

N° 6917⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI**modifiant les articles 11 et 14 de la loi modifiée du
23 décembre 2004 établissant un système d'échange
de quotas d'émission de gaz à effet de serre**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT

(4.5.2016)

La Commission se compose de: M. Henri KOX, Président-Rapporteur; MM. Gérard ANZIA, Frank ARNDT, Eugène BERGER, Gusty GRAAS, Max HAHN, Mmes Martine HANSEN, Cécile HEMMEN, MM. Aly KAES, Claude LAMBERTY, Roger NEGRI, Marcel OBERWEIS, Marco SCHANK, David WAGNER et Laurent ZEIMET, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 27 novembre 2015 par la Ministre de l'Environnement.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 25 mars 2016.

L'avis de la Chambre des Salariés date du 16 février 2016; celui de la Chambre des Métiers du 30 mars 2016.

Le 24 février 2016, la Commission de l'Environnement a nommé M. Henri Kox comme rapporteur du projet de loi. Elle a examiné le projet de loi lors de cette même réunion.

Elle a examiné l'avis du Conseil d'Etat lors de sa réunion du 20 avril 2016.

La Commission de l'Environnement a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 4 mai 2016.

*

II. HISTORIQUE ET OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi a pour objet d'exécuter la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'union et modifiant la directive 2003/87/CE. Cette décision, qui introduit des mesures visant à lutter contre les déséquilibres structurels entre l'offre et la demande dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'Union européenne, constitue une étape importante dans la lutte contre le changement climatique et ouvre la voie à un réexamen approfondi du SEQE de l'UE.

Etant donné que la décision précitée adapte la directive 2003/87/CE, il y a lieu de modifier en conséquence les articles 11 et 14 de la loi modifiée 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 13*bis* de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

La décision (UE) 2015/1814 a été générée suite au constat que, depuis 2009, en partie en raison de la crise économique, un excédent de quotas d'émission s'est accumulé dans le système, atteignant

environ 2,1 milliards de quotas d'émission en 2013, ce qui a entraîné une diminution notable du prix du carbone. Par ailleurs, on s'attend à ce que l'excédent structurel perdure dans le système jusqu'en 2020 et au-delà.

Afin de corriger les déséquilibres qui existent actuellement sur le marché et d'éviter des problèmes similaires à l'avenir, la proposition de décision avait pour objectif de retirer automatiquement du marché un pourcentage de quotas du SEQE, qui seraient placés dans une réserve lorsque le nombre total de quotas dépasse un certain seuil. Dans le cas contraire, les quotas seraient remis sur le marché. La Commission avait présenté sa proposition relative à une réserve de stabilité du marché au Conseil en janvier 2014. Dans ses conclusions d'octobre 2014, le Conseil européen était parvenu à un accord sur le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 et avait approuvé un objectif contraignant consistant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'UE d'au moins 40% d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990. En ce qui concerne le SEQE, le Conseil européen avait déclaré qu'un système d'échange de quotas d'émission efficace et réformé, doté d'un instrument visant à stabiliser le marché, constituerait le principal instrument de l'UE pour atteindre cet objectif et avait donné plusieurs nouvelles orientations, y compris en ce qui concerne l'attribution gratuite de quotas et le maintien des mesures en vigueur après 2020 pour prévenir le risque de fuite de carbone.

Le texte final de la décision, qui est le résultat d'un compromis interinstitutionnel, prévoit ce qui suit:

