

N° 5510⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**relative aux mécanismes de projet du Protocole de Kyoto
et modifiant la loi du 23 décembre 2004**

- 1. établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre;**
- 2. créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto;**
- 3. modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT

(9.2.2006)

La Commission se compose de: M. Roger NEGRI, Président-Rapporteur; MM. Marc ANGEL, Emile CALMES, Camille GIRA, Charles GOERENS, Robert MEHLEN, Marcel OBERWEIS, Jean-Paul SCHAAF, Marco SCHANK, Romain SCHNEIDER et Mme Martine STEIN-MERGEN, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de l'Environnement le 26 octobre 2005. Il a été avisé par les différentes chambres professionnelles, à savoir la Chambre des Employés privés le 11 octobre 2005, la Chambre de Travail le 25 octobre 2005, la Chambre d'Agriculture le 8 novembre 2005, la Chambre des Métiers le 2 décembre 2005 et la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 16 décembre 2005. Le Conseil d'Etat a émis son avis le 6 décembre 2005.

Dans sa réunion du 30 janvier 2006, la Commission de l'Environnement a désigné M. Roger Negri comme rapporteur.

Lors de la même réunion, la commission a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat.

Au cours de la réunion du 9 février 2006, la Commission de l'Environnement a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi se propose de transposer la directive 2004/101/CE modifiant la directive 2003/87/CE 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 et partant d'adapter la loi du 23 décembre 2004 1. établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre; 2. créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto; 3. modifiant l'article 13bis de la loi

modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés laquelle a transposé la directive 2003/87/CE précitée.

La convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)

La finalité de la Convention est formulée à l'article 2: „(...) stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique (...) dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable.“

Un certain nombre des engagements énumérés à l'article 4 de la Convention sont communs à toutes les Parties, alors que d'autres sont différenciés et ciblés sur les pays développés.

Toutes les Parties:

Deux engagements communs à toutes les Parties sont essentiels. Il s'agit de l'engagement à:

- introduire des inventaires des émissions
- adopter des programmes nationaux visant à atténuer les changements climatiques.

Les pays à l'Annexe 1 (pays OCDE et pays dont les économies sont en transition):

- doivent ramener leurs émissions de GES en l'an 2000 au niveau de 1990
- doivent présenter les détails de leurs programmes nationaux
- s'acquittent de leurs engagements en coopération.

Les pays de l'Annexe 2 (pays de l'OCDE de l'époque):

- doivent prévoir des moyens financiers supplémentaires pour prendre en charge les frais exposés par les pays en développement pour respecter leurs engagements
- doivent prévoir les moyens financiers (y compris ceux qui sont requis pour les transferts de technologie) requis par les pays en développement pour faire face aux coûts de l'application des mesures.

Les pays industrialisés se sont donc engagés à ramener leurs émissions de gaz à effet de serre en l'an 2000 au niveau de 1990.

Le protocole de Kyoto

Il est convenu dans le Protocole que les pays industrialisés réduisent leurs émissions globales de 6 gaz à effet de serre en moyenne de 5,2% au cours de la période de 2008 à 2012 par rapport à 1990. Ces 5,2% ne sont pas uniformément répartis entre tous les pays. Ainsi l'Union européenne, la Suisse et quelques pays d'Europe de l'Est doivent réduire leurs émissions de 8%, les Etats-Unis de 7% et le Japon de 6%. Des pays comme la Russie et l'Ukraine mais aussi la Nouvelle-Zélande ne sont pas tenus de réduire leurs émissions, mais de les stabiliser. La Norvège (+ 1%), mais surtout l'Islande (+ 10%) et l'Australie (+ 8%) peuvent même augmenter leurs émissions par rapport au niveau de 1990.

Le Protocole n'impose rien aux pays en développement, bien qu'un certain nombre d'entre eux (par exemple l'Inde et la Chine) soient en pleine expansion économique et seront certainement à l'avenir de gros producteurs de gaz à effet de serre. C'est la raison pour laquelle il a été convenu d'examiner ultérieurement de quelle façon le développement économique de ces pays pourra être harmonisé avec les objectifs de la politique mondiale sur le climat.

Le Protocole de Kyoto introduit trois mécanismes de marché pour aider à atteindre les objectifs de réduction des émissions: l'échange de droits d'émission, le mécanisme pour un développement propre (MDP) et la mise en oeuvre conjointe (MOC). L'échange de droits d'émission sur base de l'article 17 du protocole de Kyoto est réservé aux seules Parties au protocole. La participation d'entités privées est possible dans le cadre du MDP et de la MOC.

La MOC et le MDP sont des mécanismes dits „de projet“ qui peuvent générer des crédits lorsque le projet en question permet d'obtenir des réductions d'émission supplémentaires par rapport à ce qui aurait été réalisé en l'absence de ce projet (scénario „de référence“). Il faut que ces projets se traduisent par des avantages réels, mesurables et durables liés à l'atténuation des changements climatiques, tout

en contribuant à la réalisation des objectifs de développement durable des pays hôtes, notamment par le transfert de technologies écologiquement rationnelles. La MOC et le MDP diffèrent en ce sens que les projets se déroulent dans des pays ayant pris des engagements différents, et sont de ce fait soumis, au titre des accords de Marrakech, à des exigences de cycle de projet différentes.

