

Objet: Projet de règlement grand-ducal relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz (3521WMR)

Saisine : Ministre de l'Economie et du Commerce Extérieur (11 juin 2009)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du présent projet de règlement grand-ducal, relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz (ci-après, « le projet de règlement »), est d'établir un cadre pour la promotion et le développement de la production de biogaz destiné à être injecté dans un réseau de gaz naturel sur le territoire du Grand-Duché. Ce projet vise avant tout à instaurer un mécanisme non obligatoire, destiné à assurer aux centrales de biogaz et à leurs exploitants une rémunération stable du biogaz injecté, et à organiser l'injection du biogaz dans le réseau de gaz naturel ainsi que sa répartition et commercialisation subséquente. Le projet de règlement sous objet est basé sur la loi du 1^{er} août 2007, relative à l'organisation du marché du gaz naturel (ci-après, « la loi »), dont il entend notamment exécuter l'article 11, qui jette la base légale concernant l'obligation de rachat de la production de biogaz injecté dans un réseau de gaz naturel, et ce « *dans l'intérêt économique général [...]* » et en vertu d'une « *obligation [...] de service public* »¹. Pour ce qui concerne le commentaire de la loi de base, la Chambre de Commerce renvoie à son avis du 20 novembre 2006, dans lequel le projet de loi relatif à l'organisation du marché de gaz naturel fut analysé.

La Chambre de Commerce a eu l'occasion à plusieurs reprises d'indiquer qu'elle partageait les objectifs du gouvernement en matière de développement durable et de protection du climat, et, partant, qu'elle souscrivait aux objectifs de promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et de mise en valeur des énergies renouvelables, qui contribuent par ailleurs à la diversification des sources d'énergie et à réduire la dépendance par rapport à l'énergie fossile importée. Le biogaz, tel que défini par le présent projet de règlement², est une forme d'énergie renouvelable et son développement peut donc contribuer à la mise en œuvre des engagements environnementaux du pays, tels que prévus notamment par le « Plan national d'action en vue de la réduction des émissions de CO₂. »³.

1. Commentaires relatifs à l'exécution de la loi du 1^{er} août 2007

La loi du 1^{er} août 2007, relative à l'organisation du marché du gaz naturel, prévoit des obligations en matière de service public et crée notamment une obligation de rachat de la production de biogaz (art. 11, (2), e)) destinée à être injectée dans un réseau de gaz naturel. L'article 11, (3) de cette loi stipule que des règlements grand-ducaux précisent ces obligations (de service public), leurs modalités d'application ainsi que les procédures à suivre. L'article 11, (4) prévoit par ailleurs qu'il est instauré un mécanisme de compensation dont le fonctionnement et les modalités de calcul sont fixés par règlement grand-ducal.

¹ Cf, article 11, (1) de la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel

² Cf. la définition à l'article 2, (5) du projet de règlement sous référence

³ L'ensemble du contexte politique est rappelé à l'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal sous objet (voir sous : « 4. Le contexte politique »)

Le projet de règlement exécute ces dispositions, tout en prévoyant un seuil de 10 millions de mètres cube de biogaz éligible au titre du système de tarification réglementé. La Chambre de Commerce s'interroge sur la compatibilité entre la volonté de promouvoir la production de biogaz, la condition de service public relative au rachat de la production de biogaz et cette limitation réglementaire de quantité maximale de biogaz pouvant faire l'objet du tarif garanti. Le législateur n'a pas expressément prévu de limitation quantitative, qui devient donc une « modalité d'application » parmi autres, fixée par règlement grand-ducal. La Chambre de Commerce s'interroge si une telle prérogative réglementaire puisse être déduite du cadre légal.

