

N° 5327⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**établissant un système d'échange de quotas d'émission
de gaz à effet de serre**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(29.6.2004)

Par dépêche du 24 mars 2004, Monsieur le Ministre de l'Environnement a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet de loi en question doit contribuer à la lutte contre le réchauffement de la planète, dû à une augmentation des émissions de gaz à effet de serre.

*

LA PROBLEMATIQUE ENVIRONNEMENTALE

En raison de l'augmentation des émissions dans l'atmosphère des gaz dits „à effet de serre“, en particulier dans les pays industrialisés, le climat de notre planète est en train de changer. Ainsi, d'après des experts, la température sur la Terre va monter, d'ici la fin du siècle, de 1° à 5° en moyenne, ce qui aura des conséquences importantes sur les conditions météorologiques générales, les écosystèmes, l'agriculture, l'approvisionnement en eau, la santé publique et l'économie. Le changement climatique sera vraisemblablement le problème environnemental dominant du 21e siècle. Les experts s'accordent à dire que le changement climatique est l'une des plus grandes menaces environnementales, économiques et sociales auxquelles la planète doit faire face.

La problématique concerne donc toute notre planète et doit trouver une solution à ce niveau.

*

LE PROTOCOLE DE KYOTO

Afin d'agir contre ce phénomène, la „Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques“ a été adoptée en 1992 et le „Protocole de KYOTO à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques“ a été adopté en décembre 1997. Suivant ce Protocole, un quota est attribué à chaque Partie, c'est-à-dire qu'une quantité fixe de gaz à effet de serre peut être rejetée annuellement par le pays en question pendant la période allant de 2008 à 2012.

Si un pays réalise une réduction d'émissions plus importante que celle à laquelle il a consenti dans le cadre du Protocole, il crée un droit de rejets excédentaires, droit qu'il peut vendre, notamment aux pays susceptibles de rejeter une quantité supérieure à celle déterminée par le Protocole. Il s'agit alors d'un „échange de droits d'émissions“.

On attend de ce système que les efforts soient répartis de façon efficace, c'est-à-dire que les réductions des émissions soient réalisées en premier lieu là où l'on obtient le meilleur résultat par rapport au coût des mesures de réduction. Les pays qui sont à même de livrer, d'une façon bon marché, plus d'efforts qu'ils ne devraient, le feront parce qu'ils pourront alors vendre des droits d'émissions excédentaires à des pays qui, malgré des efforts particulièrement coûteux, ne pourront satisfaire à leurs obliga-

tions pour un prix raisonnable. Le résultat global serait le même, mais les coûts totaux seraient moins élevés. Suivant certaines estimations, la possibilité d'échanger des permis d'émission réduirait le coût global de l'ordre de 1,3 million d'euros par an en 2010.

Dans le cadre de ce Protocole, les pays industrialisés se sont engagés à réduire les émissions des gaz à effet de serre de 5,2% sur la période 2008-2012 par rapport à l'année 1990, alors que l'Union Européenne s'est engagée à une réduction de 8% sur la même période.

*

LA MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE DE KYOTO AU NIVEAU EUROPEEN

L'UE, qui est représentée comme entité unique lors des Conventions sur le changement climatique, a réparti ses objectifs parmi ses Etats membres afin de permettre des variations dans le niveau des émissions. En vue de ce système de „répartition des charges“ (burden-sharing) adopté par le Conseil Environnement du 16 juin 1998, les Etats membres les plus riches se voient attribuer un pourcentage plus élevé de réduction, permettant aux Etats membres économiquement moins développés de mettre en œuvre des augmentations modérées de leur croissance.

