

N° 8275³

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 10 février 2015
relative à l'organisation du marché de produits pétroliers**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ECONOMIE, DES PME, DE L'ENERGIE, DE L'ESPACE ET DU TOURISME

(16.5.2024)

La commission se compose de : Mme Carole HARTMANN, Président ; M. André BAULER, Rapporteur ; Mme Diane ADEHM, M. Guy ARENDT, M. Marc BAUM, M. François BAUSCH, M. Jeff BOONEN, M. Félix EISCHEN, M. Georges ENGEL, M. Patrick GOLDSCHMIDT, M. Claude HAAGEN, Mme Paulette LENERT, Mme Octavie MODERT, M. Tom WEIDIG, Mme Stéphanie WEYDERT, Membres.

*

1) ANTECEDENTS

Le 13 juillet 2023, le projet de loi n° 8275 modifiant la loi modifiée du 10 février 2015 relative à l'organisation du marché de produits pétroliers a été déposé à la Chambre des Députés par le ministre de l'Énergie. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, les fiches financière et d'évaluation d'impact ainsi qu'un texte coordonné de la loi à modifier.

L'avis de la Chambre de Commerce date du 3 octobre 2023.

Le 24 novembre 2023, le projet de loi, initialement renvoyé à la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire, a été renvoyé à la Commission de l'Économie, des PME, de l'Énergie, de l'Espace et du Tourisme.

Le 22 décembre 2023, le Conseil d'Etat a rendu son avis.

Le 21 mars 2024, la Commission de l'Économie, des PME, de l'Énergie, de l'Espace et du Tourisme, ci-après la « commission », a désigné Monsieur André Bauler comme rapporteur du projet de loi. Lors de cette même réunion, la commission a examiné tant le dispositif projeté que les avis afférents et a décidé de procéder à la rédaction de son rapport.

Le 16 mai 2024, la commission a adopté le présent rapport.

*

2) OBJET DU PROJET DE LOI

La loi modifiée du 10 février 2015 relative à l'organisation du marché de produits pétroliers transpose la directive 2009/119/CE du Conseil du 14 septembre 2009 faisant obligation aux Etats membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers en droit national.

Considérations générales

Selon ladite loi relative à l'organisation du marché de produits pétroliers, tout importateur pétrolier est obligé d'assurer de manière permanente des stocks de sécurité équivalent à 93 jours de ses importations journalières moyennes nettes. De plus, il faut également disposer de niveaux minima de stocks de sécurité sur le territoire national et régional.

Le présent projet de loi a comme objectif d'optimiser la sécurité d'approvisionnement du territoire national. Ainsi, il est prévu d'ajuster le territoire régional par :

- la réduction de son rayon qui passe de 230 km à 185 km partant du centre géographique du Luxembourg ;
- l'inclusion du territoire national dans le territoire régional en augmentant le nombre de pays sur le territoire régional de 3 à 4, sans que la notion de territoire national ne disparaisse.

Cette décision permet de réduire les distances qui doivent être parcourues en cas de crise d'approvisionnement pour mettre sur le marché national les stocks de sécurité constitués et maintenus sur le territoire régional. De plus, les importateurs de pétrole ont ainsi la possibilité de constituer des stocks de sécurité sur le territoire national pour satisfaire à leur obligation de stockage prévue pour le territoire régional, ce qui n'était pas le cas auparavant.

L'inclusion du territoire national dans le territoire régional assure donc une flexibilité accrue aux importateurs de pétrole en termes de constitution et de préservation des stocks de sécurité.

En outre, le projet de loi prévoit l'obligation de connaître la localisation exacte des stocks de sécurité dans une infrastructure pétrolière de stockage, laquelle doit être déterminée en amont.

L'entrée en vigueur du projet de loi est prévue pour le 1^{er} octobre 2024 afin d'octroyer aux opérateurs du secteur un certain temps d'adaptation.

Il convient également de noter que le présent projet de loi va de pair avec deux projets de règlement grand-ducal portant sur les modalités de stocks de sécurité, ainsi que les adaptations tenant compte de l'inclusion du territoire national dans la définition du territoire régional.

*

3) AVIS

3.1) Avis de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce salue vivement l'intention du projet de loi d'améliorer la sécurité d'approvisionnement des produits pétroliers au Luxembourg, ainsi que la nouvelle disposition précisant l'obligation de connaissance de la localisation exacte des stocks de sécurité de pétrole.

