

N° 7998⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

**instaurant un régime d'aides dans le contexte
du système d'échange de quotas d'émission de gaz
à effet de serre pour la période 2021-2030**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(27.6.2022)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de « *mettre en place un nouveau régime d'aides pour couvrir une partie des coûts des émissions indirectes des entreprises appartenant à des secteurs et sous-secteurs identifiés par la Commission européenne pour les exercices 2021 à 2030* », « *alors que le précédent régime d'aides pour les exercices 2017 à 2020 institué par la loi du 1^{er} août 2018 instaurant un régime d'aide dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012¹ est arrivé à échéance fin 2020.* » Ce régime fait partie du paquet de mesures conclues lors de l'Accord tripartite² du 31 mars 2022.

En bref

- La Chambre de Commerce salue les dispositions du Projet, mettant en œuvre fidèlement la mesure y relative conclue lors de l'Accord tripartite.
- Elle encourage toutefois le Gouvernement à œuvrer au niveau européen pour l'inclusion des secteurs liés à l'industrie du ciment dans les secteurs éligibles au présent régime d'aides.

*

CONTEXTE

**Le système d'échange de quotas d'émission gaz à effet
de serre (GES) de l'Union européenne (SEQE-UE)**

Le SEQE-UE, instauré en 2005 par la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003³, vise les installations grandes consommatrices d'énergie⁴ et couvre ainsi environ 45% des émissions de GES de l'UE. Il s'agit du premier marché mondial du carbone permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre de manière économiquement avantageuse. Il compte 31 pays participants (27 Etats membres en plus de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège et du Royaume-Uni), et constitue un instrument important de la lutte contre le réchauffement climatique. La directive 2003/87/CE a été transposée en

1 Lien vers la loi du 1^{er} août 2018 sur le site de Legilux

2 Lien vers l'Accord entre le Gouvernement et l'Union des Entreprises luxembourgeoises et les organisations syndicales LCGB et CGFP du 31 mars 2022, dénommé « Accord tripartite ».

3 Lien vers la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil

4 Sont concernées les activités indiquées à l'annexe I et aux gaz à effet de serre énumérés à l'annexe II de la directive 2003/87/CE.

droit national via la loi du 15 décembre 2020 relative au climat⁵. La phase 3 du SEQE- UE (pour le période 2017-2020) étant arrivée à échéance fin 2020, la directive 2003/87/CE a été modifiée par la directive 2018/410⁶, qui fixe les modalités et conditions de la phase 4 (pour la période 2021-2030).

Le SEQE-UE permet de limiter les émissions de plus de 11.000 installations très énergivores de l'industrie et de centrales électriques, ainsi que des compagnies aériennes volant de, et vers, un des 31 pays participants. La directive précitée fixe un plafond de la quantité totale d'émissions pouvant être émise, et est abaissée progressivement. La quantité totale d'émissions « permises » est subdivisée en un certain nombre de quotas d'émissions, qui sont soit distribués sous formes d'allocations gratuites (à titre exceptionnel), afin de préserver la compétitivité internationale des secteurs industriels exposés au risque de fuite de carbone, soit mises aux enchères (à titre principal). Une fois sur le marché du carbone, les entreprises peuvent les échanger avec d'autres entreprises en fonction de leurs besoins d'émissions. Le coût des quotas d'émission (i.e. tarification du carbone) est tel qu'il incite à investir dans des technologies plus propres.

Le régime d'aides dans le contexte du SEQE-UE

Il existe, particulièrement pour les secteurs et sous-secteurs grands consommateurs d'électricité, « un risque important de fuite de carbone imputable en particulier aux coûts des [quotas d'émission de GES⁷] répercutés sur les prix de l'électricité [ci-après, « les coûts des émissions indirectes »] que doi[vent] supporter [ces entreprises] lorsque [leurs] concurrents des pays tiers ne sont pas confrontés aux mêmes coûts dans leur prix de l'électricité et que [les entreprises n'ont] pas la possibilité de répercuter ces coûts sur les prix de [leurs] produits sans subir d'importantes pertes de parts de marché.⁸ » Ces entreprises pourraient en effet être tentées de délocaliser leur production vers des pays tiers ayant une législation environnementale moins stricte, ou voir leurs produits être remplacés par des produits importés à plus forte intensité de carbone, si elles répercutaient ces coûts sur leurs clients.

Afin de limiter ce risque de fuite de carbone, la Commission européenne, via ses *Lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2021*⁸ (ci-après, les « Lignes directrices »), autorise les États membres à attribuer une aide financière aux secteurs et sous-secteurs particulièrement exposés à ce risque, dans le respect des règles relatives aux aides d'État de l'UE.

