



Projet de loi portant modification de la loi du 15 juillet 2022 visant à mettre en place un régime d'aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie causée par l'agression de la Russie contre l'Ukraine

I.	Exposé des motifs	p. 2
II.	Texte du projet de loi	p. 3
III.	Commentaire des articles	p. 8
IV.	Fiche financière	p. 16
V.	Fiche d'impact	p. 17
VI.	Texte coordonné	p. 20



I. Exposé des motifs

Le 29 juillet 2022, la loi du 15 juillet 2022 visant à mettre en place un régime d'aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie causée par l'agression de la Russie contre l'Ukraine (ci-après la « loi du 15 juillet 2022 ») est entrée en vigueur.

Face à la crise énergétique qui impacte considérablement l'économie luxembourgeoise, cette loi met en place deux types d'aides permettant de compenser une partie des surcoûts en énergie encourus par les entreprises entre février et décembre 2022 par référence à l'année 2021. La première aide, prévue à l'article 3, permet de compenser une partie des surcoûts en gaz naturel et en électricité des entreprises à forte intensité énergétique, l'intensité et le montant de l'aide variant selon l'impact de la hausse des prix de l'énergie sur celles-ci. La seconde aide, prévue à l'article 4, s'adresse uniquement aux entreprises de transport de fret, de construction et de l'artisanat alimentaire. Dans la limite de 400 000 euros par groupe, elle permet de compenser une partie de leurs surcoûts en gasoil à condition qu'il soit utilisé comme carburant.

Le 20 juillet 2022, la Commission européenne a procédé à un amendement de l'encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de l'Ukraine (ci-après « l'encadrement temporaire de crise »)¹. Cet encadrement temporaire de crise, que la Commission européenne a adopté dès le 23 mars 2022 pour permettre aux Etats membres d'atténuer les répercussions économiques de la guerre², constitue avec l'article 107, paragraphe 3, b) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne la base légale du régime d'aides mis en place par la loi du 15 juillet 2020. La décision de la Commission européenne approuvant notre régime le 26 juillet 2022 tient déjà compte de ces modifications.

L'amendement du 20 juillet 2022 apporte notamment une série de modifications à la section 2.4 de l'encadrement temporaire de crise qui permet aux Etats membres d'octroyer des aides destinées à couvrir les surcoûts des entreprises dus à une augmentation exceptionnellement importante des prix du gaz naturel et de l'électricité et sur laquelle se fonde l'aide prévue à l'article 3 de la loi du 15 juillet 2022.

En premier lieu, les modifications apportées permettent de garantir la mise en œuvre effective des régimes d'aides basés sur la section 2.4. La Commission européenne avait déjà pris en compte ces modifications dans la décision précitée du 26 juillet 2022 par laquelle elle a approuvé le régime d'aides mis en place par le Luxembourg.

Il est désormais permis aux Etats membres de déterminer tant les coûts éligibles (soit une partie des surcoûts en gaz naturel et en électricité) que les pertes d'exploitation au niveau de l'entité juridique qui fait la demande d'aide. Auparavant, les pertes d'exploitation devaient être appréciés au niveau du groupe auquel cette entité juridique appartient. De ce fait, il n'était pas possible de les mettre en relation avec les surcoûts en gaz naturel et en électricité vérifiés au niveau de la requérante disposant une autorisation d'établissement. Pourtant, il est exigé que ceux-ci représentent au moins 50% des pertes d'exploitation pour octroyer des montants d'aides supplémentaires. Les modifications apportées par la Commission européenne sont donc primordiales pour assurer une application effective de la section 2.4.

¹ C(2022) 5342 final.

² C(2022) 1890 final.



L'amendement rallonge également le délai d'octroi des aides octroyées sur base de la section 2.4. de trois mois, ce qui permet aux entreprises de disposer de plus de temps pour effectuer leurs demandes d'aides.

Compte tenu de l'amendement de l'encadrement temporaire et de la décision de la Commission européenne, la loi en projet transpose ces modifications dans la loi du 15 juillet 2022. Les adaptations concernent non seulement l'aide prévue à l'article 3, mais également celle prévue à l'article 4. Bien que basée sur la section 2.1 de l'encadrement temporaire de crise, cette dernière emprunte la philosophie de la section 2.4 et reprend ainsi certaines de ses conditions, dont celle relative à l'existence d'une perte d'exploitation dont les coûts éligibles (en l'occurrence les surcoûts en gasoil) représentent au minimum 50%.

En second lieu, les modifications apportées par la Commission européenne à la section 2.4 visent à prémunir les Etats membres contre une aggravation de la pénurie de gaz actuelle dans un contexte de réduction des livraisons russes. Considérant que l'aide prévue par la section 2.4 ont le potentiel d'inciter les entreprises à accroître leur consommation énergétique et donc à aggraver la pénurie, la Commission européenne a décidé de limiter la prise en compte de la consommation de gaz naturel et d'électricité en 2021, par référence à laquelle les coûts éligibles sont calculés, à 70% pour les mois de septembre à décembre 2022.



II. Texte du projet de loi

Art. 1^{er}. L'article 1^{er} de la loi du 15 juillet 2022 visant à mettre en place un régime d'aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie causée par l'agression de la Russie contre l'Ukraine est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 2, point 1°, le mot « entreprises » est remplacé par le mot « requérantes ».

2° Au paragraphe 2, point 2°, le mot « entreprises » est remplacé par le mot « requérantes ».

3° Au paragraphe 2, point 4°, le mot « entreprises » est remplacé par le mot « requérantes ».