Les projets de MOC doivent être entrepris dans des pays développés ou des pays à économie en transition (parties visées à l'annexe I de la CCNUCC). Ils font intervenir au moins deux pays ayant accepté un objectif d'émissions, c'est-à-dire que leurs émissions sont limitées. Les réductions d'émissions résultant de projets de MOC sont dénommées *unités de réduction des émissions* (URE) et sont délivrées par le pays dans lequel le projet est mis en oeuvre (le „pays hôte“). La mise en oeuvre d'un projet de MOC se traduit par le transfert d'URE d'un pays à un autre, mais le total des émissions autorisé dans chaque pays reste le même (opération à somme nulle).

Ce système permet au pays hôte de réduire au maximum la fraction de sa quantité attribuée à transférer, et au pays investisseur d'augmenter le plus possible le nombre d'unités de quantité attribuée qu'il acquiert. Le résultat escompté est que les deux pays parviennent à un juste équilibre. Grâce à cet équilibre, la procédure de contrôle prévue par les accords de Marrakech peut être moins stricte. La MOC devrait être un bon instrument pour le transfert de technologies écologiquement rationnelles, en particulier en Russie où il existe un grand potentiel d'investissement dans des projets relevant de la MOC dans le secteur énergétique.

Des projets de MOC peuvent également être mis en oeuvre entre deux Etats membres de la Communauté européenne. Dans ce cas, l'incidence sur l'environnement du point de vue des émissions de gaz à effet de serre est même un jeu à somme nulle au sein de la Communauté. L'interaction entre le système communautaire d'échange des quotas d'émission et de tels projets est de plus en plus importante.

Le protocole de Kyoto dispose que les projets relevant du MDP doivent être mis en oeuvre dans des pays en développement (parties non visées à l'annexe I de la CCNUCC, sans objectifs quantitatifs de réduction des émissions). Les parties visées à l'annexe I peuvent utiliser les crédits provenant de projets de MDP pour compenser une augmentation de leurs émissions domestiques pendant une période d'engagement. Par conséquent, des assurances supplémentaires doivent être obtenues quant à la validité et à la quantité des crédits d'émission résultant des activités de MDP. Cette différence transparait dans les accords de Marrakech. La mise en oeuvre du MDP est supervisée par un organe de la CCNUCC, le conseil exécutif du MDP, qui est chargé de délivrer les crédits MDP dénommés réductions d'émissions certifiées (REC). Le MDP devrait se révéler un excellent moyen pour transférer des technologies de pointe écologiquement rationnelles vers les pays en développement, tout en aidant ces derniers à atteindre leurs objectifs de développement durable comme la lutte contre la pauvreté et les réformes économiques sectorielles.

La directive 2003/87/CE

La directive 2003/87/CE établit un système communautaire d'échange des quotas d'émission des gaz à effet de serre à compter du 1er janvier 2005. L'échange de droits d'émission autorise les entreprises à émettre une certaine quantité de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Ces droits d'émission sont délivrés sous forme de certificats par les Etats membres de l'U.E. Si une entreprise produit plus d'émissions que la quantité permise, elle peut acheter des droits à une autre entreprise qui, elle n'a pas besoin de la totalité des droits qui lui ont été accordés. Il en résulte d'une part une incitation économique à produire le moins d'émissions possible et, d'autre part, la possibilité de revendre à profit les parts non utilisées.

La directive 2004/101/CE

La directive 2004/101/CE renforce le lien entre le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne et le Protocole de Kyoto, puisqu'elle rend compatibles avec ce système les mécanismes dits „de projet“ du Protocole de Kyoto (la mise en oeuvre conjointe et le mécanisme de développement propre). De cette manière, les exploitants pourront utiliser ces deux mécanismes dans le cadre du système d'échange de quotas pour s'acquitter de leurs obligations. Le résultat sera une réduction des coûts de mise en conformité des installations soumises au système. Les estimations pour la période 2008-2012 prévoient une réduction de plus de 20% du coût annuel de mise en conformité de toutes les installations de l'Union élargie.

Cette directive reconnaît ainsi la validité des crédits résultant des projets de mise en oeuvre conjointe (MOC) et du mécanisme de développement propre (MDP) au même titre que les quotas d'émission, à l'exception de ceux issus de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie. Les crédits résultant de projets de MOC sont appelés „unités de réduction des émissions“ (URE), tandis que les crédits résultant de projets du MDP sont appelés „réductions d'émissions certifiées“ (REC). La directive prévoit également des modalités pour éviter que les URE ou les REC ne soient comptabilisées deux fois, lorsqu'elles résultent d'activités qui entraînent également une réduction ou une limitation des émissions des installations conformément à la directive 2003/87/CE. Le pays hôte transfère une quantité d'URE, équivalente à la réduction d'émissions obtenue dans le cadre du projet MOC, au pays investisseur qui la transmet dans le registre national sur le compte de l'entité privée, porteuse du projet.

*

III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

III.1 Avis de la Chambre de Travail

La Chambre de Travail approuve le projet de loi relative aux mécanismes de projet du Protocole de Kyoto et modifiant la loi du 23 décembre 2004 1. établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre 2. créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto 3. modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés qui ne suscite pas d'observation de sa part.

III.2 Avis de la Chambre des Employés privés

La Chambre des Employés privés approuve le projet de loi sous rubrique. Elle s'interroge pourtant si la disposition à la lettre e) de l'article 1er ne contient pas une incohérence. Elle estime que le deuxième paragraphe du nouvel article 12bis devrait faire référence au premier, et non pas au deuxième paragraphe de l'article 12. La même remarque a été faite par le Conseil d'Etat. La Commission de l'Environnement a reconnu qu'il s'agit d'une erreur de la part des auteurs du texte et amendé le texte en conséquence.

