

Commission de l'Économie, des PME, de l'Énergie, de l'Espace et du Tourisme

Procès-verbal de la réunion du 27 février 2025

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 5 février 2025
2. 8298 Projet de loi relative à l'établissement de réseaux de transport d'hydrogène
- Rapporteur : Madame Carole Hartmann

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 8309 Projet de loi portant mise en œuvre du règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques) et portant modification de :
1° la loi modifiée du 14 août 2000 sur le commerce électronique ;
2° la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence
- Rapporteur : Monsieur Guy Arendt

- Examen des avis complémentaires
4. 8222 Projet de loi portant approbation des amendements à la Convention portant création de l'Organisation Maritime Internationale, adoptés par la trente-deuxième Assemblée des Parties le 8 décembre 2021

- Présentation du projet de loi
- Désignation d'un rapporteur
- Examen des avis
5. Prix de l'électricité pour l'industrie et les grandes entreprises (demande déi gréng)

- Echange de vues avec Monsieur le Ministre de l'Economie
6. Prix de l'électricité pour les ménages (motion renvoyée en commission le 4 décembre 2024)

- Echange de vues

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Jeff Boonen, M. Georges Engel, M. Franz Fayot, M. Patrick Goldschmidt, M. Claude Haagen, Mme Carole Hartmann, M. Ricardo Marques remplaçant Mme Stéphanie Weydert, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. David Wagner, M. Tom Weidig, Mme Joëlle Welfring

M. Sven Clement, observateur

M. Lex Delles, Ministre de l'Economie, des PME, de l'Energie et du Tourisme
(ci-après « Monsieur le Ministre »)

M. Steve Fritz, M. Alexandre Balanzategui, M. Jeff Feller, M. Marco Hoffmann, M. Georges Reding, M. Simeon Hagspiel, Commissaire du Gouvernement à l'Energie, du Ministère de l'Economie

Mme Ifeta Sabotic, du groupe politique DP

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. André Bauler, M. Marc Baum, M. Félix Eischen, Mme Paulette Lenert

M. Marc Goergen, observateur

*

Présidence : Mme Carole Hartmann, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 5 février 2025

Le projet de procès-verbal susmentionné est approuvé.

2. 8298 Projet de loi relative à l'établissement de réseaux de transport d'hydrogène

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

Madame le Président-Rapporteur rappelle que son projet de rapport a été transmis au préalable aux membres de la commission et le résume brièvement. L'oratrice s'enquiert de questions ou d'observations qui s'imposeraient encore. Constatant que tel n'est pas le cas, elle décide de procéder au vote.

Vote :

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents ou représentés de la commission.

Temps de parole :

La suggestion de Madame le Président-Rapporteur de proposer un temps de parole en séance publique suivant le modèle de base est acceptée.

3. 8309 **Projet de loi portant mise en œuvre du règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques) et portant modification de :**
- 1° la loi modifiée du 14 août 2000 sur le commerce électronique ;
 - 2° la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence

Madame le Président retrace les antécédents parlementaires du projet de loi sous rubrique avant d'inviter Monsieur le Ministre à prendre position par rapport aux avis complémentaires.

- Examen des avis complémentaires

Monsieur le Ministre explique qu'un point problématique subsiste.

En effet, dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, deux oppositions formelles sont maintenues. Ces deux oppositions formelles ont toutefois un même fondement, l'absence d'une « voie de recours effective ». Au niveau du nouvel article 18, le Conseil d'Etat n'accepte pas la solution proposée par la commission, qui a été de remplacer le recours devant le Président de l'Autorité de concurrence par un recours devant un conseiller suppléant¹ du Collège de l'Autorité, puisque ce recours « reste purement interne à l'Autorité. ». A cet endroit, le Conseil d'Etat suggère comme issue de supprimer, au paragraphe 3, la phrase « Cette décision n'est susceptible d'aucun recours. », ce qui permettra un recours en annulation devant le Tribunal administratif.

L'autre opposition formelle vise le nouvel article 21 qui prévoit un recours similaire à celui prévu par la commission au niveau dudit article 18 (nouveau). Cette proposition pourrait être levée en supprimant la même phrase. De la sorte, la commission pourrait procéder à la rédaction de son projet de rapport.

L'orateur clôt en rappelant que ce projet de loi vise à mettre en œuvre un règlement européen qui est déjà d'application et appelle la commission à traiter ce dossier prioritairement. Depuis l'été 2024, le Grand-Duché de Luxembourg se trouve saisi d'une procédure d'infraction de la Commission européenne. En tout, neuf Etats membres n'ont pas encore adopté l'arsenal juridique requis pour appliquer ce règlement et les premiers viennent de recevoir un avis motivé de la part de la Commission européenne. Le Grand-Duché risque de se retrouver prochainement dans la même situation.

Débat :

- Monsieur le Rapporteur signale que la teneur générale des avis complémentaires est positive. Bien évidemment, d'aucuns regrettent que la commission n'ait pas fait droit à certaines de leurs observations. L'intervenant déclare vouloir adapter le texte coordonné du projet de loi en suivant l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, de sorte à pouvoir porter ce dispositif encore au mois de mars au vote de la Chambre des Députés ;

¹ Qui doit être issu de la magistrature.

- Monsieur le Ministre précise qu'au niveau du dernier article qu'il vient d'évoquer, le Conseil d'Etat ne formule pas explicitement une proposition de texte ;
- Madame le Président donne à considérer que même si le Rapporteur pouvait déjà préparer son projet de rapport, il serait plus prudent d'informer en parallèle le Conseil d'Etat des choix rédactionnels retenus afin de lui permettre, le cas échéant, de se prononcer avant l'adoption du projet de rapport par la commission ;
- Monsieur le Rapporteur remarque que selon l'actuel calendrier des séances publiques, la commission ne pourra de toute manière pas siéger la semaine prochaine.

Conclusion :

La commission approuve la suggestion de Madame le Président. Une dépêche dans ce sens sera adressée au Conseil d'Etat.²

4. 8222 Projet de loi portant approbation des amendements à la Convention portant création de l'Organisation Maritime Internationale, adoptés par la trente-deuxième Assemblée des Parties le 8 décembre 2021

- Présentation du projet de loi

Madame le Président invite Monsieur le Ministre à présenter ce projet de loi, déposé le 22 mai 2023 par le Ministre des Affaires étrangères et européennes à la Chambre des Députés.

Monsieur le Ministre explique qu'il s'agit d'un article unique approuvant des amendements à la Convention portant création de l'Organisation maritime internationale (ci-après « OMI ») et adoptés par l'Assemblée de l'OMI le 8 décembre 2021. Il s'agit d'amendements ayant trait à l'organisation elle-même de l'OMI. L'orateur énumère les cinq amendements en les résumant.³ Leur texte a été joint en tant qu'annexe au projet de loi proprement dit.

- Désignation d'un rapporteur

Madame Simone Beissel est désignée comme rapporteur.

- Examen des avis

Monsieur le Ministre précise que le Conseil d'Etat n'exprime pas d'observation quant au fond, mais quelques propositions légistiques auxquelles l'orateur suggère de faire droit.

La Chambre de Commerce salue les amendements à la Convention portant création de l'OMI et approuve le projet de loi.

² Transmise le matin du 5 mars 2025.

³ Elargissement des membres du Conseil de l'OMI de 40 à 52 membres, adaptation des principes d'élection de ce dernier, extension de la durée du mandat du Conseil à deux sessions ordinaires de l'Assemblée et adaptation du quorum du Conseil à trente-quatre membres.

Constatant que plus aucune observation ou question ne semble s'imposer, Madame le Président enjoint à Madame le Rapporteur de procéder à la rédaction de son projet de rapport.

5. Prix de l'électricité pour l'industrie et les grandes entreprises (demande déi gréng)

Compte tenu du temps restant et jugeant prioritaire d'examiner la motion renvoyée en commission, Madame le Président propose de passer directement au point 6 à l'ordre du jour pour revenir ensuite au présent point.

La commission marque son accord.

6. Prix de l'électricité pour les ménages (motion renvoyée en commission le 4 décembre 2024)

Madame le Président rappelle que la motion sous rubrique a été introduite par la sensibilité politique *déi gréng* lors de la séance publique du 4 décembre 2024 dans le cadre de la discussion générale du projet de loi n° 8428. Amputée de son premier tiret initial, cette motion a été renvoyée en commission.

L'oratrice invite Madame Joëlle Welfring à rappeler les revendications adressées au Gouvernement.

La représentante de la sensibilité politique revient à la première revendication de la version initiale de la motion pour souligner que sa sensibilité reste d'avis que, dans l'intérêt de la transition énergétique, le bouclier tarifaire pour le prix de l'électricité aurait dû être maintenu à 100% durant l'année 2025. Elle poursuit en exposant, tiret par tiret, la motion.⁴

- Echange de vues

Monsieur le Ministre salue l'échange de vues proposé en commission comme lui permettant d'expliquer davantage une problématique complexe.

L'orateur concède que la communication concernant l'introduction projetée d'une nouvelle structure tarifaire pour l'utilisation du réseau électrique a été suboptimale. Les ménages auraient dû être informés bien avant son introduction. Il rappelle qu'il n'avait pas la charge de ce ressort politique, lorsque les travaux préparatoires y relatifs ont été lancés en 2022. Dès qu'il a été saisi, fin 2024, de cette nouvelle tarification, il a ordonné à la « Klima-Agence » d'organiser une campagne d'information à ce sujet. Compte tenu du changement de paradigme qu'implique cette réforme, cette campagne intervient trop tardivement. En ce qui concerne cet aspect précis du réseau, le **quatrième tiret** de la motion rencontre donc sa propre préoccupation.

Monsieur le Ministre rappelle que le Gouvernement est d'avis que persister à subventionner intégralement le prix de l'énergie pour les ménages est le contraire d'une solution durable, s'attaquant au fond du problème. Elle serait

⁴ Pour les fins du présent procès-verbal, il est renvoyé aux documents joints.

vouée à être reconduite *ad eternam*. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a choisi d'accroître substantiellement sa contribution au Mécanisme de compensation, destiné à compenser le surcoût des énergies renouvelables. Agir par l'intermédiaire du Mécanisme de compensation permet de réduire le prix de l'électricité en général. L'orateur rappelle que le bouclier tarifaire ne concerne que la catégorie tarifaire A. Les deux autres catégories (B et C) ne bénéficiaient pas de ce bouclier. Ces prix élevés de l'énergie ont également nui à la compétitivité des entreprises du pays.

Monsieur le Ministre rappelle que dans ce contexte, afin de maintenir le pouvoir d'achat des citoyens, le Gouvernement a décidé d'augmenter substantiellement les nombreuses aides à destination des ménages dits vulnérables.

Monsieur le Ministre souligne que le Gouvernement est donc bien conscient qu'un prix de l'électricité compétitif est dans l'intérêt du Grand-Duché. Le coût d'utilisation du réseau ne constitue cependant qu'un des éléments du prix de l'électricité. Les taxes prélevées par la main publique constituent un autre élément, mais sur lequel le Gouvernement ne peut pas agir à la baisse, le Luxembourg se situant déjà au niveau le plus bas de l'Union européenne. Le dernier élément est le coût de l'électricité elle-même. Ces coûts se sont envolés dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, puisque le prix de l'électricité est largement corrélé au prix du gaz qui, lui, a littéralement explosé. En effet, une part importante de l'électricité mise sur le marché en Europe est produite par des centrales à gaz. L'attractivité relative de l'électricité par rapport aux énergies fossiles a donc diminué. La meilleure protection des ménages contre pareilles hausses du prix de l'électricité reste cependant leur investissement dans une installation photovoltaïque. Également l'investissement dans un système de chauffage reposant sur une pompe à chaleur reste attractif.

Ceci d'autant plus que, à l'avenir, certains facteurs sont de nature à peser sur le prix du gaz. Ainsi, la décarbonation en cours du secteur industriel, un très grand consommateur de gaz naturel, peut rapidement mener à la perte des plus grands clients des distributeurs de gaz avec comme conséquence logique la répartition des coûts du réseau sur les clients subsistants, donc les ménages. D'ores et déjà, un fabricant comme Guardian est prêt pour faire fonctionner son fourneau à l'hydrogène.

L'orateur ajoute que l'exclusion d'une catégorie déterminée d'utilisateurs du réseau de la contribution aux coûts a pour conséquence directe d'augmenter le coût pour les autres catégories. Il met donc en garde de vouloir prôner des solutions simples.

Débat :

- Madame Joëlle Welfring intervient pour souligner que la logique évoquée concernant le réseau de gaz est similaire à celle qui s'applique au réseau d'électricité. Cette logique résulte de la conception ou de l'organisation de ces systèmes de distribution et donc d'une question de volonté politique. Des alternatives existent, par exemple en créant un fonds d'amortissement. Également la Commission européenne a annoncé vouloir élaborer des **solutions alternatives**. L'intervenante juge urgent qu'une discussion plus en profondeur sur ces questions systémiques ait déjà lieu maintenant sans attendre des propositions

européennes. Il y a lieu d'étaler dans le temps ces coûts élevés initiaux de la transition énergétique ;

- Monsieur le Ministre dit connaître ces réflexions. Or, l'Etat ne peut pas simplement financer tel ou tel réseau. Il rappelle que l'accord de coalition du Gouvernement prévoit l'examen de voies de financement alternatives pour les réseaux de distribution. C'est sur cette base qu'une **analyse juridique** a été commanditée pour élucider la marge de manœuvre d'un Etat membre de l'Union européenne dans ce domaine. Actuellement, en effet, les sociétés occidentales se situent à un tournant historique dans l'électrification de leurs économies. Des investissements dits générationnels sont à réaliser. Les réflexions en cours visent à « lisser » ce pic de dépenses. Différentes options sont imaginables comme la création d'un fonds de compensation amortissant ces coûts sur une période bien plus longue ou des investissements directs de l'Etat dans la construction de nouvelles lignes ou conduites de réseau. C'est cette dernière question qui était à l'origine de ladite analyse commanditée. Un tel choix aurait une série d'implications à élucider également – la mise à disposition du nouveau réseau/de la nouvelle partie de réseau devra-t-elle être gratuite, qui sera le propriétaire de ce nouveau réseau, quid des entreprises privées actives dans le secteur respectif et de leur actionnariat actuel, etc. ?

Madame le Président suggère de revenir à la motion.

1^{er} turet – Monsieur le Ministre précise que d'ores et déjà le Gouvernement évalue en permanence l'avancement de la transition énergétique et l'impact du prix de l'électricité. Ce monitoring est également réalisé par rapport aux énergies fossiles. Il y a toujours lieu de dresser un tableau d'ensemble de la question énergétique. L'orateur remarque qu'il est disposé, le cas échéant, à revenir à intervalles réguliers en commission pour l'informer à ce sujet.

2^{ème} turet – Monsieur le Ministre rappelle que le Gouvernement a déjà anticipé l'impact de la limitation de la hausse du prix de l'électricité à 30% en 2025 sur l'inflation et les factures d'électricité des ménages vulnérables. L'allocation de vie chère a ainsi été augmentée de 10%, le crédit d'impôt a été adapté, la prime d'énergie a été triplée, l'assiette des ménages éligibles a été élargie, etc. Le Gouvernement continuera à veiller à cet aspect.

3^{ème} turet – Monsieur le Ministre note que la préoccupation exprimée par cette revendication est pleinement partagée par le Gouvernement, qui travaille activement à assurer « un accès équitable et abordable à l'électricité pour l'ensemble des citoyens » et à « garantir la protection de tous les ménages » contre la hausse du prix de l'électricité. Il rappelle que le marché de l'électricité est assez spécifique et très réglementé, limitant de la sorte les moyens d'intervention ou la marge de manœuvre de l'Etat.

4^{ème} turet – Monsieur le Ministre donne à considérer que de nombreux acteurs sont actifs sur le marché de l'électricité et l'Etat est mal placé pour intervenir dans la politique de communication d'entreprises privées ou communales. Il renvoie à l'outil « calculix.lu », mis à disposition par l'ILR (Institut Luxembourgeois de Régulation). Cette application permet à chaque consommateur de comparer les tarifs offerts par ces différents acteurs et de bénéficier, le cas échéant, de cette concurrence.

5^{ème} tiring – Monsieur le Ministre dit partager pleinement l'approche prônée d'investir dans des batteries de stockage à grande capacité et donne à considérer que cette piste aurait déjà dû être poursuivie par l'Etat il y a bien longtemps et à tous les niveaux (gestionnaires de réseau, entreprises, ménages etc.).

6^{ème} tiring – Quant au fond, Monsieur le Ministre dit partager la revendication de veiller à ce que « les subventions étatiques et investissements futurs dans le domaine de la transition énergétique soient orientés exclusivement vers la promotion des systèmes énergétiques intelligents », mais se heurte au terme « **exclusivement** ». Il rappelle qu'une série d'aides publiques sont déjà orientées dans cette direction, d'autre sont en train d'être réformées dans ce sens. Or, le marché de ces systèmes est encore à ces débuts et en pleine évolution. Maintes bornes de recharge, par exemple, qui ont été installées ne sont pas encore « intelligentes ». Partant, ce tiring ne peut être accepté que sous réserve de l'omission dudit terme.

7^{ème} tiring – Renvoyant à ses explications initiales, Monsieur le Ministre signale que cette revendication est également un souci du Gouvernement.

Sous réserve de légères adaptations rédactionnelles, aux tirets indiqués, le Gouvernement pourrait donc accepter cette motion. Monsieur le Ministre propose toutefois, afin de mieux comprendre ses considérations, d'écouter une présentation plus technique préparée par ses fonctionnaires dont il fait distribuer une copie.⁵

Débat :

- Madame Joëlle Welfring critique la position gouvernementale quant au « **phasing out** » du bouclier tarifaire pour le prix de l'électricité dès 2025 et souligne qu'une modulation alternative de cette sortie progressive du subventionnement, avec un maintien intégral en 2025, aurait été faisable et souhaitable et enchaîne avec une série de questions.

Monsieur le Ministre renvoie à la présentation qu'il a prévue qui apporte certains détails supplémentaires et souhaite savoir quel modèle de « phasing out » la sensibilité politique *déi gréng* préconise. L'orateur précise qu'à ce stade, aucune « **stratégie batteries** » n'existe, mais que son élaboration est en cours. Il déplore une certaine passivité politique ces dernières années dans ce domaine pourtant crucial pour la mise en œuvre de la transition énergétique. Actuellement, d'un point de vue entrepreneurial, l'investissement dans de telles grandes batteries connectées au réseau n'est pas attractif. Ceci notamment en ce qui concerne la prévisibilité de l'évolution du prix de pareilles batteries qui n'est pas encore donnée pour planifier un projet commercial autour de l'achat et de la revente d'électricité en fonction des fluctuations de prix en cours de journée voire saisonniers. Néanmoins, une aide pour de tels investissements dans le stockage d'électricité est déjà prévue dans le projet de loi ayant pour objet le renouvellement du régime d'aides à la protection de l'environnement et du climat qu'il a déjà présenté en commission.⁶ Les communes sont libres de planifier et d'investir dans des projets de stockage de l'énergie.

