

N° 7347¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

modifiant

1. le règlement grand-ducal modifié du 1^{er} août 2014 relatif à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables ;
2. le règlement grand-ducal modifiée du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz ;
3. le règlement grand-ducal du 23 décembre 2016 fixant les mesures d'exécution de la loi du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(17.12.2018)

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de modifier :

- le règlement grand-ducal modifié du 1^{er} août 2014 relatif à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables,
- le règlement grand-ducal modifié du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz, et
- le règlement grand-ducal du 23 décembre 2016 fixant les mesures d'exécution de la loi du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement.

L'objectif visé est d'améliorer le cadre réglementaire existant afin de réaliser l'objectif national du Luxembourg fixé par l'Union européenne qui est d'atteindre une proportion de 11% d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie d'ici 2020.

Dans cette optique, le projet de règlement grand-ducal sous avis vise à permettre le déploiement accéléré des installations basées sur les sources d'énergies renouvelables sur le territoire national. A cette fin, il introduit dans les règlements grand-ducaux précités les changements suivants :

- modification des obligations des gestionnaires de réseau pour éliminer l'incertitude juridique en énumérant précisément les éléments à vérifier par ces derniers dans le cadre de leur obligation de service public ;
- promotion de l'extension des centrales photovoltaïques ;
- adaptation de la structure de tarification des centrales photovoltaïques, des centrales hydroélectriques et des centrales à biomasse et au bois de rebut ;
- élargissement du champ des bénéficiaires à la rémunération pour injection et à la prime de chaleur pour les centrales exerçant à partir de biomasse ;
- adaptation des rémunérations des centrales photovoltaïques pour en améliorer la rentabilité ;

- introduction d'une rémunération résiduelle pour les centrales photovoltaïques avec une puissance électrique de crête inférieure ou égale à 10kW ;
- introduction d'une tarification pour les installations photovoltaïques collectives entre 200 et 500 kW ;
- modification ponctuelle du régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement.

La Chambre de Commerce constate qu'un certain nombre de dispositions dépassant la mise en œuvre de dispositions générales sont introduites par le projet de règlement grand-ducal sous avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Concernant l'importance d'assurer une certaine visibilité, prévisibilité et stabilité quant aux règles du jeu relatives aux installations de production d'électricité sur la base de sources d'énergies renouvelables

De manière générale, la Chambre de Commerce souhaiterait que les différents acteurs et intervenants dans la mise en place et le développement d'installations de production d'électricité sur la base de sources d'énergies renouvelables soient informés dans des délais raisonnables de tout changement concernant les mécanismes de soutien et les tarifs applicables. En effet, permettre une certaine visibilité, prévisibilité et stabilité quant aux règles du jeu de ce marché est une condition *sine qua non* pour inciter les investisseurs potentiels à s'engager dans ces projets nouveaux.

Concernant le champ d'application de la prime de vente directe

Selon la compréhension de la Chambre de Commerce, la formule de la prime de marché¹ intègre une prime de vente directe censée couvrir les frais liés à la vente d'énergie directement sur le marché (ex : frais de gestion). Or, selon le règlement grand-ducal du 24 avril 2017², « [l]a prime de vente directe est fixée à zéro pour les installations retenues lors des procédures de mise en concurrence nationales et européennes ». La Chambre de Commerce s'interroge alors sur la raison de cette exclusion et se demande si la prime de vente directe ne devrait pas plutôt s'appliquer dès qu'il y a une vente directe sur le marché, y compris en cas d'appels d'offres.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 1^{er}, numéros 1 et 2

