

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

### **Procès-verbal de la réunion du 22 mai 2025**

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 27 mars, du 1<sup>er</sup> avril et du 8 mai 2025
2. 8462 Projet de loi instituant un régime d'aides en faveur de la transition vers une économie à zéro émission nette  
- Rapporteur: Madame Carole Hartmann  
  
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. 8417 Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 3 février 2023 fixant les critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les biocarburants, les bioliquides et les combustibles issus de la biomasse  
  
- Présentation du projet de règlement grand-ducal  
- Examen des avis en vue de la rédaction d'une prise de position pour la Conférence des Présidents

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Jeff Boonen, M. Georges Engel, M. Franz Fayot, M. Paul Galles remplaçant Mme Octavie Modert, Mme Carole Hartmann, M. Laurent Mosar, M. Ben Polidori remplaçant M. Claude Haagen, M. Tom Weidig, Mme Joëlle Welfring

M. Georges Reding, Mme Ruxandra Gänser, M. Raphaël Vertommen, du Ministère de l'Economie

Mme Ifeta Sabotic, du groupe politique DP

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Baum, M. Félix Eischen, M. Patrick Goldschmidt, Mme Paulette Lenert, M. David Wagner, Mme Stéphanie Weydert

M. Sven Clement, M. Marc Goergen, observateurs

M. Lex Delles, Ministre de l'Economie, des PME, de l'Energie et du Tourisme

\*

Présidence : Mme Carole Hartmann, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 27 mars, du 1<sup>er</sup> avril et du 8 mai 2025**

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

**2. 8462 Projet de loi instituant un régime d'aides en faveur de la transition vers une économie à zéro émission nette**

**- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat**

Madame le Président-Rapporteur rappelle que le projet de loi sous rubrique a été présenté par Monsieur le Ministre lors de la réunion du 27 mars 2025. Lors de cette même réunion et compte tenu de l'avis du Conseil d'Etat, la commission a décidé d'amender le texte gouvernemental. L'oratrice résume les principaux amendements apportés au dispositif initial et note que dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat se voit désormais en mesure de lever ses trois oppositions formelles.

Madame le Président-Rapporteur précise que l'avis de la Chambre des Métiers est désormais également disponible, que cette corporation salue le projet de loi et n'a aucune observation particulière à formuler.

Madame le Président-Rapporteur remarque que dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat propose une reformulation concernant l'article 10 du projet de loi ainsi que deux propositions d'ordre légistique et invite la représentante du Ministère à réagir concernant ces ultimes observations.

La représentante du Ministère confirme les propos de Madame le Président-Rapporteur et recommande à la commission de faire siennes lesdites propositions de la Haute Corporation.

La représentante du Ministère profite de l'occasion pour rappeler à la commission l'urgence de ce projet de loi. Ce dispositif repose sur un encadrement temporaire de la Commission européenne et les aides qui peuvent être accordées par la loi en projet doivent l'être avant le 31 décembre 2025 au plus tard. Le calendrier est d'autant plus serré qu'un appel à projets doit être organisé au préalable. Cet appel doit être ouvert durant au minimum six semaines. Idéalement, et au plus tard, l'appel à projets sera ouvert au 1<sup>er</sup> septembre prochain afin de permettre l'analyse des dossiers introduits et l'octroi des aides pour les projets retenus avant la fin de l'année.

*Débat :*

- Compte tenu du calendrier serré exposé, Madame Joëlle Welfring s'interroge sur l'**organisation de l'information** des entreprises potentiellement concernées par ce régime d'aides. Un représentant du Ministère précise que l'année passée déjà une enquête à ce sujet a été réalisée auprès des entreprises. Cette année, une seconde enquête, du 1<sup>er</sup> mars au 1<sup>er</sup> mai, a été réalisée. A travers les canaux de

communication habituels du Ministère de l'Economie, par intermédiaire de la FEDIL par exemple, un projet de cahier de charges a également été communiqué aux entreprises. C'est ainsi que des premiers projets ont déjà été introduits. L'information est donc passée et une série d'autres entreprises se préparent à l'entrée en vigueur de ce dispositif et seront prêtes dès l'ouverture de l'appel à projets ;