⁵ Jointe au présent procès-verbal en tant qu'annexe 1.

⁶ Projet de loi n° 8386, présenté le 6 juin 2024.

L'analyse juridique évoquée consiste à examiner la question précise du droit ou de la possibilité pour l'Etat de financer des infrastructures de réseaux d'énergie. La meilleure façon d'intervenir d'un point de vue économique et financier n'est pas examinée ;

- Répondant à Messieurs Jeff Boonen et Georges Engel, qui s'intéressent davantage à l'**analyse juridique** évoquée, Monsieur le Ministre précise que ce mémorandum a été commandité en automne 2024 et a été finalisé le 23 décembre 2024. La question posée était de savoir si l'Etat peut investir directement dans les réseaux d'énergie, sans enfreindre les règles de l'Union européenne concernant les aides d'Etat. En ce qui concerne le réseau d'électricité, il s'est avéré qu'un tel investissement est permis puisqu'il s'agit d'un monopole de la société Creos et n'entraîne donc pas une distorsion de concurrence. Monsieur le Ministre se dit disposé à transmettre ce mémorandum à la commission.⁷

Madame le Président suggère d'écouter la présentation du Commissaire du Gouvernement à l'Energie.

La deuxième fiche présente le prix de l'électricité (toutes composantes comprises) en chiffres absolus (côté gauche) et en chiffres relatifs – par rapport au pouvoir d'achat du client résidentiel (côté droit). L'intention de ces graphiques est de relativiser la discussion nationale actuelle concernant la récente hausse des prix en la plaçant dans un contexte européen.⁸

Les trois fiches ayant trait au Mécanisme de compensation sont présentées par un autre représentant du Ministère, qui rappelle plus particulièrement que c'est ce mécanisme qui a été employé dès l'année 2023 pour contenir le prix de l'électricité en augmentant substantiellement la contribution de l'Etat afin de rendre la contribution des clients de la catégorie A « négative ». L'orateur renvoie à ce sujet à son exposé fait en commission lors de la présentation du projet de loi n° 8428, le 12 septembre 2024.

Débat :

- Sur demande de Monsieur Georges Engel, les représentants du Ministère annoncent vouloir faire parvenir le **support** de la présentation à la commission ;⁹
- Répondant à Madame Joëlle Welfring, un représentant du Ministère confirme qu'en théorie il serait possible de verser directement la contribution de l'Etat au Mécanisme de compensation sans emprunter le détour du Fonds Climat et Energie. Cette **méthode** a été choisie pour diverses raisons il y a des années déjà.

Monsieur David Wagner tient à signaler qu'il préférerait un financement direct par le budget de l'Etat, la mission première dudit Fonds n'étant pas de subventionner le prix de l'électricité.

Monsieur le Ministre rappelle que ce Fonds est directement alimenté par le budget de l'Etat pour cette mesure précise. L'idée de recourir à ce Fonds résultait du simple fait que les contributions de l'Etat au

⁷ Transmis le jour même, par courriel, aux membres de la commission et joint au présent procès-verbal (annexe 2).

⁸ Pour la suite de cet exposé, il est renvoyé à l'annexe 1 du présent procès-verbal.

⁹ Transmis le jour même, par courriel, aux membres de la commission.

Mécanisme de compensation qui subventionne les énergies renouvelables sont versées par le Fonds ;

- Répondant à Madame Joëlle Welfring, un représentant du Ministère précise que le maintien intégral du bouclier tarifaire pour le prix de l'électricité en 2025 aurait réduit, suivant le modèle de calcul, l'**inflation** de 0,5 points de pourcentage.

Monsieur David Wagner obtient confirmation que le « phasing out » du bouclier tarifaire pour le prix de l'électricité se répercute à hauteur de 0,5 points de pourcentage sur l'inflation de l'année 2025 ;

- Répondant à Madame Joëlle Welfring, Monsieur le Ministre donne à considérer que l'écart constaté en ce qui concerne le **prix de l'électricité proprement dit**¹⁰ au Luxembourg par rapport aux fournisseurs sis à l'étranger résulte largement de leur recours à l'énergie nucléaire bon marché. Cette source d'énergie est dominante en France. Il concède qu'également le nucléaire est une forme d'énergie subventionnée. Le prix que peuvent offrir les fournisseurs de l'énergie dépend également de leur stratégie d'approvisionnement. Ces contrats sont en général fixés sur trois ans, reflètent donc le niveau du prix d'il y a trois ans. Selon le STATEC, cette composante du prix de l'électricité est vouée à baisser. Certaines évolutions en ce qui concerne les parcs éoliens *offshore*, comme leur meilleur raccordement au continent, pourraient ainsi contribuer à réduire le prix de l'électricité. Une influence positive émane également de l'augmentation de la production autochtone d'électricité.

Madame Joëlle Welfring réagit en remarquant qu'en Allemagne, le nucléaire n'est certes pas à l'origine d'un meilleur prix de marché de cette composante et que dans ces deux pays évoqués, les prix ont, depuis deux années déjà, tendance à baisser. Le Commissaire du Gouvernement à l'Energie donne à considérer que sur cette composante, le Luxembourg et l'Allemagne sont très proches. L'évolution de l'écart général résulte principalement d'autres effets, par exemple du subventionnement des énergies renouvelables ;

- Répondant à Monsieur Jeff Boonen, qui donne à considérer que les hausses du prix de l'électricité vécues par les ménages varient fortement en fonction de leur fournisseur respectif – dont un a déjà réduit son prix en décembre 2024, ledit mois a donc été très favorable pour ces ménages et peut donc altérer leur valeur de référence, un représentant du Ministère concède que l'**augmentation concrète du prix intégré de l'électricité** pour le ménage dépend du fournisseur respectif. Pour le cas concret ou individuel, cette augmentation peut être plus ou moins forte. L'exemple type choisi résulte du fait que la consommation moyenne au Grand-Duché d'un client résidentiel se situe à 4 000 kWh par an. Pour ce client standard ou moyen, l'augmentation du prix intégré en 2025 par rapport à l'année 2024 est d'exactement 30%. D'autres facteurs influencent la facture individuelle comme le comportement de consommation en fonction de la structure tarifaire des coûts du réseau. Certains ménages bénéficiaient également de tarifs fixes sur une période de plusieurs années – si cette période vient à expirer, la hausse sera, pour de tels ménages, bien plus élevée.

¹⁰ Partie jaune des barres du graphique de la fiche 7.

Monsieur Sven Clement tient à souligner que ladite hausse de 30% est une moyenne. La minorité précurseur des ménages ayant participé à la transition énergétique prônée et s'étant lancée dans l'électrification, également de leurs véhicules, a une consommation dépassant largement les 4 000 kWh. L'intervenant met donc en garde de vouloir annoncer des chiffres absolus de ce que la hausse actuelle des prix de l'énergie signifie concrètement pour l'ensemble des ménages.

Monsieur le Ministre réplique qu'il est impossible de réaliser un calcul de l'impact de la hausse pour chaque cas particulier du pays. Une politique publique doit pouvoir orienter et évaluer ses mesures en fonction de valeurs quoique abstraites, mais généralisables.

Madame Joëlle Welfring tient à ajouter que cette hausse exorbitante pour lesdits ménages précurseurs en matière de transition énergétique n'est pas une fatalité. On aurait pu saisir l'occasion de la réforme tarifaire des coûts du réseau pour anticiper ces cas de figure, de sorte à atténuer ce choc.

Monsieur le Ministre dit partager ce regret et en tirer des enseignements pour sa propre politique énergétique ;

- Monsieur Franz Fayot estime que le subventionnement direct ou indirect par d'autres pays européens de leur production d'énergie est une forme de concurrence déloyale – non seulement de la France pour le nucléaire, mais également de certains Etats du Sud pour la photovoltaïque. Il rappelle que le Gouvernement est intervenu à plusieurs reprises à ce sujet auprès de la Commission européenne. L'intervenant souhaite connaître l'état actuel des discussions à ce sujet au niveau européen, également en ce qui concerne la création d'un **réel marché intérieur de l'Energie**.

Monsieur le Ministre remarque que ces discussions sont en cours. Le « Clean Industrial Deal » qui vient d'être présenté par la Commission européenne s'attaque également à cette problématique. Il s'agit de lier physiquement les différents réseaux d'énergie nationaux entre eux. Des réticences à ce sujet sont réelles – également au niveau de pays du Nord qui veulent éviter leurs prix d'électricité bon marché soient tirés vers le haut. Des blocages similaires dans l'objectif de protéger les marchés d'électricité nationaux existent en ce qui concerne le réseau de transport d'hydrogène à construire, pourtant nécessaire pour renforcer l'autonomie énergétique de l'Europe. L'orateur souligne que déjà à elle seule cette préoccupation stratégique exige le développement de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

Conclusion :

Rappelant que le Gouvernement a signalé pouvoir accepter, sous réserve de légères adaptations rédactionnelles, la motion sur le « Prix de l'électricité pour les ménages », Madame le Président souhaite savoir si son auteur est disposée à effectuer ces adaptations.

Madame Joëlle Welfring répond par l'affirmative.

Madame le Président retient que cette motion saura donc être réintroduite lors d'une des prochaines séances publiques de la Chambre des Députés et le Président de la Chambre des Députés sera informé dans ce sens.

* * *

Luxembourg, le 13 mars 2025

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Annexes :

- 1) « Prix de l'électricité pour les ménages », fiches d'une présentation *PowerPoint*, 12 pp. ;
- 2) « Analyse juridique des possibilités de financement par l'Etat des infrastructures publiques de réseau d'énergie », SheppardMullin, Bruxelles, 23 décembre 2024, 42 pp..



Prix de l'électricité pour les ménages

Chambre des Députés

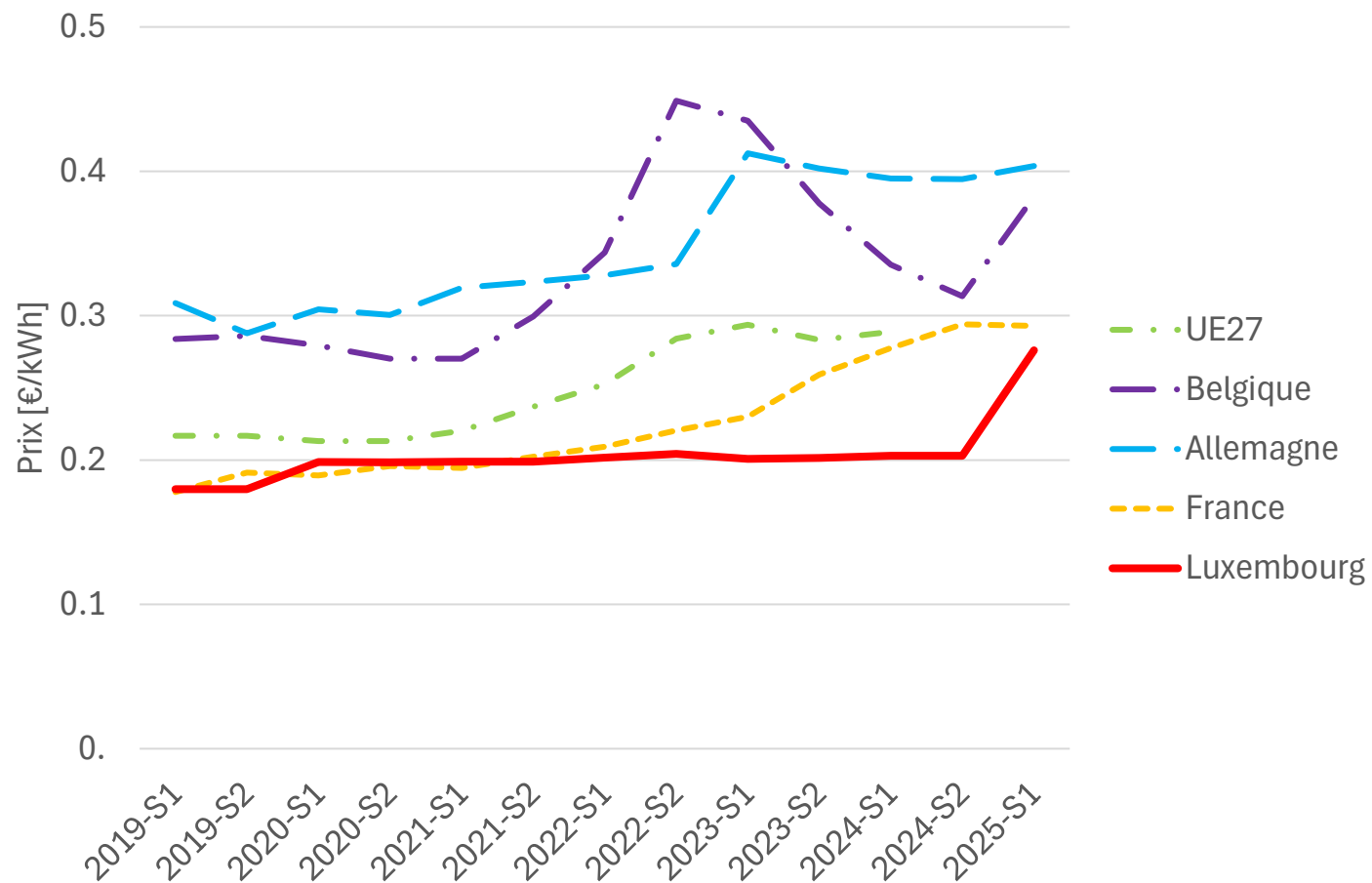
Commission de l'Économie, des PME, de
l'Énergie, de l'Espace et du Tourisme

27/02/2025



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Économie

Prix de l'électricité – comparaison UE



Source: Eurostat, CREG

Prix de l'électricité pour client résidentiel
Standard de pouvoir d'achat (S1/2024)

