

**Objet: Projet de loi n°6855 relative à un régime d'aides de protection de l'environnement. (4483DAA)**

*Saisine : Ministre de l'Economie  
(4 août 2015)*

<b>AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE</b>
---------------------------------------

L'objet du présent projet de loi est de mettre en place un nouveau régime d'aides d'Etat à l'investissement, en matière de protection de l'environnement, afin d'inciter les entreprises à utiliser les ressources naturelles de manière rationnelle et à réduire l'empreinte environnementale liée à leurs activités de production. Les entreprises sont ainsi incitées à contribuer à atteindre les objectifs nationaux en matière d'énergies renouvelables, d'efficacité énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, prévus dans le programme gouvernemental de 2013 et par la stratégie Europe 2020. Le nouveau régime remplace celui défini par la loi du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles (ci-après la « Loi du 18 février 2010 »), dont la durée d'application expire le 31 décembre 2015. Le nouveau régime d'aides s'intègre, d'après ses auteurs, dans la démarche volontariste du Gouvernement de diversifier davantage le tissu économique luxembourgeois en favorisant les écotecnologies, notamment l'économie circulaire, l'écoconstruction et la mobilité durable.

### **Résumé synthétique**

Reprenant les régimes d'aides prévus dans la Loi du 18 février 2010 précitée, le présent projet de loi renferme par ailleurs des nouveaux régimes d'aides à l'investissement en faveur:

- de projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments ;
- de l'assainissement des sites contaminés ;
- des réseaux de chaleur et de froid efficaces ;
- du recyclage et du réemploi des déchets ;
- des infrastructures énergétiques.

La Chambre de Commerce se félicite particulièrement du fait que le recyclage et le réemploi des déchets fassent l'objet d'aides à l'investissement, dans le contexte de la mise en œuvre de projets répondant aux principes de l'économie circulaire.

Par rapport à la Loi du 18 février 2010, le champ d'application est élargi à « *toutes les entreprises et personnes physiques, régulièrement établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg* », incluant les entreprises industrielles, les entreprises du secteur des classes moyennes et, dès à présent, les professions libérales et le secteur bancaire. Par ailleurs, sont introduits de nouveaux instruments d'aide d'Etat qui, eux aussi, s'appliquent exclusivement aux aides ayant un effet incitatif<sup>1</sup>. A côté des subventions en capital et de la bonification d'intérêt, déjà existantes, les aides peuvent prendre la forme d'une avance

<sup>1</sup> Selon l'article 2 du projet de loi, l'« effet incitatif » est défini comme suit : l'aide modifie le comportement de l'entreprise ou des entreprises concernées de manière à ce qu'elles créent de nouvelles activités qu'elles n'exerceraient pas sans l'aide ou qu'elles exerceraient d'une manière limitée ou différente.

récupérable, d'une bonification d'intérêt ou d'un avantage fiscal dans certains cas ou encore d'une dotation, de fonds propres, d'une garantie ou d'un prêt pour les aides à l'investissement en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments. A noter qu'aucun taux d'aide ne baisse par rapport au régime d'aides actuellement en vigueur, l'aide à l'investissement en faveur des mesures d'efficacité énergétique augmentant même de 10 points à 30%.