- une réserve de stabilité du marché sera créée en 2018 et sera opérationnelle à partir du 1^{er} janvier 2019;
- les „quotas gelés“ (c'est-à-dire les 900 millions de quotas dont la mise aux enchères a été reportée de la période 2014-2016 jusqu'en 2019 ou 2020) seront placés dans la réserve de marché;
- les quotas non attribués seront directement transférés à la réserve de stabilité du marché en 2020 et leur utilisation future sera examinée lors du réexamen approfondi du SEQE;
- les 10% de quotas relevant de la „composante de solidarité“ – qui sont attribuées à certains Etats membres de l'UE en Europe centrale et orientale – seront temporairement exclus du champ d'application de la réserve de stabilité du marché jusqu'à la fin de 2025;
- le réexamen du SEQE permettra d'envisager l'utilisation éventuelle d'un nombre limité de quotas avant 2021, pour compléter les ressources existantes servant à promouvoir le captage et le stockage du CO₂, les énergies renouvelables et les projets d'innovation industrielle à faible intensité de carbone;
- les réexamens du SEQE et de la réserve de stabilité du marché tiendront compte des aspects liés à la fuite de carbone et à la compétitivité, ainsi que des questions relatives à l'emploi et au PIB.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 25 mars 2016 le Conseil d'Etat constate que, déjà à partir de la seconde phase de 2008-2012, les déséquilibres structurels entre l'offre et la demande de certificats d'émission nécessitent une adaptation du système. En effet, le prix du carbone s'est établi depuis début 2009 à un niveau largement en dessous des 10 euros par tonne ce qui ne répond plus aux attentes de ce système destiné à inciter les industriels à investir dans des technologies plus respectueuses de l'environnement.

*

IV. AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

Dans son avis du 16 février 2016 la Chambre des Salariés ne formule pas d'observations quant au texte du projet de loi, étant donné qu'il s'agit d'une décision européenne qu'il faut transposer dans la législation nationale.

Toutefois, elle considère qu'il est temps d'analyser en détail le fonctionnement et l'efficacité du système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, dix années après la mise en place de celui-ci. Elle pose en effet quelques questions pertinentes:

- L'excédent actuel des quotas d'émission est-il seulement imputable à la crise économique, ou est-ce que cet excédent n'est-il pas aussi dû à une allocation trop avantageuse des quotas d'émission aux industries européennes?

- A l’heure où le prix très faible d’une tonne de gaz à effet de serre n’incite pas les industries à investir dans des technologies plus respectueuses de l’environnement, ne faut-il pas songer à d’autres instruments ou mécanismes favorisant mieux de tels investissements?

La Chambre des Salariés considère qu’une politique industrielle cohérente et durable devrait être élaborée au niveau européen. La transition vers une économie à faibles émissions de carbone doit être juste en ce sens qu’elle doit être accompagnée de mesures qui soutiennent les travailleurs dont les emplois seraient négativement affectés par ces mutations. Les partenaires sociaux devraient être étroitement associés à l’élaboration des dispositions de transition. Une partie importante des recettes provenant des enchères des quotas devrait d’ailleurs être utilisée pour financer la politique de juste transition.

D’autre part, afin que des règles saines de concurrence soient respectées et pour assurer que les industries européennes restent compétitives à l’échelle mondiale, un dispositif d’ajustement des émissions de carbone aux frontières permettrait à l’Union européenne de développer une politique industrielle de qualité. De tels droits de douane „verts et sociaux“ mettraient en effet nos industries sur un pied d’égalité avec celles des pays qui ne respectent pas les normes sociales et environnementales.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

L’intitulé initial du projet de loi est le suivant:

Projet de loi modifiant les articles 11 et 14 de la loi modifiée 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

De l’avis du Conseil d’Etat, il y a lieu de renvoyer à la loi du 23 décembre 2004 en recourant à son intitulé abrégé tel qu’il est prévu en son article 24: „*loi du 23 décembre 2004 établissant un système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre*“. L’intitulé du projet devrait donc s’écrire:

Projet de loi modifiant les articles 11 et 14 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre

La Commission de l’Environnement décide suivre cette proposition.

