

Objet : Projet de loi n°6710 modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel. (4280CCH)

*Saisine : Ministre de l'Economie
(8 juillet 2014)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis a pour objet de transposer en droit luxembourgeois certaines dispositions de la directive 2012/27/UE (ci-après la « Directive 2012/27/UE ») du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique (modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE ayant trait aux marchés de l'énergie), et ce via la modification de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

Pour rappel, la loi modifiée du 1^{er} août 2007 trouve son origine dans la directive 2003/54/CE concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz, qui entretemps fut abrogée par la directive 2009/72/CE¹. Cette dernière avait été transposée en droit national par la loi du 7 août 2012 (voir également l'avis de la Chambre de Commerce du 26 octobre 2011² à cet égard) modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz, dont les principales modifications incluaient, principalement, le renforcement des droits des consommateurs ainsi que des dispositions plus strictes pour les gestionnaires de réseau ou encore une meilleure autonomie de l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ci-après « ILR ») afin de lui assurer une indépendance en tant que superviseur du marché du gaz.

La Directive 2012/27/UE définit les modalités d'organisation et de fonctionnement du secteur du gaz naturel, l'accès au marché, les critères et procédures applicables en ce qui concerne les appels d'offres et les autorisations de transport, de distribution, de fourniture, ainsi que l'exploitation des réseaux.

La Directive 2012/27/UE établit également un ensemble de mesures visant la promotion de l'efficacité énergétique dans l'Union européenne (ci-après l' « Union ») en vue d'assurer la réalisation de l'objectif fixé par l'Union d'accroître de 20% l'efficacité énergétique d'ici 2020 et de préparer la voie pour de nouvelles améliorations de l'efficacité énergétique au-delà de cette date. Pour y parvenir, la Directive 2012/27/UE fixe des règles destinées à lever les obstacles sur le marché de l'énergie et à surmonter les défaillances du marché qui nuisent à l'efficacité au niveau de l'approvisionnement énergétique et de l'utilisation de l'énergie. Elle prévoit en outre l'établissement d'objectifs indicatifs nationaux en matière d'efficacité énergétique à l'horizon 2020.

Par ailleurs, la Directive 2012/27/UE prévoit que les consommateurs soient informés, dans leurs relevés et factures, de manière très détaillée sur leur consommation réelle de gaz naturel et des coûts s'y rapportant pour leur permettre de réguler leur propre consommation.

¹ Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE.

² L'avis est disponible sur le site Internet de la Chambre de Commerce : www.cc.lu

La mise en place de compteurs intelligents dans les bâtiments neufs ou existants est donc particulièrement importante pour le contrôle des consommations.

Par conséquent, le présent projet de loi sous avis :

- crée une base légale pour la mise en œuvre d'un mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique (tel que prévu à l'article 7 de la Directive 2012/27/UE). Il est prévu de mettre en œuvre cette obligation pour tous les fournisseurs de gaz naturel situés sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg par voie de règlement grand-ducal ;
- définit des mesures d'exécution établies par le Règlement UE n°1227/2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie³, notamment en ce qui concerne la coopération entre les différentes autorités nationales, les compétences d'enquête à attribuer à l'autorité de régulation (à savoir l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR) dans le cadre luxembourgeois) ainsi que les sanctions administratives prononcées par celle-ci ;
- propose une revue du texte de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du gaz naturel, en y apportant les adaptations qui se sont avérées utiles et nécessaires au fur et à mesure de l'application de la loi.

Au delà de sa position sur le présent projet de loi, la Chambre de Commerce souhaite rappeler sa position quant à la politique énergétique luxembourgeoise. Les récentes tensions géopolitiques en Europe orientale ont souligné une fois de plus la grande dépendance énergétique de l'Union européenne. Si la politique énergétique gagnait à être davantage « européisée », les Etats membres et plus particulièrement le Luxembourg doivent se rendre à l'évidence que la fragmentation actuelle en matière de politique énergétique, en général, et relative à la transition énergétique et à la promotion des sources d'énergie renouvelables, en particulier, contribue à creuser le différentiel de prix déjà substantiel entre la facture énergétique européenne face notamment à celle de son principal partenaire (et concurrent) commercial, les Etats-Unis.