Alors qu'elle émet un avis globalement favorable par rapport au régime d'aides proposé, la principale critique que la Chambre de Commerce souhaite émettre concerne la procédure d'octroi des aides. Outre le fait que l'attribution des aides par décision commune entre deux ministres puisse engendrer des lenteurs dans les délais d'attribution des aides et que des blocages pourraient le cas échéant apparaître pour des raisons politiques (arbitrage entre la politique budgétaire et la politique économique par exemple), la Chambre de Commerce s'interroge sur les modalités et la finalité de la commission consultative, dont les ministres compétents doivent demander l'avis pour accorder une aide. Elle regrette que le projet de règlement grand-ducal précisant sa composition et son fonctionnement ne lui soit pas parvenu en même temps que le projet de loi. Elle s'étonne par ailleurs que les ministres ne soient pas tenus d'attendre que cette commission rende son avis avant d'octroyer une aide et s'interroge de ce fait sur l'intérêt et le poids réel de cette commission. Selon l'adage « *comply or explain* », l'avis de cette commission serait à suivre par principe, tout écart devrait faire l'objet d'une justification. L'instauration d'un délai maximal durant lequel la commission consultative devra remettre un avis circonstancié et motivé devrait figurer dans le projet de loi sous avis pour éviter des lenteurs excessives. Par ailleurs, et en l'absence d'un tel avis (que la commission ne rende pas d'avis ou pas avant la décision des ministres visés), les ministres n'en devraient pas moins dûment justifier leur décision.

La Chambre de Commerce partage entièrement la volonté des autorités publiques d'atteindre des objectifs ambitieux en matière de développement durable, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de promotion des énergies renouvelables. Concernant la contribution à l'objectif national en matière d'émissions de gaz à effet de serre pour la période 2013-2020<sup>2</sup>, les aides prévues dans le projet sous avis peuvent apporter des pistes supplémentaires dans ce sens, et avoir des retombées positives en matière de recherche et innovation, allant dans le sens de la diversification économique que la Chambre de Commerce soutient également. Compte tenu des objectifs nationaux<sup>3</sup> que le Luxembourg s'est fixés dans ce domaine dans le cadre de la stratégie Europe 2020, la Chambre de Commerce ne peut que souscrire à l'augmentation du budget des aides étatiques à la protection de l'environnement : 125 millions d'euros pour 2016-2020 contre 52,4 millions d'euros accordés entre 2010 et 2015. Elle entend cependant rappeler qu'il est essentiel de s'assurer du résultat et des effets favorables des aides à l'investissement en direction de la protection de l'environnement, y compris en termes de développement et de compétitivité des entreprises. C'est à l'aune de ces éléments que la Chambre de Commerce soutient globalement l'approche du projet de loi sous avis.

---

<sup>2</sup> Source: Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive Luxembourg 2020, Version du 25.4.2014 - Programme national.

<sup>3</sup> Le Luxembourg s'est fixé comme objectif national : i. d'atteindre un niveau d'intensité de R&D entre 2,3% et 2,6% du PIB d'une part, et ii. de réduire ses émissions hors SEQUE de -20% par rapport à 2005 jusqu'à 2020, faire passer à 11% la proportion des sources d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique et atteindre une consommation d'énergie finale de 49.262 GWh.

### Appréciation générale du projet de loi

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	N/A
Simplification administrative	+
Impact sur les finances publiques	-
Développement durable	+

#### Légende

++	:	très favorable
+	:	favorable
0	:	neutre
-	:	défavorable
--	:	très défavorable
n.a.	:	non applicable

### Cadre législatif européen

Toute politique nationale relative aux aides d'Etat doit se conformer légalement à la politique européenne, sur la base des fondements du marché intérieur au sein duquel la concurrence se veut libre et non faussée, concurrence dont les principes sont énoncés dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE »), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009. En matière d'aides d'Etat, autrement dit, d'aides publiques aux entreprises, les articles 107 et 108<sup>4</sup> du TFUE en régissent les modalités et les interdisent en principe, afin de ne pas avantager une entreprise bénéficiant d'aides publiques de son Etat par rapport à une entreprise étrangère qui en serait *de jure* exclu. Cependant, dans le contexte de la modernisation de la politique de l'Union européenne (ci-après « UE ») en matière d'aides d'Etat, le règlement (UE) n° 651/2014 du 17 juin 2014 déclare certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité. Ces exceptions visent 1) à pallier les défaillances du marché dans le contexte d'un développement inégal des territoires (ancienne Allemagne de l'est p.ex.) et 2) à promouvoir des objectifs d'intérêt commun tels que la RDI (recherche, développement et innovation), la formation de salariés, la création d'emplois et le développement plus respectueux de l'environnement. C'est dans ce dernier contexte que s'inscrit le présent projet de loi. En cela, il constitue un instrument important pour réaliser les objectifs européens en matière d'énergies renouvelables, d'efficacité énergétique et de réduction de gaz à effet de serre.

