

Objet: Projet de règlement grand-ducal relatif au mécanisme de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité. (3616WMR)

Saisine : Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur (30 mars 2010)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du présent projet de règlement grand-ducal, relatif au mécanisme de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité, ci-après le « projet de règlement grand-ducal », est, d'une part, de procéder à l'abrogation du règlement grand-ducal modifié du 22 mai 2001 concernant l'introduction d'un fonds de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité. D'autre part, le projet de règlement grand-ducal entend introduire un mécanisme de compensation modifié qui tient compte des observations formulées par la Commission européenne dans sa décision C43/2002 du 28 janvier 2009 qui concerne l'aide sous la forme de la création d'un fonds de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité mise en exécution par le Luxembourg.

Pour ce qui est du cadre légal sous-jacent au projet de règlement grand-ducal sous rubrique, il convient de souligner que la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité a fait l'objet d'une adaptation par la loi du 18 décembre 2009 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 (ci-après, la « loi budgétaire »), et ce afin de pouvoir procéder légalement à la prise d'un nouveau règlement grand-ducal d'exécution qui soit en ligne avec les observations formulées par la Commission européenne, en l'occurrence le projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

Antécédents légaux et réglementaires

En exécution de la loi du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie, un règlement grand-ducal, concernant la production d'énergie électrique basée sur les énergies renouvelables ou sur la cogénération, fut adopté le 30 mai 1994. Le règlement grand-ducal en question avait instauré un mécanisme de soutien aux producteurs d'énergies renouvelables et à la cogénération (ci-après, « l'électricité verte ») dans la mesure où fut mis en place une obligation d'achat de cette électricité verte dans le chef du seul opérateur monopolistique actif sur le marché à l'époque, à savoir Cegedel. Or, suite à l'ouverture du marché de l'électricité au sein de l'Union européenne, notamment à travers la directive 96/92/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, transposée en droit national à travers la loi du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité, la fourniture d'électricité a été libéralisée au Grand-Duché de Luxembourg.

Afin d'éviter toute discrimination entre les différents opérateurs, le règlement grand-ducal du 22 mai 2001 concernant l'introduction d'un fonds de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité (ci-après, le « règlement du 22 mai 2001 ») avait posé les jalons d'un cadre pour « *pouvoir répartir équitablement les charges en relation avec les surcoûts pour la production des énergies renouvelables et la cogénération entre tous les gestionnaires de réseau et les clients finals raccordés aux réseaux des gestionnaires de*

réseau »¹. Ainsi, l'obligation d'achat s'est étendue à l'ensemble des distributeurs actifs au Luxembourg et la « répartition équitable » des surcoûts relatifs à l'électricité verte par rapport à l'énergie produite de façon conventionnelle s'est effectuée à travers un mécanisme de compensation dit « fonds de compensation ».

Dans la pratique, le fonds de compensation actuellement en place prévoit que le principal opérateur achète l'ensemble de l'électricité verte produite à un prix fixé par l'Etat. Dans un deuxième temps, le principal opérateur revend l'électricité verte aux opérateurs concurrents en fonction de leurs parts de marché respectives sur le marché luxembourgeois et à un prix de vente fixé par l'Etat sur base du prix de marché de l'électricité constatée l'année précédente. A la fin de chaque année, l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR) effectue une compensation entre les distributeurs : « *si la part d'électricité verte produite au Luxembourg et achetée par un distributeur est supérieure à sa part du marché de l'électricité, il reçoit une compensation de la part du fonds; à l'inverse, si sa part d'électricité verte achetée est inférieure à sa part de marché nationale, il doit verser une contribution correspondante au fonds. Le fonds de compensation a donc pour objectif d'assurer que chaque distributeur actif au Luxembourg achète une part d'électricité verte produite au Luxembourg identique à sa part de marché nationale* »². Les distributeurs d'électricité, quant à eux, perçoivent directement une contribution au fonds de compensation auprès de leurs clients finals. Cette contribution est proportionnelle à la consommation d'électricité par les clients finals en question. Quant au montant de cette contribution, il est fixé annuellement de façon à ce que les recettes du fonds de compensation ne dépassent pas le surcoût lié à l'achat de l'électricité verte. En outre, de par le règlement grand-ducal du 22 mai 2001 et jusqu'au 21 décembre 2005, les « grands consommateurs d'électricité »³ avaient été exonérés du paiement de la contribution et, de facto, n'étaient pas redevables de la contribution au fonds de compensation comme les autres clients finals, à savoir les ménages et les entreprises moins consommatrices d'électricité.

