

N° 5327<sup>6</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

2<sup>ème</sup> Session extraordinaire 2004

---

---

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

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(23.8.2004)

Par sa lettre du 24 mars 2004, Monsieur le Ministre de l'Environnement a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis du projet de loi sous rubrique.

Le projet de loi a pour objet de transposer en droit national 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.

La directive 2003/87/CE a pour objet de mettre en œuvre au niveau de la Communauté européenne le protocole de Kyoto en ce qui concerne la mise en œuvre d'un système d'échange de quotas au niveau international à partir de 2008.

Il y a lieu de rappeler que le système d'échange de quotas ne concerne qu'une partie des émissions de gaz à effet de serre, à savoir celles émanant de certaines installations industrielles à forte consommation énergétique.

\*

**INTRODUCTION**

Le protocole de Kyoto, et partant le projet de loi sous rubrique, est d'une importance primordiale pour l'économie luxembourgeoise. Sans vouloir reprendre l'entièreté des arguments développés à suffisance par les organisations professionnelles dans le contexte du protocole de Kyoto au cours des derniers mois, il y a lieu cependant de rappeler quelques éléments clefs.

Le Luxembourg s'est engagé à Kyoto à une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 28% au cours de la période 2008 à 2012 par rapport à l'année de référence 1990. Au départ, les autorités avaient estimé que la seule conversion de la sidérurgie de la filière classique vers la filière électronique allait permettre d'assurer cet engagement ambitieux. La méthodologie appliquée dans le cadre du protocole de Kyoto pour attribuer aux différents pays les émissions de gaz à effet de serre a cependant fait apparaître la situation très délicate de l'économie luxembourgeoise et sa situation atypique à cet égard.

En effet, toutes les ventes de carburants effectuées au pays, et dont une grande partie est due au transit de voitures particulières et de transporteurs, sont attribuées au Luxembourg. Même si la majeure partie de ces émissions n'est pas effectuée sur le territoire national, les émissions doivent être prises en compte par le Luxembourg. La croissance rapide des ventes de carburants au cours des dernières années a ainsi eu un effet très défavorable par rapport à l'engagement de réduction. La consommation d'électricité endogène n'a quant à elle aucune influence sur la comptabilité des émissions de gaz à effet de serre. En effet, seule la production d'électricité est prise en compte. La mise en œuvre du projet Twinerg a ainsi également contribué à augmenter les émissions imputées au Luxembourg.

La Chambre de Commerce souhaite dans ce contexte rappeler ses critiques concernant la politique en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie et d'utilisation des énergies renouvelables. Le gouvernement a développé une politique de subvention des sources d'énergie renouvelables, et en particulier de

l'énergie photovoltaïque. Dans le cadre du protocole de Kyoto toutefois, les efforts développés dans ce domaine ne permettent cependant pas au Luxembourg de réduire ses émissions. Parallèlement, l'encouragement de la mise en œuvre d'installations de cogénération, qui du point de vue de l'environnement sont également favorables, conduit à des augmentations d'émissions qui n'étaient pas comptabilisées lorsque l'électricité était importée.

Sachant que le non-respect des engagements du protocole de Kyoto sera sanctionné par des amendes, la Chambre de Commerce exige qu'à l'avenir les autorités compétentes investissent les deniers publics dédiés à la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et les sources d'énergie renouvelables de façon à ce que ces investissements permettent également une réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du protocole de Kyoto. Il est financièrement peu justifiable que l'Etat intervienne par des subventions dans l'utilisation rationnelle de l'énergie et les sources d'énergie renouvelables tout en sachant que ces investissements ne lui permettent en rien à éviter de payer des amendes dans le cadre du protocole de Kyoto.

L'importance du protocole de Kyoto pour le Luxembourg se dégage de son influence sur le développement économique et financier du pays. Le budget de l'Etat est entre autres tributaire des accises prélevées sur la vente de carburants, alors que ces mêmes ventes ont une influence négative sur les engagements du protocole de Kyoto. La diversification économique, et notamment industrielle, du Luxembourg risque également d'être compromise par les engagements du protocole de Kyoto.

Dans ce cadre, les autorités compétentes ont dû effectuer des choix stratégiques lors de l'élaboration du plan national d'allocation des quotas prévu par l'article 10 du projet de loi. En effet, le délai de transposition prévu par la directive étant extrêmement court – la directive aurait dû être transposée après trois mois pour le 31 décembre 2003 au plus tard – les autorités compétentes ont dû communiquer dans les délais prévus par la directive ce plan, alors même que sa base légale n'existait pas encore.