Cependant, la Chambre de Commerce craint que la réduction du rayon du territoire régional risque d'entraver la concurrence. Ce scénario serait propice au développement d'un marché oligopolistique, étant donné que le nombre de dépôts éligibles au stockage de sécurité diminue, ce qui pourrait provoquer, entre autres, une hausse des coûts de stockage.

Ainsi, la Chambre de Commerce recommande d'apporter des modifications nécessaires afin d'éviter une telle situation.

3.2) Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis, le Conseil d'Etat n'a pas émis d'opposition formelle et salue l'idée d'intégrer le territoire national dans la définition de la notion de territoire régional considérant « que cette modification apporte une plus grande flexibilité aux importateurs pétroliers en ce qui concerne le respect des règles en matière de stocks régionaux, ce qui peut potentiellement conduire à une augmentation des stocks de sécurité sur le territoire luxembourgeois ». Cependant, le Conseil d'Etat se demande si la réduction du rayon de 45 km à partir du centre géographique du Grand-Duché de Luxembourg contribue effectivement à l'amélioration de la sécurité d'approvisionnement du pays.

De plus, la Haute Corporation aimerait savoir sur base de quels critères la réduction de 45 km a été déterminée. En cas d'absence d'explications supplémentaires, elle propose de laisser le rayon de 230 km inchangé.

La Haute Corporation souligne également qu'il est important de veiller à ce que la concurrence sur le marché de stockage ne soit pas menacée et que les prix ne subissent pas une pression à la hausse.

Le 21 mars 2024, lors de la réunion de la commission, les représentants du Ministère de l'Economie ont précisé que la réduction du rayon de 45 km a été décidée afin d'exclure les villes portuaires d'Anvers et de Gand, tout en maintenant le territoire régional le plus grand possible.

Pour le détail des observations du Conseil d'Etat et les décisions prises par la commission, il est renvoyé au commentaire ci-après.

*

4) COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} modifie deux des définitions regroupées au niveau de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 10 février 2015 relative à l'organisation du marché de produits pétroliers.

Dans sa nouvelle teneur, la définition du « territoire régional » réduit le rayon du territoire régional de 230 km à 185 km et n'exclue plus le territoire national.

Dans son avis, le Conseil d'Etat « s'interroge sur l'utilité de réduire le rayon à partir du centre géographique du Grand-Duché de Luxembourg de 45 km. ».

Le Conseil d'Etat soulève trois questions : « Est-ce qu'une telle réduction améliore de façon notable la sécurité d'approvisionnement du pays ? Sur la base de quels critères objectifs le nouveau rayon a-t-il été déterminé ? La modification proposée n'est-elle pas susceptible de limiter, le cas échéant, la concurrence sur le marché du stockage avec d'éventuels effets au niveau des prix, thèse avancée par la Chambre de commerce dans son avis précité ? »

Faute d'explications plus détaillées, le Conseil d'Etat demande de maintenir l'ancien rayon du territoire régional.

La commission n'a pas fait droit à l'avis du Conseil d'Etat, même si elle concède que tant l'exposé des motifs que le commentaire du présent article joints au dispositif déposé ont un caractère plutôt descriptif et n'expliquent pas sur quels critères objectifs cette mesure repose.

La commission a eu l'explication que cette initiative législative résulte des enseignements tirés de l'année 2018, lorsque l'approvisionnement en produits pétroliers du Grand-Duché avait atteint un niveau critique du fait de la conjonction de deux événements : d'un côté, le blocage d'infrastructures pétrolières par le mouvement de protestation des « gilets jaunes » et, d'un autre côté, le niveau du Rhin trop bas pour permettre l'acheminement des produits pétroliers par voie fluviale.

Une première réponse du Gouvernement pour améliorer la sécurité d'approvisionnement a été la modification, après concertation avec le secteur pétrolier, du règlement grand-ducal précisant les obligations légales du stockage de sécurité. Cette modification au niveau réglementaire est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024.¹ Désormais, le niveau minimum des stocks de sécurité à détenir sur le territoire national est de dix jours et non plus de huit jours. En plus, il a été précisé que les stocks de sécurité régionaux doivent être répartis territorialement sur au moins deux Etats.

La deuxième réponse consiste dans la réduction du rayon du territoire régional de 45 km afin d'exclure les ports belges de Gand et d'Anvers où se situent d'importantes infrastructures de stockage de produits pétroliers.