La Chambre des Employés privés demande encore que les informations relatives aux activités de projets auxquelles un Etat membre participe ou autorise à participer des entités privées ou publiques soient mises à disposition du public.

III.3 Avis de la Chambre d'Agriculture

La Chambre d'Agriculture n'a pas formulé d'observation particulière concernant le projet de loi sous rubrique.

III.4 Avis de la Chambre des Métiers

Le projet de loi sous rubrique ne suscite pas d'observation de la part de la Chambre des Métiers. Elle approuve le projet de loi, tout en formulant des remarques générales concernant les obligations qui découlent des promesses faites par le Luxembourg dans le contexte du Protocole de Kyoto. La Chambre des Métiers est d'avis que les exigences du Protocole de Kyoto poseront d'énormes défis au Grand-Duché de Luxembourg. Elle est convaincue que le Luxembourg ne pourra et ne devra pas se limiter à utiliser l'échange de droits d'émission et les mécanismes de projet pour atteindre les objectifs auxquels il s'est engagé. Elle insiste que des mesures devront être prises au plan national pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Tout en reconnaissant les difficultés liées aux différentes solutions qu'elle propose dans son avis, la Chambre des Métiers estime que la réduction des gaz à effet de serre ne pourra se faire que dans une démarche d'effort conjoint de l'ensemble des secteurs impliqués. Selon elle, il faudra combiner la promotion d'une construction menant à des économies d'énergie dans le secteur des bâtiments au développement des transports publics et à des efforts supplémentaires de l'industrie qui devra encore augmenter son efficacité énergétique.

III.5 Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi sous rubrique tout en formulant quelques remarques quant à la gestion environnementale et financière des mécanismes de projet du Protocole de Kyoto. Ainsi, elle estime que le département de l'Environnement devra se faire assister par ceux des finances et des affaires étrangères. Par ailleurs, elle se demande si une étroite collaboration avec des institutions de statut international oeuvrant dans ce domaine, comme par exemple la Banque mondiale ou la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), ne devrait pas être recherchée, dans le but de mieux gérer les différents mécanismes d'échange de quotas.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans les considérations générales de son avis du 6 décembre 2005, le Conseil d'Etat renvoie tout d'abord à ses avis du 8 juin, 28 septembre et 7 décembre 2004 relatifs au projet de loi établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. A cette occasion, le Conseil d'Etat avait invité les autorités à stimuler les efforts des particuliers en matière d'utilisation des transports publics et de logement à faible consommation énergétique pour devoir recourir le moins possible aux mécanismes d'échange. Dans son avis du 6 décembre, le Conseil d'Etat estime qu'il est urgent d'établir un état des lieux en matière d'émissions de CO₂ et de planifier les efforts domestiques à moyen terme afin d'atteindre le but fixé.

Quant à l'article unique, le Conseil d'Etat propose d'agencer le texte de loi selon une nouvelle structure. En effet, il rappelle qu'en vertu des règles de légistique, un article distinct (numéroté en chiffre cardinal arabe) doit être dédié à chaque article à modifier. Aussi la Haute Corporation propose-t-elle de scinder l'article unique du projet 5510 en conséquence. De même, elle donne à considérer qu'il s'agira à chaque occurrence de se référer à des lettres a), b), ... au lieu de parler de points. La Commission de l'Environnement se rallie aux suggestions de réagencement proposées par le Conseil d'Etat.

Lettres a), b) et c) (article 1er nouveau)

Les définitions des notions „activité de projet“, „URE“ et „REC“ sont ajoutées à la loi du 23 décembre 2004. Le Conseil d'Etat propose de regrouper ces trois modifications sous un article 1er qui se lira comme suit:

Art. 1er.– L'article 3 de la loi du 23 décembre 2004

1. établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre;
2. créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto;
3. modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés est complété par les lettres m), n) et o) libellées comme suit:
 - „m) „activité de projet“: une activité de projet approuvée par une ou plusieurs parties visées à l'annexe I de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, faite à New York, le 9 mai 1992, telle qu'approuvée par une loi du 4 mars 1994, et dénommée ci-après „CCNUCC“, conformément à l'article 6 ou 12 du Protocole à ladite Convention, fait à Kyoto, le 11 décembre 1997, tel qu'approuvé par une loi du 29 novembre 2001 et dénommé ci-après „Protocole“ et aux décisions adoptées en vertu de la CCNUCC ou du Protocole, pour autant que lesdites parties aient ratifié le Protocole;
 - n) „unité de réduction des émissions“ ou „URE“: une unité délivrée en application de l'article 6 du Protocole, et des décisions adoptées en vertu de la CCNUCC ou du Protocole;
 - o) „réduction d'émissions certifiées“ ou „REC“: une unité délivrée en application de l'article 12 du Protocole et des décisions adoptées en vertu de la CCNUCC ou du Protocole“.

La Commission de l'Environnement se rallie à cette suggestion.

