

N° 8386²

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**ayant pour objet le renouvellement du régime d'aides
à la protection de l'environnement et du climat**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(12.9.2024)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de renouveler le régime d'aides d'Etat à la protection de l'environnement et du climat. Pour cela, le Projet abroge la loi modifiée du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement.

En bref

- La Chambre de Commerce salue la volonté de renouvellement et d'évolution du régime d'aides à la protection de l'environnement et du climat.
- L'adoption d'un régime de soutien financier aux entreprises pour les aspects clé de la transition énergétique et de la décarbonation est essentielle à l'atteinte des objectifs luxembourgeois, notamment dans le cadre du Plan National Energie et Climat (PNEC).
- Néanmoins, quelques points tels que l'adéquation de certaines subventions aux projets visés ou la fixation des coûts admissibles pour les différentes catégories de véhicules routier à émission nulle neufs restent à éclaircir.
- La Chambre de Commerce soutient grandement les mesures du Projet en faveur de la simplification administrative.
- Elle insiste cependant sur l'importance de la conception du Projet en cohérence avec les autres régimes d'aides actuellement en refonte.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, dans la mesure de la prise en compte de ses remarques.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Ce Projet a pour objet de renouveler le régime d'aides d'Etat à la protection de l'environnement et du climat, actuellement fixé par la loi modifiée du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aides de la protection de l'environnement. Ce Projet fait également suite à la révision du règlement (UE) n°651/2014 autorisant les Etats membres à octroyer certains types d'aides sans notification préalable à la Commission européenne.

Ce Projet s'inscrit notamment dans le contexte du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) élaboré en 2020 et mis à jour en 2024¹, et des objectifs fixés que sont :

- la réduction de 55% des émissions de gaz à effet de serre (hors émissions gouvernées par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE) du Luxembourg par rapport à 2005 à l'horizon 2030 ;

¹ Conformément au règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat.

- la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale brute du pays fixée à 25% en 2030 dans le PNEC 2020 est réhaussée à 37% en 2030 dans la mise à jour du PNEC de juillet 2024 ;
- et un objectif d'amélioration de l'efficacité énergétique de 42% à l'horizon 2030 ;

Il est indispensable de poursuivre les efforts en matière de décarbonation, d'efficacité énergétique, de déploiement des énergies renouvelables, de sécurité de l'approvisionnement en énergie, mais aussi d'adoption de l'hydrogène et plus largement des énergies renouvelables dans les secteurs de l'industrie, du transport, du chauffage et du refroidissement urbain notamment.

C'est pour cela que par le biais de ce Projet, grâce aux aides d'Etat proposées, les entreprises sont incitées à agir en faveur du climat, de l'environnement et de la neutralité carbone, tout en maintenant leur compétitivité européenne et internationale. Ce que la Chambre de Commerce soutient particulièrement.

En l'occurrence, le nouveau régime d'aides visé par le Projet permet d'assurer le cofinancement d'infrastructures énergétiques, la sécurité de l'approvisionnement énergétique et particulièrement le développement d'une infrastructure de transport d'hydrogène interconnectée.

La Chambre de Commerce salue que contrairement au régime d'aides précédent institué par la loi modifiée du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement, le régime prévu par le Projet exclut ou encadre strictement les investissements dans les actifs produisant, consommant ou transportant des énergies fossiles.

La Chambre de Commerce soutient ce Projet et notamment se félicite des seuils clairs fixés pour obtenir les différentes aides. Elle loue également les nombreuses clarifications apportées par le Projet et la limitation des libres arbitrages possibles.

Par ailleurs, le Projet ajoute des nouveautés au régime d'aides existant. Ainsi, la plupart des nouvelles aides sont octroyées à la suite de mises en concurrence ou d'appels à projets non concurrentiels dont l'objet et le budget sont préalablement définis par le Ministre, afin de mieux cibler les domaines et technologies prioritaires à la décarbonation tout en contrôlant l'impact sur les finances publiques. Cela devrait aussi permettre une certaine capacité d'adaptation aux différents défis que représente la transition écologique et énergétique et à l'évolution des technologies afférentes.

Dans ce cadre, et selon l'exposé des motifs, les projets des entreprises sont sélectionnés en fonction du montant d'aide demandé par unité d'impact environnemental escompté. Ce que la Chambre de Commerce salue afin que l'impact environnemental soit maximisé, tout en contrôlant l'impact sur les finances publiques. Néanmoins, cette règle ne s'applique pas aux projets de production d'énergie renouvelable et plus généralement aux projets de faible envergure portés par des petites et moyennes entreprises (PME).