Ces objectifs sont notamment régis par les Directives 2009/28/CE du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables<sup>5</sup> et la directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique (ci-après

<sup>4</sup> L'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) définit les mesures qui constituent des aides d'Etat. L'article 108, paragraphe 3, du TFUE énonce, en guise de principe général, l'obligation de notification des aides d'Etat à la Commission européenne afin d'établir leur compatibilité avec le marché intérieur.

<sup>5</sup> Transposée par le règlement grand-ducal du 27 février 2011 fixant les critères de durabilité pour les biocarburants et bioliquides.

« Directive 2012/27/UE »<sup>6</sup>. La première fixe pour chaque Etat membre des objectifs contraignants de production d'énergie renouvelable. Pour le Grand-Duché cet objectif s'élève à 11% d'énergies renouvelables et à 10% de carburants renouvelables dans le secteur des transports, dans sa consommation finale d'énergie d'ici 2020.

La Directive 2012/27/UE, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives « cogénération » 2004/8/CE et « services énergétiques » 2006/32/CE établit quant à elle « *un cadre commun de mesures pour la promotion de l'efficacité énergétique dans l'Union en vue d'assurer la réalisation du grand objectif (...) d'accroître de 20% l'efficacité énergétique d'ici à 2020 et de préparer la voie pour de nouvelles améliorations de l'efficacité énergétique au-delà de cette date* » en traitant de tous les maillons de la chaîne énergétique : production, transport, distribution, utilisation, information des consommateurs. L'une des mesures phares du texte est l'objectif contraignant de réduction de 1,5% par an de l'ensemble des ventes d'énergies, hors transports. Le Grand-Duché se conforme à cet objectif par le biais du mécanisme national d'obligations en matière d'efficacité énergétique qui contraint les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel « *d'atteindre de nouvelles économies d'énergie annuelles correspondant à 1,5% en volume des ventes annuelles d'énergie aux clients finals* »<sup>7</sup>, du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 décembre 2020. Cette directive introduit également un objectif de 3% de rénovation annuelle des bâtiments appartenant à l'administration centrale. De plus, les Etats devront développer une stratégie de réduction des consommations de l'ensemble du parc bâti existant à long terme, au-delà de 2020.

Le règlement (UE) n° 651/2014 du 17 juin 2014 ne laisse aux Etats membres que très peu de marge de manœuvre. Cependant, les Etats membres ont une certaine latitude en ce qui concerne les outils et leviers et leur degré d'utilisation au sein de régimes d'aides d'Etat. En l'espèce, le règlement européen est composé, en ce qui concerne le chapitre de la protection de l'environnement (section 7) de 14 articles, respectivement 14 leviers sous forme d'aides d'Etat rendus de la sorte compatibles avec le fonctionnement du marché commun. Il est alors du ressort des Etats membres de « puiser » dans ces leviers potentiels, en fonction des priorités politiques, de la faisabilité technique et des modalités de mise en œuvre.

### **Cadre législatif et réglementaire national**

Dans un souci de protection de l'environnement et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles, la loi du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie, dite « loi-cadre de développement et de diversification économiques » avait posé les jalons d'un dispositif législatif visant à encourager les entreprises à procéder à des investissements susceptibles de contribuer, soit à une meilleure protection de l'environnement naturel et humain, soit à une utilisation plus rationnelle de l'énergie.