Lettre d) (article 2 nouveau)

Le Conseil d'Etat suggère de supprimer la dernière phrase de cet article qui, selon lui, n'apporte aucune précision par rapport à la première phrase du point 3 du nouvel article 12bis. Or, selon les

explications du Ministère fournies lors de la réunion de la Commission de l'Environnement du 30 janvier, cette phrase se réfère aux obligations de complémentarité du Protocole et de la Convention-cadre ainsi que des décisions adoptées à ce titre. Il s'agit d'une disposition reprise de la directive 2004/101/CE (article 11bis paragraphe 3). Les décisions dont question concernent les accords de Marrakech et tout particulièrement les décisions 15CP.7, 16/CP.7. et 17/CP.7. Ces décisions concernent les modalités, règles et lignes directrices pour l'utilisation des activités de projets MOC/MDP, aussi en ce qui concerne l'intégrité environnementale desdites activités de projets. La Commission décide de suivre la proposition du Ministère de maintenir cette phrase au nouvel article 2 du projet de loi. Par contre, quant à la forme de cet article, la Commission suit la Haute Corporation. Ainsi, l'article 2 se lira comme suit:

Art. 2.– L'article 10, paragraphe 1er de la même loi est complété par un deuxième alinéa formulé comme suit:

„Pour chaque période visée à l'article 12, paragraphe 2, le projet de plan précise également l'utilisation globale d'URE et de REC ainsi que le pourcentage de l'allocation accordée à chaque installation à concurrence duquel les exploitants sont autorisés à utiliser pour cette période les URE et les REC dans le système institué par la présente loi. L'utilisation totale des URE et des REC est compatible avec les obligations de complémentarité pertinentes découlant du Protocole et de la CCNUCC ainsi que des décisions adoptées à ce titre“.

Lettre e) (article 3 nouveau)

Il est précisé aux paragraphes 1er et 2 du nouvel article 12bis que „le Ministre délivre et restitue immédiatement“ un quota en échange d'une REC ou d'une URE. Le Conseil d'Etat insiste à ce que cette notion soit explicitée, tant pour ce qui est de l'acte administratif à poser que pour ce qui concerne le délai à l'échéance duquel celui-ci doit être intervenu. Or, selon le Ministère, il s'agit d'une notion identique à celle figurant dans la législation allemande (Gesetz zur Einführung der projektbezogenen Mechanismen ...). La reconnaissance d'une activité de projet MOC/MDP nécessite l'élaboration préalable de nombreux rapports et documents selon des critères et règles établis par la Conférence des Parties. L'autorité nationale doit notamment approuver le rapport de vérification élaboré par un vérificateur agréé. Dès l'approbation dudit rapport, le Ministère de l'Environnement en informe le teneur du registre national, dans le cas présent l'Administration de l'Environnement. Cette dernière enregistre la quantité de REC ou de URE résultant d'une activité de projet dans le registre national, et les transforme immédiatement en quotas d'émission. Suite à ces explications, la Commission décide de ne pas se rallier à la demande du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, au paragraphe 2 du nouvel article 12bis, le Conseil d'Etat, ensemble avec la Chambre des Employés privés, estime qu'il convient de se référer au paragraphe 1er et non pas au paragraphe 2 de l'article 12, pour assurer une transposition correcte de la directive. La Commission se rallie à cette remarque.

En ce qui concerne le paragraphe 3 du même article, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il convient de reformuler la lettre a). La Commission fait sienne cette proposition, de sorte que l'article 3 devra se lire de la façon suivante:

Art. 3.– La loi est complétée par un nouvel article 12bis libellé comme suit:

„Art. 12bis.– *Utilisation des REC et des URE résultant d'activités de projets dans le système communautaire*

1. Sous réserve du paragraphe 3 et durant chaque période visée à l'article 12, paragraphe 2, le Ministre peut autoriser les exploitants à utiliser des REC et des URE résultant d'activités de projets dans le cadre du système institué par la présente loi, jusqu'à concurrence d'un pourcentage de l'allocation des quotas attribuée à chaque installation, devant être spécifié dans le plan national d'allocation de quotas. A cette fin, le Ministre délivre et restitue immédiatement un quota en échange d'une REC ou d'une URE détenue par cet exploitant dans le registre visé à l'article 18.

2. Sous réserve du paragraphe 3 et durant la période visée à l'article 12, paragraphe 1er, le Ministre peut autoriser les exploitants à utiliser des REC résultant d'activités de projets dans le cadre du système institué par la présente loi. A cette fin, le Ministre délivre et restitue immédiatement un quota en échange d'une REC. Les REC utilisées par les exploitants durant la période visée à l'article 12, paragraphe 1er sont annulées par le Ministre.

3. Toutes les REC et les URE qui sont délivrées et qui peuvent être utilisées conformément à la CCNUCC, au Protocole et aux décisions ultérieures adoptées à ce titre peuvent être utilisées dans le système institué par la présente loi:

- a) sauf que les exploitants doivent s'abstenir d'utiliser les REC ou les URE générées par des installations nucléaires dans le système institué par la présente loi pendant la période visée à l'article 12, paragraphe 1er et la première période de cinq années visée à l'article 12, paragraphe 2, et
- b) à l'exception de celles qui résultent des activités d'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie“.

Lettre f) (article 4 nouveau)

Le Conseil d'Etat suggère de supprimer le paragraphe 4 du nouvel article 12ter pour ne contenir des obligations qu'à l'égard du seul ministre en cas de participation d'entités privées ou publiques à des activités de projet. Quant au paragraphe 5 du nouvel article 12ter, le Conseil d'Etat estime qu'il est superfétatoire et qu'il suffirait de se référer à la législation sur les établissements classés. Au cas où les auteurs du projet de loi entendraient néanmoins maintenir ledit paragraphe, la Haute Corporation recommande, d'une part, d'énumérer avec précision les critères internationaux pertinents visés et, d'autre part, de faire abstraction de la référence au rapport de la Commission des barrages, car cette référence n'a aucune valeur normative.

