

**N° 5099<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2002-2003

---

---

**PROJET DE LOI****instaurant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à  
l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de  
sources renouvelables**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(7.4.2003)

Par sa lettre du 30 janvier 2003, Monsieur le Ministre de l'Economie a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis du projet de loi sous rubrique.

Le projet de loi a pour objet d'adapter le régime d'aide à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle de l'énergie visé par l'article 7 de la loi du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie. A l'instar du régime d'aide régional, le Gouvernement a opté pour l'adoption d'un dispositif légal séparé pour le régime d'aide à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle de l'énergie.

L'adaptation de ce régime d'aide est devenue nécessaire par un nouvel encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement publié le 2 février 2001 (2001/C37/03). Désormais la Commission européenne applique le principe du „pollueur-payeur“ afin d'internaliser les coûts liés à la protection de l'environnement des entreprises.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi sous rubrique définit plusieurs régimes dont l'intensité varie selon qu'il s'agit d'investissements visant la protection de l'environnement, l'utilisation rationnelle de l'énergie, la production d'énergie électrique à partir de sources d'énergies renouvelables ou de production combinée d'électricité et de chaleur. Il est prévu d'accorder un supplément en faveur des petites et moyennes entreprises.

La Chambre de Commerce tient tout d'abord à exprimer sa satisfaction par rapport au fait que les auteurs du projet de loi ont choisi d'adapter les taux de subsides au maximum permis par l'encadrement communautaire du 2 février 2002. L'application du régime d'aide régional est devenue de plus en plus restrictive de sorte que la Chambre de Commerce se félicite que les autorités compétentes entendent davantage faire usage du régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables. Il est en effet prévu que le projet de loi sous rubrique va avoir un impact budgétaire à la hausse.

Il faut toutefois espérer que l'application de ce nouveau régime sera effectivement celui mis en avant par les auteurs du projet de loi. L'application de la législation environnementale, et particulièrement la législation en matière d'établissements classés, est en effet souvent très stricte au Luxembourg.

Un exemple probant est celui des installations de climatisation. L'Administration de l'Environnement prône en effet souvent l'utilisation d'installation fonctionnant à l'ammoniac pour des applications pour lesquelles des réfrigérants classiques sont utilisés couramment à l'étranger. Les surcoûts des installations fonctionnant à l'ammoniac sont considérables. La Chambre de Commerce estime que ces surcoûts pourront à l'avenir faire l'objet d'une subvention dans le cadre du projet de loi sous rubrique.

### *Concernant le champ d'application*

Le champ d'application des régimes d'aides ne varie pas par rapport à la loi-cadre industrie du 27 juillet 1993 citée ci-dessus. Seules les entreprises industrielles, respectivement les entreprises de service qui ont une influence motrice sur le développement économique peuvent être éligibles. La Chambre de Commerce déplore que le projet de loi effectue cette restriction à l'égard des entreprises de service. En effet, les entreprises actives dans le secteur des nouvelles technologies nécessitent souvent des capacités importantes, notamment en énergie électrique, qui sont souvent du même ordre de grandeur qu'une entreprise industrielle.

La Chambre de Commerce rappelle à cet égard que le programme gouvernemental du 12 août 1999 propose que „Des programmes ciblés seront créés afin de permettre aux entreprises l'introduction de technologies environnementales de pointe“. Dans la mesure où le champ d'application du projet de loi sous rubrique ne sera pas élargi, cette proposition du programme gouvernemental ne pourra pas être réalisée.

### *Concernant la législation environnementale et l'octroi des aides*

L'article 3 du projet de loi sous rubrique définit le régime d'aide aux investissements de protection de l'environnement. Il est ainsi prévu qu'une aide peut être allouée si une entreprise „réalise un investissement afin de dépasser une ou plusieurs normes communautaires (1) ou lorsqu'elle réalise cet investissement en l'absence d'une norme communautaire (2) ou lorsqu'elle réalise cet investissement pour se mettre en conformité avec des normes nationales plus strictes que les normes communautaires (3)“. Ces dispositions sont reprises telles quelles du nouvel encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement. La Chambre de Commerce estime que le libellé de cet article peut poser un certain nombre de problèmes. Elle tient tout d'abord à commenter les trois cas de figure possibles avant de conclure aux problèmes d'application qui risquent de se poser.

Le premier cas de figure s'applique donc si des normes communautaires existent en matière d'environnement. Il y a lieu de constater qu'il n'existe que peu de normes d'émissions communautaires. On peut à ce titre faire la distinction entre des normes spécifiques et des normes à caractère général. La directive 1999/13/CE du Conseil du 11 mars 1999 relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations est un exemple du premier type de norme, car elle fixe en détail les seuils d'émission autorisés en fonction des différents types d'entreprises visées. La directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution a par contre un caractère général car elle prescrit l'application de la „meilleure technologie disponible n'entraînant pas de coûts excessifs“ sans se référer à des limites d'émissions ou autres normes quantifiées. L'encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement du 2 février 2001 fait explicitement référence à ces deux types de normes en définissant la notion de norme communautaire : „norme communautaire obligatoire fixant les niveaux à atteindre en termes d'environnement ainsi que l'obligation, en application du droit communautaire, d'utiliser les meilleures techniques disponibles n'entraînant pas de coûts excessifs (best available techniques – BAT).“

Ainsi, toutes les entreprises qui tombent sous le champ d'application de la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (directive IPPC) – il y en a une vingtaine au Luxembourg – sont soumises à l'obligation d'appliquer la meilleure technologie disponible. Il s'agit par ailleurs des entreprises industrielles qui sont le plus susceptibles de demander des aides au titre du projet de loi sous rubrique.