Dans ce contexte, le Projet vise à mettre en place un régime d'aides permettant de compenser une partie des coûts des émissions indirectes des entreprises appartenant aux secteurs et sous-secteurs figurant à l'Annexe I des Lignes directrices (ci-après, « l'Annexe I »). À noter que ce régime d'aides fait partie des mesures incluses dans l'Accord tripartite, comme suit :

« Régime d'aides visant à compenser les surcoûts liés au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (ETS) pour la période 2021-2030 : Cette mesure permet de couvrir une partie des coûts des émissions indirectes encourus au titre des exercices 2021 à 2030 par des entreprises exposées à un risque réel de fuite de carbone, et contribue ainsi à lutter contre le réchauffement climatique au niveau mondial tout en préservant la compétitivité de l'industrie européenne. En contrepartie de cette aide, toute entreprise bénéficiaire est tenue de prendre des engagements d'investissements favorisant la transition énergétique. »

Les modalités du régime d'aides

Les **coûts admissibles** du régime d'aides sont les coûts des émissions indirectes supportés par une entreprise, uniquement pour la production de produits dans les (sous-)secteurs visés par l'Annexe I. Ils sont calculés comme suit pour l'exercice t de la période éligible 2021-2030 :

5 Lien vers la loi du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement, sur le site de Legilux

6 Lien vers la directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et la décision (UE) 2015/1814

7 Il s'agit des quotas autorisant à émettre une tonne d'équivalent CO₂ au cours d'une période précise.

8 Lien vers la Communication de la Commission « Lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2021 » (2020/C 317/04)

1. Si les référentiels d'efficacité pour la consommation d'électricité⁹ sont applicables aux produits fabriqués, alors :

$$C(t) \times P(t - 1) \times E \times AO(t)$$

- avec $C(t)$: le facteur d'émission de CO₂ applicable pour l'exercice t (en $\frac{\text{tonne CO}_2}{\text{MWh}}$) ;
 $P(t - 1)$: le prix à terme des quotas d'émission de GES¹⁰ pour l'exercice t-1 (en $\frac{\text{EUR}}{\text{tonne CO}_2}$) ;
 E : le référentiel d'efficacité applicable pour la consommation électrique spécifique aux produits visés à l'Annexe II ;
 $AO(t)$: la production réelle au cours de l'exercice t (en tonne de production).

2. Sinon :

$$C(t) \times P(t - 1) \times EF \times AEC(t)$$

- avec EF : le référentiel d'efficacité de repli pour la consommation d'électricité¹¹ ;
 $AEC(t)$: la consommation réelle d'électricité au cours de l'exercice t (en MWh).

Le **montant de l'aide** (i.e. l'intensité) est plafonné à 75% des coûts admissibles, avec un **montant maximal de l'aide** calculé comme étant (coûts admissible x intensité).

Une aide supplémentaire peut être accordée si le montant de l'aide ne permet pas de ramener les coûts des émissions indirectes restants à supporter par l'entreprise, à 1,5% de sa valeur ajoutée brute¹², de sorte à atteindre ce seuil.

Les obligations environnementales des entreprises bénéficiaires

Toutes les entreprises bénéficiaires de l'aide, hormis les PME, doivent s'engager à effectuer certains investissements favorisant la transition énergétique. Elles doivent notamment s'engager à :

- réaliser un audit énergétique (dans les 4 premières années) ;
- mettre en œuvre l'une des trois mesures de décarbonation suivantes, pour chaque année pour laquelle l'entreprise bénéficie de l'aide :
 - i) mettre en œuvre les mesures contenues dans le rapport d'audit (le délai d'amortissement des mesures doit être inférieure à 3 ans et les coûts proportionnés, et les ministres contrôlent leur mise en œuvre annuellement) ;
 - ii) réduire l'empreinte carbone de sa consommation d'électricité de manière à ce qu'au moins 30% de l'électricité qu'elle consomme sur une année soit générée à partir de sources d'énergies renouvelables ;
 - iii) réinvestir une part importante du montant de l'aide dans des projets qui entraînent une réduction substantielle des émissions de GES de l'installation (l'investissement doit s'élever à au moins 50% du montant de l'aide).

9 Selon le Projet, le **référentiel d'efficacité pour la consommation d'électricité** est défini comme étant « la consommation d'électricité spécifique à un produit par tonne de production obtenue au moyen des méthodes de production les moins consommatrices d'électricité pour le produit considéré, calculée en MWh/tonne de production. [...] » Les référentiels pour les produits éligibles sont indiqués à l'Annexe II des Lignes directrices (ci-après, « l'Annexe II »).