L'article 20 de la loi du 1^{er} août 2007 prévoit certaines obligations dans le chef des producteurs de biogaz. Toutefois, cet article ne précise pas que des obligations additionnelles puissent être imposées par voie de règlement grand-ducal, ce est qui toutefois le cas au niveau des articles 12 à 16 du projet sous objet. L'article 20 de la loi en question renvoyant à plusieurs reprises aux précisions de « l'autorité de régulation » (en l'occurrence, l'ILR, l'Institut Luxembourgeois de Régulation), il aurait sans doute été plus approprié d'inclure ces nouvelles obligations au niveau du « code de distribution » publié par l'ILR, au lieu d'ajouter des obligations applicables aux producteurs de biogaz au niveau du projet de règlement sous avis. Une telle inclusion au niveau du « code de distribution » contribuerait positivement aux efforts de simplification administrative, concept qui est d'ailleurs mentionné dans l'exposé des motifs du projet de règlement sous avis, et traduirait plus fidèlement les dispositions de l'article 20 qu'une mention au niveau du texte du règlement grand-ducal sous avis.

2. Commentaires relatifs au texte du projet de règlement grand-ducal sous objet

Sous réserve des observations de fond faites sous le point 1. ci-dessus, le projet de règlement grand-ducal donne lieu aux commentaires complémentaires suivants.

Le texte contient à la fois des dispositions liées à la production de biogaz, tout comme des modalités ayant trait à sa rémunération et à sa commercialisation.

Eu égard à la production, il est précisé que tout producteur de biogaz doit observer certaines obligations pour ainsi garantir la qualité technique et environnementale du biogaz injecté dans les réseaux, et ce indépendamment du fait s'il opte, ou non, pour le mécanisme de tarification réglementé (voir ci-dessous). Le projet renvoie, en particulier, aux règles techniques et organisationnelles décrites dans le « code de distribution », tel que publié par l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR), à savoir le règlement E08/17/ILR du 17 octobre 2008 arrêtant le « Code de Distribution du Gaz Naturel au Grand-Duché de Luxembourg - Secteur Gaz naturel »⁴. Ce code ayant fait l'objet de la consultation de l'ensemble des intervenants sur le marché, la Chambre de Commerce n'émet pas de commentaire spécifique à cet égard.

En ce qui concerne la commercialisation et la rémunération du biogaz injecté, le projet de règlement garantit aux producteurs du biogaz un tarif réglementé contre leur engagement de céder le biogaz à un fournisseur de gaz naturel préalablement retenu par un appel trisannuel à candidatures. Ce tarif est indiqué à l'article 21 du projet de règlement et serait applicable pour un laps de temps de quinze ans à partir de la première injection de biogaz dans le réseau de gaz naturel. D'après l'exposé des motifs, l'Etat « *souhaitait offrir aux producteurs de biogaz une rémunération stable et continue...* ». Si la Chambre de Commerce appréhende la volonté des pouvoirs publics à vouloir soutenir l'exploitation des

⁴ Référence parue au Mémorial A n°163 du 05.11.2008, p. 2291

sources d'énergie renouvelables, par le biais, notamment, d'une certaine sécurité financière dans le chef des producteurs, elle émet toutefois un doute quant à l'opportunité de fixer une rémunération fixe en euro par kilowattheure (€/kWh) pour le biogaz injecté sur une durée de quinze ans. En effet, il aurait été prudent de prévoir une clause d'indexation, voire une procédure de révision éventuelle, de ce tarif en €/kWh.

Par ailleurs, le volume total de biogaz pouvant être rémunéré suivant les modalités décrites est limité à un maximum de 10 millions de mètres cube par an au total, ce qui « [...] correspond au scénario réalisable à l'horizon 2020 »⁵. En ce qui concerne cette limitation, il aurait probablement été judicieux de prévoir une possibilité de revue, eu égard à la difficulté d'anticiper le progrès technologique relatif au processus de production de biogaz, l'effet de substitution d'autres formes d'énergie par le gaz naturel et, partant, l'augmentation potentielle de la demande, l'évolution du nombre d'habitants et de frontaliers, et, finalement, vu la barrière potentielle à l'entrée sur le marché de nouveaux producteurs, luxembourgeois ou étrangers, souhaitant être rémunérés au tarif réglementé⁶. Cette remarque ne pose pas préjudice à l'observation formulée *supra* au sujet de la compatibilité entre ladite limitation et le cadre légal afférant au projet de règlement grand-ducal sous avis.