Art. 2. L'article 2 de la même loi est modifié comme suit :

1° Au point 1°, les mots « l'entreprise » sont remplacés par les mots « la requérante ».

2° Un point 2°*bis* libellé comme suit est inséré après le point 2° :

« 2°*bis* « requérante » : l'entité juridique faisant partie d'une entreprise qui fait la demande d'aide ; »

3° Au point 4°, les mots « l'entreprise » sont remplacés par les mots « la requérante », à chaque occurrence.

4° Au point 5°, les mots « l'entreprise » sont remplacés par les mots « la requérante », à chaque occurrence.

5° Le point 6° est libellé comme suit :

« 6° « entreprise grande consommatrice d'énergie » : une requérante dont les achats de produits énergétiques et d'électricité atteignent au moins 3 pour cent de son chiffre d'affaires ou de sa valeur de production pendant la période de référence ; »

6° Au point 9°, les mots « l'entreprise » sont remplacés par les mots « la requérante », à chaque occurrence.

7° Le point 10° prend la teneur suivante :

« 10° « pertes d'exploitation » : la valeur négative du résultat de la requérante pendant le mois considéré de la période éligible avant déduction des intérêts, impôts, dépréciations et amortissements, à l'exclusion des pertes de valeur ponctuelles. »

8° Au point 11°, les mots « adoptée le 23 mars 2022 » sont supprimés.

9° Au point 12°, les mots « l'entreprise » sont remplacés par les mots « la requérante ».

Art. 3. L'article 3 de la même loi est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, les mots « l'entreprise » sont remplacés par les mots « la requérante », à chaque occurrence.

2° Au paragraphe 2, les alinéas 2 et 3 deviennent respectivement les alinéas 3 et 4 et un nouvel alinéa 2 au libellé suivant est inséré :



« Pour les mois de septembre à décembre 2022, la quantité de gaz naturel et d'électricité consommée par la requérante prise en compte pour le calcul des coûts éligibles est limitée à 70% de sa consommation du mois correspondant de la période de référence. »

3° Au paragraphe 2, l'alinéa 5 nouveau prend la teneur suivante :

« Dans cette formule, $p(t)$ représente le prix unitaire du gaz naturel et de l'électricité en EUR/MWh supporté par la requérante pendant le mois considéré de la période éligible ; $p(\text{ref})$ représente le prix unitaire moyen du gaz naturel et de l'électricité en EUR/MWh supporté par la requérante pendant la période de référence ; $q(t)$ représente la quantité de gaz naturel et d'électricité consommée par la requérante pendant le mois considéré de la période éligible. A compter du 1^{er} septembre 2022, la quantité prise en compte est limitée à 70% de la quantité de gaz naturel et d'électricité consommée pendant le même mois en 2021. »

4° Au paragraphe 4, point 1°, alinéa 1^{er}, les mots « l'entreprise » sont remplacés par les mots « la requérante ».

5° Au paragraphe 4, point 1°, alinéa 2, les mots « l'entreprise » sont remplacés par les mots « la requérante ».

6° Le paragraphe 4, point 2°, prend la teneur suivante :

« 2° en plus de subir des pertes d'exploitation dont les coûts éligibles représentent au moins 50 pour cent pendant le mois considéré de la période éligible, la requérante exerce des activités dans des secteurs ou sous-secteurs particulièrement exposés à la hausse des prix de l'énergie.

La requérante est considérée comme exerçant des activités dans des secteurs ou sous-secteurs particulièrement exposés à la hausse des prix de l'énergie conformément à sa classification NACE ou si celles-ci ont généré plus de 50% de son chiffre d'affaires ou de sa valeur de production pendant la période de référence.

Dans ce cas, l'intensité de l'aide s'élève à 70 pour cent des coûts éligibles et l'aide s'élève à un maximum de 80 pour cent des pertes d'exploitation de la requérante.

Le montant total de l'aide pour la période éligible ne peut excéder 50 000 000 euros par entreprise. »

Art. 4. L'article 4 de la même loi est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er}, point 1°, le mot « entreprises » est remplacé par les mots « aux requérantes du secteur ».

2° Au paragraphe 1^{er}, point 2°, le mot « entreprises » est remplacé par le mot « requérantes ».

3° Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, les mots « l'entreprise » sont remplacés par les mots « la requérante », à chaque occurrence.

4° Au paragraphe 2, alinéa 3, les mots « l'entreprise » sont remplacés par les mots « la requérante », à chaque occurrence.

5° Au paragraphe 3, les mots « l'entreprise » sont remplacés par les mots « la requérante ».

6° Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, le mot « l'entreprise » est remplacé par le mot « la requérante ».



Art. 5. L'article 5 de la même loi est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er}, le mot « L'entreprise » est remplacé par le mot « La requérante ».

2° Au paragraphe 1^{er}, point 1°, les mots « 30 septembre 2022 » sont remplacés par les mots « 15 novembre 2022 ».

3° Le paragraphe 1^{er}, point 2°, prend la teneur suivante :

« 2° au plus tard le 31 janvier 2023 pour les mois de juillet, août, septembre, octobre, novembre et décembre 2022 lorsque la demande est basée sur l'article 3 ; »

4° Au paragraphe 1^{er}, un nouveau point 3° au libellé suivant est inséré :

« 3° au plus tard le 9 décembre 2022 pour les mois de juillet, août, septembre, octobre, novembre et décembre 2022 lorsque la demande est basée sur l'article 4.

5° Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 1°, le mot « l'entreprise » est remplacé par le mot « la requérante ».

