC a un impact sur le coût du GSR qui serait comparé aux caractéristiques approuvées par la Régie dans le cadre de l'Étape D.

Comme Énergir propose de réduire le coût d'acquisition du GSR à l'aide de la valeur des UC, cette dernière soumet qu'il serait cohérent de comparer le coût de chaque contrat à venir en lui soustrayant la valeur estimée des UC afin de déterminer si une caractéristique d'un contrat requiert une approbation préalable de la Régie.

Demandes :

2.1 Veuillez élaborer quant aux articles de la Loi et aux principes réglementaires qui permettraient à la Régie de se baser sur des valeurs estimées plutôt qu'aux coûts réels d'acquisition du gaz naturel aux fins de l'établissement du tarif de fourniture.

Réponse :

Voir la réponse à la question 1.1.

Dans l'établissement d'un tarif de fourniture de GSR, la Régie doit considérer le coût réel d'acquisition de même que le coût inhérent à l'acquisition de GSR.

Le coût d'acquisition du GSR reflète les coûts de production du GSR, lesquels sont liés à l'offre et la demande d'intrant dans les procédés de biométhanisation, à l'établissement des procédés et à l'entretien des installations. L'AQPER rappelle le témoignage de Gérard Meunier dans le cadre de l'Étape D à l'effet que sur la seule base des coûts de production d'un GSR à base agricole, ne considérant pas les attributs environnementaux liés au produit, le prix d'acquisition est fixé à 40\$/GJ.

L'AQPER comprend la demande du Distributeur comme étant d'appliquer, rétroactivement, la monétisation des UC sur le prix d'acquisition du GSR, ceci dans le contexte de l'exigence de respecter un prix moyen d'acquisition de 20\$/GJ pour 2022-2023 et 2023-2024 (indexé annuellement). Le tarif de fourniture serait donc fixé par la Régie sur la base du coût d'acquisition réel du GSR, puis le Distributeur appliquerait les revenus issus de sa monétisation de manière rétroactive, selon les ventes d'UC réalisées pour la dernière année tarifaire. Le coût d'acquisition serait alors le coût réel, et non un coût estimé.

- 2.2 Veuillez élaborer quant aux articles de la Loi et aux principes réglementaires qui permettraient à la Régie de se baser sur des valeurs estimées plutôt qu'aux coûts réels d'acquisition du gaz naturel aux fins de l'examen des caractéristiques d'un contrat.

Réponse :

Dans l'approbation des caractéristiques contractuelles pour l'approvisionnement en GSR, la Régie doit se référer à l'article 72 de la LRÉ. Il ressort de l'article 72 que le plan d'approvisionnement comprend des risques inhérents, ces risques devant y être détaillés. Notamment, dans l'approbation des caractéristiques contractuelles à l'Étape D, la Régie a accordé une marge de sécurité de 20 % dans les approvisionnements d'Énergir.

Comme indiqué à la question 2.1, l'AQPER comprend la proposition du Distributeur comme étant rétroactive, soit que les coûts d'acquisition moyens seront mis à jour selon les données réelles de la vente d'UC.

CESSION DE VOLUMES

3. **Références :**
- (i) Décision [D-2023-050](#), p. 28, par. 127;
 - (ii) Pièce [B-0947](#), p. 36, R-5.6.

Préambule :

(i) « [127] *Le courtage est défini comme une « Opération par laquelle une personne ou une entreprise (agence) agit comme intermédiaire entre deux personnes pour les rapprocher et, si possible, pour qu'elles contractent entre elles ».* La Régie se questionne si la proposition d'Énergir constitue une telle activité, auquel cas la Régie estime qu'il s'agirait alors d'une activité non réglementée ». [note de bas de page omise]

(ii) « *La proposition d'Énergir est différente d'une opération de courtage, car l'implication d'Énergir se limiterait à fournir à un client qui en ferait la demande une liste des sites de production et leurs IC respectives, comme expliqué à la réponse à la question 5.3.1. Énergir laissera entièrement le client entrer en contact et négocier avec le producteur de son choix ».*

Demandes :

- 3.1 Considérant les éléments suivants de la proposition d'Énergir relativement à la cession de volumes d'un contrat de GSR :
- Énergir agit comme intermédiaire entre un de ses clients et un de ses fournisseurs de GSR afin qu'ils contractent entre eux pour un volume de GSR déterminé, l'intensité carbone du GSR, son prix et la *durée déterminée des livraisons*.

- Pendant la *durée déterminée des livraisons* du fournisseur au client, Énergir conserve ses droits relativement aux attributs environnementaux du contrat. Pendant cette période, elle conserve également un lien juridique avec ce fournisseur de GSR.
- 3.1.1. Veuillez fournir des explications additionnelles à celles fournies en (ii) permettant d'expliquer comment la proposition d'Énergir à l'égard de la cession des volumes se distingue d'une activité de courtage comme définie en (i).

Réponse :

L'AQPER n'entend pas se prononcer sur la cession de volume.

- 3.1.2. Veuillez indiquer si la cession de volume, du fait que cette cession se fasse à sa clientèle, peut constituer un moyen de gestion des approvisionnements ou doit être interprété comme un tarif de fourniture. Veuillez élaborer en fournissant les principes réglementaires pertinents.

Réponse :

Voir la réponse à la question 3.1.1.