Une meilleure intégration des marchés énergétiques européens, une mise en commun des 28 « transitions énergétiques » en une vraie transition européenne économiquement et écologiquement viable et des avancées substantielles en matière d'efficacité énergétique doivent être les maîtres-mots des politiques publiques à suivre au sein de l'Union européenne. Eu égard à son extrême dépendance énergétique et au regard de son importante ouverture économique, le Luxembourg doit naturellement agir en tant que pays moteur en la matière.

A l'heure actuelle, les politiques énergétiques relatives aux énergies renouvelables fortement parcellaires et parfois contradictoires entraînent des importants surcoûts pour les clients finals d'énergie, qu'il s'agisse des ménages ou des entreprises. Par ailleurs, ces politiques sous-efficientes sont de nature à grever inutilement les finances publiques, eu égard notamment aux politiques de subventionnement massif, de longue durée et souvent guère liées aux réalités économiques menées par certains pays, dont le Luxembourg. Au Grand-Duché, les surcoûts dans le chef des consommateurs et de l'Etat s'apprécient également à l'aune des tarifs d'injection parfois très élevés, et garantis sur une période de 15 ans, de l'énergie verte dans les réseaux énergétiques, transitant à travers le mécanisme de compensation, dont une partie est subventionnée par l'Administration publique à travers le Fonds dit « climat et énergie ».

³ Règlement UE 1227/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011.

Ainsi, il importe, afin de contribuer à faire redémarrer le moteur de la croissance, de mettre en œuvre en Europe une véritable politique de l'offre en matière énergétique, en œuvrant en faveur de l'efficacité énergétique, de l'interconnexion des marchés nationaux énergétiques au sein d'un marché unifié européen, du déploiement de nouvelles sources d'approvisionnements et de nouveaux potentiels et gisements tels que le *fracking* et du déploiement des potentiels économiquement viables en matière d'énergies renouvelables. A défaut d'une telle réorientation politique, l'Europe ne saura guère endiguer, ni la délocalisation des secteurs industriels fortement consommateurs d'énergie (pénalisés de surcroît par la politique de cavalier seul menée par l'Europe en matière d'émissions de gaz à effet de serre), ni les désavantages en matière de compétitivité-coût de ses entreprises et notamment de ses PME, sans même évoquer les pertes de pouvoir d'achat résultant de prix énergétiques élevés dans le chef des ménages européens.

Etant donné que le projet de loi sous avis transpose, au niveau du marché du gaz naturel, des modifications similaires à celles qui sont apportées au niveau du marché d'électricité, la Chambre de Commerce rend de manière concomitante le présent avis ainsi que son avis portant sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, transposant la Directive 2012/27/UE sur le marché de l'électricité.

Contexte posé par la Directive 2012/27/UE

La Chambre de Commerce met en lumière ci-après quelques faits saillants et importants de la Directive 2012/27/UE afin de cadrer les modifications apportées par le projet de loi sous avis, tout en précisant qu'il ne s'agit en aucun cas d'une liste exhaustive.

L'objectif en matière d'efficacité énergétique (Article 3)

- Les Etats membres doivent fixer un objectif indicatif national en matière d'efficacité énergétique, fondé soit sur la consommation d'énergie primaire⁴ ou finale⁵, soit sur les économies d'énergie primaire ou finale, soit sur l'intensité énergétique. Les Etats membres notifient ces objectifs à la Commission, en exprimant également ces derniers sous la forme d'un niveau absolu de consommation d'énergie primaire et de consommation d'énergie finale en 2020 et expliquent selon quelles modalités et à partir de quelles données ils ont réalisé ce calcul.
- L'objectif européen est de limiter la consommation d'énergie de l'Union à 1.474 Mtep⁶ d'énergie primaire ou à 1.078 Mtep d'énergie finale en 2020, et ainsi d'atteindre l'objectif visant à économiser 20% de la consommation d'énergie primaire de l'Union par rapport aux projections d'ici 2020.