6° Au paragraphe 2, alinéa 2, les points 2° et 3° deviennent respectivement les points 3° et 4° et un nouveau point 2° au libellé suivant est inséré :

« 2° si elle est basée sur l'article 3 et est effectuée pour les mois de septembre à décembre 2022, la quantité de gaz naturel et d'électricité consommée pendant le mois correspondant de 2021 ; »

7° Au paragraphe 2, alinéa 2, le point 4° nouveau prend la teneur suivante :

« 4° si elle est basée sur l'article 3, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, point 2°, les secteurs ou sous-secteurs dans lesquels la requérante exerce ses activités, avec une justification sur la base du code NACE ou de son chiffre d'affaires pendant la période de référence. »

8° Le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, prend la teneur suivante :

« Par dérogation, les demandes d'aides basées sur l'article 4 relatives au mois de décembre 2022 peuvent être introduites sans être accompagnées des informations et pièces visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, points 5° à 7°, et alinéa 2, point 3°. La requérante joint toutefois à sa demande une estimation chiffrée des surcoûts mensuels du gasoil ainsi que des pertes d'exploitation et du pourcentage représenté par les coûts éligibles dans celles-ci pour le mois de décembre 2022. »

Art. 6. L'article 6 de la même loi est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 2 prend la teneur suivante :

« (2) L'aide prévue à l'article 3 est octroyée au plus tard le 31 mars 2023. »

2° Un nouveau paragraphe 3 au libellé suivant est inséré :

« (3) L'aide prévue à l'article 4 est octroyée au plus tard le 31 décembre 2022. »

Art. 7. L'article 9 de la même loi est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er}, les mots « L'entreprise bénéficiaire » sont remplacés par les mots « La requérante ».

2° Au paragraphe 4, les mots « l'entreprise » sont remplacés par les mots « la requérante ».



Art. 8. La présente loi prend effet au 29 juillet 2022.

Elle s'applique aux demandes d'aides en cours.



III. Commentaire des articles

Ad article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi remplace la notion d'entreprise avec celle de requérante dans un souci de cohérence avec les modifications apportées aux articles 3 et 4 de la loi du 15 juillet 2022 visant à mettre en place un régime d'aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie causée par l'agression de la Russie contre l'Ukraine (ci-après la « loi du 15 juillet 2022 »).

Comme les coûts éligibles et les pertes d'exploitation sont désormais appréciés au niveau de la requérante, c'est-à-dire de l'entité juridique distinctes faisant ou non partie d'un groupe, les conditions posées aux points 1°, 2° et 4° du paragraphe 2 de l'article 1^{er} doivent également s'appliquer au niveau de celles-ci. Il est renvoyé aux commentaires sous les articles 2, 3 et 4 du projet de loi pour de plus amples explications.

Cependant, l'appréciation du « principe Deggendorf » continue de se faire au niveau du groupe, raison pour laquelle le paragraphe 2, point 3°, de l'article 1^{er} de la loi du 15 juillet 2022 reste inchangé. En vertu du « principe Deggendorf », qui a hérité son nom d'un célèbre arrêt de la Cour de justice³, la Commission européenne est en droit de conditionner le versement d'une nouvelle aide à une entreprise à la restitution, par cette même entreprise, d'une aide illégale et incompatible avec le marché intérieur. Le paragraphe 2, point 3°, de l'article 1^{er} de la loi du 15 juillet 2022 exclut par conséquent ces entreprises du champ d'application de la loi.

Conformément au point 33 de l'encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine (ci-après l'« encadrement temporaire de crise »), l'existence de sanctions continue également à être appréciée au niveau de l'entreprise et donc du groupe. C'est pourquoi le paragraphe 3 de l'article 1^{er} de la loi du 15 juillet 2022 n'est pas modifié.

Ad article 2

L'article 2 du projet de loi procède à une série de modifications qui sont pour la plupart liées à l'introduction, via le point 2°, d'une nouvelle notion dans la liste des définitions : celle de requérante, qui s'ajoute à la notion d'entreprise déjà présente dans la loi du 15 juillet 2022. Cette notion vise donc non pas l'entreprise – et donc le groupe lorsqu'il ne s'agit pas d'une entreprise autonome –, mais bien l'entité juridique distincte (pouvant ou non faire partie d'une tel groupe) qui fait la demande d'aide.

A la suite de l'amendement de l'encadrement temporaire de crise, la section 2.4 de l'encadrement temporaire s'est partiellement affranchi de la notion d'entreprise au profit de celle de requérante afin de permettre une application effective des régimes d'aides basés sur celle-ci.

Auparavant, la section 2.4 de l'encadrement temporaire de crise prévoyait non seulement que la qualification d'entreprise grandes consommatrices d'énergie se fasse au niveau de l'entreprise, mais également que l'appréciation des coûts éligibles et des pertes d'exploitation se fasse à ce niveau⁴.

³ CJCE, arrêt du 15 mai 1997 dans l'affaire C-355/95 P, Textilwerke Deggendorf GmbH (TWD) c. Commission.

⁴ Voir points 52 et 53 de la version initiale de l'encadrement temporaire de crise.



Or, en droit des aides d'Etat, à moins que le bénéficiaire de l'aide soit une entreprise autonome, la notion d'entreprise vise le groupe. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne qui est reprise à l'article 2, point 2°, de la loi du 15 juillet 2022, il est considéré que plusieurs entités juridiques distinctes forment une entité économique unique en cas d'existence de participations de contrôle de l'une des entités dans l'autre ou d'autres liens fonctionnels, économiques et organiques entre elles. C'est cette entité économique unique qui est alors considérée comme l'entreprise en cause aux fins de l'application des règles en matière d'aides d'Etat. Pour cette raison, il n'est pas permis de considérer que la notion d'entreprise vise uniquement l'entité juridique distincte qui effectue la demande d'aide.