	<i>% de réduction des émissions pour la période de 2008 à 2012 par rapport à 1990</i>	<i>Réduction en millions de tonnes de CO_{2e} (= équivalent CO₂)</i>
Autriche	– 13,0	64
Belgique	– 7,5	127
Danemark	– 21,0	55
Finlande	0,0	70
France	0,0	546
Allemagne	– 21,0	949
Grèce	+ 25,0	130
Irlande	+ 13,0	64
Italie	– 6,5	487
Luxembourg	– 28,0	10
Pays-Bas	– 6,0	196
Portugal	+ 27,0	87
Espagne	+ 15,0	347
Suède	+ 4,0	72
Royaume-Uni	– 12,5	636
Total UE	– 8,0	3.840

Source: UE, UNFCCC

Le Grand-Duché de Luxembourg, pour sa part, a consenti en 1998 à une réduction de 28%. Cette réduction est la plus importante de tous les pays de l'UE. Ainsi, pendant la période allant de 2008 à 2012, les émissions de gaz à effet de serre doivent être inférieures de 10 millions de tonnes de CO_{2e} par rapport à 1990. Cette réduction concerne aussi bien le secteur de l'industrie et de l'énergie et le secteur des transports que le secteur domestique.

Parmi les gaz à effet de serre (GES), on considère dans ce contexte le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄), le protoxyde d'azote (N₂O), les hydrocarbures fluorés (HFC), les hydrocarbures perfluorés (PFC) et l'hexafluorure de soufre (SF₆).

Les détails opérationnels du Protocole de KYOTO ont été adoptés au niveau de l'ONU en novembre 2001.

Dans le cadre de l'application de ce Protocole, les émissions de gaz à effet de serre sont déterminées au niveau des sources d'émissions. Cette façon de procéder entraîne certains désavantages pour notre pays.

La consommation d'énergie électrique importée ne nous est pas mise en compte alors que la production d'électricité de la nouvelle usine TGV à Esch-sur-Alzette, non encore existante dans l'année de référence 1990, et les émissions en gaz à effet de serre qui en résultent nous sont entièrement imputables. Il faut toutefois relever qu'indépendamment de l'usine TGV, le secteur de l'industrie et de l'énergie connaît la plus forte progression des émissions depuis 2001.

Les quantités de carburants vendus à l'intérieur des limites de nos frontières nous sont mises en compte alors que la consommation et partant les émissions y relatives se font, suivant une estimation, à 35% à l'étranger. Même si le gouvernement luxembourgeois voudrait éviter ce phénomène, aucun effet positif à l'égard de la protection du climat n'en résulterait.

*

LA DIRECTIVE UE

Pour entrer en vigueur, le Protocole de KYOTO doit être ratifié par 55 pays et les pays développés ayant ratifié doivent représenter au moins 55% des émissions de 1990. Indépendamment de l'entrée en vigueur du Protocole, l'UE a adopté une première directive, à savoir 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“*.

Cette directive concerne les sites industriels. Ceux-ci représentent environ la moitié des émissions totales de CO_{2e} de l'UE, le reste étant attribué au secteur domestique et aux transports. Au moins une autre directive *„modifiant la directive établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, au titre des mécanismes de projet du protocole de Kyoto“*, introduisant les *„mécanismes flexibles“* du Protocole de Kyoto, va suivre sous peu.

*

AUTORISATION ET RESTITUTION DE QUOTAS

La directive, et par conséquent le projet de loi sous avis, qui tend à la transposer en droit national, prévoient la mise en œuvre du système de quotas d'émission par deux mesures, celle imposant aux exploitants d'une installation visée de disposer d'une autorisation délivrée par le ministre en vue d'émettre des gaz à effet de serre et celle prévoyant la restitution de quotas en fonction des gaz émis pendant l'année écoulée.

Ladite autorisation ne fixe pas de limite aux quantités de gaz à émettre. Elle contient, entre autres, l'obligation de restituer au ministre, jusqu'en fin avril d'une année, des quotas correspondant aux émissions totales de l'installation de l'année civile précédente.

Afin de connaître les émissions totales en provenance d'une installation au cours d'une année, une surveillance doit être assurée par l'administration. Par ailleurs, une déclaration y relative, répondant à certains critères techniques, doit être faite à l'administration par l'exploitant et une vérification de cette déclaration doit être réalisée par un vérificateur d'entreprises ou une personne agréée à ces fins par le ministre. Tous ces documents seront accessibles au public.