Le plan d'allocation national revêt une importance primordiale pour les entreprises industrielles concernées. Ce plan fixe tout d'abord le total des émissions de gaz à effet de serre alloué aux secteurs concernés, y compris la réserve permettant un développement industriel à l'avenir, ainsi que l'attribution individuelle de ces quotas aux entreprises.

La Chambre de Commerce tient à cet égard à souligner que les autorités compétentes ont fait un choix important en prévoyant suffisamment de quotas pour permettre au Luxembourg de continuer sa politique de diversification économique. Le plan d'allocation retenu devrait permettre aux entreprises industrielles concernées de continuer leurs activités dans un cadre de concurrence communautaire qui fixe les mêmes conditions pour tous. Cette approche reçoit l'approbation de la Chambre de Commerce.

Le projet de loi sous rubrique reprend largement le texte de la directive 2003/87/CE 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. Certains articles n'ont cependant pas été transposés intégralement. Il s'agit notamment de la faculté de pouvoir inclure unilatéralement des activités et des gaz supplémentaires, d'exclure temporairement certaines installations ou encore de mettre en commun des quotas de plusieurs installations. Par ailleurs, l'application de la meilleure technologie disponible en ce qui concerne l'efficacité énergétique dans le cadre de la législation en matière d'établissements classés ne devrait plus s'appliquer aux entreprises concernées par le projet de loi sous rubrique. La Chambre de Commerce estime que les auteurs du projet de loi devraient procéder à une transposition intégrale de la directive, même s'il est peu probable que certaines dispositions citées ci-dessus trouvent une application en pratique.

La Chambre de Commerce estime également que, nonobstant le fait que le projet de loi sous rubrique n'a pas encore été adopté par la Chambre des Députés, les autorités compétentes devraient dès à présent mettre en œuvre toutes les procédures d'autorisation et d'enregistrement afin d'être prêtes pour la date butoir du 1er janvier 2005. On peut par ailleurs se demander dans quelle mesure le système d'échange de quotas pourra fonctionner au sein de l'UE, sachant que certains pays n'ont à l'heure actuelle pas encore remis de plan national d'allocation.

Avant de commenter la transposition de la directive 2003/87/CE par le projet de loi sous rubrique, la Chambre de Commerce souhaite commenter la directive 2003/87/CE elle-même.

### **La directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre: contraire aux principes d'égalités et de non-discrimination**

Dans le cadre du protocole de Kyoto, la Communauté européenne s'est engagée à réduire ses émissions de 8% au cours de la période 2008 à 2012 en comparaison avec l'année de référence 1990. Force est de constater que le protocole de Kyoto ne peut entrer en vigueur que si au moins 55 pays y adhèrent et si au moins 55 % des émissions de gaz à effet de serre sont couverts par ces pays. A ce jour, plusieurs grands pays n'ont pas encore ratifié le protocole. Il s'agit tout d'abord des Etats-Unis qui ont déclaré ne pas vouloir appliquer le protocole de Kyoto. D'autres pays tels que la Russie, l'Ukraine ou encore l'Australie n'ont eux aussi pas encore ratifié le protocole.

Le système d'échange de quotas prévu par la directive 2003/87/CE se base sur le système préconisé par le protocole de Kyoto. La Communauté européenne devance la mise en œuvre du schéma d'échange de quotas international en argumentant qu'il faut acquérir une certaine expérience avant d'engager le système d'échange international.

En considérant les réticences des pays cités ci-dessus, il semble peu probable que le protocole de Kyoto puisse entrer en vigueur. Dans ce cas de figure, la Communauté européenne aura mis en œuvre unilatéralement un système de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le système international prévu par le protocole de Kyoto permet l'utilisation de mécanismes flexibles („joint implementation“ et „clean development mechanisms“). Ces mécanismes permettent de réaliser à l'échelle internationale l'intérêt d'un système d'échange de quotas, à savoir la réduction à des coûts plus faibles des réductions d'émission. Si la Communauté européenne met en œuvre unilatéralement un système d'échange, elle se prive des réductions d'émission par le biais des mécanismes flexibles.

Dans la mesure où les Etats membres se voient imposés des quantités totales maximales, leur capacité d'acceptation de nouvelles entreprises industrielles sera limitée, car ils n'auront pas de possibilité de compenser de nouvelles unités de production dans leur pays par des réductions réalisées dans d'autres pays. La directive limite de facto ainsi la liberté d'établissement des entreprises et réduit la marge de manœuvre de l'Etat afin d'accueillir des entreprises nouvelles sur son territoire.