Par la suite, la Commission européenne a décidé d'ouvrir une nouvelle procédure formelle d'examen à l'encontre du règlement grand-ducal du 22 mai 2001. A l'époque, la Commission avait non seulement estimé que la mesure « *procure[rait] un avantage aux producteurs d'électricité verte, qui bénéficie[raient] in fine du produit du fonds de compensation* », mais également que « *l'exonération de compensation applicable jusqu'au 31 décembre 2005 favoris[ait] les entreprises grandes consommatrices d'électricité par rapport aux autres entreprises qui doivent contribuer au fonds de compensation* »⁴. Les réserves de la Commission avaient donné lieu à une modification du règlement du 22 mai 2001 par le règlement grand-ducal du 9 décembre 2005 modifiant le règlement grand-ducal du 22 mai 2001 concernant l'introduction d'un fonds de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité (ci-après, le « règlement grand-ducal modifié de 2001 »). Ce règlement a supprimé l'exonération de la contribution aux grands consommateurs d'électricité, c'est-à-dire notamment quelques grandes entreprises industrielles, telle que prévue par le règlement grand-ducal du 22 mai 2001 et a introduit, en lieu et place, trois catégories de clients finals, en fonction de leur consommation annuelle d'électricité, d'une part, et en fonction de l'existence ou de l'absence d'engagement, assorti de sanctions en cas de non-respect, quant à la réalisation d'une amélioration substantielle de leur efficacité énergétique globale par accord à conclure entre le Gouvernement et l'entreprise concernée.

¹ Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de règlement grand-ducal sous avis.

² Décision de la Commission du 28.01.2009 concernant l'aide sous forme de la création d'un fonds de compensation dans le cadre du marché de l'électricité mise à exécution par le Luxembourg, page 6.

³ Définis comme étant les entreprises raccordées au réseau électrique à une tension supérieure à 65 kV.

⁴ Décision de la Commission du 28.01.2009 concernant l'aide sous forme de la création d'un fonds de compensation dans le cadre du marché de l'électricité mise à exécution par le Luxembourg, page 7.

A ces trois catégories de clients finals correspondent trois niveaux de contribution différents⁵. En outre, la possibilité fut donc introduite de faire bénéficier les clients finals dont les points de comptage affichent une consommation annuelle d'électricité supérieure à 25 MWh, notamment les grandes entreprises industrielles, à travers d'accords volontaires comprenant des objectifs d'amélioration de l'efficacité énergétique, d'une contribution réduite. De par le règlement grand-ducal du 22 mai 2001, les « grands consommateurs d'électricité » étaient exonérés d'office du paiement de la contribution au fonds de compensation.

Dans sa décision C43/2002 du 28 janvier 2009, la Commission européenne a estimé que, bien qu'elle constitue une aide d'Etat, l'aide sous forme du mécanisme d'un fonds de compensation aux producteurs d'électricité verte au Luxembourg, ainsi que l'exonération, respectivement la réduction de la contribution pour les entreprises grandes consommatrices d'électricité, constituent désormais des aides compatibles avec les règles du marché commun. L'article 2 de cette décision dispose néanmoins que cette aide n'est « *valable sous la réserve de la modification du mécanisme de compensation, telle que le Luxembourg s'est engagé à la prévoir dans sa législation* ».

La Commission européenne a notamment soulevé que les surcoûts liés à l'obligation d'achat d'électricité verte sont *in fine* subis par les consommateurs, alors qu'une telle contribution obligatoire constitue une « *taxe parafiscale* » et que « *la conformité de son mécanisme de financement avec le traité doit être examinée [...]* ». A ce titre, il existait, d'après la Commission, un « *risque de discrimination de l'électricité verte importée par rapport à l'électricité verte produite au Luxembourg, qui seule bénéficie des recettes des contributions* » via le mécanisme de compensation. Ainsi, la contribution au mécanisme de compensation s'apparentait à une taxe sur l'électricité verte importée entre 2001 et 2008 et le Luxembourg a dû créer une procédure de remboursement *ad hoc* des contributions au fonds de compensation aux clients luxembourgeois s'étant approvisionnés en électricité verte provenant en dehors du Luxembourg.