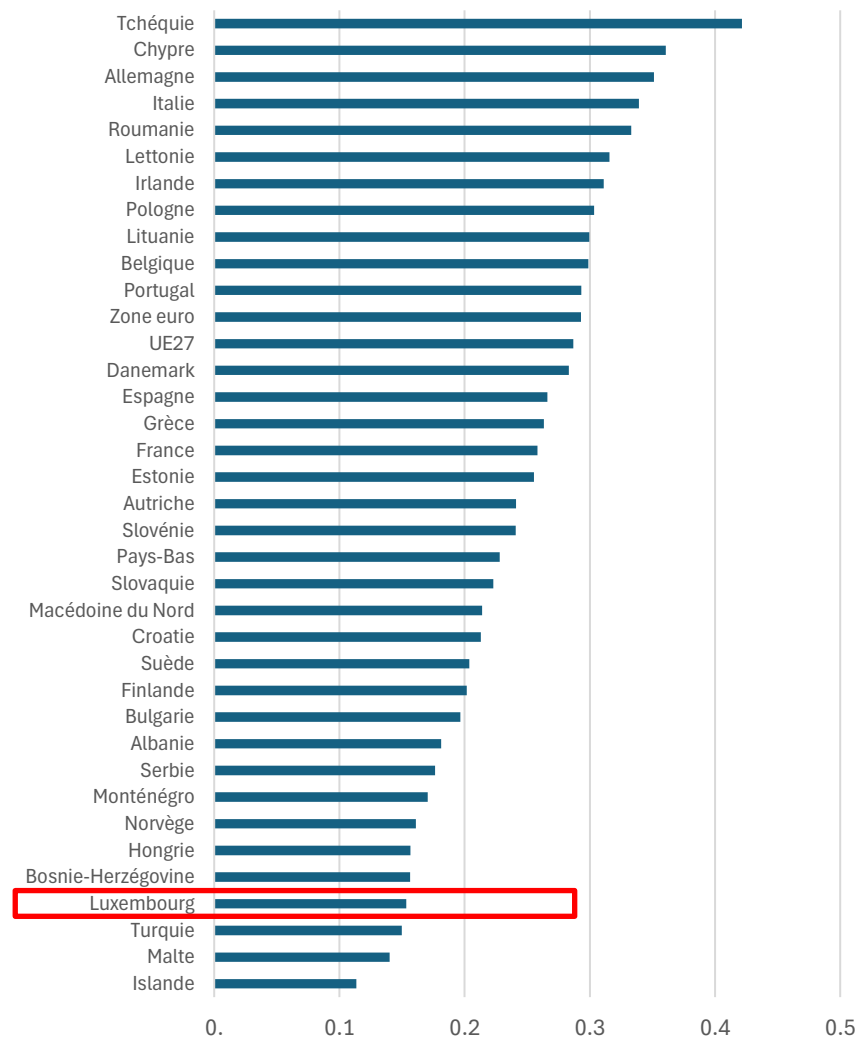


Tableau comparatif clients types



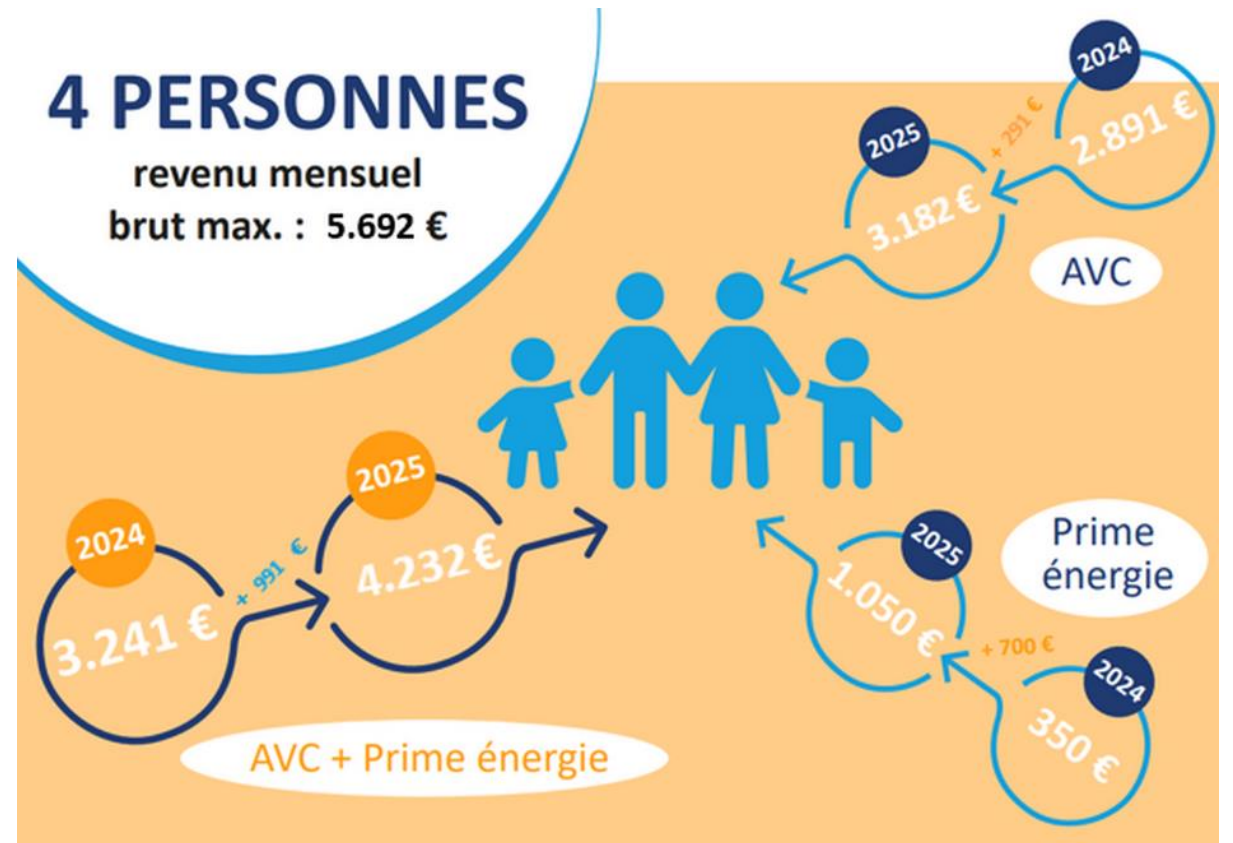
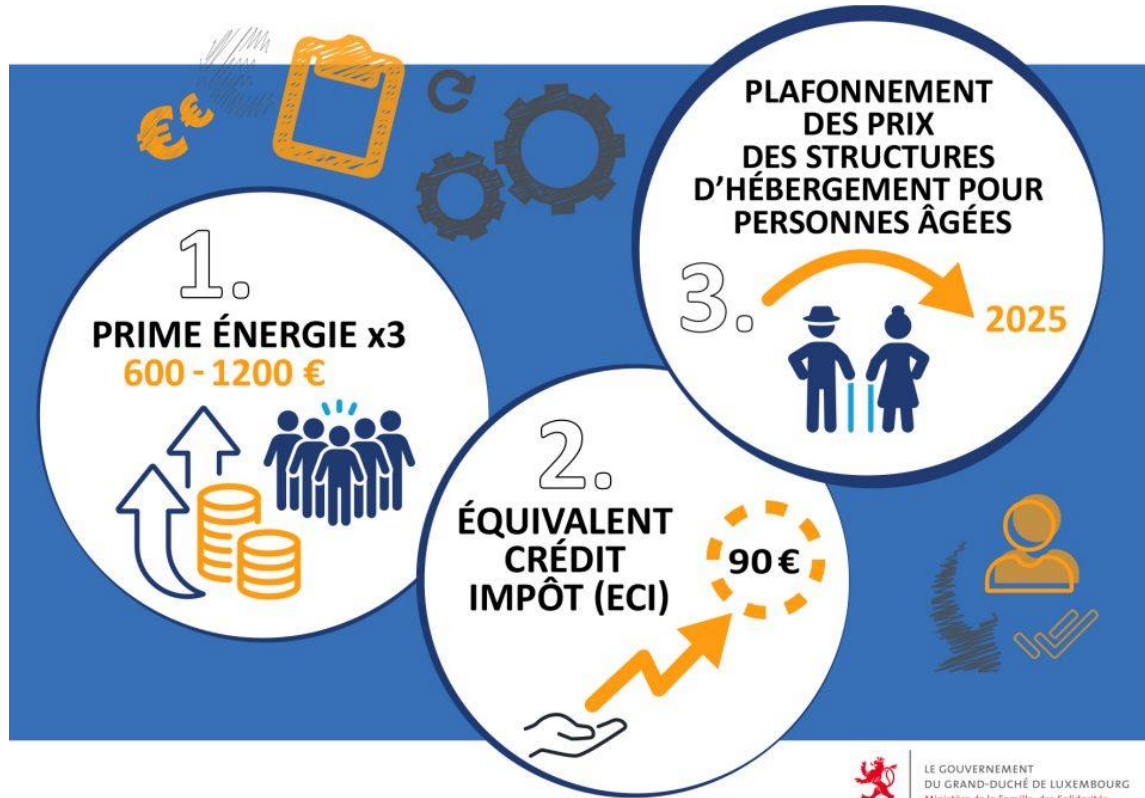
Annexe 2: Tableau comparatif client transition énergétique par rapport au client énergies fossiles [2]

	Clients transition énergétique			Clients énergies fossiles	Différence*
	Coûts totaux 2024	Coûts totaux 2025	Contribution de l'État 2025		
Nouvelle maison + PàC (7000 kWh/a)	1350€	1760€	520€	Nouvelle Maison (4000 kWh/a) + gaz (820 m3/a)	2170€ 410€
Ancienne maison + PàC (13000 kWh/a)	2300€	3130€	960€	Ancienne Maison (4000 kWh/a) + gaz (2460 m3/a)	3840€ 710€
Ancienne maison + PàC (13000 kWh/a)	2300€	3130€	960€	Ancienne Maison (4000 kWh/a) + mazout (2755 litres/a)	3760€ 630€
Maison unifamiliale + EV - 11 kW (7000 kWh/a)	1350€	1990€	520€	Maison unifamiliale (4000 kWh/a) + voiture à essence (1072 litres/a)	2810€ 820€ (11kW) 950€ (5.5 kW)
Maison unifamiliale + EV - 5.5 kW (7000 kWh/a)	1350€	1860€	520€	Maison unifamiliale (4000 kWh/a + voiture à diesel (924 litres/a)	2520€ 530€ (11 kW) 660€ (5.5 kW)

Source:

https://gouvernement.lu/fr/actualites/agenda.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiqués+2024+12-decembre+05-prix-electricite-contribution-etat.html

Mesures sociales



L'offre Klimabonus

Klimabonus vous propose une solution pour chaque projet. Partez dès à présent à la découverte du programme de subventions.



Mobilité

Vélos électriques, véhicules électriques et bornes de charge : des déplacements sans émissions et durables



Logement

Faites de votre chez-vous un endroit adapté au futur, grâce au conseil en énergie, aux matériaux durables d'isolation et à la certification LENOZ pour le logement.



Énergies renouvelables

Remplacez votre vieux système de chauffage par une nouvelle technologie plus écologique et efficace, et produisez de l'électricité grâce au soleil. C'est possible avec les pompes à chaleur et le photovoltaïque.



Services écosystémiques

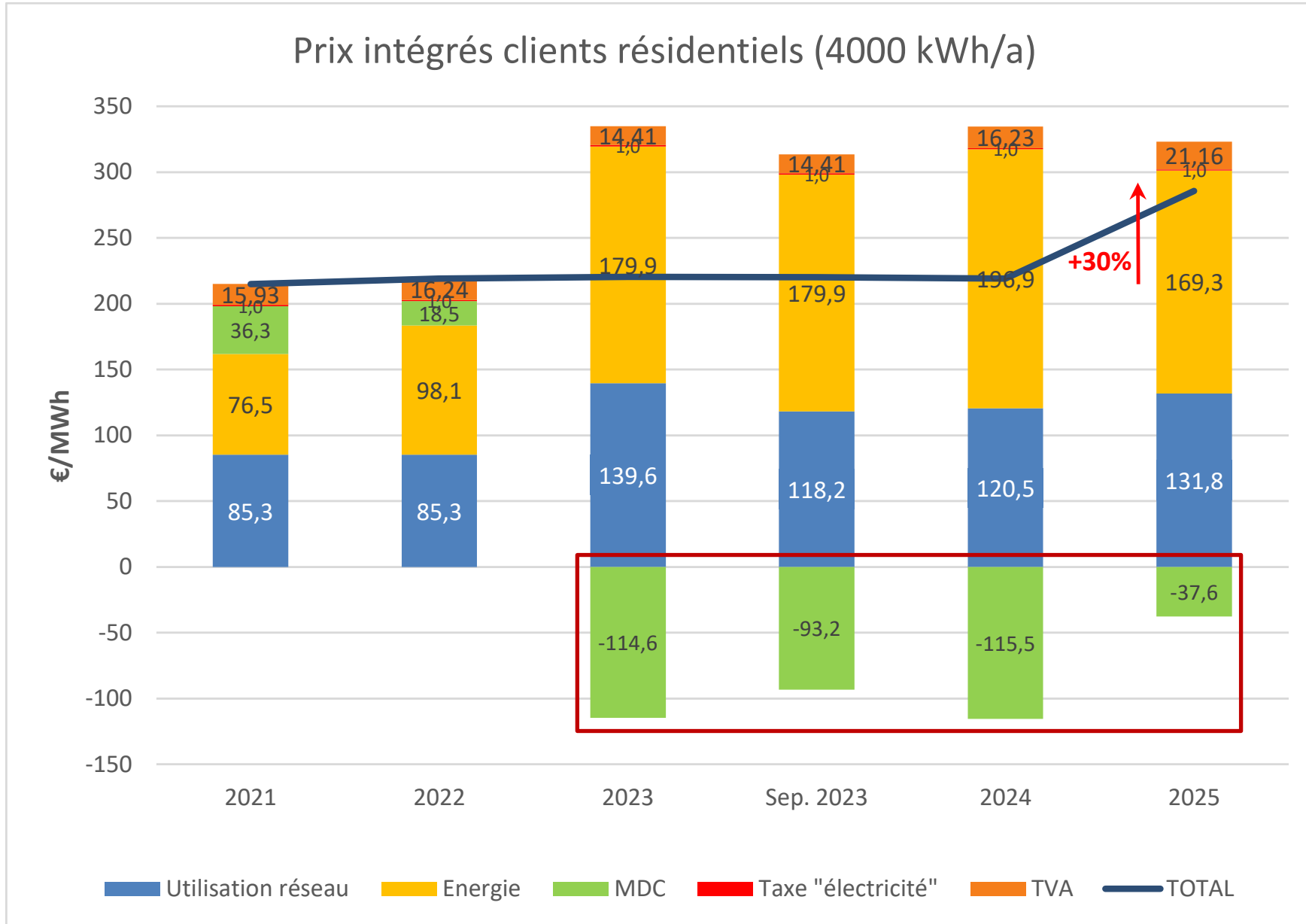
Promouvez la biodiversité et sécurisez les ressources forestières grâce au conseil personnalisé pour les propriétaires forestiers.





- Le prix de l'électricité (intégré) est composé des éléments suivants:
- Prix de l'énergie (par un fournisseur au choix)
 - Coûts pour l'utilisation du réseau (par le gestionnaire de réseau concerné)
 - Contribution au mécanisme de compensation (MDC), pour le financement des énergies renouvelables
 - Taxes (taxe «électricité», TVA)

Evolution du prix intégré de l'électricité



- MDC négatif de 2023 à 2024
- Maintenir un prix intégré stable pour un client standard 4.000 kWh/a
- MDC négatif pour 2025
- Augmentation de 30% du prix intégré (client 4.000 kWh/a)

Marché de l'électricité



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

- Différents produits sont offerts par différents fournisseurs, ayant différents caractéristiques (durée, dynamique, forfait de base, etc.)
- MdC a la forme « ct/kWh » et s'applique indépendamment du produit choisi par le client

Calculix



Ihr persönlicher Preisvergleich für 1499 LUXEMBOURG exklusive Wechselrabatt
Vergleichszeitraum: 1 Jahr

Ihre Filtereinstellungen

- Produkt ohne Preisgarantie
- Produkt mit Preisgarantie
- Produkt mit automatischer Preisanpassung
- Ökostrom
- Produkt ohne Bindefrist
- Kein Internet notwendig
- Nur das günstigste Produkt je Lieferant anzeigen

Ergebnisliste

5 Angebote von € 1.121,97 bis € 1.303,93
exklusive Wechselrabatt - Zeitraum: 1 Jahr

Marke / Stromkennzeichnung Lieferant	Produktinfo	Zusatzinfo	Gesamtpreis in EUR inkl. USt inkl. USt
SUDenergie +352 55 66 55 1 https://sudenergie.lu/	mäi Strom Produkt ohne Preisgarantie	 1	1.121,97 <small>Letzte Preisänderung am 01.01.2025</small>
Leo 8006-6000 https://www.leoenergy.lu/	FIX 3 naturstrom home 2025-04 Produkt mit Preisgarantie	 	1.159,22 <small>Preisgarantie bis zum 31.03.2025</small>
Enovos +352 2737 1 http://www.enovos.eu	FIX 3 naturstrom home 2025-04 Produkt mit Preisgarantie	 	1.159,22 <small>Preisgarantie bis zum 31.03.2025</small>
Sudstrom +352 26 78 37 87686 http://www.sudstrom.lu/	TERRA Produkt ohne Preisgarantie		1.168,07 <small>Letzte Preisänderung am 01.12.2024</small>
Energy Revolt S.C. 28 80 55 8 http://energyrevolt.lu/	BEE REVOLT Produkt ohne Preisgarantie		1.303,93 <small>Letzte Preisänderung am 01.01.2024</small>

Erneuerbare Energieträger Fossile Energieträger Kernenergie Sonstige/Unbekannte Energieträger



- Le MDC doit compenser les coûts engendrés par la production de l'électricité renouvelable (tarifs injection) et il est alimenté par les contributions des différentes catégories de clients finals :
 - 3 catégories de clients (A, B et C)
- L'Etat peut aussi injecter une contribution dans le MDC pour faire diminuer les taux de contribution des clients, respectivement pour générer une contribution « négative » des clients de la catégorie A

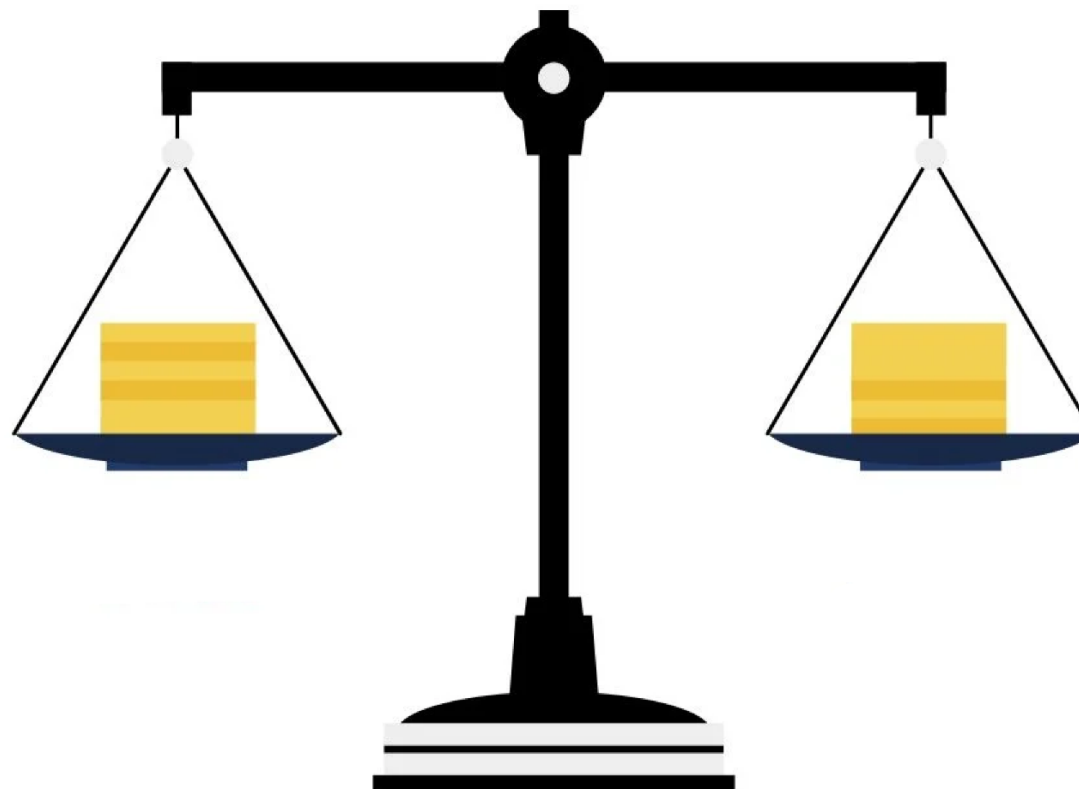
Mécanisme de compensation (MDC)



Coûts

Revenus

Énergies
renouvelables et
cogénération



Vente de l'énergie
produite sur les
marchés de gros

Contribution de
tous les clients
finals électr.

Contribution de
l'Etat (FCE)

Report de
l'année
précédente





- Si après le 31 décembre 2024 aucune mesure de stabilisation n'avait été prise, la catégorie A aurait augmenté d'environ 60%* (inflation de +1,0% selon le STATEC).
- Limitation du prix de l'électricité pour 2025, à hauteur de +30%* (moitié de la hausse anticipée).
- La mesure contribue à ce que le prix estimé à payer par le client domestique type en 2025 baissera de 34,7 cts €/kWh (prix simulé sans mesure) à 28,2 cts €/kWh (avec mesure).
- Une injection supplémentaire au mécanisme de compensation par le biais du Fonds climat et énergie est nécessaire.

* *Prise en considération du profil-type du consommateur moyen avec les données du STATEC en fonction de la pondération de la quote-part des fournisseurs d'électricité*



Main elements of the Clean Industrial Deal

Affordable energy

Boosting demand for clean products

Financing the clean transition

Circularity and access to materials

Acting on a global scale

Skills and quality jobs


Key figures



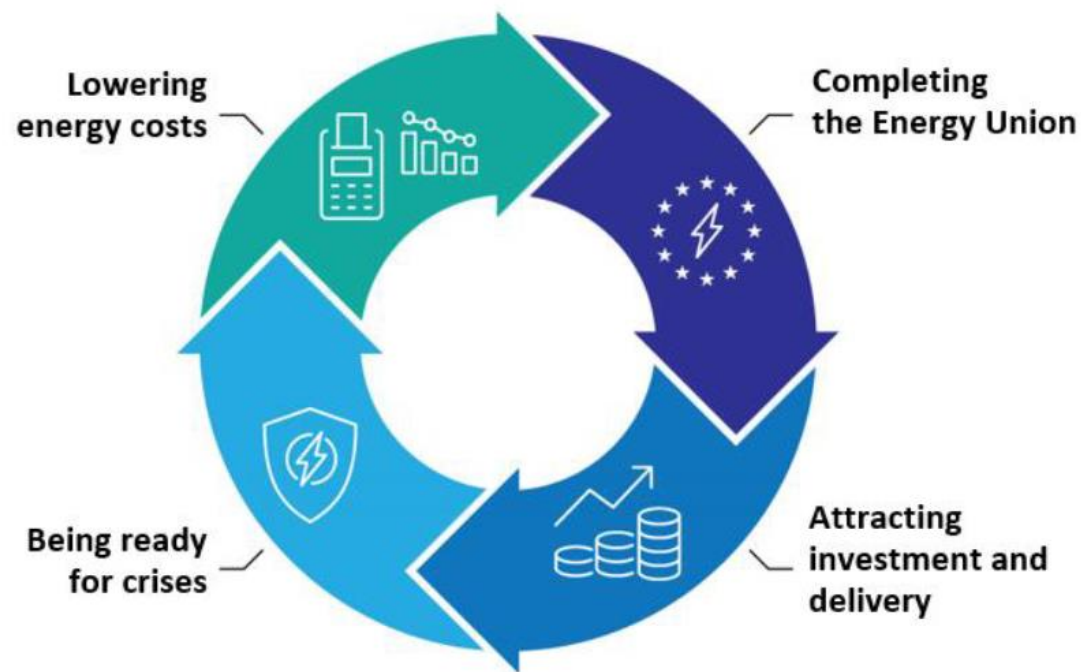
The Clean Industrial Deal will mobilise **over €100 billion** to support EU-made clean manufacturing.