Le cadre réglementaire a été précisé notamment via la loi du 22 février 2004 instaurant un régime d'aides à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables, loi ayant été abrogée par la loi du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles (ci-après la « Loi du 18 février 2010 »), dont la durée

---

<sup>6</sup> Transposée par le règlement grand-ducal du 7 août 2015 relatif au fonctionnement du mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique, la loi du 19 juin 2015 modifiant la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel et la loi du 19 juin 2015 modifiant notamment la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

<sup>7</sup> Règlement grand-ducal du 7 août 2015 relatif au fonctionnement du mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique.

d'application expire le 31 décembre 2015. Le régime mis en place par le projet de loi n°6855, est destiné à remplacer celui introduit par la Loi du 18 février 2010 et étend sa durée d'application au 31 décembre 2020, tel le règlement (UE) n° 651/2014 du 17 juin 2014.

## Contenu de la réforme

### **Introduction de nouveaux instruments d'aide d'Etat**

A côté des régimes d'aides repris de la Loi du 18 février 2010 que sont:

- les aides à l'investissement permettant aux entreprises d'aller au-delà des normes de protection environnementale de l'UE ou d'augmenter le niveau de protection de l'environnement en l'absence de telles normes ;
- les aides à l'investissement en faveur de l'adaptation anticipée aux futures normes de l'UE ;
- les aides à l'investissement en faveur des mesures d'efficacité énergétique ;
- les aides aux investissements dans la cogénération à haut rendement ;
- les aides aux investissements en faveur de la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et les aides aux études environnementales ;

le projet de loi sous avis renferme de nouveaux régimes d'aides, à savoir :

- les aides à l'investissement en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments ;
- les aides à l'investissement en faveur de l'assainissement des sites contaminés (nouveau pour les entreprises industrielles) ;
- les aides à l'investissement en faveur des réseaux de chaleur et de froid efficaces ;
- les aides à l'investissement en faveur du recyclage et du réemploi des déchets; et
- les aides à l'investissement en faveur des infrastructures énergétiques.

### **Modification des régimes d'aide existant**

Par rapport à la Loi du 18 février 2010 aucun taux d'aide ne baisse. A noter que le taux d'aides à l'investissement en faveur des mesures d'efficacité énergétique augmente de 10 points à 30%, ce qui n'est pas négligeable, « *vu son incidence directe sur la réduction du coût de production et donc la compétitivité des entreprises* ». Le seuil de notification à la Commission européenne de tous les régimes a été relevé de 7,5 mio EUR à un seuil allant de 15 à 50 mio EUR.

A noter que les nouveaux instruments d'aide d'Etat s'appliquent exclusivement aux aides ayant un effet incitatif. A côté des subventions en capital et de la bonification d'intérêt déjà existantes les aides peuvent prendre la forme d'une subvention en capital, d'une avance récupérable, d'une bonification d'intérêt ou d'un avantage fiscal dans certains cas ou encore d'une dotation, de fonds propres, d'une garantie ou d'un prêt pour les aides à l'investissement en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments.

## Considérations générales

### Concernant les objectifs

En ce qui concerne l'objectif d'« *inciter les entreprises à contribuer à atteindre les objectifs nationaux en matière d'énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre* », la Chambre de Commerce salue la volonté du Gouvernement de regrouper toutes les aides à l'investissement relatives à la protection de l'environnement dans un seul texte de loi. Cela constitue une amélioration en matière de transparence et de simplification administrative et devrait permettre aux entreprises d'avoir une meilleure visibilité des aides existantes.

Le projet sous avis constitue une mesure supplémentaire pour favoriser l'investissement, à côté des aides plus « opérationnelles » telles que le mécanisme d'obligation (mesure pour la mobilisation de l'efficacité énergétique obligeant fournisseurs de gaz naturel et d'électricité à engendrer des économies d'énergie auprès des consommateurs) ou les aides régionales en faveur d'un investissement initial d'un établissement (loi du 15 juillet 2008 en cours de révision, ayant pour objet, entre autres, le développement économique de certaines régions du pays<sup>8</sup>). Dans le cadre de cette révision, les aides régionales, notamment à l'attention de grandes entreprises, sont réduites aux investissements dans de nouvelles activités dans les régions concernées. Au vu du nombre d'aides à disposition des différentes entreprises, la Chambre de Commerce préconise d'étoffer davantage le site *Guichet.lu* pour détailler les aides à l'investissement telles que prévues par le présent projet de loi ainsi que les aides opérationnelles existantes afin d'assurer une plus grande lisibilité pour les entreprises.