Au-delà du Protocole de Kyoto, la directive prévoit une première période allant de 2005 à 2007, période qu'on pourrait qualifier de rodage.

*

ALLOCATION DE QUOTAS

Sachant que pendant les années 2008 à 2012, les émissions des gaz en question doivent être de 28% inférieures à celles émises en 1990; connaissant le chiffre des émissions de 1990, c'est-à-dire environ 14 millions de tonnes de CO_{2e}, le „budget“ des émissions annuelles pour la période de 2008 à 2012 s'élève à environ 10 millions de tonnes de CO_{2e}.

La directive, et par conséquent le projet de loi, prévoient que pour chaque période visée, le ministre élabore, en collaboration avec les secteurs concernés, un projet de plan national précisant la quantité totale de quotas qu'il a l'intention d'allouer pour la période considérée et la manière dont il se propose de les attribuer.

Le plan national d'allocation, présenté par le Ministère de l'Environnement en prévision de l'adoption du projet de loi sous avis, après avoir analysé, entre autres, l'évolution probable des émissions dans les prochaines années et les potentialités en vue de réduire ces émissions, procède, pour une première période allant de 2005 à 2007, à une allocation directe de quotas aux 19 installations industrielles répertoriées suivant une méthodologie préconisée par les instances de l'UE. En principe, ces allocations ne devraient pas dépasser les quotas qui doivent effectivement être restitués en fonction des émissions. Une réserve est prévue pour le cas de l'implantation d'une industrie nouvelle. Si une entreprise cesse ses activités, les quotas non utilisés sont restitués par l'administration en vue de les affecter à la réserve. Le plan national d'allocation concernant la période allant de 2008 à 2012 sera finalisé en 2007.

Pour le cas où les quotas disponibles ne seraient pas tous alloués, le ministre peut les offrir en vente sur le marché international. Le produit de cette vente est comptabilisé au profit d'un nouveau fonds à créer. Ce fonds devra servir également à l'achat de quotas éventuellement manquants. Un projet de loi y relatif est nécessaire.

Le système de l'allocation de quotas qui sont négociables doit inciter les chefs d'entreprises à améliorer les performances de leurs installations de sorte à réduire les émissions de gaz à effet de serre et de disposer ainsi d'un excédent de quotas librement négociable. Cette façon de procéder est fondamentalement différente de celle imposant aux industriels de disposer d'une autorisation qui fixe les conditions d'exploitation sur base des meilleures techniques disponibles et dans le respect des valeurs limites de la qualité notamment de l'air (autorisation „*commodo/incommodo*“). A l'égard des gaz à effet de serre, la législation sur les établissements classés sera modifiée dans le sens que les autorisations émises en vertu de cette législation ne comprendront plus de valeurs limites d'émission pour les émissions directes de ce gaz, à moins que cela ne soit nécessaire pour éviter toute pollution locale significative.

*

LE PROJET DE LOI

Le projet de loi sous avis tend à transposer en droit national la directive précitée du 13 octobre 2003.

Article 5

La Chambre note cependant certaines différences entre le texte de la directive et celui du projet de loi. Ainsi, un comité d'accompagnement est créé, comité composé d'un nombre non défini de représentants de cinq ministères indiqués avec la dénomination qu'ils portent actuellement, c'est-à-dire sur la base de l'arrêté grand-ducal du 7 août 1999 portant énumération des Ministères. Ce comité a pour mission principale „de discuter et de se prononcer, sur demande de l'autorité compétente ou de sa propre initiative, sur les problèmes généraux pouvant se présenter dans le contexte de l'exécution de la ... loi“. Compte tenu de la définition de la mission de ce comité, la Chambre se demande s'il faut, à cette fin, un texte législatif pour réunir certains fonctionnaires émanant de plusieurs ministères.