La définition d'une « centrale » (de production d'énergies renouvelables) est modifiée par le projet de règlement grand-ducal sous avis pour redéfinir ce que l'on peut considérer comme une « seule installation ». Ainsi, selon le projet de règlement grand-ducal sous avis, une centrale désigne toujours « une installation technique indépendante pour la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables située sur un site géographique défini et intégrant toutes les composantes qui sont nécessaires pour la production d'électricité ». Toutefois, « plusieurs de ces installations produisant à partir de la même source d'énergie renouvelable sont à considérer comme une seule installation » non plus « si elles sont raccordées à un même point de raccordement », mais « si elles sont situées sur une même surface imperméable³, sauf les cas d'extensions respectivement de centrales additionnelles visées à l'article 15 paragraphe 2 ». Cet article supprime la référence au « point de raccordement » qui suscitait des problèmes d'interprétation par le passé et vise à éviter le morcellement de centrales afin de favoriser la croissance de l'énergie solaire sur les bâtisses et d'inciter à une utilisation optimale des

¹ « Le principe de prime de marché exige qu'un producteur d'électricité vende sa production directement sur le marché par le biais d'un intermédiaire, qu'il choisit librement. En surplus, il reçoit une prime variable, payée par le gestionnaire de réseau. [...] La prime variable comble la différence entre le prix de marché et la rémunération de référence qui est prévue par la réglementation » (Source : <https://guichet.public.lu/fr/entreprises/sectoriel/energie/production-electricite-energies-renouvelables.html>).

² Mémorial A n°481 du 11 mai 2017.

³ Une surface imperméable est une surface qui se trouve sur un bâtiment ou une ombrière.

toitures grâce aux économies d'échelles rendues possibles par des structures plus grandes, ce que la Chambre de Commerce salue.

Dans ce même objectif de recherche d'économies d'échelle, la définition du terme « bâtiment », c'est-à-dire « *une construction dotée d'un toit et de murs* » qui n'était pas définie dans le règlement grand-ducal modifié du 1^{er} août 2014 relatif à la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables⁴, est ajoutée par le règlement grand-ducal sous avis qui précise qu'« *[un] bâtiment régi par la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis est à considérer comme un seul bâtiment* ». La nécessité d'ajouter cette définition vient du fait, selon l'exposé des motifs, que dorénavant, plusieurs bâtiments situés sur une même parcelle cadastrale pourront recevoir chacun une centrale photovoltaïque et qu'il est donc important d'éviter le morcellement des centrales en autorisant une seule centrale par bâtiment de copropriété. La Chambre de Commerce est *a priori* favorable à cette disposition qui vise à optimiser les ressources en les mutualisant, et ce d'autant plus que le projet de règlement grand-ducal sous avis précise « *qu'aucune centrale existante n'est impactée négativement par ces changements* ». La Chambre de Commerce a néanmoins une réserve : la modification de la définition du mot « bâtiment » par le projet de règlement grand-ducal sous avis impose que la structure en question soit dotée « *d'un toit et de murs* », ce qui reviendrait à exclure par exemple les carports⁵ de la définition. Etant donné que les carports peuvent potentiellement accueillir des installations photovoltaïques, la Chambre de Commerce regrette donc qu'ils ne soient pas éligibles à la prime incitative prévue par le projet de règlement grand-ducal sous avis car cela aurait pu accélérer le déploiement des projets photovoltaïques.

Concernant l'article 1^{er}, numéros 4 à 6

L'article 1^{er}, numéro 4 précise les obligations du gestionnaire de réseau lors de la conclusion d'un contrat de rachat ou de prime de marché, entre le producteur d'énergie et le gestionnaire de réseau. La Chambre de Commerce soutient cette disposition qui contribue en effet à une plus grande sécurité juridique, concernant le nouveau modèle d'autoproduction et d'autoconsommation d'électricité⁶ en question dans ce projet de règlement grand-ducal sous avis.

Concernant l'article 1^{er}, numéro 9

L'électricité injectée par la centrale dans le réseau du gestionnaire de réseau auquel la centrale est raccordée, est rémunérée par le gestionnaire de réseau suivant une grille de tarifs d'injection, fixée par le projet de règlement grand-ducal sous avis. En cas de construction d'une centrale supplémentaire, une nouvelle disposition qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2019 impose un délai d'au moins deux ans entre la première injection de la centrale primaire et la première injection de la nouvelle centrale (aussi considérée comme une extension de la centrale originale). Cette disposition a pour but, selon l'exposé des motifs, d'éviter que les producteurs construisent successivement plusieurs petites centrales au lieu d'une seule dans des buts spéculatifs. Ils pourraient en effet être tentés d'utiliser ce moyen pour réclamer une prime sur chacune de ces petites centrales au lieu d'une prime unique sur une centrale unique. De plus, pour se prémunir davantage contre ce risque, le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit des tarifs dégressifs qui décourageraient les investisseurs visant une approche de « morcellement » pour des raisons purement spéculatives, ce que la Chambre de Commerce salue.