La Chambre de Commerce accueille favorablement que dorénavant « *toutes les entreprises et personnes physiques, régulièrement établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg* » aient été incluses dans le projet de loi sous avis, prenant en compte les entreprises industrielles, les entreprises du secteur des classes moyennes ainsi que dorénavant les professions libérales et le secteur bancaire.

La Chambre de Commerce relève par ailleurs que l'Union européenne s'est fixée l'objectif d'accroître son efficacité énergétique de 20% d'ici 2020 par rapport aux niveaux anticipés dans le cadre de la stratégie Europe 2020 (Directive 2012/27/UE précitée). L'étoffement du régime d'aides aux investissements dans les installations de cogénération à haut rendement, sans distinction faite au niveau du vecteur énergétique utilisé (source fossile ou renouvelable) s'inscrit dans cette stratégie. La Chambre de Commerce est d'avis que le Luxembourg devrait profiter davantage du déploiement de la cogénération pour renforcer sa sécurité d'approvisionnement énergétique. Bien qu'il ne soit pas possible de supplanter les énergies fossiles du jour au lendemain, il convient effectivement de favoriser la cogénération basée sur les sources d'énergie renouvelables afin d'aller dans le sens de la transition vers une indépendance énergétique aussi large que possible, vu la taille du pays et sa dépendance énergétique.

Concernant la contribution à l'objectif national en matière d'émissions de gaz à effet de serre pour la période 2013-2020<sup>9</sup>, l'objectif de réduction des émissions hors SEQUE (système d'échange de quotas d'émissions) s'élève à 20% en 2020 par rapport au niveau de l'année 2005. D'une manière générale, la Chambre de Commerce considère que le mot d'ordre en matière de politique environnementale doit clairement être la réduction absolue des émissions de CO2 dans l'atmosphère, et non pas un simple transfert d'un Etat membre

<sup>8</sup> Avis n°4485 de la Chambre de Commerce du 6 octobre 2015 disponible sous [www.cc.lu](http://www.cc.lu).

<sup>9</sup> Source: Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive Luxembourg 2020, Version du 25.4.2014 - Programme national.

à un autre. Comme le mentionne l'exposé des motifs, « *en offrant la possibilité de cofinancer des projets d'investissement dans des technologies visant la réduction des gaz à effet de serre des sociétés ne faisant pas partie du système ETS (Emission Trading System), tels que par exemple les producteurs de biogaz et les exploitants de centrales valorisant la biomasse comme vecteur d'énergie* » les aides prévues dans le projet sous avis peuvent apporter des pistes supplémentaires dans ce sens, et avoir des retombées positives en matière de recherche et innovation, allant dans le sens de la diversification économique que la Chambre de Commerce soutient également.

D'un point de vue plus général, depuis l'instauration du mécanisme SEQE de droits d'émissions de CO<sub>2</sub> en 2005, force est de constater que nombre d'entreprises se voient face à une augmentation du coût de l'électricité, surtout dans les secteurs à forte consommation d'énergie - un facteur qui peut jouer en leur défaveur à l'égard de la concurrence internationale. La directive 2009/29/CE<sup>10</sup> prévoit que les Etats membres puissent accorder des aides d'Etat à des entreprises à forte consommation d'énergie, afin de compenser les frais liés au surcoût indirect engendré par le système SEQE, le but étant de palier au risque de fuite de carbone (*carbon leakage*) dans des espaces économiques hors UE, d'éviter les distorsions de concurrence et une répercussion du coût sur les consommateurs finaux. La Chambre de Commerce s'étonne du fait que le Luxembourg n'ait pas encore entrepris de mesures dans ce sens, à l'image de son voisin allemand notamment ("*Beihilfen zum Ausgleich der auf den Strompreis übergewälzten Kosten der Treibhausgasemissionen*" depuis 2013). Afin de ne pas désavantager les entreprises par rapport à leurs concurrents européens et internationaux, la Chambre de Commerce recommande fortement une prise d'action appropriée des autorités luxembourgeoises.