By 2030, the European remanufacturing market is projected to grow to **€100 billion**.



This will create **500,000 new jobs**.



GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG**MINISTRE DE L'ÉCONOMIE****ANALYSE JURIDIQUE DES POSSIBILITÉS DE FINANCEMENT PAR L'ÉTAT DES
INFRASTRUCTURES PUBLIQUES DE RÉSEAU D'ÉNERGIE****23 DÉCEMBRE 2024**

Le présent mémorandum examine au regard du droit des aides d'État la possibilité pour le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg de financer les infrastructures publiques de réseaux d'énergie (électricité, gaz et hydrogène), à l'exclusion des aides directement accordées aux consommateurs d'énergie.

RÉSUMÉ

Les infrastructures de réseau de transport et de distribution d'électricité et de gaz remplissent les conditions nécessaires, selon la jurisprudence telle qu'interprétée et l'analyse « en cascade » de la Commission européenne, pour être considérées comme des monopoles (légal ou naturel en ce qui concerne l'électricité, seulement naturel en ce qui concerne le gaz) qui n'entraînent pas de distorsion de concurrence.

L'un des éléments constitutifs de la notion d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1 du TFUE est que la mesure étatique fausse ou menace de fausser la concurrence. En l'absence de cet élément, une mesure en faveur de ces infrastructures ne peut être qualifiée d'aide d'État, ni soumise au droit des aides d'État. Au cas où les éléments présentés dans ce mémorandum changeraient (éléments factuels ou position de la Commission), les autres options envisagées pour l'hydrogène existeraient aussi pour les secteurs de l'électricité et du gaz.

S'agissant du potentiel futur réseau d'hydrogène, à l'heure actuelle, celui-ci ne peut pas prétendre au statut de monopole légal ou naturel. Il est cependant envisageable de recourir à la notion de service d'intérêt économique général (« SIEG ») en vertu des conditions *Altmark* afin de mettre en place un tel réseau, comme l'ont prévu les Pays-Bas. Dans ce cas, une discussion avec la Commission s'impose, étant donné l'absence de précédents dans ce secteur naissant. Si ce n'était pas possible, il y aurait lieu d'envisager une aide exemptée de notification conformément aux conditions de la « décision SIEG » ou du RGEC (notamment au vu du projet de loi « ayant pour objet le renouvellement du régime d'aides à la protection de l'environnement et du climat »). Finalement, il est toujours possible de notifier une aide en faveur des infrastructures énergétiques sous la section 4.9 des CEEAG.

En cas d'aide aux infrastructures énergétiques d'un autre État membre, il faut avoir égard à l'arrêt *Landwärme*, qui tient compte du cumul d'aides octroyées par différents États membres pour déterminer la proportionnalité (et donc l'absence de surcompensation) de l'aide ou du régime d'aide notifié.

Table des matières

I. Introduction	4
II. Absence d'aide d'État	5
1. La notion de monopole, légal ou naturel	6
A. Monopole légal	6
a. Réseau électrique	7
b. Réseau gazier	10
c. Réseau d'hydrogène	11
B. Monopole naturel	12
a. Réseaux électrique et gazier	13
b. Réseau d'hydrogène	16
2. SIEG conforme à <i>Altmark</i> (absence d'aide)	16
A. Réseaux électrique et gazier.....	18
B. Réseau d'hydrogène.....	19

III. Aide d'État avec exemption de notification à la Commission (RGEC)	21
1. RGEC.....	21
A. Les conditions du RGEC	21
B. Projet de loi n° 8386 ayant pour objet le renouvellement du régime d'aides à la protection de l'environnement et du climat (modifiant les conditions de la loi du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement	25
2. Décision SIEG	25
IV. Aide compatible.....	27
1. CEEAG.....	27
A. Bref aperçu des conditions de compatibilité générales des aides d'État au regard de l'article 107, paragraphe 3, c) en conjonction avec la section 3 des CEEAG	28
B. <i>Conditions de compatibilité spécifiques aux aides aux infrastructures énergétiques</i>	30
a. Identification de l'activité économique qui est facilitée par la mesure	31
b. <i>Nécessité et caractère approprié de l'aide</i>	31
c. <i>Proportionnalité de l'aide</i>	32
d. <i>Prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges, et mise en balance</i>	33
2. Collaboration du Grand-Duché de Luxembourg avec d'autres États membres	34
A. Le PIC	34
B. Le PIIEC	36
a. Critères d'admissibilité.....	37
b. Critères de compatibilité.....	39
V. Financement partiel des infrastructures d'un autre État membre	40
VI. Conclusion	41

I. INTRODUCTION

1. L'analyse suit la grille de lecture de la Commission européenne (« Commission ») à la lumière de la jurisprudence européenne (« Tribunal » et « Cour ») et notamment : (i) l'*infrastructure analytical grid n° 7 – construction of energy infrastructure*¹ (« analytical grid » de 2016) et le *Recovery and Resilience Facility Guiding template regarding energy and hydrogen infrastructure*² (« guiding template », mis à jour en 2023). Il s'agit d'un raisonnement « en cascade » proposé par la Commission, que ce mémorandum suit en se concentrant sur les éléments pertinents au cas d'espèce.
2. Ce raisonnement part de la solution la moins contraignante à la plus contraignante :
 - **absence d'aide d'État** en vertu de la notion de monopole, légal ou naturel, et de service d'intérêt économique général (« SIEG ») au sens de la jurisprudence *Altmark* ;
 - **présence d'aide d'État exemptée de notification** en vertu du règlement général d'exemption par catégorie³ (« RGEC »), ainsi que de la décision de la Commission relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, TFUE à certaines formes de compensation de service public⁴ (« Décision SIEG ») ;
 - **notification d'aide d'État compatible** en vertu de l'article 107, paragraphe 3, TFEU, en suivant les principes des Lignes directrices de la Commission concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022⁵ (« CEEAG »), des critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets

¹ Accessible [ici](#).

² Accessible [ici](#).

³ 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, JO L 187 du 26.6.2014, p. 1-78 (tel que modifié depuis : [version consolidée](#) au 1^{er} juillet 2023).

⁴ Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, JO L 7 du 11.1.2012, pp. 3-10.

⁵ Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022, JO C 80 du 18.2.2022, pp. 1-89.

importants d'intérêt européen commun⁶ (« Communication PIIEC »), et en abordant la notion de projets d'intérêt commun (« PIC »)⁷.

3. Le présent mémorandum ne couvre pas la situation d'aides directement accordées aux consommateurs d'énergie (y compris les réductions de tarifs de réseau pour certains consommateurs), distinctes des aides accordées en faveur d'infrastructures énergétiques. En effet, le cadre juridique et de réflexion est différent. Il ne serait alors pas question de monopole ou de SIEG, ni de PIIEC ou de PIC, et d'autres sections du RGEC et des CEEAG s'appliqueraient⁸.

II. ABSENCE D'AIDE D'ÉTAT

4. L'article 107, paragraphe 1, TFUE énonce les différents éléments, cumulatifs, constitutifs de la notion d'aide d'État :
 - octroi à une « entreprise » ;
 - d'un avantage ;
 - sélectif ;
 - financé au moyen de ressources d'État et imputable à l'État ;
 - faussant ou menaçant de fausser la concurrence et ;
 - ayant des effets, même potentiels, sur les échanges entre États membres.
5. L'absence d'un de ces éléments permet de conclure à l'absence d'aide pour la mesure étatique concernée. De ce fait, le Grand-Duché de Luxembourg ne serait pas contraint par des exigences de conformité comme un montant ou une intensité d'aide ou encore une

⁶ Communication de la Commission sur les critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun, JO C 528, 30.12.2021, pp. 10-18.

⁷ Règlement (UE) n° 347/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes, et abrogeant la décision n° 1364/2006/CE et modifiant les règlements (CE) n° 713/2009, (CE) n° 714/2009 et (CE) n° 715/2009, JO L 115 du 25.4.2013, pp. 39-75.

⁸ Voir notamment la section 4.11 des CEEAG (« Aides sous la forme de réductions des taxes sur l'électricité accordée aux gros consommateurs d'énergie »).

forme spécifique d'aide⁹. Les mesures en cause devront cependant respecter le droit applicable de l'Union, et notamment le droit de l'énergie de l'Union¹⁰.

1. La notion de monopole, légal ou naturel

6. Les CEEAG, l'*analytical grid* et le *guiding template* indiquent que les mesures destinées aux infrastructures énergétiques dans le cadre d'un monopole légal ou naturel ne sont pas soumises aux règles en matière d'aides d'État. En effet, à certaines conditions, ces monopoles sont considérés comme ne générant pas de distorsion de concurrence, l'un des éléments constitutifs de la notion d'aide d'État¹¹.

A. Monopole légal

7. L'absence d'aide vaut tout particulièrement pour les États membres dans lesquels la construction et l'exploitation de certaines infrastructures sont exclusivement réservées légalement au gestionnaire de réseau de transport (« GRT ») ou au gestionnaire de réseau de distribution (« GRD »).
8. Un monopole légal ne génère pas de distorsion de concurrence à quatre conditions :
- a) la construction et l'exploitation des infrastructures sont soumises à un monopole légal établi conformément au droit de l'Union, notamment lorsque le GRT/GRD est légalement l'unique entité habilitée à réaliser un certain type d'investissement ou d'activité et qu'aucune autre entité ne peut exploiter un tel réseau. Un monopole légal existe lorsqu'un service donné est réservé par des mesures législatives, mais aussi réglementaires, à un prestataire exclusif dans des limites géographiques bien définies et qu'il est clairement interdit à tout autre opérateur de fournir ce service.

⁹ Les aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, se caractérisent par leurs effets et non par leurs objectifs. Cela ne signifie pas cependant qu'une aide d'État est définie exclusivement par ses effets, à l'exclusion de tout autre critère. Elle est définie également par sa nature. C'est pour cela qu'une aide d'État ne saurait procéder d'une décision juridictionnelle. Voir arrêt du 12 janvier 2023, *DOBELES HES*, C-702/20, paragraphes 73 et 76. La forme de la mesure n'a toutefois pas d'incidence sur la qualification d'aide.

¹⁰ À ce titre, l'article 18 du règlement 2019/943 ne s'oppose *a priori* pas à une réduction des redevances d'utilisation du réseau en cas d'octroi d'une aide au gestionnaire de réseau, étant donné qu'il ne vise pas à limiter les aides d'État mais à réguler la tarification et à faire en sorte que celle-ci soit compatible avec les objectifs du règlement. Il n'existe en tout cas aucune décision de la Commission faisant le lien entre l'article 18 et le droit des aides d'État.

¹¹ De même, nous comprenons que si les conditions du monopole légal ou du monopole naturel sont respectées, les mesures en faveur de tels monopoles ne peuvent pas être considérées comme des aides indirectes en faveur des consommateurs finaux raccordés aux réseaux. Une telle possibilité n'a en tout cas jamais été abordée par la Commission dans les CEEAG, l'*analytical grid*, ou le *guiding template*.

Les limites géographiques ne devant pas nécessairement être nationales, un monopole légal peut couvrir une partie seulement de l'État membre ;

- b) le monopole légal exclut la concurrence pour le marché et sur le marché ;
- c) le service n'est pas en concurrence avec d'autres services ;
- d) si l'opérateur de l'infrastructure énergétique exerce des activités sur un autre marché (géographique ou de produits) ouvert à la concurrence, un subventionnement croisé est interdit ; la mise en place d'une comptabilité séparée est nécessaire, les coûts et les revenus doivent être répartis de manière appropriée et les fonds publics octroyés pour les services soumis au monopole légal ne peuvent bénéficier à d'autres activités. Cette exigence est censée être respectée pour les infrastructures d'électricité, de gaz et d'hydrogène puisque l'article 56 de la directive 2019/944¹² et l'article 75 de la directive 2024/1788¹³ exigent que les entités verticalement intégrées tiennent des comptes séparés pour chacune de leurs activités.

9. Il convient donc d'examiner au regard de ces principes la situation des réseaux énergétiques du Grand-Duché de Luxembourg.

a. Réseau électrique

10. L'article 24, paragraphe 2 de la loi du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité (« Loi électricité ») prévoit que l'établissement et l'exploitation d'ouvrages électriques destinés au transport et à la distribution d'électricité sont subordonnés à l'octroi préalable d'une concession qui confère le droit exclusif d'établir de nouveaux ouvrages électriques et d'exploiter ceux existants et futurs destinés au transport ou à la distribution de l'énergie électrique. Ces concessions ne sont pas cessibles¹⁴, et elles sont délivrées aux gestionnaires de réseau désignés par chaque propriétaire de réseau pour son propre réseau.

¹² Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, JO L 158 du 14.6.2019, pp. 125-199 (tel que modifié depuis : [version consolidée](#) au 19 juillet 2024).

¹³ Directive (UE) 2024/1788 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 concernant des règles communes pour les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène, modifiant la directive (UE) 2023/1791 et abrogeant la directive 2009/73/CE, JO L, 2024/1788, 15.7.2024.

¹⁴ Article 24, paragraphe 6 de la Loi électricité.

La gestion du réseau peut être assurée par son propriétaire ou par un tiers¹⁵. L'article 26, paragraphe 4 de la Loi électricité prévoit également que les concessions pour la gestion d'un réseau de transport et d'un réseau de distribution ont une durée minimum de 10 ans, et sont renouvelables par tacite reconduction. Elles doivent prévoir les modalités de retrait de la concession par le ministre et de dénonciation par le concessionnaire, le préavis ne pouvant toutefois être inférieur à trois années. Le ministre peut cependant retirer la concession au concessionnaire sans préavis en cas de changement significatif dans l'actionnariat du gestionnaire de réseau désigné, pour manquement grave du concessionnaire aux obligations imposées par la présente loi ou la concession, en cas de modification substantielle des éléments ayant conduit à l'octroi de la concession, ou en cas de changement substantiel dans l'organisation du secteur de l'électricité¹⁶.

11. Les concessions pour la gestion de réseaux de distribution et du réseau de transport d'électricité ont été octroyées en 2009 par des arrêtés ministériels¹⁷. Elles prévoient effectivement une durée de 10 ans, renouvelable par tacite reconduction pour de nouvelles durées de 10 ans, ainsi que la possibilité pour le ministre de les retirer et pour le concessionnaire de les dénoncer sans motif en avisant l'autre partie par courrier recommandé avec un préavis qui ne peut être inférieur à trois années. À l'heure actuelle, Creos Luxembourg est le seul concessionnaire pour la gestion du réseau de transport d'électricité sur le territoire national, et les gestionnaires de réseau de distribution sont au nombre de quatre, chacun pour un territoire distinct : Creos Luxembourg S.A., le Ville de Diekirch, la Ville d'Ettelbruck, et Sudstrom s.à.r.l. & Co S.e.c.s.
12. Le monopole légal accordé par le Grand-Duché de Luxembourg à ces gestionnaires de réseau de transport et de distribution semble bien conforme aux conditions a), c), et d) précitées au paragraphe 7. Il est également très probable qu'il respecte la condition b) d'exclusion de concurrence pour et sur le marché pour laquelle il convient néanmoins d'analyser la jurisprudence pertinente.
13. Dans l'affaire *Arriva Italia e.a.*, où il était question d'un contrat de concession conclu entre la Région des Pouilles et un opérateur pour la fourniture de services de transport ferroviaire

¹⁵ Article 23, paragraphe 1 de la Loi électricité.

¹⁶ Article 24, paragraphe 7 de la Loi électricité.

¹⁷ Voir les arrêtés du 12 février, 27 août, 29 septembre et 28 octobre 2009 publiés au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, 14 janvier 2010, pp. 25 et s.

public de passagers, la Cour a jugé que, pour conclure à l'absence de concurrence pour le marché, il fallait démontrer que la Région des Pouilles était tenue, par des normes législatives ou réglementaires, d'attribuer l'exploitation de cette infrastructure et de ces services de manière exclusive à cet opérateur. Or, aucun élément du dossier soumis à la Cour n'établissait qu'une telle obligation existait, de sorte qu'il aurait également été loisible à cette Région d'attribuer ladite exploitation et lesdits services à un autre prestataire. Ainsi, le soutien public à l'opérateur désigné, en lui permettant de se maintenir sur le marché, était susceptible d'empêcher que soient confiées à d'autres entreprises l'exploitation ferroviaire en cause¹⁸.

14. L'affaire *Azienda Napoletana Mobilità*, jugée quelques mois plus tôt et ayant également trait au secteur ferroviaire en Italie, est également pertinente. La Cour y a considéré qu'aucun élément du dossier n'établissait que la commune de Naples aurait été tenue, par des mesures législatives ou réglementaires, d'attribuer les services de transport public local en cause de manière exclusive à l'opérateur désigné, de sorte qu'il aurait été loisible pour Naples d'attribuer ces services à un autre prestataire, notamment par la voie de l'organisation d'une procédure de passation de marché public à laquelle auraient pu participer des opérateurs d'autres États membres¹⁹.
15. Il peut être déduit de ces arrêts que la Cour associe les conditions a) et b) précitées du monopole légal. Ainsi, en cas de concession créée par un arrêté ministériel (qui répond à la définition d'un acte réglementaire), la Cour considère que l'autorité nationale est liée par celui-ci, ce qui exclut la concurrence pour le marché. *A contrario*, dans les cas italiens, la concession avait été accordée sous la forme de contrat par des autorités municipales libres d'agir autrement (et d'accorder la concession à d'autres entreprises), sans contraintes législatives et réglementaires, comme c'est le cas au Grand-Duché de Luxembourg.
16. En fait, les seules situations à l'occasion desquelles la concurrence pour le marché pourrait réapparaître sont le retrait par le ministre de la concession (pour les raisons énoncées à l'article 24, paragraphe 7 de la Loi électricité, mais aussi sans motif, à condition de respecter un préavis de minimum trois années), ou la dénonciation de la concession par le concessionnaire (à condition de respecter un préavis de minimum trois années également).