#### **La compétitivité de l'industrie européenne**

L'application de l'engagement de l'UE de réduire de 8% les émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990 a engendré les déclarations individuelles des différents Etats membres quant à leur engagement. Chaque Etat membre est donc limité par des émissions maximales. L'Europe est ainsi segmentée en autant de parties que d'Etats membres.

Dans la mesure où chaque Etat membre est désormais limité par sa capacité d'accueil de nouvelles entreprises, le transfert d'activités d'un site de production vers un autre site situé dans un autre Etat membre devient difficile. Or, les secteurs qui tombent sous le champ d'application de la directive 2003/87/CE sont pour la plupart des activités à caractère international et souvent la structure de ces secteurs est celle de groupes internationaux. Ceux-ci se voient par le biais de la directive 2003/87/CE privés de la possibilité d'organiser leur capacité de production de façon à optimiser les coûts. S'il s'avère nécessaire de déplacer l'activité de production d'un site A vers un site B situé dans un autre Etat membre pour rester compétitif par rapport à la concurrence internationale, la directive pose des freins à ce transfert. Cette perte de compétitivité peut à terme conduire à la suppression de l'activité si elle n'est plus rentable. Il en résulte une perte sèche de cette activité au niveau de l'UE.

La directive devrait donc prévoir le droit de transférer des émissions de quotas d'un Etat membre à un autre.

La Chambre de Commerce déplore ainsi que la directive 2003/87/CE nuise à la compétitivité des secteurs qui tombent dans son champ d'application.

#### **La concurrence entre filières de production**

Seul un nombre limité d'entreprises industrielles est concerné par la directive 2003/87/CE. Les secteurs couverts ne concernent pas tous les domaines de production. Ainsi, le domaine de la sidérurgie est concerné, alors que les secteurs de la chimie ou encore des métaux non ferreux ne sont pas concernés.

Ces différents secteurs produisent parfois des biens qui sont en concurrence. Les domaines d'activités concernés voient leur coût de production augmenté par le biais du système des échanges de quotas. Les autres secteurs ne sont pas soumis aux mêmes contraintes, ce qui conduit à une situation de distorsion de concurrence. Un exemple frappant est la production d'acier qui figure au champ d'application de la directive 2003/87/CE alors que la production d'aluminium n'est pas reprise. Or, acier et aluminium sont en concurrence dans beaucoup d'applications.

A cet égard, la directive 2003/87/CE ne respecte pas le principe de l'égalité.

Ce désavantage se vérifie particulièrement dans la sidérurgie, secteur important pour le Luxembourg. Ce secteur pourrait souffrir également par le fait que la marge de manœuvre est relativement faible. D'importants progrès techniques ont été réalisés par le passé et ont conduit à une augmentation de l'efficacité. Les réductions des émissions auxquelles on peut s'attendre à l'avenir ne seront plus aussi importantes.

Par la suite, la Chambre de Commerce souhaite commenter certains aspects techniques du projet de loi sous rubrique. Certaines dispositions de la directive 2003/87/CE n'ont pas été reprises dans le projet de loi sous rubrique. La Chambre de Commerce exige ainsi une transposition complète et fidèle de la directive.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *L'exclusion temporaire de certaines installations*

Le projet de loi ne prévoit pas la possibilité de l'exclusion temporaire de certaines installations, telle que prévue à l'article 27 de la directive 2003/87/CE 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.

La Chambre de Commerce demande d'ajouter un article reprenant cette possibilité et de compléter l'article 6 du projet de loi en y incluant cette exception au principe de l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre.

Il appartiendra aux autorités luxembourgeoises, si elles l'estiment nécessaire, d'adresser une demande d'exclusion à la Commission. Prévoir cette faculté dans le cadre du projet de loi ne changera pas le cadre en soi, mais permettra aux autorités nationales de disposer d'une flexibilité supplémentaire qui pourra le cas échéant s'avérer nécessaire.

### *Concernant l'article 8: Conditions de délivrance et contenu de l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre*

Au point 3 de l'article 8 les auteurs du projet de loi prévoient un réexamen régulier de l'autorisation et la possibilité de modifier ou de compléter cette dernière en cas de nécessité. Cette disposition n'existe pas à l'article correspondant de la directive 2003/87/CE.