Article 10

Suivant l'article 10 du projet de loi, c'est le ministre de l'Environnement qui élabore ou qui fait élaborer le plan national d'allocation de quotas par l'Administration de l'environnement, en collaboration avec les secteurs concernés. L'élaboration d'un tel plan, qui implique nécessairement une répartition des quantités de gaz émis entre les trois secteurs industrie, transports et ménages, nécessite

dorénavant certainement des calculs financiers complexes. A titre d'exemple, est-ce qu'une hausse des prix d'essence, entraînant une diminution des ventes, nécessitant ainsi moins de quotas mais risquant de diminuer les recettes de l'Etat, sans influence sur l'effet de serre engendré dans la grande région, est-elle compatible avec une bonne gestion des finances publiques? Est-ce que le subventionnement d'une utilisation plus rationnelle de l'énergie dans le secteur domestique, subventionnement qui doit être massif en raison du coût élevé de pareilles mesures techniques, est-il indiqué par rapport aux quantités probablement faibles en émissions de CO_{2e} économisées? Qui prendra la responsabilité à l'égard des futurs plans d'allocation de quotas? Le ministre des Finances ne devrait-il pas être légalement tenu de collaborer à l'élaboration du plan?

Article 11: Gratuité des quotas

L'article 10 de la directive dispose que „pour la période de trois ans qui débute le 1er janvier 2005, les Etats membres allocationnent au moins 95% des quotas à titre gratuit. Pour la période de cinq ans qui débute le 1er janvier 2008, les Etats membres allocationnent au moins 90% des quotas à titre gratuit“. La Chambre estime regrettable que l'allocation de quotas soit quasi gratuite. Alors qu'on peut admettre que les quotas alloués par l'Etat correspondent aux émissions causées par l'industrie, cette dernière – qui cause la majeure partie de la pollution – n'a aucun intérêt à investir dans la réduction des émissions. Ceci est d'autant plus vrai qu'un marché de quotas excédentaires n'existe pas encore et que les modalités pratiques des mécanismes de ce marché ne sont pas encore connues. Cette façon de procéder est contraire au principe du pollueur-payeur, principe proclamé depuis des décennies. Le gouvernement devrait au moins vendre les quotas dans la mesure où la directive le permet. Le produit de cette vente pourrait être utilement attribué au fonds spécial à créer.

Par ailleurs, les outils dont l'administration chargée de la surveillance des émissions devra se doter ne seront pas gratuits.

Article 12

L'article 12 de la loi est moins contraignant que les dispositions de l'article 11 afférent de la directive. Ainsi, pour la période de cinq ans qui débute le 1er janvier 2008, le projet de loi prévoit que l'autorité compétente prend l'initiative au moins douze mois avant le début de la période concernée en vue de déterminer la quantité totale de quotas à allouer alors que le texte de la directive précise que la décision y relative est prise au moins douze mois avant le début de la période concernée.

Article 19

Par dérogation à d'autres textes légaux en matière de protection de l'environnement, le présent article se limite, en ce qui concerne l'Administration de l'environnement, à la carrière supérieure en vue de rechercher et de constater les infractions réprimées par la loi et ses règlements d'exécution. La Chambre estime qu'il n'y a pas de raison pour limiter dès à présent le cercle de fonctionnaires en charge de la recherche et du constat des infractions. Il y a dès lors lieu d'inclure également la carrière moyenne, technique et administrative, de cette administration.

Articles apparemment non transposés

Article 8 de la directive

L'article 8 de la directive demande aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour que, lorsque les installations exercent des activités figurant à l'annexe I de la directive 96/61/CE, c'est-à-dire la législation sur les établissements classés (cf. article 2 de la loi et de la directive), les conditions et la procédure de délivrance d'une autorisation d'émettre des gaz à effet de serre soient coordonnées avec celles prévues par ladite directive. Selon la directive, les exigences prévues aux articles 5, 6 et 7 (demandes d'autorisation, conditions de délivrance et contenu de l'autorisation, changements concernant les installations) peuvent être intégrées dans les procédures prévues par la législation sur les établissements classés. Pour quelle raison les auteurs du projet n'ont-ils pas tenu compte de cette disposition, qui pourrait contribuer aux efforts de simplification des procédures administratives?

Sous la réserve des remarques qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 29 juin 2004.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

