

Luxembourg, le 7 juillet 2022

Objet : Amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal n°7873¹ modifiant

1. le règlement grand-ducal modifié du 31 mars 2010 relatif au mécanisme de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité ;
2. le règlement grand-ducal modifié du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz ;
3. le règlement grand-ducal modifié du 1^{er} août 2014 relatif à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables. (5877terMLE)

*Saisine : Ministre de l'Energie
(30 mars 2022)*

Avis complémentaire de la Chambre de Commerce

Les amendements gouvernementaux sous avis (ci-après les « Amendements sous avis ») ont pour objet de tenir compte des observations formulées par le Conseil d'Etat en date du 22 février 2022, ainsi que d'attribuer au Gouvernement « *une marge de manœuvre supplémentaire sur les contributions étatiques au mécanisme de compensation et donc sur les coûts de l'électricité* », tel qu'indiqué par les Amendements sous avis dans une remarque préliminaire.

En bref

- La Chambre de Commerce salue de manière générale les précisions apportées par les Amendements sous avis.
- Elle réitère sa crainte quant au risque de hausse des montants des contributions au mécanisme de compensation pour certains acteurs, suite à l'exemption de certaines catégories d'investissements audit mécanisme.
- Finalement, elle maintient ses réserves quant à la décision d'abaisser les tarifs d'injection et la prime de chaleur pour des nouvelles grandes centrales produisant de l'électricité à partir de bois de rebut.

¹ [Lien vers les amendements gouvernementaux sous avis sur le site de la Chambre des Députés](#)

Considérations générales

Pour rappel, le projet de règlement grand-ducal n°7873 initial, ainsi que les amendements gouvernementaux du 8 décembre 2021² (ci-après le « Projet initial »), avisés par la Chambre de Commerce dans son avis du 13 janvier 2022³ (ci-après, l'« Avis initial »), ont pour objet de :

- procéder à certaines modifications et extensions du règlement grand-ducal modifié du 1^{er} août 2014 relatif à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables (ci-après le « RGD énergies renouvelables »), notamment au niveau des **tarifs d'injection** et des **primes de marché** rémunérant l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables⁴ et directement injectée dans le réseau, afin de rendre les investissements dans les énergies renouvelables plus attractifs et accélérer la transition énergétique ;
- adapter le **mécanisme de compensation**⁵ dans le règlement grand-ducal modifié du 31 mars 2010 relatif au mécanisme de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité (ci-après le « RGD mécanisme de compensation »), en exemptant la contribution à ce dernier pour certaines sources d'énergie renouvelables, investissements, autoconsommation et communautés d'énergies renouvelables ;
- introduire des modalités dans le règlement grand-ducal modifié du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz (ci-après le « RGD biogaz »), quant à la valorisation des **garanties d'origine**, utilisées par les fournisseurs pour indiquer l'origine de l'énergie fournie, et permettant au consommateur d'obtenir un certificat garantissant l'origine de l'énergie achetée, en y incluant notamment la chaleur et le biogaz (en plus de l'électricité) produits à partir de sources d'énergie renouvelables.

La Chambre de Commerce renvoie par ailleurs pour autant que de besoin à son Avis initial, et rappelle ci-dessous, dans un souci de concision, les principales observations y formulées.

Concernant le mécanisme de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité

Le législateur a pour ambition de développer l'autoconsommation et le partage au sein d'une communauté, deux concepts énergétiques prévus par la Directive (UE) 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (ci-après « Directive 2018/2001 »), destinés à devenir des piliers de la production décentralisée d'énergie.

Comme le rappelle l'exposé des motifs du Projet initial, « *l'autoconsommation était déjà exempte de la contribution à ce mécanisme de compensation, [tel que défini dans le RGD*

² [Lien vers le projet de règlement grand-ducal initial et les amendements gouvernementaux sur le site de la Chambre des Députés](#)

³ [Lien vers l'avis du 13 janvier 2022 de la Chambre de Commerce sur le site de la Chambre de Commerce](#)

⁴ Les énergies renouvelables suivantes sont éligibles à ce système de rémunération : l'énergie éolienne, l'énergie solaire, l'énergie hydroélectrique, le biogaz, le gaz de stations d'épuration d'eaux usées, la biomasse solide et le bois de rebut.