La Chambre de Commerce ne comprend pas l'intérêt d'ajouter le point 3 de l'article 8 dans la mesure où l'article 9 prévoit déjà la possibilité d'actualisation des autorisations en cas de changements concernant les installations. La Chambre de Commerce demande de biffer le point 3 de l'article 8 du projet de loi.

Au point 4 de l'article 8 les auteurs du projet de loi prévoient la faculté pour l'autorité compétente de demander de façon motivée à l'exploitant de délivrer des informations jugées nécessaires aux fins d'application de la présente loi. Il s'agira nécessairement d'informations complémentaires à celles que l'exploitant devra déjà fournir pour répondre aux dispositions de l'article 7 et supplémentaires à celles que l'exploitant a fourni ou fournira pour répondre aux exigences résultant de l'application de la loi relative aux établissements classés.

La Chambre de Commerce constate que le point 4 de l'article 8 du projet de loi n'est par ailleurs pas prévu par l'article 6 de la directive 2003/87/CE. Si les entreprises concernées ne sont pas opposées à la fourniture de certaines informations, la Chambre de Commerce estime toutefois que l'application du point 4 devrait avoir un caractère exceptionnel afin de limiter la charge administrative liée au système d'échange de quotas.

*Concernant l'article 10: Plan national d'allocation*

Le point 3 de l'article 10 concernant le plan national d'allocation dispose que celui-ci peut être déclaré obligatoire, en tout ou en partie, par voie de règlement grand-ducal.

La Chambre de Commerce propose de biffer ce point puisqu'il introduit une rigidité inutile dans l'application du système d'échange de quotas. L'influence que la Commission européenne pourra exercer sur le plan national d'allocation limite d'ores et déjà largement le champ d'action des autorités luxembourgeoises en la matière. Il faut souligner par ailleurs que le plan national d'allocation luxembourgeois est un modèle théorique de projection qui se base sur des estimations.

La deuxième période d'échange de quotas qui commence le 1er janvier 2008 couvre un laps de temps de 5 années. Les projections du plan national d'allocation à présenter pour cette période devront couvrir cette même période de 5 années. L'expérience par le passé a montré à suffisance que la réalité peut dévier largement de ce qui a été estimé. Les possibilités d'intervention des autorités pour respecter les engagements du plan national d'allocation sont donc limitées.

Sur le plan de l'allocation individuelle, la répartition de quotas, telle que fixée dans le plan national d'allocation soumis avant le début d'une période, pourra également changer en cours de route. Le projet de loi même aborde les possibilités d'actualisation des quotas suite à des changements.

Il n'est par ailleurs pas clair quelle partie du plan national d'allocation s'apprête à être rendue obligatoire par voie de règlement grand-ducal.

En tenant compte des arguments développés ci-dessus, la Chambre de Commerce estime qu'il serait imprudent de fixer un tel plan par voie de règlement grand-ducal et de priver ainsi les autorités compétentes de toute flexibilité. Elle demande donc de biffer le point 3 de l'article 10.

*Concernant l'article 15: Surveillance des émissions*

La Chambre de Commerce propose de compléter le point 1 de l'article 15 concernant la surveillance des émissions par l'ajout du bout de phrase „... ou par une personne agréée dans un autre Etat membre de l'UE“. En effet, les contraintes résultant de l'application de ce texte sont identiques dans tous les Etats membres et il faudrait offrir aux entreprises la possibilité de choisir leur organisme agréé librement. Cette remarque est d'autant plus pertinente que les entreprises luxembourgeoises concernées par la directive font toutes parties de groupes multinationaux.

*Concernant la procédure pour l'inclusion unilatérale d'activités et de gaz supplémentaires*

Les dispositions de l'article 24 de la directive permettent, sous certaines conditions, d'appliquer le système de l'échange de quotas à des installations autres que celles définies à l'annexe 1 et à des gaz à effet de serre autres que le CO<sub>2</sub>. Ces dispositions ne sont pas reprises dans le projet de loi sous rubrique.

La Chambre de Commerce partage de prime abord le choix des autorités compétentes d'avoir opté pour une interprétation restrictive du champ d'application de la directive dans le cadre du plan national d'allocation. Cette interprétation restrictive du champ d'application n'exclut toutefois pas l'introduction dans le projet de loi sous rubrique d'une procédure rendant possible l'inclusion d'installations lorsque les exploitants en font la demande.

La Chambre de Commerce demande donc la transposition de l'article 24 relatif aux procédures pour l'inclusion unilatérale d'activités et de gaz supplémentaires au projet de loi sous rubrique.