Comme la notion d'entreprise peut, dès lors, viser le groupe au niveau mondial, un problème considérable se posait dans l'application de la section 2.4 de l'encadrement temporaire de crise et, dans le cas du Luxembourg, de l'article 3, paragraphe 4, de la loi du 15 juillet 2022.

Ces derniers disposent en effet que, pour toucher un aide supplémentaire se caractérisant par une intensité d'aide et une aide maximale par entreprise (groupe) nettement supérieure (passage de 30% à 50 ou 70% d'intensité d'aide et de 2 millions à 25 ou 50 millions d'aide maximale par groupe), l'entreprise doit subir des pertes d'exploitation dont les coûts éligibles – en tant que coûts opérationnels – représentent au moins 50%.

Tant la section 2.4 de l'encadrement temporaire de crise que l'article 3, paragraphe 4, de la loi du 15 juillet 2022 exigent donc une mise en relation des pertes d'exploitation et des coûts éligibles. Pour qu'une telle mise en relation puisse se faire, il faut nécessairement que les deux s'apprécient au même niveau.

Or, la version initiale de l'encadrement temporaire de crise, tel qu'interprété par la Commission européenne, ne le permet pas.

D'une part, la Commission européenne a accepté que les coûts éligibles s'apprécient au niveau national afin que les Etats membres n'aient pas à financer les surcoûts en gaz naturel et en électricité intervenus chez des entreprises qui ne sont pas établies sur leur territoire national. Au Luxembourg, cette possibilité a été reprise à travers l'article 1^{er} de la loi du 15 juillet 2022 qui prévoit que seules les entreprises disposant d'une autorisation d'établissement entrent dans le champ d'application de celle-ci. D'autre part, la Commission européenne a considéré que les pertes d'exploitation s'apprécient au niveau mondial.

Avec cette interprétation dictée par l'emploi de la notion d'entreprise à la section 2.4 de l'encadrement temporaire de crise, les coûts éligibles, appréciés au niveau national, auraient très rarement représenté 50% des pertes d'exploitation, appréciés au niveau mondial. Par conséquent, la grande majorité des entreprises auraient été privées de l'aide supplémentaire – alors que ce sont justement les entreprises qui enregistrent des pertes en raison de la flambée des prix de l'énergie qui en ont le plus besoin pour le maintien de leur activité.

Avec l'amendement de l'encadrement temporaire de crise, il est désormais permis aux Etats membres de procéder à la détermination des coûts éligibles et des pertes d'exploitation au niveau de l'entité requérante. Il en est de même pour la qualification d'entreprise grande consommatrice d'énergie.

L'article 2 du projet de loi tire les conséquences de cela.



Le point 4° prévoit dorénavant une appréciation des surcoûts mensuels du gaz naturel et de l'électricité, notion essentielle pour la détermination des coûts éligibles au sens de l'article 3, paragraphe 2, de la loi du 15 juillet 2022, au niveau de la requérante plutôt que de l'entreprise (groupe)⁵.

En parallèle, le point 7° modifie la notion de pertes d'exploitation en prévoyant là aussi qu'elles soient appréciées au niveau de la requérante en lieu et place de l'entreprise (groupe), comme c'était le cas auparavant.

A noter que, conformément à la section 2.4 de l'encadrement temporaire de crise et la décision de la Commission européenne du 26 juillet 2022 sur le régime d'aides luxembourgeois⁶, les pertes d'exploitation visent l'EBITDA (*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization, excluding one off impairments*) au résultat négatif. Dans la version française de l'encadrement temporaire de crise, l'EBITDA est traduit comme résultat avant intérêts, impôts et amortissements, à l'exclusion des pertes de valeur ponctuelles⁷. Or il s'agit d'une erreur de la part de la Commission européenne qui compte rectifier sa traduction et qui est déjà repris au nouveau point 10°.

Les points 1°, 5° et 9°, qui ont trait à la notion d'« entreprise grande consommatrice d'énergie », permettent désormais de procéder à cette qualification au niveau de la requérante plutôt que de l'entreprise (groupe). L'amendement de l'encadrement temporaire de crise a, en effet, également apporté ce changement⁸. Partant, les achats de produits énergétiques et d'électricité de la requérante doivent atteindre au moins 3% de sa valeur de production ou de son chiffre d'affaires.

Le point 5°, qui introduit une nouvelle définition de l'« entreprise grande consommatrice d'énergie », prévoit également que les achats de produits énergétiques puissent être rapportés au chiffre d'affaires de la requérante, en plus de sa valeur de production. L'amendement à l'encadrement temporaire de crise ainsi que la décision d'approbation du régime d'aides mis en place par la loi du 15 juillet 2022 de la Commission européenne ouvrent cette possibilité. Cela est favorable aux entreprises dans la mesure où la plupart des entreprises ne procèdent pas au calcul de leur valeur de production. La Commission européenne avait choisi ce proxy en partant du principe que celles-ci l'utilisent pour obtenir les réductions des taxes sur l'énergie permises par l'article 17 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre de taxation des produits énergétiques et de l'électricité. Dans sa décision du 26 juillet 2022, la Commission européenne fait le constat que ce n'est pas le cas car la majorité des entreprises luxembourgeoises utilisent un proxy alternatif, basé sur la valeur ajoutée, également prévu à l'article 17 de la directive 2003/96/CE⁹.