De plus, le Projet comporte aussi des vellétés de simplification administrative, ce que la Chambre de Commerce soutient grandement, entre autres en veillant au respect du principe « once only » ou en introduisant par endroits la règle du « silence vaut accord ». Lorsque l'introduction de cette règle n'a pas été possible en raison de la complexité des projets éligibles, il est veillé à prévoir des délais précis pour le traitement des dossiers.

De surcroît, et dans le cadre de la réglementation européenne, le processus d'octroi des aides pour les PME est simplifié, puisque les intensités d'aides s'appliquent désormais à l'ensemble des coûts d'investissement supportés par ces entreprises en lien avec le renforcement de la protection environnementale. De plus, pour ces entreprises qui réalisent des projets pouvant bénéficier d'aides supérieures à 50 000€, mais inférieures à 100 000€, les modalités de traitement des demandes d'aide sont simplifiées.

Enfin, le Projet a été conçu en cohérence avec les deux autres régimes d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises et en faveur de la recherche, du développement et de l'innovation², actuellement en cours de refonte. Cependant, dans l'attente de connaître les détails du nouveau régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises, la Chambre de Commerce espère que le Projet sous avis et le nouveau dispositif pour les PME ont été conçus de manière cohérente, afin de proposer des aides adaptées à toutes les tailles d'entreprises pour relever les nombreux défis de la transition. A défaut, elle préconise vivement d'être attentif à la cohérence de tous les régimes précités.

² Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés.

De plus, dans ce contexte, il serait pertinent de souligner la nécessité de soutenir temporairement la rénovation énergétique des bâtiments d'entreprises (fonctionnels), notamment en ce qui concerne tous types d'isolation. Ce besoin n'est pas pris en compte dans le Projet sous avis et, aucune autre aide ne semble actuellement couvrir ce défi d'ici l'entrée en vigueur de l'obligation de rénovation énergétique pour les bâtiments fonctionnels en 2026³. La Chambre de Commerce se tient à disposition du Gouvernement pour discuter de « *l'échéancier des futures obligations et des éventuelles mesures d'incitation du secteur privé pour la rénovation énergétique avant entrée en vigueur de la phase obligatoire* », tel que mentionné dans le PNEC.

D'autre part, la Chambre de Commerce remarque que c'est la première fois que ce dispositif vise directement le subventionnement de l'hydrogène, en termes de source d'énergie renouvelable et en termes d'infrastructure de distribution afférente. Néanmoins le subventionnement de la production d'hydrogène dit « bas carbone »⁴, n'est pas autorisé.

La Chambre de Commerce accueille donc favorablement ce renouvellement du régime d'aides à la protection de l'environnement et du climat. Le Projet traduit les possibles aides d'Etat introduites par le « *General Block Exemption Regulation* »⁵ (GBER) au niveau européen. Bien que cet instrument européen fixe un cadre strict pour l'octroi d'aides d'Etat pour les catégories de projet y définies, et laisse donc une faible marge de précision au niveau national, il semble que certaines questions subsistent et que certains éléments devraient être traduits différemment par le Projet. La Chambre de Commerce y revient plus en détails dans les commentaires des articles, ci-après.

Concernant la fiche financière

La Chambre de Commerce salue le détail donné par la fiche financière, notamment dans les deux tableaux reprenant l'impact financier prévu pour 2024 à 2028, année par année, au total, et ultérieur à 2028, par la loi en vigueur et le nouvel impact financier induit par le Projet avec le même détail, permettant ainsi une comparaison et une analyse intéressantes. De ce fait, il semble que le plus gros impact du Projet se situe au niveau des aides plus favorables en faveur de l'acquisition de véhicules à zéro émission et des infrastructures énergétiques à partir de 2027.