10 Selon le Projet, le **prix à terme des quotas d'émission de GES** est défini comme étant « la moyenne arithmétique (en EUR) des prix à terme à un an quotidiens des quotas d'émission de GES (cours vendeurs de clôture) pratiqués pour les livraisons effectuées en décembre de l'année pour laquelle l'aide est octroyée, tels qu'observés sur une bourse du carbone donnée de l'Union européenne entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année précédant celle pour laquelle l'aide est octroyée. »

11 Selon le Projet, le **référentiel d'efficacité de repli pour la consommation d'électricité** est défini comme étant « 80% de la consommation réelle d'électricité, niveau déterminé par les Lignes directrices pour les produits relevant des secteurs et sous-secteurs éligibles, mais pour lesquels aucun référentiel d'efficacité n'est défini. Le pourcentage correspond à l'effort de réduction moyen imposé par l'application des référentiels d'efficacité pour la consommation d'électricité (consommation d'électricité de référence/consommation d'électricité moyenne). »

12 Selon le Projet, la **valeur ajoutée brute** (VAB) est la somme des dépenses de personnel et de l'excédent brut d'exploitation (EBE). « La valeur ajoutée exclut les recettes et les dépenses portées dans les comptes de l'entreprise aux postes financiers ou exceptionnels. La valeur ajoutée aux coûts des facteurs est exprimée « brute » des corrections de valeur et correspond à la VAB au prix du marché diminuée des impôts indirects éventuels et augmentée des éventuelles subventions. »

L'impact budgétaire du Projet

Selon la fiche financière du Projet, un budget annuel moyen de 50 millions d'euros est prévu entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2030. L'impact budgétaire total estimé du présent régime d'aide s'élève à **500 millions d'euros**. Ce montant reste toutefois sujet à l'évolution du prix du carbone, incertain à ce jour. La répartition exacte de l'impact budgétaire estimé par année est la suivante :

<i>Année</i>	<i>Budget (en millions d'euros)</i>
2021	20
2022	20
2023	50
2024	50
2025	55
2026	55
2027	55
2028	60
2029	65
2030	70
TOTAL	500

Source : Fiche financière du Projet sous avis

*

CONSIDERATIONS GENERALES

De manière générale, la Chambre de Commerce salue le Projet sous avis, qui met en œuvre de manière fidèle la mesure y relative conclue lors de l'Accord tripartite. Les dispositions du Projet participent activement à la transition énergétique du Grand-Duché, ainsi qu'à la lutte contre le réchauffement climatique en limitant le risque de fuite de carbone via des aides visant à « *éviter toute augmentation des émissions mondiales de GES due à des délocalisations de productions en dehors de l'Union, en l'absence d'accord international contraignant concernant la réduction de ces émissions*¹³ », tout en protégeant la compétitivité des entreprises européennes.

La Chambre de Commerce constate toutefois que l'Annexe I des Lignes directrices n'inclut pas les activités en lien avec l'industrie du ciment, pourtant très consommatrice d'énergie, qui ne pourront bénéficier que temporairement (du 1^{er} février au 31 décembre 2022) des subventions accordées aux entreprises grandes consommatrices d'électricité et de gaz naturel couvrant une partie des surcoûts liés à ces énergies¹⁴. Cela étant, elle encourage le Gouvernement à œuvrer pour l'inclusion des secteurs liés à l'industrie du ciment dans l'Annexe I des Lignes directrices, au niveau européen.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 5

L'article 5 du Projet concerne l'audit énergétique auquel doivent s'engager les entreprises bénéficiaires, ainsi que les mesures de décarbonation qu'elle peut mettre en œuvre. Le **paragraphe 4** de l'article 5 indique en particulier que « *l'entreprise bénéficiaire de l'aide peut réduire l'empreinte*

¹³ Extrait du paragraphe 20 des Lignes directrices.

¹⁴ La Chambre de Commerce renvoie ici à son avis du 17 juin 2022 concernant le projet de loi n°8019 visant à mettre en place un régime d'aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie causée par l'agression de la Russie contre l'Ukraine. (référence de l'avis : 6109MLE/GLO)

carbone de sa consommation d'électricité de manière à ce qu'au moins trente pour cent de l'électricité qu'elle consomme sur une année soit générée à partir de sources d'énergies renouvelables. »

Le commentaire de l'article explicite à ce sujet que « *l'entreprise peut [...] s'engager à couvrir au moins 30% de sa consommation annuelle d'électricité par de l'électricité renouvelable afin de réduire l'empreinte carbone née de cette première. Pour ce faire, elle peut se fournir en électricité renouvelable, produire, sur site ou à proximité, de l'électricité renouvelable pour sa propre consommation, ou panacher les deux, l'important étant d'atteindre le seuil annuel de 30%.* »¹⁵

La Chambre de Commerce constate que le commentaire de l'article est plus explicite que le texte du Projet quant aux moyens de se « procurer » de l'électricité renouvelable. Afin de s'assurer de l'efficacité des transitions énergétiques et environnementales auxquelles s'est engagé le Luxembourg, elle préconise de compléter le paragraphe 4 en question, afin de préciser des moyens ou instruments pouvant être mobilisés ou mis en œuvre par l'entreprise bénéficiaire, permettant à moyen et long terme au pays de réellement se diriger vers une hausse des énergies renouvelables sur son territoire.

*

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

¹⁵ Le passage souligné l'est par la Chambre de Commerce.