Le point 3° modifie en outre la définition des surcoûts en gazoil en prévoyant que la détermination des surcoûts encourus se fasse au niveau de la requérante. Cette définition sert notamment à calculer les coûts éligibles sous l'article 4 de la loi du 15 juillet 2022.

⁵ Comme expliqué, était visé le groupe au niveau national uniquement puisque seules les entreprises disposant d'une autorisation d'établissement au Grand-Duché de Luxembourg étaient admissibles au régime d'aides selon l'article 1^{er} de la loi du 15 juillet 2022.

⁶ C(2022) 5475. Voir point 41 et suivants de la décision.

⁷ Voir point 53 de l'encadrement temporaire de crise.

⁸ Voir point 53 de l'encadrement temporaire de crise.

⁹ C(2022) 5475. Voir point 22 de la décision.



Pour rappel, cet article met en place une aide couvrant une partie des surcoûts en gasoil des entreprises de trois secteurs les plus affectés par la hausse des prix, à condition que celles-ci subissent des pertes d'exploitation dont les coûts éligibles représentent 50%.

Bien que basée sur la section 2.1 de l'encadrement temporaire de crise permettant l'octroi d'aides d'un montant limité à des entreprises impactées par les conséquences économiques de la guerre en Ukraine, l'article 4 de la loi du 15 juillet 2022 emprunte la même philosophie et, dans une certaine mesure, les mêmes conditions que l'article 3 de ladite loi qui est basé sur la section 2.4 de l'encadrement temporaire de crise.

Afin de permettre, ici aussi, une mise en relation entre pertes d'exploitation et coûts éligibles et de conserver une cohérence entre les deux types d'aides prévus par la loi du 15 juillet 2020, via les points 3° et 7°, il est prévu que tant les coûts éligibles que les pertes d'exploitation soient déterminés au niveau de la requérante et non de l'entreprise (groupe).

Cela est conforme aux prescriptions de la Commission européenne dans sa décision d'approbation du régime d'aides du 26 juillet 2022¹⁰. En tout état de cause, la section 2.1 de l'encadrement temporaire de crise ne prévoit de conditions que s'agissant des entreprises éligibles, de la date d'octroi et du montant d'aide maximal, lequel doit être apprécié au niveau de l'entreprise (groupe)¹¹. Les Etats membres sont donc libres de poser des conditions supplémentaires, comme le fait l'article 4 de la loi du 15 juillet 2022.

Le point 8° prévoit enfin de supprimer la date d'adoption de l'encadrement temporaire de crise afin de permettre un renvoi dynamique à d'éventuels nouveaux secteurs et sous-secteurs qui seraient considérés comme particulièrement exposés à la hausse des prix de l'énergie par la Commission européenne.

Ad article 3

Le projet de loi apporte des modifications à l'article 3 de la loi du 15 juillet 2022 dans le but, d'une part, de garantir sa mise en œuvre effective et, d'autre part, de ne pas aggraver la pénurie de gaz naturel. Ces modifications font suite aux changements apportés à la section 2.4 de l'encadrement temporaire de crise par l'amendement du 20 juillet 2022.

Le paragraphe 1^{er} de l'article 3 érige la qualification d'entreprise grande consommatrice d'énergie en condition d'éligibilité. Via la modification de la notion d'entreprise grande consommatrice d'énergie par l'article 2 du projet de loi, cette qualification est désormais effectuée au niveau de la requérante.

Le paragraphe 2 de l'article 3 définit les coûts éligibles. Les points 1° et 3° prévoient que ceux-ci sont désormais appréciés au niveau de la requérante plutôt que du groupe (constitué, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 15 juillet 2022, de l'ensemble des entités juridiques distinctes établies sur le territoire national).

Le point 2° et, par extension, le point 3° mettent en place une limitation du montant de l'aide à compter de septembre 2022. Cette limitation du montant d'aide, qui fait suite à l'amendement de l'encadrement temporaire de crise¹², vise à prémunir les Etats membres d'une aggravation de la pénurie de gaz naturel

¹⁰ Dans sa décision, la Commission européenne utilise en effet la notion de « *applicant* » (« demandeur » en français) au lieu d'entreprise. Voir points 29 et suivants de la décision.

¹¹ Voir point 40 de l'encadrement temporaire de crise.

¹² Voir points 51 et 52e) de l'encadrement temporaire de crise.



actuelle causé par une subvention trop importante de la consommation de gaz naturel et d'électricité à travers des régimes d'aides comme celui mis en place à l'article 3 de la loi du 15 juillet 2022. Les points 2° et 3° prévoient ainsi que, à compter de septembre 2022, la quantité de gaz naturel et d'électricité prise en compte dans le calcul des coûts éligibles (qui se fait mois par mois) est limitée à 70% de la quantité de gaz naturel et d'électricité consommée pendant le mois correspondant en 2021. La limitation du montant de l'aide ne touche donc pas l'intégralité des mois de la période éligible, mais seulement les mois de septembre à décembre 2022.

Le paragraphe 3 de l'article 3 n'est pas modifié par le projet de loi, l'encadrement temporaire de crise ne le permettant pas¹³. Ainsi, à moins de tomber dans le champ d'application du paragraphe 4 de l'article 3, un groupe ne pourra bénéficier de plus de 2 millions d'euros d'aides au titre de la loi du 15 juillet 2022.