Globalement, l'impact budgétaire de la loi actuellement en vigueur s'élève à 352,2 millions d'euros entre 2024 et 2028. Ce montant inclut le surcoût engendré par la mise à jour du PNEC. **L'impact budgétaire supplémentaire découlant du Projet s'élève quant à lui à 60,2 millions d'euros entre 2024 et 2028, soit un total de 412,4 millions d'euros pour le régime d'aide à la protection de l'environnement et du climat.**

La Chambre de Commerce souligne donc que ce Projet a un impact financier beaucoup plus important que le régime actuellement en vigueur. En effet, cela est justifié par les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs fixés par le Luxembourg. Elle réitère néanmoins son conseil en matière de réalisme et d'avancée étape par étape. En effet, la Chambre de Commerce préconise de ne pas être « *plus royaliste que le roi* », c'est-à-dire de ne pas se fixer des objectifs plus ambitieux que les objectifs européens dans un premier temps, mais de s'y tenir et d'y parvenir tout en prenant en compte les différentes adaptations nécessaires à tous les acteurs, en l'occurrence les entreprises luxembourgeoises.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce souhaite rappeler l'importance de l'évaluation de tels projets. Ainsi, il lui semble indispensable d'évaluer l'impact du régime d'aides à l'environnement actuellement en vigueur. Combien de projets ont été subventionnés ? A quelle hauteur ? Pour quels résultats environnementaux et climatiques ? entres autres. Il serait utile de savoir combien de projets ont été subventionnés pour chaque catégorie d'aides prévues par la législation actuellement en vigueur, quels secteurs et quels types d'entreprises en ont principalement bénéficié et à quelle hauteur. Il serait par ailleurs utile de savoir combien d'appels à projets ont été lancés. Cette analyse aurait par exemple été précieuse lors de la rédaction du Projet par les auteurs, afin de pouvoir modifier, améliorer et créer les régimes d'aides visés en pleine conscience de leur impact, de la nécessité pour les entreprises et l'atteinte des objectifs nationaux.

*

3 Mesure n°304 inscrite dans la mise à jour du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) de juillet 2024.

4 Hydrogène généré en recourant à de l'électricité produite par des centrales nucléaires.

5 Règlement (UE) n°651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 5

L'article 5 du Projet concerne l'aide à l'investissement en faveur de la protection de l'environnement, y compris la décarbonation.

Au paragraphe (5), concernant plus particulièrement les investissements dans le captage et le transport de CO₂, la Chambre de Commerce s'interroge quant aux coûts pris en compte. Ainsi, il semble que seuls les coûts de captage et de transport de CO₂ soient compris, quand les coûts liés au stockage ou à l'utilisation du CO₂ ne le sont pas. De même concernant les coûts d'installation et d'exploitation pour l'utilisation du CO₂ qui peuvent être encourus. Cela n'est dans tous les cas pas explicité dans cet article. La Chambre de Commerce se demande s'il y a une raison particulière à cela, car certaines entreprises luxembourgeoises proposent du stockage de CO₂ dans leur production, tel que dans le verre d'une fenêtre ou lors du processus de production industriel du béton par exemple.

Selon le paragraphe (10), traitant en particulier de l'intensité de l'aide, cette dernière ne doit pas excéder 20% des coûts admissibles, voire 25% dans le cas d'un investissement dont résulte une réduction de 100% des émissions directes de gaz à effet de serre. La Chambre de Commerce se demande si de tels projets, comme ceux autour de la technologie de l'hydrogène, qui en sont encore à leurs débuts, et dont les coûts sont très élevés, peuvent être menés avec une telle subvention. En d'autres mots, la Chambre de Commerce s'interroge quant à la bonne adéquation du pourcentage d'aide en fonction de l'investissement total de départ que ces projets représentent.

Concernant l'article 6

L'article 6 du Projet concerne l'aide à l'investissement en faveur de l'acquisition de véhicules routiers à émission nulle neufs et de la transformation de véhicules routiers.

La Chambre de Commerce salue le fait que le Projet comprenne aussi bien la location et la transformation de véhicules routiers à émission nulle, que l'achat de véhicules routiers à émission nulle neufs, tout en créant un cadre juridique permettant d'accorder des aides à l'investissement jusqu'à 100% des coûts admissibles⁶. Il est important que ce nouveau cadre soit exploité lors des appels à projets et des procédures de mise en concurrence organisés par le ministère.

Les coûts admissibles sont plafonnés à un montant qui est fixé par règlement grand-ducal pour les différentes catégories de véhicules. Les commentaires spécifiques y afférents se retrouvent dans l'avis n°6671⁷ de la Chambre de Commerce du 23 août 2024.

La Chambre de Commerce salue le soutien aux PME en prévoyant pour elles une simple demande, afin de leur simplifier la procédure de demande d'aide. Toutefois, le plafond fixé à 300 000 € et l'intensité de l'aide restent trop limités pour l'achat de véhicules des catégories N2 et N3⁸.