Le système de rémunération tel que exposé *supra* n'est pas obligatoire dans le chef du producteur de biogaz. En effet, ce dernier est libre de distribuer sa production sur le marché. La Chambre de Commerce insiste à cet égard que toute discrimination des producteurs n'optant pas pour le tarif réglementé se doit d'être évitée, et elle déplore que le projet de règlement grand-ducal ne prévoit pas une clause dédiée au principe de non-discrimination. Il ne prévoit d'ailleurs pas expressément une obligation de rachat de la production de biogaz d'un producteur n'optant pas pour le tarif garanti. A ce titre, il conviendrait de compléter l'article 6, paragraphe (3), en précisant qu'une telle obligation existe indépendamment du choix du producteur d'opter, ou non, pour le tarif garanti et sans référence au volume maximum pouvant faire l'objet du tarif réglementé.

L'Etat garantit une rémunération fixe aux producteurs de biogaz optant pour le tarif réglementé. Toutefois, la propriété du biogaz injecté ne passe pas à l'Etat, mais à un ou plusieurs bénéficiaires qui « [...] se sont manifestés lors d'un appel à candidatures »⁷. Au cas où aucun candidat ne se manifeste ou qu'une partie du biogaz n'est pas sollicitée, une obligation de service public impose au plus grand fournisseur primaire actif au Luxembourg de reprendre le biogaz et de le rémunérer. Il est regrettable que, en cas d'insuffisance de bénéficiaires, le tarif réglementaire soit appliqué d'office dans le chef du plus grand fournisseur primaire actif, sans que ce dernier ne soit consulté. La raison invoquée est une obligation ayant trait à la notion de service public ; mais l'implication sous-jacente est, qu'en cas d'insuffisance de bénéficiaires, le régime dit « non obligatoire » revêt effectivement un caractère contraignant pour tout ou partie de la production de biogaz injectée.

En dernier lieu, en ce qui concerne les dispositions en matière de tarif réglementé, il est précisé que les bénéficiaires de la production de biogaz paient une redevance à l'Etat, calculée par l'ILR, qui est basée sur le prix de marché de ce biogaz, en l'occurrence une

⁵ Cf. Conseil de gouvernement, résumé des travaux du 29 mai 2009 :

http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2009/05-mai/29-conseil/index.html.»

⁶ A savoir que, dans le contexte de ce « scénario réalisable à l'horizon 2020 », le projet de règlement renvoie aux conclusions de l'étude du „Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung : « *Bestimmung der Potenziale und Ausarbeitung von Strategien zur verstärkten Nutzung von erneuerbaren Energien in Luxemburg* ». La Chambre de Commerce n'est aucunement en mesure de se prononcer sur les conclusions techniques de cette étude. Toutefois, elle recommande d'invoquer le principe de prudence et de ne pas anticiper sur les développements potentiels à l'horizon 2020, voire 2025 en prenant pour référence l'année 2010 à laquelle on ajoute la durée de quinze ans prévue par le projet de règlement grand-ducal.

⁷ Cf. exposé des motifs du projet de règlement sous objets, pp. 1-2

moyenne mensuelle des cotations journalières publiées au niveau du rapport de référence « *European Spot Gas Markets* ». Ainsi, le producteur perçoit-il un tarif fixé sur une durée de quinze ans en cédant le biogaz au bénéficiaire, alors que ce dernier est redevable d'un tarif variable facturé par l'Etat. Considérant l'importante volatilité des prix énergétiques sur les marchés mondiaux et en se rappelant que le bénéficiaire est, le cas échéant, acquéreur du biogaz en vertu d'une obligation de service public, le Chambre de Commerce réitère son commentaire qu'une possibilité de revue ou d'indexation du tarif réglementé doit exister. Le projet de règlement grand-ducal prévoit certes une possibilité de sortie du mécanisme tarifaire endéans la période de quinze ans, mais dispose notamment qu'une telle sortie ne pourra s'effectuer qu'à la fin de la période fixée par l'appel à candidatures de bénéficiaires trisannuel.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de règlement grand-ducal sous rubrique que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

WMR