Concernant ces deux points, les membres de la Commission décident de suivre les propositions du Ministère plutôt que les suggestions du Conseil d'Etat. Ce premier avait proposé de maintenir le paragraphe 4, qui se réfère à une disposition afférente de la directive 2004/101/CE, de même que le paragraphe 5 qui a été introduit pour se conformer au texte de la directive. Ainsi, l'article 4 se lira de la façon suivante:

Art. 4.– La loi est complétée par un nouvel article 12ter libellé comme suit:

„Art. 12ter.– Activités de projets

1. Sous réserve des dispositions des paragraphes 2 et 3, et lorsqu'une activité de projet est mise en œuvre, aucune URE ou REC ne peut être délivrée pour une réduction ou une limitation des émissions de gaz à effet de serre des installations qui relèvent de la présente loi.

2. Jusqu'au 31 décembre 2012, pour les activités de projet MOC et MDP qui réduisent ou limitent directement les émissions d'une installation tombant dans le champ d'application de la présente loi, des URE ou des REC ne peuvent être délivrées que si un nombre égal de quotas est annulé par l'exploitant de l'installation en question.

3. Jusqu'au 31 décembre 2012, pour les activités de projet MOC et MDP qui réduisent ou limitent indirectement les émissions d'une installation tombant dans le champ d'application de la présente loi, des URE ou des REC ne peuvent être délivrées que si un nombre égal de quotas est annulé dans le registre national de l'Etat membre d'origine des URE ou des REC.

4. Lorsqu'il autorise la participation d'entités privées ou publiques à des activités de projet, le Ministre veille à ce qu'elle soit compatible avec les orientations, modalités et procédures pertinentes adoptées en vertu de la CCNUCC ou du Protocole.

5. Dans le cas d'activités de projet de production d'hydroélectricité avec une capacité de production excédant 20 MW, le Ministre s'assure, lorsqu'il approuve de telles activités de projet, que les critères et lignes directrices internationaux pertinents, y compris ceux contenus dans le rapport final de 2000 de la Commission mondiale des barrages, „Barrages et développement: un nouveau cadre pour la prise de décision“, seront respectés pendant la mise en place de telles activités de projet“.

Lettre g) (article 5 nouveau)

Le Conseil d'Etat suggère de supprimer la conjonction „et“, au milieu de la disposition, et d'écrire: „... d'émettre des gaz à effet de serre qui sont détenus ...“. La Commission fait sienne cette proposition de la Haute Corporation.

Art. 5.– L'article 17 est remplacé comme suit:

„Les décisions relatives à l'allocation de quotas, les informations relatives aux activités de projets et les rapports sur les émissions requis conformément à l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre qui sont détenus respectivement par le Ministre et l'Administration sont mis à la disposition du public conformément à la législation concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement“.

Lettres h) et i) (article 6 nouveau)

Le Conseil d'Etat suggère une nouvelle rédaction pour le préambule. La Commission suit cette suggestion, de sorte que l'article 6 se lira comme suit:

Art. 6.– A l'article 22, paragraphe 2, alinéa 3, point 2, les lettres b) et c) sont remplacées comme suit:

„b) soit d'études ou de conseils portant sur les modalités d'investissement“

„c) soit d'études ou de conseils portant sur la faisabilité et l'éligibilité d'activités de projets“

Lettre j) (article 7 nouveau)

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à ce que les auteurs du projet de loi dérogent à l'article 14 de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics. Il se demande toutefois s'il ne serait pas opportun, afin d'éviter tout abus, de fixer un pourcentage maximal du montant total estimé d'un marché au-delà duquel aucune dérogation n'est possible. Il recommande, par ailleurs, pour des raisons de lisibilité, de reformuler le nouvel alinéa 4 de l'article 22 comme suit:

„Par dérogation à l'article 14 de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics, les avances concédées par le fonds peuvent excéder quarante pour cent du montant estimé du marché“.

Etant donné que les auteurs du projet de loi ont utilisé une formule qui existe déjà dans d'autres textes de loi, la Commission décide de ne pas se rallier à la suggestion de la Haute Corporation. Ainsi, l'article 7 aura la teneur suivante:

Art. 7.– A l'article 22, le paragraphe (2) est complété par un quatrième alinéa formulé comme suit:

„La limite de quarante pour cent, prévue au dernier alinéa de l'article 14 de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics, ne s'applique pas aux interventions du fonds“.

Lettre k) (article 8 nouveau)

Le Conseil d'Etat recommande de ne pas reprendre la notion d'„interlocuteur“ du texte de la directive communautaire, car c'est une notion juridique inconnue en droit luxembourgeois. Par ailleurs, il estime qu'il convient de préciser que le ministre de l'Environnement (et non le Ministère de l'Environnement) est l'autorité nationale compétente au sens des articles 6 et 12 du Protocole de Kyoto. La Commission de l'Environnement ne se rallie pas à la première proposition de la Haute Corporation. Il s'agit en effet d'une notion reprise du texte de la directive, qui figure également dans le Protocole de Kyoto. Par contre, la Commission est d'avis que la seconde suggestion du Conseil d'Etat, à savoir remplacer le mot „ministère“ par le mot „ministre“ est pertinente et elle l'approuve. Ainsi, l'article 8 sera libellé comme suit:

Art. 8.– La loi est complétée par un nouvel article 22bis formulé comme suit:

„**Art. 22bis.**– *Interlocuteur et autorité nationale*

Le Ministre de l'Environnement est l'interlocuteur en matière d'approbation des activités de projet en vertu de l'article 6, paragraphe 1, point a) du Protocole ainsi que l'autorité nationale en matière de mise en œuvre de l'article 12 du Protocole“.