¹⁸ Arrêt du 19 décembre 2019, *Arriva Italia e.a.*, C-385/18, EU:C:2019:1121, points 58 et 59.

¹⁹ Arrêt du 29 juillet 2019, *Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) c. Azienda Napoletana Mobilità SpA.*, C-659/17, EU:C:2019:633, point 38.

Ces circonstances ne semblent pas toutefois mettre en échec la condition b) pour la détermination d'un monopole légal. En effet, ces possibilités de retrait et de dénonciation sont très hypothétiques et ne correspondent aucunement à la liberté dont bénéficiaient les autorités municipales italiennes dans les affaires précitées. De plus, un autre obstacle à l'apparition d'une concurrence pour le marché existe s'agissant du réseau de transport d'électricité. Pour tous les réseaux, le gestionnaire de réseau est désigné par le propriétaire du réseau, la gestion pouvant être assurée par son propriétaire ou par un tiers. Pour le réseau de transport, Creos Luxembourg S.A. est propriétaire du réseau. Il semble donc très improbable que cette société désigne un gestionnaire autre qu'elle-même, sauf à considérer que son actionnariat public la force en ce sens (en cas de manquements graves, par exemple). À cet égard, il serait éventuellement envisageable que les villes de Diekirch, Esch-sur-Alzette et Ettelbruck décident de désigner un nouvel opérateur, mais cela reste hypothétique, et suppose par définition que le monopole légal n'existe plus car la concession aurait été retirée ou dénoncée.

17. En conséquence, la gestion des réseaux de transport et de distribution de l'électricité devrait être considérée comme un monopole légal conforme aux quatre conditions énoncées au paragraphe 7 supra. Dans ce cas, l'élément de distorsion de concurrence n'est pas rempli et le droit des aides d'État ne s'applique pas. Le Grand-Duché de Luxembourg est donc libre de financer les réseaux de transport et de distribution électriques, à condition de respecter les autres règles de droit de l'Union applicables, notamment les directives sur l'énergie.
18. Dans l'hypothèse où la condition b) précitée pour un monopole légal ne serait pas remplie, l'existence d'un monopole naturel peut néanmoins être considérée, dans le cadre de l'analyse « en cascade » préconisée par la Commission (voir section 1.B.a).

b. Réseau gazier

19. Aucun droit exclusif tel que celui prévu dans la Loi électricité n'est inscrit dans la loi du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel (« Loi gaz »). Un système relativement similaire à celui prévu dans la Loi électricité est en place, puisque les entreprises de gaz naturel propriétaires d'installations de transport et de distribution sont désignées, chacune pour ses installations, gestionnaire de réseau. Les entreprises de gaz naturel propriétaires de telles installations ont aussi la faculté de désigner une autre

personne physique ou morale comme gestionnaire d'installation²⁰. Le transport, la distribution et le stockage sont soumis à une autorisation préalable délivrée par le ministre, sur demande des gestionnaires de réseau. Il y a actuellement un gestionnaire de réseau de transport, Creos Luxembourg S.A., et trois gestionnaires de réseau de distribution (pour des territoires distincts), Creos Luxembourg S.A., Ville de Dudelange, et SUDenergie S.A. L'autorisation accordée par arrêté ministériel à Creos Luxembourg S.A. pour le transport, la distribution et le stockage du gaz naturel ne mentionne pas non plus de droit exclusif. Pour le réseau de transport de gaz naturel, Creos Luxembourg S.A. est propriétaire du réseau de transport. Il semble donc très improbable que cette société désigne un gestionnaire autre qu'elle-même, sauf à considérer que son actionnariat public la force en ce sens (en cas de manquements graves, par exemple). Cependant, ce raisonnement ne permet pas d'établir de manière certaine la présence d'un monopole légal, au vu de la jurisprudence précédemment citée²¹.

c. Réseau d'hydrogène

20. Un projet de loi relative à l'établissement de réseaux de transport d'hydrogène a été déposé à la Chambre des députés le 23 août 2023 (« Projet de loi hydrogène »)²². Depuis lors, la procédure suit son cours, le Conseil d'État ayant rendu son avis le 12 novembre 2024²³. La loi en projet entend créer un cadre juridique spécial pour la mise en place du réseau de transport d'hydrogène, dans le but de soutenir le développement rapide et efficace du marché de l'hydrogène et de tirer profit de ses avantages pour la transition énergétique²⁴. La grande majorité des dispositions de la loi en projet sont reprises, parfois textuellement, de la Loi électricité et de la Loi gaz. La section I du Chapitre II relative aux autorisations d'établissement et d'exploitation de réseau comprend les articles 3 à 5²⁵ et rappelle d'une certaine manière les concessions dans le secteur de l'électricité. Le développement, la planification, la construction et la gestion d'un réseau sont subordonnés à l'octroi préalable d'une autorisation délivrée par le ministre. Cette autorisation comporte le droit exclusif

²⁰ Article 32, paragraphe 1 Loi gaz.

²¹ Arrêt du 19 décembre 2019, *Arriva Italia e.a.*, C-385/18, EU:C:2019:1121 ; arrêt du 29 juillet 2019, *Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) c. Azienda Napoletana Mobilità SpA.*, C-659/17, EU:C:2019:633.

²² Projet n° 8298.

²³ Avis du Conseil d'État n° 61.625 du 12 novembre 2024.

²⁴ Article 2 du Projet de loi hydrogène.

²⁵ Pour lesquels le Conseil d'État n'a pas émis d'observations dans son avis du 12 novembre 2024.

d'établir, d'exploiter et de développer un réseau endéans une zone déterminée dans la décision d'autorisation et correspondant à l'ensemble ou une partie du territoire national²⁶. L'autorisation est nominative et incessible²⁷. Elle comporte notamment sa durée, avec un minimum de dix ans, renouvelable par tacite reconduction, et les modalités de retrait de l'autorisation par le ministre et de dénonciation par le gestionnaire de réseau, le préavis ne pouvant toutefois être inférieur à trois années²⁸.

21. Cependant, le système prévu dans le Projet de loi hydrogène ne respecte pas (encore) les conditions définies au paragraphe 8 de ce mémorandum, et spécifiquement le point b) selon lequel le monopole légal exclut la concurrence non seulement sur, mais aussi pour, le marché. En effet, comme expliqué à l'article 5 du Projet de loi hydrogène, toute entreprise peut introduire sa candidature pour être autorisée en tant que gestionnaire de réseau à partir de la publication de la loi au Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Or, comme l'a rappelé la Commission dans sa décision SA.113565 du 21 juin 2024 concernant l'aide pour la construction d'un réseau de transport d'hydrogène en Allemagne (« Décision hydrogène allemande »), lorsqu'il y a une compétence potentielle pour le marché, même un monopole légal n'exclut pas l'existence d'une aide d'État²⁹.

B. Monopole naturel

22. Des investissements publics dans une infrastructure énergétique ne constituent pas des aides d'État dès lors que cette infrastructure est exploitée dans le cadre d'un monopole naturel, conformément à quatre conditions cumulatives :
- a) l'infrastructure n'est pas confrontée à une concurrence directe, ce qui est le cas lorsqu'elle ne peut être reproduite économiquement et que, dès lors, aucun opérateur autre que le GRT/GRD n'est concerné ;
 - b) les autres moyens de financement (c'est-à-dire les financements privés) des infrastructures de réseaux, sont, dans le secteur de l'État membre en question, insignifiants ;

²⁶ Article 3, paragraphe 1 du Projet de loi hydrogène.

²⁷ Article 3, paragraphe 4 du Projet de loi hydrogène.

²⁸ Article 4 du Projet de loi hydrogène.

²⁹ Décision SA.113565 du 21 juin 2024, *Germany - Aid for the construction of the Hydrogen Core Network in Germany*, paragraphe 105.

- c) l'infrastructure n'est pas conçue de façon à favoriser de manière sélective une entreprise ou un secteur en particulier, mais procure des avantages à la société dans son ensemble ;
- d) les États membres sont tenus de veiller à ce que les fonds octroyés en vue de la construction et/ou de l'exploitation des infrastructures de réseaux énergétiques ne puissent être utilisés pour subventionner de manière croisée ou indirecte d'autres activités économiques. Cette exigence est censée être respectée pour les infrastructures d'électricité, de gaz et d'hydrogène puisque l'article 56 de la directive 2019/944³⁰ et l'article 75 de la directive 2024/1788³¹ exigent que les entités verticalement intégrées tiennent des comptes séparés pour chacune de leurs activités.

a. Réseaux électrique et gazier

23. Sauf cas exceptionnels, les réseaux de transport et de distribution électriques et gaziers respectent ces conditions. La dernière décision de la Commission considérant qu'un GRT (gazier dans ce cas) était bénéficiaire d'une aide d'État compatible remonte à 2015³². Depuis lors, plus aucune décision de la Commission n'a eu trait à une aide d'État au bénéfice d'un GRT ou d'un GRD électrique ou gazier. Ce changement de pratique décisionnelle de la part de la Commission coïncide avec l'adoption, en 2016, de sa communication sur la notion d'aide d'État³³ (« Communication sur la notion d'aide d'État »). La Commission y développe les notions de monopole légal³⁴ et de monopole naturel³⁵ et reprend ces éléments dans l'*analytical grid*, puis dans les CEEAG et le *guiding template*, alors que les précédentes lignes directrices pour la période 2014-2020³⁶ (« EEAG ») ne les mentionnaient pas.

³⁰ Directive (UE) 2019/944 précitée.

³¹ Directive (UE) 2024/1788 précitée.

³² Décision de la Commission du 17 juillet 2015, SA.39050 (2015/N), *Poland, Individual Aid Measure for Gas Infrastructure in Poland*.

³³ Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO C 262 du 19.7.2016, pp. 1-50.

³⁴ Communication sur la notion d'aide d'État précitée, paragraphe 188.

³⁵ Communication sur la notion d'aide d'État précitée, paragraphe 211.

³⁶ Communication de la Commission — Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, JO C 200 du 28.6.2014, pp. 1-55.

24. La Commission a reconnu à plusieurs reprises, dans des décisions concernant des GRT et/ou GRD électriques et/ou gaziers précédant l'adoption de la Communication relative à la notion d'aide d'État, que les réseaux de transport et/ou de distribution de gaz et/ou d'électricité étaient/présentaient les propriétés de monopoles naturels. Elle a toujours considéré que, dans tous les cas, il serait très improbable qu'il soit économique de dupliquer le réseau, même si un nouveau réseau serait de meilleure qualité, et qu'il serait donc peu probable que les mesures envisagées dissuadent les opérateurs d'investir dans de nouveaux réseaux³⁷. Elle a parfois aussi décidé qu'il était tout simplement économiquement et techniquement inefficace de construire des réseaux séparés (dans le cas d'aides à des GRT de gaz)³⁸.
25. Dans la plupart de ces décisions, la Commission a considéré qu'il y avait une potentielle distorsion de concurrence découlant du risque de subventions croisées dans des entreprises verticalement intégrées. Ces subventions passeraient des activités de réseaux aux activités de production³⁹, ou plus généralement des activités de réseaux aux activités exercées sur des marchés concurrentiels, et notamment le marché de la construction de futures interconnexions⁴⁰. Pourtant, les bénéficiaires avaient déjà, à l'époque, des obligations de comptes séparés, qui auraient dû empêcher les subventions croisées. En tout cas, au vu des CEEAG, de l'*analytical grid* et du *guiding template*, cette considération ne serait plus suffisante aujourd'hui pour conclure à une potentielle distorsion de concurrence si l'État membre respecte ses obligations de comptes séparés découlant des articles 56 de la directive 2019/944 et 75 de la directive 2024/1788.

³⁷ Décision de la Commission du 13 juillet 2009, SA.27659, *Aid for constructing and modernisation of electricity connection networks for renewable energies in Poland*, paragraphe 32; décision de la Commission du 13 juillet 2009, SA.27660, *Aid for modernisation and replacement of electricity distribution networks in Poland*, paragraphe 29 ; décision de la Commission du 15 mars 2010, SA.29699, *Aid to Gaz-System S.A. for gas transmission networks in Poland*, paragraphe 31 ; décision de la Commission du 17 décembre 2010, SA.29779, *Grants for investment in electricity and natural gas transmission networks*, paragraphe 52.

³⁸ Décision de la Commission du 15 mars 2010, SA.29699, *Aid to Gaz-System S.A. for gas transmission networks in Poland*, paragraphe 31 ; décision de la Commission du 17 décembre 2010, SA.29779, *Grants for investment in electricity and natural gas transmission networks*, paragraphe 52.

³⁹ Décision de la Commission du 13 juillet 2009, SA.27659, *Aid for constructing and modernisation of electricity connection networks for renewable energies in Poland*, paragraphe 34 ; décision de la Commission du 13 juillet 2009, SA.27660, *Aid for modernisation and replacement of electricity distribution networks in Poland*, paragraphe 31.

⁴⁰ Décision de la Commission du 17 décembre 2010, SA.29779, *Grants for investment in electricity and natural gas transmission networks*, paragraphes 52 et 68.

26. Certaines décisions de la Commission visant des aides aux GRT/GRD d'électricité/de gaz ne mentionnaient pas clairement l'existence de monopoles, mais précisait que le bénéficiaire avait été désigné par l'État comme le seul opérateur en charge du réseau⁴¹. Une application des nouvelles orientations de la Commission à ces affaires d'avant 2016 aurait potentiellement mené à l'absence d'aide au vu de l'existence d'un monopole légal. Dans tous les cas, il s'agissait de monopoles naturels. Parmi les considérations de la Commission concernant la distorsion de la concurrence, une seule paraît encore pertinente aujourd'hui : l'impact sur la concurrence entre les sources d'énergie⁴². La Commission a parfois considéré qu'en favorisant les infrastructures gazières, les mesures en cause avaient le potentiel d'influencer les schémas de concurrence entre des sources d'énergie en partie substituables avec le gaz, telles que le charbon ou le lignite⁴³. Ce raisonnement ne semble plus d'actualité. En effet, la Commission, dans l'*analytical grid* et le *guiding template*, explique clairement que si les quatre conditions mentionnées au paragraphe 22 sont remplies, les GRT et les GRD d'électricité et de gaz jouissent d'un monopole naturel, et la présence d'aides d'État est exclue. La question de la concurrence avec d'autres sources d'énergie n'est abordée nulle part, alors que la Commission vise spécifiquement les infrastructures gazières.
27. En conclusion, la pratique décisionnelle récente de la Commission est plus conciliante avec les États membres. Il semble que le seul respect des quatre conditions mentionnées dans les CEEAG, l'*analytical grid* et le *guiding template* soit suffisant pour conclure à l'existence d'un monopole naturel. Les réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz du Grand-Duché de Luxembourg devraient donc être considérés comme des monopoles naturels, auxquels ne s'applique pas le droit des aides d'État, s'il devait être conclu à l'absence de monopole légal. Le raisonnement « en cascade » précité permet donc au

⁴¹ Décision de la Commission du 5 février 2013, SA.34235, *Poland - Gas pipeline Rembelszczyzna - Gustorzyn (phase III)*, paragraphe 13 ; décision de la Commission du 16 octobre 2013, SA.35166, *Greece – High Pressure Natural Gas Pipeline to Aliveri*, paragraphes 9-10 ; décision de la Commission du 16 octobre 2013, SA.35167, *Greece – High Pressure Natural Gas Pipeline to Ag. Theodori – Megalopoli*, paragraphes 9-10 ; décision de la Commission du 16 octobre 2013, SA.34982, *Individual aid to GAZ-SYSTEM S.A. for gas transmission networks in Poland*, paragraphes 6-10.

⁴² Décision de la Commission du 5 février 2013, SA.34235, *Poland - Gas pipeline Rembelszczyzna - Gustorzyn (phase III)*, paragraphe 32.

⁴³ Décision de la Commission du 16 octobre 2013, SA.35166, *Greece – High Pressure Natural Gas Pipeline to Aliveri*, paragraphe 34 ; décision de la Commission du 16 octobre 2013, SA.35167, *Greece – High Pressure Natural Gas Pipeline to Ag. Theodori – Megalopoli*, paragraphe 31 ; décision de la Commission du 16 octobre 2013, SA.34982, *Individual aid to GAZ-SYSTEM S.A. for gas transmission networks in Poland*, paragraphe 21.

Grand-Duché de Luxembourg de participer librement au financement de ces réseaux, à condition de respecter les règles de droit de l'Union qui s'appliquent par ailleurs.

b. Réseau d'hydrogène

28. L'analyse est différente s'agissant d'un potentiel réseau d'hydrogène comme illustré par la Décision hydrogène allemande⁴⁴.
29. Cette décision tient compte des développements incertains sur le marché de l'hydrogène et considère que la question de savoir si l'exploitation d'un réseau existant d'hydrogène constitue un monopole naturel peut être laissée en suspens. À l'heure actuelle, il n'y a pas de précédent robuste pour conclure à l'application des quatre conditions précitées pour un monopole naturel d'un réseau d'hydrogène, comme c'est normalement le cas en matière d'électricité et de gaz. De plus, selon la Commission, un monopole naturel ne peut pas (déjà) exister lorsqu'il y a encore une concurrence potentielle pour le marché⁴⁵. C'est le cas ici puisque le réseau d'hydrogène luxembourgeois (tout comme l'allemand) n'existe pas encore. Il sera potentiellement formé de canalisations de gaz naturel converties pour l'occasion, et de nouvelles canalisations construites spécialement pour le réseau d'hydrogène. Or, pour ce qui est de la deuxième catégorie de canalisations au moins, il existe une concurrence potentielle pour le marché.
30. Par conséquent, à l'heure actuelle, le (projet de) réseau d'hydrogène ne peut pas être considéré comme un monopole naturel. Le financement d'un tel réseau par le Grand-Duché de Luxembourg doit donc respecter le droit des aides d'État (sous réserve de l'application éventuellement d'un SIEG conforme à l'arrêt *Altmark*).

2. SIEG conforme à *Altmark* (absence d'aide)

31. Selon l'*analytical grid* et le *guiding template*, dans des circonstances très exceptionnelles où le marché ne peut pas fournir le service de manière satisfaisante et dans des conditions (telles que le prix, les caractéristiques objectives de qualité, la continuité et l'accès au service) qui sont compatibles avec l'intérêt public, les États membres peuvent décider d'indemniser le prestataire de services dans le cadre d'un véritable SIEG clairement défini

⁴⁴ Décision de la Commission du 21 juin 2024, SA.113565 (2024/N), *Germany Aid for the construction of the Hydrogen Core Network in Germany*.