Article 1^{er}

Cet article porte exécution de l’article 2, paragraphe 1) a) de la décision (UE) 2015/1814 et adapte en conséquence le paragraphe 1^{er} de l’article 11 de la loi précitée du 23 décembre 2004. Il s’agit de prévoir que sont mis aux enchères tous les quotas, à l’exception de ceux qui sont délivrés à titre gratuit et de ceux qui sont placés dans la réserve de stabilité. Dans sa version initiale, l’article 1^{er} se lit comme suit:

Art. 1^{er}. A l’article 11 de la loi modifiée 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, dénommée ci-après „la loi“, le paragraphe 1 est modifié comme suit:

„1. A compter de 2019, l’intégralité des quotas qui ne sont pas délivrés à titre gratuit conformément aux articles 10bis et 10quater de la directive 2003/87 telle que modifiée et qui ne sont pas placés dans la réserve de stabilité du marché créée par la décision (UE) 2015/1814 du Parlement européen et du Conseil sont mis aux enchères.“

Le Conseil d’Etat émet les remarques suivantes à l’endroit de cet article:

- afin d’indiquer avec précision la date d’entrée en vigueur du nouveau dispositif, il propose de remplacer les termes „A compter de 2019“ par „A partir du 1^{er} janvier 2019“;
- dans le liminaire, il est indiqué d’écrire „paragraphe 1^{er}“ au lieu de „paragraphe 1“;
- le paragraphe se distingue par un chiffre cardinal arabe, placé entre parenthèses: (1), (2), ...
- les qualificatifs *bis*, *ter*, etc., sont à mettre en italique et directement rattaché au chiffre;
- l’intitulé d’un acte référé au dispositif doit être mentionné dans son intégralité lors de la première référence à cet acte.

Au vu de ce qui précède, l'article 1^{er} devrait s'écrire comme suit:

A l'article 11 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, le paragraphe 1^{er} est remplacé par le texte suivant:

„(1) A compter de 2019, l'intégralité des quotas qui ne sont pas délivrés à titre gratuit conformément aux articles 10*bis* et 10*quater* de la directive 2003/87/CE telle que modifiée et qui ne sont pas placés dans la réserve de stabilité du marché créée par la décision (UE) 2015/1814 du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2015 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive 2003/87/CE sont mis aux enchères.“

La Commission de l'Environnement décide suivre cette proposition.

Article 2

Cet article porte exécution de l'article 2, paragraphe 1) b) de la décision (UE) 2015/1814 et a pour objet l'ajout d'un paragraphe 1*bis* à l'article 11 de la loi précitée du 23 décembre 2004. Il s'agit de se référer à l'argumentation développée dans le considérant 7 de ladite décision, selon lequel *„outre la création de la réserve, quelques modifications ultérieures devraient être apportées à la directive 2003/87/CE, afin de garantir la cohérence et le bon fonctionnement du SEQE de l'UE. En particulier, la mise en œuvre de la directive 2003/87/CE pourrait conduire à la mise aux enchères d'importants volumes de quotas à la fin de chaque période d'échange, ce qui pourrait compromettre la stabilité du marché. Par conséquent, afin d'éviter tout déséquilibre du marché dû à l'offre de quotas à la fin d'une période d'échange et au début de la période suivante, pouvant entraîner des perturbations sur le marché, il convient de prévoir la mise aux enchères d'une partie de toute augmentation notable de l'offre à la fin d'une période d'échange au cours des deux premières années de la période suivante. Afin d'accroître encore la stabilité du marché européen du carbone et d'éviter d'augmenter artificiellement l'offre vers la fin de la période d'échange qui a débuté en 2013, les quotas non alloués à des installations conformément à l'article 10*bis*, paragraphe 7, de la directive 2003/87/CE et les quotas non alloués à des installations en raison de l'application de l'article 10*bis*, paragraphes 19 et 20, de ladite directive (ci-après dénommés „quotas non alloués“) devraient être placés dans la réserve en 2020“*. Dans sa version initiale, l'article 2 se lit comme suit:

Art. 2. L'article 11 de la loi est complété par un paragraphe 1*bis* formulé comme suit:

„1*bis*. Lorsque, avant application de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la décision (UE) 2015/1814 précitée, le volume de quotas à mettre aux enchères au cours de la dernière année de chaque période visée à l'article 14, paragraphe 1, de la présente loi dépasse de plus de 30% le volume moyen attendu de quotas à mettre aux enchères au cours des deux premières années de la période suivante, deux tiers de la différence entre ces volumes sont déduits des volumes à mettre aux enchères au cours de la dernière année de la période et sont ajoutés en parts égales aux volumes à mettre aux enchères au cours des deux premières années de la période suivante.“