Les points 4° et 5° modifient le paragraphe 4, point 1°, de l'article 3. Celui-ci prévoit une augmentation de l'intensité (de 30 à 50% des coûts éligibles) et du montant maximal (de 2 à 25 millions d'euros par groupe) de l'aide lorsque l'entreprise subit des pertes d'exploitation en raison de la hausse des prix de l'énergie. Afin de permettre la mise en relation des coûts éligibles et des pertes d'exploitation – ces premiers devant représenter au moins 50% de ces dernières – les points 4° et 5° prévoient une appréciation des pertes d'exploitation au niveau de la requérante. Ainsi, un nombre considérablement plus élevé d'entreprises pourront théoriquement remplir ce critère et prétendre à l'aide supplémentaire. Il est rappelé ici que le paragraphe 4 vise à venir en aide aux entreprises dont le maintien de l'activité est menacé justement en raison des pertes qu'elles subissent à cause de la hausse des prix de l'énergie.

L'article 3, paragraphe 4, point 1°, alinéa, 3 de la loi du 15 juillet 2022 n'est pas impacté par ces modifications. Conformément aux exigences de l'encadrement temporaire de crise¹⁴, le montant d'aide maximal est apprécié au niveau du groupe, ce pourquoi la notion d'entreprise demeure.

Le point 6° apporte des modifications au paragraphe 4, point 2°, de l'article 3. Ce dernier prévoit une augmentation supplémentaire de l'intensité (de 50% à 70% des coûts éligibles) et du montant maximal de l'aide (de 25 à 50 millions par groupe) lorsque, en plus de subir des pertes d'exploitation dont les coûts éligibles représentent au moins 50%, l'entreprise est active dans des secteurs et sous-secteurs considérés comme particulièrement exposés à la hausse des prix de l'énergie. Le fait que l'ensemble du groupe soit visé à travers la notion d'entreprise entraîne la nécessité de mettre en place une séparation comptable entre activités afin que l'aide supplémentaire ne profite qu'aux activités du groupe relatives aux secteurs ou sous-secteurs considérés comme particulièrement exposés à la hausse des prix de l'énergie.

Se basant sur les modifications de l'encadrement temporaire de crise, le point 6° remédie à cela en prévoyant non seulement que l'appréciation des pertes d'exploitation se fasse au niveau de la requérante, mais également que la détermination des secteurs et sous-secteurs d'activité se fasse au niveau de la requérante. Désormais, aucune séparation comptable entre activités n'est nécessaire puisque la requérante est considérée comme exerçant des activités dans des secteurs et sous-secteurs particulièrement exposés à la hausse des prix de l'énergie par référence à son code NACE ou à son chiffre d'affaires en 2021. Conformément aux exigences de l'encadrement temporaire de crise, il est toutefois toujours prévu que l'appréciation du montant maximal d'aide (50 millions d'euros) ait lieu au niveau de l'entreprise et, ainsi, du groupe.

¹³ Voir point 52g) de l'encadrement temporaire de crise.

¹⁴ Voir points 52 et 53 de l'encadrement temporaire de crise.



Ad article 4

Les changements apportés à la section 2.4 de l'encadrement temporaire de crise par l'amendement du 20 juillet 2022 ont également un impact sur l'article 4 de la loi du 15 juillet 2022 qui permet de compenser une partie des surcoûts du gasoil utilisé comme carburant dans la mesure où celui-ci emprunte la philosophie et les conditions de l'article 3 de ladite loi. Il est ainsi également prévu que les entreprises éligibles doivent subir des pertes d'exploitation dont les coûts éligibles représentent un certain pourcentage.

Afin de mettre les deux types d'aides en cohérence et de prendre en considération la décision d'approbation de la Commission européenne qui se place d'ores et déjà au niveau de la requérante plutôt que du groupe¹⁵, l'article 4 du projet de loi modifie également l'aide prévue à l'article 4.

Les points 1° et 2° modifient ainsi le paragraphe 1^{er} de l'article 4 de la loi du 15 juillet 2022 qui dispose que seules les entreprises de transport routier de fret, de la construction et de l'artisanat alimentaire sont éligibles en substituant la référence à l'entreprise par celle de requérante.

Les points 3° et 4° amendent la définition des coûts éligibles au sens du paragraphe 2 en prévoyant ici aussi que leur détermination se fasse au niveau de la requérante plutôt que du groupe.

Les points 5 et 6° apportent des changements au paragraphe 3 et 4, alinéa 1^{er}, de l'article 4. Il est ainsi prévu que les pertes d'exploitation soient appréciées au niveau de la requérante. Ainsi, les coûts éligibles et les pertes d'exploitation sont désormais appréciés au même niveau. Par la même, il sera considérablement plus simple pour un candidat à l'aide prévue à l'article 4 de démontrer que ces pertes d'exploitation sont au moins pour moitié dus à la hausse des prix du gasoil. En toute logique, il est également prévu que l'aide s'élève à un maximum de 80% des pertes d'exploitation de la requérante.

Il est à souligner que l'article 4, paragraphe 4, alinéa 2, de la loi du 15 juillet 2022 ne subit aucune modification. Ainsi, le montant maximal de l'aide s'apprécie toujours au niveau du groupe. Aucun groupe ne pourra donc toucher plus de 400 000 euros d'aides au titre de l'article 4.

Ces modifications sont en ligne avec l'encadrement temporaire de crise. En effet, l'article 4 est basé sur la section 2.1 qui n'impose des conditions qu'au regard des entreprises éligibles, de la date d'octroi des aides et du montant maximal de celles-ci. Autrement, les Etats membres sont libres d'adopter des conditions supplémentaires, ce que le Luxembourg a fait en se calquant sur celles de l'article 3 – sachant que cela a notamment permis de justifier que seules les entreprises impactées par les conséquences économiques de la guerre en Ukraine bénéficient de l'aide permise par la section 2.1 de l'encadrement temporaire de crise.