- Répondant à Madame Joëlle Welfring qui renvoie à l'avis de la Chambre des Métiers, le représentant du Ministère concède que les **petites et moyennes entreprises** peuvent éprouver comme fastidieux de participer à une procédure de mise en concurrence. Or, le régime d'aides à la protection de l'environnement et du climat permet de subventionner des études environnementales. C'est ainsi que le Ministère de l'Economie recommande à ces entreprises de solliciter l'appui de conseillers externes pour préparer leur dossier et soutient financièrement de telles consultations – jusqu'à une hauteur de 70% du coût pour les petites entreprises. En général, ces entreprises empruntent cette voie. L'agence Luxinnovation sensibilise également dans ce sens. L'orateur tient à souligner que lors de ladite procédure chaque entreprise, grande ou petite, est traitée sur un même pied d'égalité ;
- Répondant à Madame Joëlle Welfring, la représentante du Ministère explique que le successeur de l'encadrement temporaire de crise et de transition<sup>1</sup>, le **Clean Industrial Deal** ou CISAF<sup>2</sup> reprend un grand nombre des dispositions de son prédécesseur. Concernant ce texte, une consultation publique a eu lieu à laquelle le Ministère de l'Economie a participé en pointant certains points qui pourraient être améliorés d'un point de vue des entreprises luxembourgeoises. Le calendrier prévisionnel prévoit une adoption de ce nouvel encadrement en juin prochain. Le **Clean Industrial Deal** suivra donc immédiatement à l'expiration de l'encadrement actuel ;
- Répondant à Monsieur Franz Fayot, la représentante du Ministère précise qu'il est prévu que le nouvel encadrement évoqué s'appliquera **jusqu'à la fin de l'année 2030**. De ce point de vue, la prévisibilité s'est accrue. Elle donne à considérer que le nouvel encadrement reprend largement l'actuel encadrement temporaire de crise, complexe certes, mais dont les Etats membres ont entretemps acquis une certaine expérience dans la transposition et l'application. Compte tenu des domaines traités, une simplification de cet encadrement s'avère, dans la pratique, parfois impossible ;
- Répondant à Madame Joëlle Welfring, le représentant du Ministère concède que le nouvel encadrement n'est pas de nature à faciliter, le cas échéant, la tâche aux **petites et moyennes entreprises**. La structure, la conception et les procédures du CISAF demeurent très similaires à celles du TCTF. Les changements interviennent principalement au niveau des conditions et seuils.

La représentante du Ministère ajoute que la consultation publique était également ouverte aux petites entreprises. Celles-ci avaient donc la possibilité de s'exprimer à ce sujet.

---

<sup>1</sup> En abrégé également appelé « TCTF » (*Temporary Crisis and Transition Framework*)

<sup>2</sup> *Clean Industrial State Aid Framework*

Le représentant du Ministère précise que dans ladite consultation publique, son ministère est intervenu également dans l'intérêt des petites entreprises. Il a, par exemple, rappelé sa critique à la durée de mise en service de 36 mois prévue qu'il considère comme trop courte pour des petites et moyennes entreprises. D'autres Etats membres ont formulé des positions similaires.

Monsieur Tom Weidig juge illusoire de croire que les petites et moyennes entreprises, voire leurs fédérations, puissent faire entendre leur voix dans ces consultations publiques, limitées à une durée de six mois en général, au même titre que les grandes entreprises. Partant, il souligne l'importance d'analyses et d'interventions de la part de l'Etat luxembourgeois d'un point de vue favorable aux petites entreprises – à la fois dans ces consultations que dans la négociation au niveau européen.

*Conclusion :*

Madame le Président-Rapporteur retient que la commission fera droit aux dernières propositions du Conseil d'Etat et qu'il y a lieu de procéder à la rédaction du **projet de rapport**, l'objectif étant de soumettre ce projet de loi au vote de la prochaine séance plénière de la Chambre des Députés.