En parallèle, la Chambre de Commerce tient à rappeler que l'attractivité des véhicules routiers à émission nulle dépend également des infrastructures de charge et de ravitaillement. Elle soutient donc la continuité des appels à projets accordant des aides financières aux entreprises qui investissent dans des projets pour des infrastructures de charge dédiées aux véhicules utilitaires lourds. Ces projets comprennent les bornes de charge et le raccordement au réseau électrique.

Enfin, la Chambre de Commerce s'étonne de la sélection aléatoire rendue possible par le dernier alinéa du paragraphe (3) énonçant que « [l]orsque le budget alloué à la procédure de mise en concurrence permet de financer l'ensemble des projets, un maximum de 90 pour cent des projets sont sélectionnés et, si leur nombre est inférieur à dix, un minimum d'un projet n'est pas sélectionné. » Elle se demande pourquoi, dans la mesure où le budget est disponible et où tous les projets répondent aux critères énoncés par le Projet et donc permettent d'atteindre les objectifs énergétiques et climatiques nationaux, certains projets ne seraient pas subventionnés et sur quelle base. Elle demande à ce que cette disposition soit revue, la jugeant trop arbitraire et infondée.

⁶ Les coûts admissibles correspondant aux coûts supplémentaires liés à l'achat/la location du véhicule routier à émission nulle ou les investissements consistant en la transformation de véhicules routiers.

⁷ Lien vers l'avis n°6671VAN sur le site de la Chambre de Commerce.

⁸ Selon estimation, cela permettrait de financer +/- 2 véhicules des classes N2 ou N3.

Concernant l'article 11

L'article 11 du Projet concerne l'aide à l'investissement en faveur des infrastructures énergétiques.

Le texte du Projet est ambigu en ce qu'il prévoit au paragraphe (4) que « [l]es aides en faveur des infrastructures gazières ne peuvent être octroyées que si les infrastructures en question sont consacrées exclusivement à l'utilisation de l'hydrogène ou de gaz d'origine renouvelable ». La qualification « d'origine renouvelable » pourrait ici s'appliquer au mot « gaz », ainsi qu'au mot « hydrogène ». En effet, d'après la stratégie nationale hydrogène, l'objectif visé par le législateur est de limiter les aides d'Etat à la subvention de réseaux gaziers transportant exclusivement de l'hydrogène renouvelable. Or, si la même ambiguïté textuelle se retrouve dans la version française du GBER⁹, il est clair, dans les versions anglaise et allemande, qu'il n'y a aucune contrainte quant au caractère renouvelable de l'hydrogène transporté dans les réseaux gaziers subventionnés. Il apparaît très clairement dans ces deux versions que l'origine renouvelable n'est exigée que pour les autres gaz transportés par le réseau gazier, mais pas pour l'hydrogène, tout type d'hydrogène pouvant être transporté par un réseau gazier subventionné. De ce fait, en transposant strictement le GBER européen, le législateur devrait inclure l'hydrogène de façon générale et non uniquement l'hydrogène renouvelable. La Chambre de Commerce est donc en faveur d'une transposition fidèle du GBER sans aller au-delà, en amendant le texte de l'article 11, paragraphe (4) du Projet comme suit (ajouts en gras) : « *Les aides en faveur des infrastructures gazières ne peuvent être octroyées que si les infrastructures en question sont consacrées exclusivement à l'utilisation de l'hydrogène, ou à l'utilisation de gaz d'origine renouvelable.* ».

Concernant l'article 18

L'article 18 du Projet concerne le délai de traitement de la demande d'aide.

Il prévoit que lorsqu'un projet est éligible à une aide à l'investissement à la suite d'un appel à projets, la décision de l'aide doit en principe être donnée dans un délai de six mois, et que ce délai est prorogable de six mois supplémentaires en cas de « *besoin administratif* ». Une telle prorogation peut avoir un impact important sur le financement d'un projet, et ne semble pas justifiée en temps normal par des nécessités administratives, dans la mesure où l'appel à projet peut être organisé suffisamment en amont pour anticiper les formalités de versement de l'aide.

La Chambre de Commerce recommande de préciser le texte du Projet afin de ne permettre une telle prorogation de délai qu'en cas de « *retard administratif dû à des circonstances exceptionnelles* ».

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, dans la mesure de la prise en compte de ses remarques.

⁹ Dans l'article 48.4, dont l'article 11, paragraphe (4) du Projet est le pendant national.

