

N° 7368⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI

portant approbation des amendements au Protocole de 1999 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, à ses annexes II à IX et portant ajout de nouvelles annexes X et XI, adoptés par la décision 2012/2 du 4 mai 2012 prise à Genève lors de la 30ème session de l'organe exécutif de la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT, DU CLIMAT,
DE L'ENERGIE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

(6.2.2019)

La commission se compose de : M. François BENOY, Président-Rapporteur ; MM. Carlo BACK, Eugène BERGER, Georges ENGEL, Franz FAYOT, Paul GALLES, Gusty GRAAS, Max HAHN, Mme Martine HANSEN, MM. Aly KAES, Fernand KARTHEISER, Henri KOX Gilles ROTH, Marco SCHANK, David WAGNER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 10 octobre 2018 par le Ministre des Affaires étrangères et européennes.

Le Conseil d'État a émis son avis le 11 décembre 2018.

Les avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers datent respectivement des 12 et 20 novembre 2018.

Le 23 janvier 2019, la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire a nommé M. François Benoy comme rapporteur du projet de loi. Elle a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État lors de cette même réunion.

La Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire a adopté le présent rapport au cours de la réunion du 6 février 2019.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous avis porte approbation de l'amendement au Protocole de Göteborg (1999) à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique. Il s'agit des modifications du protocole adoptées à Genève le 4 mai 2012 qui concernent à la fois le texte du protocole et de ses annexes II à IX et l'ajout de deux nouvelles annexes X et XI. Ces modifications renforcent, pour chaque Partie à la Convention, les plafonds d'émission nationaux fixés par le Protocole.

L'amendement définit entre autres de nouveaux engagements nationaux de réduction des émissions de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote, de composés organiques volatiles non méthaniques, d'ammoniac et de particules fines d'ici 2020.

Les objectifs prévus pour le Luxembourg ont déjà été intégrés dans la législation nationale à travers le règlement grand-ducal du 27 juin 2018 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, qui transpose la directive (EU) 2016/2284 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques.

La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et ses protocoles

Depuis la signature de la Convention en 1979 à Genève, huit protocoles ont été adoptés en vue de renforcer sa portée afin de réduire efficacement les émissions dans l'air de substances nocives :

- Protocole de Genève du 28 septembre 1984
- Protocole d'Helsinki du 8 juillet 1985
- Protocole de Sofia du 1^{er} novembre 1988
- Protocole de Genève du 18 novembre 1991
- Protocole d'Oslo du 14 juin 1994
- Deux Protocoles d'Aarhus du 24 juin 1998
- Protocole de Göteborg du 30 novembre 1999

Le Protocole de Göteborg

Le protocole de Göteborg vise la réduction des émissions pour les polluants suivants : le dioxyde de soufre (SO₂), les oxydes d'azote (NO_x), les composés organiques volatils non méthaniques (COVNM) et l'ammoniac (NH₃). Il a fait l'objet de la loi d'approbation du 14 juin 2001 et prévoit pour le Luxembourg les objectifs suivants :

- SO₂ : un plafond d'émission de 4 milliers de tonnes ;
- NO_x : un plafond d'émission de 11 milliers de tonnes ;
- COVNM : un plafond d'émission de 9 milliers de tonnes ;
- NH₃ : un plafond d'émission de 7 milliers de tonnes.

Le respect des plafonds d'émission est apprécié, pour le Luxembourg, par rapport aux carburants consommés au Luxembourg et non pas par rapport aux carburants vendus.

L'Amendement au Protocole

Conformément à l'article 10, paragraphe 2, du Protocole, les obligations ont été réexaminées entre 2005 et 2007. Ce réexamen a abouti à la conclusion que de plus amples efforts s'imposaient pour atteindre les objectifs et respecter les charges critiques et les seuils requis pour la protection à long terme de la santé humaine et de l'environnement. L'amendement au Protocole, fait à Genève le 4 mai 2012, entrera en vigueur le 90^{ième} jour qui suit la date à laquelle deux tiers des Parties au Protocole ont déposé leur instrument d'acceptation auprès du Dépositaire.