Néanmoins, la Chambre de Commerce aimerait que le projet de règlement grand-ducal sous avis apporte davantage de précisions au sujet de la « *centrale additionnelle produisant de l'électricité à partir de l'énergie solaire* » et « *construite sur une même surface imperméable à côté d'une centrale existante* ». Le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit en effet que cette centrale additionnelle peut « *bénéficier d'une rémunération, à condition que la première injection d'électricité de la centrale additionnelle dans le réseau ait lieu au moins deux ans après la première injection d'électricité de la dernière centrale construite dans le réseau* » sans pour autant donner de détails sur la rémunération applicable. En outre, le projet de règlement grand-ducal ne précise pas si l'extension doit être

4 Mémorial A N°154 du 8 août 2014.

5 Abri couvert ouvert sur les côtés sous lequel on range habituellement des voitures.

6 L'autoconsommation individuelle désigne la consommation par un autoconsommateur de l'électricité qu'il produit sur un même site. L'autoconsommation collective désigne la consommation au sein d'une communauté énergétique de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables et de celles issues de la cogénération à haut rendement par un ou plusieurs membres de la communauté énergétique sur un ou plusieurs de leurs sites.

raccordée au même point de raccordement que la centrale initiale, pour tomber sous le champ d'application de la rémunération.

En outre, la Chambre de Commerce remarque que le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit que l'éligibilité à la rémunération pour les extensions de centrales requiert que « *la première injection d'électricité de la centrale après extension doit avoir lieu à partir du 1^{er} janvier 2014 et avant le 1^{er} janvier 2019* » et qu' « *à partir du 1^{er} janvier 2019, une centrale additionnelle produisant de l'électricité à partir de l'énergie solaire peut être construite sur une même surface imperméable à côté d'une centrale existante et bénéficier d'une rémunération, à condition que la première injection d'électricité de la centrale additionnelle dans le réseau ait lieu au moins deux ans après la première injection d'électricité de la dernière centrale construite dans le réseau* ». Elle s'interroge alors sur les raisons pour lesquelles ces dates ont été choisies en particulier.

Enfin, selon la compréhension de la Chambre de Commerce, l'article 15 du règlement grand-ducal du 24 avril 2017⁷ et amendé par le projet de règlement grand-ducal sous avis semble prévoir que les centrales mises en service à partir de 2014 ne peuvent pas bénéficier conjointement des tarifs d'injections⁸ et de la prime de marché. Un tel cumul étant actuellement autorisé, la Chambre de Commerce s'interroge sur la raison qui sous-tend ce changement.

Concernant l'article 1^{er}, numéro 10

Le projet de règlement grand-ducal sous avis introduit la possibilité pour les producteurs d'énergie de choisir entre un comptable ou un organisme agréé pour certifier la quantité de chaleur commercialisée donnant droit à une prime de chaleur. La Chambre de Commerce salue cette disposition qui facilitera le processus de certification et pourra le rendre plus fluide.

Concernant l'article 1^{er}, numéro 11

Le projet de règlement grand-ducal sous avis propose de restructurer la tarification pour les centrales dont l'électricité est produite à partir de l'énergie solaire. Ainsi, selon le commentaire de l'article, plusieurs sous-sections ont été introduites dans le sous-chapitre II, section II du règlement grand-ducal modifié de 24 avril 2017⁹ pour tenir compte des dates de première injection d'électricité des centrales visées et maintenir les tarifs d'injection des centrales existantes tout en créant de nouveaux tarifs pour les nouvelles centrales applicables à partir du 1^{er} janvier 2019.