Le deuxième cas de figure concerne l'absence de normes communautaires. Ce cas de figure prévaut certainement, car la plupart des conditions d'exploitation sont appliquées dans le cadre des autorisations d'exploitation au titre de la loi relative aux établissements classés. Il devrait s'appliquer à tous les établissements classés et qui relèvent du champ d'application du projet de loi, sauf les entreprises visées par la directive IPPC, ainsi qu'il a été mentionné plus haut.

Le troisième cas de figure vise des investissements effectués pour se mettre en conformité avec des normes nationales plus strictes que les normes communautaires. Ce cas de figure n'existe a priori pas dans la législation et la réglementation luxembourgeoise. En effet, peu de lois ou de règlements grand-ducaux transposant une directive concernant des normes d'émissions sont plus stricts que le droit communautaire correspondant. Ainsi, le règlement grand-ducal du 4 juin 2001 portant application de la directive 1999/13/CE du Conseil du 11 mars 1999 relative à la réduction des émissions de composés

organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations reprend fidèlement le texte de la directive dont il découle. Par ailleurs, une telle application nécessite une notification auprès de la Commission européenne. La Chambre de Commerce n'a pas connaissance d'une telle notification.

Dans les deux premières hypothèses discutées ci-dessus les entreprises peuvent être confrontées à l'application de la notion de la „meilleure technologie disponible“. Il y a toutefois une différence entre les entreprises qui tombent sous le champ d'application de la directive IPPC et celles qui sont seulement concernées par la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Les entreprises qui tombent sous le champ d'application de la directive IPPC doivent ainsi dépasser la „meilleure technologie disponible n'entraînant pas de coûts excessifs“, alors que les autres n'ont pas besoin de le faire, car elles relèvent seulement de la loi relative aux établissements classés et dans ce cas il n'y a pas de norme communautaire d'ordre général, mais seulement certaines normes communautaires relatives à des émissions spécifiques, telle que la directive 1999/13/CE relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations, qui pourraient s'appliquer. La Chambre de Commerce constate qu'il y a ainsi une discrimination des entreprises qui tombent sous le champ d'application de la directive IPPC. Cette analyse met aussi en doute l'extrapolation effectuée par les auteurs du projet de loi concernant le montant total des aides qui seront allouées à l'avenir par le biais du projet de loi sous rubrique.

Force est de constater également que la notion de la meilleure technologie disponible n'entraînant pas de coûts excessifs est à tel point vague que son application peut fortement varier d'un pays à un autre au sein de la Communauté européenne. Le Luxembourg s'est démarqué par le passé par une interprétation très ambitieuse. La Chambre de Commerce craint que des pays qui appliquent cette notion avec souplesse peuvent plus facilement admettre qu'une norme communautaire est dépassée et ainsi octroyer une aide qui sera refusée à la même entreprise située dans un pays qui applique la législation communautaire avec rigueur.

L'application du projet de loi sous rubrique sera par ailleurs le fruit de l'interaction entre deux autorités ministérielles différentes, à savoir le ministère de l'Economie, qui juge de l'opportunité d'octroyer une aide dans le cadre du projet de loi sous rubrique, et le ministère de l'Environnement qui définit l'application du droit communautaire en matière d'environnement et notamment l'application de la notion de la meilleure technologie disponible dans le cadre des autorisations d'exploitation.

C'est ainsi que la Chambre de Commerce estime qu'il sera dorénavant, plus encore qu'aujourd'hui, inacceptable que l'Administration de l'Environnement adapte les normes environnementales aux performances indiquées par les entreprises dans leur demande d'autorisation au cas où les installations seraient plus performantes que les normes habituelles. Les normes imposées, et par la même occasion l'application de la notion de la „meilleure technologie disponible“ devra correspondre aux seuils appliqués et aux technologies utilisées d'habitude dans les autres pays de la Communauté européenne, au risque d'empêcher les entreprises luxembourgeoises de pouvoir profiter des aides prévues par le projet de loi sous rubrique. Cette remarque vaut évidemment en premier lieu pour les entreprises qui tombent sous le champ d'application de la directive IPPC pour les raisons évoquées ci-dessus.

#### *Concernant les demandes en obtention d'une aide*

Il y a lieu de constater que le nouvel encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement permet certes à la Commission européenne d'intégrer le principe du „pollueur-payeur“ mais il complique par la même occasion sensiblement le calcul des aides à octroyer. Ainsi, les coûts éligibles sont calculés „abstraction faite des avantages retirés d'une éventuelle augmentation de la production, des économies de coûts et des productions accessoires additionnelles pendant les cinq premières années à compter de l'octroi d'une aide“. Ce calcul ne sera guère facile à effectuer et risque de décourager certaines entreprises. Par ailleurs, certaines augmentations de production ou d'économies d'énergie ne pourront qu'être évaluées sommairement et ne pourront se vérifier qu'une fois l'investissement effectué.