Le mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique (Article 7)

- Chaque Etat membre peut établir un mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique. Le mécanisme assure que les distributeurs d'énergie et/ou les entreprises de vente d'énergie au détail, qui sont désignés comme parties obligées au titre du paragraphe 4 de l'article 7 de la Directive 2012/27/UE, et exerçant leurs activités sur le territoire de l'Etat membre atteignent, d'ici au 31 décembre 2020, un objectif cumulé d'économies d'énergie au stade de l'utilisation finale.

⁴ La consommation intérieure brute, à l'exclusion des utilisations non énergétiques.

⁵ La somme des consommations d'énergie de l'industrie, des transports, du secteur résidentiel, du secteur tertiaire et de l'agriculture. Sont exclues la consommation du secteur de la transformation de l'énergie et celle de l'industrie énergétique proprement dite.

⁶ Millions tonnes d'équivalent pétrole.

Cet objectif doit être au moins équivalent à la réalisation, chaque année du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020, de nouvelles économies d'énergie correspondant à 1,5%, en volume, des ventes annuelles d'énergie aux clients finals effectuées soit par l'ensemble des distributeurs d'énergie, soit par l'ensemble des entreprises de vente d'énergie au détail⁷ (*paragraphe 1*).

Les Etats membres doivent établir des systèmes de mesure, de contrôle et de vérification assurant la vérification d'au moins une proportion statistiquement significative et représentative des mesures instaurées visant à améliorer l'efficacité énergétique (*paragraphe 6*).

- Une fois par an, les Etats membres publient les économies d'énergie réalisées par chaque partie obligée, ou chaque sous-catégorie de partie obligée, et le total des économies d'énergie obtenues dans le cadre du mécanisme (*paragraphe 8*).
- Comme alternative à l'établissement d'un mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique, les Etats membres peuvent adopter d'autres mesures de politique publique pour réaliser des économies d'énergie auprès des clients finals, pour autant que ces mesures de politique publique satisfassent aux critères énoncés par la Directive 2012/27/UE. Le volume annuel d'économies d'énergie nouvelles réalisées grâce à cette approche équivaut au volume de nouvelles économies d'énergie imposées par le mécanisme d'obligations. Pour autant que cette équivalence soit assurée, les Etats membres peuvent combiner les mécanismes d'obligations avec d'autres mesures de politique publique, y compris des programmes nationaux en matière d'efficacité énergétique (*paragraphe 9*).

Les relevés (Article 9)

- Les Etats membres veillent à ce que, dans la mesure où cela est techniquement possible, financièrement raisonnable et proportionné compte tenu des économies d'énergie potentielles, les clients finals reçoivent, à des prix concurrentiels, des compteurs individuels qui indiquent avec précision la consommation réelle d'énergie et qui donnent des informations sur le moment où l'énergie a été utilisée.

Les informations (Article 10) et coûts (Article 11) relatifs à la facturation

- Lorsque les clients finals ne disposent pas de compteurs intelligents⁸, les Etats membres peuvent, par exemple, établir un système permettant au client final de relever lui-même régulièrement son compteur et de communiquer les données relevées à son fournisseur d'énergie. La facturation est fondée sur la consommation estimée ou sur un tarif forfaitaire uniquement lorsque le client final n'a pas communiqué le relevé du compteur pour une période de facturation déterminée.
- Les Etats membres veillent à ce que les clients finals reçoivent sans frais toutes leurs factures et les informations relatives à la facturation pour leur consommation d'énergie et à ce qu'ils aient également accès sans frais et de manière appropriée aux données relatives à leur consommation.

⁷ Calculé sur la base de la moyenne des trois dernières années précédant le 1^{er} janvier 2013.