⁵ Le **mécanisme de compensation** a été instauré par le règlement grand-ducal modifié du 31 mars 2010 relatif au mécanisme de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité. Selon l'article 1^{er} dudit règlement grand-ducal, celui-ci est « destiné à répartir équitablement entre les différentes entreprises d'électricité les charges en relation avec l'exécution des obligations de service public » et ainsi éviter toute situation concurrentielle désavantageuse d'une entreprise tenue de respecter ces obligations par rapport à d'autres entreprises d'électricité. Ces obligations de service public (soit l'obligation de rachat de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables ou moyennant cogénération à haut rendement) bénéficient d'une compensation financière par le biais du mécanisme de compensation. Afin de financer ce mécanisme, les gestionnaires de réseau sont autorisés à récupérer la contribution due au régulateur (qui gère le mécanisme de compensation et répartit par la suite équitablement lesdites charges entre les différentes entreprises d'électricité) directement auprès des clients finals.

*mécanisme de compensation] qui est payée par tous les clients finaux sur l'électricité consommée et acheminée par le réseau », c'est-à-dire que seule l'autoconsommation « individuelle » était exempte de la contribution à ce mécanisme de compensation. Le Projet initial prévoit désormais une **extension de l'exemption de la contribution au mécanisme de compensation pour l'électricité partagée au sein d'une communauté énergétique**⁶.*

La Chambre de Commerce souhaite porter l'attention sur le fait que, vu le nombre décroissant de contributeurs au mécanisme de compensation, pour tous les clients finaux sur le territoire luxembourgeois consommant de l'électricité transportée via le réseau de distribution et de transport, et plus particulièrement ceux qui ne peuvent pas produire et autoconsommer, il subsiste un risque que leur contribution au mécanisme de compensation sur l'électricité consommée, qui est acheminée par le réseau, augmente. Elle se demande dès lors comment ce risque a été pris en considération.

Concernant la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables

Le RGD énergies renouvelables établit un cadre pour la promotion de la production d'électricité basée sur des sources d'énergie renouvelables.

Le Projet initial prévoit un certain nombre de modifications au règlement grand-ducal en question afin de mieux répondre aux besoins en matière de transition énergétique du Luxembourg.

Ces modifications prennent notamment en considération les conclusions d'une **étude menée par un consultant externe** pour le compte du Ministère de l'Énergie, analysant si les rémunérations (tarifs d'injection et primes de marché pour la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables) en vigueur dans le RGD énergies renouvelables, sont toujours adaptées, sans mener à une surcompensation.

Les propositions d'amendements gouvernementaux du 8 décembre 2021 suggèrent qu'une adaptation s'avère *a priori* nécessaire pour deux catégories de centrales⁷ :

- les centrales produisant de l'électricité à partir de bois de rebut ;
- les centrales produisant de l'électricité à partir d'un mélange de bois de rebut et de biomasse solide.

La rémunération pour la production d'électricité à partir de telles centrales sera considérablement réduite pour les centrales dont la première injection a eu lieu à partir du 1^{er} janvier 2022. Cette réduction de rémunération pour la production d'électricité s'ajoute à la réduction de la prime de chaleur prévue pour ces mêmes centrales (« bois de rebut et mélange de bois de rebut et biomasse solide ») dont la puissance nominale électrique est supérieure à 10 MW.

En effet, le montant maximal de la prime de chaleur doit passer de 20 à 10 euros par MWh, selon l'article 11 du Projet initial (article 25, paragraphe 3 du texte coordonné).

Le commentaire des articles indique que le « *[c]onstat a été fait que le bois de rebut en tant que matière première pour des centrales de combustion est commercialisé sur les marchés qui ont*

⁶ Selon le projet de loi n°7876 modifiant 1° la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité; 2° la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel, article 1er, paragraphe 6, une « communauté énergétique » est définie comme « une personne morale dont les membres ou actionnaires sont des personnes physiques, des PME ou des autorités locales, y compris des communes et dont les statuts précisent que son principal objectif est de proposer des avantages communautaires environnementaux, économiques ou sociaux à ses membres ou actionnaires ou aux territoires locaux où elle exerce ses activités, plutôt que de générer des profits financiers ».

⁷ Cf. Amendement 1 des [amendements gouvernementaux du 8 décembre 2021](#)

connu une certaine dégression des prix, selon le type exact, ce qui peut conduire à une baisse importante des frais d'exploitation d'un producteur ». Le législateur souhaite ainsi baisser le montant du tarif d'injection y relatif dans le but d'éviter le risque de surcompensation en matière d'aide d'État.

La Chambre de Commerce aurait apprécié obtenir de plus amples informations quant à l'étude du consultant externe ayant mené à ce constat. En effet, d'autres experts, disposant d'une certaine expérience dans ce domaine, ne partagent pas les conclusions de cette étude selon laquelle il faut s'attendre à une baisse des prix sur les marchés du bois de rebut à moyen et long terme, d'autant plus au vu du contexte géopolitique actuel et la hausse des prix des matières premières.