Le Protocole amendé définit de nouveaux engagements nationaux de réduction des émissions pour 2020 et au-delà, pour les quatre polluants atmosphériques susmentionnés et pour les particules fines (PM_{2,5}). Il préconise également la réduction des émissions de carbone noir (composante des particules et polluant climatique à courte durée de vie), met à jour les valeurs limites d'émission fixées dans les annexes du Protocole, établit de nouvelles normes concernant la teneur en composés organiques volatils non méthaniques des produits, et complète les obligations des Parties au traité et Protocole en matière de déclaration des émissions de polluants atmosphériques et de notification des progrès accomplis dans les domaines de la technologie et de la recherche.

Au titre du Protocole révisé, l'Union européenne a pour objectif de réduire ses émissions comme suit d'ici à 2020:

- SO_x : - 59 %

- NO_x : - 42 %
- NH₃ : - 6 %
- COVNM : - 28 %
- PM_{2,5} : - 22 %

Le Luxembourg est tenu comme suit, pour ce qui est des objectifs de réduction des émissions pour 2010-2020 pour les Parties qui ont ratifié le Protocole avant 2010 :

- SO₂ : - 34% par rapport au niveau de 2005.
- NO_x : - 43% par rapport à 2005.
- NH₃ : - 1% par rapport à 2005.
- COVNM : - 29% par rapport à 2005.
- PM_{2,5} : - 15% par rapport à 2005.

À l'heure actuelle, le principal instrument qu'utilise l'UE pour mettre en œuvre le Protocole de Göteborg est la directive sur les plafonds d'émission nationaux (PEN) directive (EU) 2016/2284. Par ailleurs, différentes législations visant la réduction à la source de ces émissions contribuent à la réalisation des objectifs précités. A titre d'exemple sont cités la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles ou encore la directive (UE) 2015/2193 sur les installations de combustion moyennes.

La directive (EU) 2016/2284

La version révisée de la directive PEN, adoptée en 2016, a déjà été alignée sur le Protocole révisé, puisqu'elle intègre les nouvelles dispositions internationales dans le droit de l'UE et adapte en conséquence les engagements de réduction des émissions pour chaque État membre de 2020 à 2029.

Dans la directive PEN révisée, l'UE a fixé des objectifs de réduction plus ambitieux à partir de 2030. Les objectifs de réduction de l'UE pour 2030 sont les suivants :

- - 79 % pour le dioxyde de soufre,
- - 63 % pour les oxydes d'azote,
- - 19 % pour l'ammoniac,
- - 40 % pour les composés organiques volatils non méthaniques,
- - 49 % pour les particules fines.

Les objectifs de réductions pour le Luxembourg

Les objectifs de réduction par rapport à 2005 pour le Luxembourg sont les suivants (règlement grand-ducal de transposition du 27 juin 2018) :

- SO₂ : réduction des émissions par rapport à 2005 de respectivement 34% pour n'importe quelle année de 2020 à 2029 et de 50% pour n'importe quelle année à partir de 2030
- NO_x : réduction des émissions par rapport à 2005 de respectivement 43% pour n'importe quelle année de 2020 à 2029 et de 83% pour n'importe quelle année à partir de 2030
- COVNM : réduction des émissions par rapport à 2005 de respectivement 29% pour n'importe quelle année de 2020 à 2029 et de 42% pour n'importe quelle année à partir de 2030
- NH₃ : réduction des émissions par rapport à 2005 de respectivement 1% pour n'importe quelle année de 2020 à 2029 et de 22% pour n'importe quelle année à partir de 2030
- PM_{2,5} : réduction des émissions par rapport à 2005 de respectivement 15% pour n'importe quelle année de 2020 à 2029 et de 40% pour n'importe quelle année à partir de 2030.

