



Exposé des motifs

Outre les efforts nationaux, la coopération européenne reste un pilier important pour la réalisation des objectifs à court, moyen et long terme. Elle occupe une place importante dans la mise à jour du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (ci-après « PNEC »), approuvé par le Conseil de gouvernement en date du 17 juillet 2024 et qui prévoit à l'horizon 2030 une part de 37% d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie, dont une partie sera justement portée par la coopération européenne.

La coopération européenne comporte deux volets, d'un côté les accords de coopération avec d'autres États membres (le Luxembourg a signé un tel accord avec le Danemark le 3 octobre 2022 pour la période 2021-2025) et de l'autre, le mécanisme de financement des énergies renouvelables de l'Union européenne (ci-après « REFM »). Cet instrument est indispensable pour le développement de la coopération européenne en matière d'énergies renouvelables, vu la taille du territoire national et le potentiel national limité. Ce mécanisme, prévu par le règlement sur la gouvernance de l'Union de l'énergie, instaure la possibilité pour les États membres de participer en tant qu'État membre contributeur au financement de projets de production d'énergies renouvelables dans un autre État membre, désigné dès lors comme État membre hôte. Un système d'appel d'offres à l'échelle de l'Union permet de sélectionner les projets de production d'énergies renouvelables en vue d'un soutien au titre du mécanisme. Cet instrument permet aussi de s'assurer en amont de quantités statistiques à transférer annuellement suivant la production des centrales soutenues financièrement et permet à des États membres disposant de potentiels d'énergies renouvelables moins élevés, de contribuer à la construction et l'exploitation centrales renouvelables en dehors de leur territoire.

Les quantités requises en termes de coopération européenne sont documentées dans le PNEC, ainsi que les montants prévisionnellement nécessaires à son financement. Le présent avant-projet de loi se focalise sur les quantités et montants à prévoir pour le REFM pour la période de 2025 à 2028.

Il reste à souligner que le Luxembourg a participé aux trois premiers appels à manifestation d'intérêt. Le premier est resté infructueux, faute d'États hôtes prêts à participer, tandis que le deuxième appel a porté ses fruits et a abouti à 7 projets photovoltaïques en Finlande pour une capacité totale de 213 mégawatts. En principe, les premières quantités pourront être transférées dans les statistiques nationales dès 2025.

En termes de financement, pour le premier appel lancé en 2021 qui n'avait pas abouti, faute de projets, le Luxembourg avait prévu un budget de 15 Mio € TTC. Au deuxième appel, le Luxembourg avait participé avec succès à hauteur d'un budget de 40 Mio € TTC. Le budget final attribué pour les projets retenus étant de 27,5 Mio € TTC, le montant de 12,5 Mio € TTC restant a été transféré au troisième appel.

En mai dernier, le Luxembourg a transmis son engagement formel pour participer au troisième appel, en prévoyant de nouveau un budget de 40 Mio € TTC et en additionnant les 12,5 Mio € TTC restants du deuxième appel. Une enveloppe globale de 52,5 Mio € TTC est prévue pour des projets basés sur le photovoltaïque et l'éolien onshore en Finlande et en Estonie. Cet appel est ouvert jusqu'au 4 mars 2025.

Un quatrième appel à manifestation d'intérêt devrait être lancé sous peu par la Commission européenne.



Afin de tenir compte des besoins en coopération à moyen terme et vu que pour le REFM, les acquisitions en GWh/an ne seront transférées qu'une fois que les projets seront réalisés, donc avec un décalage d'environ 2, voire 3 ans suivant la technologie retenue, il est opportun de prévoir un budget adapté à ces besoins.

Le tableau ci-dessous est tiré du PNEC et reprend les quantités à prévoir dans le cadre du REFM.

Tableau 24 : Quantités prévisionnelles acquises par le REFM – 2023-2030

	Engagement prévisionnel REFM [GWh]	Réalisation REFM cumulée – Production annuelle [GWh]
2023	200	
2024	300	
2025	300	
2026	400	200
2027	400	500
2028	400	800
2029	400	1200
2030	400	1600

Suivant le tableau, les quantités du REFM prennent un ordre de grandeur de 200 à 400 GWh par année. Les coûts à associer à ces projets se situent dans une fourchette de 40 à 80 millions d'euros par année. Cet instrument fait recours à une mise en concurrence (le cas échéant entre différents projets, différentes technologies et différents pays hôtes).

Ainsi, il peut être attendu que les coûts par unité d'énergie renouvelable issue de ce mécanisme puissent diminuer à l'avenir et se situer autour de 10 à 13 €/MWh, voire moins. À noter également qu'à partir du moment où le socle de la coopération européenne atteint un niveau suffisamment élevé grâce au REFM, les dépenses annuelles liées à la participation des appels à projets annuels vont à nouveau diminuer (probablement à partir de 2031).

Il faut noter que, conformément aux dispositions du règlement d'exécution (UE) 2020/1294 de la Commission du 15 septembre 2020 sur le REFM, l'État membre contributeur recevra 80% de la production des installations en question et l'État membre hôte 20%. Cette répartition peut néanmoins être sujet à négociation, mais demeure pour l'instant à 80/20.

Les montants des premiers appels restent sous le seuil des 60 Mio € TTC. Durant l'actuelle législature, c'est-à-dire pour les années 2025 à 2028, le Luxembourg entend acquérir 300 GWh pour 2025 et 400 GWh pour les années subséquentes.

Le coût par MWh est susceptible de diminuer d'année en année si la part des projets augmente au fil des prochains appels (sauf si, par exemple, des technologies plus onéreuses comme l'éolien offshore vont faire partie des projets du REFM).



Reste à souligner que la coopération européenne est à l'heure actuelle le moyen le moins coûteux pour augmenter la part des énergies renouvelables dans la statistique nationale, et que le REFM est à moyen terme l'instrument idéal pour diminuer davantage les coûts de la coopération européenne.

À titre d'exemple : pour l'année 2025, avec un budget de 55 Mio € TTC, le Luxembourg recevra pendant 15 ans 80% des statistiques des projets financés par le REFM. Ainsi, le coût maximal par MWh sera de 12,2 €.

Les besoins budgétaires peuvent être résumés comme suit :

Prévisions budgétaires REFM suivant la mise à jour du PNEC					
	2025	2026	2027	2028	Total
Dépenses REFM	55 M€	72 M€	70 M€	68 M€	265 M€

Étant donné que les montants à dépenser pour les années 2026 à 2028 dépassent le seuil des 60 Mio € TTC, le financement doit être prévu par une loi de financement spéciale comme exigé par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État.