La Chambre de Commerce estime opportun que ces nouveaux tarifs d'injection applicables à partir du 1^{er} janvier 2019 soient fixés de sorte à prendre en compte les coûts spécifiques plus élevés des petites centrales car cela promouvrait une utilisation optimale des toitures pour les maisons unifamiliales.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis élargit également l'accès à la rémunération pour l'injection d'électricité produite à partir d'énergie renouvelable (solaire en l'occurrence) en incluant, parmi les bénéficiaires, les centrales ayant une puissance nominale entre 200 et 500kW. La Chambre de Commerce est favorable à cette extension qui incite à un déploiement plus poussé de l'autoproduction et de l'autoconsommation d'électricité produite à partir d'énergie renouvelable puisque, désormais, les installations de taille moyenne bénéficieront également de mécanismes de support. Bon nombre de membres de la Chambre de Commerce, notamment les petites et moyennes entreprises (PME), pourront, si le cadre légal leur permet, participer à l'effort commun pour atteindre les objectifs du pays en matière de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables.

Toutefois afin de permettre aux PME de contribuer à cet effort commun, la Chambre de Commerce s'interroge sur le bien-fondé de la disposition du règlement grand-ducal sous avis selon laquelle

⁷ Mémorial A n°481 du 11 mai 2017

⁸ Selon le règlement grand-ducal du 1^{er} août 2014 (mémorial A n°154 du 8 août 2014), la rémunération d'électricité produite par des sources renouvelables est garantie par des tarifs d'injection spécifiques.

⁹ Mémorial A n°481 du 11 mai 2017.

« [a]fin de pouvoir bénéficier de la rémunération prévue aux paragraphes 4 à 6¹⁰, le producteur d'énergie doit revêtir la forme juridique d'une société coopérative ou d'une société civile qui sont composées d'au moins sept personnes qui sont des personnes physiques, des associations sans buts lucratifs ou des fondations ». En effet, la Chambre de Commerce se demande si cette condition liée à la forme juridique ne freinerait pas les initiatives de certaines PME favorables au développement du photovoltaïque, qui seraient découragées par des procédures administratives supplémentaires. En outre, cette disposition va à l'encontre de la nouvelle directive européenne sur la promotion des énergies renouvelables¹¹ adoptée par le Parlement Européen le 13 novembre 2018. Il est notamment stipulé dans cette directive que pour favoriser le développement du marché de l'énergie issue de sources renouvelables, il est nécessaire de prendre en compte son impact positif sur les opportunités de développement régional et local, les perspectives d'exportation, la cohésion sociale et les opportunités d'emploi, en particulier pour les PME et les producteurs d'énergie indépendants, y compris les auto-consommateurs d'énergies renouvelables et communautés d'énergie renouvelable. Par ailleurs dans la définition des « communautés d'énergie renouvelable », les actionnaires ou membres sont des personnes physiques, des PME ou des autorités locales, y compris des municipalités. Pour des raisons d'alignement avec la directive européenne autant que pour des raisons de simplification administrative, la Chambre de Commerce suggère donc de permettre à toute personne morale de participer à des projets photovoltaïques subventionnés, y compris les PME ainsi que les entreprises privées à but non lucratif qui ont la capacité financière et le savoir-faire nécessaires. Un accès à de tels projets pour les entreprises privées à but non lucratif comme les sociétés à impact sociétal, pourrait être par exemple lié au développement des incitations à la participation citoyenne par le biais de détention de parts sociales dans ces projets par des personnes physiques dans le cadre d'un partenariat public-privé.

Concernant l'article 1^{er}, numéro 13 à 15

Les dispositions des points cités ont, selon l'exposé des motifs, pour vocation d'élargir le nombre de centrales alimentées à partir de biomasse solide ou de bois à rebut, éligibles à la rémunération pour injection d'électricité ce qui, selon la Chambre de Commerce, est pertinent car propice à accélérer le développement de telles centrales produisant de l'énergie propre.