**3. 8417 Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 3 février 2023 fixant les critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les biocarburants, les bioliquides et les combustibles issus de la biomasse**

**- Présentation du projet de règlement grand-ducal**

Rappelant que sa commission sera appelée à aviser la Conférence des Présidents au sujet du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, Madame le Président invite le représentant du Ministère à expliquer le contenu du dispositif projeté.

Le représentant du Ministère rappelle que cette procédure concernant pareils règlements grand-ducaux, dont la base légale<sup>3</sup> conditionne leur entrée en vigueur à l'assentiment de la Chambre des Députés, sera abrogée<sup>4</sup> dans un futur proche.

L'orateur poursuit en résumant le double objectif de ce projet de règlement grand-ducal, appelé à modifier le règlement grand-ducal du 3 février 2023.

Les modifications projetées visent, d'une part, à transposer la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023, dite « RED III », directive qui adapte certains critères et seuils techniques applicables dans le secteur de l'énergie renouvelable produite à partir de la biomasse. Ces adaptations sont retranscrites littéralement de la directive et

---

<sup>3</sup> La loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie.

<sup>4</sup> Ladite loi du 5 août 1993 sera remplacée et abrogée par la future loi relative à la transition énergétique et modifiant : 1° la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ; et 2° la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel, déposée le 28 septembre 2023 (doc. parl. n° 8317).

concernent les grandes installations. Le représentant du Ministère précise que lesdites adaptations viennent d'entrer en vigueur.<sup>5</sup>

Le projet de règlement grand-ducal prévoit, d'autre part, l'introduction d'une dérogation à l'obligation de prouver le respect des critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'aide de systèmes nationaux ou internationaux volontaires de certification reconnus par la Commission européenne. Cette dérogation sera limitée aux années 2023 et 2024. Durant cette phase initiale, il était impossible pour les opérateurs économiques concernés de respecter ces obligations par le simple fait d'un manque de biomasse et d'acteurs certifiés dans la chaîne d'approvisionnement ainsi que de longs délais de certification par des auditeurs des organismes de certification. Cette dérogation vise à éviter que ces opérateurs économiques soient obligés de rembourser les subventions obtenues.

### **- Examen des avis en vue de la rédaction d'une prise de position pour la Conférence des Présidents**

Concernant l'avis du Conseil d'Etat, le représentant du Ministère remarque que cet avis se limite à un examen quant à la forme. L'orateur souligne que les auteurs du projet de règlement grand-ducal ont fait leurs toutes ces observations d'ordre légistique.

Comme déjà pour le règlement grand-ducal à modifier, le Conseil d'Etat s'est dispensé d'un examen quant au fond en raison du fait que ce dispositif modificatif a également été pris sur base de la loi modifiée du 5 août 1993, loi que le Conseil d'Etat juge non conforme à la Constitution.

A ce sujet, le représentant du Ministère rappelle qu'au courant de l'été 2023, un projet de loi a été introduit dans la procédure législative afin de remplacer ladite base légale et la rendre, entre autres, conforme à la jurisprudence constitutionnelle voire à la future Constitution révisée. Le fait que ce projet de loi n'ait pas encore été avisé par le Conseil d'Etat s'explique non seulement par une série d'autres priorités législatives, mais également par le fait que le Gouvernement entend remettre ce projet de loi sur le métier. En automne, le Ministère de l'Economie envisage de saisir le Conseil de Gouvernement d'un nouveau dispositif, idéalement après un échange de vues avec la Haute Corporation concernant cet encadrement légal du pouvoir réglementaire, dans une matière où il n'est pas aisé de faire la part entre le volet législatif et le volet réglementaire.

Le représentant du Ministère clôt en appelant la commission à aviser favorablement ce projet de règlement grand-ducal compte tenu du fait qu'un projet de loi visant à remédier à cette inconstitutionnalité a été déposé et qui comporte une nouvelle base légale pour pareils règlements grand-ducaux et que son ministère est disposé à se concerter à ce sujet avec le Conseil d'Etat pour peaufiner la loi en projet bien avant la fin de l'année en cours.

Madame le Président ajoute que le règlement grand-ducal à modifier a fait l'objet d'un avis favorable de la Conférence des Présidents,<sup>6</sup> voire de la

---

<sup>5</sup> Le 21 mai 2025.