Pour ce qui est du transport routier, la directive précitée et partant l'acte national de transposition prévoient que « Les Etats membres qui ont la possibilité d'employer le volume total des émissions nationales calculé sur la base des carburants utilisés pour évaluer la conformité au titre de la convention PATLD peuvent conserver cette possibilité pour assurer la cohérence entre le droit international et le droit de l'Union ».

Il appartient donc aux autorités luxembourgeoises, de se fixer sur le choix entre l'approche carburants utilisés et l'approche carburants vendus. Les projections actuellement disponibles indiquent que

les objectifs à atteindre en 2030 ne peuvent être atteints par le Luxembourg que sur base des carburant vendus au Luxembourg.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 11 décembre 2012, le Conseil d'Etat n'a pas formulé d'observation quant au fond. Il a uniquement souhaité attirer l'attention sur une disposition particulière permettant au législateur de formuler le cas échéant une réserve par rapport à l'application d'une procédure d'approbation spécifique. En effet, les amendements aux annexes IV à XI peuvent être soumis à une procédure simplifiée d'approbation à l'égard des parties l'ayant acceptée. Aux termes du nouvel article 15 du Protocole, la partie contractante qui n'a pas l'intention d'être liée par cette procédure simplifiée doit en faire déclaration dans son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion. Vu que le projet de loi ne précise pas si le Grand-Duché a formulé ou entend formuler une telle déclaration, le Conseil d'Etat estime que le Luxembourg entend donc accepter l'application de la procédure simplifiée prévue à l'article 13bis, paragraphe 7, du Protocole aux amendements des annexes IV à XI.

*

IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 12 novembre 2018, la Chambre de Commerce approuve le projet de loi.

Avis de la Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers n'a formulé aucune observation dans son avis du 20 novembre 2018.

*

V. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Intitulé

Le Conseil d'Etat émet les remarques d'ordre légistique suivantes :

- Il rappelle que les traités internationaux sont « amendés » et non pas « modifiés ».
- Il souligne qu'il est superfétatoire de préciser qu'un amendement porté à une convention internationale porte sur le « texte » de celle-ci.
- Il suggère de préciser que les amendements qu'il s'agit d'approuver résultent d'une décision adoptée à Genève le 4 mai 2012 par l'organe exécutif de la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance.
- Il demande à ce que les auteurs se réfèrent au protocole par son intitulé propre.

Au vu de ces remarques, le Conseil d'Etat propose de reformuler comme suit l'intitulé du projet de loi :

Projet de loi portant approbation des amendements au Protocole de 1999 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, à ses annexes II à IX et portant ajout de nouvelles annexes X et XI, adoptés par la décision 2012/2 du 4 mai 2012 prise à Genève lors de la 30ème session de l'organe exécutif de la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance

La Commission fait sienne cette proposition.

Article unique

Dans sa version initiale, l'article unique se lit comme suit :

Article unique. Sont approuvés la modification du texte et des annexes II à IX du Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la

réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique et l'ajout de nouvelles annexes X et XI, faits à Genève, le 4 mai 2012.

Les observations formulées par le Conseil d'État à l'endroit de l'intitulé valent également pour l'article unique, qu'il suggère de reformuler comme suit :

Article unique. Sont approuvés les amendements au Protocole de 1999 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, à ses annexes II à IX et portant ajout de nouvelles annexes X et XI, adoptés par la décision 2012/2 du 4 mai 2012 prise à Genève lors de la 30ème session de l'organe exécutif de la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance.

La Commission fait sienne cette proposition.

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

portant approbation des amendements au Protocole de 1999 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, à ses annexes II à IX et portant ajout de nouvelles annexes X et XI, adoptés par la décision 2012/2 du 4 mai 2012 prise à Genève lors de la 30ème session de l'organe exécutif de la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance

Article unique. Sont approuvés les amendements au Protocole de 1999 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, à ses annexes II à IX et portant ajout de nouvelles annexes X et XI, adoptés par la décision 2012/2 du 4 mai 2012 prise à Genève lors de la 30ème session de l'organe exécutif de la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance.

Luxembourg, le 6 février 2019

Le Président-Rapporteur,
François BENOY