⁸ Selon la directive, un système intelligent de mesure est un système électronique qui peut mesurer la consommation d'énergie en apportant plus d'informations qu'un compteur classique et qui peut transmettre et recevoir des données en utilisant une forme de communication électronique.

Les sanctions (Article 13)

- Les Etats membres déterminent le régime de sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions nationales adoptées, et prennent les mesures nécessaires pour en garantir l'application. Les sanctions prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les Etats membres doivent notifier ces dispositions à la Commission.

Considérations générales

Concernant la transposition de la Directive 2012/27/UE

La Chambre de Commerce constate que le délai de transposition de la Directive 2012/27/UE en droit national était fixé au 5 juin 2014, et que cette échéance sera donc largement dépassée. De manière générale, la Chambre de Commerce ne peut une fois de plus que regretter que le Luxembourg prenne du retard dans la transposition de directives.

Compte tenu du degré d'urgence du projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce s'est limitée à l'analyse des modifications les plus notables apportées par le projet de loi. De fait, elle n'entend pas revenir sur les considérations générales relatives au marché du gaz naturel luxembourgeois, ni sur les autres dispositions de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relatives à l'organisation du marché du gaz naturel⁹.

Concernant l'absence d'un tableau de correspondance

La Chambre de Commerce déplore l'absence d'un tableau de correspondance entre les articles de la Directive 2012/27/UE et leur transposition en droit luxembourgeois.

Concernant l'approvisionnement en gaz naturel

La Chambre de Commerce rappelle que, comme pour l'électricité, l'enjeu d'un approvisionnement en gaz naturel qui soit sûr, fiable et à des prix raisonnables est crucial eu égard aux exigences de compétitivité-coût et prix de l'économie luxembourgeoise. Le Luxembourg doit limiter sa dépendance énergétique, en diversifiant ses approvisionnements et en les sécurisant au mieux. Dans ce contexte, il s'agit notamment d'interconnecter le réseau national avec les trois pays voisins, de renforcer et de sécuriser les réseaux d'approvisionnement par un cadre réglementaire propice et des investissements adéquats dans des infrastructures requises, de promouvoir l'efficacité énergétique et d'optimiser le recours aux sources d'énergie renouvelables économiquement viables. Eu égard à ces recommandations, la Chambre de Commerce salue l'annonce du Ministre de l'Economie (en date du 16 juillet 2014¹⁰, dans le cadre de la présentation de l'examen approfondi de la politique énergétique effectué par l'agence internationale de l'énergie (AIE)) de la création d'un projet d'interconnexion des marchés belge et luxembourgeois du gaz naturel, le premier de son genre en Europe. La Chambre de Commerce ne peut que se féliciter de cette avancée, mais bien qu'il s'agisse d'un pas dans la bonne direction, celui-ci ne sera pas suffisant.

Enfin, sachant que la quasi-totalité des sources d'énergies sont importées, le Luxembourg a un intérêt stratégique à entamer une diversification de ses sources d'énergie (développement des énergies renouvelables économiquement viables) et/ou des mesures d'amélioration d'efficacité énergétique.

⁹ La Chambre de Commerce renvoie à ses avis afférents, disponibles sur son site Internet www.cc.lu, pour plus de détails.

¹⁰ Communiqué de presse du 16 juillet 2014 : <https://www.gouvernement.lu/3856900/16-politique-energetique>.

Concernant le mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique

Le projet de loi sous avis crée une base légale pour la mise en œuvre d'un mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique tel qu'il est prévu à l'article 7 de la Directive 2012/27/UE. La Chambre de Commerce regrette toutefois que ce choix ne fasse pas l'objet d'une justification.