La Chambre de Commerce se demande s'il n'était pas opportun d'établir des formulaires, sinon des documents techniques permettant aux requérants de structurer leurs demandes d'obtention d'une aide.

#### *Concernant la commission consultative*

L'article 11 du projet de loi prévoit une commission consultative qui prépare les avis relatifs aux demandes en obtention d'une aide. La Chambre de Commerce estime que les milieux professionnels

devraient également pouvoir participer aux travaux de la commission consultative, à l'instar du règlement grand-ducal du 28 août 1968 déterminant le fonctionnement et la composition de la commission prévue à l'article 12 de la loi du 29 juillet 1968 ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers y délèguent chacune un expert pour participer aux travaux de cette commission.

Cette participation pourra être bénéfique à deux égards. Les travaux de cette commission seront souvent empreints d'aspects techniques. La participation d'experts représentant les milieux professionnels pourra dans ce cadre apporter un savoir-faire technique.

La participation aux travaux de la commission consultative permettra surtout de mieux conseiller les entreprises. Cet effet est manifeste dans le cadre de la commission instaurée par le règlement grand-ducal du 28 août 1968 cité ci-dessus. Les experts des milieux professionnels pourront acquérir le savoir-faire nécessaire pour ensuite conseiller les entreprises lors de l'établissement d'un dossier de demande d'aide. En tenant compte du fait que les dossiers seront plus complexes à l'avenir, il apparaît que la participation des milieux professionnels en tant qu'experts aux travaux de la commission consultative pourra s'avérer particulièrement bénéfique.

La Chambre de Commerce demande ainsi que deux représentants des milieux professionnels seront nommés en tant qu'experts à la commission consultative.

#### *Concernant le régime d'aide aux investissements de production combinée d'électricité et de chaleur*

La Chambre de Commerce signale que les installations de cogénération obtiendront par le biais du projet de règlement grand-ducal concernant la production d'énergie électrique basée sur les énergies renouvelables et sur la cogénération, actuellement en voie d'instance, des subsides. Le régime actuellement appliqué se base sur le règlement grand-ducal du 30 mai 1994 concernant la production d'énergie électrique basée sur les énergies renouvelables ou sur la cogénération.

Il y a lieu de se demander si ces aides au fonctionnement ne doivent pas être prises en considération pour le calcul des aides à l'investissement. L'encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement prévoit par exemple pour les installations de distribution publique de chaleur et d'électricité (point 66; 2001/C37/03) que „Pour déterminer le montant de l'aide au fonctionnement, il conviendra également de prendre en considération les éventuelles aides à l'investissement versées à l'entreprise en cause pour la réalisation de son installation (point 59; 2001/C37/03)“.

A priori, les aides à l'investissement et les aides au fonctionnement sont donc liées et il convient d'en tenir compte dans le cadre du projet de loi sous rubrique.

#### *Concernant les aides en matières d'Eco-Audit*

Le programme gouvernemental du 12 août 1999 prévoit que „Le gouvernement soutiendra financièrement les entreprises qui procéderont à un Eco-Audit“. La Chambre de Commerce se doit de constater que tel n'est pas le cas à l'heure actuelle. Le Ministère de l'Environnement dispose certes d'un poste budgétaire consacré à l'audit écologique selon le schéma communautaire EMAS, sans spécifier toutefois les conditions selon lesquelles ce poste peut être utilisé pour des subsides, ni la portée de ces subsides.

De l'avis de la Chambre de Commerce, il faut instaurer un régime transparent aux yeux des entreprises en publiant par voie d'un texte réglementaire les dispositions de ce régime d'aide. Le projet de loi pourrait ainsi permettre d'instaurer également un régime d'aide en matière de système de management environnemental, quitte à prévoir que les dispositions précises seraient arrêtées par la voie d'un règlement grand-ducal d'exécution.

L'encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement prévoit qu'une aide aux activités d'assistance-conseil dans le domaine de l'environnement pourra être octroyée aux bénéficiaires des petites et moyennes entreprises (PME), tout en respectant les dispositions du règlement (CE) No 70/2001.

Certes, les entreprises qui tombent sous le champ d'application du projet de loi sous rubrique ne répondent souvent pas aux critères communautaires d'une PME. Il n'empêche qu'un certain nombre de PME luxembourgeoises pourraient être susceptibles de profiter d'une telle aide. Le projet de loi portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes va dans la même direction. Il est aux yeux de la Chambre de Commerce important que les deux cadres de régimes

d'aides soient complémentaire en ce qui concerne les aides octroyées pour stimuler les systèmes de management environnementaux, que ce soit selon le schéma EMAS ou selon la norme ISO 14001.

\*

Après consultation de ses ressortissants, et sous réserve de la prise en considération des observations formulées dans le cadre du présent avis, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord aux dispositions du projet de loi sous rubrique.