Le Conseil d'Etat émet les remarques suivantes à l'endroit de cet article:

- il y a lieu de formuler la phrase introductive comme suit: „L'article 11 de la même loi est complété par un paragraphe 1*bis* libellé comme suit:“
- dans le texte proposé pour l'article 11, paragraphe 1*bis*, de la loi précitée du 23 décembre 2004, il y a lieu d'écrire „paragraphe 1^{er}“ au lieu de „paragraphe 1“ ainsi que „1*bis*“ au lieu de „1*bis*“. En outre, le signe „%“ est à remplacer par l'expression „pour cent“.

La Commission de l'Environnement décide suivre ces propositions.

Article 3

Cet article porte exécution de l'article 2, paragraphe 2) de la décision (UE) 2015/1814 et adapte en conséquence le paragraphe 2 de l'article 14 de la loi précitée du 23 décembre 2004. Il s'agit de prévoir que les quotas qui se trouvent dans la réserve de stabilité du marché et qui ne sont plus valables sont remplacés par des quotas valables pour la période en cours. Dans sa version initiale, l'article 3 se lit comme suit:

Art. 3. A l'article 14, paragraphe 2 de la loi, le deuxième alinéa est remplacé comme suit:

„Le ministre délivre des quotas aux personnes pour la période en cours afin de remplacer tout quota qu'elles détenaient et qui a été annulé conformément au premier alinéa. De même, les

quotas qui se trouvent dans la réserve de stabilité du marché et qui ne sont plus valables sont remplacés par des quotas valables pour la période en cours.“

Le Conseil d'Etat suggère d'écrire „alinéa 1^{er}“ et „alinéa 2“ à la place de „premier alinéa“ et „deuxième alinéa“.

La Commission de l'Environnement décide suivre cette proposition.

Article 4

Cet article prévoit que l'article 1^{er} de la loi n'entre en vigueur qu'en date du 1^{er} janvier 2019. Il se lit comme suit:

Art. 4. L'article 1^{er} de la présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

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

*

PROJET DE LOI

modifiant les articles 11 et 14 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

Art. 1^{er}. A l'article 11 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, le paragraphe 1^{er} est remplacé par le texte suivant:

„(1) A partir du 1^{er} janvier 2019, l'intégralité des quotas qui ne sont pas délivrés à titre gratuit conformément aux articles 10*bis* et 10*quater* de la directive 2003/87/CE telle que modifiée et qui ne sont pas placés dans la réserve de stabilité du marché créée par la décision (UE) 2015/1814 du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2015 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive 2003/87/CE sont mis aux enchères.“

Art. 2. L'article 11 de la même loi est complété par un paragraphe 1*bis* libellé comme suit:

„1*bis*. Lorsque, avant application de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la décision (UE) 2015/1814 précitée, le volume de quotas à mettre aux enchères au cours de la dernière année de chaque période visée à l'article 14, paragraphe 1^{er}, de la présente loi dépasse de plus de 30 pour cent, le volume moyen attendu de quotas à mettre aux enchères au cours des deux premières années de la période suivante, deux tiers de la différence entre ces volumes sont déduits des volumes à mettre aux enchères au cours de la dernière année de la période et sont ajoutés en parts égales aux volumes à mettre aux enchères au cours des deux premières années de la période suivante.“

Art. 3. A l'article 14, paragraphe 2 de la loi, l'alinéa 2 est remplacé comme suit:

„Le ministre délivre des quotas aux personnes pour la période en cours afin de remplacer tout quota qu'elles détenaient et qui a été annulé conformément à l'alinéa 1^{er}. De même, les quotas qui se trouvent dans la réserve de stabilité du marché et qui ne sont plus valables sont remplacés par des quotas valables pour la période en cours.“

Art. 4. L'article 1^{er} de la présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Luxembourg, le 4 mai 2016

Le Président-Rapporteur,
Henri KOX