Concernant l'article 1^{er}, numéro 16 à 18

Les numéros 16 à 18 du projet de règlement grand-ducal sous avis concernent la « prime de chaleur » qui rémunère les centrales pour lesquelles une partie de la chaleur produite est réutilisée dans le cycle de production énergétique afin d'améliorer le rendement de la centrale. Ainsi, comme en matière de biogaz, où une partie de la chaleur produite peut être utilisée pour chauffer le processus de méthanisation, il sera dorénavant possible pour une centrale qui génère de l'énergie à partir de la biomasse ou du bois de rebut d'être rémunérée si elle utilise une partie de la chaleur produite pour sécher un combustible humide et améliorer par ce biais la teneur énergétique du combustible et le rendement énergétique de la centrale. La Chambre de Commerce y est donc favorable car cela permet de s'aligner aux exigences européennes relatives à l'efficacité énergétique des centrales.

Concernant l'article 1^{er}, numéro 19

Ce numéro du projet de règlement grand-ducal sous avis régit la « prime de marché », principe de rémunération supplémentaire que la Chambre de Commerce salue de par sa conformité aux lignes directrices européennes selon lesquelles les installations de production d'énergies renouvelables d'une

10 La rémunération en question est prévue selon le projet de règlement grand-ducal sous avis pour :

- « L'électricité produite à partir de l'énergie solaire et injectée dans le réseau d'un gestionnaire de réseau moyennant une centrale installée sur une surface imperméable et dont la puissance électrique de crête est supérieure à 30 kW et inférieure ou égale à 100kW. »
- « L'électricité produite à partir de l'énergie solaire et injectée dans le réseau d'un gestionnaire de réseau moyennant une centrale installée sur une surface imperméable et dont la puissance électrique de crête est supérieure à 100kW et inférieure ou égale à 200kW. »
- « L'électricité produite à partir de l'énergie solaire et injectée dans le réseau d'un gestionnaire de réseau moyennant une centrale installée sur une surface imperméable et dont la puissance électrique de crête est supérieure à 200kW et inférieure ou égale à 500kW. »

11 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0444&format=XML&language=FR#BKMD-9>

certaines tailles doivent être rémunérées par des mécanismes proches du fonctionnement du marché de l'électricité.

La Chambre de Commerce s'inquiète toutefois d'un manque de clarté éventuel quant au champ d'application de la « prime de marché ». En effet, l'article 1^{er} numéro 19 dispose que « *[l]es rémunérations prévues au présent sous-chapitre s'appliquent aux nouvelles centrales dont la puissance électrique nominale est supérieure ou égale à 500kW* ». Or, ce même article prévoit également que « *[l]es rémunérations suivant la prime de marché s'appliquent uniquement aux centrales pour lesquelles une rémunération est prévue en vertu des articles 16 à 23, et de l'article 33, paragraphe 2* ». Comme les articles mentionnés concernent des installations photovoltaïques d'une capacité inférieure à 500KW, la Chambre de Commerce aimerait que le véritable champ d'application de la « prime de marché » soit clarifié.

Concernant l'article 1^{er}, numéro 24

Cette disposition introduit une nouvelle rémunération pour l'électricité produite à partir d'énergie hydroélectrique afin de combler le manque de rentabilité des grandes centrales hydroélectriques dû notamment aux bas prix de l'électricité. La Chambre de Commerce salue cette mesure qui vise à soutenir le déploiement de l'énergie hydroélectrique.

Concernant l'article 2

Le règlement grand-ducal modifié du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz a instauré un registre dans lequel un producteur de biogaz doit s'inscrire pour pouvoir bénéficier des rémunérations. Le plafond de ce registre (fixé à 10 millions de mètres cube par an) n'étant pas encore atteint, le projet de règlement grand-ducal sous avis prolonge le régime d'aides pour la production et la commercialisation de biogaz par de nouvelles centrales jusqu'en 2022. La Chambre de Commerce salue cette disposition qui soutient la diversification des productions d'énergies vers différentes sources renouvelables.

*

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