L'article 5 du projet de loi sous avis prévoit que « *l'ensemble des parties obligées doivent atteindre dans la période allant du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2020 un objectif cumulé d'économies d'énergie fixé par voie de règlement grand-ducal. Cet objectif cumulé est exprimé en termes de consommation d'énergie finale et tient compte du développement du marché des prestations de services énergétiques sans pouvoir être supérieur à 6.185 GWh. Le volume d'économies d'énergie à réaliser par chaque fournisseur est fonction de la part de marché de fourniture aux clients finals qu'il détient* ». Cette obligation touchera tous les fournisseurs de gaz naturel situés sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg par voie de règlement grand-ducal.

Les économies d'énergie envisagées ne pourront se réaliser que si les fournisseurs de gaz naturel collaborent étroitement avec leurs clients finals pour fixer les actions qu'ils envisagent d'entreprendre pour atteindre les objectifs proclamés. La Chambre de Commerce s'attend à ce que le mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique ne soit pas seulement une fin en soi, mais qu'il contribue significativement à sécuriser l'approvisionnement d'énergie, via une meilleure efficacité énergétique, et à réduire les coûts d'énergie, qui représentent une dépense significative pour les entreprises luxembourgeoises. Ainsi, il conviendrait, lors de l'élaboration des mesures d'efficacité énergétique auprès des clients finals, d'exploiter les meilleures possibilités de réaliser des économies d'énergie.

Quant à l'élaboration des mesures mises en œuvre entre le fournisseur et les clients finals, la Chambre de Commerce salue le fait que le législateur laisse « *une certaine liberté et créativité [...] toutefois encadrée* » aux fournisseurs dans leur choix des actions qu'ils vont entreprendre, de concert avec leurs clients, afin d'atteindre leur objectif. En effet, un catalogue de fiches standardisées décrivant les différentes actions éligibles sera élaboré dans les secteurs résidentiel, tertiaire, industriel et du transport. Il est encore prévu d'établir une méthodologie de calcul pour les mesures non-standardisées, notamment pour le secteur industriel.

Concernant les règlements grand-ducaux afférents

La Chambre de Commerce constate que de nombreux objectifs et modalités seront fixés par des règlements grand-ducaux. Par conséquent, la Chambre de Commerce regrette que ces derniers n'aient pas été soumis pour avis en même temps que le présent projet de loi sous avis.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1

La Chambre de Commerce considère qu'il serait opportun d'insérer une définition de la notion d'« ouvrage gazier ».

Concernant l'article 10

La Chambre de Commerce soutient la résolution de litige par des voies alternatives, comme par exemple via la médiation, alors que ce type de procédure autorise les parties à résoudre le litige qui les oppose par une procédure autre que judiciaire, souvent longue et coûteuse, d'une part, tout en leur permettant de se concentrer sur l'essentiel de leur activité plutôt que de s'engager et de s'investir dans un combat judiciaire, d'autre part.

Concernant l'article 13

Dans son avis du 26 octobre 2011 relatif au projet de loi modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel, la Chambre de Commerce restait dubitative quant au bien fondé d'introduire une procédure dite de « reconsidération » de certaines décisions du régulateur. Par conséquent, elle salue la nouvelle possibilité donnée au régulateur de réfuter la demande de reconsidération du Ministre s'il estime que la requête n'est pas justifiée.

La Chambre de Commerce aurait toutefois trouvé souhaitable de spécifier le délai qui incombe à l'autorité de régulation pour faire part de sa décision négative et des arguments afférents au Ministre.

Concernant l'article 14

De par l'introduction d'un article 51ter dans la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel, l'autorité de régulation peut désormais « [...] *réaliser des enquêtes auprès des entreprises de gaz naturel de manière proportionnée* ». La Chambre de Commerce considère opportun de définir plus amplement le terme ici souligné.

Concernant l'article 35

La Chambre de Commerce relève que l'article 35 du projet de loi sous avis prévoit expressément que les gestionnaires de réseaux de gaz naturel doivent effectuer l'enregistrement et le traitement des données en garantissant la protection de la vie privée des consommateurs finals, ce dont elle se félicite. Cette garantie doit évidemment être de mise à tous les échelons relatifs au traitement desdites données.

* * *

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

CCH/DJI