La Chambre de Commerce se félicite par ailleurs du fait que le recyclage et le réemploi des déchets fassent l'objet d'aides à l'investissement dans le contexte de la mise en œuvre de projets répondant aux principes de l'économie circulaire. Cela permet aux entreprises de sécuriser leurs sources d'approvisionnement, notamment les ressources naturelles, dans le sens du développement durable et de l'amélioration de l'empreinte écologique du pays.

### **Concernant l'évaluation des résultats**

L'exposé des motifs estime que le nouveau régime d'aides « *contribue à mettre en œuvre une politique de développement et de diversification active du tissu économique* » et « *constitue un des principaux instruments pour la mise en œuvre d'une stratégie en matière d'écotechnologies à savoir plus particulièrement l'économie circulaire, l'écoconstruction et puis partiellement la mobilité durable* ». Bien que les aides en faveur du recyclage et du réemploi des déchets, les aides en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments et, dans une certaine mesure, les aides permettant aux entreprises d'aller au-delà des normes de protection environnementale de l'UE (en acceptant l'acquisition et le post-équipement de véhicules de transport routier, ferroviaire, fluvial et maritime, sous certaines conditions) aillent dans ce sens, ces déclarations d'ordre plutôt politique ne sont pas reprises telles quelles dans le texte de loi.

Par ailleurs, l'instauration d'un cadre favorable de soutiens financiers n'est pas une condition suffisante à l'atteinte des objectifs visés. Il est donc essentiel de s'assurer du résultat et des effets favorables des aides à l'investissement en direction de la protection de l'environnement, notamment en termes de développement et de compétitivité des entreprises, afin de pouvoir les adapter le cas échéant.

---

<sup>10</sup> DIRECTIVE 2009/29/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, article 10 (6).

## **Concernant le budget prévu pour le régime d'aides à la protection de l'environnement**

L'enveloppe dédiée aux aides étatiques à la protection de l'environnement est revue à la hausse : entre février 2010 et juillet 2015 52,4 millions d'euros ont été dépensés (environ 10,5 millions d'euros par an), alors que pour les années 2016-2020 un total de 125 millions d'euros est mis à disposition (25 millions d'euros par an).

Compte tenu des objectifs nationaux que le Luxembourg s'est fixés dans ce domaine dans le cadre de la stratégie Europe 2020, la Chambre de Commerce ne peut que souscrire à cette remontée en puissance. Si elle approuve une approche qui est davantage axée sur l'environnement, la Chambre de Commerce s'attend par ailleurs à des régimes encore plus incitateurs en matière environnementale et de recherche et développement, permettant d'aboutir à une économie à faible intensité de carbone, une économie circulaire exemplaire et une économie basée sur la connaissance.

## **Commentaire des articles**

### **Considérations générales**

La Chambre de Commerce constate que sur les 14 régimes d'aides proposés dans le règlement communautaire, seuls 11 ont été repris dans le projet de loi sous avis. Les aides mentionnées aux articles 42, 43 et 44 du règlement (UE) n° 651/2014 du 17 juin 2014 concernant les « Aides au fonctionnement en faveur de la promotion de l'électricité produite à partir de sources renouvelables », les « Aides au fonctionnement en faveur de la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans des installations de petites tailles » et les « Aides sous forme de réductions de taxes environnementales accordées en vertu de la directive 2003/96/CE » n'y figurent pas. Le règlement européen étant un règlement directement applicable, donc sans besoin d'adoption de mesures de mise en œuvre spécifiques, le projet de loi reprend cependant fidèlement les 11 aides constituant des aides à l'investissement. Dans un souci de clarté et d'intégralité, la Chambre de Commerce aurait souhaité des explications quant à la mise en pratique des 3 aides manquantes au niveau national.