<sup>6</sup> Voir doc. parl. n° 8064/03

commission parlementaire compétente à l'époque,<sup>7</sup> et ceci malgré le fait que le Conseil d'Etat exprimait ces mêmes réserves et se dispensait également d'un examen quant au fond<sup>8</sup>. A l'époque, la commission insistait « *auprès du Ministre de l'Energie pour que ce dernier dépose à la Chambre des Députés dans les meilleurs délais un projet de loi visant à modifier la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie afin de définir clairement l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire en la matière.* ».

Madame le Président constate favorablement que ce projet de loi réclamé a, en effet, été déposé le 28 septembre 2023. Plusieurs avis concernant ce projet de loi ont déjà été introduits. L'oratrice considère utile que le Gouvernement se concerta avec le Conseil d'Etat concernant l'encadrement légal à prévoir concrètement dans cette matière avant d'avancer dans ce dossier législatif. Il y a lieu de s'assurer que la future base légale de ces règlements grand-ducaux soit conforme à la Constitution révisée.

*Débat :*

- Répondant à Madame Joëlle Welfring, qui s'interroge sur la **remise sur le métier évoquée du projet de loi n° 8317** relative à la transition énergétique, le représentant du Ministère précise que bien que ce projet de loi tenait compte de l'évolution de la jurisprudence constitutionnelle en la matière, au moment de sa rédaction ses auteurs ne disposaient pas encore de la version définitive de la nouvelle Constitution, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2023, de sorte que, déjà de ce point de vue seul, une relecture critique s'impose. De surcroît, il y a lieu de tenir compte de toute une série de mesures annoncées dans ce domaine, à la suite de la consultation nationale « Einfach – séier – erneierbar » dont certaines sont à intégrer dans ledit projet de loi. L'analyse de ces mesures d'un point de vue juridique est en cours ;
- Répondant à Madame Joëlle Welfring, le représentant du Ministère confirme que le **projet de loi déposé en 2023 prévoit déjà une base légale** pour ces critères réglementaires de durabilité et d'émissions de CO<sub>2</sub> des biocarburants. Il peut s'avérer que cette base soit déjà suffisante d'un point de vue constitutionnel et assure un encadrement légal suffisant de l'actuel règlement grand-ducal. Dans ce cas de figure, il est fort possible que ce règlement grand-ducal du 3 février 2023, tel qu'il aura été modifié, puisse être maintenu inchangé. Il ne peut cependant être exclu que certaines de ses normes réglementaires à caractère plus fondamental devront être transférées dans cette future loi et que le règlement devra être modifié une nouvelle fois. Cette analyse à effectuer ne concernera cependant, le cas échéant, pas seulement et dans sa globalité ledit règlement grand-ducal du 3 février 2023, mais également tous les autres règlements grand-ducaux pris sur base de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ;
- Répondant à Monsieur Jeff Boonen, le représentant du Ministère confirme que ces nouveaux critères réglementaires concernent principalement des grandes installations qui fonctionnent **sur base de bois**, mais aussi les grandes installations de biométhanisation. Au Luxembourg, ces installations fonctionnent, en général, soit sur base

---

<sup>7</sup> La Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire

<sup>8</sup> Avis du Conseil d'Etat du 29 novembre 2022 (doc. parl. n° 8064/01)

de pellets de bois, soit, notamment dans l'industrie, sur base de bois de rebut. D'un point de vue écologique, ces dernières sont mieux placées puisqu'il s'agit d'une matière « en fin de vie ». Pour ces produits, l'accent est davantage porté sur la distance de transport vers l'installation de production d'énergie pour évaluer son éligibilité au subventionnement en fonction des critères de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La directive (UE) 2023/2413 prévoit que les Etats membres tiennent compte de la hiérarchie des déchets et veillent à l'application du principe de l'utilisation en cascade de la biomasse en mettant l'accent sur les régimes d'aide et en tenant dûment compte des spécificités nationales. Le bois doit être utilisé en fonction de sa valeur ajoutée économique et environnementale la plus élevée afin d'éviter de soutenir des filières non durables ou de fausser la concurrence avec les secteurs des matériaux ;