⁴⁵ *Ibid*, paragraphe 105.

et confié à celui-ci. Cela pourrait, par exemple, être particulièrement pertinent dans les situations où il est difficile de fournir un accès à l'infrastructure énergétique à des prix abordables pour les utilisateurs finaux.

32. Dans ce cas, à titre subsidiaire (raisonnement « en cascade » précité) par rapport à l'hypothèse d'absence d'aide pour cause de monopole légal ou naturel, le gestionnaire de réseau peut être considéré comme ne bénéficiant pas d'un avantage économique, l'un des éléments constitutifs de la notion d'aide d'État.
33. La compensation de ces « charges de service public » ne constitue pas un tel avantage économique pour le gestionnaire si les quatre conditions cumulatives, énoncées par l'arrêt *Altmark*⁴⁶ sont remplies :
 - a) le projet d'infrastructure est nécessaire à la fourniture de services qui peuvent être considérés comme un véritable SIEG pour lequel les obligations de service public ont été clairement définies ;
 - b) les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été établis à l'avance de manière objective et transparente ;
 - c) la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable ; et
 - d) le SIEG a été attribué dans le cadre d'une procédure de passation de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir les services au moindre coût pour la collectivité, ou le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse de coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

⁴⁶ Arrêt du 24 juillet 2003, *Altmark*, C-280/00, EU:C:2003:415.

A. Réseaux électrique et gazier

34. Il est en théorie envisageable de recourir à un SIEG pour l'exploitation des infrastructures de réseaux électrique et gazier, à condition de respecter strictement les quatre conditions mentionnées au paragraphe 33.
35. Les Loi électricité et Loi gaz, reprenant les directives européennes en la matière, prévoient que les entreprises d'électricité et de gaz sont soumises à des obligations de service public, et que des règlements grand-ducaux déterminent les activités ainsi que les entreprises auxquelles elles s'imposent. Les obligations peuvent porter sur la sécurité, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, ainsi que sur la protection de l'environnement, y compris l'efficacité énergétique, l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelable et la protection du climat. Pour financer le mécanisme de compensation des prestataires, il est prévu que les gestionnaires de réseau peuvent récupérer la contribution due pour le mécanisme de compensation exigible dans le chef du client final, soit directement auprès du client final, soit auprès du fournisseur devant collecter la contribution. De plus, l'État peut contribuer au mécanisme de compensation, par des modalités précisées dans un règlement grand-ducal⁴⁷.
36. Le cadre législatif national permettrait donc *a priori* d'imposer une nouvelle activité liée à une des activités de service public prévues dans la loi⁴⁸, et de prévoir la contribution de l'État au mécanisme de compensation, le tout dans un règlement grand-ducal.
37. Cependant, la mise en place d'un SIEG peut s'avérer assez complexe en pratique, et a déjà été refusée à plusieurs reprises par la Commission dans le secteur de l'énergie (même si les décisions ne concernaient pas des gestionnaires de réseau)⁴⁹. En effet, chaque condition doit pouvoir être dûment justifiée. De plus, l'*analytical grid* et le *guiding template* requièrent l'existence de circonstances très exceptionnelles pour faire appel à ce mécanisme, par exemple dans des situations où il est difficile de fournir un accès à

⁴⁷ Article 7 de la Loi électricité et article 11 de la Loi gaz.

⁴⁸ Même si les États membres bénéficient d'une large marge d'appréciation pour définir les SIEG, les obligations de service public dans les secteurs libéralisés de l'électricité et du gaz sont limitées par la législation européenne en la matière (reprise dans la législation luxembourgeoise). Voir décision de la Commission du 7 février 2018, SA.45852, paragraphe 30.

⁴⁹ Voir, par exemple, décision de la Commission du 10 mai 2019, SA.52687, *Slovakia Electricity production from indigenous coal in Slovakia* ; décision de la Commission du 7 février 2018, SA.45852 ; décision de la Commission du 8 octobre 2014, SA.34947, *Hinkley Point* ; décision de la Commission du 4 juin 2008, SA.17365, *State aid awarded by Hungary through Power Purchase Agreements*.

l'infrastructure énergétique à des prix abordables pour les utilisateurs finaux. Dans une situation où le système en place fonctionnerait de manière relativement satisfaisante, et où les utilisateurs finaux seraient généralement capables de payer le prix requis pour avoir accès aux infrastructures énergétiques, il serait probablement assez compliqué de justifier l'existence d'un véritable SIEG. Sans plus de détails sur les projets du Grand-Duché de Luxembourg, nous ne pouvons pas conseiller *a priori* le recours au SIEG pour financer les infrastructures de réseaux électrique et gazier.

B. Réseau d'hydrogène

38. Bien que le Chapitre III du Projet de loi hydrogène porte sur la sécurité et la qualité d'approvisionnement, il n'est fait aucune mention dans le projet de loi d'obligations « de service public » (comme dans les Lois gaz et électricité), ni de futurs règlements grand-ducaux déterminant les activités ainsi que les entreprises auxquelles elles s'imposent. Le Projet de loi ne fait référence à la notion d'« utilité publique » que dans des acceptions stricts de droit public (servitudes, expropriation, etc.) et, dans sa version actuelle, ce Projet de loi ne prévoit pas la possibilité d'imposer, en tant que tels, des SIEG, bien que cette possibilité existe également pour l'hydrogène à l'article 6 de la directive 2024/1788 concernant des règles communes pour le marché intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène⁵⁰. Il y est notamment mentionné que les États membres peuvent imposer aux entreprises de gaz naturel et d'hydrogène, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité de l'approvisionnement, la régularité et la qualité de la fourniture, ainsi que la protection de l'environnement, y compris l'efficacité énergétique, l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables et la protection du climat ainsi que le prix de l'approvisionnement en gaz naturel. La limitation de l'obligation liée au prix de l'approvisionnement au secteur du gaz naturel trouve une justification au considérant 25, selon lequel les obligations de service public en matière de fixation des prix ne devraient concerner que la fourniture de gaz naturel, étant donné que les clients résidentiels ne devraient pas utiliser l'hydrogène à des fins de chauffage à grande échelle. Le marché de l'hydrogène devrait concerner principalement l'industrie, qui ne nécessite pas de telles interventions publiques.

⁵⁰ Directive (UE) 2024/1788 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 concernant des règles communes pour les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène, modifiant la directive (UE) 2023/1791 et abrogeant la directive 2009/73/CE (refonte), JO L, 2024/1788, 15.7.2024.

39. Il pourrait s'avérer pertinent d'envisager explicitement la mise en place de SIEG dans le secteur naissant de l'hydrogène, et donc l'insertion de la mention de possibles obligations de service public dans le Projet de loi hydrogène (ou dans un autre acte), et la définition ultérieure de ces dernières dans un acte réglementaire. En effet, même si la Décision hydrogène allemande ne couvre pas cette possibilité, il semble que les Pays-Bas travaillent sur une telle idée. Dans le plan d'investissement de Gasunie Transport Services (GTS) pour la période 2024 – 2033⁵¹, GTS explique sous la section 3.4 « Hydrogen network » prévoir un rôle croissant pour l'hydrogène en tant que vecteur d'énergie durable et matière première. Les gazoducs existants seront à terme réaffectés au transport d'hydrogène. GTS indique également que le ministre des affaires économiques et de la politique climatique a annoncé dans une lettre adressée au Parlement à la mi-2022 que la filiale de Gasunie, Hynetwork Services (HNS) serait chargée de développer et de gérer un réseau national de transport d'hydrogène. Cette mission serait considérée comme un SIEG à charge de HNS, dont les conditions précises seront déterminées par le ministre⁵².
40. Une présentation de HNS du 29 juin 2023 offre plus de précision sur le système prévu⁵³. Au total, le gouvernement néerlandais serait censé investir 10 milliards d'euros dans l'hydrogène. L'approche juridique quant au développement de l'infrastructure d'hydrogène se déroulerait en deux temps. D'abord, et ce jusque 2031, il serait question de développer le réseau de transport, cette mission étant considérée comme un SIEG, en conformité avec les critères *Altmark*. Les subventions pour couvrir les pertes subies pendant la phase de démarrage s'élèveraient à 750 millions d'euros, et devraient être accordées en accord avec les dispositions pertinentes⁵⁴ de la directive 2024/1788 et le règlement 2024/1789 sur les marchés intérieurs du gaz renouvelable du gaz naturel et de l'hydrogène⁵⁵ (tous deux à l'état de propositions à l'époque de la présentation précitée). À partir de 2031, il ne serait plus question de SIEG. En revanche, la directive 2024/1788 et le règlement 2024/1789 continueraient à s'appliquer, HNS étant le gestionnaire du réseau d'hydrogène.

⁵¹ GTS Investment Plan 2024-2033, 1er novembre 2023, disponible [ici](#).

⁵² GTS Investment Plan 2024-2033, page 55.

⁵³ Hynetwork services, Market update Hydrogen Network Netherlands, 29 juin 2023, disponible [ici](#).

⁵⁴ Tarifs, accès des tiers aux infrastructures, etc.

⁵⁵ Règlement (UE) 2024/1789 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène, modifiant les règlements (UE) n° 1227/2011, (UE) 2017/1938, (UE) 2019/942 et (UE) 2022/869 et la décision (UE) 2017/684 et abrogeant le règlement (CE) n° 715/2009 (refonte), JO L, 2024/1789, 15.7.2024.

41. Au vu de ces éléments, il serait intéressant d'entamer une discussion avec la Commission, afin d'échanger sur les possibilités de mise en œuvre d'un tel SIEG pour développer le réseau d'hydrogène au Luxembourg. Dans un tel cas, à condition de respecter les critères *Altmark*⁵⁶, le financement de ce projet ne constituerait pas une aide d'État, et ne devrait donc pas être notifié formellement. Il devrait toutefois être compatible avec la directive 2024/1788 et le règlement 2024/1789.

III. AIDE D'ÉTAT AVEC EXEMPTION DE NOTIFICATION À LA COMMISSION (RGEC)

42. Comme indiqué plus haut, les réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz devraient être considérés comme des monopoles légaux et/ou naturels en vertu de la pratique décisionnelle précitée de la Commission. En ce qui concerne le réseau d'hydrogène, même si un SIEG sans aide d'État peut être envisagé, il vaut mieux être prudent et également envisager le deuxième niveau du raisonnement « en cascade » proposé par la Commission, à savoir une aide d'État ne nécessitant pas de notification de la Commission en vertu des dispositions du RGEC ou de la Décision SIEG.
43. Les conditions relatives aux aides aux réseaux électrique, gazier et d'hydrogène sont souvent les mêmes, mais nous mentionnerons les différences qui peuvent exister entre les trois types d'énergie.

1. RGEC

A. Les conditions du RGEC

44. Les aides (régimes et aides individuelles) conformes au RGEC sont exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE et présumées compatibles avec le marché intérieur. Elles doivent pour ce faire remplir toutes les conditions prévues au chapitre I du RGEC, ainsi que les conditions spécifiques prévues au chapitre III pour la catégorie d'aides concernée⁵⁷. Le Grand-Duché de Luxembourg doit toutefois veiller au respect d'obligations de publication et d'information⁵⁸ pour justifier de l'application du RGEC.

⁵⁶ Et sous réserve d'une validation au moins informelle de la part de la Commission, étant donné le peu de précédents dans le secteur naissant de l'hydrogène.

⁵⁷ Article 3 du RGEC.

⁵⁸ Article 9 du RGEC.

45. La disposition pertinente du RGEC s'agissant des infrastructures énergétiques est l'article 48 du RGEC qui dispose comme suit :

« 1. Les aides à l'investissement en faveur de la construction ou de la modernisation d'infrastructures énergétiques sont compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, du traité et sont exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité, pour autant que les conditions prévues par le présent article et au chapitre I soient remplies.

2. Les aides en faveur des infrastructures énergétiques qui, en vertu de la législation relative au marché intérieur de l'énergie, bénéficient d'une dérogation partielle ou totale à l'obligation de respecter les dispositions relatives à l'accès de tiers au réseau ou aux tarifs réglementés, ne sont pas exemptées, en vertu du présent article, de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité.

3. Les aides en faveur des investissements dans des projets concernant le stockage du gaz et de l'électricité ne sont pas exemptées de l'obligation de notification au titre du présent article.

4. Les aides en faveur des infrastructures gazières ne sont exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité que si les infrastructures en question sont consacrées à l'utilisation de l'hydrogène et/ou de gaz d'origine renouvelable, ou utilisées pour le transport de plus de 50 % d'hydrogène et de gaz d'origine renouvelable.

5. Les coûts admissibles sont les coûts totaux d'investissement.

6. L'intensité d'aide peut atteindre 100 % du déficit de financement. Les aides sont limitées au minimum nécessaire pour mener le projet ou l'activité qui en bénéficient. Cette condition est remplie si l'aide correspond au déficit de financement tel que défini à l'article 2, point 118. Une appréciation détaillée du surcoût net n'est pas requise si les montants d'aide sont déterminés au moyen d'une procédure de mise en concurrence, car celle-ci fournit une estimation fiable de l'aide minimale requise par les bénéficiaires potentiels. »

46. Les aides à l'investissement en faveur de la construction ou de la modernisation des réseaux de transport et de distribution d'électricité, et de gaz (à condition que les réseaux transportent plus de 50 % d'hydrogène et de gaz d'origine renouvelable) peuvent en principe être exemptées puisque ces réseaux ne bénéficient pas de dérogations à l'obligation de respecter les dispositions relatives à l'accès de tiers au réseau ou aux tarifs réglementés. Il devrait en être de même du futur réseau d'hydrogène, au vu de l'article 35 de la directive 2024/1788, et des articles 12 et 13 du Projet de loi hydrogène⁵⁹. L'exemption ne couvre pas le stockage du gaz et de l'électricité, contrairement au stockage d'hydrogène. L'intensité des aides peut atteindre 100 %.
47. En vertu de l'article 4, paragraphe 1, x) du RGEC, l'exemption ne s'applique pas aux aides excédant 70 millions d'euros par entreprise et par projet. À cet égard, le deuxième paragraphe de l'article 4 et le seizième considérant du RGEC précisent qu'il ne doit pas être possible de contourner les seuils fixés dans le règlement en scindant artificiellement les régimes ou aides en plusieurs éléments présentant des caractéristiques, des objectifs ou des bénéficiaires similaires. La Commission a abordé explicitement cette question de la division artificielle de projets dans son document interprétatif du RGEC⁶⁰ en renvoyant à la définition de l'infrastructure énergétique à l'article 2(130) du RGEC, mais en indiquant qu'il n'y a pas de critères préétablis pour délimiter un projet en faveur d'une infrastructure énergétique. Chaque projet doit être évalué individuellement, en prenant en compte notamment les caractéristiques techniques des projets, ainsi que leurs aspect économiques et administratifs. Les autorités nationales (et les régulateurs de l'énergie nationaux) doivent évaluer si plusieurs projets sont réellement séparés, ou s'ils font partie d'un projet unique qui a été scindé artificiellement, sur la base des informations détaillées reçues habituellement à propos des projets respectifs, incluant les éventuelles approbations, accréditation ou licences pour ces projets⁶¹.

⁵⁹ Pour lesquels le Conseil d'État n'a pas émis d'observations dans son avis du 12 novembre 2024.

⁶⁰ Commission européenne, "General Block Exemption Regulation (GBER) Frequently Asked Questions", publié en juillet 2015 et mars 2016.

⁶¹ Voir les "Frequently Asked Questions" sur le RGEC dont la version originale en anglais dispose : "*Energy infrastructure is defined in Article 2(130), but there are no pre-established criteria for the delimitation on an energy infrastructure project. Each project must be assessed individually, taking into account in particular the technical features of the projects, as well as its economic and administrative aspects. It is not allowed to artificially split one project into pieces (e.g. with the aim of remaining under the notification threshold). National authorities (and national energy regulators) must assess whether several projects receiving aid are separate projects, or if they are parts of a single project that was split artificially, on the basis of the detailed*

48. Sur la base des critères assez larges énoncés par la Commission (caractéristiques techniques, économiques et administratives), il est possible de diviser les projets en fonction du type d'énergie (électricité, gaz ou hydrogène), du type de réseau (transport ou distribution), du gestionnaire de réseau (notamment au niveau du réseau de distribution, qui compte souvent plusieurs gestionnaires) et possiblement en fonction d'un critère géographique. Les notices d'information relatives à des aides couvertes par le RGEC et octroyées à des gestionnaires de réseaux sont rares, et donnent de ce fait peu d'indications pratiques. Cela fait parfaitement sens étant donné le caractère de monopoles naturels de la plupart des réseaux existants dans les domaines de l'électricité et du gaz.
49. Pour déterminer si le seuil de notification de 70 millions d'euros par entreprise et par projet est respecté, le montant total des aides d'État octroyées en faveur de l'activité, du projet ou de l'entreprise doivent être pris en compte.
50. L'exemption visée à l'article 48 ne s'applique pas aux régimes de grande ampleur, dont le budget moyen annuel excède 150 millions d'euros une fois écoulés les six premiers mois suivant leur entrée en vigueur. La Commission peut cependant décider que le RGEC continuera de s'appliquer pour une période plus longue après avoir examiné le plan d'évaluation notifié par l'État membre à la Commission dans un délai de 20 jours ouvrables à compter de l'entrée en vigueur du régime⁶².
51. Pour être couvertes par le RGEC, les aides doivent également être transparentes, c'est-à-dire le calcul précis et préalable de leur équivalent-subvention brut doit être possible sans analyse de risque nécessaire. Les catégories d'aides qui sont considérées comme transparentes dans le cas des infrastructures énergétiques sont :
- les subventions et les bonifications d'intérêt ;
 - les prêts lorsque l'équivalent-subvention brut est calculé sur la base du taux de référence en vigueur au moment de l'octroi de l'aide ;

information they usually receive about the respective projects, including approvals, accreditations or licences for certain projects”.

⁶² Article 1, paragraphe 2 a) du RGEC.

- les garanties aux conditions énoncées à l'article 5, paragraphe 2, c) du RGEC, les aides sous la forme d'avantages fiscaux lorsque la mesure prévoit un plafond garantissant que le seuil applicable n'est pas dépassé ;
- les aides sous la forme d'avances récupérables aux conditions énoncées à l'article 5, paragraphe 2, j) du RGEC ; et
- les aides sous la forme de vente ou de location d'actifs corporels sous la valeur du marché⁶³.

B. Projet de loi n° 8386 ayant pour objet le renouvellement du régime d'aides à la protection de l'environnement et du climat (modifiant les conditions de la loi du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement

52. La loi de 2017 est appelée à être abrogée par une nouvelle loi dont le projet a été déposé en mai 2024 et est toujours en cours de discussion au Parlement⁶⁴. Ce projet de loi vise notamment à ajuster le régime d'aides d'État à la protection de l'environnement et au climat au RGEC, tel que révisé depuis 2017. L'article 11 de ce projet (relatif à l'« aide à l'investissement en faveur des infrastructures énergétiques ») est le pendant de l'article 48 précité du RGEC et permet de bénéficier des conditions moins contraignantes de ce RGEC que la loi actuelle de 2017 (cependant, le budget alloué à la procédure d'appel à projets est limité à 60 millions d'euros).