Ad article 5

Le projet de loi modifie également l'article 5 de la loi du 15 juillet 2022.

Via ses points 1° à 4° qui modifient le paragraphe 1^{er} de l'article 5, les délais de soumission des demandes d'aides par les requérants sont modifiés en leur faveur.

¹⁵ Dans sa décision, la Commission européenne utilise en effet la notion de « applicant » (« demandeur » en français) au lieu d'entreprise. Voir points 29 et suivants de la décision.



Ainsi, il est désormais prévu que les demandes d'aides pour les mois de février, mars, avril, mai en juin 2022 doivent parvenir au ministre le 15 novembre 2022 au lieu du 30 septembre 2022. S'agissant des demandes d'aides pour les mois de juillet, août, septembre, octobre, novembre et décembre 2022, elles doivent parvenir au ministre au plus tard le 9 décembre 2022 si elles sont fondées sur l'article 4 et au plus tard le 31 janvier 2023 si elles sont fondées sur l'article 3. Le délai est étendu pour les demandes d'aides au titre de l'article 3 car il est désormais possible d'accorder les aides jusqu'au 31 mars 2023 à la suite de l'amendement de la section 2.4 de l'encadrement temporaire de crise. Les aides basées sur la section 2.1 de l'encadrement temporaire de crise, comme c'est le cas de celles prévues par l'article 4 de la loi du 15 juillet 2022, doivent toujours être octroyées jusqu'au 31 décembre 2022, ce qui rend impossible une extension du délai.

Le paragraphe 2 de l'article 5 de la loi du 15 juillet 2022 est également modifié via les points 5° à 7° afin de prendre en compte les changements apportés aux articles 3 et 4 de ladite loi. Ainsi, lorsque la demande d'aide est fondée sur l'article 3 et porte sur les mois de septembre à décembre 2022, elle doit également contenir la quantité de gaz naturel et d'électricité consommée pendant le mois correspondant en 2021. En outre, lorsque la demande d'aide est fondée sur l'article 3, alinéa 1^{er}, point 2°, la requérante devra communiquer son code NACE ou son chiffre d'affaires en 2021 permettant de déterminer si elle exerce bien des activités dans des secteurs ou sous-secteurs particulièrement exposés à la hausse des prix de l'énergie.

Enfin, le point 8° modifie le paragraphe 3 de l'article 5 qui comporte une dérogation pour les demandes d'aides portant sur le mois de décembre 2022 pour tenir compte du fait que les requérantes ne disposent pas de toutes les données sur leurs coûts éligibles et leurs pertes d'exploitation au moment de faire leur demande d'aide. Etant donné qu'il est désormais permis d'octroyer des aides fondées sur l'article 3 de la loi du 15 juillet 2022 jusqu'au 31 mars 2023, cette dérogation n'a plus lieu d'être. Toutefois, elle a encore tout son sens pour les demandes d'aides fondées sur l'article 4 de la loi du 15 juillet 2022 qui doivent être octroyées jusqu'au 31 décembre 2022.

Ad article 6

Le projet de loi modifie également le délai d'octroi des aides prévues par l'article 3 de la loi du 15 juillet 2022, tandis que le délai pour les aides prévues à l'article 4 reste inchangé

Si l'aide prévue à l'article 4 doit toujours être octroyée le 31 décembre 2022 au plus tard, l'aide prévue à l'article 3 peut désormais être octroyée le 31 mars 2022 au plus tard. Cette extension du délai, rendue nécessaire par la charge administrative engendrée par ce nouveau régime d'aides, est permise par l'encadrement temporaire de crise et, surtout, la décision de la Commission européenne approuvant le régime d'aides mis en place par le Luxembourg¹⁶.

Comme exposé auparavant, il n'est toutefois pas possible d'étendre le délai d'octroi pour les aides fondées sur la section 2.1 de l'encadrement temporaire de crise comme c'est le cas des aides prévues à l'article 4.

¹⁶ C(2022) 5475. Voir point 19 de la décision.



Ad article 7

Afin d'assurer une cohérence avec les modifications apportées au régime d'aides mis en place par la loi du 15 juillet 2022, l'article 9, qui porte sur le contrôle et la restitution de l'aide, est amendé pour viser le requérant plutôt que l'entreprise bénéficiaire.

Ad article 8

L'article 8 traite de l'entrée en vigueur du projet de loi. Il prévoit que celle-ci prend effet au 29 juillet 2022, date d'entrée en vigueur de la loi du 15 juillet 2022.

La modification rétroactive du régime d'aides mis en place par la loi du 15 juillet 2022 est nécessaire pour des motifs d'application effective et de cohérence de la loi ainsi que pour satisfaire aux prescriptions de la Commission européenne dans sa décision d'approbation du régime d'aides.

En premier lieu, les ajustements apportés au régime d'aides permettent théoriquement aux candidats à l'aide de satisfaire à la condition selon laquelle les coûts éligibles – constitués d'une partie des surcoûts en gaz naturel et en électricité ou des surcoûts en gazoil – doivent représenter au moins 50% des pertes d'exploitation, ce qui n'était pas le cas lorsque les coûts éligibles étaient appréciés au niveau national et les pertes d'exploitation au niveau mondial. Or, la satisfaction de cette condition est exigée sous l'article 3 afin de bénéficier d'une intensité et d'un montant maximal d'aide plus élevé, et sous l'article 4 afin d'être éligible à l'aide.