- Répondant à Madame Joëlle Welfring, le représentant du Ministère précise que les valeurs par défaut ainsi que la méthodologie de calcul concernant les émissions de gaz à effet de serre admises en fonction des **distances d'acheminement** des matières premières utilisées sont fixées dans les annexes de la directive (UE) 2023/2413. Le rayon d'approvisionnement en matières premières de la plus grande installation utilisant du bois de rebut au Luxembourg correspond au seuil minimal de la distance de transport prévu dans ladite directive. Le développement de futurs projets de ce genre au Luxembourg n'est donc pas compromis. Ces obligations renforcées peuvent toutefois représenter un défi pour les grandes installations industrielles, telles que des centrales à charbon reconverties en centrales à pellets de bois, qui s'approvisionnent outre-mer également ;
- Répondant à Monsieur Jeff Boonen, le représentant du Ministère confirme que les critères d'éligibilité des installations de **biométhanisation** deviennent plus stricts, mais ces nouveaux critères concernent notamment les nouvelles installations. Le secteur a été informé de ces nouveaux critères en 2023 déjà et les quelques exploitants concernés prennent les dispositions nécessaires pour assurer leur conformité au règlement grand-ducal modifié. Les petits producteurs d'énergie ne sont pas visés par les obligations en matière de la durabilité de la biomasse ;
- Répondant à Monsieur Jeff Boonen, le représentant du Ministère confirme qu'une **production de biocarburant** à partir de la biomasse tomberait sous le champ d'application du présent règlement grand-ducal. La production d'hydrogène en revanche, recourant à la technologie de l'électrolyse, devrait recourir à de l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables – biomasse exceptée – et n'est donc pas directement concernée par le cadre réglementaire discuté ;
- Répondant à Monsieur Franz Fayot, le représentant du Ministère précise que l'**entreprise industrielle au Sud** du pays évoquée exploite en fait trois installations à bois de rebut et sa dernière est également sa plus grande et fonctionne entretemps comme prévu. Les investissements de cette entreprise dans la cogénération au bois de rebut aident substantiellement le Grand-Duché à atteindre ses objectifs en matière d'énergies renouvelables. En effet, sa dernière centrale de cogénération peut produire annuellement jusqu'à 250 GW/h d'électricité et environ le triple en chaleur renouvelable. Ces deux volets sont pris en compte dans le calcul de la production d'énergies

renouvelables. Cette centrale produit donc environ un térawattheure d'énergie renouvelable en continu – ce qui correspond à la production actuelle de l'ensemble des installations éoliennes et photovoltaïques du pays. L'électricité renouvelable seule ainsi produite correspond à la moitié de l'électricité produite par l'ensemble des installation photovoltaïques au pays.

*Conclusion :*

Madame le Président clôt l'échange de vues en précisant que ce projet de règlement grand-ducal revêt d'une certaine urgence, d'une part, en raison du délai de transposition expiré de la directive (UE) 2023/2413 et, d'autre part, en raison des acteurs de ce secteur en attente de ladite dérogation et qui risquent de devoir rembourser les subventions obtenues durant les années 2023 et 2024 pour le biogaz, la chaleur ou l'électricité injectée à partir de leurs installations.

Partant, Madame le Président propose d'**aviser favorablement** ce projet de règlement grand-ducal en rappelant qu'un projet de loi a été déposé qui vise à créer une nouvelle base légale susceptible d'être conforme aux nouvelles exigences constitutionnelles. Dans cette phase transitoire, elle estime également utile d'inviter le Gouvernement à se concerter à ce sujet avec le Conseil d'Etat, afin de s'assurer que, aux yeux de ce dernier, la future base légale prévue pour ces règlements grand-ducaux soit conforme à la Constitution. Ceci d'autant plus que d'ores et déjà le Gouvernement entend retravailler le projet de loi n° 8317 et que celui-ci n'ait pas encore été avisé par la Haute Corporation.

Madame le Président sollicite et obtient l'accord de la commission pour adresser un avis dans le sens esquissé à la Conférence des Présidents.

\*\*\*

Luxembourg, le 30 mai 2025

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**