### **Concernant les articles 4 et 5 - Experts indépendants**

Au sujet des articles 4 et 5 concernant les normes de protection environnementale de l'UE, le commentaire des articles suggère qu'« *il serait utile que le niveau de protection environnemental de la mesure par rapport aux normes de l'Union soit certifié par un expert indépendant à la soumission de la demande d'aide (...)* » et « *que la période d'adaptation anticipée aux futures normes de l'Union de la mesure soit appréciée par un expert indépendant à la soumission de la demande d'aide (...)* ». La Chambre de Commerce s'étonne du manque de précisions à ce sujet dans le texte de loi, notamment concernant la définition d'« expert ».

### **Concernant l'article 7 - Fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique**

L'article 7 précise les aides à l'investissement en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments et mentionne notamment un « fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique » pouvant octroyer les aides. Dans la suite du texte de loi, il est question de « fonds » au pluriel, il n'est donc pas très clair s'il y aura un ou plusieurs fonds. L'exposé des motifs, parlant de « fonds » au singulier, précise que ce fonds sera « à créer » en tant qu'instrument d'investissement spécialisé et « géré par un gestionnaire de fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique ». Bien qu'en principe en faveur de mesures

promouvant l'efficacité énergétique, notamment dans le bâtiment, la Chambre de Commerce regrette qu'il n'y ait pas de précisions quant à la forme juridique que prendrait ce fonds et quant à la procédure de sélection du ou des gestionnaires, notamment qui aurait cette sélection dans ces attributions.

### **Concernant l'article 15 - Forme de l'aide**

L'article 15 est sensé préciser les différentes formes d'aides: subvention en capital, avance récupérable, dotation, fonds propres, garantie ou prêt, bonification d'intérêt ou avantage fiscal. La Chambre de Commerce regrette que ces possibilités ne soient pas définies davantage et que la notion de « taux d'actualisation » ne soit pas clairement définie. Un tableau des différentes aides aurait été appréciable: quelle forme d'aide pour quelle situation d'entreprise?

### **Concernant l'article 19 - Procédure d'octroi de l'aide / Commission consultative**

Selon l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 3 du projet de loi sous avis, les ministres ayant l'économie et les finances dans leurs attributions agissent par voie de décision commune pour octroyer une aide en faveur de mesures de protection de l'environnement. La Chambre de Commerce craint que l'attribution des aides par décision commune entre deux ministres n'engendre des lenteurs dans les délais d'attribution des aides et que des blocages n'apparaissent pour des raisons politiques (arbitrage entre la politique budgétaire et la politique économique par exemple) et qui ne concerne pas directement la demande d'aide en question.

L'intensité de l'aide est déterminée en fonction des critères suivants (art.19): « *impact escompté du projet sur la protection de l'environnement et du potentiel technologique et de sa contribution au développement économique; caractère novateur du projet; envergure financière du projet par rapport à la taille de l'entreprise; et, pour les investissements pour la production d'énergie à partir de sources d'énergie renouvelables, des orientations en matière de politique énergétique arrêtées par le Gouvernement* », l'appréciation de ces critères étant laissée aux ministres compétents. La Chambre de Commerce déplore la marge d'appréciation importante des ministres et aurait souhaité plus de précisions quant à ces critères. La réalisation d'une note interprétative à cet effet pourrait permettre plus de lisibilité pour les entreprises concernées et éviter une attribution arbitraire des aides.

Pour la majorité des aides prévues par le projet de loi sous avis, les ministres compétents ne peuvent accorder une aide qu'après avoir demandé l'avis d'une commission consultative, « *dont la composition et le fonctionnement sont déterminés par règlement grand-ducal* ». En principe, la Chambre de Commerce salue la mise en place d'un tel organe, accueille favorablement la possibilité de recourir à des experts et s'attend à un recours à des experts, impliquant aussi des acteurs du secteur privé. Elle regrette néanmoins que le projet de règlement grand-ducal en question ne lui soit pas parvenu en même temps que le projet de loi sous avis.