La crise d'approvisionnement de 2018 a, en effet, démontré que les importantes réserves de sécurité régionales détenues notamment à Anvers et à Gand n'ont pas pu être transportées dans le temps requis au Luxembourg. Ce constat partagé par le ministre de l'Energie et les importateurs de produits pétroliers jadis concernés a amené le ministère à réévaluer le dispositif légal visant à améliorer la sécurité d'approvisionnement du pays en produits pétroliers tout en s'appuyant sur les capacités de stockage existantes sur le territoire national.

La conclusion s'est rapidement imposée : rapprocher les stocks de sécurité constitués et maintenus sur le territoire régional par la réduction du rayon du territoire régional afin de rendre plus aisé leur transport vers le territoire national.

L'objectif principal de cette mesure est d'exclure lesdites infrastructures majeures de stockage régional tout en gardant suffisamment de possibilités de stockage sur le territoire régional. La proposition initiale était de réduire l'étendue du territoire régional à 160 km. Lors des échanges de vues à

¹ Règlement grand-ducal du 22 décembre 2023 modifiant le règlement grand-ducal du 17 juin 2015 portant exécution des articles 6, 7, 8 et 40 de la loi du 10 février 2015 relative à l'organisation du marché de produits pétroliers.

ce sujet avec le secteur, cette proposition a été revue à la hausse, mais en gardant exclu Anvers et Gand. Ces réflexions et discussions expliquent le rayon précis de 185 km qui a été retenu.

En ce qui concerne d'éventuels effets au niveau des prix, la commission a eu explication qu'au préalable de la rédaction du projet de loi, le ministère a analysé, avec le concours de consultants externes, le nombre et la capacité des dépôts pétroliers sur le territoire des trois États voisins en fonction de différents rayons territoriaux. La conclusion a été, et ceci pour un rayon territorial de seulement 160 kilomètres, que l'impact sur les volumes à stocker dans les infrastructures pétrolières d'un tel rayon plus réduit se situerait en-dessous de 5%. Partant, il n'y a pas lieu de s'attendre à des conséquences commerciales en termes de coûts de stockage plus élevés en raison de la demande accrue. Les capacités de stockage dans le nouveau rayon territorial de 185 kilomètres devraient donc être suffisantes. Ce nouveau rayon inclut encore Karlsruhe (D), Hauconcourt (F), Liège (B) et Feluy (B). Ces dépôts pétroliers, surtout ceux en Belgique, sont déjà aujourd'hui couramment utilisés par les importateurs pétroliers du Grand-Duché.

Article 2

L'article 2 insère un nouvel article dans la loi à modifier. Celui-ci prévoit que les stocks de sécurité doivent en permanence être localisables dans une et même infrastructure pétrolière de stockage.

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 3

L'article 3 adapte l'article 13, paragraphe 1^{er}, lettre c), de la loi à modifier.

Il s'agit de tenir compte de la modification de la définition du territoire régional afin de maintenir la cohérence du texte sans en altérer la portée.

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 4

L'article 4 fixe l'entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} octobre 2024.

Dans son avis, le Conseil d'Etat salue cette entrée en vigueur différée en ce qu'elle permet aux importateurs pétroliers de s'adapter aux nouvelles dispositions légales.

*

5) TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Economie, des PME, de l'Energie, de l'Espace et du Tourisme recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8275 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 10 février 2015 relative à l'organisation du marché de produits pétroliers

Art. 1^{er}. L'article 1^{er} de la loi modifiée du 10 février 2015 relative à l'organisation du marché de produits pétroliers est modifié comme suit :

1° à la lettre t) les termes « qui ne sont qualifiables ni de territoire national, ni de territoire régional » sont remplacés par les termes « qui ne sont pas qualifiables de territoire régional » ;

2° la lettre u) est remplacée par la disposition suivante :

« u) « territoire régional », les territoires se trouvant dans un rayon de 185 km à partir du centre géographique du Grand-Duché de Luxembourg fixé à 49° 46'38" N et 6° 05'43" E. ».

Art. 2. Après l'article 9 de la même loi, il est inséré un article *9bis* nouveau, libellé comme suit :

« Art. 9bis. Tout stock de sécurité doit en permanence être localisable dans une infrastructure pétrolière de stockage désignée dans le relevé visé à l'article 16. ».

Art. 3. À l'article 13, paragraphe 1^{er}, lettre c), de la même loi, les termes « en dehors du territoire national, » sont insérés entre les termes « ou régional, » et « à condition ».

Art. 4. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} octobre 2024.

Luxembourg, le 16 mai 2024

Le Président
Carole HARTMANN

Le Rapporteur
André BAULER