La Chambre de Commerce rappelle en outre qu'une réduction du tarif de rachat pourrait avoir des répercussions substantielles sur le développement de nouveaux projets dans le domaine du bois de rebut et freiner ainsi la contribution de cette filière à la réalisation des objectifs nationaux en matière d'énergie renouvelable.

De plus, elle souhaite mettre en garde contre le risque d'apparition d'un nouveau prix de référence artificiellement bas suite à l'abaissement des tarifs d'injection. En cas de recours à cette nouvelle référence comme ligne directrice pour les futures politiques en la matière, des conséquences à long terme pour les installations existantes pourraient faire face, notamment après expiration du tarif d'injection qui leur est actuellement proposé.

Finalement, la Chambre de Commerce préconise de prévoir des dispositions en cas de hausses soudaines des prix de la matière première en question, pouvant mener à une possible sous-compensation en matière d'aide d'État.

Commentaire des amendements gouvernementaux

Concernant l'amendement 1

L'amendement 1 propose de modifier l'article 1 du Projet initial, notamment en y ajoutant un point 2, ayant la teneur suivante, et permettant selon le commentaire de l'amendement « *une adaptation interannuelle des contributions du mécanisme de compensation* » :

« Exceptionnellement, les contributions au mécanisme de compensation peuvent être adaptées par décision du régulateur au cours d'un exercice et ceci pour le mois suivant, sur base des coûts nets de l'électricité du mécanisme de compensation dans le cas d'une évolution substantielle du prix du marché de gros de l'électricité de même que lors d'une décision étatique concernant une contribution supplémentaire. »

Si la Chambre de Commerce comprend la démarche en raison des hausses de prix importantes de l'électricité, et ne s'y oppose pas, elle se demande comment le terme « exceptionnellement » doit être interprété. Comment est-il défini, sous quelles conditions les dispositions ci-dessus pourront entrer en vigueur et pour combien de temps ? La Chambre de Commerce recommande d'apporter plus de précisions quant à ce terme, afin d'éviter toute insécurité juridique.

Concernant l'amendement 2

L'amendement 2 propose de modifier l'article 2, point 4 du Projet initial, modifiant l'article 11ter du RGD biogaz, concernant le système de garantie d'origine pour le gaz produit à partir de sources d'énergies renouvelables.

Le Projet initial propose notamment, à l'article 11ter, paragraphe 3, alinéa 3 du RGD biogaz, d'autoriser l'autorité de régulation (ci-après, le régulateur) « à recouvrer la contrepartie des frais relatifs aux garanties d'origine émises, transférées ou annulées auprès des producteurs et fournisseurs d'énergie concernés respectivement auprès de l'État » selon qui a fait la demande d'établissement des garanties d'origine.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 22 février 2022, avait émis un certain nombre de questions, indiquant le risque d'insécurité juridique émanant du mécanisme de recouvrement précité. Il avait ainsi fait part des interrogations suivantes : « *Comment sont déterminés ces frais ? Font-ils l'objet d'une publication pour les besoins de la transparence ? Selon quelle clé sont-ils répartis ? Alors que les garanties d'origine sont établies sur demande d'un producteur d'énergie, pourquoi récupérer les frais auprès des fournisseurs ? Le recouvrement se fait-il sous forme d'une taxe comme cela est prévu dans les lois modifiées respectives du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel et relative à l'organisation du marché de l'électricité ? Il se pose finalement la question de savoir si ce recouvrement des frais est obligatoire ou s'il n'est que facultatif.* »

En réponse à ces questions, l'amendement 2 modifie et complète l'article 11ter, paragraphe 3, alinéa 3, comme suit : « *Le régulateur facture la contrepartie des frais relatifs aux garanties d'origine émises, transférées ou annulées aux personnes concernées respectivement à l'État pour les garanties d'origine visées à l'alinéa 2 du présent paragraphe. Le régulateur fixe et publie les frais en cas de demande d'utilisation du mécanisme.* »

La Chambre de Commerce préconise d'être plus précis quant aux termes de « personnes concernées », en ajoutant, le cas échéant, qu'il s'agit des producteurs et fournisseurs d'énergie concernés. Elle rejoint par ailleurs le questionnement du Conseil d'Etat qui se demande, « *alors que les garanties d'origine sont établies sur demande d'un producteur d'énergie, pourquoi récupérer les frais auprès des fournisseurs ?* »

De manière générale, il semble que les questions soulevées par le Conseil d'Etat ne sont pas toutes couvertes par l'amendement 2 sous avis.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements gouvernementaux sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.