*Concernant la mise en commun d'installations*

Le projet de loi sous rubrique ne reprend pas les dispositions de l'article 28 de la directive 2003/87/CE concernant la mise en commun de droits d'émission (appelée en anglais „pooling“). La Chambre de Commerce est d'avis que la possibilité d'une mise en commun est importante dans la mesure où elle offre une meilleure flexibilité à l'exploitant ou au pool d'exploitants mettant en commun les quotas de plusieurs installations.

La mise en commun serait intéressante, par exemple, dans le cas de deux centrales de transformation d'énergie qui dépendent l'une de l'autre dans la mesure où elles peuvent se dépanner mutuellement. Il en serait de même pour un seul groupe industriel disposant de plusieurs entités juridiques avec plusieurs installations concernées par la directive.

La Chambre de Commerce demande donc la transposition des dispositions de l'article 28 de la directive 2003/87/CE par un nouvel article du projet de loi.

*Concernant l'article 19: Constatation des infractions et pouvoirs de contrôle*

La Chambre de Commerce remarque que si les fonctionnaires de la carrière supérieure de l'Administration ont également pouvoir de police judiciaire, ils agissent en plusieurs qualités en cette matière. Les fonctionnaires de l'Administration de l'Environnement établissent et proposent à leur ministre les autorisations en matière d'échange de quotas d'émission et ils contrôlent en même temps l'application de ces autorisations. Il n'est pas rare que les mêmes fonctionnaires contribuent également à l'élaboration des textes légaux et réglementaires en la matière.

La Chambre de Commerce estime qu'il est plus favorable de ne pas inscrire ce cumul des compétences dans le projet de loi sous rubrique et de limiter la fonction de policier de justice aux instances prévues par le droit commun.

*Concernant les articles 21 et 22: Mesures et sanctions administratives, sanctions pénales*

L'article 21 du projet de loi prévoit des mesures et sanctions administratives, alors que l'article 22 concerne les sanctions pénales. Les auteurs du projet de loi argumentent à l'exposé des motifs que ces dispositions se justifient dans la mesure où la directive 2003/86/CE exige que des sanctions „effectives, proportionnées et dissuasives“ soient imposées par les Etats membres.

La Chambre de Commerce estime que des peines d'emprisonnement de 8 jours à 6 mois sont exagérées par rapport aux délits en cette matière.

*Concernant l'article 23: Dispositions modificatives*

La mise en place d'un système d'échange de quotas est motivée par l'efficacité économique de cet instrument par rapport à des instruments alternatifs comme, par exemple, la prescription de la meilleure technique disponible. Pour les installations tombant sous le champ d'application du système d'échange, les permis d'exploitation ne devraient plus imposer des conditions d'exploitation spécifiques aux émissions de CO<sub>2</sub>, voire à l'utilisation rationnelle de l'énergie. En effet, poursuivre la pratique de la prescription de mesures répondant à la meilleure technique disponible dans le cadre des autorisations d'exploitation, se traduirait par un anéantissement de l'efficacité-coût que la directive 2003/87/CE veut introduire par la création du marché des quotas.

La directive 2003/87/CE tient compte de cette approche en modifiant la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et la réduction intégrées de la pollution. L'article 26 de la directive 2003/87/CE prévoit que „pour les activités énumérées à l'annexe I de la directive 2003/87/CE, les Etats membres ont la faculté de ne pas imposer d'exigence en matière d'efficacité énergétique en ce qui concerne les unités émettant du dioxyde de carbone sur le site.

*En cas de besoin, les autorités compétentes modifient l'autorisation en conséquence.“*

La Chambre de Commerce demande tout d'abord aux auteurs du projet de loi d'appliquer cette faculté offerte par la directive 2003/87/CE afin de préserver les atouts du système d'échange de quotas. Elle demande que le texte de l'article 23 du projet de loi soit modifié afin d'inclure le texte correspondant de la directive 2003/87/CE.

La Chambre de Commerce demande également que les autorisations d'exploitation des entreprises concernées soient effectivement modifiées.

\*

La Chambre de Commerce, après consultation de leurs ressortissants, ne peut donner son accord au projet de loi sous rubrique que sous réserve expresse de la prise en compte de ses remarques, et notamment celles concernant les dispositions relatives à l'exclusion temporaire de certaines installations, la procédure d'inclusion unilatérale d'activités et de gaz supplémentaires et la mise en commun d'installations, permettant ainsi la transposition intégrale de la directive 2003/87/CE.