Lettre l) (article 9 nouveau)

La Commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat concernant le libellé de l'article 24. Celui-ci devra donc se lire comme suit:

Art. 9.– La même loi est complétée par un article 24 libellé comme suit:

„Art. 24.– Intitulé abrégé

La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l’intitulé suivant: „loi du 23 décembre 2004 établissant un système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre“.

Lettre m) (article 10 nouveau)

Cet article vise à compléter l’annexe III par un point 12 nouveau. Le Conseil d’Etat donne à considérer que la deuxième phrase de ce point 12 est sans valeur normative et est dès lors à supprimer. L’article 10 se lira comme suit:

Art. 10.– A l’Annexe III de la loi, le point suivant est ajouté:

„12. Le plan fixe la quantité maximale de REC et d’URE que les exploitants peuvent utiliser dans le système institué par la présente loi, sous forme de pourcentage des quotas alloués à chaque installation.“

*

V. OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Au cours de la réunion du 30 janvier 2006, la Commission soulève certaines questions de principe:

En premier lieu, les membres de la Commission discutent de la limitation du recours aux mécanismes flexibles, c’est-à-dire de l’opportunité de fixer, dans le texte même de la loi, un pourcentage maximal pour le recours aux mécanismes flexibles. Au cours de ces débats, il est précisé que les mécanismes de flexibilité prévus par le Protocole de Kyoto ne seront que complémentaires et que l’effort principal devra provenir des réductions nationales. Les membres de la Commission sont cependant d’avis qu’il faut rester réaliste et pragmatique et que toutes les initiatives nationales pour réduire les émissions de gaz à effet de serre sont à voir sur le long terme. Si la majorité des membres de la Commission estime qu’il n’est pas de mise d’inscrire un pourcentage précis dans le texte même de la future loi, étant donné que chaque pays peut fixer son propre pourcentage à sa guise, une minorité d’entre eux donne à considérer qu’il faut donner un signal important à l’extérieur et que, s’il y a une volonté claire de la part du Gouvernement de réduire les émissions nationales, alors il faut le faire savoir au grand public en inscrivant un pourcentage maximal dans le texte de loi.

La Commission procède également à un échange de vues concernant l’opportunité de fixer des critères de sélection précis pour le choix de projets.

La Commission de l’Environnement tient également à opérer une différenciation nette entre le budget consacré à la coopération et le budget destiné aux mécanismes flexibles. Elle précise qu’il faut porter une attention très particulière au fait que l’argent utilisé pour financer les mécanismes de flexibilité ne soit pas „emprunté“ du budget normalement consacré à la coopération. Ce sujet a de nombreuses implications morales et, de toute manière, ces sommes ne seraient pas éligibles au titre de dépenses pour l’aide au développement: l’interprétation du Comité d’Aide au Développement (CAD) est, à cet égard, très stricte.

Enfin, la Commission de l’Environnement commente l’approbation par la Commission européenne du plan national d’allocation et prend note du fait que cet accord n’a pu être trouvé que suite à des remaniements par rapport au plan initialement remis aux autorités européennes, et suite à de longues et difficiles discussions. Elle estime que les négociations relatives au second plan national d’allocation seront, elles aussi, laborieuses et est consciente du fait qu’il y aura une énorme pression de la part de Bruxelles. A cet égard, elle prend note que le Ministre de l’Environnement s’engage à proposer des critères précis pour le choix de projets dans le cadre de l’élaboration du second plan. La Commission est aussi d’avis que le Luxembourg est dans une situation pénible et déplore, par exemple, que des installations écologiquement positives comme la Turbine Gaz Vapeur soient fort pénalisées par les mécanismes de Kyoto.

En conclusion, les membres de la Commission donnent à considérer qu’il est urgent d’établir un état des lieux en matière d’émissions de CO₂ et de planifier les efforts nationaux concrets afin d’atteindre les buts fixés. Ils estiment que tous les acteurs doivent réagir et que la sensibilisation du public doit continuer.

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er (anciennement lettres a), b) et c))

Par le biais de cet article, les définitions des notions „activité de projet“, „URE“ et „REC“ sont ajoutées à la loi du 23 décembre 2004. Les mécanismes dits flexibles sont importants pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'amélioration du rapport coût-efficacité du système d'échange de quotas d'émission. C'est pourquoi les crédits d'émission issus des mécanismes de projet seront reconnus aux fins de leur utilisation dans ce système.

Article 2 (anciennement lettre d))

Cet article complète l'article 10, paragraphe 1er de la loi du 23 décembre 2004. Il dispose que l'utilisation des REC et des URE peut être autorisée à concurrence d'un pourcentage de quota de chaque installation, fixé par chaque Etat membre dans son plan national d'allocation.