Par ailleurs, tel que spécifié dans le commentaire des articles, les ministres ne sont pas tenus d'attendre que cette commission rende son avis. Par conséquent, la Chambre de Commerce s'interroge sur l'intérêt et le poids réel de cette commission. Elle souhaiterait que l'avis de cette dernière soit suivi par principe selon l'adage « *comply or explain* », tout écart devant faire l'objet d'une justification. Elle préconise l'instauration d'un délai maximal durant lequel la commission consultative devra remettre un avis circonstancié et motivé pour éviter des lenteurs excessives. Par ailleurs, et en l'absence d'un tel avis (que la commission ne rende pas d'avis ou pas avant la décision des ministres visés), les ministres n'en devraient pas moins dûment justifier leur décision.

Finalement, la Chambre de Commerce regrette le manque de transparence à l'article 19, tiret 3, disposant que « *les ministres compétents peuvent subordonner le versement d'une aide à la réalisation de conditions particulières, ou à la prise et à la mise en œuvre de certains engagements* ». Afin d'avoir un réel effet incitatif et pour des raisons de sécurité juridique et d'égalité de traitement évidentes, la Chambre de Commerce requiert une « *guideline* » détaillée pour les entreprises, annexée au présent projet de loi, ou tout au moins publiée sur Guichet.lu, afin de détailler clairement les critères pour recevoir une aide.

### **Concernant l'article 17 - Remboursement de l'avance récupérable**

Concernant le « *remboursement de l'avance récupérable* » à l'article 17, le remboursement doit se faire « *sur la base d'une hypothèse prudente et raisonnable* » et après que le bénéficiaire ait soumis un rapport final précisant notamment « *l'ampleur et le calendrier probable des retombées socio-économiques* ». On peut déplorer ici la marge d'appréciation des ministères, qui est significative. Les retombées socio-économiques sont difficilement mesurables, surtout en amont. Il n'est en outre pas clair, si elles constituent une modalité d'octroi ou pas. La Chambre de Commerce souhaite plus de précisions à ce sujet.

### **Concernant l'article 21 - Mesures « de minimis »**

L'alinéa (1) indique que « *(l)le ministre ayant dans ses attributions l'économie est autorisé à appliquer des mesures d'aides dérogatoires plafonnées, dites « de minimis », dont les modalités d'application peuvent être précisées par règlement grand-ducal (...)* ». Or, pour la Chambre de Commerce, il ne doit pas s'agir que d'une possibilité puisqu'elle estime primordial, dans un souci de sécurité juridique et de clarté, que l'ensemble des modalités soient préalablement fixées et connues de tous.

### **Concernant l'article 28 – Disposition transitoire**

Alors que le projet de loi sous avis prévoit que les investissements décidés avant son entrée en vigueur sont susceptibles de faire l'objet d'une aide sur base des nouvelles dispositions pour autant que la demande en remplisse toutes les conditions, la Chambre de Commerce s'interroge sur ce processus. Outre l'imprécision des termes « est susceptible », la Chambre de Commerce estime qu'il ne s'agit pas d'une disposition transitoire à proprement parler et que le texte gagnerait en sécurité juridique en instaurant purement et simplement une date couperet dans un futur raisonnable afin de déterminer qu'au-delà de la date en question (par exemple 6 mois après l'entrée en vigueur) les nouvelles dispositions s'appliqueront aux demandes introduites à compter de cette date. En effet, le choix de l'entreprise ou de l'organisme de réaliser l'investissement ou non est basé sur des dispositions en vigueur à un ce moment précis qui forment une composante à part entière du processus de décision, ce qui est - pour des raisons évidentes de prévisibilité et de sécurité juridique - inconciliable avec des changements ultérieurs qui échappent complètement aux décideurs.

\* \* \*

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

DAA/DJI