2. Décision SIEG

53. Lorsque les critères de l'arrêt *Altmark* (absence d'aide) ne sont pas remplis, il convient d'analyser si la Décision SIEG⁶⁵ s'applique (cette décision instaure un régime d'exemption par catégorie en vertu de l'article 106, paragraphe 2, TFUE, similaire au système du RGEC), pour autant que la mesure soit conforme au droit de l'Union, et notamment les législations sectorielles de l'Union.

⁶³ Voir l'article 5, paragraphe 2, points a), b), c), d), j), et k) du RGEC.

⁶⁴ Voir <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0147/131/295313.pdf>

⁶⁵ Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, JO L 7 du 11.1.2012, pp. 3–10.

54. La première condition pour l'application de la Décision SIEG est que les compensations ne dépassent pas un montant annuel de 15 millions d'euros pour la prestation de SIEG dans des domaines autres que le transport et les infrastructures de transport. Lorsque ce montant varie pendant la durée du mandat, le montant annuel est calculé en tant que moyenne des montants annuels de compensation qu'il est prévu de réaliser au cours du mandat.
55. La décision SIEG ne s'applique que si la période pendant laquelle l'entreprise est chargée de la gestion du service d'intérêt économique général ne dépasse pas dix ans, sauf si le prestataire de service doit consentir à un investissement important qui doit être amorti sur une plus longue durée.
56. La gestion du SIEG doit être confiée à l'entreprise au moyen d'un ou plusieurs actes, qui mentionnent la nature et la durée des obligations de service public, l'entreprise et, s'il y a lieu, le territoire concerné, la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité octroyant l'aide, la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation, les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières et une référence à la décision SIEG.
57. Le montant de la compensation ne peut pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable. Le coût net peut être calculé sur la base de la différence entre les coûts nets et les recettes. Les détails sur le calcul des coûts et recettes se trouvent à l'article 5 de la Décision SIEG. Il y est précisé que les coûts liés aux investissements, notamment dans les infrastructures, peuvent être pris en considération lorsque ces investissements sont nécessaires au fonctionnement du SIEG. Par contre, les recettes à prendre en considération incluent à tout le moins la totalité des recettes tirées du SIEG, que celles-ci soient ou non considérées comme des aides d'État au sens de l'article 107 du traité. De plus, si l'entreprise est titulaire d'un droit exclusif ou spécial lié à des activités, qui ne relèvent pas du SIEG pour lequel l'aide est octroyée, et qui génèrent un bénéfice excédant un bénéfice raisonnable, *ou que cette entreprise bénéficie d'autres avantages octroyés par l'État*, ceux-ci doivent être inclus dans ses recettes, quelle que soit la catégorie dont ils relèvent aux fins de l'article 107 TFUE⁶⁶.

⁶⁶ Article 5, paragraphe 4, de la Décision SIEG.

58. La question se pose de savoir si une aide couverte par le RGEC (au titre de son article 48) pour développer cette infrastructure constitue un tel avantage dont il conviendrait de tenir compte dans les recettes du SIEG en cause (venant réduire la compensation SIEG, déjà limitée à 15 millions d'euros annuels). Il n'existe pas, à notre connaissance, de décision de la Commission ni d'arrêt clarifiant cette question. En pratique, l'enjeu n'existe vraiment que si l'infrastructure ne relève pas d'un monopole légal ou naturel (existence d'une aide). En l'espèce, la question ne surgirait, éventuellement, que pour le réseau hydrogène à créer. En outre, une telle aide à l'investissement en faveur d'une telle infrastructure énergétique ne semble pas constituer une « recette » de son exploitation (visée par le SIEG), puisqu'elle ne ferait que couvrir le coût des infrastructures en question. Or, les coûts pertinents ne semblent pas identiques. C'est une question qu'il est difficile de trancher *in abstracto* et qui devrait être évoquée avec la Commission, le cas échéant.

IV. AIDE COMPATIBLE

59. La dernière étape de ce raisonnement en cascade repose sur l'analyse de la compatibilité d'une aide devant être notifiée à la Commission si elle ne rentre pas dans les catégories définies dans les deux parties précédentes de ce rapport. Dans ce cas, en matière d'infrastructures énergétiques, il est fait application des CEEAG (y compris pour les projets d'intérêt commun, « PIC ») et de la communication sur les projets importants d'intérêt européen commun (« PIIEC »).

1. CEEAG

60. Lorsque les conditions du RGEC ne sont pas respectées, il est nécessaire de notifier la mesure d'aide à la Commission. C'est le cas, par exemple, si le montant de l'aide excède 70 millions par entreprise, par projet.
61. Sur la base de l'article 107, paragraphe 3, c) TFEU, la Commission peut considérer comme compatibles avec le marché intérieur les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Deux conditions cumulatives sont donc nécessaires : l'aide doit faciliter le développement d'une activité économique (condition positive) tout en n'altérant pas indûment les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun (condition négative).

62. Ces deux conditions sont précisées dans les CEEAG, qui détaillent l'appréciation de la compatibilité des aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie, au regard de l'article 107, paragraphe 3, c) TFUE. Les aides en faveur d'infrastructures énergétiques sont spécifiquement visées à la section 4.9 des CEEAG. La notion d'infrastructure énergétique définie au paragraphe 19, 36) des CEEAG vise notamment les systèmes de transport et de distribution d'électricité, les réseaux électriques intelligents, les canalisations de transport et de distribution de gaz qui font partie d'un réseau, à l'exclusion des gazoducs à haute pression utilisés en amont pour la distribution de gaz naturel, les réseaux gaziers intelligents, les canalisations de transport à haute pression de l'hydrogène, ainsi que les canalisations destinées à la distribution locale d'hydrogène, les installations de stockage d'hydrogène, les interconnexions d'hydrogène, etc. Les projets qui sont construits pour un (petit groupe de) consommateur(s) préalablement identifié(s) et qui sont adaptés à ses ou leurs besoins (« infrastructures dédiées ») ne sont pas considérés comme des infrastructures énergétiques. Dans ce cas, il est envisageable d'appliquer la section 4.1 des CEEAG, mais nous comprenons qu'il n'est pas question pour le Grand-Duché de Luxembourg de financer la construction de telles infrastructures dédiées.
63. Partant du principe que les conditions de compatibilité de base sont bien connues, ce mémorandum en dresse seulement un bref aperçu, pour se concentrer sur les éléments propres aux aides aux infrastructures énergétiques, développés dans la section 4.9 des CEEAG.⁶⁷ Étant donné l'absence de projet concret de la part du Grand-Duché de Luxembourg, et la diversité des types d'infrastructures visées et des situations possibles, cette partie du mémorandum reste relativement théorique.

A. Bref aperçu des conditions de compatibilité générales des aides d'État au regard de l'article 107, paragraphe 3, c) en conjonction avec la section 3 des CEEAG

64. Pour que les aides soient jugées compatibles par la Commission en vertu de l'article 107, paragraphe 3, c) TFUE en conjonction avec la section 3 des CEEAG, la Commission analysera les aspects suivants.
- a) en ce qui concerne la condition positive portant sur la facilitation du développement d'une activité économique :

⁶⁷ Pour un raisonnement plus détaillé sur les conditions de base, voir la section 3 des CEEAG, à l'exclusion des sections 3.2.1.1, 3.2.1.2, et 3.2.2, qui ne s'appliquent pas aux infrastructures énergétiques.

- (i) l'identification de l'activité économique qui est facilitée par la mesure, de ses effets positifs pour la société en général et, le cas échéant, de sa pertinence pour certaines politiques de l'Union. L'aide visant à empêcher ou réduire les effets négatifs des activités économiques sur le climat ou l'environnement peut faciliter le développement d'activités économiques en augmentant la durabilité de l'activités économique concernée ;
 - (ii) l'effet incitatif de l'aide. Il y a effet incitatif lorsque l'aide incite le bénéficiaire à modifier son comportement, à exercer une activité économique supplémentaire ou une activité économique plus respectueuse de l'environnement, qu'il n'exercerait pas sans l'aide ou qu'il exercerait d'une manière différente. L'aide ne doit pas servir à soutenir les coûts d'une activité que son bénéficiaire aurait de toute façon réalisée. Pour cette raison, la Commission considère que l'aide est dépourvue d'effet incitatif si le bénéficiaire commence à mettre en œuvre un projet avant d'introduire sa demande d'aide. Dans certains cas exceptionnels, il y a effet incitatif même pour des projets ayant déjà débuté⁶⁸ ;
 - (iii) l'absence de violation de dispositions pertinentes du droit de l'Union.
- b) en ce qui concerne la condition négative portant sur le fait que l'aide n'altère pas indûment les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun⁶⁹ :
- (i) la nécessité de l'intervention de l'État et le caractère approprié de l'aide. Cet aspect est traité de manière spécifique sous l'angle des aides aux infrastructures énergétiques, et sera abordé ci-dessous ;
 - (ii) la proportionnalité de l'aide. Cette dernière est proportionnée si son montant par bénéficiaire se limite au minimum nécessaire pour mener le projet ou l'activité bénéficiant de l'aide. C'est le cas si son montant correspond au surcoût net (« déficit de financement ») nécessaire pour atteindre l'objectif de la mesure d'aide, par comparaison avec le scénario contrefactuel, c'est-à-dire en l'absence d'aide. Une appréciation détaillée du surcoût net n'est pas requise si les montants d'aide sont déterminés au moyen d'une procédure de mise en concurrence, car celle-ci fournit

⁶⁸ Paragraphe 31 des CEEAG.

⁶⁹ Section 3, paragraphe 22 b) des CEEAG.

une estimation fiable de l'aide minimale requise par les bénéficiaires potentiels. Si ce n'est pas le cas, le surcoût net doit être déterminé en comparant la rentabilité des scénarios factuel et contrefactuel ;

- (iii) la transparence de l'aide. L'État membre doit veiller à publier certaines informations sur la plateforme « State aid transparency » de la Commission ou sur un site web exhaustif consacré aux aides d'État ;
- (iv) la prévention des effets négatifs non désirés de l'aide sur la concurrence et les échanges. Cet aspect est traité de manière spécifique sous l'angle des aides aux infrastructures énergétiques, et sera abordé ci-dessous ;
- (v) la mise en balance des effets positifs et négatifs de l'aide, les effets positifs sur les activités économiques soutenues devant l'emporter sur les effets négatifs sur la concurrence et les conditions des échanges. C'est rarement le cas des mesures prévoyant directement ou indirectement un soutien aux combustibles fossiles les plus polluants ou impliquant de nouveaux investissements dans le gaz naturel, à moins qu'il ne soit démontré qu'il n'existe aucun effet de verrouillage.

B. Conditions de compatibilité spécifiques aux aides aux infrastructures énergétiques

- 65. La section 4.9 des CEEAG vise spécifiquement les aides en faveur des infrastructures énergétiques. Elle s'applique aux aides à la construction ou à la mise à niveau d'infrastructures énergétiques. La Commission mentionne des investissements admissibles tels que la numérisation, l'introduction d'intelligence dans les infrastructures énergétiques, par exemple, pour permettre l'intégration d'énergies renouvelables ou à faibles émissions de carbone, ainsi que des mises à niveau fondées sur la résilience au changement climatique.
- 66. Les aides au fonctionnement ne sont en principe pas compatibles. La seule exception est le cas où les coûts d'exploitation de l'infrastructure ne peuvent pas être récupérés auprès des utilisateurs du réseau, et que l'aide au fonctionnement n'est pas liée à des coûts irrécupérables, mais entraîne un changement de comportement qui permet la réalisation d'objectifs de sécurité d'approvisionnement ou de protection de l'environnement.

67. La section 4.9 ne s'applique plus aux installations de stockage d'énergie raccordées à des lignes de transport ou de distribution depuis le 1^{er} janvier 2024⁷⁰, en dehors de celles déjà visées par la notion d'infrastructure énergétique (en matière d'hydrogène). Par contre, elle couvre les actifs de stockage qui sont détenus ou contrôlés par les GRT ou les GRD, conformément aux articles 54 et/ou 36 de la directive 944/2019.

a. Identification de l'activité économique qui est facilitée par la mesure

68. Au point 371 des CEEAG, la Commission explique que des infrastructures énergétiques modernes sont essentielles en vue de parvenir à un marché de l'énergie intégré qui respecte les objectifs climatiques tout en assurant la sécurité énergétique au sein de l'Union. Des infrastructures énergétiques appropriées sont indispensables pour un marché de l'énergie performant. L'amélioration des infrastructures énergétiques accroît la stabilité du système, l'adéquation des ressources, l'intégration des différentes sources d'énergie et l'approvisionnement énergétique dans les réseaux sous-développés.

b. Nécessité et caractère approprié de l'aide

69. En vertu de la section 4.9 des CEEAG, l'aide aux infrastructures énergétiques doit être fondée sur la présence de défaillances du marché⁷¹. Étant donné que les infrastructures énergétiques sont généralement financées par les tarifs appliqués aux utilisateurs, l'octroi d'aides d'État est l'un des moyens de surmonter des défaillances du marché auxquelles il ne peut pas être totalement remédié par l'imposition de tarifs obligatoires. En conséquence, pour démontrer la nécessité d'une aide aux infrastructures énergétiques, les principes suivants s'appliquent⁷² :

⁷⁰ Les installations de stockage d'énergie peuvent cependant être couvertes par les sections 4.1 (« Aides à la réduction et à l'élimination de gaz à effet de serre, y compris par un soutien aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique »), 4.2 (« Aides à l'amélioration de la performance énergétique et environnementale des bâtiments »), 4.3 (« Aides en faveur d'une mobilité propre ») et 4.8 (« Aide à la sécurité d'approvisionnement »), le cas échéant. Elles sont également couvertes par le TCTF sous la section 2.5 (« Aides visant à accélérer le déploiement des énergies renouvelables et du stockage d'énergie dans le contexte de REPowerEU »), et plus particulièrement sous les sous-sections 2.5.1 (« Aides à l'investissement visant à accélérer le déploiement des énergies renouvelables et du stockage d'énergie »), 2.5.2 (« Aides au fonctionnement visant à accélérer le déploiement des énergies renouvelables et du stockage d'énergie »). L'intérêt d'agir dans le cadre du TCTF est qu'il simplifie la mise en œuvre des mesures de soutien à titre temporaire. En effet, les aides dont il est fait mention ont la particularité de devoir être octroyées avant le 31 décembre 2025 et être achevées et en service dans un délai de 36 mois à compter de la date d'octroi.

⁷¹ Paragraphe 372 des CEEAG.

⁷² Paragraphes 379-380 des CEEAG.

- a) Pour les projets d'intérêt commun au sens de l'article 2, point 4), du règlement (UE) n°347/2013⁷³, qui sont pleinement soumis à la législation relative au marché intérieur de l'énergie, les défaillances du marché en termes de problèmes de coordination sont telles que les tarifs peuvent ne pas suffire et que des aides d'État peuvent être octroyées ;
- b) Pour les projets d'intérêt commun partiellement ou intégralement exemptés de la législation relative au marché intérieur de l'énergie, et pour les autres catégories d'infrastructures, l'examen de la nécessité est fait au cas par cas par la Commission. Celle-ci examine la mesure dans laquelle une défaillance du marché conduit à une fourniture non optimale des infrastructures nécessaires, l'ouverture de l'infrastructure à des tiers et sa soumission à des règles en matière de tarification, et la contribution du projet à la sécurité d'approvisionnement énergétique dans l'Union ou aux objectifs de neutralité climatique de l'Union.

70. Un projet d'intérêt commun est un projet nécessaire pour mettre en œuvre les corridors et les domaines prioritaires en matière d'infrastructure énergétiques énoncés à l'annexe I du règlement n° 347/2013 et inscrit sur la liste des projets d'intérêt commun de l'Union visée à l'article 3 du règlement n° 347/2013. L'annexe I vise des corridors prioritaires dans les secteurs de l'électricité, du gaz et du pétrole, ainsi que les domaines thématiques prioritaires que sont le déploiement des réseaux intelligents, l'autoroute de l'électricité et le réseau transfrontalier de transport du dioxyde de carbone. La liste des projets d'intérêt commun de l'Union est reprise à l'annexe VII du règlement n° 347/2013, mais aucun projet d'intérêt commun n'implique le Grand-Duché de Luxembourg. C'est donc une analyse au cas par cas de la nécessité de la mesure d'aide qui doit être réalisée par la Commission.

c. Proportionnalité de l'aide

71. En ce qui concerne les aides aux infrastructures, le scénario contrefactuel est présumé consister en une situation dans laquelle le projet ne serait pas réalisé⁷⁴. Pour déterminer le déficit de financement, l'État membre doit présenter une quantification de tous les

⁷³ Règlement (UE) n° 347/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes, et abrogeant la décision n° 1364/2006/CE et modifiant les règlements (CE) n° 713/2009, (CE) n° 714/2009 et (CE) n° 715/2009, JO L 115 du 25.4.2013, pp. 39–75.

⁷⁴ Paragraphe 381 des CEEAG.

principaux coûts et recettes, du coût moyen pondéré estimé du capital (CMPC) des bénéficiaires afin d'actualiser les flux de trésorerie futurs, ainsi que de la valeur actuelle nette (VAN) sur la durée de vie du projet. L'État membre doit motiver les hypothèses utilisées pour chaque aspect de la quantification ainsi qu'expliquer et justifier toute méthode appliquée. Les mesures d'aides pour les infrastructures énergétiques peuvent atteindre 100 % du déficit de financement.

72. L'introduction de mécanismes de contrôle et de récupération peut se révéler nécessaire lorsqu'il existe un risque de bénéfices exceptionnels, par exemple lorsque l'aide est proche du montant maximum autorisé, tout en maintenant les incitations des bénéficiaires à réduire leurs coûts au minimum et à développer leurs activités au fil du temps de manière plus efficiente.

d. Prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges, et mise en balance

73. Compte tenu des obligations existantes découlant de la législation relative au marché intérieur de l'énergie, dont l'objectif est de renforcer la concurrence, la Commission considère généralement que des aides aux infrastructures énergétiques pleinement soumises à la réglementation relative au marché intérieur n'ont pas d'effets de distorsion injustifiés.
74. En cas d'exemption (partielle ou intégrale) de la législation relative au marché intérieur de l'énergie, la Commission apprécie au cas par cas les distorsions potentielles de la concurrence en tenant compte, en particulier, du degré d'accès de tiers aux infrastructures bénéficiant d'une aide, de l'accès à des infrastructures de recharge, de l'éviction de l'investissement privé et de la position concurrentielle du ou des bénéficiaires. En cas d'exemption intégrale, les effets de distorsion négatifs sur la concurrence sont considérés comme particulièrement graves.
75. Pour les investissements dans les infrastructures de gaz naturel, les États membres doivent démontrer les effets positifs suivants de nature à compenser les effets négatifs sur la concurrence : i) si les infrastructures sont adaptées à l'utilisation d'hydrogène et entraînent une augmentation de l'utilisation de gaz renouvelable, ou, à défaut, pourquoi il n'est pas possible de concevoir le projet de telle façon qu'elles soient adaptées à l'utilisation d'hydrogène et comment le projet ne crée pas d'effet de verrouillage pour l'utilisation du

gaz naturel ; et ii) comment l'investissement contribue à la réalisation de l'objectif de l'Union en matière de climat à l'horizon 2030 et de l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050.