Article 3 (anciennement lettre e))

Cet article complète la loi du 23 décembre 2004 par un article 12bis. Il détaille les principes de l'utilisation des REC et des URE. Chaque Etat membre fixera la limite applicable à l'utilisation des REC et URE résultant d'activités de projet, afin que l'utilisation des mécanismes vienne en complément des actions nationales. Cette utilisation s'effectue par la délivrance et la restitution immédiate d'un quota en échange d'une REC ou URE. Les Etats membres s'abstiennent d'utiliser les REC et les URE générées par des installations nucléaires pour remplir leurs engagements.

Article 4 (anciennement lettre f))

Cet article complète la loi du 23 décembre 2004 par un article 12ter. Afin d'éviter le double comptage, il ne devrait pas être délivré d'URE ni de REC résultant d'activités de projets entreprises dans la Communauté qui entraînent également une réduction ou une limitation des émissions d'installations qui relèvent de la loi, à moins qu'un nombre égal de quotas ne soit annulé respectivement par l'exploitant de l'installation concerné et sur le registre de l'Etat membre à l'origine des URE ou des REC. Tout Etat membre qui autorise des entités privées ou publiques à participer à des activités de projet reste responsable de l'accomplissement des obligations qui lui incombent en vertu de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto. Des critères pertinents pour établir si les projets de production hydroélectrique ont des effets négatifs sur le plan environnemental ou sur le plan social ont été définis par la Commission mondiale des barrages, dans son rapport final de 2000 „Barrages et développement: un nouveau cadre pour la prise de décision“, par l'OCDE et par la Banque mondiale.

Article 5 (anciennement lettre g))

Cet article remplace l'article 17 de la loi du 23 décembre 2004. Les informations relatives aux activités de projets auxquelles un Etat membre participe ou autorise à participer des entités privées ou publiques devraient être mises à la disposition du public conformément à la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

Article 6 (anciennement lettres h) et i))

L'article 22 de la loi prévoit que le „fonds de financement des mécanismes de Kyoto“ intervient sous forme d'études portant sur les modalités d'investissement ou d'études portant sur la faisabilité et l'éligibilité d'activités de projets. L'article 6 amende cet article 22 afin de couvrir l'hypothèse selon laquelle le fonds en question entend opérer en la matière par voie de conseils qui ne constituent pas une étude proprement dite et qui émanent de spécialistes et d'experts qui offrent des services de consultance.

Article 7 (anciennement lettre j))

Cet article permet d'éviter que le versement d'avances, lié à la négociation de contrats relatifs à des marchés ayant trait aux mécanismes de Kyoto, ne soit mis en échec par application de la limite de 40% prévue par la législation sur les marchés publics pour ce qui est des avances à concéder pour un contrat.

Article 8 (anciennement lettre k))

Cet article complète la loi du 23 décembre 2004 par un nouvel article 22bis. L'identification d'un interlocuteur et d'une autorité nationale constitue une transposition de l'article premier 4) de la directive 2004/101/CE. Elle est également requise par des décisions adoptées au titre de la CCNUCC ou du Protocole.

Article 9 (anciennement lettre l))

Cet article introduit un intitulé sous une forme abrégée, à l'instar de nombreuses lois ayant un intitulé substantiel.

Article 10 (anciennement lettre m))

Cet article vise à compléter l'annexe III par un point 12 nouveau. Cet ajout est lié à l'amendement à l'article 10, paragraphe 1 et à l'introduction d'un article 12bis.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de l'Environnement recommande à la Chambre des Députés de voter le projet de loi dans la teneur suivante:

*

VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

relative aux mécanismes de projet du Protocole de Kyoto et modifiant la loi du 23 décembre 2004

- 1. établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre;**
- 2. créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto;**
- 3. modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés**

Art. 1er.— L'article 3 de la loi du 23 décembre 2004

1. établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre;
2. créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto;
3. modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés est complété par les lettres m), n) et o) libellées comme suit:

„m) „activité de projet“: une activité de projet approuvée par une ou plusieurs parties visées à l'annexe I de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, faite à New York, le 9 mai 1992, telle qu'approuvée par une loi du 4 mars 1994, et dénommée ci-après „CCNUCC“, conformément à l'article 6 ou 12 du Protocole à ladite Convention, fait à Kyoto, le 11 décembre 1997, tel qu'approuvé par une loi du 29 novembre 2001 et dénommé ci-après „Protocole“ et aux décisions adoptées en vertu de la CCNUCC ou du Protocole, pour autant que lesdites parties aient ratifié le Protocole;

n) „unité de réduction des émissions“ ou „URE“: une unité délivrée en application de l'article 6 du Protocole, et des décisions adoptées en vertu de la CCNUCC ou du Protocole;

o) „réduction d'émissions certifiées“ ou „REC“: une unité délivrée en application de l'article 12 du Protocole et des décisions adoptées en vertu de la CCNUCC ou du Protocole“.

Art. 2.— L'article 10, paragraphe 1er de la même loi est complété par un deuxième alinéa formulé comme suit:

„Pour chaque période visée à l'article 12, paragraphe 2, le projet de plan précise également l'utilisation globale d'URE et de REC ainsi que le pourcentage de l'allocation accordée à chaque installation à concurrence duquel les exploitants sont autorisés à utiliser pour cette période les URE et

les REC dans le système institué par la présente loi. L'utilisation totale des URE et des REC est compatible avec les obligations de complémentarité pertinentes découlant du Protocole et de la CCNUCC ainsi que des décisions adoptées à ce titre“.