Par ailleurs, une lecture similaire de l'article 3 et de l'article 4 s'impose pour des raisons de cohérence entre les deux types d'aides mis en place par la loi du 15 juillet 2022. Bien qu'elles reposent sur des bases légales différentes – à savoir la section 2.4 et la section 2.1 de l'encadrement temporaire de crise – elles poursuivent la même philosophie, ce qui se traduit par une série de conditions analogues qui doivent recevoir une interprétation analogue.

En second lieu, les ajustements apportés permettent d'étendre les délais de soumission des demandes d'aides et, en ce qui concerne l'article 3, le délai d'octroi de l'aide.

Les modifications engendrées sont donc non seulement nécessaires pour garantir une mise en œuvre effective de la loi du 15 juillet 2022, mais elles sont également favorables aux demandeurs à l'aide.

S'il est vrai que le plafonnement de la quantité de gaz naturel et d'électricité à 70% de la consommation de 2021 emporte une réduction des coûts éligibles et donc du montant d'aide auquel un candidat à l'aide peut prétendre au titre de l'article 3, il est à souligner que celle-ci ne s'applique qu'à compter de septembre 2022 et ne concerne donc pas l'intégralité de la période éligible qui couvre février à décembre 2022.

Au demeurant, il s'agit là d'une condition posée par la Commission européenne pour l'approbation du régime d'aides. En effet, le Luxembourg a dû s'engager à insérer cette condition à l'article 3, si nécessaire même de manière rétroactive¹⁷. Si cette condition n'est pas respectée, l'aide sera considérée comme illégale et devra faire l'objet d'une restitution.

¹⁷ C(2022) 5475. Voir point 16 de la décision.



IV. Fiche financière

La présente loi n'engendre pas d'impact supplémentaire par rapport au budget initialement prévu pour le régimes d'aides. Pour rappel, le budget du régime d'aides s'élève à 225 000 000 €, étant précisé qu'il est particulièrement difficile d'estimer le nombre de bénéficiaires et donc de l'impact budgétaire.



V. Fiche d'évaluation d'impact

Mesures législatives et réglementaires

Intitulé du projet : Avant-projet de loi du jj/mm/aaaa portant modification de la loi du 15 juillet 2022 visant à mettre en place un régime d'aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie causée par l'agression de la Russie contre l'Ukraine

Ministère initiateur : Ministère de l'Économie

Auteur : Lea Werner et Martine Schmit

Tél. : 247-84325 / 247-74196

Courriel : lea.werner@eco.etat.lu / martine.schmit@eco.etat.lu

Objectif(s) du projet : Soutenir les entreprises particulièrement exposées à la hausse des prix de l'énergie liée à l'agression militaire russe en Ukraine ; Apporter certaines modifications à la suite de l'amendement, par la Commission européenne, de l'encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine

Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s) impliqué(e)(s) :

Date: 09.09.2022

Mieux légiférer

- Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s): Oui: Non: ¹⁸
Si oui, laquelle/lesquelles: CSSF
Remarques/Observations:
- Destinataires du projet:
 - Entreprises/Professions libérales: Oui: Non:
 - Citoyens: Oui: Non:
 - Administrations: Oui: Non:
- Le principe « Think small first » est-il respecté?
(c.à.d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité?)
Remarques/Observations:
Oui: Non: N.a.:¹⁹
- Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire?
Existe-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière?
Remarques/Observations:
Oui: Non:
Oui: Non:
- Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou

¹⁸ Double-click sur la case pour ouvrir la fenêtre permettant de l'activer

¹⁹ N.a.: non applicable



simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures?

Oui: Non:

Remarques/Observations: Le projet vise à faciliter l'accès aux aides en prolongeant entre autres le délai de soumission.

6. Le projet contient-il une charge administrative²⁰ pour le(s) destinataire(s)? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet?)

Oui: Non:

Si oui, quel est le coût administratif approximatif total?

(nombre de destinataires x coût administratif²¹ par destinataire)

.....

7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire?

Oui: Non: N.a.:

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?

b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel?

Oui: Non: N.a.:

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?

.....

8. Le projet prévoit-il:

- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration?

Oui: Non: N.a.:

- des délais de réponse à respecter par l'administration?

Oui: Non: N.a.:

- le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois?

Oui: Non: N.a.:

9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte)?

Oui: Non: N.a.:

Si oui, laquelle:

10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté?

Oui: Non: N.a.:

Si non, pourquoi?

11. Le projet contribue-t-il en général à une:

a. simplification administrative, et/ou à une

Oui: Non:

b. amélioration de qualité règlementaire?

Oui: Non:

Remarques/Observations:

²⁰ Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en œuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

²¹ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc...).



12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites? Oui: Non: N.a.:
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)? Oui: Non:
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système: *Formulaire sur Myguichet.*
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée? Oui: Non: N.a.:
Si oui, lequel?
Remarques/Observations:

Egalité des chances

15. Le projet est-il:
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes? Oui: Non:
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui: Non:
Si oui, expliquez de quelle manière:
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui: Non:
Si oui, expliquez pourquoi:
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui: Non:
Si oui, expliquez de quelle manière:
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes? Oui: Non: N.a.:
Si oui, expliquez de quelle manière:

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation²²? Oui: Non: N.a.:
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers²³? Oui: Non: N.a.:

²² Article 15, paragraphe 2, de la directive « services » (cf. Note explicative p. 10-11)

²³ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)