2. Collaboration du Grand-Duché de Luxembourg avec d'autres États membres

76. Le Grand-Duché de Luxembourg a mentionné son intérêt pour la possibilité de participer au financement d'infrastructures publiques de réseau régulées qui ne se sont pas situées sur le territoire du Grand-Duché, telles que des participations dans des réseaux électriques offshore ou des canalisations d'hydrogène dans des pays voisins. Cette question doit être analysée sous deux aspects : celui, plus courant, des collaborations institutionnalisées que sont le projet d'intérêt commun (« PIC ») et le projet important d'intérêt européen commun (« PIIEC »).

A. Le PIC

77. Un projet d'intérêt commun est un projet nécessaire pour mettre en œuvre les corridors et les domaines prioritaires en matière d'infrastructures énergétiques énoncés à l'annexe I du règlement n° 347/2013 concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes, et inscrit sur la liste de projets d'intérêt commun, définie à l'annexe VII du règlement 347/2013.

78. Les corridors prioritaires visés à l'annexe I sont divisés entre les secteurs de l'électricité, du gaz et du pétrole. Dans le secteur de l'électricité, ceux qui concernent le Luxembourg sont le réseau dans les mers septentrionales et les interconnexions électriques Nord-Sud en Europe de l'Ouest. Dans le secteur du gaz, ce sont les interconnexions Nord-Sud en Europe de l'Ouest. Le corridor prioritaire dans le secteur du pétrole ne concerne pas le Luxembourg. En outre, les domaines thématiques prioritaires concernent tous les États membres et sont au nombre de trois : le déploiement des réseaux intelligents, les autoroutes de l'électricité et le réseau transfrontalier de transport du dioxyde de carbone.

79. La liste de projets d'intérêt commun censés mettre en œuvre ces corridors et domaines prioritaire est dressée tous les deux ans par la Commission, sur la base de listes régionales de propositions de PIC adoptées par les organes de décisions de groupes régionaux dont font partie les États membres. Les États membres ont donc un impact très concret dans le

processus de sélection des projets. Les critères applicables aux PIC sont fixés à l'article 4 du règlement 347/2013. Les critères généraux sont les suivants :

- a) le projet est nécessaire au minimum à l'un des corridors ou domaines prioritaires en matière d'infrastructures énergétiques ;
- b) les avantages globaux du projet évalués conformément à des critères spécifiques au type d'infrastructure l'emportent sur les coûts qu'il représente, y compris à long terme ; et
- c) le projet satisfait à l'un des critères suivants :
 - i. il concerne au minimum deux États membres en traversant directement la frontière de deux ou plusieurs États membres ;
 - ii. il est situé sur le territoire d'un État membre et a une incidence transfrontalière importante ;
 - iii. il traverse au minimum la frontière d'un État membre et d'un État de l'Espace économique européen.

80. Il est donc possible de retenir un projet impliquant seulement deux États membres, voire un seul État membre, à condition que celui-ci ait une incidence transfrontalière importante. Cela peut s'avérer pertinent pour les projets futurs du Grand-Duché de Luxembourg, si ceux-ci ne font pas partie de projets de plus grande envergure que sont les PIIEC.

81. Les PIC relevant de catégories spécifiques d'infrastructures énergétiques doivent également respecter des critères spécifiques, qui sont énoncés à l'article 4, paragraphe 2 du règlement 347/2013, en fonction du type d'infrastructure énergétique dont il est question. Les différents types d'infrastructure à développer pour mettre en œuvre les priorités énoncées à l'annexe I sont décrits à l'annexe II du règlement 347/2013.

82. Le PIC présente un double intérêt pour le Luxembourg. Du point de vue institutionnel, il permet de coordonner des projets dont l'échelle est pertinente pour le Luxembourg dans un cadre déjà préétabli, ce qui peut faciliter les échanges entre États membres. Du point de vue du droit des aides d'État, il est susceptible d'assouplir l'analyse de compatibilité de l'aide réalisée par la Commission. La section 4.9 des CEEAG est toujours d'application, mais

avec quelques variations. Tout d'abord, les actifs de stockage sélectionnés en tant que PIC sont couverts par la section 4.9, contrairement aux installations de stockage en général⁷⁵. En fait, tout PIC tel que défini à l'article 2, point 4) du règlement 347/2013 est considéré comme une infrastructure énergétique au sens du paragraphe 19, 36) des CEEAG. Ensuite, la Commission explique au paragraphe 372 des CEEAG qu'elle considère que les aides en faveur d'infrastructures énergétiques peuvent s'avérer bénéfiques pour le marché intérieur en contribuant à remédier aux défaillances du marché, et que c'est le cas, en particulier, pour les PIC. Cela se traduit concrètement à l'étape de l'analyse de la nécessité et du caractère approprié de l'aide. Suivant le paragraphe 380 des CEEAG, la Commission considère que la nécessité de l'aide est démontrée en cas de PIC pleinement soumis à la législation relative au marché intérieur de l'énergie. Si le PIC est partiellement ou intégralement exempté des dispositions de la législation relative au marché intérieur de l'énergie, la Commission devra apprécier au cas par cas la nécessité de l'aide.

B. Le PIIEC

83. Les PIIEC sont des projets de plus grande envergure que les PIC. Conformément à l'article 107, paragraphe 3, point b) du TFUE, les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt commun peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur. La Communication PIIEC s'applique aux PIIEC dans tous les secteurs d'activité économique⁷⁶ (y compris en matière d'infrastructures énergétiques).
84. Le guiding template de la Commission mentionne expressément la possibilité d'envisager des PIIEC dans le cas de projets intégrés transfrontaliers en rapport avec des investissements dans des infrastructures d'hydrogène. Ceux-ci se sont d'ailleurs matérialisés à travers les quatre PIIEC déjà existants dans ce domaine ; Hy2Tech⁷⁷,

⁷⁵ Sauf exception mentionnée au point 67 de cette note.

⁷⁶ Communication PIIEC, paragraphe 9.

⁷⁷ Décision de la Commission du 15 juillet 2022, *Important Project of Common European Interest on Hydrogen Technology (Hy2Tech)*, C(2022) 5158 final.

Hy2Use⁷⁸, Hy2Infra⁷⁹, et Hy2Move⁸⁰, tous déclarés compatibles par la Commission sur base de l'article 107, paragraphe 3, b) et de la Communication PIIEC.

85. Les règles en matière d'aides d'État finançant des PIIEC offrent plus de souplesse que les autres règles du droit des aides d'État, en particulier concernant les aides aux projets de recherche. Compte tenu des exigences élevées en matière d'innovation, la Communication permet des intensités d'aide plus élevées ainsi que des aides en faveur d'un premier déploiement industriel. En contrepartie, les bénéficiaires doivent remplir certains critères d'admissibilité et de compatibilité. Aucun PIIEC n'ayant été concrètement envisagé par le Grand-Duché de Luxembourg, nous aborderons brièvement ces éléments, et renvoyons à la Communication PIIEC pour le surplus.

a. Critères d'admissibilité

86. Les critères d'admissibilité portent sur la définition du projet, son intérêt européen commun, et son importance.
87. En ce qui concerne la définition du projet, l'aide envisagée doit concerner un projet unique dont les objectifs et les modalités d'exécution sont clairement définis.⁸¹ La Commission peut également juger admissible un «projet intégré», c'est-à-dire un groupe de projets uniques insérés dans une structure, une feuille de route ou un programme commun, qui visent le même objectif et se fondent sur une approche systémique cohérente.⁸² L'intégration est décisive pour un PIIEC et doit être démontrée. Chaque projet d'entreprise d'un PIIEC doit démontrer sa valeur ainsi que sa contribution à la réalisation des objectifs du PIIEC, et doit satisfaire à tous les critères d'admissibilité et de compatibilité. Dans les cas des projets relatifs à l'hydrogène, il ne suffit pas que chaque projet soit lié à l'hydrogène, ou qu'il permette d'éviter un certain volume d'émissions de carbone pour démontrer l'intégration.

⁷⁸ Décision de la Commission du 21 septembre 2022, *Important Project of Common European Interest on Hydrogen Technology (Hy2Use)*, C(2022) 6847 final.

⁷⁹ Décision de la Commission du 15 février 2022, *Important Project of Common European Interest on Hydrogen Technology (Hy2Infra)*, C(2024) 1053 final.

⁸⁰ La décision n'a pas encore été publiée, voir le communiqué de presse du 28 mai 2024 [ici](#).

⁸¹ Communication PIIEC, paragraphe 12.

⁸² Communication PIIEC, paragraphe 13.

88. Pour ce qui est de l'intérêt européen commun, la Commission a fixé des critères cumulatifs généraux⁸³ :

- le projet apporte une contribution concrète, claire et identifiable importante aux objectifs ou stratégies de l'Union et a une incidence significative sur la croissance durable, par exemple en revêtant une importance majeure pour le pacte vert pour l'Europe ou l'objectif de neutralité climatique de l'Union à l'horizon 2050 ;
- le projet est conçu pour surmonter des défaillances du marché ou systémiques importantes et, en l'absence de l'aide, il ne pourrait pas y parvenir dans la même mesure ou de la même manière, ou pour remédier à des problèmes de société qui ne seraient pas adéquatement résolus ou corrigés autrement ;
- sauf si un nombre inférieur est justifié par la nature du projet (minimum deux États dans des cas dûment motivés⁸⁴), ce dernier doit généralement associer au moins quatre États membres et ses bénéficiaires ne peuvent se limiter aux États membres pourvoyeurs d'un financement. Les bénéficiaires générés par le projet doivent être clairement définis d'une manière concrète et identifiable ;
- tous les États membres doivent avoir une réelle possibilité de participer à un projet émergent ;
- les bénéficiaires générés par le projet ne peuvent se limiter aux entreprises ou au secteur concernés mais doivent trouver une pertinence et une application plus larges dans l'économie ou la société de l'Union ;
- le projet doit comporter un cofinancement important par le bénéficiaire, sauf cas exceptionnels ;

⁸³ Communication PIIEC, section 3.2.1.

⁸⁴ La Commission donne notamment l'exemple de projets RTE-T qui revêtent une importance fondamentalement transnationale parce qu'ils font partie d'un réseau transfrontière physiquement interconnecté. En ce qui concerne les RTE-E, il semble plus approprié d'agir dans le cadre de PIC (voir section IV.2.A) lorsqu'il est question d'un projet impliquant seulement deux États membres, cette possibilité étant expressément prévue à l'article 4 du règlement 347/2013.

- les États membres doivent apporter la preuve que le projet respecte le principe consistant à « ne pas causer de préjudice important » au sens de l'article 17 du règlement (UE) 2020/852⁸⁵.

89. Il existe également des critères spécifiques aux types de projets. En ce qui concerne les projets d'infrastructures énergétiques, ils peuvent être considérés comme des projets de recherche, à condition qu'ils revêtent un caractère novateur majeur ou apportent une valeur ajoutée importante en termes de RDI, compte tenu de l'état de la technique dans le secteur concerné⁸⁶. Comme dit précédemment, les activités liées au premier déploiement industriel peuvent également être financées, pour autant que ce premier déploiement industriel s'inscrive dans le prolongement d'activités de RDI et comporte en soi un volet de RDI important qui constitue un élément à part entière nécessaire à la bonne réalisation du projet. Les projets comprenant un premier déploiement industriel doivent permettre la mise au point d'un nouveau produit ou service à forte intensité de recherche et d'innovation ou le déploiement d'un processus de production fondamentalement innovant.
90. Si le projet d'infrastructure énergétique ne remplit pas les conditions du paragraphe 89, il doit soit revêtir une importance majeure pour les stratégies de l'Union en matière d'énergie (y compris la sécurité de l'approvisionnement énergétique), soit contribuer de manière significative au marché intérieur, et notamment (mais pas exclusivement) au secteur de l'énergie⁸⁷. Dans ce cas, le projet ne peut être soutenu que jusqu'à ce qu'il devienne pleinement opérationnel à la suite de la construction.
91. Quant à l'importance du projet, ce dernier doit avoir une importance quantitative ou qualitative. Il doit être d'une taille ou d'une ampleur très importante ou comporter un niveau de risque technologique ou financier très élevé, ou les deux.

b. Critères de compatibilité

92. La Commission a fixé des critères particuliers quant à la nécessité et à la proportionnalité de l'aide, de la prévention des distorsions indues de la concurrence, d'une mise en balance

⁸⁵ Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables, JO L 198 du 22.6.2020, p. 13.

⁸⁶ Communication PIIEC, paragraphe 22.

⁸⁷ Communication PIIEC, paragraphe 25.

des effets et de la transparence du projet⁸⁸. Ces critères étant extrêmement détaillés et précis, nous laissons le lecteur prendre connaissance de la section 4 de la Communication PIIEC pour le surplus.

V. FINANCEMENT PARTIEL DES INFRASTRUCTURES D'UN AUTRE ÉTAT MEMBRE

93. Le Grand-Duché de Luxembourg a mentionné son intérêt pour le financement d'infrastructures énergétiques à l'extérieur de son territoire. Dans ce cas, les règles exposées pour le financement de ses propres infrastructures s'appliquent lorsqu'elles sont pertinentes s'agissant des notions précitées de monopole légal ou naturel et d'aides compatibles en vertu des CEEAG ou du RGEC⁸⁹.
94. Par contre, le risque de surcompensation lié au cumul d'aides d'État octroyées par différents États membres doit être pris en compte. Dans l'arrêt *Landwärme*⁹⁰, le Tribunal a annulé des décisions de la Commission approuvant des régimes d'aides suédois prenant la forme d'exonérations fiscales pour du biogaz, en vertu de l'article 107, paragraphe 3, c) du traité et des EEAG. Le Tribunal a considéré que dans son analyse de la proportionnalité de l'aide, la Commission n'avait pas pris en compte le risque de surcompensation lié à des aides favorisant la production du biogaz octroyées par le Danemark. La Commission et la Suède défendaient toutes les deux l'idée que les aides octroyées par d'autres États membres ne doivent pas être prises en compte. Pourtant, le Tribunal a considéré qu'il convenait de constater que les lignes directrices EEAG ne précisent pas que la seule surcompensation qui doit être évitée pour qu'une aide soit proportionnée est celle susceptible de découler du cumul d'aides émanant d'un seul et même État membre. Selon lui, c'est donc à tort que la Commission a fait valoir que les lignes directrices EEAG s'opposent à ce qu'elle examine la surcompensation susceptible de découler du cumul litigieux lors de l'évaluation de la compatibilité des exonérations fiscales en cause avec le marché intérieur⁹¹. Dans le cas d'espèce, la requérante avait communiqué à la Commission, avant l'adoption des décisions attaquées, des informations relatives aux possibles effets d'un cumul des exonérations

⁸⁸ Communication PIIEC, section 4.

⁸⁹ Ce qui n'est pas le cas des pistes liées à la notion de SIEG qui dépendent d'une décision souveraine de chaque État membre de prévoir un tel SIEG pour ses propres infrastructures.

⁹⁰ Arrêt du 21 décembre 2022, *Landwärme / Commission*, T-626/20, EU:T:2022:853 (voir notre commentaire dans *Concurrences* n° 1-2023, pp. 146-149).

⁹¹ Arrêt du 21 décembre 2022, *Landwärme / Commission*, T-626/20, EU:T:2022:853, point 60.

fiscales accordées par la Suède et des aides à la production d'énergie à partir du biogaz octroyées par d'autres États membres, et en particulier le Danemark. Le Tribunal a conclu que la Commission disposait d'informations sur le cumul litigieux qu'elle aurait dû prendre en compte dans son analyse de la compatibilité des régimes d'aides⁹².

95. Les CEEAG, qui ont suivi les EEAG, ne précisent pas non plus que la seule surcompensation qui doit être évitée pour qu'une aide soit proportionnée est celle susceptible de découler du cumul d'aides émanant d'un seul et même État membre. La condition de proportionnalité s'appliquant également aux aides aux infrastructures énergétiques, il y a de fortes chances que le Tribunal adopterait le même raisonnement. A fortiori, dans le cadre d'aides octroyées par un État membre aux infrastructures d'un autre État membre, il serait logique que le Tribunal estime que le premier État membre et la Commission doivent a minima s'informer sur les aides octroyées par l'État membre dont les infrastructures énergétiques sont les bénéficiaires de l'aide.
96. Un raisonnement par analogie doit également être envisagé dans le cadre du RGEC. L'article 8 portant sur le cumul précise que pour déterminer si les seuils de notification fixés à l'article 4 et les intensités d'aide maximales sont respectés, il est tenu compte du montant total des aides d'État octroyées en faveur de l'activité, du projet ou de l'entreprise considérés. Il n'est pas précisé que ce montant total doit être déboursé par un seul État membre, et l'arrêt *Landwärme* fait planer le risque que les aides de différents États membres, en faveur du même projet, soient cumulées.

VI. CONCLUSION

97. Les infrastructures de réseau de transport et de distribution d'électricité et de gaz semblent toutes deux remplir les conditions nécessaires pour être considérées comme des monopoles n'entraînant pas de distorsion de concurrence. De ce fait, les mesures en faveur de telles infrastructures ne peuvent pas être qualifiées d'aides d'État, ni soumises au droit des aides d'État.
98. En ce qui concerne le potentiel futur réseau d'hydrogène, à l'heure actuelle, celui-ci ne peut pas prétendre au statut de monopole légal ou naturel. Il est cependant envisageable de recourir à la notion de service d'intérêt économique général sous le respect des conditions

⁹² *Ibid.*, points 75 et 85.

Altmark afin de mettre en place un tel réseau, comme l'ont prévu les Pays-Bas. Dans ce cas, une discussion avec la Commission s'impose, étant donné l'absence de précédents dans ce secteur naissant. Si un tel projet n'est pas possible, il y a lieu de considérer l'octroi d'une aide exemptée de notification conformément aux conditions de la décision SIEG ou du RGEC. Finalement, il est toujours possible de notifier une aide en faveur des infrastructures énergétiques sous la section 4.9 des CEEAG.