Art. 3.– La loi est complétée par un nouvel article 12bis libellé comme suit:

„Art. 12bis.– *Utilisation des REC et des URE résultant d'activités de projets dans le système communautaire*

1. Sous réserve du paragraphe 3 et durant chaque période visée à l'article 12, paragraphe 2, le Ministre peut autoriser les exploitants à utiliser des REC et des URE résultant d'activités de projets dans le cadre du système institué par la présente loi, jusqu'à concurrence d'un pourcentage de l'allocation des quotas attribuée à chaque installation, devant être spécifié dans le plan national d'allocation de quotas. A cette fin, le Ministre délivre et restitue immédiatement un quota en échange d'une REC ou d'une URE détenue par cet exploitant dans le registre visé à l'article 18.

2. Sous réserve du paragraphe 3 et durant la période visée à l'article 12, paragraphe 1er, le Ministre peut autoriser les exploitants à utiliser des REC résultant d'activités de projets dans le cadre du système institué par la présente loi. A cette fin, le Ministre délivre et restitue immédiatement un quota en échange d'une REC. Les REC utilisées par les exploitants durant la période visée à l'article 12, paragraphe 1er sont annulées par le Ministre.

3. Toutes les REC et les URE qui sont délivrées et qui peuvent être utilisées conformément à la CCNUCC, au Protocole et aux décisions ultérieures adoptées à ce titre peuvent être utilisées dans le système institué par la présente loi:

- a) sauf que les exploitants doivent s'abstenir d'utiliser les REC ou les URE générées par des installations nucléaires dans le système institué par la présente loi pendant la période visée à l'article 12, paragraphe 1er et la première période de cinq années visée à l'article 12, paragraphe 2, et
- b) à l'exception de celles qui résultent des activités d'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie“.

Art. 4.– La loi est complétée par un nouvel article 12ter libellé comme suit:

„Art. 12ter.– *Activités de projets*

1. Sous réserve des dispositions des paragraphes 2 et 3, et lorsqu'une activité de projet est mise en œuvre, aucune URE ou REC ne peut être délivrée pour une réduction ou une limitation des émissions de gaz à effet de serre des installations qui relèvent de la présente loi.

2. Jusqu'au 31 décembre 2012, pour les activités de projet MOC et MDP qui réduisent ou limitent directement les émissions d'une installation tombant dans le champ d'application de la présente loi, des URE ou des REC ne peuvent être délivrées que si un nombre égal de quotas est annulé par l'exploitant de l'installation en question.

3. Jusqu'au 31 décembre 2012, pour les activités de projet MOC et MDP qui réduisent ou limitent indirectement les émissions d'une installation tombant dans le champ d'application de la présente loi, des URE ou des REC ne peuvent être délivrées que si un nombre égal de quotas est annulé dans le registre national de l'Etat membre d'origine des URE ou des REC.

4. Lorsqu'il autorise la participation d'entités privées ou publiques à des activités de projet, le Ministre veille à ce qu'elle soit compatible avec les orientations, modalités et procédures pertinentes adoptées en vertu de la CCNUCC ou du Protocole.

5. Dans le cas d'activités de projet de production d'hydroélectricité avec une capacité de production excédant 20 MW, le Ministre s'assure, lorsqu'il approuve de telles activités de projet, que les critères et lignes directrices internationaux pertinents, y compris ceux contenus dans le rapport final de 2000 de la Commission mondiale des barrages, „Barrages et développement: un nouveau cadre pour la prise de décision“, seront respectés pendant la mise en place de telles activités de projet“.

Art. 5.– L'article 17 est remplacé comme suit:

„Les décisions relatives à l'allocation de quotas, les informations relatives aux activités de projets et les rapports sur les émissions requis conformément à l'autorisation d'émettre des gaz à effet de

serre qui sont détenus respectivement par le Ministre et l'Administration sont mis à la disposition du public conformément à la législation concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement“.

Art. 6.– A l'article 22, paragraphe 2, alinéa 3, point 2, les lettres b) et c) sont remplacées comme suit:

„b) soit d'études ou de conseils portant sur les modalités d'investissement“

„c) soit d'études ou de conseils portant sur la faisabilité et l'éligibilité d'activités de projets“

Art. 7.– A l'article 22, le paragraphe (2) est complété par un quatrième alinéa formulé comme suit:

„La limite de quarante pour cent, prévue au dernier alinéa de l'article 14 de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics, ne s'applique pas aux interventions du fonds“.

Art. 8.– La loi est complétée par un nouvel article 22bis formulé comme suit:

„Art. 22bis.– *Interlocuteur et autorité nationale*

Le Ministre de l'Environnement est l'interlocuteur en matière d'approbation des activités de projet en vertu de l'article 6, paragraphe 1, point a) du Protocole ainsi que l'autorité nationale en matière de mise en œuvre de l'article 12 du Protocole“.

Art. 9.– La même loi est complétée par un article 24 libellé comme suit:

„Art. 24.– *Intitulé abrégé*

La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „loi du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre“.

Art. 10.– A l'Annexe III de la loi, le point suivant est ajouté:

„12. Le plan fixe la quantité maximale de REC et d'URE que les exploitants peuvent utiliser dans le système institué par la présente loi, sous forme de pourcentage des quotas alloués à chaque installation“.

Luxembourg, le 9 février 2006

Le Président-Rapporteur,
Roger NEGRI