Afin de pallier plus efficacement à ce risque de discrimination, les autorités luxembourgeoises se sont engagées à adopter un nouveau cadre légal et réglementaire qui « *prévoit que les distributeurs peuvent percevoir une contribution aux charges créés par l'électricité verte auprès de leurs clients finals*⁶ ». A ce titre, la loi budgétaire a amendé l'article 7, paragraphe 4, alinéa 1 de la loi du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité. Ainsi, de par cet amendement « *tout gestionnaire de réseau distribuant de l'énergie électrique est autorisé à collecter la contribution au mécanisme de contribution auprès de ses clients [...]* », alors que, précédemment, « *tout client final [était] débiteur de la contribution au mécanisme de compensation* » de façon automatique et indépendamment de l'origine, nationale ou étrangère, de l'électricité verte. De même, avant l'amendement apporté par la loi budgétaire, « *tout gestionnaire de réseau distribuant de l'énergie électrique à des clients finals sis au Grand-Duché de Luxembourg [devait] récupérer la contribution due pour le mécanisme de compensation [...]* », alors que dès à présent, ce même gestionnaire de réseau est simplement « *autorisé à* » la récupérer.

⁵ La catégorie A comprend les clients affichant une consommation annuelle d'électricité inférieure ou égale à 25 MWh. La catégorie B comprend les clients dont les points de comptage affichent une consommation annuelle d'électricité supérieure à 25 MWh, à l'exception des points de comptage qui sont classés dans la catégorie C. La catégorie C concerne des clients relevant de la catégorie B qui en outre « *doivent s'engager à la réalisation d'une amélioration substantielle de leur efficacité énergétique globale par accord à conclure entre le Gouvernement et l'entreprise concernée [...]* L'accord à conclure sera doté d'une clause de sanction en cas de non-respect des engagements ».

⁶ Décision de la Commission du 28.01.2009 concernant l'aide sous forme de la création d'un fonds de compensation dans le cadre du marché de l'électricité mise à exécution par le Luxembourg, page 6.

En guise de conclusion de ces considérations générales, la Chambre de Commerce remarque que le principal travail d'adaptation du cadre légal et réglementaire en matière de fonds de compensation dans le domaine de l'électricité verte suite à la décision C43/2002 du 28 janvier 2009 de la Commission européenne a déjà été effectué à travers les modifications apportées par la loi budgétaire du 18 décembre 2009 à la loi du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité. Le projet de règlement grand-ducal sous avis, au lieu de modifier le règlement du 9 décembre 2005 modifiant le règlement grand-ducal du 22 mai 2001 concernant l'introduction d'un fonds de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité, abroge et remplace ce règlement grand-ducal modifié du 9 décembre 2005, sans doute, afin d'en augmenter la lisibilité. Il importe ainsi de souligner qu'un grand nombre de dispositions sont inchangées par rapport au règlement grand-ducal modifié de 2001, ce qui dispense la Chambre de Commerce de commenter exhaustivement le contenu des articles du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Commentaire des articles

Concernant l'article 7

La Chambre de Commerce salue que la possibilité quant à la contribution réduite au mécanisme de compensation continue d'exister pour les entreprises grandes consommatrices d'électricité qui s'engagent à la réalisation d'une amélioration substantielle de leur efficacité énergétique globale par accord contraignant à conclure avec le Gouvernement. En effet, outre à faire baisser le coût de l'électricité dans le chef des entreprises concernées, ce mécanisme leur fournit un incitant fort quant à l'amélioration de leur efficacité énergétique et, partant, contribue aux objectifs nationaux en matière de développement durable.

Concernant l'article 16

Cet article traite du remboursement de la contribution au fonds de compensation pour ce qui concerne l'électricité verte importée, conformément aux griefs soulevés par la Commission européenne. Bien que la Chambre de Commerce n'ait pas connaissance, à ce jour, d'installations luxembourgeoises non soutenues par le fonds de compensation et commercialisant l'électricité verte, il existe tout au moins une possibilité théorique qu'une telle installation existe ou puisse exister. Si tel était le cas, le remboursement aux seuls clients finals ayant importé cette électricité verte serait discriminatoire par rapport aux opérateurs d'installations endogènes non soutenues par le fonds de compensation. Ainsi, la Chambre de Commerce propose aux auteurs de projet de règlement grand-ducal sous avis de reformuler l'article 16 afin d'inclure ces éventuels opérateurs nationaux.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

WMR/TSA